



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg
1240 København K

Beskæftigelsesministeriet
Ved Stranden 8
1061 København K

Tlf. 72 20 50 00
E-mail bm@bm.dk
www.bm.dk

CVR 10172748
EAN 5798000398566

Finansudvalget har i brev af 6. april 2010 stillet følgende spørgsmål nr. 2 (FIU § 17 alm. del), som hermed besvares.

4. maj 2010

Sagsnr. 2010-0003606

Spørgsmål nr. 2:

”Ministeren bedes kommentere vedhæftede henvendelse af 1. februar 2010 fra ak samvirke.”

Endeligt svar:

Finansudvalgets spørgsmål giver mig anledning til at kommentere 3 forhold:

AK Samvirke har i et brev af 27. april 2010, som Finansudvalget har modtaget i kopi, fremkommet med yderligere bemærkninger til sagen. Jeg inddrager disse bemærkninger i mit svar.

1. REFUSIONSREGLERNES FORMÅL

AK Samvirkes brev af 1. februar 2010 til Finansudvalget nødvendiggør i første række en redegørelse for refusionsreglerne, herunder deres baggrund og formål.

Refusionsreglerne er fastsat med hjemmel i bl.a. arbejdsløshedsforsikringslovens § 79, stk. 5, der blev vedtaget i 2003 med tilslutning fra regeringspartierne og Dansk Folkeparti, Kristendemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialdemokraterne.

Formålet med refusionsreglerne er, at a-kassernes incitament til at administrere korrekt og begrænse fejludbetalinger ikke må svækkes. Derfor falder a-kassernes ret til refusion som udgangspunkt bort for så vidt angår beløb, som et medlem får ret til på grund af de generelle forvaltningsretlige principper om retssikkerhed, når a-kassen har begået en fejl.

AK Samvirke har i brevet af 1. februar 2010 (side 3, foruden) anført følgende:

”Dertil kommer, at det er svært at forstå, at en efterfølgende udbetaling af ydelser, der ville have været refusion for, nu ikke giver refusion. Ånden i refusionsreglerne om kasseansvar er efter vores opfattelse, at a-kasserne skal dække fejludbetalinger, som der ikke er hjemmel til, og ikke at de skal have ’dummebøder’ for senere udbetaling af refusionsberettigede ydelser.”

AK Samvirke har i brevet af 27. april 2010 (side 2, foruden) anført følgende:

"Med hensyn til refusionsproblemstillingen, som naturligvis er af vital betydning for a-kasserne, er det vigtigt at holde sig for øje, at a-kassernes eventuelle fejlagtige administration, i det omfang a-kasserne efterfølgende har skullet efterbetale efterløn til medlemmerne, oprindeligt har sparet statskassen for et tilsvarende beløb. Det vil derfor være helt urimeligt med henvisning på problemets opståen, som er udmærket beskrevet i Rigsrevisionens notat, at udskrive en "dummebøde" til a-kasserne."

AK Samvirkes antagelse om "ånden" i refusionsreglerne er ikke rigtig. Den er i strid med refusionsbekendtgørelsens ordlyd og forarbejderne til bemyndigelsesbestemmelsen. Til gengæld er det rigtigt, at a-kasserne som udgangspunkt selv skal betale for egne fejl.

Ifølge bekendtgørelse nr. 587 af 26. juni 2003 om a-kassernes ret til refusion for udbetalte ydelser § 2, stk. 1, har en a-kasse ret til refusion fra staten for ydelser, der er udbetalt med rette.

Bekendtgørelsens § 2, stk. 2, fastslår imidlertid:

"Hvis en a-kasse har begået fejl i sagsbehandlingen og Arbejdsdirektoratet eller Arbejdsmarkedets Ankenævn som følge heraf træffer afgørelse om, at medlemmet har ret til en ydelse, falder a-kassens ret til refusion væk."

Refusionsreglerne er fastsat i medført af §§ 79, stk. 5, og 86, stk. 6 i lov om arbejdsløshedsforsikring.

§ 79, stk. 5, blev tilføjet med lov nr. 415 af 10. juni 2003 om ændring af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a.:

"I de senere år sker det i stigende omfang, at medlemmer, der ikke opfylder arbejdsløshedsforsikringslovens betingelser for ret til ydelser, får tilkendt ret til en ydelse på grundlag af forvaltningsretlige principper eller god forvaltningsskik, fx kravet om skriftlighed i bebyrdende afgørelser (kundgørelsessager) eller realudligning. Også i disse tilfælde anses ydelserne for at være udbetalt med rette. Det betyder, at en arbejdsløshedskasse modtager refusion, selv om kassen har begået en fejl.

Det forhold, at arbejdsløshedskasserne i sådanne situationer friholdes for et økonomisk ansvar, bidrager til, at deres incitament til at administrere korrekt svækkes.

Regeringen finder, at det er vigtigt, at styrkelsen af medlemmernes retssikkerhed ved anvendelse af generelle forvaltningsretlige principper ikke må medføre, at arbejdsløshedskassernes incitament til at administrere korrekt og begrænse fejludbetalinger svækkes. Det foreslås derfor, at direktøren for Arbejdsdirektoratet får bemyndigelse til at fastsætte regler om, at en arbejdsløshedskasses refusion kan bortfalde for beløb, som et medlem får ret til på grund af anvendelse af de generelle forvaltningsretlige principper, når kassen har begået fejl."

Ifølge lovforslagets bemærkninger er formålet med - eller ånden i - refusionsreglerne altså at sikre, at a-kasserne har et incitament til at administrere korrekt.

Som det også fremgår udtrykkeligt af ordlyden i refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, er det tilsigtet, at en a-kasses krav på refusion for en retsmæssig udbetaling bortfalder, når Arbejdsdirektoratet eller Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg (tidligere Arbejdsmarkedets Ankenævn) fastslår, at a-kassen har begået fejl i sagsbehandlingen.

Dette formål skal Beskæftigelsesministeriet holde for øje ved bedømmelsen af, om der i en konkret sag kan dispenseres fra refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Dispensationsregler skal generelt anvendes restriktivt. Det betyder i forhold til disse sager, at Beskæftigelsesministeriet ikke kan meddele dispensation, hvis formålet med refusionsreglerne derved forspildes.

Jeg må i den forbindelse understrege, at Beskæftigelsesministeriet på intet tidspunkt har fulgt den administrative praksis, som AK Samvirke i brevet af 27. april 2010 (side 3midt for) hævder, nemlig "... at yde refusion i det omfang a-kassens oprindelige afgørelser, er blevet tiltrådt af Arbejdsdirektoratet men efterfølgende ændret af sidste klageinstans ...".

Hvis man ønsker en anden retsstilling, må man lave reglerne om.

2. AKTSTYKKE 83 OG REFUSIONSSPØRGSMÅLET

AK Samvirke har i hvert fald tidligere været af den opfattelse, at sagstypen, som AK Samvirkes brev til Finansudvalget angår, ikke var omfattet af den bevillingsmæssige hjemmel i aktstykke 83.

Som det fremgår af AK Samvirkes brev af 1. februar 2010 har der været en korrespondance mellem AK Samvirkes advokat og Beskæftigelsesministeriets advokat.

I et brev af 1. juli 2009 til Kammeradvokaten oplyste AK Samvirkes advokat følgende:

"Mine klienters ønske om et møde med Beskæftigelsesministeren hang selsagt sammen med, at sagerne ikke er omfattet den bevillingsmæssige Aktstykke 83, og at det derfor var naturligt og selvfølgelig at drøfte med Beskæftigelsesministeren, hvorledes denne parallelle problemstilling skulle løses."

Jeg forstår AK Samvirkes brev til Finansudvalget på den måde, at AK Samvirke nu har en anden opfattelse. AK Samvirke har dog ikke forklaret, hvorfor man har ændret opfattelse af de retlige forhold.

Det er fortsat Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at aktstykke 83 hverken retligt eller bevillingsmæssigt omfatter den sagstype, som AK Samvirkes brev til Finansudvalget angår.

Sagstypen udspringer af en afgørelse truffet af Arbejdsmarkedets Ankenævn i april 2008. Ankenævnet tog ved afgørelsen stilling til udstrækningen af a-kassernes

vejledningspligt i forbindelse med medlemmernes valg mellem den "gamle" efterlønsordning og den "fleksible" efterlønsordning.

Ankenævnet fandt, at a-kasserne burde have vejledt medlemmerne om, at de - hvis de valgte den fleksible efterlønsordning - havde mulighed for at få feriepenge udbetalt uden afholdelse af ferie og uden fradrag i efterlønnen.

Ankenævnets afgørelse blev som nævnt truffet i april 2008. Refusionsspørgsmålet vedrørende disse sager opstod således først flere måneder efter, at Beskæftigelsesministeriet havde forelagt aktstykke 83 for Finansudvalget. Der er derfor ikke belæg for konstateringen side 2, 4. afsnit, i brevet til Finansudvalget af, at Beskæftigelsesministeriet i forbindelse med aktstykket "havde overset eller undladt" denne type af sager.

Som det fremgår af aktstykke 83 (punkt b.), tager aktstykket sigte på 2 typer sager, hvori Arbejdsmarkedets Ankenævn traf afgørelser primo september 2006.

Disse 2 sagstyper angår situationer, der er faktisk forskellige fra den sagstype, som AK Samvirkes brev angår. Sagerne angik ikke udstrækningen a-kassernes vejledningsforpligtelse i forhold til at undgå fradrag for feriepenge i forbindelse med medlemmernes valg af efterlønsordning. Sagerne angik derimod udstrækningen af a-kassernes vejledningspligt over for efterlønsmodtagere, der var omfattet af den fleksible efterlønsordning, og som indsendte feriekort til attestation i forbindelse med afvikling af ferie.

Desuden er der den forskel i forhold til de sager, der er omfattet af aktstykket, at ministeriet anfægtede ankenævnets afgørelser ved domstolene. Det vender jeg straks tilbage til. Ankenævnets afgørelser i de nye sagstyper er derimod ikke anfægtet ved domstolene.

Aktstykke 83 er ikke udtryk for en administrativ praksis for dispensation, som a-kasserne ud fra en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning kan støtte ret på i relation til den sagstype, som AK Samvirkes brev angår.

Lighedsgrundsætningen rækker ikke længere, end at kun helt sammenlignelige sager skal behandles ens. Lighedsgrundsætningen indebærer, at en forvaltningsafgørelse ikke må indebære en vilkårlig afvigelse fra en ellers fast administrativ praksis for helt sammenlignelige sager.

Sagstypen, som AK Samvirkes brev angår, er ikke sammenlignelig med sagstyperne, der er omfattet af aktstykke 83, og aktstykke 83 er i øvrigt ikke udtryk for en fast administrativ praksis, men for en dispensation. Dispensationer skal som tidligere nævnt anvendes restriktivt.

Aktstykke 83 omfatter som nævnt to sagstyper om vejledning i forbindelse med efterlønsmodtageres afholdelse af ferie, hvor Arbejdsmarkedets Ankenævn fandt, at a-kasserne burde have vejledt efterlønsmodtagerne om muligheden for at få feriepenge udbetalt uden afholdelse af ferie og uden fradrag i efterlønnen.

Den ene kategori drejer sig om tilfælde, hvor efterlønsmodtageren alene havde sendt sit feriekort til attestation i a-kassen, men ikke bedt om vejledning.

Det var ministeriets opfattelse, at a-kassens vejledningspligt i et sådant tilfælde måtte være mindre vidtgående, end den Arbejdsmarkedets Ankenævn havde lagt til grund. Det var således Beskæftigelsesministeriets vurdering, at en a-kasse ikke var forpligtet til af egen drift at vejlede efterlønsmodtageren om muligheden for dobbeltforsørgelse - af AK Samvirke side 2 forneden betegnet som en "spekulationsmulighed".

Som bekendt udtog Beskæftigelsesministeriet stævning imod Arbejdsmarkedets Ankenævn med påstand om, at afgørelsen var ugyldig.

Østre Landsret afviste imidlertid sagen fra domstolene med den begrundelse, at ministeriet hverken havde en økonomisk eller retlig interesse i sagen. Og i forlængelse heraf fik den daværende beskæftigelsesminister Finansudvalgets tilslutning til aktstykke 83 om at yde a-kasserne refusion ved dispensation fra refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Sagstypen, som AK Samvirkes brev angår, kan ikke sammenlignes med denne kategori, hvor a-kasserne ikke blev bedt om vejledning, men blot modtog et feriekort til attestat.

Sagstypen, som AK Samvirkes brev angår, drejer sig nemlig om tilfælde, hvor medlemmet blev vejledt, men ifølge Arbejdsmarkedets Ankenævn blev vejledt forkert eller mangelfuldt af a-kassen.

Sagstypen, som AK Samvirkes brev angår, er i en vis grad beslægtet med den anden kategori, som aktstykke 83 angår.

Denne kategori af sager drejede sig om tilfælde, hvor efterlønsmodtagerne havde anmodet a-kassen om vejledning, men havde fået forkert eller mangelfuld vejledning. Som det udtrykkeligt fremgår af aktstykke 83, fik a-kasserne kun refusion for denne kategori af sager, fordi det var praktisk vanskeligt at skelne de to sagskategorier fra hinanden. Det var nemlig bevismæssigt vanskeligt at afgøre, om efterlønsmodtagerne havde bedt om vejledning i forbindelse med indsendelse af feriekortet. Der blev således ikke ydet dispensation, fordi ministeriet anså sig for at være retlig forpligtet til at dispensere fra refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Beskæftigelsesministeriets holdning på dette punkt er AK Samvirke velkendt.

Jeg vil samtidig henlede Finansudvalgets opmærksomhed på det forhold, at AK Samvirke på vegne af to a-kasser forud for aktstykke 83 havde anlagt retssag mod Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet med påstand om refusion eller erstatning for ydelser, som a-kasserne havde udbetalt i sager, hvor efterlønsmodtageren havde bedt om vejledning, men ikke fået korrekt vejledning om muligheden for at få feriepenge udbetalt uden afholdelse af ferie og uden fradrag i efterlønnen. Direktoratet og ministeriet bestred, at a-kasserne havde krav på refusion eller erstatning.

Efter aktstykke 83 hævdede AK Samvirke retssagen. AK Samvirke nedlagde i den forbindelse påstand om, at Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet skulle betale sagsomkostninger. AK Samvirke gjorde gældende, at direktoratet og ministeriet med aktstykket havde anerkendt a-kassernes krav.

Københavns Byret afviste ved kendelse af 8. maj 2008, at Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet med aktstykke 83 havde anerkendt a-kassernes krav, og tilkendte derfor ikke a-kasserne sagsomkostninger. Beskæftigelsesministeriet var med andre ord ikke den tabende part i retssagen.

Københavns Byret anførte i kendelsen:

"Retten finder ikke tilstrækkeligt grundlag for at kunne fastslå, om aktstykke 83 kan sidestilles med, at de sagsøgte har taget bekræftende til genmæle over de af sagsøger nedlagte påstande."

AK Samvirke indbragte ikke afgørelsen for Østre Landsret.

Der er i øvrigt ingen tilsvarende praktiske vanskeligheder forbundet med at identificere de sager, som AK Samvirkes brev til Finansudvalget angår. Derfor kan AK Samvirke heller ikke på grundlag af en forvaltningsretlig lighedsgrundsætning gøre krav på dispensation fra refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Som fremhævet indledningsvis har refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, til formål at sikre, at a-kasserne har et incitament til at administrere korrekt, og at a-kasserne som udgangspunkt selv skal betale for egne fejl.

Den praksis, som Arbejdsmarkedets Ankenævn og sidenhen Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har udviklet siden afgørelserne i september 2006, fastslår, at a-kasserne har en meget streng og omfattende vejledningspligt.

Østre Landsrets føromtalte afvisningsdom fastslår, at Beskæftigelsesministeriet som følge af en manglende økonomisk eller retlig interesse ikke kan anfægte denne praksis. Ministeriet er derfor forpligtet til at lægge praksis til grund ved administrationen af refusionsreglerne. Det gælder herunder også, når ministeriet bedømmer, om der i en konkret sag kan meddeles dispensation fra refusionsbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Hvis Beskæftigelsesministeriet herefter meddeler dispensation i det omfang, som AK Samvirke kræver, vil ministeriet medvirke til at slække a-kassernes incitament til at opfylde den strenge vejledningspligt over for medlemmerne. Det vil være i strid med motiverne for arbejdsløshedsforsikringslovens § 79, stk. 5, som blev vedtaget af et bredt folketingsflertal.

A-kasserne har en direkte økonomisk interesse i de afgørelser, som ankenævnet og beskæftigelsesudvalget har truffet, men ingen a-kasse har taget skridt til at indbringe en afgørelse for domstolene. AK Samvirke har ikke oplyst om årsagen til dette manglende initiativ.

Beskæftigelsesministeriet må derfor gå ud fra, at AK Samvirke og dets medlemmer er helt enige i den strenge fortolkning af vejledningspligten, som Arbejdsmarkedets Ankenævn og sidenhen Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg har anlagt.

Hvis AK Samvirke eller for den sags skyld den enkelte a-kasse måtte have en anden opfattelse af, hvad en korrekt fortolkning af reglerne skulle føre til, kan AK Samvirke eller den enkelte a-kasse anlægge sag mod Ankestyrelsens Beskæftigelsesudvalg eller tidligere Arbejdsmarkedets Ankenævn med henblik på at få fastlagt retsstillingen.

3. SAGSFORLØBET

Jeg må afvise AK Samvirkes bemærkninger i brevet af 27. april 2010 (side 2, midt for) om, at Arbejdsdirektoratet har udvalgt, hvilke sager der skulle forelægges for Arbejdsmarkedets Ankenævn, og at Beskæftigelsesministeriet trak behandlingen af sager ud, indtil AK Samvirke rettede henvendelse til Finansudvalget. Sagsforløbet viser, at det ikke forholder sig sådan.

Ved brev af 20. maj 2009 modtog jeg en henvendelse fra AK Samvirkes advokat. Advokaten bad om et møde med mig.

AK Samvirkes advokat anførte bl.a. følgende:

Sagen har haft og har vel en sådan politisk og pressemæssig bevågenhed, at det er fristende for mine klienter at involvere de i den anden sag tidligere involverede parter (de politiske partier, Statsrevisorerne, Rigsrevisionen og offentligheden) i sagen på nuværende tidspunkt, men vi ønsker sikkerhed for, at Ministeren ikke kan eller ønsker at bekræfte, at A-kasserne modtager refusion i disse sager, før mine klienter går videre med sagen."

I brevet anførte advokaten endvidere, at han fra AK Samvirke havde fået instruktion om at stævne Beskæftigelsesministeriet, for det tilfælde at ministeriet traf afgørelse om afslag på refusion.

På dette tidspunkt havde Beskæftigelsesministeriet endnu ikke modtaget en klage over en afgørelse fra Arbejdsdirektoratet om afslag på refusion i den sagstype, som AK Samvirkes brev til Finansudvalget angår. Via Arbejdsdirektoratet modtog ministeriet en sådan klage den 26. maj 2009.

Da AK Samvirke havde valgt at rette henvendelse via sin advokat, og da advokaten varslede et sagsanlæg, fandt jeg det både rigtigt og naturligt at lade henvendelsen besvare via ministeriets advokatforbindelse, Kammeradvokaten.

Over for Finansudvalget kan jeg endvidere bekræfte, at jeg ikke på det tidspunkt, da refusionsspørgsmålet var under administrativ behandling i ministeriet, fandt grundlag for at mødes med AK Samvirke. Som jeg via Kammeradvokaten oplyste til AK Samvirkes advokat, ønskede jeg ikke at kommentere konkrete klagesager endsige give et generelt forhåndstilsagn om refusion til a-kasserne.

Kammeradvokaten forsøgte at få et møde i stand med AK Samvirkes advokat. Formålet var at få klarhed over, om AK Samvirkes henvendelse via advokaten tog sigte på en politisk præget dialog om refusionsspørgsmålet eller en dialog om det juridiske grundlag for refusion.

Kammeradvokaten og AK Samvirkes advokat traf aftale om at holde møde den 22. september 2009. Mødet blev ikke til noget, idet AK Samvirkes advokat umiddelbart inden mødets afholdelse aflyste med besked om, at advokaten ville vende tilbage. Kammeradvokaten hørte dog ikke siden fra AK Samvirkes advokat.

Jeg forstår nu på AK Samvirkes brev af 27. april 2010, at AK Samvirkes beslutning om at lade sin advokat skrive brevet af 20. maj 2009 om et møde, alene var

motiveret af "... ønsket om, at sagen blev fremstillet juridisk korrekt ..." Jeg kan derfor kun beklage, at AK Samvirkes advokat aflyste mødet med Kammeradvokaten og ikke siden hen vendte tilbage.

Som jeg nævnte på samrådet den 8. april 2010, traf ministeriet herefter afgørelse om afslag på refusion i en af de andre sagstyper end den, AK Samvirke har nævnt i sin henvendelse i november 2009.

Den 28. januar 2010 traf Beskæftigelsesministeriet den første afgørelse om afslag på refusion i den sagstype, som AK Samvirkes brev til Finansudvalget angår. Afgørelsen forelå således, da AK Samvirke rettede henvendelse til Finansudvalget.

I begyndelsen af marts 2010 traf ministeriet afgørelse om afslag på refusion i den tredje sagstype.

Beskæftigelsesministeriets sagsbehandlingstid har været påvirket af, at afgørelsen var den første for så vidt angik sagstypen, som AK Samvirkes brev til Finansudvalget drejer sig om. Det samme gør sig gældende for de to andre sagstyper.

Det måtte antages, at afgørelserne ville kunne få præcedensvirkning for et meget betydeligt antal sager. Behandlingen af sagerne nødvendiggjorde derfor grundige og principielle overvejelser om sagernes korrekte juridiske afgørelse.

Venlig hilsen

Inger Støjberg