



## Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringens ændring af afgørelse til skade for klageren

FOB nr. 84.32

*Udtalt, at ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen efter min opfattelse savnede kompetence til - i et tilfælde som det foreliggende - at træffe en afgørelse, der i forhold til den påklagede afgørelse indebar en væsentligt skærpet reaktion over for klageren (B).*

*B havde indbragt en afgørelse fra arbejdsdirektoratet om, at hun ikke fandtes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvorfor hun skulle dokumentere rådighed, inden dagpenge igen kunne udbetales. Ankenævnet fandt det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at B ikke havde stået til rådighed, men fandt, at B havde udvist arbejdsvægring, hvorfor hun ikendtes 2 ugers karantæne samt skulle dokumentere 5 ugers uafbrudt arbejde, før der igen kunne udbetales dagpenge.*

*Henstillet til ankenævnet at undergive sagen en fornyet behandling og at meddele B en ny afgørelse.*

*(J. nr. 1983-582-02).*

Advokat A klagede for B over, at ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen i skrivelse af 29. juni 1982 ikendte hende 2 ugers karantæne på grund af arbejdsvægring, jfr. arbejdsløshedslovens § 63, stk. 1, nr. 1. Ankenævnet traf samtidig afgørelse om, at B - da hun »inden for 12 måneder er idømt karantæne for et andet forhold« - skulle »dokumentere 5 ugers uafbrudt arbejde på fuld tid, før der på ny kan udbetales hende dagpenge«.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at arbejdsformidlingen i Slagelse den 15. november 1979 henviste B, der var deltidsforsikret medlem af Handels- og Kontorfunktionærernes Arbejdsløshedskasse, til arbejde hos A/S C til tiltrædelse efter aftale.

De faktiske oplysninger, der lå til grund for ankenævnets afgørelse om, at B skulle ikendes karantæne på grund af arbejdsvægring, var indeholdt i et indberetningsskema fra arbejdsformidlingen i Slagelse.

Ifølge indberetningsskemaet havde arbejdsgiveren over for arbejdsformidlingen oplyst, at B ikke ønskede ansættelse, da hun mente, hun var for kvalificeret til jobbet og også var »bange for lørdagsarbejde«. (Arbejdsgiveren havde givet disse oplysninger på en blanket, som han udfyldte den 20. november 1979. Blanketten, som jeg rekvirerede fra arbejdsformidlingen i Slagelse, sås ikke tidligere at have foreligget ved arbejdsdirektoratets og ankenævnets behandling af sagen).

I indberetningsskemaet (rubrikken »Medlemmets forklaring på det anførte«) var der anført følgende om B's forklaring vedrørende samtalen med arbejdsgiveren:

»Medlemmet forklarer, at arbejdsgiveren oplyste, at arbejdet bestod i telefonordremodtagelse og kartoteksarbejde. Medlemmet forklarer, at hun i en år-række havde arbejdet selvstændigt som sekretær i en salgsafdeling i en industrivirksomhed. Arbejdsgiveren udtalte, at han havde brug for en nyuddannet, mere krævede arbejder ikke.

Arbejdsgiveren gjorde opmærksom på, at der var skiftende lørdagsvagt. Det var medlemmet ikke begejstret for, dels på grund af vanskeligheder med børnepasning på lørdage, men ikke mindst fordi der ikke er busforbindelse. Første bus går fra (X) kl. 9,26 med ankomst til Ringsted kl. 9,53. Medlemmet har ikke privat transportmulighed.«

Indberetningsskemaets rubrik »Medlemmets grund til arbejdsophør/arbejdsvægringen« var ikke udfyldt.

Under sagens behandling i arbejdsdirektoratet tog direktoratet initiativ til, at der blev tilvejebragt oplysninger om B's transport- og børnepasningsmuligheder.

I skrivelse af 29. maj 1981 tog arbejdsdirektoratet stilling til sagen. Direktoratet anførte, »at da medlemmet kun har børnepasningsmuligheder en del af dagen, skal medlemmet udelukkes fra retten til dagpenge indtil der foreligger dokumentation for børnepasning i fornødent omfang.

Endvidere finder direktoratet, at medlemmets transportproblemer må kræves løst, før der igen kan udbetales dagpenge, jfr. arbejdsløshedslovens § 62, stk. 1.

...«

I skrivelse af 15. juni 1981, hvorved B indbragte sagen for ankenævnet, anførte hun bl.a., at hun ikke havde nægtet at tage det anviste arbejde, og hun oplyste nærmere om sine transport- og børnepasningsmuligheder.

I skrivelsen af 29. juni 1982, hvorved ankenævnet tog stilling til sagen, anførte nævnet bl.a. følgende:

» ...

Ankenævnet finder det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at medlemmet ikke har stået til rådighed for arbejdsmarkedet.

Ankenævnet har herved lagt vægt på medlemmets forklaring om, at hun ikke har nægtet at overtage anvist arbejde på grund af børnepasningsproblemer, og at hun har mulighed for transport.

Ankenævnet finder derimod, at medlemmet ikke har haft en i arbejdsløshedslovens forstand fyldestgørende grund til ikke at overtage det anviste arbejde,

jfr. arbejdsløshedslovens § 63, stk. 1, nr. 1, hvorfor medlemmet bør idømmes 2 ugers karantæne.

Da medlemmet indenfor 12 måneder er idømt karantæne for et andet forhold finder ankenævnet at forholdet den 15. november 1979 bør tillægges gentagelsesvirkning, og at medlemmet herefter bør dokumentere 5 ugers uafbrudt arbejde på fuld tid før der på ny kan udbetales hende dagpenge.

...«

I skrivelse af 31. januar 1983 rettede advokat A for B henvendelse til ankenævnet. A anmodede om aktindsigt i sagen og anførte bl.a., at »min klient står uforstående over for afgørelsen, idet den anvendte begrundelse er en helt anden end den, tidligere instanser har anvendt, og min klient har således ikke haft lejlighed til at udtale sig om, hvorfor det anviste arbejdsforhold ikke kom i stand«.

Med skrivelse af 9. marts 1983 sendte ankenævnet A kopi af sagens akter.

I sin klage af 26. maj 1983 til mig anførte A bl.a. følgende:

» ...

Sagen drejer sig om en kendelse afsagt af ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen den 29. juni 1982. Ved kendelsen lægges det til grund, at min klient ikke har haft en i arbejdsløshedslovens forstand fyldestgørende grund til ikke at overtage et anvist arbejde.

Dette var en begrundelse, som man ikke tidligere i sagen havde anvendt, og som min klient derfor ikke havde haft lejlighed til at udtale sig om. Inden der blev truffet afgørelse i sagen i ankenævnet bad man heller ikke min klient om en udtalelse, selvom dette havde været naturligt, idet de tidligere afgørelser i sagen alene havde statueret, at min klient ikke var til rådighed for arbejdsmarkedet. Det var det sagen drejede sig om, og det var det min klient tidligere havde udtalt sig om og argumenteret imod.

Jeg finder herved, at der er sket en formel fejl i sagsbehandlingen.

...«

A anførte endvidere, at han fandt, at afgørelsen var materielt forkert, og han bad mig om at gennemgå sagen og eventuelt foranledige, at denne blev hjemvist til fornyet behandling i ankenævnet, »eller eventuelt udvirke, at der bevilges min klient fri proces«.

I en udtalelse af 15. august 1983 til mig anførte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen følgende:

» ...

Ankenævnet fandt ikke, at der var fornødent grundlag for at rejse en rådighedssag, men mente, at medlemmet ved sine udtalelser havde bevirket, at

arbejdsforholdet ikke kom i stand, og at hun derved havde gjort sig skyldig i et forhold, der måtte sidestilles med arbejdsvægring, jfr. arbejdsløshedslovens § 63, stk. 1, nr. 1.

Ankenævnet har endvidere lagt vægt på, at medlemmets udtalelser ifølge indberetningen ikke synes at imødegå arbejdsgiverens udtalelser, og ankenævnet har derfor ikke fundet anledning til at indhente yderligere udtalelse fra medlemmet.

...«

I en skrivelse af 20. september 1983 til mig anførte A bl.a.:

» ...

Med hensyn til skrивelsen af 15. august 1983 skal jeg blot bemærke, at denne på udmærket måde viser, hvor betænkelig det er at afgøre sager af denne karakter ved et skrivebord.

Der lægges vægt på en udtalelse fra arbejdsgiveren, der er refereret af en medarbejder formentlig på arbejdsformidlingen i Slagelse. Jeg har ikke i forbindelse med min anmodning om aktindsigt modtaget noget skriftligt materiale fra arbejdsgiveren.

Der lægges ligeledes vægt på, hvad min klient skulle have forklaret ligeledes en medarbejder på arbejdsformidlingen eller rettere, hvad denne medarbejder har opfattet.

Når man tager i betragtning, at sagens udfald var overordentlig belastende for min klients situation, finder jeg fortsat, at sagsbehandlingen var mangelfuld, jfr. de i min skrivelse af 25. maj 1983 fremførte betragtninger.«

I en skrivelse af 12. oktober 1983 anmodede jeg ankenævnet om en begrundet udtalelse om, hvorvidt ankenævnet på grundlag af en klage fra B havde været beføjet til at træffe en for hende mere byrdefuld afgørelse end den påklagede (reformatio in pejus) (punkt 1 i min skrivelse).

Jeg anførte endvidere følgende:

»2...

For så vidt ankenævnet finder, at det ovenfor under 1 anførte spørgsmål må besvares bekræftende, udbeder jeg mig en nærmere begrundet udtalelse om årsagen til, at ankenævnet på det foreliggende grundlag har fundet det godtgjort, at (B) under ansættelsessamtalen har udvist et forhold, der må sidestilles med arbejdsvægring.

Jeg bemærkede herved, at der i sagen kun foreligger sparsomme og til dels divergerende oplysninger om, hvad der passerede under ansættelsessamtalen (herunder om, i hvilken sammenhæng (B's) udtalelser faldt), og at hun ikke - som følge af, at ankenævnet i modsætning til arbejdsdirektoratet bedømte sagen som et spørgsmål om arbejdsvægring - over for ankenævnet

har haft anledning til at fremkomme med sine bemærkninger specielt om dette spørgsmål.

3. Jeg anmoder endelig ankenævnet om en udtalelse om baggrunden for, at ankenævnet i afgørelsen i skrivelsen af 29. juni 1982 har bestemt, at »medlemmet ... bør dokumentere 5 ugers uafbrudt arbejde på *fuld tid* (min fremhævelse), før der på ny kan udbetales dagpenge«.

Jeg henviser herved til, at (B) var *deltidsforsikret*, og til AK-cirkulære nr. 76/79 af 4. juli 1979 om sanktionerne i forbindelse med vægring m.v., pkt. 2, jfr. nu bekendtgørelse nr. 719 af 22. december 1982 om betydningen for retten til arbejdsløshedsdagpenge af at undlade at overtage anvist arbejde og ophøre med arbejde, § 10 i slutningen.

...«

I en udtalelse af 21. december 1983 til mig anførte ankenævnet bl.a. følgende:

» ...

Ad 1. Ankenævnet har siden sin oprettelse anset sig for kompetent til at ændre påklagede afgørelser også til ugunst for klageren, såvel når der er tale om et ændret skøn som når der er fremkommet nye oplysninger i sagen.

Spørgsmålet om *reformatio in pejus* er ikke behandlet i arbejdsløshedsloven eller forarbejderne hertil, og heller ikke i ankenævnets forretningsorden.

For ankenævnets virksomhed gælder imidlertid, at nævnet som forvaltningsmyndighed har en vidtgående pligt til at søge sagen oplyst, og at fastlægge både det faktiske og det retlige grundlag for den afgørelse, der træffes (officialmaksimen).

Arbejdsdirektoratets afgørelse kan ifølge arbejdsløshedslovens § 99, stk. 1, påklages til ankenævnet af »vedkommende«, det vil sige enhver, som har en retlig interesse i at klage. I praksis betyder det, at afgørelser påklages af medlemmer af arbejdsløshedskasser eller af kassernes hovedledelse eller lokalafdelinger.

Det kan følgelig forekomme, at samme afgørelse påklages både af medlemmet og af kassen, og at disses interesser er modstridende, således at afgørelsen nødvendigvis må blive til ugunst for en af parterne.

Et forbud mod *reformatio in pejus* ville rejse det spørgsmål, om dette også skulle gælde i relation til arbejdsløshedskasserne, når en kasse er klager, idet kasserne ikke er egentlige offentlige myndigheder, men har en særlig status.

Netop kassernes retlige status rejser tvivl om hensigtsmæssigheden af overhovedet at anvende begrebet *reformatio in pejus* inden for arbejdsløshedsforsikringsystemet.

Hvis for eksempel et medlem af arbejdsdirektoratet er blevet pålagt en karantæne og pligt til tilbagebetaling af udbetalte dagpenge og i sin klage til anke-

nævnet sandsynliggør, at han har opfyldt sin oplysningspligt over for kassen, vil ankenævnet kunne fritage ham for pligten til at betale dagpenge tilbage, idet kassen pålægges eneansvar. Det er vel klart, at denne begunstigende ændring af direktoratets afgørelse vedrørende medlemmet af kassen vil blive opfattet som reformatio in pejus. Imidlertid finder nævnet, at en sådan omgørelsesret er uomgængelig nødvendig.

Det bemærkes iøvrigt, at arbejdsdirektoratet fungerer både som klageinstans i forhold til arbejdsløshedskassernes afgørelse, og som tilsynsmyndighed. Som tilsynsmyndighed kan direktoratet af egen drift tage en af en kasse afgjort sag op til realitetsbehandling. Der ligger således i tilsynsbeføjelsen, at direktoratet kan omgøre en kasses afgørelse, også når det er til ugunst for pågældende medlem.

Begge typer af sager kan påklages til ankenævnet.

Hvis man antog, at der bortset fra tilsynssagerne gjaldt et generelt forbud mod reformatio in pejus ville dette medføre, at direktoratet havde forskellige beføjelser til at træffe afgørelser i sagerne, selvom de vedrørte nøjagtigt samme problem, afhængigt af på hvilken måde sagen var rejst. Dette ville næppe være acceptabelt og ej heller hensigtsmæssigt, og det ville kunne give anledning til en uheldig forskelsbehandling af medlemmerne. Det begrebsmæssige grundlag for en sontring ville iøvrigt kunne give anledning til vanskeligheder i tilfælde, hvor en klagesag samtidig opstod som tilsynssag.

Da direktoratet således må antages at kunne ændre en klagesag til ugunst for medlemmet, er det ankenævnets opfattelse, at et forbud mod reformatio in pejus i relation til ankenævnet, som er den øverste administrative klageinstans, måtte have en særlig begrundelse, idet der er tale om to instanser inden for samme klagesystem.

Omvendt ville et forbud mod reformatio in pejus i direktoratet formentlig kræve en ændring af de principper, som tilsynet bygger på.

Når henses til det således anførte, må ankenævnet være af den opfattelse, at det falder inden for ankenævnets kompetence at ændre en påklaget afgørelse også til ugunst for klageren, hvad enten denne er et medlem eller en arbejdsløshedskasse.

Ad 2. Ankenævnet henviser til sin tidligere udtalelse af 15. august 1983, hvorefter nævnet i sin afgørelse har lagt vægt på, at medlemmets udtalelser ifølge indberetningen ikke synes at være i modstrid med det af arbejdsgiveren anførte. Ankenævnet fandt derfor ikke grundlag for at indhente yderligere udtalelser i sagen.

Ad 3. ...

I ankenævnets afgørelse står, at pågældende skal dokumentere 5 ugers arbejde til »fuld tid«. Der skulle rettelig have stået til »fuld sædvanlig tid«, hvilket for (B's) vedkommende skulle forstås som 5 ugers beskæftigelse med et time-tal, der svarer til hendes gennemsnitlige arbejdstid efter senest afgivne ledighedserklæring.

Man beklager denne fejlskrivning.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»1. Efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 88 fører arbejdsdirektøren tilsyn med de anerkendte arbejdsløshedskasser. I forbindelse med udøvelsen af dette tilsyn kan arbejdsdirektoratet af egen drift, f.eks. som led i en stikprøvekontrol, foretage en efterprøvelse af dispositioner eller enkeltafgørelser, der er truffet af en arbejdsløshedskasse i forhold til et medlem. Direktoratet kan herunder også træffe - eller udvirke at der træffes - en ny afgørelse til skade for det pågældende medlem. Efter lovens § 98, stk. 2, er arbejdsdirektøren tillige klageinstans i forhold til kassernes afgørelser om en række nærmere angivne forhold, herunder spørgsmål vedrørende dagpenget.

Det er almindeligt antaget, at det forhold, at der indgives klage til en klageinstans, der efter loven tillige har en almindelig tilsynskompetence, ikke afskærer myndigheden fra med udgangspunkt i den indgivne klage at foretage ganske samme efterprøvelse af den påklagede afgørelse, som den i sin egenskab af tilsynsmyndighed kunne have iværksat af egen drift.

Jeg er således enig med ankenævnet i, at arbejdsdirektoratet som klageinstans må anses for kompetent til på tilsvarende måde at ændre en påklaget afgørelse i en retning, der er mere byrdefuld for klageren (reformatio in pejus).

Jeg er derimod ikke være enig med ankenævnet i, at dette forhold kan tillægges betydning for fastlæggelsen af rækkevidden af ankenævnets kompetence i så henseende. En bedømmelse af dette spørgsmål må tage udgangspunkt i, hvad der gælder om arbejdsdirektoratets adgang til selv at ændre den afgørelse, der er genstand for klage til ankenævnet.

2. I den foreliggende sag traf arbejdsdirektoratet afgørelse på grundlag af en indberetning fra det stedlige arbejdsformidlingskontor. Indberetningen var foranlediget af, at Deres klient, der var tilmeldt arbejdsformidlingen som ledig, havde fået anvist et bestemt arbejde, men at arbejdsanvisningen ikke havde resulteret i, at et ansættelsesforhold var kommet i stand. Arbejdsløshedskassen mente ikke, at det passede burde få dagpengemæssige konsekvenser for Deres klient.

En sådan indberetning kan give anledning til overvejelse i forhold til bestemmelserne i lovens § 62 såvel som § 63.

Efter lovens § 62, stk. 1, nr. 5, således som denne bestemmelse blev affattet ved lov nr. 229 af 6. juni 1979, må dagpenge ikke udbetales til et medlem, »... som af anden grund (end dem, der er nævnt i nr. 1-4; min tilføjelse) ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet ...« ; og efter § 63, stk. 1, må dagpenge ikke udbetales til et medlem, »... som uden fyldestgørende grund vægrer sig ved at overtage et passende arbejde, der anvises ham af arbejdsformidlingen.

...«

Efter hver af disse bestemmelser beror afgørelsen i nogen grad på en skønsmæssig, herunder ofte også en bevismæssig, vurdering. I forhold til bestemmelsen i lovens § 63, stk. 1, gælder dette ikke mindst, når der - som i det foreliggende tilfælde - ikke er tale om en direkte anvendelse af den nævnte bestemmelse, men om en stillingtagen til, hvorvidt der i forbindelse med arbejdsanvisningen er udvist et forhold fra medlemmets side, der kan sidestilles med en egentlig arbejdsvægring, således at bestemmelsen kan anvendes analogt; jeg henviser nærmere herom til den sag, der er refereret i folketingets ombudsmands beretning for året 1981, s. 36 ff. Også valget mellem, om et foreliggende tilfælde bør bedømmes som en »rådighedssag« eller som en »vægringssag«, beror i nogen grad på et konkret skøn.

Ved sin afgørelse valgte arbejdsdirektoratet at bedømme den foreliggende sag i forhold til bestemmelsen i lovens § 62, stk. 1, nr. 5. Efter min opfattelse måtte direktoratet ved denne afgørelse anses for sit vedkommende at have gjort endeligt op med, hvorledes der i forhold til medlemmet skulle reageres i anledning af det passerede. Hvis Deres klient havde accepteret direktoratets afgørelse og i overensstemmelse hermed havde godtgjort sin rådighed, måtte direktoratet derfor være afskåret fra herefter, men i øvrigt på det foreliggende grundlag, at gøre gældende, at forholdet tillige måtte bedømmes efter reglerne om vægring og med henvisning hertil nu at fastsætte en i forhold til medlemmet skærpet sanktion i anledning af det passerede. Jeg bemærker herved, at arbejdsdirektoratets afgørelse, som nævnt i det foregående, beroede på en skønsmæssig vurdering, og at udfaldet af denne vurdering ikke kan anses for at overskride de rammer for skønsudøvelsen, loven sætter.

3. Efter forvaltningsrettens almindelige regler gælder det som et udgangspunkt, at en klageinstans ikke har en videregående adgang til at omgøre en påklaget afgørelse til skade for klageren end den, der *i det foreliggende tilfælde* ville tilkomme underinstansen.

Afvigelse herfra gælder, som allerede nævnt (ovenfor under pkt. 1), i det omfang, klageinstansen tillige er tillagt funktioner som tilsynsmyndighed og i denne egenskab af egen drift kan tage de underordnede instansers afgørelse op til efterprøvelse. Dette har betydning for arbejdsdirektoratets vedkommende, men ikke for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, der efter lovens § 99 udelukkende har funktion som klageinstans i forhold til afgørelser, der er truffet af arbejdsdirektoratet.

Afvigelse gælder endvidere i hvert fald i et vist omfang, hvor adgangen til klage står åben for flere. Dette er tilfældet for ankenævnet, idet klageadgangen til ankenævnet efter lovens § 99 står åben for »vedkommende«, det vil sige for enhver, der har en retlig interesse deri.

Hvis rettidig klage faktisk er indgivet af flere klageberettigede, der hver for sig over for klageinstansen nedlægger indbyrdes modstridende påstande, forudsætter den fastsatte klageordning nødvendigvis, at der må



kunne træffes afgørelser til skade for nogen af klagerne. I sådanne tilfælde opstår der ikke spørgsmål om reformatio in pejus.

Hvor der rettidigt alene er indgivet klage af en enkelt klageberettiget, indeholder den fastsatte klageordning ikke en tilsvarende nødvendig forudsætning om, at klageinstansen må kunne omgøre den påklagede afgørelse også til skade for den pågældende klager. Imidlertid må der i sådanne tilfælde dog anerkendes en vis adgang for klageinstansen til at træffe afgørelse reformatio in pejus.

Dette må således for det første antages at gælde, hvis klageinstansen i forbindelse med sin behandling af sagen finder, at den påklagede afgørelse er behæftet med en materiel ulovlighed. Til illustration kan nævnes, at et medlem har klaget til ankenævnet over en afgørelse fra arbejdsdirektoratet, der har medført en konkret begrænsning af medlemmets dagpengeret i form af en kortvarig karantæne; tænker man sig nu, at det under ankenævnets behandling af sagen kom frem, at medlemmet på grund af lovens almindelige regler om karenstid på det pågældende tidspunkt ikke opfyldte de almindelige betingelser for overhovedet at være dagpengeberettiget, kunne ankenævnet ikke antages at være afskåret fra at træffe afgørelse i overensstemmelse hermed, selv om nævnet samtidig måtte være af den opfattelse, at den fastsatte karantæne savnede fornødent grundlag, og uanset at resultatet blev en længerevarende standsning af en (i så fald fejlagtigt) påbegyndt udbetaling af dagpenge. En modsat antagelse ville indebære, at nævnet skulle være retligt forpligtet til at medvirke til gennemførelsen af en materielt ulovlig disposition. Noget tilsvarende må for det andet gælde, hvis væsentlige hensyn til private interesser - navnlig hensynet til andre klageberettigede, der ikke selv har indgivet (rettidig) klage til ankenævnet - taler derfor. Det kan derfor ikke give mig anledning til bemærkning, at ankenævnet i sin udtalelse af 21. december 1983 til mig bl.a. oplyser, at nævnet med udgangspunkt i en klage fra en arbejdsløshedskasse over, at arbejdsdirektoratet har pålagt kassen medansvar for, at der med urette er udbetalt dagpenge til et medlem, anser sig for kompetent til i givet fald at ophæve direktoratets afgørelse om medlemmets tilbagebetalingspligt, selv om dette indebærer den skærpelse i forhold til klageren, at kassen herefter pålægges enansvar.

I den sag, der har givet anledning til Deres klage til mig, foreligger imidlertid ingen af disse to situationer. Arbejdsdirektoratets afgørelse i sagen kan hverken direkte eller forudsætningsvis anses for materielt ulovlig, og arbejdsløshedskassen har under hele sagens forløb indtaget det standpunkt, at Deres klients forhold ikke burde tillægges dagpengemæssige konsekvenser.

Den foreliggende sag rejser derfor det spørgsmål, om ankenævnet kan anses for kompetent til at omgøre en påklaget afgørelse til skade for klageren alene for derigennem at varetage den almindelige offentligretlige interesse i gennem klageordningen at få mulighed for at foretage en fuld-

stændig efterprøvelse også af de skønsmæssige elementer i en afgørelse, som underinstansen selv er afskåret fra at genoptage.

Efter forvaltningsrettens almindelige regler må dette spørgsmål besvares benægtende. Dette er simpelt hen kernen i det almindelige forvaltningsretlige forbud mod, at der i den administrative rekurs træffes afgørelser reformatio in pejus, som bygger på det hovedsynspunkt, at det ovenfor nævnte offentligretlige hensyn - hvis varetagelse under en klageordning under alle omstændigheder ville komme til at bero på tilfældigheder - må vige for hensynet til at befæste klageinstansens funktion som en almindelig retssikkerhedsgaranti.

4. I sin udtalelse af 21. december 1983 til mig har ankenævnet til støtte for sit afvigende standpunkt bl.a. henvist til, at arbejdsdirektoratet som klageinstans ikke er afskåret fra at træffe afgørelse reformatio in pejus, og videre anført, at det derfor måtte kræve en særlig begrundelse at antage, at der ikke skulle tilkomme ankenævnet en tilsvarende kompetence, idet der er tale om to instanser inden for samme klagesystem.

Denne betragtning kan jeg ikke være enig i.

Som anført ovenfor under pkt. 1 og i øvrigt uddybet i det foregående kan det forhold, at arbejdsdirektoratet som klageinstans må anses for beføjet til at omgøre en påklaget afgørelse i en retning, der er mere bebyrdende for klageren, ikke tillægges betydning for fastlæggelsen af rækkevidden af ankenævnets kompetence i så henseende.

Rækkevidden af såvel arbejdsdirektoratets som ankenævnets kompetence må fastlægges med udgangspunkt i de funktioner, der ved loven er henlagt til hver af disse myndigheder. På dette punkt gør der sig den væsentlige forskel gældende, at ankenævnet efter loven udelukkende har kompetence som klageinstans, hvorimod der er tillagt arbejdsdirektoratet funktioner både som klageinstans og som almindelig tilsynsmyndighed i forhold til arbejdsløsheds-kasserne. Det kræver ikke nogen særlig begrundelse at antage, at denne indbyrdes forskel i de to myndigheders lovbestemte funktioner tillige afspejler sig i rækkevidden af deres respektive kompetencer. Det er da også netop det forhold, at ankenævnet udelukkende har kompetence som klageinstans, der medfører, at der i forhold til ankenævnet kan rejses spørgsmål om reformatio in pejus, hvorimod denne problemstilling ikke har samme interesse i forhold til arbejdsdirektoratet på grund af dets sammensatte funktion.

Som anført i ankenævnets udtalelse til mig er spørgsmålet om reformatio in pejus ikke berørt hverken i arbejdsløshedsforsikringsloven eller i forarbejderne hertil.

Det er i denne forbindelse af interesse at fremdrage, at den nævnte problemstilling var taget op til indgående behandling i forbindelse med den nogenlunde samtidigt gennemførte reform af den sociale lovgivning. Jeg henviser herved navnlig til Betænkning om det sociale Tryghedssystem - Struktur og Dagpenge (Nr. 543/1969), afsnit VII, kapitel XI, og til bemærkningerne til § 9 i det lovforslag, der senere blev gennemført som lov

nr. 605 af 20. december 1972 om den sociale ankestyrelse, Folketingstidende 1972/73, tillæg A, spalte 403 f. Denne lovbestemmelse hjemler som bekendt udtrykkeligt den sociale ankestyrelse en meget vidtgående omgørelsesadgang.

På denne baggrund synes det at måtte tillægges særlig vægt, at forarbejderne til arbejdsløshedsforsikringsloven ikke indeholder holdepunkter for at antage, at det var tilsigtet på dette punkt at fravige, hvad der følger af forvaltningsrettens almindelige regler.

5. I sin afgørelse af 29. juni 1982 fandt ankenævnet det ikke tilstrækkeligt godtgjort, at Deres klient ikke havde stået til rådighed for arbejdsmarkedet. Nævnet fandt derimod, at hun ikke havde haft en i arbejdsløshedslovens forstand fyldestgørende grund til ikke at overtage det anviste arbejde og ikendte med henvisning hertil Deres klient 2 ugers karantæne. Nævnet fandt endvidere, at forholdet burde tillægges gentagelsesvirkning, og at Deres klient derfor yderligere burde »... dokumentere 5 ugers uafbrudt arbejde på fuld tid (der skulle have stået »fuld sædvanlig tid«), før der på ny kan udbetales hende dagpenge«.

Ankenævnets afgørelse indebar således en væsentligt skærpet reaktion i anledning af det passerede i forhold til Deres klient end den, der var indeholdt i den påklagede afgørelse.

Det følger af, hvad der er anført i det foregående, at ankenævnet efter min opfattelse i det foreliggende tilfælde savnede kompetence til at træffe bestemmelse om en sådan skærpelse.

Jeg har gjort ankenævnet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ankenævnet at undergive sagen en fornyet behandling og at meddele Dem en ny afgørelse.

Jeg finder herefter ikke at have tilstrækkelig anledning til at gå nærmere ind på det, De har anført om behovet for kontradiktion i tilfælde, hvor reformatio in pejus kan komme på tale. Jeg skal herom indskrænke mig til at henvise til en tidligere udtalelse om et i nogen grad tilsvarende forhold i folketingets ombudsmands beretning for året 1982, s. 32 ff.

Det tilføjes, at jeg har meddelt ankenævnet, at jeg må finde det beklageligt, at ankenævnets skrivelse af 29. juni 1982 på et afgørende punkt var behæftet med en skrivefejl, jfr. ovenfor.

Jeg har bedt ankenævnet underrette mig om, hvad der videre sker i sagen.

...«

### **Supplerende oplysninger om sagen**

I skrivelse af 17. december 1984 fremsatte ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen nogle bemærkninger til min udtalelse af 18. oktober 1984 i sagen.

I skrivelse af 19. marts 1985 til ankenævnet tog jeg stilling til det, nævnet havde anført; i skrivelsen anførte jeg bl.a. følgende:

»Udgangspunktet for mine overvejelser af den foreliggende sag var i første række ankenævnets hørings svar i skrivelse af 21. december 1983, hvor nævnet gav udtryk for den opfattelse, at nævnet, når først der foreligger en klage, måtte stå lige så frit i forhold til direktoratets påklagede afgørelse, som direktoratet efter arbejdsløshedsforsikringsloven står i forhold til arbejdsløsheds-kassernes dispositioner.

Dette standpunkt kunne jeg ikke umiddelbart tilslutte mig.

Således som loven er udformet, har ankenævnet alene kompetence som klageinstans, hvorimod der er tillagt direktoratet kompetence både som klageinstans og som tilsynsmyndighed. Dette må nødvendigvis indebære en vis begrænsning i ankenævnets omgørelsesadgang i forhold til, hvad der gælder for direktoratet. Tænker man sig, at direktoratet under behandlingen af en klagesag til støtte for den påklagede afgørelse over for ankenævnet henviser til 3 andre tilsvarende samtidige direktoratsafgørelser, er der ingen tvivl om, at ankenævnet, selv om der sker en omgørelse i hovedsagen, er afskåret fra at omgøre de øvrige 3 afgørelser, medmindre disse også er (rettidigt) påklagede. Ankenævnet er - i modsætning til direktoratet - kun kompetent til at omgøre de af direktoratets afgørelser, der aktuelt er påklaget til nævnet.

Jeg går ud fra, at ankenævnet er enig heri.

Det, der er spørgsmålet, er, om ankenævnets omgørelsesadgang er begrænset ikke blot af, om der overhovedet sker påklage, men i påkommende tilfælde også af det i klagen angivne tema for klagebehandlingen.

Ankenævnets standpunkt hertil er gengivet ovenfor. Nævnet ser det som sin opgave ikke blot at efterprøve de påklagede elementer i direktoratets afgørelse, men at foretage en fuldstændig ny behandling af hele sagen med henblik på at træffe den materielle rigtige afgørelse - uanset hvad der er klaget over. I sin skrivelse af 17. december 1984 har ankenævnet i denne forbindelse henvist til betydningen af at sikre en korrekt administration af de meget betydelige midler, der her er tale om, og til ankenævnets præcedensskabende virksomhed. Det sidstnævnte forhold er nu næppe af større selvstændig betydning i den foreliggende sammenhæng; det er vel i første række et praktisk spørgsmål om udformningen af ankenævnets afgørelser, således som man kender det fra domsskrivningen. Men hovedsynspunktet har naturligvis vægt.

Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang dette offentligretlige hensyn kan varetages inden for de rammer, loven har fastlagt for ankenævnets virksomhed.

I den forvaltningsretlige litteratur behandles den underliggende generelle problemstilling under overskriften *reformatio in pejus*, og jeg er enig i, at der ikke heraf kan udledes nogen entydig besvarelse af det rejste spørgsmål. Som anført af Bent Christensen: *Nævn og Råd* (1958), side 334, hænger dette sammen med, » . . . at to lige levende idealer her kolliderer. Tanken om at lade en klager få en ringere stilling end den, der har fremkaldt hans klage, kan virke stødende, først og fremmest på grund af det odieuse præg, der fra gammel tid i strafferetsplejen er knyttet til *reformatio in pejus*. Hertil kommer, at de fleste ankenævn er bevidst oprettet som garanti for borgerne og med særligt henblik på adressaterne. På den anden side strider et forbud mod ugunstigere

afgørelser end 1. instansens mod den almindelige tendens til at søge den materielle sandhed«.

Det forhold, at der ikke af den forvaltningsretlige litteratur kan udledes nogen entydig besvarelse af det rejste spørgsmål, indebærer efter min opfattelse ikke, at der slet ikke kan antages at gælde noget forbud mod - eller begrænsninger i adgangen til - reformatio in pejus i den administrative rekurs. Konsekvensen er alene, at spørgsmålet om, i hvilket omfang en bestemt rekursinstans må anses for undergivet begrænsninger i sin kompetence i så henseende, må besvares på grundlag af en konkret afvejning af de modstående reale hensyn inden for de rammer, der fremgår af det pågældende lovgivningsmæssige grundlag.

Det er en sådan vurdering, jeg har skitseret under pkt. 3 i udtalelsen af 18. oktober 1984. Som det fremgår heraf, er jeg enig i, at det i almindelighed savner mening at rejse spørgsmål om reformatio in pejus i de tilfælde, hvor der klages af både medlemmet og kassen. Men hvor klage til ankenævnet kun er indgivet af en af parterne, må ankenævnet efter min opfattelse anses for afskåret fra at omgøre direktoratets afgørelse til skade for klageren, medmindre (1) den påklagede afgørelse er behæftet med en materiel ulovlighed, (2) væsentlige hensyn til private interesser taler derfor, eller (3) det faktiske afgørelsesgrundlag i forbindelse med ankenavnets behandling af sagen er blevet således forrykket, at direktoratet nu selv kunne genoptage sagens behandling

. . .

Jeg er ganske enig i, at kasserne principielt må karakteriseres som privateretlige enheder; væsentlige hensyn til en kasse kan derfor også efter min opfattelse efter omstændighederne begrunde reformatio in pejus. Noget andet er, at det må bero på en konkret vurdering, om væsentlige hensyn til private interesser i et foreliggende tilfælde kan legitimere en afgørelse reformatio in pejus, og at denne vurdering vel hyppigere vil falde ud til en bekræftende besvarelse, når talen er om et medlem, end i forhold til kassen.

Det afgørende ved min stillingtagen til den foreliggende sag var i og for sig ikke denne generelle konklusion, men at påpege, at der i det foreliggende tilfælde ikke var noget konkret væsentligt hensyn til private eller offentlige interesser, der kunne begrunde en omgørelse af direktoratets afgørelse til skade for klageren. Det eneste, der kunne begrunde en sådan omgørelse, var den helt abstrakte offentligretlige interesse i at sikre, at de afgørelser, der træffes, er materielt rigtige. Det måtte forekomme vanskeligt foreneligt med lovens bestemmelser om ankenavnets kompetence at tillægge dette hensyn afgørende vægt; således som loven er udformet, ville det under alle omstændigheder komme til at bero på tilfældigheder, i hvilket omfang dette hensyn overhovedet vil kunne varetages af ankenævnet. Som anført i min udtalelse fandt jeg derfor, at dette abstrakte offentligretlige hensyn måtte vige for hensynet til at befæste ankenavnets funktion som en almindelig retssikkerhedsgaranti.

Min vurdering af den foreliggende sag var således ikke udtryk for, at jeg mente, at der kunne opstilles et mere almindeligt forbud imod reformatio in pejus for ankenavnets vedkommende . . .

Jeg må således i det hele fastholde den vurdering, der er indeholdt i min udtalelse i skrivelsen af 18. oktober 1984.

. . .«

I skrivelse af 27. september 1985 meddelte ankenævnet mig, at nævnet var »indstillet på og gennem nogen tid rent faktisk har fulgt ombudsmandens henstilling om ikke at omgøre en påklaget afgørelse til skade for klageren«. Ankenævnet havde underrettet arbejdsministeriet herom med henblik på, om ministeriet fandt grundlag for at fastsætte nærmere regler om ankenævnets beføjelser. Ved skrivelsen orienterede ankenævnet mig om, at nævnet samtidig havde truffet følgende afgørelse i den konkrete sag:

»Ankenævnet finder fortsat, at der i den foreliggende situation var tale om et forhold, der måtte bedømmes som arbejdsvægning, og at forholdet på grund af reglerne om gentagelsesvirkning medfører udelukkelse fra ret til dagpenge, indtil medlemmet har haft 5 ugers uafbrudt arbejde på fuld sædvanlig tid, jfr. arbejdsdirektoratets cirkulære af 4. juli 1979 om sanktioner i forbindelse med vægning m.v.

For så vidt ombudsmanden har anført, at ankenævnets afgørelse havde en for medlemmet skærpende virkning, bemærkes, at konsekvensen af direktoratets afgørelse var, at medlemmet udelukkedes fra dagpenge, indtil hun kunne dokumentere, at hun havde børnepasningsmulighed i fornødent omfang, og at hendes transportproblemer var løst. Der var således tale om en i princippet tidsubestemt udelukkelse fra dagpenge.

Direktoratet har i sin afgørelse ikke taget stilling til, om medlemmet eventuelt efterfølgende kunne fremlægge dokumentation for, at de nævnte forhold havde været i orden.

Ved medlemmets klage skønnede ankenævnet, at de omhandlede forhold måtte anses for at have været i orden, og at hun derfor ikke var berettiget til at vægre sig.

Konsekvensen af ankenævnets afgørelse var, at medlemmet under alle omstændigheder udelukkedes fra dagpenge, indtil hun fik 5 ugers arbejde på fuld sædvanlig tid.

Efter ankenævnets opfattelse kan det derfor ikke umiddelbart siges, at nævnets ændrede afgørelse har medført en væsentlig skærpende reaktion i forhold til klageren, bl.a. fordi det ikke er muligt at tage tilling til rækkevidden af direktoratets afgørelse, før medlemmet havde fremlagt den krævede dokumentation.

Ankenævnet fastholder således sin afgørelse af 29. juni 1982.«

I skrivelse af 8. oktober 1985 meddelte jeg ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.

Om den konkrete sag anførte jeg følgende:

»Bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982 om ledige arbejdsløshedskassemedlemmers forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som betingelse for udbetaling af dagpenge indeholder i § 11 sålydende bestemmelse:

»I tilfælde, hvor der efter arbejdsløshedskassens undersøgelser, jfr. § 12, fortsat er tvivl om, hvorvidt et medlem er til rådighed for arbejdsmarkedet, er det en betingelse for udbetaling af dagpenge, at medlemmet fremlægger dokumentation, eventuelt i form af en erklæring, for, at der ikke foreligger forhindringer for overtagelse af arbejde og i givet fald om, at en tidligere konstateret forhindring nu er afhjulpet.

*Stk. 2.* I tilfælde, hvor der er begrundet tvivl om, hvorvidt medlemmet er arbejdssøgende, eller om, hvorvidt medlemmets helbredstilstand gør varetagelse af arbejde muligt, samt i tilfælde, hvor medlemmet anmoder om dagpenge efter i en periode ikke at have været arbejdssøgende, kan arbejdsløshedskassen desuden kræve arbejde af passende varighed, normalt 5 uger, som bevis for, at medlemmet er til rådighed for arbejdsmarkedet«.

Jeg går ud fra, at ankenævnet er enig i, at den reaktion, der er hjemlet i bestemmelsens stk. 2 - og som indholdsmæssigt ganske svarer til den, som nævnet traf afgørelse om at anvende i (B's) sag - må anses som en skærpet reaktion i forhold til det dokumentationskrav, der er omhandlet af stk. 1.

Det forhold, at ankenævnet vurderede sagen på grundlag af en ændret retlig subsumtion, kan ikke tillægges betydning i relation til spørgsmålet om reformatio in pejus . . .

Jeg må derfor stå helt uforstående overfor, at nævnet har kunnet indtage og fastholde det standpunkt, at nævnets afgørelse ikke er udtryk for en skærpet reaktion i forhold til klageren.

Det er således fortsat min opfattelse, at ankenævnet savnede kompetence til at træffe den i sagen omhandlede afgørelse.

Som jeg har påpeget i tidligere skrivelser til ankenævnet, er nævnets afgørelse herudover behæftet med en processuel mangel på grund af manglende kontradiktion. Dette forhold er imidlertid - jfr. det ovenfor anførte - uden selvstændig retlig betydning i den foreliggende sammenhæng. Hertil kommer, at det må anses for udsigtsløst at søge begivenhederne, der fandt sted for ca. 6 år siden, belyst yderligere på nuværende tidspunkt.

På grundlag af det anførte må jeg henstille til ankenævnet at træffe en ny afgørelse i (B's) sag.

Da nævnet har fundet, at (B's) børnepasnings- og transportproblemer i november 1979 ikke var af et sådant omfang, at hun ikke kunne anses for ikke at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, kan nævnets fornyede afgørelse alene gå ud på at ophæve arbejdsdirektoratets afgørelse.

På baggrund af sagens hidtidige forløb henstiller jeg, at sagens afsluttende behandling fremskyndes mest muligt, og at nævnet meddeler advokat (A) sin fornyede afgørelse i sagen senest umiddelbart efter det møde, som jeg har fået oplyst er berammet til den 24. oktober 1985.

Jeg udbeder mig underretning om ankenævnets afgørelse.«

Ved skrivelse af 1. november 1985 underrettede ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen mig om, at nævnet på sit møde den 24. oktober 1985 havde besluttet at ophæve sin tidligere truffne afgørelse.

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

I tilslutning til de generelle drøftelser med arbejdsministeriet, som er omtalt ovenfor under afsnit III (s. 25 ff.), har ministeriet under hensyn til den nu etablerede praksis i ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen ikke fundet grundlag for at fastsætte nærmere regler om ankenævnets beføjelser, jfr. ankenævnets ovenfor omtalte henvendelse til ministeriet.