

UDSKRIFT
AF
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG

DOM

Afsagt den 20. oktober 2006 af Østre Landsrets 15. afdeling
(landsdommerne B. Tegldal, Anne Thalbitzer og Tuk Bagger
(kst.)).

15. afd. nr. B-263-06:

[REDACTED]
(advokat Mette Lindhardt, besk.)

mod

Undervisningsministeriet

(Kammeradvokaten v/advokat Lise Høy Falsner)

Under denne sag har sagsøgeren, [REDACTED] endeligt nedlagt påstand om, at sagsøgte, Undervisningsministeriet, tilpligtes at anerkende, at sagsøgeren er berettiget til at modtage supplementsunderstøttelse i overensstemmelse med tilsagn herom meddelt i brev af 30. juli 2001 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Sagsøgte har påstået frifindelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 14. oktober 2005 og i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, nr. 1, nr. 2 og nr. 4, henvist til Østre Landsret ved Københavns Byrets kendelse af 23. januar 2006.

[redacted] har fri proces uden retshjælpsdækning.

Sagsfremstilling

[redacted] blev med virkning fra den 1. oktober 1980 ansat som faglærer ved Specialarbejderskolen i [redacted] (senere AMU-center [redacted]). Det er anført i ansættelsesbrevet, at ansættelsen skete i henhold til Arbejdsministeriets bekendtgørelse af 20. oktober 1960 om ansættelses- og lønningsvilkår for personale ved uddannelsesinstitutioner for specialarbejdere. Bekendtgørelsen regulerede de nærmere vilkår for personale ved uddannelsesinstitutioner, der oppebar driftstilskud i henhold til den dagældende uddannelseslov.

[redacted] gik på efterløn med udgangen af februar 1996.

Den 6. juli 2001 udsendte Arbejdsmarkedsstyrelsen følgende rundskrivelse til samtlige AMU-centre:

"Det er konstateret, at flere Centre ikke har været opmærksom på at ikke-pensionssikret personale har haft mulighed for at søge egen understøttelse til ikke-pensionssikret personale.

I henhold til Økonomi- og Budgetministeriets cirkulære af 26. januar 1972 kan en ansat efter ansøgning ved fratrædelsen få tillagt understøttelse, hvis den pågældende fratræder

- a) på grund af alder eller helbredsbetinget utjenstedygtighed
- b) efter i statens tjeneste mellem det fyldte 30. og 70. år at have haft
 - 1) en samlet ansættelse svarende til 15 års fuldtidsbeskæftigelse,
 - 2) deltid- eller sæsonbeskæftigelse - eventuelt kombineret med perioder med fuldtidsbeskæftigelse - svarende til mindst 7 års fuldtidsbeskæftigelse inden for 15 sammenhængende år, eller
 - 3) beskæftigelse som rengøringsassistent svarende til

mindst 2 timers daglig tjeneste inden for 15 sammenhængende år.

Det er normalt en forudsætning for tillægelse af understøttelse ved fratræden på grund af alder, at den pågældende er fyldt 67 år. Dersom fratræden finder sted i alderen 60-66 år for at overgå til efterløn beregnes opsat understøttelse. Opsat understøttelse udbetales fra den første i måneden efter det fyldte 67. år jf. Finansministeriets cirkulære af 27. april 1979.

Adgangen til understøttelse falder bort, når en personalegruppe omfattes af en pensionsordning som led i ansættelsesforholdet.

I en overgangsperiode i tilknytning til pensionsordninger, der er aftalt påbegyndt pr. 1. april 1988 og 1. april 1990 eller senere, dvs. f.eks. pensionsordningen for personale under Statsansattes Kartel (StK) kan den opnåede pension imidlertid være mindre end den understøttelse, som den pågældende ville have kunnet få efter de hidtidige regler.

Der blev derfor etableret en overgangsordning, hvorefter staten i en periode udbetalte et udligningsbeløb, hvis pensionen fra den overenskomstmæssige pensionsordning var mindre end understøttelsen.

..."

Det cirkulære af 26. januar 1972, der er nævnt i Arbejdsmarkedsstyrelsens rundskrivelse, angiver ved afkrydsning foroven, at det omhandler statens specialarbejderskoler. Derimod er feltet "Selvejende specialarbejderskoler" ikke afkrydset. Cirkulæret har blandt andet følgende indhold:

"Økonomi- og budgetministeriets cirkulære om ændrede regler om ydelse af understøttelse til ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste

Det meddeles herved, at folketingets finansudvalg har givet tilslutning til, at der indføres ændrede regler om ydelse af understøttelse til ikke-pensionssikret personale for statens løst ansatte personale, hvorom regler er fastsat i finansministeriets cirkulære af 8. maj 1950.

De ændrede regler har virkning fra 1. april 1971, idet dog de nedenfor nævnte regler om en afgangsalder på 67 år for opnåelse af egenunderstøttelse, om ægtefælleunder-

støttelse og om sammenlægning af ansættelsesperioder ved fastsættelse af understøttelse tillægges virkning fra 1. april 1970. Regler om samordning mellem pensionslignende understøttelser og pensioner efter den sociale pensionslovgivning har virkning fra 1. oktober 1971. Efter nyordningen fastsættes der følgende retningslinier for tilståelse af understøttelser af statskassen til personer, som har haft beskæftigelse i statens tjeneste, og til disses efterlevende ægtefæller og børn.

1. Understøttelse kan ydes til personer, der har udført fuld tjeneste i staten i mindst 15 år efter det fyldte 30. år, og som afgår fra tjenesten på grund af alder - efter det fyldte 67. år - eller som følge af helbredsforarsaget utjenstedygtighed. Kravet om mindst 15 års tjeneste efter det fyldte 30. år anses for opfyldt, såfremt beskæftigelse i statstjenesten efter det fyldte 30. år sammenlagt har haft et omfang, der svarer til mindst 15 års fuld tjeneste.

..."

Efter at være blevet bekendt med rundskrivelsen fra Arbejdsmarkedsstyrelsen søgte [redacted] supplementsunderstøttelse og modtog brev af 30. juli 2001 fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvori anførtes:

"...

Under henvisning til din ansøgning af 20. maj 2001 om egenunderstøttelse til ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste skal man meddele, at Arbejdsmarkedsstyrelsen har beregnet understøttelsen.

Understøttelsens grundbeløb udgør årligt kr. 4.204,20, hvortil kommer dyrtidstillæg, 79,5% kr. 3.342,34. Det vil sige at den årlige supplementsydelse udgør i alt kr. 7.546,54. Der vil imidlertid blive fradraget udbetaling af pension fra Lærernes Pension med kr. 2.040,00. Den årlige understøttelse udgør herefter 5.506,54.

..."

[redacted] modtog derefter udbetalinger i overensstemmelse hermed.

Den 17. januar 2002 skrev Arbejdsmarkedsstyrelsen til Personalestyrelsen, at man var "kommet i tvivl om, hvorvidt der er det fornødne grundlag for udbetaling af supplementsunderstøttelse til tidligere ansatte ved de selvejende AMU-centre, jf.

økonomi- og budgetministeriets cirkulære af 26. januar 1972 om ændrede regler om ydelse af ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste m.fl."

Om baggrunden herfor var i skrivelsen anført følgende:

"...

Indtil 1995 var der 5 statslige og 19 selvejende AMU-centre. De selvejende AMU-centre er på finansloven som en tilskudskonto og til og med 1994 har tilskuddet været 100 pct.

I marts måned 2001 modtog Arbejdsmarkedsstyrelsen en ansøgning om supplementsydelse til ikke pensionssikret personale i statens tjeneste vedrørende en tidligere ansat på et selvejende AMU-center. Pågældende var ansat som faglærer i perioden 1. september 1963 til 31. oktober 1999 og fik bevilget ydelsen og tillige udbetalt morarenter. Ydelsen blev bevilget, idet styrelsen var af den opfattelse, at de selvejende AMU-centre var omfattet af nævnte cirkulære og at pågældende således var berettiget til understøttelse.

Der blev umiddelbart draget sammenligning til AF-Kontorerne, der er på finansloven men med et tilskud fra staten på 75 pct. og kommunerne på 25 pct. (finansiering er dog ændret i finansåret 2000).

I kølvandet på nævnte ansøgning modtog styrelsen yderligere ansøgninger fra tidligere ansatte på såvel tidligere statslige og selvejende AMU-centre. Styrelsen fik endvidere flere henvendelser fra Lærersammenslutningen ved Arbejdsmarkedsuddannelserne (LvA) som i LvA's fagblad orienterede medlemmer om retten til supplementsydelse og "poseopfyldning". På grundlag af de mange henvendelser orienterede Arbejdsmarkedsstyrelsen AMU-centrene om cirkulærer vedrørende supplementsunderstøttelse.

AMU-centrene har kontaktet styrelsen, fordi de ikke mener at de bør have det økonomiske ansvar for supplementsunderstøttelsen og de påløbne morarenter, idet de ikke har haft kendskab til regelsættet.

Det er efterfølgende konstateret, at der alene er udbetalt supplementsunderstøttelse til ansatte på de 5 statslige specialarbejderskoler. Det har ikke været muligt for styrelsen at konstatere, om der i 1972 eller før udsendelsen af understøttelsescirkulæret i 1972 er taget stil-

ling til om ikke pensionssikret personale ved de selvejende AMU-centre var omfattet af retten til ydelser i henhold til understøttelsescirkulæret og overgangsordningen om supplementsunderstøttelse, idet sagerne ikke er bevaret.

Det fremgår imidlertid, at det forud for statsskolernes overgang til selvejende status pr. 1. januar 1996 har været drøftet også med Økonomistyrelsen, hvordan mulighederne/forudsætningerne for at ikke pensionssikrede medarbejder ved statens AMU-centre kan bevare retten til "understøttelse" ved overgang til selvejende AMU-centre og ændret finansiering. Med henblik på, at skabe hjemmel for at de fremtidige selvejende institutioner kunne udbetale pension i henhold til overgangsordningen om supplementsunderstøttelse fremsendte statsskolerne oversigter over det personale, der kunne komme i betragtning i forhold til ordningen.

Dette forhold indikerer, at de ikke-pensionssikrede medarbejdere ved de selvejende AMU-centre hverken før eller efter 1996 har været omfattet af ordningen.

Da styrelsen formoder, at der i Personalestyrelsen tidligere er taget stilling til, om AMU-centrene - uanset finansieringen - er omfattet af regler for udbetaling af supplementsunderstøttelse, skal man anmode styrelsen om at være behjælpelig med at få en afklaring på problemet. Det skal her nævnes, at Undervisningsministeriet nu har overtaget ansvaret for AMU-centrene.

..."

Henvendelsen blev besvaret af Personalestyrelsen ved brev af 19. april 2002 til Undervisningsministeriet, hvori anførtes følgende:

"I forbindelse med at behandlingen af sager om understøttelse til ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste er overgået til Undervisningsministeriet, er der rejst tvivl om, hvorvidt reglerne om understøttelse til ikke-pensionssikret personale i statens tjeneste også omfatter medarbejdere, der har været ansat ved et ikke-statsligt AMU-center.

Arbejdsministeriet skriver i sit brev af 29. marts 1996 (kopi af aktstykket til Folketingets Finansudvalg) til Finansministeriet under a. 2) at, "ikke-pensionssikrede medarbejdere, der pr. 31. december 1995 var ansat ved statens AMU-centre og omfattet af reglerne om statslig supplementsunderstøttelse, bevarer retten til statslig supplementsunderstøttelse efter de herom gældende regler,

uansat at de pr. 1. januar 1996 er overgået til ansættelse ved de nye selvejende AMU-centre."

I aktstykket er det opført, at der er tale om, at personkredsen der i en overgangsperiode kunne blive omfattet af understøttelsesordningen udgør 10 ansatte i alt på de 5 AMU-centre.

Arbejdsministeriet har efterfølgende indsat bestemmelsen med tekstanmærkning nr. 121 under § 17.

Det er kun statsansatte (og efter indgåede overgangsregler ansatte ved statsinstitutioner som har ændret status) som er omfattet af statens understøttelsesordning, jf. tekstanmærkning nr. 124. ad § 36.29.01.

For AMU-centrenes vedkommende kan der derfor kun blive tale om bevilling af understøttelse til de 10 ansatte, der var pr. 31. december 1995, samt udbetaling af eventuelle opsatte understøttelser og de understøttelser som på dette tidspunkt var under udbetaling til tidligere ansatte ved de 5 tidligere statslige AMU-centre.

Personalestyrelsen skal endvidere meddele, at alle udbetalinger af understøttelse til tidligere ansatte ved de øvrige selvejende AMU-centre, d.v.s. alle andre centre end de 5 tidligere statslige AMU-centre, skal standses.

Endvidere skal ansatte ved de selvejende institutioner, som ikke er et af de 5 tidligere statslige AMU-centre meddeles afslag i tilfælde af ansøgning om understøttelse.

..."

Undervisningsministeriet, Institutionsstyrelsen, fremsendte herefter partshøringsbrev af 12. juni 2002 til [redacted] [redacted] hvori anførtes blandt andet:

"...

Det fremgår af sagen, at De har været ansat ved AMU-center [redacted] i perioden den 1. oktober 1980 - 29. februar 1996. AMU-center [redacted] har aldrig haft status som statsligt AMU-center, og Undervisningsministeriet finder derfor ikke, at De er omfattet af reglerne for udbetaling af understøttelse til ikke pensionssikret personale i statens tjeneste, jf. Personalestyrelsens udtalelse af 19. april 2002, der vedlægges i kopi. Som følge heraf er det Undervisningsministeriets opfattelse, at der ikke er hjemmel til at udbetale ydelser til Dem, og vi agter derfor at anmode Finansstyrelsen om at standse for

udbetaling af løbende understøttelse til Dem med virkning fra den 1. september 2002.

Vi vil derimod ikke stille krav om tilbagebetaling af den understøttelse, som De indtil nu har modtaget.

Inden vi træffer afgørelse herom, skal vi ... anmode om at modtage Deres eventuelle bemærkninger senest den 1. juli 2002.

..."

Der blev efterfølgende truffet afgørelse i overensstemmelse hermed.

Tekstanmærkning nr. 154 til § 20 i finansloven for 2002 har følgende ordlyd:

"Personale, der pr. 31. december 1995 var ansat ved et af statens AMU-centre og omfattet af reglerne om statens understøttelsesordning, jf. bl.a. Økonomi- og Budgetministeriets cirkulære 25 26/1 1972 om ændrede regler om ydelse af understøttelse til ikke-tjenestemænd og tekstanmærkning nr. 124 ad 36.29.01., bevarer retten til understøttelse efter de herom gældende regler, herunder om optjening af understøttelsesanciennitet, under ansættelse ved den selvejende institution, som pr. 1. januar 1996 har overtaget driften fra det respektive statslige AMU-center."

I anmærkningerne til finansloven for 2002 er vedrørende tekstanmærkning nr. 154 anført følgende:

"Tekstanmærkningen er opført første gang på finansloven for 1997 for at sikre, at personale ansat ved et af statens AMU-centre pr. 31. december 1995, og som var omfattet af reglerne om statens understøttelsesordning, bevarer retten til understøttelse efter reglerne herom efter AMU-centrenes overgang til selvejende status. Tekstanmærkningen er overført fra § 17. Arbejdsministeriet (nr. 121) som følge af ressortændringen ved regeringsdannelsen den 27. november 2001."

Forklaringer

Der er i landsretten afgivet partsforklaring af [REDACTED], der har forklaret blandt andet, at han blev folkepensionist i 1999. Han mener, han fik lidt pension i starten, men udbetalingerne er stoppet nu. Der var ikke i forbindelse med hans fratræden tale om muligheden for suppleringsunderstøttelse. Han hørte først herom, da han fik brevet fra Arbejdsmarkedsstyrelsen i 2001. Han mener, det var gennem skolen, han blev bekendt med denne mulighed. Han lever i dag af folkepensionen. Han havde forventet, at udbetaling af supplementunderstøttelse ville fortsætte. Supplementunderstøttelsen gik ind i den daglige husholdning.

Procedure

Sagsøgeren, [REDACTED], har indledningsvis anført, at det ikke gøres gældende, at AMU-center [REDACTED] juridisk set er en statsinstitution, men at det gøres gældende, at der i den konkrete sag ikke er saglige argumenter for at forskelsbehandle ansatte i AMU-centrene. Sagsøgeren har i den forbindelse anført, at Arbejdsmarkedsstyrelsen, da styrelsen skrev ud til AMU-centrene om ordningen, var i besiddelse af alle relevante oplysninger for bedømmelsen af, hvem der var berettiget til supplementunderstøttelse, herunder bekendtgørelsens ordlyd. Hertil kommer, at væsentlige hensyn taler for at ligestille de ansatte i de selvejende og de statslige AMU-centre, blandt andet at de udførte samme opgaver, og at ansættelses- og lønvilkårene var reguleret af arbejdsministeren samtidig med, at centrene var 100 % offentligt finansieret. Ansættelsen i de selvejende centre mindede i høj grad om at være ansat i staten. Det er endvidere gjort gældende, at senere tvivl om fortolkningen hos den bevilligende myndighed ikke skal komme [REDACTED] til skade. Afgørelsen strider ikke mod nogen lov, og der er alene tale om uklarhed i den skønsmæssige afgørelse. En sådan begunstigende forvaltning-

sagt er gyldig og kan ikke tilbagekaldes. [REDACTED] har givet korrekte oplysninger og havde i god tro indstillet sig på fremover at modtage ydelsen. Hertil kommer, at der er tale om en tidsbegrænset og personlig ydelse, og at andre ikke lider skade ved, at ydelsen fortsætter.

Sagsøgte, Undervisningsministeriet, har til støtte for påstanden om frifindelse gjort gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Undervisningsministeriets afgørelse af 12. juni 2002, om at [REDACTED] ikke er berettiget til supplementsunderstøttelse i medfør af Økonomi- og Budgetministeriets cirkulære af 26. januar 1972, fordi han ikke var statsansat.

Undervisningsministeriet var berettiget og forpligtet til at tilbagekalde sin afgørelse af 30. juli 2001, da man blev opmærksom på, at [REDACTED] var tilkendt supplementsunderstøttelse, uden at det fornødne hjemmelsmæssige grundlag var til stede.

Undervisningsministeriet har endvidere bestridt, at bestemmelsen i tekstanmærkning nr. 154 til § 20 i finansloven for 2002 viderefører en retstilstand om, at ansatte ved alle AMU-centre anses for omfattet af retten til supplementsunderstøttelse. Bestemmelsen tog netop sigte på at sikre, at ansatte ved de 5 statslige AMU-centre, der overgik til at være selvejende, bevarede retten til supplementsunderstøttelse på trods af overgangen. Bestemmelsen ville være overflødig, hvis [REDACTED] påstand om, at ansatte ved alle AMU-centre, herunder de, der hele tiden havde været selvejende som f. eks. AMU-center [REDACTED] allerede var omfattet af cirkulæret af 26. januar 1972 om supplementsunderstøttelse.

Det er i den forbindelse bestridt, at væsentlige hensyn i øvrigt taler for at ligestille samtlige ansatte ved AMU-centrene.

Endelig er det gjort gældende, at Undervisningsministeriet tilbagekaldte afgørelsen af 30. juli 2001 med et rimeligt varsel, således at [REDACTED] kunne indrette sig på, at supplementsunderstøttelsen bortfaldt, jf. for eksempel Ufr 2003, side 435 V.

Landsrettens begrundelse og resultat

Det følger af Økonomi- og Budgetministeriets cirkulære af 26. januar 1972, at retten til supplementsunderstøttelse blandt andet er betinget af, at man har udført "tjeneste i staten". I forbindelse med at de fem tidligere statslige AMU-centre i 1996 overgik til at være selvejende institutioner, indførtes en særlig overgangsordning, således at ansatte ved disse fem centre bevarede den ret til supplementsunderstøttelse, de allerede havde som ansatte i staten, jf. herved tekstanmærkning nr. 154 til § 20 i finansloven for 2002. Ordningen vedrørende supplementsunderstøttelse omfatter således alene de ansatte ved AMU-centrene, som er omfattet af overgangsordningen, hvorimod ansatte ved de AMU-centre, der også oprindeligt var selvejende, ikke er omfattet af ordningen.

Der er mellem parterne enighed om, at [REDACTED] var ansat ved et AMU-center, der stedse har været selvejende, og Arbejdsmarkedsstyrelsen har derfor ikke haft hjemmel til at tilkende [REDACTED] supplementunderstøttelse.

Herefter og da Undervisningsministeriet ubestridt har givet [REDACTED] et rimeligt varsel til at indrette sig på, at supplementunderstøttelsen faldt bort, finder landsretten, at

Undervisningsministeriet har været berettiget til at standse betalingerne som sket med virkning for fremtiden.

Landsretten tager således Undervisningsministeriets frifindelsespåstand til følge.

Efter sagens udfald skal statskassen betale sagsomkostninger til Undervisningsministeriet. Beløbet fastsættes efter sagens omfang og forløb til 20.000 kr., hvoraf 1.155 kr. + moms eller 1.443,75 kr. vedrører udgifter til materialesamling, mens den resterende del vedrører udgiften til advokat. Omkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

T h i k e n d e s f o r r e t :

Sagsøgte, Undervisningsministeriet, frifindes.

Statskassen betaler sagsomkostninger til Undervisningsministeriet med 20.000 kr.

Beløbet betales inden 14 dage og forrentes efter rentelovens § 8 a.

(Sign.)

Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsrets kontor, den 24.10.06
P.j.v.

~~Hanne Petersen~~
sektionsleder