



Klageadgang vedr. afgørelser efter § 62, stk. 2, i arbejdsløshedsforsikringsloven

Henstillet til arbejdsministeriet at foranledige, at der blev taget stilling til, om A på grundlag af en foreliggende generel dispensation - sammenholdt med forløbet af den konkrete sag i arbejdsdirektoratet - havde krav på at modtage arbejdsløshedsdagpenge under deltagelse i et kursus.

FOB nr. 85.31

(J. nr. 1985-1292-022).

A klagede over, at arbejdsministeriet i skrivelse af 8. november 1985 havde tiltrådt et afslag fra arbejdsdirektoratet på hendes anmodning om tilladelse til at modtage arbejdsløshedsdagpenge under deltagelse i et årskursus på Danmarks Lærerhøjskole.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A den 31. juli 1982 fratrådte sin stilling som vikar ved en skole. I september 1982 påbegyndte hun årskursus for børnehave- og fritidspædagoger i fagene psykologi og værkstedsfag på Danmarks Lærerhøjskole i Odense. I skrivelse af 22. november 1982 orienterede Danmarks Lærerhøjskole A's arbejdsløshedskasse, FTFs arbejdsløshedskasse, om kursernes nærmere indhold. Højskolen oplyste, at kurset i psykologi havde en varighed af 120 timer fordelt på hver mandag med 4 timer, og værkstedsfag havde en varighed af 90 timer fordelt med 3 timer hver tirsdag. Kurserne forventedes afsluttet ca. den 30. juni 1983. Højskolen tilføjede, at udmeldelse kunne ske med dags varsel ved anvist arbejde.

I skrivelse af 24. november 1982 meddelte FTFs arbejdsløshedskasse A, at hun ikke var dagpengeberettiget under sin deltagelse i de nævnte kurser, jfr. arbejdsløshedsforsikringslovens § 62, da disse var at betragte som kompetencegivende.

I skrivelse af 29. november 1982 klagede A til arbejdsdirektoratet over arbejdsløshedskassens afgørelse. Til støtte for klagen anførte hun bl.a., at FTFs arbejdsløshedskasse telefonisk i januar 1982 havde oplyst hende om, at hun »godt kunne lade sig optage på deltidskurser på Danmarks Lærerhøjskole i Odense til begyndelsen af september 1982 og alligevel oppebære dagpenge«, at en af A's kolleger 3 år tidligere havde modtaget dagpenge fra FTFs arbejdsløshedskasse under deltagelse i et tilsvarende kursus, og at kurserne ikke gav A avancementsmuligheder, men at hun alene deltog i disse af interesse og for at genopfriske sine kundskaber.

Med skrivelse af 30. november 1982 sendte A arbejdsdirektoratet et notat af 29. september 1982 fra Danmarks Lærerhøjskole med følgende beskrivelse af højskolens årskursus for børnehave- og fritidspædagoger:

»Årskursus for børnehave- og fritidspædagoger er en efter- og videreuddannelse på Danmarks Lærerhøjskole, der ifølge formålet tjener til:

»at give et antal erfarne, kvalificerede børnehave- og fritidspædagoger en videregående uddannelse, der kan give mulighed for fordybelse i psykologiske og pædagogiske emner og lejlighed til selvstændigt studium inden for området med henblik på fornyelse i det daglige arbejde.«

...

citater fra Danmarks Lærerhøjskoles læseplan.

...«

Højskolen anførte endvidere, at afgangsbrevet ikke indeholdt en individuel bedømmelse af deltagerne, og at kurserne ikke var kompetencegivende, »idet man ikke på baggrund af disse kan opnå forbedrede lønforhold«.

I skrivelse af 5. januar 1983 forespurgte A arbejdsdirektoratet om, hvor lang tid der måtte forventes at gå med behandlingen af sagen. Hun henviste til, at hun ikke fik udbetalt arbejdsløshedsdagpenge og derfor snart måtte tage stilling til, om hun skulle fortsætte eller ophøre med deltagelsen i kurserne.

I skrivelse af 18. januar 1983 til arbejdsdirektoratet henviste A til en tilsvarende sag, som direktoratet havde taget stilling til i skrivelse af 21. december 1982 (I denne sag fulgte det pågældende medlem fra den 1. september 1982 to kurser på Danmarks Lærerhøjskole (samfundsfagsundervisning og dramatikundervisning). Kursernes tidsmæssige udstrækning svarede ganske til A's og havde samme hovedformål, jfr. beskrivelsen ovenfor i højskolens notat af 29. september 1982. Arbejdsdirektoratet godkendte, at den pågældende kunne deltage med dagpenge i de nævnte kurser. I skrivelserne er det anført, at direktoratet også tidligere i 1976 havde godkendt deltagelse i tilsvarende kurser med bevarelse af dagpengeretten).

I skrivelse af 24. marts 1983 rykkede A på ny arbejdsdirektoratet for en afgørelse, og hun henviste til sin spændte økonomiske situation.

I en udtalelse af 6. april 1983 til arbejdsdirektoratet anførte FTFs arbejdsløshedskasse, at kassen intet havde at indvende mod, at A ansås for dagpengeberettiget under deltagelsen i kurserne, da disse, jfr. arbejdsdirektoratets afgørelse i skrivelse af 21. december 1982, ikke var kompetencegivende.

I skrivelse af 15. juni 1983 rykkede FTFs arbejdsløshedskasse arbejdsdirektoratet for en afgørelse.

I midten af juni 1983 ophørte A med sin deltagelse i de to kurser.

I skrivelse af 5. august 1983 rykkede A på ny arbejdsdirektoratet. Hun anførte, »at jeg i januar 1983 fik den besked, at jeg blot skulle fortsætte med mit kursus, jeg havde da foreslået, at jeg på det tidspunkt (januar 1983) ville stoppe med mine kurser p.g.a. sagen, men det blev som sagt frarådet, og det tog jeg som et positivt tegn fra jer«.

I skrivelse af 29. august 1983 tog arbejdsdirektoratet stilling til sagen. Direktoratet anførte bl.a. følgende:

»... det fremgår af AK. cirkulære nr. 74/79 af 27. juni 1979, pkt. A, V a, at dagpengeretten kan bevares bl.a. under deltagelse i kurser af indtil *et halvt års varighed*, når disse ikke har karakter af egentlige kompetencegivende uddannelser eller er led i en sådan længerevarende uddannelse.

I henhold til cirkulærets pkt. A, V b kan direktoratet dog efter en vurdering i det enkelte tilfælde godkende deltagelse i kurser m.v. af indtil 1 års varighed.

Det er herefter direktoratets opfattelse, at deltagelse i årskursus på seminarium/lærerhøjskole ikke er omfattet af gældende regler om bevarelse af dagpengere retten under kursusdeltagelse, idet kursets varighed overstiger et halvt år, og direktoratet finder ikke, at der i sagen er tilstrækkeligt grundlag for at dispensere fra denne begrænsning.

Direktoratet tiltræder således arbejdsløshedskassens afgørelse om afslag på udbetaling af dagpenge under kursusdeltagelsen.

Det tilføjes, at direktoratet er opmærksom på, at den tidligere verserende sag, hvortil De og arbejdsløshedskassen har henvist, har fået et andet udfald, men at direktoratet alligevel er af den opfattelse, at deltagelse i årskursus på grund af varigheden ikke kan ske med bevarelse af dagpengere retten.«

A var utilfreds med arbejdsdirektoratets afgørelse, men også med direktoratets behandling af sagen i øvrigt. A's utilfredshed med sagsbehandlingen var navnlig kommet til udtryk i hendes skrivelse af 6. september 1983 til ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen og i skrivelser af 2. august 1984 og 12. november 1985 til mig. A's kritik kunne kort sammenfattes således:

A havde i januar 1982 telefonisk fået oplyst af FTFs arbejdsløshedskasse, at hun kunne modtage arbejdsløshedsdagpenge under deltagelse i undervisning på Danmarks Lærerhøjskole. Selv om arbejdsløshedskassen i skrivelse af 24. november 1982 gav udtryk for en anden opfattelse, regnede A med at få medhold i arbejdsdirektoratet, fordi hun var bekendt med en tilsvarende sag, som direktoratet tidligere havde taget stilling til (formentlig den omtalte sag fra 1976). Da det på grund af A's økonomiske forhold blev nødvendigt at tage stilling til, om hun skulle ophøre eller fortsætte med deltagelsen i de to kurser, bad hun direktoratet vejlede hende. Efter det oplyste talte A i januar 1983 med sekretær B, arbejdsdirektoratet, om, hvorvidt hun skulle »holde op med mine kurser, men han foreslog mig at fortsætte, til jeg fik en afgørelse, han fortalte mig ikke dengang noget om en halvårsregel«. A blev også bestyrket i sin opfattelse af, at hun ville få medhold i klagen, da hun i januar 1983 modtog en kopi af direktoratets afgørelse i skrivelsen af 21. december 1982.

Jeg forstod, at A fandt, at arbejdsdirektoratet på grund af sagens karakter enten burde have truffet en hurtig afgørelse eller have rådgivet hende bedre, herunder om, at sagen - på grund af kursernes tidsmæssige udstrækning - skulle behandles efter reglerne i pkt. A, V b i AK-cirkulære nr. 74/79 af 27. juni 1979 vedrørende udbetaling af dagpenge under kursusdeltagelse. Hvis A var blevet gjort bekendt hermed og med, at der var en reel risiko for, at hendes sag ville falde anderledes ud end hendes kollegers, havde hun kunnet ophøre med kurserne og genindtræde i dagpengere retten.

Arbejdsdirektoratet anførte følgende om sin afgørelse:

» ...

For så vidt angår det af medlemmet anførte om direktoratets tidligere positive afgørelse bemærkes, at afgørelsen efter direktoratets opfattelse ikke kunne anses for at være i overensstemmelse med bestemmelserne i AK-cirkulære nr. 74/79, og at direktoratet derfor har ment, at man ikke kunne fortsætte denne »praksis«.

Direktoratet beklager, at de modstridende afgørelser har medført, at der er opstået usikkerhed om direktoratets praksis for så vidt angår deltagelse i de omhandlede kurser.

...«

Ved min mellemkomst blev A's klage over direktoratets afgørelse sendt til arbejdsministeriet til behandling. Ministeriet tog stilling til sagen i skrivelsen af 8. november 1985. Ministeriet anførte bl.a. følgende:

» ...

Ifølge arbejdsløshedsforsikringslovens § 62, stk. 1, nr. 6, må dagpenge ikke udbetales til et medlem, som er under uddannelse. Efter § 62, stk. 2, kan der dog, for visse kategorier af uddannelser, gives undtagelser fra reglen i stk. 1, nr. 6.

Disse undtagelser er fastlagt i direktoratet for arbejdsløshedsforsikringens cirkulære nr. 74 af 27. juni 1979.

Dagpengeretten kan herefter bevares blandt andet under deltagelse i kurser af indtil et halvt års varighed, når disse ikke har karakter af egentlige kompetencegivende uddannelser eller er led i en sådan længere uddannelse.

Endvidere kan direktøren for arbejdsløshedsforsikringen efter cirkulærets punkt A, V b, efter en vurdering i det enkelte tilfælde godkende deltagelse i kurser af indtil 1 års varighed.

Som eksempler på kurser, hvor ovennævnte dispensation kan tænkes givet, nævnes i cirkulæret kurser og andre lignende, af arbejdsministeriet eller undervisningsministeriet godkendte foranstaltninger, der er tilrettelagt for ledige, og undervisning, der har til formål at genopfriske, ajourføre eller supplere almindelig folkeskoleuddannelse. Herved skal forstås undervisning svarende til almindelige skolekundskaber på indtil 9. eller 10. klassestrin.

Direktoratet har i afgørelse af 29. august 1983 givet afslag på dispensationsansøgningen med den begrundelse, at kursets faglige niveau overstiger niveauet for almindelig folkeskoleundervisning.

Under henvisning til retningslinjerne for dispensationsadgangen i ovennævnte cirkulæres punkt A, V b kan arbejdsministeriet tiltræde direktoratets afgørelse af 29. august 1983. Arbejdsministeriet kan således ikke imødekomme ansøgningen om dispensation for de pågældende kurser.

Der lægges ved afgørelsen vægt på, at kurserne efter formålsbeskrivelsen i Danmarks Lærerhøjskoles læseplan betegnes som en videregående uddannelse, der ikke kan sidestilles med den form for undervisning, der er angivet i direktoratets cirkulære om dagpenge under kursusdeltagelse.«

I skrivelse af 12. november 1985 til mig anførte A bl.a., at hun ikke var tilfreds med behandlingen af sagen i arbejdsministeriet, der fremhævede andre ting end det, sagen efter A's opfattelse bl.a. drejede sig om, nemlig at hun var blevet unfair behandlet af arbejdsdirektoratet.

I skrivelse af 9. december 1985 til mig anførte arbejdsministeriet, at ministeriet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen, men at ministeriet naturligvis

var villig til at redegøre nærmere for spørgsmål, der måtte opstå i forbindelse med gennemgang af sagsakterne.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Efter § 62, stk. 1, nr. 6, i arbejdsløshedsforsikringsloven er det hovedreglen, at et arbejdsløshedskassemedlem ikke kan få dagpenge under uddannelse.

Efter § 62, stk. 2, jfr. stk. 3, kan direktøren for arbejdsløshedsforsikringen imidlertid gøre undtagelse fra denne hovedregel »for visse kategorier af uddannelser«.

Det fremgår af lovforslagsbemærkningerne til § 62 (Folketingstidende 1978/79, tillæg A, spalte 2696-2697), at hovedsynspunktet ved udstedelsen af regler om, at dagpenge kan bevares, vil være, »at deltagelse i kompetencegivende uddannelse bør dækkes over uddannelsesstøttesystemet og ikke over dagpengene«.

Med hjemmel i § 62, stk. 2, har arbejdsdirektøren udstedt reglerne i cirkulæret af 27. juni 1979, som er omtalt ovenfor. I cirkulæret er det fastsat, hvilke kategorier af kurser arbejdsløshedskassemedlemmer kan deltage i med bevarelse af dagpengeretten. Derudover er det i cirkulæret i punkt A, Vb anført, at arbejdsdirektøren efter en vurdering i det enkelte tilfælde vil kunne godkende kurser m.v. af indtil 1 års varighed.

Arbejdsdirektørens afgørelse efter § 62, stk. 2, jfr. stk. 3, indebærer en vurdering af det pågældende kursus-indhold, dvs., om kurset er af en sådan karakter, at deltagelse i dette bør dækkes over uddannelsessystemet. Der er derimod ikke tale om, at arbejdsdirektøren ved udøvelsen af sin kompetence efter § 62, stk. 2, jfr. stk. 3, skal lægge vægt på det enkelte medlems forhold.

Jeg må forstå, at arbejdsdirektoratet i sin hidtidige praksis havde godkendt, at arbejdsløshedskassemedlemmer kunne deltage i årskursus på Danmarks Lærerhøjskole i Odense med bevarelse af dagpengeretten. Der forelå en afgørelse herom fra 1976, og i skrivelsen af 21. december 1982 traf arbejdsdirektoratet afgørelse om at godkende et årskursus, som svarede nøje til Deres. Der er ikke holdepunkter i sagen for at antage, at arbejdsdirektoratet eller arbejdsministeriet har vurderet de to kurser forskelligt, hvad angår deres niveau; begge kurser er som tidligere omtalt betegnet som efter- og videreuddannelse. Forholdet er imidlertid det, at arbejdsdirektoratet (og arbejdsministeriet) efter en nærmere overvejelse er kommet til det resultat, at det var uholdbart at fortsætte den hidtidige godkendelsespraksis.

På grundlag af de foreliggende oplysninger kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at arbejdsdirektoratet og arbejdsministeriet har vurderet, at årskursus på Danmarks Lærerhøjskole i Odense har haft et sådant niveau, at det ikke bør godkendes.

Som nævnt ovenfor meddeles dispensationen efter cirkulæret fra 1979 til en uddannelse som sådan.

Arbejdsdirektoratet havde i 1976 og igen i 1982 truffet afgørelse om, at arbejdsløshedskassemedlemmer kunne deltage i de omtalte årskurser på Danmarks Lærerhøjskole i Odense med bevarelse af dagpengeretten. På det tidspunkt, da De anmodede om at modtage arbejdsløshedsdagpenge under deltagelse i årskurset, var forholdet således det, at der forelå en dispensation for denne kursuskategori, og at denne dispensation - midt i Deres kursusperiode - blev bekræftet ved en ny dispensation. De havde kendskab til både afgørelsen fra 1976 og til afgørelsen fra december 1982.

Sagsbehandlingen i arbejdsdirektoratet, herunder det tidsmæssige forløb af sagen i direktoratet, er beskrevet ovenfor. Jeg bemærker herved, at der ikke ses at have været iværksat nærmere undersøgelser i anledning af det, De har anført om den vejledning, som De i januar 1983 modtog fra en sagsbehandler i arbejdsdirektoratet om at fortsætte kurset.

Arbejdsministeriet har i sin afgørelse i skrivelsen af 8. november 1985 alene taget stilling til spørgsmålet, om den generelle dispensation bør opretholdes. Ministeriet har derimod ikke (udtrykkeligt) taget stilling til, om De på grundlag af den da foreliggende dispensation, sammenholdt med forløbet af sagen i arbejdsdirektoratet, har krav på at modtage arbejdsløshedsdagpenge i kursusperioden.

Jeg har samtidig hermed henstillet til arbejdsministeriet at foranledige, at der meddeles Dem en afgørelse vedrørende dette spørgsmål. Jeg har over for arbejdsministeriet bemærket, at der, således som sagen nu har udviklet sig, kan rejses spørgsmål om, hvorvidt det er arbejdsministeriet eller ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, der har kompetence til at tage stilling til, om De på det herefter foreliggende grundlag har ret til at oppebære dagpenge under det omhandlede kursus.

Jeg har over for arbejdsministeriet bemærket, at jeg går ud fra, at ministeriet under hensyn til sagens hidtidige forløb vil foranledige, at De hurtigt modtager en afgørelse.

Jeg har udbedt mig underretning om, hvad der videre sker i sagen.

...«

I en skrivelse af 11. juni 1986 meddelte arbejdsministeriet mig, at ministeriet fandt, at ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen skulle træffe afgørelse i sagen, og at nævnet var blevet anmodet om at træffe en hurtig afgørelse.

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 23. marts 1987 meddelte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen mig følgende:

»Folketingets ombudsmand har i brev af 23. december 1986 til ankenævnet anmodet nævnet om at undergive (A's) sag en fornyet overvejelse.

Ifølge ankenævnets afgørelse den 2. oktober 1986 har pågældende ikke krav på at modtage arbejdsløshedsdagpenge under deltagelse i et årskursus på Danmarks Lærerhøjskole i Odense, der begyndte i september 1982.

Ankenævnet bemærkede, at det forhold, at direktoratet i to andre tilfælde har godkendt en deltagelse i tilsvarende kurser med bevarelse af dagpengeretten - og at medlemmet var bekendt hermed - ikke i sig selv kan begrunde, at pågældende har krav på at få udbetalt dagpenge, som hun iøvrigt ikke er berettiget til.

Ankenævnet fandt, at det forhold, at en medarbejder i direktoratet efter det oplyste telefonisk har foreslået pågældende at fortsætte på kurset, indtil hun fik en afgørelse fra direktoratet, ikke havde kunnet give hende en berettiget forventning om, at hun ville blive anset for dagpengeberettiget.

Ombudsmanden har i brev af 23. december 1986 bl.a. bemærket, at arbejdsdirektørens afgørelse i de to i sagen omhandlede tilfælde, hvor der er sket godkendelse af deltagelse i tilsvarende kurser med bevarelse af dagpengeretten, efter ombudsmandens opfattelse indebærer en vurdering af det pågældende kursus' indhold, jfr. den dagældende § 62, stk. 2, jfr. stk. 3.

Ankenævnet burde efter ombudsmandens opfattelse have taget udgangspunkt i, at det på det tidspunkt, da pågældende fulgte det i sagen omhandlede kursus, var gældende praksis, at arbejdsløshedskassemedlemmer kunne deltage i årskursus på Danmarks Lærerhøjskole i Odense med bevarelse af dagpengeretten.

Ombudsmanden har endvidere bemærket, at efter ombudsmandens opfattelse måtte direktoratets overvejelser om at ændre praksis stille særlige krav til sagsbehandlingen, som direktoratet gav eventuelle verserende sager, herunder pågældendes sag, i den tid, da overvejelserne foregik. Ombudsmanden sigter herved til, at direktoratet burde have tilrettelagt sin sagsbehandling på en sådan måde, at det blev undgået, at arbejdsløshedskassemedlemmer i god tro igennem længere tid deltog i årskursus og derved - som det senere viste sig - afskar sig fra at modtage arbejdsløshedsdagpenge. Hvis pågældende f. eks. havde modtaget oplysninger om den tvivl, der var opstået med hensyn til holdbarheden af den hidtidige praksis, kunne hun have ophørt med at følge den omhandlede undervisning og indtræde i dagpengeretten. Direktoratets afgørelse (i skrivelse af 29. august 1983) blev truffet på et tidspunkt, da det omhandlede kursus var afsluttet, og afgørelsen havde i realiteten karakter af ændring af praksis med tilbagevirkende kraft. Dette skal sammenholdes med, at pågældende som nævnt ikke modtog en relevant vejledning om, hvorledes hun skulle forholde sig til trods for, at hun efterlyste en sådan vejledning.

Direktoratet har hertil bemærket, at med hensyn til medlemmets positive forventninger om bevarelse af dagpengeretten under årskurset, har Funktionærernes og Tjenestemændenes Fælles-Arbejdsløshedskasse ved afgørelse af 24. november 1982 afslået at udbetale dagpenge til medlemmet. Direktoratet beklager fortsat, at direktoratet i to sammenlignelige tilfælde er nået frem til et andet resultat, ligesom der kan herske usikkerhed om direktoratets eventuelle underretning af pågældende. Imidlertid ser direktoratet ikke, at dette umiddelbart kan begrunde, at medlemmet har krav på at få udbetalt dagpenge, idet de to tidligere afgørelser strider mod pkt. A, V, b, i arbejdsdirektoratets dagældende cirkulære af 27. juni 1979, og således ikke bør tages som udtryk for gældende ret.

Sagen har været på møde i ankenævnet den 12. marts 1987.

Ankenævnet finder på baggrund af det af ombudsmanden anførte at måtte lægge til grund, at der forelå en godkendelse af tilsvarende kurser på det tidspunkt, hvor medlemmet ansøgte om godkendelse af dagpenget under deltagelse i årskurset på Danmarks Lærerhøjskole, jfr. pkt. A, V, b, i kursuscirkulæret, og at denne godkendelse ikke var tilbagekaldt.

Ankenævnet finder herefter ikke grundlag for at nægte (A) dagpenge under deltagelse i det omhandlede kursus.«

Jeg meddelte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.