



Rådighedsvurdering efter arbejdsløshedsforsikringsloven i forbindelse med sygdom

FOB nr. 85.38

Et medlem af en arbejdsløshedskasse, der meldte sig ledig efter ca. 2 års sygdom, fandtes af myndighederne først berettiget til at modtage arbejdsløshedsdagpenge, når hun ved 5 ugers arbejde havde bevist sin tilknytning til arbejdsmarkedet. Ikke anset det for godtgjort, at afgørelserne fra direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen beroede på en selvstændig samlet konkret vurdering som forudsat i de bestemmelser, der dannede grundlag for afgørelserne.

Henstillet til ankenævnet at genoptage sagens behandling.

(J.nr. 1984-893-022).

A klagede over en afgørelse fra ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen om at tiltræde en afgørelse fra arbejdsdirektoratet om, at der var begrundet tvivl om, hvorvidt A efter en længere sygeperiode stod til rådighed for arbejdsmarkedet. A skulle derfor bevise sin tilknytning til arbejdsmarkedet ved arbejde af passende varighed, normalt 5 uger, før der kunne udbetales arbejdsløshedsdagpenge til hende under ledighed.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A var sygemeldt i perioden fra den 13. april 1980 til den 23. marts 1982.

A var blevet akut syg og opereret for tarmslyng den 13. april 1980. Hun fik fjernet en del af tarmen (1,5 m), hvilket medførte for hurtigt gennemløb af føden. Gennem langvarige diætbehandlinger blev dette normaliseret. Under den sidste del af A's sygeperiode var hun blevet fysisk optrænet.

Ved personlig henvendelse den 24. marts 1982 til HK's arbejdsløshedskasse afgav A en skriftlig erklæring om, at hun havde været sygemeldt i perioden fra den 13. april 1980 til den 23. marts 1982, og at hun efter sin bedste overbevisning så sig i stand til at overtage en beskæftigelse, der blev anvist hende af arbejdsformidlingen eller arbejdsløshedskassen. Samtidig afleverede A en ledighedserklæring, hvoraf det fremgik, at hun ansøgte om arbejdsløshedsdagpenge under ledighed fra den 24. marts 1982.

Om A's henvendelser til arbejdsløshedskassen i forbindelse med, at hun meldte sig ledig, oplyste hun følgende:

» ...

Jeg var i HK's A kasse 2 på hinanden følgende dage d. 24-25/3-82, hvor sagsbehandleren ... og jeg fandt frem til de 680 arbejdstimer, fra arbejdssedler før min operation. Jeg underskrev en af HK formuleret arbejdsdueligheds-erklæring, (vedlagt bilag) og ... var tilsyneladende overbevist om, at jeg var parat til arbejdsmarkedet ...«

HK's arbejdsløshedskasse meddelte følgende:

» ...

Afdelingen har modtaget din ledighedserklæring med bilag, hvorpå du søger dagpenge under ledighed fra den: 24. marts 1982.

Det fremgår af bilagene, at du har været syg i perioden:

13. april 1980 - 23. marts 1982.

Afdelingen mener derfor, at du, før der kan udbetales dagpenge, må bevise dit tilhørsforhold til arbejdsmarkedet ved arbejde af mindst 5 ugers varighed, hvorfra du ikke bliver selvforskyldt ledig, eller ledig på grund af sygdom.

Du må derfor kontakte arbejdsformidlingen for anvisning af job.

Din ledighedserklæring er, på grund af dette, henlagt.

...«

Denne afgørelse indbragte A for hovedledelsen for HK's arbejdsløshedskasse, der meddelte hende følgende:

» ...

Det fremgår af sagen, at du har været sygemeldt i tiden 15.8.1980 til 23.3.1982, hvorfor afdelingen forinden udbetalingen af dagpenge har stillet krav om, at du beviser dit tilhørsforhold til arbejdsmarkedet ved arbejde af mere end midlertidig varighed.

Arbejdsløshedskassens hovedledelse er enig med afdelingen i den trufne afgørelse, idet der efter en sygdomsperiode på 2 år generelt ikke kan udbetales dagpenge, før der foreligger dokumentation for tilknytningen til arbejdsmarkedet.

...«

A klagede til arbejdsdirektoratet over arbejdsløshedskassens afgørelse. Hun redegjorde for sin sygdom, og hun oplyste, at hendes egen læge havde ment det unødvendigt at udfærdige en raskmelding. A havde derfor den 24. marts 1982 underskrevet arbejdsduelighedserklæringen i arbejdsløshedskassen. Efter A's opfattelse havde sagsbehandleren anerkendt, at hun var arbejdsduelig. A vedlagde en erklæring af 9. juni 1982 fra sin egen læge, der attesterede, at hun »er raskmeldt og til rådighed for arbejdsmarkedet fra den 24. marts 1982«.

Under sagens behandling modtog arbejdsdirektoratet en udtalelse fra hovedledelsen for HK's arbejdsløshedskasse, der anførte, at hovedledelsen var enig med afdelingen i afgørelsen, »idet der efter en sygdomsperiode på 2 år generelt ikke kan udbetales dagpenge, før der foreligger dokumentation for tilknytning til arbejdsmarkedet«.

Arbejdsdirektoratet meddelte A, at direktoratet på det foreliggende grundlag fandt, at der var begrundet tvivl om, hvorvidt hun stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Direktoratet tiltrådte derfor arbejdsløshedskassens afgørelse under henvisning til arbejdsløshedsforsikringslovens § 62, stk. 1, nr. 5, og direktoratets bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982 om ledige arbejdsløsheds-

kasse-medlemmers forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som betingelse for udbetaling af dagpenge, § 11, stk. 2, hvorefter der »efter længere tids fravær (kan) kræves arbejde som bevis for rådighed«.

Denne afgørelse indbragte A for ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen. Hun anførte, at der ved afgørelsen ikke var taget hensyn til hendes læges raskmelding. Siden den 24. marts 1982 havde hun forgæves søgt arbejde, dels inden for sit eget fag (uddannet ekspedient), dels inden for andre fag. Arbejdsformidlingen havde ikke kunnet anvise hende arbejde. På grund af sin mands socialindkomst havde hun behov for en deltidssindkomst. Da hun ikke modtog arbejdsløshedspenge, havde hun måttet låne penge. A vedlagde bl.a. kopier af afslag på stillinger, som hun havde søgt.

Under sagens behandling modtog ankenævnet en udtalelse fra arbejdsdirektoratet, der fastholdt sin afgørelse.

Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen meddelte A, at ankenævnet tiltrådte arbejdsdirektoratets afgørelse med den begrundelse, som direktoratet havde givet.

Efter at A telefonisk havde anmodet arbejdsdirektoratet om en nærmere orientering om det skøn, der var udøvet af HK's arbejdsløshedskasse, meddelte direktoratet i en skrivelse til A, at der i arbejdsløshedskassens skøn indgik hendes erklæring af 24. marts 1982, hendes læges erklæring af 9. juni 1982 og et skøn over betydningen af lang tids fravær fra arbejdsmarkedet. Direktoratet anførte videre:

» ...

Da De efter det oplyste har været syg fra den 13. april 1980 til 23. marts 1982 har arbejdsløshedskassen skønnet, at Deres fravær har haft en sådan længde, at det gennem arbejde af passende varighed - normalt 5 uger - må dokumenteres, at De har genvundet Deres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Denne opfattelse er siden tiltrådt af såvel direktoratet som ankenævnet, ...«

A anmodede arbejdsdirektoratet om nærmere oplysninger om den undersøgelse, som arbejdsløshedskassen havde foretaget af hendes forhold.

I den anledning indhentede arbejdsdirektoratet en udtalelse fra hovedledelsen for HK's arbejdsløshedskasse, der anførte:

»... at ... (arbejdsløshedskassen) indtil december måned 1980 løste problemerne omkring rådighed efter sygdom på en mere smidig måde end tilfældet er i dag, men på baggrund af en del direktoratsafgørelser måtte hovedledelsen, meget mod sin vilje, stramme grebet om de medlemmer, som uforskyldt var blevet ramt af sygdom.

Vi skal her henvise til, at det gennem disse afgørelser kunne fastslås, at direktoratet efter sygdom af ca. 2 års varighed, som hovedregel krævede arbejde af passende varighed mindst 5 uger.

Da hovedledelsen ikke havde kunnet komme igennem med en efter egen vurdering fornuftig argumentation, havde vi ingen anden mulighed end at følge hovedregelen.

Da medlemmet har været syg i perioden 13. april 1980 til 23. marts 1982, har afdelingen og hovedledelsen ikke foretaget en særlig tilbundsgående undersøgelse, men skal dog pege på, at medlemmet har været til samtaler i afdelingen og ud fra disse er det blevet besluttet, at der fortsat måtte herske en sådan tvivl om rådigheden, at en udbetaling af dagpenge blev gjort betinget af 5 ugers arbejde.

...«

Arbejdsdirektoratet meddelte herefter A, at arbejdsløsheds-kassen havde tilkendegivet, at kassen ikke havde foretaget en særlig tilbundsgående undersøgelse af hendes forhold, idet hun havde været syg fra den 13. april 1980 til den 23. marts 1982. Kassen havde dog peget på, at A havde været til samtaler i afdelingen, og at det ud fra dette var blevet besluttet, at der fortsat måtte herske en sådan tvivl om hendes rådighed, at udbetaling af dagpenge blev gjort betinget af 5 ugers arbejde.

I sin klage til mig henviste A til, at arbejdsløsheds-kassen ikke havde indkaldt hende til en samtale, selv om kassen var forpligtet til at foretage undersøgelser.

I anledning af klagen til mig anmodede ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen arbejdsdirektoratet om en udtalelse efter en forud indhentet erklæring fra arbejdsløsheds-kassen.

HK's arbejdsløsheds-kasse udtalte, at kassen ikke havde registreret datoer for eventuelle samtaler i forbindelse med, at A skulle bevise sit tilhørsforhold til arbejdsmarkedet efter sygdom. Efter kassens opfattelse var A's eneste henvendelse den 24. marts 1982, da kassen modtog hendes ledighedserklæring.

Efter at arbejdsdirektoratet havde modtaget denne udtalelse, anmodede direktoratet arbejdsløsheds-kassen om oplysning om, hvilken procedure der i marts 1982 var blevet fulgt til opklaring af sager om rådighed efter sygdom.

Arbejdsløsheds-kassen udtalte herefter følgende:

» ...

Indtil medio 1980 fandt hovedledelsen ikke særlig grund til at foretage en »dybdeboring«, når et medlem meldte sig ledig/begærede dagpenge ved sygdom.

På baggrund af en del afgørelser fra direktoratet, hvor man strammede betingelserne for at oppebære dagpenge efter længere tids sygdom, forsøgte vi ud fra såvel en rimelighedsbetragtning samt direktora ets ændrede praksis at indføre nogle hovedregler ...

På grund af direktoratets opstramning havnede vi efterhånden der, hvor en længere tids sygdom var så belastende, at uanset hvad der ellers kunne tale til gunst for medlemmet var blevet gjort illusorisk.

Kassen fandt i disse tilfælde derfor ikke anledning til at forsøge at kortlægge andre problematikker end sygdom. Uanset at hovedledelsen i sager, igen og igen, forsøgte at få draget andre forhold ind, fastholdt direktoratet, at en sygdom af en vis længde måtte have afgørende vægt i rådigheds-vurderingen.

Når medlemmet altså anfører ikke at være indkaldt til samtaler, hvor andre forhold har været draget ind, er dette uden tvivl korrekt.

...«

Direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen meddelte herefter ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen, at direktoratet »fortsat (må) være af den opfattelse, at der næppe er tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte det skøn, som kassen udøvede ved tilmeldingen ...« Direktoratet fastholdt derfor afgørelsen og tilføjede, at arbejdsløsheds-kassen næppe havde haft mere end én samtale med A, men at dette »dog ikke i sig selv behøver at være utilstrækkeligt, når i øvrigt henses til sygdommens varighed ...«

Ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen anførte i en udtalelse i anledning af A's klage til mig, at sagen på ny havde været behandlet på møde i ankenævnet. Nævnet havde på mødet ment at måtte fastholde afgørelsen, hvorefter der var begrundet tvivl om, hvorvidt A stod til rådighed for arbejdsmarkedet i det omfang, som arbejdsløshedsforsikringsloven forudsætter, da A meldte sig ledig i marts 1982. A ville derfor først kunne genindtræde i dagpengeretten, når hun ved arbejde af passende varighed havde dokumenteret sin tilknytning til arbejdsmarkedet.

Jeg udtalte følgende i en skrivelse til A:

»Arbejdsløshedsforsikringslovens § 62 indeholder følgende bestemmelse:

»Dagpenge må ikke udbetales til et medlem,

1. Som er syg eller i øvrigt ude af stand til at påtage sig arbejde af normalt omfang,

...

5. Som af anden grund ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet, ...

...

Stk. 3. Arbejdsdirektøren fastsætter efter forhandling med landsarbejdsnævnet de nærmere regler for anvendelsen af bestemmelserne i stk. 1 og 2.«

I bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982 fastsatte arbejdsdirektoratet nærmere regler om ledige arbejdsløsheds-kassemedlemmers forpligtelse til at stå til rådighed for arbejdsmarkedet som betingelse for udbetaling af dagpenge. Bekendtgørelsens §§ 10, 11 og 12, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser:

§ 10:

»Ved indgivelsen af ansøgning om udbetaling af dagpenge (dagpengekortet) skal medlemmet erklære at have været til rådighed for arbejdsmarkedet i den periode, ansøgningen dækker. Medlemmet forudsættes herefter at være til rådighed, med mindre der opstår tvivl herom.«

§ 12, stk. 1:

»Det påhviler arbejdsløsheds-kassen at være opmærksom på og undersøge omstændigheder, der rejser tvivl om, hvorvidt et medlem er til rådighed for arbejdsmarkedet. Såfremt kassens undersøgelser bestyrker tvivlen, skal kassen foretage en vurdering af medlemmets rådighed.«

§ 11:

»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.«

I et cirkulære af 24. september 1984 fra direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen om rådighedsvurderinger i forbindelse med sygdom er anført følgende:

» ...

Rådighedsvurdering før udbetaling af dagpenge eller overgang til efterløn.

3. Ved arbejdsløshedskassens vurdering af, hvorvidt et medlem er til rådighed for arbejdsmarkedet, skal kassen være opmærksom på, at der er tale om en konkret vurdering, hvor alle relevante oplysninger skal indgå. Arbejdsløshedskassen er ansvarlig for, at disse oplysninger indhentes, ligesom medlemmet er forpligtet til at medvirke positivt hertil.

...

5. En rådighedsvurdering jfr. bekendtgørelsens § 12, stk. 1, der er afledt af et medlems sygeperiode, må bygge på såvel sygdommens art, varighed og hyppighed, som medlemmets hidtidige tilknytning til arbejdsmarkedet og fremtidige arbejdsmuligheder, således at disse forhold indgår i en samlet vurdering.

Såfremt et medlem i en meget lang periode (erfaringsvis mere end 2 år) har været uden tilknytning til arbejdsmarkedet på grund af sygdom, vil dette forhold i sig selv indgå som et væsentligt led i vurderingen af medlemmets ret til dagpenge eller overgang til efterløn.

6. Såfremt en rådighedsvurdering resulterer i, at der er en begrundet tvivl om, hvorvidt et medlems helbredstilstand gør varetagelse af arbejde muligt, kan arbejdsløshedskassen kræve jfr. bekendtgørelsens § 11, stk. 2, at medlemmet gennem arbejde af passende varighed, normalt 5 uger, dokumenterer sin tilknytning til arbejdsmarkedet, da det ved vurderingen af medlemmets rådighed er afgørende, om medlemmet har vist at kunne bestride et arbejde på en normal arbejdsplads og på sædvanlige arbejdsvilkår (lønforhold, afskedigelsesmuligheder m.v.).

...«

Som fremhævet i cirkulæret af 24. september 1984 beror rådighedsvurderingen i forbindelse med sygdom principielt på en samlet vurdering af en række konkrete forhold. At der må foretages en sådan konkret vurdering er særlig klart i tilfælde som det foreliggende, hvor afgørelsen er truffet umiddelbart i henhold til bestemmelserne i lovens § 62, stk. 1, nr. 1 og 5, men gælder - som det fremgår af det nævnte cirkulære - også efter, at der i medfør af lovens § 62, stk. 3, er fastsat nærmere regler for anvendelsen af de omtalte bestemmelser i arbejdsdirektoratets bekendtgørelse nr. 182 af 29. april 1982.

Ved min bedømmelse af sagen må jeg lægge til grund, at arbejdsløshedskassens oprindelige afgørelser ikke hviler på en sådan samlet konkret vurdering. Dette fremgår på det nærmeste udtrykkeligt af arbejdsløshedskassens skrivelser og er da også til fulde bekræftet i arbejdsløshedskassens udtalelser under den efterfølgende brevveksling.

Jeg må derfor stå uforstående overfor, hvad der sigtes til, når direktoratet for arbejdsløshedsforsikringen i sin udtalelse ... i anledning af Deres klage til mig giver udtryk for forsat at måtte være af den » ... opfattelse, at der næppe er tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte det skøn, som kassen udøvede ved tilmeldingen i 1982 ...«

Jeg kan heller ikke i øvrigt anse det for godt gjort, at direktoratets og ankenævnets afgørelser beror på en selvstændig samlet konkret vurdering som forudsat i de bestemmelser, der har danne grundlag for de trufne afgørelser. Jeg bemærker herved, at det foreliggende materiale ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger med henblik herpå.

Jeg har gjort direktoratet og ankenævnet bekendt med min opfattelse, og jeg har i forbindelse hermed henledt ankenævnets opmærksomhed på den højesteretsdom, der er refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 1983, s. 349. I dommen statuerede højesteret på et andet, men beslægtet retsområde, at en afgørelse fra den sociale ankestyrelse, som var behæftet med en tilsvarende mangel, var ugyldig.

Under henvisning hertil har jeg samtidig henstillet til ankenævnet at genoptage sagens behandling og meddele Dem en ny afgørelse.

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

...«

I skrivelse af 17. januar 1986 underrettede ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen mig om, at sagen på ny havde været behandlet på ankenævnets møde den 19. december 1985, hvor nævnet traf følgende afgørelse:

»I ankenævnets møde den 25. april 1985 foretog nævnet en vurdering af sagen under anvendelse af direktoratets cirkulære af 24. september 1984 vedrørende rådighedsvurderinger i forbindelse med sygdom. Det var herved nævnets opfattelse, at en anvendelse af dette cirkulære formentlig ville have ført til samme resultat.

Under henvisning til de foreliggende oplysninger om, hvad der passerede i arbejdsløshedskassen, da medlemmet ledigmeldte sig den 24. marts 1982,

og hendes rådighed skulle have været underkastet en egentlig vurdering, sammenholdt med den foreliggende højesteretsdom, finder ankenævnet ikke grundlag for at fastholde sin afgørelse om, at medlemmet ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet på nævnte tidspunkt, jfr. arbejdsløshedsforsikringslovens § 62, stk. 1, nr. 1.«

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