



## Behandling af sager om for sen tilmelding til forældreorlov. Reaktion på vejledningsfejl. Offentliggørelse af administrativ praksis

---

*Efter en ændring af lov om børnepasningsorlov i marts 2004 skulle forældre der på et senere tidspunkt ønskede at gøre brug af deres ret til børnepasningsorlov, skriftligt give meddelelse herom til arbejdsformidlingerne inden den 1. april 2004. Loven var på dette tidspunkt allerede ophævet med virkning for børn født efter den 1. januar 2002. Den ny tilmeldingsfrist skulle forhindre utilsigtet brug af ordningen i forbindelse med den kommende EU-udvidelse. Der indførtes samtidig en dispensationsordning hvorefter forældre i ganske særlige tilfælde kunne bevare retten til orlov hvis de havde været forhindret i overholde tilmeldingsfristen af årsager som ikke kunne tilregnes dem. Dispensationen skulle dog søges senest den 31. december 2004.*

*Efter dispensationsperiodens ophør modtog Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender flere henvendelser fra borgere der ikke stod registreret som tilmeldt ordningen. Ministeriet orienterede arbejdsformidlingerne om behandlingen af disse sager i to breve af henholdsvis 28. februar og 15. april 2005: De ansøgere som arbejdsformidlingerne ikke umiddelbart kunne afvise, måtte henvende sig skriftligt til ministeriet med henblik på en konkret vurdering af deres sag. Rene dispensationssager ville ikke blive imødekommet. I visse tilfælde måtte det imidlertid anses for rimeligt sandsynligt at der kunne have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen som ikke burde komme ansøgeren til skade. Her kunne den pågældende, uanset den manglende registrering, efter omstændighederne anses for tilmeldt ordningen alligevel. Ministeriet ville så orientere det pågældende arbejdsformidlingskontor om sin opfattelse.*

*Ombudsmanden, der blev opmærksom på brevene under sin behandling af en konkret sag, tog den beskrevne praksis op til undersøgelse af egen drift.*

6. maj 2008

2008-1-2

Forvaltningsret:  
114.5  
115.1  
12.4

*Ombudsmanden udtalte at myndighedernes praksis havde hjemmel i den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om såkaldt realudligning som reaktion på vejledningsfejl mv. Myndighedernes manglende eller mangelfulde vejledning til en borger – i det konkrete tilfælde f.eks. om indførelsen af en tilmeldingsfrist – kan efter denne grundsætning føre til at borgeren stilles som om korrekt vejledning var givet og borgeren havde handlet i overensstemmelse hermed. Ombudsmanden mente ikke at anvendelsen af grundsætningen i de beskrevne tilfælde måtte anses for udelukket i kraft af ændringen af lov om børnepasningsorlov.*

*Ombudsmanden udtalte dog endvidere at ministeriet i hvert fald som et udslag af god forvaltningsskik burde have sørget for at den beskrevne praksis blev offentliggjort. Da det i mellemtiden var sket, foretog ombudsmanden sig ikke mere i sagen.*

*(J.nr. 2006-1998-022).*

Ved lov nr. 135 af 2. marts 2004 blev der i lov om børnepasningsorlov (lov nr. 402 af 31. maj 2000 som ændret senest ved lov nr. 141 af 25. marts 2002) indsat følgende nye stykker efter lovens § 1, stk. 2:

*”Stk. 3. Personer, der ønsker at opnå orlov til børnepasning efter denne lov, skal skriftligt give meddelelse herom til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004. Betingelserne for at opnå orlov til børnepasning i øvrigt skal være opfyldt på det tidspunkt, hvor børnepasningsorloven afholdes.*

*Stk. 4. Arbejdsformidlingen kan i ganske særlige tilfælde tillade, at en person, der er omfattet af stk. 3, og som af årsager, der ikke kan tilregnes den pågældende, har været forhindret i at give meddelelse til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004, kan bevare muligheden for at udnytte adgangen til børnepasningsorlov. Det er en betingelse, at pågældende giver meddelelse til arbejdsformidlingen umiddelbart efter forhindringens bortfald og senest den 31. december 2004.*

*Stk. 5. Beskæftigelsesministeren kan fastsætte nærmere regler om meddelelsen til arbejdsformidlingen efter stk. 3 samt om dispensation efter stk. 4.”*

Lov om børnepasningsorlov var på dette tidspunkt allerede ved lov nr. 141 af 25. marts 2002 blevet ophævet med virkning for børn født efter den 1. januar 2002. Baggrunden for at indføre en tilmeldingsfrist i forhold til de børn som loven fortsat gjaldt for, var en politisk aftale om adgangen til det danske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004. Aftaleparterne var bl.a. enige om at det skulle sikres at der ikke skete utilsigtet brug af de danske sociale ordninger. I bemærkningerne til lovforslaget (L 118) står der i fortsættelse heraf bl.a. (Folketingstidende 2003-2004, tillæg A, s. 4141):

”Efter de gældende regler vil EU-borgere, der kommer til Danmark, og som efter de EU-retlige regler omfattes af de danske regler, på samme måde som danske statsborgere kunne gå på børnepasningsorlov, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Der stilles ikke krav om, at barnet, der søges om orlov til, er født i Danmark eller har dansk cpr.nr.

EU-udvidelsen vil imidlertid have den virkning, at retten til at gå på børnepasningsorlov udvides til også at omfatte statsborgerne i de nye EU-lande, uanset at disse ikke kunne have indrettet sig på de tidligere regler.

På baggrund af ovenstående foreslås, at personer, der ønsker at udnytte deres adgang til børnepasningsorlov, skal tilkendegive dette inden den 1. april 2004. Orloven kan efterfølgende afholdes, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt på det tidspunkt, orloven afholdes.

Det vil herefter være en betingelse for at få adgang til børnepasningsorlov, at forældrene inden den 1. april 2004 afgiver en skriftlig tilkendegivelse til Arbejdsformidlingen, hvis de ønsker at udnytte adgangen til børnepasningsorlov. Hver af forældrene skal sende en skriftlig tilkendegivelse. Ved tilmeldingen skal forældrene ikke tilkendegive, hvornår orloven eventuelt ønskes afholdt, eller hvor lang en orlovsperiode, der ønskes.

Der er tale om en generel justering af ordningen, der berører alle, der vil kunne gøre brug af ordningen, uanset nationalitet. Justeringen er således i overensstemmelse med EU-retten.

Arbejdsformidlingen modtager og registrerer modtagelsen af tilkendegivelserne samt sender et kvitteringsbrev til forældrene for modtagelse af tilmeldingen til børnepasningsorloven. Der skal således ikke foretages nogen materiel vurdering af, om pågældende måtte have adgang til børnepasningsorlov. Denne foretages først på det tidspunkt, hvor pågældende måtte ønske at overgå til børnepasningsorlov. På dette tidspunkt undersøges videre, om pågældende har tilmeldt sig ordningen inden den 1. april 2004.

For at sikre, at forældre, der potentielt vil kunne afholde børnepasningsorlov efter den 1. april 2004, bliver orienteret om de nye regler, vil forældrene blive informeret direkte via brev, herunder om konsekvensen af ikke at tilmelde sig børnepasningsorloven.

2-4 uger før fristudløbet vil der blive gennemført en annoncekampagne i landsdækkende aviser m.v. for at skabe bred opmærksomhed om, at de, der har glemt at tilmelde sig, mister muligheden for at opnå børnepasningsorlov.

Det foreslås videre, at der i ganske særlige tilfælde gives adgang til at dispensere fra tilmeldingsfristen den 1. april 2004. Dispensationsadgangen omfatter de forældre, der i forbindelse med indførelsen af den udvidede barselsorlov, jf. lov nr. 141 af 25. marts 2002, har en berettiget forventning om at kunne udnytte deres adgang til børnepasningsorlov. Adgangen til dispensation foreslås begrænset til situationer, hvor den manglende tilmelding inden fristens udløb ikke kan tilregnes pågældende.

Der tænkes fx på situationer, hvor det kan dokumenteres, at orienteringsbrevet til forældrene er gået tabt, eller at pågældende har været undskyldeligt forhindret i at fremsende tilmeldingen til Arbejdsformidlingen inden fristens udløb, fx som følge af alvorlig sygdom hos pågældende eller i den allernærmeste familie. Dispensationsadgangen foreslås yderligere begrænset til ansøgninger indgivet senest den 31. december 2004, og den kan kun gives, hvis Arbejdsformidlingen modtager meddelelsen umiddelbart i forlængelse af forhindringens bortfald. Hermed anses de ovennævnte hensyn for tilgodeset.”

Efter vedtagelsen af ændringsloven bad Arbejdsmarkedsstyrelsen et konsulentfirma om at udsende breve med tilhørende svarkort til de personer der ifølge de offentlige registre kunne have ret til børnepasningsorlov. Udsendelsen blev suppleret med en oplysningskampagne i medierne. Konsulentfirmaet forestod endvidere modtagelsen og registreringen af svarkortene som blev scannet ind på et edb-medie. På den baggrund blev tilmeldingerne registreret og bekræftelsesbreve udsendt til de tilmeldte.

I august 2004 blev ansvaret for lov om børnepasning overført til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender i forbindelse med ministeriets oprettelse. Og i oktober 2005 blev administrationen af loven uddelegeret til Familiestyrelsen.

Den 1. juni 2006 afsluttede jeg min behandling af en konkret sag (mit j.nr. 2006-1708-022) hvor Familiestyrelsen havde meddelt afslag på børnepasningsorlov til en forælder der ikke var blevet tilmeldt ordningen senest den 31. december 2004. Den pågældende anførte at hun ikke havde haft mulighed for at tilmelde sig ordningen idet hun aldrig havde modtaget brevet fra Arbejdsmarkedsstyrelsen. Da imidlertid såvel ændringsloven som forarbejderne klart afgrænsede i hvilke tilfælde der var mulighed for at dispensere, mente jeg ikke at der var udsigt til at jeg ville kunne hjælpe hende, og jeg foretog mig derfor ikke yderligere i sagen.

Under min behandling af endnu en sådan sag (mit j.nr. 2006-1899-022) som jeg afsluttede den 23. juni 2006, blev jeg imidlertid opmærksom på to breve som Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender havde udsendt til arbejdsformidlingerne henholdsvis den 28. februar 2005 og 15. april 2005. Brevene vedrørte behandlingen af ansøgninger om børnepasningsorlov fra ansøgere der ikke havde tilmeldt sig ordningen inden dispensationsperiodens ophør den 31. december 2004.

I brevet af 28. februar 2005 oplyste ministeriet arbejdsformidlingerne om at det efter dispensationsperiodens ophør den 31. december 2004 havde modtaget flere henvendelser fra borgere der ikke stod registreret som tilmeldt forældreorlovsordningen. Om behandlingen af disse henvendelser skrev ministeriet:

"I det omfang vi ikke umiddelbart kan afvise ansøgeren, opfordres vedkommende til at rette skriftlig henvendelse til ministeriet, hvorefter der foretages en konkret vurdering af hver enkelt sag. Rene dispensationssager imødekommes ikke, men i visse sager, hvor der har været tale om misforståelser under forløbet, kan pågældende efter omstændighederne anses for tilmeldt ordningen, selvom registrering mangler. I disse tilfælde orienterer vi det pågældende kontor om vores opfattelse."

I det efterfølgende brev af 15. april 2005 bad ministeriet arbejdsformidlingerne om at gøre personer der rettede henvendelse om ret til børnepasningsorlov, opmærksomme på at retten var betinget af at man havde tilmeldt sig ordningen – og fået dette bekræftet. De pågældende skulle endvidere orienteres om at der ikke var nogen dispensationsadgang hvis svarbrevet med tilmeldingen nok var afsendt, men ikke nået frem, og ansøgeren derfor ikke havde modtaget nogen bekræftelse på tilmeldingen. Ministeriet tilføjede derpå følgende:

"De sager, som ministeriet har taget op til en konkret vurdering, jf. vor skrivelse af 28. februar 2005, er sager, hvor ansøger har været i kontakt med systemet, har handlet i den tro, at tilmeldingen var i orden, og hvor den manglende tilmelding kan tilskrives misforståelser under sagsforløbet. Sådanne sager vil som hovedregel forudsætte, at ansøgeren har været i kontakt med systemet i 2004, hvor der fortsat var mulighed for at søge dispensation vedr. tilmelding til ordningen."

Efter afslutningen af min sidstnævnte sag den 23. juni 2006 skrev jeg den 22. november 2006 til Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender. Med henvisning til brevene af 28. februar 2005 og 15. april 2005 bad jeg ministeriet og Familiestyrelsen om nogle oplysninger om administrationen af børnepasningsorlovsordningen til brug for mine overvejelser om hvorvidt der var grundlag for at jeg af egen drift tog sagen, det vil sige den generelle praksis som var beskrevet i brevene, op til undersøgelse. Jeg uddybede min forespørgsel således:

"Familiestyrelsen (og tidligere Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender) har flere gange oplyst at lov om børnepasningsorlov (lovbekendtgørelse nr. 193 af 23. marts 2004 med senere ændringer) ikke indeholder mulighed for at give dispensation til personer der ikke har tilmeldt sig ordningen, jf. lovens § 1, stk. 3 (og som ikke har opnået dispensation efter lovens § 1, stk. 4), jf. således eksempelvis Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders j.nr. 316-1 og Familiestyrelsens j.nr. 06-7523-00006 og 06-7523-00026.

På baggrund af ministeriets ovenfor nævnte breve til AF-regionerne kan jeg imidlertid forstå at ministeriet har ment at der eksisterer en mulighed for at anse personer for tilmeldt ordningen selvom disse ikke har tilmeldt sig i 2004.

I forlængelse heraf beder jeg Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Familiestyrelsen oplyse om området administreres i overensstemmelse med beskrivelsen i ministeriets breve. I givet fald beder jeg ministeriet og Familiestyrelsen nærmere beskrive den praksis der refereres til i de to breve til AF-regionerne.

I tilslutning hertil beder jeg ministeriet og Familiestyrelsen oplyse,

– hvor mange ansøgninger Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Familiestyrelsen har modtaget fra personer der ikke har tilmeldt sig ordningen i 2004, og i hvor mange af disse sager ministeriet/styrelsen har anset ansøgeren for tilmeldt ordningen,

– om der er tale om at styrelsen (tidligere ministeriets departement) giver dispensation fra børnepasningsorlovslovens krav om tilmelding til ordningen,

– hvad styrelsen og/eller ministeriets departement har gjort for at oplyse og vejlede om muligheden for at blive anset for tilmeldt ordningen selvom man ikke har tilmeldt sig ordningen i 2004,

– baggrunden for ordningen, herunder med hvilken hjemmel Familiestyrelsen (tidligere ministeriets departement) mener sig berettiget til at anse personer for tilmeldt ordningen selvom de pågældende ikke har tilmeldt sig i 2004.

I det omfang ministeriets og/eller Familiestyrelsens praksis er beskrevet andetsteds end de to breve – eksempelvis i mødereferater, (interne) notater eller lignende – beder jeg om at modtage kopi af dette materiale.”

Ministeriet overlod besvarelsen af min henvendelse til Familiestyrelsen som afgav en udtalelse i brev af 2. marts 2007 til mig. Styrelsen beskrev indledningsvis baggrunden for selve tilmeldingsordningen som gengivet ovenfor. Om sagens øvrige forhold oplyste styrelsen følgende:

*”Baggrunden for den administrative praksis*

Den 16. december 2004 fik ministeren for familie- og forbrugeranliggender forelagt en indstilling om, at der ikke ville blive dispenseret fra tilmeldingsfristen efter den 31. december 2004, jf. bilag 1. Ministeren var principielt enig heri, men fandt, at der måske kunne tænkes enkelttilfælde med helt ekstraordinært undskyldende omstændigheder.

Ministeriet fandt på denne baggrund, at der måtte lægges en linje, hvorefter personer, der ikke er registreret som tilmeldte, betragtes som tilmeldte, hvis der er en rimelig sandsynlighed for, at den manglende registrering kan skyldes svigt i administrationen eller utilstrækkelig vejledning. Herved blev det således tillagt betydning, at der er tale om en lovbestemmelse, der pålagde borgere at bekræfte ønsker om at bevare en allerede erhvervet ret til en ydelse.

Med henblik på at få lagt en linje for i hvilke tilfælde, der kunne ses bort fra manglende registrering af tilmelding, blev de første henvendelser efter 1. januar 2005 forelagt ministeren, jf. eksempler i bilag 2 og 3. Der blev i de forelagte sager lagt vægt på, om ansøgeren havde haft til hensigt at tilmelde sig ordningen, om ansøgeren havde haft en rimelig formodning om, at tilmeldingen var registreret, og om den manglende tilmelding kunne tilskrives en administrativ fejl eller en misforståelse. Det blev ikke betragtet som en ’rimeligt sandsynlig’ administrativ fejl, at et brev kunne være gået tabt i posten.

Efter ministerskiftet i begyndelsen af 2005 fik den nye minister forelagt et notat, der beskrev denne praksis, jf. bilag 4. Den nye minister tiltrådte, at denne praksis kunne fortsætte.



Udover de vedlagte bilag og de to breve til Arbejdsformidlingskontorerne, som ombudsmanden er bekendt med, er den anvendte praksis uddybet i et tredje brev til arbejdsformidlingskontorerne af 21. november 2006, som vedlægges som bilag 5. De 2 situationer, der er nævnt i dette sidste brev, dækker de tilfælde, hvor der i dag bliver set bort fra manglende tilmelding. Herudover er der i enkelte tilfælde set bort fra manglende tilmelding i tilfælde, hvor ansøgeren før dispensationsfristens udløb havde været i kontakt med arbejdsformidlingen og ville kunne have søgt og fået dispensation, hvis den pågældende var blevet gjort tilstrækkeligt klart opmærksom på, at der skulle søges herom inden 31. december 2004.

*Modtagne henvendelser fra personer, der ønsker børnepasningsorlov, men som ikke er registreret som tilmeldte*

Ministeriet og Familiestyrelsen har fra dispensationsmulighedens udløb i 2004 og indtil 1. december 2006 modtaget 105 skriftlige henvendelser fra personer, som ønsker børnepasningsorlov, men som ikke har været registreret som tilmeldte.

– I 25 tilfælde har ministeriet/styrelsen været af den opfattelse, at de pågældende efter omstændighederne kunne betragtes som tilmeldte.

– I 14 af disse tilfælde har forældrene oplyst, at de har sendt tilmeldingerne i samme kuvert. Konsulentfirmaet, der modtog svarkortene, har ikke kunnet udelukke, at det ene svarkort i sådanne situationer kan være overset.

– I 5 af disse tilfælde har der været tale om personer, som i 2004 havde afviklet en del af orloven, som ikke modtog brev om tilmeldingsordningen, og som antog, at dette skyldes, at tilmelding ikke var nødvendig, når afvikling af orloven var påbegyndt.

– I 6 af disse tilfælde er der tale om personer, som har været i kontakt med arbejdsformidlingen eller a-kassen i forbindelse med ansøgning om børnepasningsorlov, og hvor ministeriet/Familiestyrelsen har skønnet, at den manglende registrering kan tilskrives utilstrækkelig vejledning om tilmeldingsordningen, om dispensationsadgangen eller om fristen for, hvornår dispensationsadgangen udløb.

– I 80 tilfælde har ministeriet/Familiestyrelsen ikke været af den opfattelse, at de pågældende kunne anses for tilmeldte.

– I 35 af disse tilfælde har ansøgerne hævdet, at de aldrig har modtaget et brev om tilmeldingsordningen. Over for disse ansøgere har ministeriet/styrelsen henvist til, at kravet om tilmelding ikke efter loven var betinget af, at man havde modtaget et brev.

– I 32 af disse tilfælde har ansøgerne hævdet, at de har returneret svarkortet. Over for disse ansøgere har ministeriet/styrelsen henvist til, at det i det udsendte brev var oplyst, at der ville blive sendt en bekræftelse, når registreringen var sket. Når en ansøger ikke har kunnet fremvise en sådan bekræftelse eller ikke har reageret på ikke at have modtaget en sådan, er der ingen form for dokumentation for, at svarkortet er indsendt.

– I 13 af disse tilfælde har der været andre årsager til, at ansøgeren ikke har tilmeldt sig i 2004, men nu ønsker at holde børnepasningsorlov. Over for disse ansøgere har ministeriet/styrelsen henvist til, at der ikke kan dispenseres efter 31. december 2004.

#### *Om hjemmelsgrundlaget*

Det er ikke Familiestyrelsens opfattelse, at der ved behandlingen af ovennævnte sager gives dispensation fra børnepasningsorlovslovens krav om tilmelding til ordningen. Ved behandling af sagerne tages således ikke hensyn til, hvilke grunde en ansøger måtte have til at ønske orlov. Der tages ligeledes ikke hensyn til, hvorfor en ansøger ikke har tilmeldt sig ordningen, eller hvorfor en ansøger ikke har reageret på ikke at have modtaget en bekræftelse på en tilmelding, som den pågældende mener at have afsendt. Ved vurderingen ses alene på, om det er rimeligt sandsynligt, at der kan have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen, som ikke bør komme ansøgeren til skade.

Ministeriet og Familiestyrelsen har ikke hjemmel til at træffe afgørelser i konkrete sager om ret til børnepasningsorlov. Det er arbejdsformidlingskontorerne, der efter loven træffer afgørelser om bevilling af børnepasningsorlov.

Som ansvarligt ressortministerium for lov om børnepasningsorlov kan Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender/Familiestyrelsen udtale sig vejledende om, hvordan loven skal administreres. Det er på denne baggrund, at ministeriet/styrelsen i de forelagte sager over for arbejdsformidlingen har givet udtryk for sin opfattelse af, om en person, der ikke er registret i arbejdsformidlingens system som tilmeldt, kan anses som tilmeldt på grundlag af de forsøgte den pågældende i forbindelse med gentilmeldingsordningen i 2004 har gjort for at få registreringen bragt i orden.

#### *Orientering om ministeriets/Familiestyrelsens praksis*

Ministeriet har orienteret arbejdsformidlingskontorerne, der administrerer loven om børnepasningsorlov om, at ministeriet i forelagte sager vil give udtryk for sin opfattelse af, om der har været tale om sådanne misforståelser under forløbet, at en person, der ikke er registreret som tilmeldt, efter omstændighederne kan anses for tilmeldt.

Der er ikke orienteret bredt til offentligheden om, at der i visse tilfælde vil kunne ses bort fra manglende registrering. Dette skal ses på baggrund af, at der ikke er tale om en dispensationsadgang.

Familiestyrelsen skal afslutningsvis bemærke, at der hverken ved lovændringens vedtagelse eller ved Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes overtagelse af ansvaret for området synes at have været nogen forventning om, at der ville komme et væsentligt antal henvendelser fra personer, der opholdt sig i landet i 2004, og som ønskede børnepasningsorlov, men som ikke var registreret som tilmeldte. Sådanne situationer blev således slet ikke nævnt i bemærkningerne til det fremsatte lovforslag, hvor det tilsyneladende blev antaget, at manglende tilmelding ville være et udtryk for et bevidst fravalg.”

De to situationer der ifølge udtalelsen dækker de tilfælde hvor der i dag ses bort fra manglende tilmelding til forældreorlov, er i Familiestyrelsens vedlagte brev af 21. november 2006 til arbejdsformidlingerne beskrevet således:

”Der kan som hidtil være tale om situationer med ’tekniske fejl’, hvor Familiestyrelsen kan godkende, at der ses bort fra en manglende registrering af tilmelding i 2004. De ’tekniske fejl’ har kunnet opstå på to måder:

1) Hvis forældrene har lagt to svarkort i samme kuvert og sendt den til Arbejdsmarkedsstyrelsen, kan det ene svarkort være blevet overset.

2) Hvis den ene forælder har været i færd med at afvikle orlov i 2004 og derfor ikke har modtaget brev om gentilmeldingsordningen, men senere har afbrudt den igangværende orlov uden at hele orlovsretten har været opbrugt.

I begge disse situationer vil der kunne ses bort fra, at den ene af forældrene ikke er blevet registreret med fortsat ret til børnepasningsorlov, når det kan konstateres, at den anden af forældrene er registreret med fortsat ret til børnepasningsorlov.”

Den 23. november 2007 blev ansvaret for administrationen af lov om børnepasningsorlov overført fra Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender til Beskæftigelsesministeriet.

Den 2. januar 2008 afgav jeg en foreløbig udtalelse i sagen:

### **Ombudsmandens foreløbige udtalelse**

#### **”1. Genstanden for min undersøgelse**

Min undersøgelse angår for det første lovligheden af den administrative praksis der beskrives i Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggenders (nu Beskæftigelsesministeriets) breve af 28. februar og 15. april 2005 samt Familiestyrelsens brev af 21. november 2006 til arbejdsformidlingerne (nu jobcentrene). Indledningsvis ser jeg på om den nævnte ordning ligger inden for rammerne af ansøgningsbetingelserne i lovens § 1, stk. 3, og undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4, eller om den tværtimod indebærer en lempelse i forhold til disse bestemmelser. Hvis den administrative praksis må anses for mere lempelig end lovbestemmelserne, opstår spørgsmålet om hvorvidt adgangen til at se bort fra manglende eller for sen tilmelding må anses for udtømmende reguleret ved lovens § 1, stk. 3 og 4, og – for så vidt det ikke er tilfældet – om der findes et særligt hjemmelsgrundlag for lempelsen. Det må herefter overvejes om et sådan særligt hjemmelsgrundlag eventuelt skulle foreligge i form af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger, og om den administrative praksis i så fald ligger inden for rammerne af disse grundsætninger.

For det andet vedrører min undersøgelse spørgsmålet om hvorvidt den administrative praksis burde have været offentliggjort.

## **2. Lovligheden af den administrative praksis**

*2.1. Indebærer den administrative praksis en lempelse i forhold til ansøgningsbetingelserne i lovens § 1, stk. 3, og undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4?*

Den omhandlede administrative praksis er gengivet i Familiestyrelsens udtalelse af 2. marts 2007. Det fremgår heraf at der ved vurderingen af om ansøgeren alligevel skal anses for tilmeldt forældreorlovsordningen, alene ses på om det er rimeligt sandsynligt at der kan have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen som ikke bør komme ansøgeren til skade. I beskrivelsen af baggrunden for den administrative praksis fremhæves navnlig vejledningsfejl. Denne forståelse af den administrative praksis svarer efter min foreløbige opfattelse i brede træk da også til indholdet af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggendes breve af 28. februar 2005 og 15. april 2005. Herudover indeholder Familiestyrelsens brev af 21. november 2006 en beskrivelse af de to situationer hvor der i dag ses bort fra manglende tilmelding til forældreorlovsordningen. Disse to situationer gennemgås længere nedenfor.

Efter § 1, stk. 3, i lov om forældreorlov skal personer der ønsker at opnå orlov til børnepasning efter loven, skriftligt give meddelelse herom til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004. Den omhandlede administrative praksis indebærer at en forælder der ikke har tilmeldt sig ordningen inden den 1. april 2004, under visse omstændigheder alligevel anses for rettidigt tilmeldt. Spørgsmålet er herefter i hvilket omfang dette udgør en lempelse i forhold til tilmeldingskravet i § 1, stk. 3.

Bestemmelsen i lovens § 1, stk. 3, indeholder ingen undtagelse fra ansøgningsfristen, heller ikke som følge af administrative fejl eller misforståelser. For så vidt indebærer den administrative praksis efter min foreløbige opfattelse altså en lempelse af tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3.

Jeg er herved opmærksom på beskrivelsen i styrelsens brev af 21. november 2006 af de to situationer hvor der i dag ses bort fra manglende tilmelding til forældreorlovsordningen.

Den første situation vedrører de tilfælde hvor et indsendt svarkort kan være blevet overset efter modtagelsen hos Arbejdsmarkedsstyrelsen fordi det befandt sig i den samme kuvert som den anden forælders.

Endvidere omtales den situation hvor den ene forælder har været ved at afvikle orlov i 2004 og derfor ikke har modtaget brev om gentilmeldingsordningen og senere har afbrudt den igangværende orlov uden at hele orlovsretten har været opbrugt.

For så vidt angår den første situation af de to situationer, mener jeg ikke at der er tale om at ansøgningen anses for indgivet på et tidligere tidspunkt end det faktisk forekommende. Situationen drejer sig alene om den bevismæssige vurdering i nogle af de tilfælde hvor ansøgningen uanset manglende registrering ved modtagelsen må antages alligevel at være nået frem til Arbejdsmarkedsstyrelsen inden fristens udløb. At tilmeldingen i denne situation anses for rettidig, indebærer således ikke nogen lempelse af lovens § 1, stk. 3.

Med hensyn til den anden situation går jeg ud fra at der er tale om tilfælde hvor den pågældende har været i kontakt med arbejdsformidlingen i forbindelse med den allerede afholdte orlov, og hvor arbejdsformidlingen da har forsømt at gøre opmærksom på kravet om gentilmelding forud for afholdelsen af den resterende orlov. Af styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 fremgår det således at man i 35 andre tilfælde har meddelt ansøgeren at tilmeldingskravet efter loven ikke er betinget af at man har modtaget noget orienteringsbrev. Denne situation er altså sammenfaldende med den generelle beskrivelse af den administrative praksis i udtalelsen af 2. marts 2007.

Den omhandlede administrative praksis udgør efter min foreløbige opfattelse således en lempelse af tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3. Lempelsen består i at tilmeldingskravet selv i forhold til for sent indgivne ansøgninger anses for opfyldt hvis det forekommer rimeligt sandsynligt at der kan have været administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen der ikke bør komme ansøgeren til skade.

Adgangen til at se bort fra for sen tilmelding til forældreorlovsordningen er herudover udtrykkeligt reguleret i lovens § 1, stk. 4. Efter denne bestemmelse kan arbejdsformidlingen i ganske særlige tilfælde tillade at en person der ønsker at opnå forældreorlov, og som af årsager der ikke kan tilregnes den pågældende, har været forhindret i at give meddelelse til arbejdsformidlingen inden den 1. april 2004, kan bevare muligheden for at udnytte adgangen til børnepasningsorlov. Det er en betingelse, at pågældende giver meddelelse til arbejdsformidlingen umiddelbart efter forhindringens bortfald og senest den 31. december 2004.

Det må herefter vurderes om den omhandlede administrative praksis, uanset at den må anses for en lempelse af tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3, så dog ligger inden for rammerne af undtagelsesbestemmelsen i § 1, stk. 4. Både den administrative praksis og undtagelsesbestemmelse varetager jo i et vist omfang hensynet til forældre der på grund af udefrakommende forhold ikke har tilmeldt sig forældreorlovsordningen i tide.

At den administrative praksis går videre end undtagelsesbestemmelsen, følger imidlertid allerede af det forhold at den først udviklede sig efter den 31. december 2004 hvor den lovbestemte undtagelsesadgang udløb.

Sammenfattende indebærer den administrative praksis efter min foreløbige opfattelse således en lempelse både i forhold til ansøgningsbetingelserne i lovens § 1, stk. 3, og i forhold til undtagelsesadgangen efter § 1, stk. 4.

## *2.2. Er adgangen til at se bort fra manglende eller for sen tilmelding udtømmende reguleret ved lovens § 1, stk. 3 og 4?*

Tilmeldingskravet i lovens § 1, stk. 3, forudsætter efter bestemmelsens ordlyd at den pågældende forælder skriftligt har tilmeldt sig ordningen inden den 1. april 2004. Selve spørgsmålet om hvorvidt der herefter kan ses bort fra manglende eller for sen tilmelding, er reguleret i lovens § 1, stk. 4.

Det fremgår af forarbejderne til den sidstnævnte bestemmelse at undtagelsesadgangen omfatter de forældre som efter ophævelsen af lov om børnepasningsorlov ved lov nr. 141 af 25. marts 2002 (fortsat) har en berettiget forventning om at kunne udnytte deres adgang til børnepasningsorlov. Undtagelsesadgangen begrænses ifølge forarbejderne til situationer hvor den manglende tilmelding inden fristens udløb ikke kan tilskrives den pågældende. Herefter nævner forarbejderne forskellige eksempler på sådanne situationer, herunder tilfælde hvor det kan dokumenteres at orienteringsbrevet til forældrene er gået tabt. Det fremgår videre at 'de ovennævnte hensyn' – hvorved jeg navnlig forstår hensynet til forældrenes berettigede forventninger om at kunne udnytte deres ret til børnepasningsorlov – hermed anses for tilgodeset.

Adgangen til under disse omstændigheder at se bort fra manglende eller for sen tilmelding er altså ifølge forarbejderne udtømmende reguleret ved lovens § 1, stk. 4. Den lovbestemte undtagelsesadgang udløb den 31. december 2004. Anvendelsen af en tilsvarende undtagelsesadgang efter dette tidspunkt forudsætter efter min foreløbige opfattelse således et andet hjemmelsgrundlag end selve loven.

### *2.3. Foreligger der et andet hjemmelsgrundlag end selve loven?*

Det fremgår af styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 at den omhandlede administrative praksis navnlig tager sigte på vejledningsfejl. Den knytter sig herved til den almindelige vejledningspligt i forvaltningslovens § 7, stk. 1. En forvaltningsmyndighed skal efter denne bestemmelse i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Bestemmelsen er en delvis lovfæstelse af en ulovbestemt regel om myndighedernes pligt til at vejlede borgerne. Derudover kan det efter omstændighederne påhvile myndighederne at yde borgerne vejledning som led i god forvaltningsskik.



Vejledningspligten gælder ved alle former for henvendelser, herunder skriftlige og telefoniske henvendelser samt henvendelser ved personligt fremmøde. Den gælder også i de tilfælde hvor myndigheden er i forbindelse med en borger der ikke selv har fremsat nogen anmodning om vejledning, men hvor det fremstår som naturligt og relevant at give borgeren information og vejledning i anledning af den sag kontakten angår. Selve vejledningen bør sikre at borgeren får tilstrækkelig orientering om de regler der gælder på det pågældende forvaltningsområde. Således også om hvilken fremgangsmåde der skal følges af den der ønsker en sag taget under behandling af myndigheden, om eventuelle tidsfrister mv. Er der til en afgørelse knyttet en særlig rettighed som forudsætter ansøgning fra borgeren, skal myndigheden endvidere oplyse herom. Jeg henviser i det hele til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (1999), s. 204 ff, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 380, og Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 155 ff.

Hvis myndigheden tilsidesætter vejledningspligten, kan den ifalde erstatningsansvar for det økonomiske tab borgeren måtte have lidt ved at disponere i tillid til den utilstrækkelige eller manglende vejledning. Jeg henviser til bl.a. Orla Friis Jensen mfl., Forvaltningsret. Almindelige emner, 4. udgave (2004), s. 588, Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 385 f, og Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 324.

Herudover følger det af almindelige forvaltningsretlige principper at manglende eller mangelfuld vejledning efter omstændighederne fører til at den berørte borger stilles som om myndighederne havde ydet en korrekt og fyldestgørende vejledning som borgeren havde handlet i overensstemmelse med. Jeg henviser herved til mine udtalelser i bl.a. sagen som er refereret i Folketingets Ombudsmands beretning for 2002, s. 502 ff\* (særligt s. 518). En sådan reaktion kendes også under betegnelsen realudligning, jf. herved Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 2. udgave (2006), s. 324, og Søren H. Mørup, Berettigede forventninger i forvaltningsretten, 1. udgave (2005), s. 937 f.

Spørgsmålet er herefter om denne almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl efter omstændighederne udgør tilstrækkelig hjemmel for den administrative praksis vedrørende for sent indgivne tilmeldinger som den foreliggende sag vedrører.

Det forudsætter at anvendelsen af den nævnte grundsætning ikke må anses for udelukket ved bestemmelserne i lov om forældreorlov med tilhørende forarbejder.

I den forbindelse har jeg på ny hæftet mig ved undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4, og dennes forarbejder hvorefter hensynet til forældrenes berettigede forventninger om at kunne udnytte deres ret til børnepasningsorlov hermed anses for tilgodeset. Det forekommer efter min foreløbige opfattelse dog tvivlsomt om den lovbestemte dispensationsordning herved også endegyldigt skulle varetage hensynet til borgeren i de situationer hvor der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger ellers kunne blive tale om realudligning. Altså de situationer hvor årsagen til den manglende tilmelding udover ikke at kunne tilskrives forælderen selv ligefrem må antages at ligge hos myndighedernes manglende eller fejlagtige vejledning.

Det er min opfattelse at adgangen til realudligning ikke på denne måde fortrænges af undtagelsesbestemmelsen i lovens § 1, stk. 4. Hvis den manglende tilmelding må tilskrives fejl hos myndighederne, vil dette endvidere kunne begrunde et erstatningsansvar for det økonomiske tab borgeren måtte have lidt som følge af sin mistede ret til orlov. Dette almindelige erstatningsansvar består uanset den begrænsede regulering af hensynet til forælderen i lovens § 1, stk. 4. Tilsvarende må gælde forælderen ret til realudligning der, som ovenfor anført, udgør et alternativ til erstatningsansvaret. Det genoprettelses-hensyn realudligningen varetager, er dermed væsensforskelligt fra hensynene bag dispensationsadgangen i lovens § 1, stk. 4.

Efter min opfattelse er der således ikke efter bestemmelserne i lov om forældreorlov eller disses forarbejder noget til hinder for at anvende den nævnte grundsætning som hjemmel for den omhandlede administrative praksis.

*2.4. Ligger den administrative praksis inden for rammerne af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl mv.?*

Anvendelse af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl forudsætter at der i det konkrete tilfælde af forvaltningen er begået sådanne fejl, og at borgeren som følge heraf ikke er blevet stillet som han burde.

For at grundsætningen kan anvendes som hjemmel for den administrative praksis vedrørende for sent indgivne tilmeldinger, må anvendelsesområdet for denne praksis tilsvarende forbeholdes de situationer hvor en forælders manglende eller forsinkede tilmelding til ordningen skyldes vejledningsfejl begået af arbejdsformidlingerne.

I lyset af den forståelse af den omhandlede administrative praksis som jeg har lagt til grund ovenfor, forekommer det da også at være tilfældet. Det gælder efter min foreløbige opfattelse herunder de 6 tilfælde beskrevet i styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 hvor de pågældende havde været i kontakt med arbejdsformidlingen eller a-kassen i forbindelse med ansøgning om børnepasningsorlov, og hvor ministeriet eller Familiestyrelsen skønnede at den manglende registrering kunne tilskrives utilstrækkelig vejledning om tilmeldingsordningen, om dispensationsadgangen eller om fristen for hvornår dispensationsadgangen udløb.

Jeg går endvidere ud fra at denne forståelse også dækker den anden beskrevne situation i styrelsens brev af 21. november 2006, jf. det ovenfor anførte i afsnit 2.1. Det vil sige den situation hvor den ene forælder har været ved at afvikle orlov i 2004 og derfor ikke har modtaget brev om gentilmeldingsordningen og senere har afbrudt den igangværende orlov uden at hele orlovsretten har været opbrugt. Denne situation svarer altså umiddelbart til de 5 andre tilfælde beskrevet i styrelsens udtalelse af 2. marts 2007 hvor de pågældende efter omstændighederne kunne anses for tilmeldte. Jeg forudsætter her foreløbig at der er tale om tilfælde hvor en forælder har været i kontakt med arbejdsformidlingen i forbindelse med den allerede afholdte orlov, og hvor arbejdsformidlingen da har forsømt at gøre opmærksom på kravet om gentilmelding forud for afholdelsen af den resterende orlov.

Jeg må således antage at den administrative praksis vedrørende for sent indgivne tilmeldinger har tilstrækkelig hjemmel i den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl. Selve indholdet af den administrative praksis giver mig derfor ikke anledning til bemærkninger.

### **3. Spørgsmålet om hvorvidt den administrative praksis burde have været offentliggjort**

Den omhandlede administrative praksis vedrører efter min antagelse de tilfælde hvor arbejdsformidlingen i medfør af den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl mv. under alle omstændigheder ville være forpligtet til at stille den pågældende forælder som om der ikke var forekommet administrative fejl eller misforståelser i forbindelse med tilmeldingen som ikke bør komme den pågældende selv til skade.

Ordningen opstod i tiden umiddelbart efter den 1. januar 2005 hvor de første henvendelser fra forældre der ønskede sig tilmeldt orlovsordningen, blev forelagt ministeren. Som oplyst i styrelsens udtalelse til mig var forelæggelserne netop begrundet i ønsket om at lægge en linje for behandlingen af de pågældende sager.

Jeg har ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere om indholdet af den administrative praksis lod sig fastslå med nogen klarhed allerede efter disse første forelæggelser. Den administrative praksis må dog i overordnede træk senest anses for afklaret på tidspunktet for ministeriets første brev til arbejdsformidlingerne af 28. februar 2005 der sammenfatter ministeriets stillingtagen i de første forelagte sager.

At ordningen på dette tidspunkt opfyldte et reelt behov, fremgår af det betydelige antal henvendelser til ministeriet hvoraf en ganske vist begrænset, men ikke uvæsentlig del måtte antages at vedrøre vejledningsfejl mv.

I det omfang de nævnte vejledningsfejl mv. måtte anses for jævnlige forekommende, opstår spørgsmålet om hvorvidt myndighederne var forpligtet til ikke alene at vurdere tilmeldingstidspunktet i de sager hvor forældrene selv fremsatte anmodning herom, men også til på egen hånd at identificere og rette henvendelse til de forældre der på grund af vejledningsfejl mv. kunne have afholdt sig fra at tilmelde sig og ikke kontaktede myndighederne herom siden.

En pligt som den sidstnævnte til at identificere og kontakte de pågældende forældre på eget initiativ forudsætter dog at dette ikke ville være forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder. Ellers måtte myndighederne i det mindste antages at have en pligt til at informere offentligt om muligheden for at henvende sig med henblik på en vurdering af om eventuelt senere tilmelding i henhold til den administrative praksis måtte anses for rettidig, jf. princippet i forvaltningslovens § 7. Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 949, samt Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sociale sager (1990), s. 203, note 169.

I de situationer som den administrative praksis vedrører, kunne myndighederne ikke på forhånd antages at være bekendt med de forhold i form af vejledningsfejl mv. der havde afholdt de pågældende forældre fra at tilmelde sig forældreorlovsordningen i tide.

Jeg mener herefter at ministeriet i hvert fald som et udslag af god forvaltningsskik burde have sørget for at den administrative praksis blev offentliggjort, og at dette burde være sket i forbindelse med ministeriets brev til arbejdsformidlingerne af 28. februar 2005 hvorefter ordningen i overordnede træk måtte anses for afklaret. Offentliggørelsen kunne være sket på hensigtsmæssig måde i form af en beskrivelse af den administrative praksis på ministeriets hjemmeside. Der kunne også have været udsendt en pressemeddelelse.

Jeg lægger herved vægt på antallet af henvendelser til ministeriet fra forældre der ikke havde været registreret som tilmeldt ordningen. Hertil kommer det styrelsen har oplyst om begrundelsen for den administrative praksis, nemlig at forældrene ved ansøgningsbetingelsen i § 1, stk. 3, blev pålagt at tilkendegive deres ønske om at bevare en allerede erhvervet ret til en ydelse. Myndighederne bør generelt i særlig grad tilstræbe at antallet af uberettigede afslag som følge af sådanne rent formelt begrundede ansøgningsbetingelser minimeres. En offentliggørelse af den administrative praksis ville endvidere hjælpe eventuelle forældre der i tiltro til den klare formulering af selve lovbestemmelserne på forhånd måtte have opgivet at tilmelde sig efter den 31. december 2004 uanset at tilmeldingen i deres tilfælde måske alligevel ville kunne anses for rettidig.

Om der fortsat er tilstrækkelig grund til at offentliggøre den omtalte praksis, bør Beskæftigelsesministeriet nu tage stilling til. Ved min afsluttende behandling af sagen er jeg indstillet på at afgive en henstilling herom.”

Den 28. marts 2008 modtog jeg udtalelser fra Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsdirektoratet af henholdsvis 27. marts 2008 og 18. februar 2008.

Arbejdsdirektoratet udtalte bl.a.:

”Arbejdsdirektoratet skal bemærke, at de i dag stort set eneste forekommende situationer, hvor der ses bort fra manglende tilmelding til ret til børnepasningsorlov, er de situationer, hvor et forældrepar hævder at have sendt svarkort i 2004 i samme kuvert, og det ene svarkort derfor kan være blevet overset.

Arbejdsdirektoratet konstaterer, at Ombudsmanden ikke finder, at det forhold, at tilmeldingen i disse situation anses for rettidigt indgivet, indebærer nogen lempelse i forhold det tilmeldingskrav, der er fastsat i lov om børnepasningsorlov, § 1, stk. 3.

Om de andre situationer, hvor der har været tale om at se bort fra manglende tilmelding, finder Ombudsmanden ikke, at der i lov om børnepasning og dens forarbejder er noget til hinder for at anvende det almindelige forvaltningsretlige princip om, at manglende eller mangelfuld vejledning fører til, at den berørte borger stilles, som om myndighederne havde ydet en korrekt og fyldestgørende vejledning, som borgeren havde handlet i overensstemmelse med.

Ombudsmanden antager på baggrund af det af Familiestyrelsen oplyste, at den administrative praksis har tilstrækkelig hjemmel i den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om realudligning som reaktion på vejledningsfejl.

Selve indholdet af den administrative praksis giver således ikke Ombudsmanden anledning til bemærkninger.

Ombudsmanden har endvidere forholdt sig til, om den administrative praksis burde have været offentliggjort.

Ombudsmanden finder, at en offentliggørelse burde være sket som et udslag af god forvaltningsskik. Offentliggørelsen kunne være sket på hensigtsmæssig måde i form af en beskrivelse af den administrative praksis på ministeriets hjemmeside. Der kunne også have været udsendt en pressemeddelelse.

Der lægges fra Ombudsmandens side vægt på, at myndighederne, når der som her er tale om rent formelt begrundede ansøgningsbetingelser, i særlig grad bør tilstræbe, at antallet af uberettiget afslag minimeres. En offentliggørelse ville hjælpe eventuelle forældre, der i tiltro til den klare formulering i loven på forhånd måttet have opgivet at tilmelde sig efter den 31. december 2004.

Arbejdsdirektoratet skal til spørgsmålet om offentliggørelse bemærke, at det har været Familiestyrelsens vurdering, at ansøgere, der fandt, at de havde foretaget sig, hvad de skulle i forhold til ansøgning om børnepasningsorlov, uundgåeligt ville komme i kontakt med arbejdsformidlingen, der var orienteret om, at Familiestyrelsen kunne foretage en vurdering af, om der var tale om administrative fejl, der ikke skulle komme ansøgeren til skade.

Det har endvidere været Familiestyrelsens vurdering, at en offentliggørelse af den administrative praksis for en del ansøgere ville føre til forventninger om, at der kunne ses bort fra den manglende tilmelding, og at disse forventninger i langt de fleste tilfælde ikke ville kunne indfries. Dette understøttes af, at i 3/4 af de skriftlige henvendelser, som styrelsen eller ministeriet havde modtaget, fandtes der ikke grundlag for at se bort fra den manglende tilmelding.

Ombudsmandens skrivelse giver efter Arbejdsdirektoratets opfattelse ikke anledning til at foretage justeringer af den administrative praksis.

Hvad angår spørgsmålet om offentliggørelse af den administrative praksis, har Arbejdsdirektoratet som følge af det af Ombudsmanden anførte medtaget en omtale af den administrative praksis på Arbejdsdirektoratets hjemmeside.”

Beskæftigelsesministeriet henholdt sig i det hele til Arbejdsdirektoratets udtalelse. Vedrørende spørgsmålet om offentliggørelse citerede ministeriet de relevante dele af direktoratets udtalelse og henviste til det som direktoratet havde oplyst om at den administrative praksis nu var offentliggjort på direktoratets hjemmeside. Ministeriet havde ikke yderligere bemærkninger til sagen.

### **Ombudsmandens endelige udtalelse**

"Selve indholdet af Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Familiestyrelsens administrative praksis om behandlingen af for sent indgivne tilmeldinger til forældreorlov giver mig fortsat ikke anledning til bemærkninger.

Jeg mener dog stadigvæk at Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender (nu Beskæftigelsesministeriet) i hvert fald som et udslag af god forvaltnings-skik burde have sørget for at den administrative praksis blev offentliggjort. Det burde efter min opfattelse være sket i forbindelse med ministeriets brev til arbejdsformidlingerne af 28. februar 2005 hvorefter ordningen i overordnede træk måtte anses for afklaret.

Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet anfører at de ansøgere der fandt at de havde foretaget sig hvad de skulle i forhold til ansøgning om børnepasningsorlov, uundgåeligt ville komme i kontakt med arbejdsformidlingerne. Og arbejdsformidlingerne var orienteret om at Familiestyrelsen kunne foretage en vurdering af om der var tale om administrative fejl der ikke kunne komme ansøgeren til skade.

Det er imidlertid stadigvæk min opfattelse at en offentliggørelse af den administrative praksis bl.a. kunne hjælpe eventuelle forældre der i tiltro til den klare formulering af selve lovbestemmelserne på forhånd måtte have opgivet at tilmelde sig efter den 31. december 2004.

Ved at offentliggøre den administrative praksis øges endvidere forældrenes muligheder for selv at påberåbe sig den over for arbejdsformidlingerne. Det må anses for en fordel også selvom arbejdsformidlingerne måtte være orienteret om den administrative praksis på forhånd. Jeg kan heller ikke se bort fra at den administrative praksis bl.a. blev indført for at rette op på vejledningsfejl begået af myndighederne selv.



Arbejdsdirektoratet og Beskæftigelsesministeriet anfører endvidere at en offentliggørelse af den administrative praksis i langt de fleste tilfælde blot ville vække falske forventninger. Det understøttes af at der i tre fjerdedele af de tilfælde hvor der blev rettet skriftlig henvendelse til Familiestyrelsen eller Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggende, ikke fandtes grundlag for at se bort fra den manglende tilmelding.

Jeg mener ikke at myndighederne helt kan afstå fra at offentliggøre en isoleret set begunstigende administrativ praksis blot for at undgå skuffede forventninger hos de borgere som ikke ville blive hjulpet alligevel. Skuffede forventninger bør så vidt muligt naturligvis undgås. Midlet hertil er imidlertid at formulere regler og praksisbeskrivelser så klart og præcist som det nu er muligt, frem for at undlade at offentliggøre dem.

Da jeg forstår at den omhandlede administrative praksis nu er offentliggjort på Arbejdsdirektoratets hjemmeside, foretager jeg mig ikke mere i sagen.”

NOTE: (\*) FOB 2002, s. 502.