

Udskriftsdato: mandag den 12. januar 2026

FOU nr 2016.24 (Gældende)

2016-24. En dansk statsborger bosat i udlandet burde have fået orientering om muligheden for at søge folkepension

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 10 af 12/01/2015

2016-24. En dansk statsborger bosat i udlandet burde have fået orientering om muligheden for at søge folkepension

En dansk statsborger, som rejste ud af landet og bosatte sig i et andet EU-land, kort før han nåede folkepensionsalderen, fik ikke orientering af myndighederne om muligheden for at søge folkepension. Manden havde i forbindelse med udrejsen oplyst folkeregisteret om sin nye adresse i udlandet.

Ifølge lov om social pension § 13 skal der sendes meddelelse om ret til folkepension ”i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen”. I § 2 i bekendtgørelse om social pension står der imidlertid, at der ”ikke [skal] udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet”, hvorimod det i ministeriets vejledning om folkepension er anført, at Sikringsstyrelsen (nu Udbetaling Danmark) skal give personer med fast bopæl uden for Danmark meddelelse om muligheden for at søge folkepension ”i det omfang Sikringsstyrelsen har kendskab til disse personers adresse”.

Ombudsmanden fandt ikke, at pligten i lovens § 13 til at orientere personer med fast bopæl i udlandet gyldigt kunne begrænses, ved at der i § 2 i bekendtgørelse om social pension blev indsat en bestemmelse, der generelt udelukkede myndighedernes pligt til at orientere denne persongruppe om muligheden for at søge folkepension.

På baggrund af myndighedernes udtalelser måtte ombudsmanden forstå, at det ikke kan anses for en umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig opgave for myndighederne at orientere personer med fast bopæl i udlandet om retten til folkepension, hvis kommunen har videregivet deres adresse til Sikringsstyrelsen (nu Udbetaling Danmark).

Efter det oplyste måtte det lægges til grund, at mandens hjemkommune havde kendskab til hans adresse i udlandet og derfor burde have givet denne oplysning videre til Sikringsstyrelsen, og at styrelsen herefter burde have sendt ham meddelelse i overensstemmelse med lovens § 13.

Ifølge pensionslovens § 33, stk.1, kan folkepension kun tildeles, med virkning fra den 1. i måneden efter at der er indgivet ansøgning. Da manden efter ombudsmandens opfattelse burde være vejledt om muligheden for at få folkepension, og da ombudsmanden anså det for sandsynligt, at manden i givet fald ville have indgivet ansøgning om folkepension rettidigt, henstillede ombudsmanden til Ankestyrelsen at genoptage sagen og vurdere, om manden i kraft af princippet om realudligning kunne tillægges folkepension med tilbagevirkende kraft.

(Sag nr. 14/04883)

Nedenfor gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til manden) efterfulgt af en sagsfremstilling.

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

A: manden

B: mandens søn

C: mandens advokat

D: mandens a-kasse

X-land: det EU-land, hvor manden tog ophold

Ombudsmandens udtalelse

Sagen drejer sig om, hvorvidt Ankestyrelsen ved afgørelsen af 15. oktober 2014 burde have tilkendt dig folkepension med virkning fra den 1. måneden efter [datoen for A's 65-års fødselsdag i 2007], som følge af at du ikke af myndighederne – i rimelig tid inden du fyldte 65 år – fik orientering om, at du kunne søge om folkepension, herunder om eventuelt at få opsat folkepensionen.

1. Retsgrundlaget

1.1. Lov om social pension (lovbekendtgørelse nr. 10 af 12. januar 2015) indeholder i §§ 1 a, 3 og 13 bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 1 a. Folkepensionsalderen er:

1) 65 år for personer, der er født før den 1. januar 1954. ”

”§ 3. Retten til pension er betinget af, at modtageren har fast bopæl her i riget eller hyre på dansk skib.

Stk. 2. Dette gælder dog ikke personer med dansk indfødsret, som har nået folkepensionsalderen, og som har haft fast bopæl her i riget i mindst 30 år mellem det fyldte 15. år og folkepensionsalderen. ”

”§ 13. Ansøgning om folkepension indgives til Udbetaling Danmark. Udbetaling Danmark skal sende meddelelse om ret til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen. Meddelelsen skal indeholde oplysning om muligheden for at opsætte pension efter kapitel 2 a. ”

En bestemmelse svarende til § 13, 2. pkt., var indeholdt i § 20, stk. 2, i den første lov om social pension (lov nr. 217 af 16. maj 1984).

I de specielle bemærkninger til forslaget til denne lov (lovforslag nr. 18 af 7. februar 1984) anføres om § 20, stk. 2:

”Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til § 17 og § 18 i folkepensionsloven og § 19 i lov om invalidepension og førtidspension m.v. Dog er visse administrative krav i de nævnte bestemmelser udeladt, idet

disse mest hensigtsmæssigt fastsættes i de nærmere regler, chefen for sikringsstyrelsen kan fastsætte efter § 26. ”

Den nævnte bestemmelse i § 17 blev indsat i folkepensionsloven ved lov nr. 252 af 8. juni 1978. Bestemmelsen var ikke med i socialministerens forslag til lovændringen, men blev indføjet i forbindelse med folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget.

Bemærkningerne til ændringsforslaget omtaler ikke personer med fast bopæl i udlandet, jf. Folketingstidende 1977-78, tillæg A, sp. 3265, og tillæg B, sp. 1258, 1262 og 1280.

§ 20, stk. 2, i lov om social pension blev ændret til § 13 ved lov nr. 285 af 25. april 2001. I de specielle bemærkninger til bestemmelsen i lovforslaget (lovforslag nr. 137 af 15. december 2000) anføres:

”Forslaget svarer til den gældende bestemmelse i § 20. ”

Der er således ikke i forarbejderne til § 13 nærmere om indholdet af pligten til at orientere personer med fast bopæl i udlandet om retten til folkepension.

Lovens §§ 33, stk. 1, og 62, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

”§ 33. Udbetaling Danmark udbetaler folkepension månedsvis bagud fra den 1. i måneden efter, at der er ansøgt om folkepension, og at lovens betingelser er opfyldt. ”

”§ 62. Udbetaling Danmark udøver de beføjelser, som kommunerne har efter denne lov vedrørende pension, der skal ydes til personer med fast bopæl i udlandet efter denne lov, efter forordning (EF) nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger og efter regler i overenskomster med andre stater.

...

Stk. 3. Ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold fastsætter nærmere regler om varetagelse af administration af pension for personer, der har bopæl i udlandet. ”

Bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler fandtes tidligere som § 26, stk. 1, i lov nr. 217 af 16. maj 1984. I de specielle bemærkninger i lovforslaget (lovforslag nr. 18 af 7. februar 1984) anføres om denne bemyndigelse:

”Bestemmelsen svarer til § 19, stk. 5, i lov om invalidepension og førtidspension m.v., men bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler er foreslået flyttet fra socialministeren til chefen for sikringsstyrelsen, da reglerne vil være af ordensmæssig karakter. ”

Ved lov nr. 448 af 1. juni 1994 indsattes som § 62, stk. 2, følgende bestemmelse:

”*Stk. 2.* Socialministeren fastsætter nærmere regler om varetagelse af administration af pension for personer, der har bopæl i udlandet, herunder regler om overførsel af kommunernes og revaliderings- og pensionsnævnenes kompetence til Direktoratet for Social Sikring og Bistand. ”

I bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget (lovforslag nr. 244 af 14. april 1994) er der ingen omtale af rækkevidden af ministerens bemyndigelse til at fastsætte regler.

Ved en lovændring i 1997 (lov nr. 456 af 10. juni 1997) blev § 62, stk. 2, til § 62, stk. 3, i forbindelse med en ændring af visse forhold vedrørende tildelingskompetence og administration, se nærmere ændringslovens § 1, nr. 33 og 34. Heller ikke forarbejderne til denne lov (lovforslag nr. 231 af 16. april 1997) indeholder omtale af rækkevidden af ministerens kompetence i medfør af § 62, stk. 3.

Der ses således ikke at være holdepunkter i forarbejderne til § 62, stk. 3, for, at den indeholder hjemmel for ministeren til at fravige loven. Myndighederne har heller ikke over for mig peget på sådanne holdepunkter.

1.2. Ministeren har i medfør af bl.a. § 62, stk. 3, fastsat nærmere bestemmelser i bekendtgørelse om social pension (bekendtgørelse nr. 1200 af 12. november 2014).

§ 2 har følgende indhold:

”§ 2. Udbetaling Danmark skal til personer, der ikke allerede har ret til pension, udsende meddelelse om retten til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen. Der skal ikke udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet.”

De citerede regler om pligten til at orientere om retten til folkepension svarer til dem, der gjaldt i 2007, da du blev 65 år og dermed opfyldte den aldersmæssige betingelse for at opnå folkepension.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (nu Beskæftigelsesministeriet) har i sin udtalelse af 19. marts 2015 oplyst, at 2. pkt. i § 2 i bekendtgørelsen om social pension (om personer med fast bopæl i udlandet) blev indsat i bekendtgørelsen i 1997.

1.3. Socialministeriet udsendte i 2007 en vejledning om folkepension efter pensionsloven (vejledning nr. 53 af 31. august 2007). Vejledningen indeholder i pkt. 70-71 følgende:

”70. Personer, der ikke har fast bopæl i Danmark, skal indgive ansøgning til Sikringsstyrelsen, se bkg. § 49, stk. 1. Søfolk uden fast bopæl i Danmark skal ligeledes indgive ansøgning til Sikringsstyrelsen.

Hvis en ansøger har bopæl i et EU/EØS-land eller Schweiz eller et land, Danmark har indgået overenskomst med, og ansøgeren er pensionsforsikret i bopælslandet, skal ansøgning om dansk pension indgives til pensionsmyndigheden i bopælslandet, se bkg. § 49, stk. 4-5.

Meddelelse om ret til folkepension

71. Kommunalbestyrelsen har pligt til at sende en meddelelse til alle personer, der nærmer sig folkepensionsalderen, om deres ret til folkepension, se lovens § 13 og bkg. § 2. Meddelelse skal sendes i så god tid, at den pågældende har mulighed for at indgive ansøgning og få udbetalt pension fra den 1. i måneden efter, at aldersbetingelsen er opfyldt.

Meddelelsen skal indeholde oplysning om muligheden for at opsætte folkepensionen, se lovens kap 2 a om opsat pension.

Sikringsstyrelsen administrerer lov om social pension for personer med fast bopæl uden for Danmark og skal derfor, i det omfang Sikringsstyrelsen har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark, give meddelelse om muligheden for at søge pension. Hvis en kommune har kendskab til en persons adresse i udlandet, bør kommunen orientere Sikringsstyrelsen herom. ”

Vejledningen er ikke ændret siden 2007 og har derfor ikke taget højde for senere ændringer i lovgivningen mv.

Som det ses, står der således fortsat i pkt. 71, at kompetencen til at afgøre folkepension for personer med fast bopæl i udlandet henhører under Sikringsstyrelsen. Kompetencen er imidlertid siden overgået til Pensionsstyrelsen og i 2013 til Udbetaling Danmark.

Bortset fra disse ændringer er der ikke siden 2007 sket ændringer i pensionsloven på de punkter, der beskrives i pkt. 70 og 71. Ændringen af § 2 i bekendtgørelsen om social pension (indsættelse af 2. pkt.) skete således som anført i 1997 og var derfor allerede gennemført, da vejledningen blev udstedt i 2007.

Formuleringerne i den gældende vejledning stammer i øvrigt fra en tidligere vejledning, som blev udstedt før 1997.

1.4. Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 9. april 2015 oplyst, at pkt. 71 fik sin ordlyd på baggrund af en principafgørelse fra Ankestyrelsen af 15. september 1994, der blev offentliggjort som P-16-94.

Ifølge denne afgørelse havde en kommune efter den dagældende pensionslovs § 20, stk. 2 – som på dette punkt svarede til den nugældende lovs § 13, jf. pkt. 1.1 ovenfor – pligt til at give meddelelse om retten til folkepension til en person, som havde fast bopæl i udlandet, og som nærmede sig den daværende aldersgrænse på 67 år for at opnå folkepension. Ankestyrelsen lagde vægt på, at kommunen i den konkrete sag havde kendskab til den pågældendes adresse i udlandet, idet denne fremgik af ansøgerens flyttemeddelelse, som han havde afleveret til kommunen, kort tid før han fyldte 67 år.

Ankestyrelsen har oplyst, at principafgørelsen blev kasseret i 1997, i forbindelse med at § 2 i bekendtgørelsen om social pension fik tilføjet bestemmelsen i 2. pkt. om, at der ikke skal sendes meddelelse til personer med fast bopæl i udlandet.

Ministeriets vejledning om folkepension fra 2007 indeholder imidlertid som nævnt fortsat en bestemmelse om, at der skal sendes orientering efter lovens § 13 til personer med fast bopæl i udlandet, hvis Sikringsstyrelsen (nu Udbetaling Danmark) kender den pågældendes adresse.

2. Myndighedernes pligt til orientering om folkepension efter pensionsloven

2.1. Forholdet mellem lovens § 13 og bekendtgørelsens § 2

2.1.1. Som det ses, er der to bestemmelser i pensionslovgivningen om myndighedernes pligt til at sende meddelelse til kommende folkepensionister om retten til folkepension: § 13 i lov om social pension og § 2 i bekendtgørelse om social pension.

Udbetaling Danmark skal ifølge lovens § 13 sende meddelelse ”om ret til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen”. Det er ikke nærmere præciseret, i hvilke tilfælde en sådan orientering eventuelt kan undlades.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Pensionsstyrelsen og Udbetaling Danmark har gjort gældende, at bestemmelsen må fortolkes således, at der ikke er pligt til at orientere personer, som ikke har behov for orientering, f.eks. fordi de ikke skal indgive ansøgning om folkepension for at opnå den.

Jeg er enig i, at bestemmelsen naturligt må forstås med den modifikation, at pligten til at give meddelelse f.eks. ikke omfatter tilfælde, hvor orientering er overflødig. En naturlig forudsætning må også føre til, at der ikke er pligt til at orientere i tilfælde, hvor det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at finde frem til den pågældendes adresse.

Derimod er jeg ikke enig i, at udtrykket ”ret til folkepension” i § 13 – som anført af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering i udtalelse af 27. august 2015 – bygger på en forudsætning om, at myndigheden skal have faktisk grundlag for at vurdere, at der foreligger en konkret ret for den pågældende til folkepension. Det må være tilstrækkeligt, at der foreligger en vis sandsynlighed for, at den pågældende vil være berettiget til folkepension.

Et krav om, at det skal være overvejende sandsynligt, at der eksisterer en ret til folkepension, harmonerer således efter min opfattelse dårligt med, at den pågældende skal indgive ansøgning om folkepension for at opnå ret hertil. Det må være tilstrækkeligt, at der foreligger oplysninger om, at den pågældende vil kunne opfylde de grundlæggende betingelser for at få folkepension, f.eks. at vedkommende nærmer sig folkepensionsalderen, har dansk indfødsret, har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8 i udlændingeloven eller har haft fast bopæl i Danmark i længere tid (jf. nærmere § 2 i lov om social pension).

2.1.2. § 2 i bekendtgørelsen om social pension er udstedt af ministeren i henhold til bl.a. lovens § 62, stk. 3. Der er således tale om en administrativt fastsat regel på et trin lavere end loven.

En sådan regel skal have hjemmel i lov og må ikke være i strid med regler, der har højere trinmæssig placering end bekendtgørelsen selv, herunder love.

Det er anerkendt i teori og praksis, at en administrativ bestemmelse efter omstændighederne kan fravige lovgivningen, men at dette forudsætter, at der er klar hjemmel i den bemyndigende lovbestemmelse (derogation). Jeg henviser bl.a. til Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), s. 144, Peter Germer, Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), s. 128 f., Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 5. udgave (2013), s. 32 ff., Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 168, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), s. 498 ff.

En almindeligt holdt bemyndigelse til at træffe gennemførelsesforanstaltninger eller til at ”fastsætte regler angående anvendelsen af loven” giver ikke i sig selv tilstrækkelig hjemmel for udstedelse af anordninger

med derogatorisk kraft, jf. Jens Garde a.st. med henvisning til Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1961.109.

Som det fremgår i pkt. 1.1 ovenfor, indeholder § 62, stk. 3, i lov om social pension bemyndigelse for ministeren til at fastsætte ”nærmere regler om varetagelse af administration af pension for personer, der har bopæl i udlandet”.

Denne formulering indebærer efter min opfattelse, at bemyndigelsen omfatter regler, der f.eks. præciserer og/eller uddyber lovens regler om pension til personer med bopæl i udlandet, samt regler om den praktiske gennemførelse af udbetalingen.

Derimod er der efter min opfattelse ikke med denne formulering den fornødne klare hjemmel til administrativt at fravige lovens regler, herunder til at begrænse pligten i lovens § 13 til at sende meddelelse om ret til folkepension. En sådan hjemmel fremgår som anført heller ikke af bestemmelsens forarbejder.

2.1.3. Det følger af det anførte, at bestemmelser fastsat i medfør af lovens § 62, stk. 3, ikke kan fravige lovens bestemmelser, herunder § 13.

Bekendtgørelsens § 2, 2. pkt., indebærer efter sin ordlyd, at der aldrig skal udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet. Myndighederne har givet udtryk for, at dette gælder, uanset om Udbetaling Danmark er i besiddelse af oplysninger om den pågældendes adresse i udlandet, og uanset om den pågældende – som i din sag – ser ud til at opfylde de grundlæggende betingelser for at få folkepension.

Som anført i pkt. 2.1.1 må lovens § 13 forstås med bl.a. det forbehold, at Udbetaling Danmark ikke er forpligtet til at sende orienteringsbreve i tilfælde, hvor det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at finde frem til den pågældendes adresse i udlandet.

Efter min opfattelse ligger det imidlertid uden for rammerne af § 13 at antage, at der aldrig skal udsendes meddelelse, når den pågældende har fast bopæl i udlandet.

For dette synspunkt taler også, at Ankestyrelsen i Principafgørelse P-16-94 fortolkede den dagældende pensionslovs § 20, stk. 2 – som på dette punkt var enslydende med den nugældende lovs § 13 – således, at loven forpligter myndighederne til at orientere personer i udlandet, hvis adresse er kendt af den pågældende kommune. Samme fortolkning af loven har Socialministeriet lagt til grund i pkt. 71 i den gældende vejledning om folkepension.

Det er i sagen oplyst, at P-16-94 blev kasseret i 1997. Dette forhold kan efter min mening ikke tillægges betydning, idet kassationen ikke kan anses for udtryk for, at afgørelsen er blevet omgjort eller underkendt.

I lyset af at Ankestyrelsen tilsyneladende udsendte meddelelse om, at afgørelsen var kasseret, i anledning af ministeriets ændring i 1997 af pensionsbekendtgørelsen, kunne der være anledning til mere generelt at overveje Ankestyrelsens praksis med hensyn til kassation af principafgørelser. Jeg har imidlertid ikke fundet det nødvendigt at gå videre med dette spørgsmål i forbindelse med den foreliggende sag.

2.2. Forholdet til EU-retten

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har i sin udtalelse af 19. marts 2015 anført, at i forhold til personer med bopæl i udlandet vil det være vanskeligt/umuligt at afgrænse på forhånd, om disse måtte have ret til folkepension. I fortsættelse heraf bemærker ministeriet, at der heller ikke er EU-regler om, at der skal sendes underretning om ret til folkepension.

Jeg er enig i, at der ikke findes EU-regler, som direkte foreskriver, at der er pligt til at orientere om muligheden for at ansøge om folkepension. Men når et medlemsland vælger at orientere én gruppe borgere om muligheden for at ansøge om en ydelse omfattet af EU-rettens regler om koordination af social sikring for vandrende arbejdstagere, finder EU-rettens almindelige regler om ligebehandling anvendelse.

Jeg kan i den forbindelse bl.a. henvise til princippet om ligebehandling og princippet om forbud mod forskelsbehandling, som er fastslået i EU-Domstolens praksis og tillige fremgår af EU's Charter om grundlæggende rettigheder, art. 20-21. Princippet kan være til hinder for en ordning, hvor unionsborgere, der er udrejst til et andet medlemsland, ikke modtager samme orientering om deres sociale rettigheder som unionsborgere, der ikke har gjort brug af reglerne om ret til fri bevægelighed i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), art. 21.

Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til EU-Domstolens dom af 26. september 2013, IBV & Cie (C-195/12), navnlig præmis 48-53, og EU-Domstolens dom af 21. juli 2011, Nagy (C-21/10), præmis 46-50. Jeg henviser endvidere til EU-Domstolens dom af 23. november 2000, Elsen (C-135/99), især præmis 34 og 35, om unionsborgeres ret til fri bevægelighed i medfør af TEUF art. 21.

Det vil således kunne udgøre forskelsbehandling i strid med EU-retten at undlade orientering om rettigheder i tilfælde, hvor det ikke er forbundet med betydelige vanskeligheder for myndighederne at sende orientering, og hvor det derfor alene vil være det forhold, at den pågældende er rejst ud af landet, der afskærer den pågældende fra at modtage denne information.

3. Var den manglende orientering af dig i overensstemmelse med loven?

Såvel Pensionsstyrelsen som Udbetaling Danmark og Ankestyrelsen har i deres afgørelser i din sag lagt til grund, at orienteringspligten efter pensionslovens § 13 var blevet begrænset i medfør af § 2, 2. pkt., i bekendtgørelsen om social pension til ikke at omfatte personer med fast bopæl i udlandet.

Det følger imidlertid af det, som jeg har anført ovenfor i pkt. 1 og 2, at pligten til at orientere efter lovens § 13 – herunder i lyset af Principafgørelse P-16-94 – efter omstændighederne også gjaldt i forhold til personer med fast bopæl i udlandet.

Denne retstilstand udledte Ankestyrelsen af den dagældende pensionslovs § 20, stk. 2, som havde samme ordlyd som den nugældende lovs § 13. Da der ikke i forbindelse med bestemmelsens nye placering i loven i forarbejderne til loven blev givet udtryk for, at orienteringspligten skulle have et nyt og snævrere

indhold end efter den tidligere lov, er jeg ikke enig i, at pligten gyldigt kunne begrænses, ved at der i § 2 i bekendtgørelsen blev indsat en bestemmelse, der generelt udelukkede myndighedernes pligt til at orientere personer med fast bopæl i udlandet om muligheden for at søge folkepension.

Jeg må på baggrund af udtalelserne fra ministeriet, Udbetaling Danmark og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering forstå, at det ikke kan anses for en umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig opgave for myndighederne at orientere personer med fast bopæl i udlandet om retten til folkepension, såfremt de pågældendes adresse som foreskrevet i pkt. 71 i ministeriets vejledning om folkepension er blevet videregivet fra den pågældende kommune til Sikringsstyrelsen (nu Udbetaling Danmark).

Det kan derfor efter min mening heller ikke antages, at styrelsen på grund af umulighed eller uforholdsmæssige vanskeligheder var begrænset i sin pligt efter lovens § 13 til at orientere dig om muligheden for at søge om folkepension. Det forhold, at Udbetaling Danmark ikke i øjeblikket har indrettet sin orienteringspraksis på denne persongruppe, kan efter min mening ikke tillægges betydning.

Efter det oplyste må det lægges til grund, at Svendborg Kommune havde kendskab til din adresse i X-land. Ifølge pkt. 71 i ministeriets vejledning om folkepension burde kommunen derfor have videregivet denne oplysning til Sikringsstyrelsen, og styrelsen burde herefter have sendt dig meddelelse i overensstemmelse med lovens § 13 om muligheden for at søge om folkepension.

Som sagen foreligger oplyst for mig, er det ikke klart, om kommunen rent faktisk sendte oplysningen til Sikringsstyrelsen, og dermed heller ikke, om styrelsen lå inde med denne oplysning. Jeg finder imidlertid ikke, at denne bevismæssige usikkerhed bør komme dig til skade ved bedømmelsen af, om den ansvarlige myndighed havde pligt til at orientere dig i overensstemmelse med lovens klare udgangspunkt.

Det må i denne henseende være tilstrækkeligt at konstatere, at ministeriets vejledning (om deling af adresseoplysninger) i givet fald ikke er blevet efterlevet, og at du som følge heraf ikke modtog orientering som foreskrevet i § 13 i lov om social pension.

Det er derfor efter min opfattelse uberettiget, at du ikke modtog orientering om retten til folkepension.

4. Virkningen af manglende orientering

Ifølge pensionslovens § 33, stk. 1, kan folkepension tildeles, med virkning fra den 1. i måneden efter at der er indgivet ansøgning (og lovens betingelser er opfyldt).

Det antages imidlertid, at der gælder en almindelig retsgrundsætning om realudligning, hvorefter den, der har været udsat for vejledningsfejl, i en vis udstrækning har ret til at blive stillet, som om fejlen ikke var begået, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1989, s. 168, Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, s. 92, Ugeskrift for Retsvæsen 2009.58 Ø, Ugeskrift for Retsvæsen 2014.2315 H forudsætningsvis, Ugeskrift for Retsvæsen 1990.263 Ø samt principafgørelserne 143-11, Y-2-06, C-1-04, O-139-96 og B-1-89.

Som anført ovenfor i pkt. 2 burde Svendborg Kommune i overensstemmelse med pkt. 71 i ministeriets vejledning om folkepension have givet Sikringsstyrelsen oplysning om din adresse i X-land, og styrelsen burde – i rimelig tid inden du blev 65 år – have sendt dig orientering om, at du havde mulighed for at ansøge om folkepension, eventuelt om at få folkepension opsat.

Jeg anser det for sandsynligt, at du i så fald ville have indgivet ansøgning om folkepension rettidigt.

På denne baggrund har jeg henstillet til Ankestyrelsen, at styrelsen genoptager sagen med henblik på at vurdere, om du i kraft af princippet om realudligning kan tillægges folkepension med tilbagevirkende kraft.

5. Reglerne om orienteringspligt med hensyn til ansøgning om folkepension

Gennemgangen ovenfor i pkt. 1 viser, at reglerne i § 13 i lov om social pension, § 2 i bekendtgørelse om social pension og pkt. 71 i ministeriets vejledning om folkepension om pligten til at orientere om muligheden for folkepension ikke er klare og også indbyrdes modstridende.

På den ene side er såvel § 13 i loven som § 2, 1. pkt., i bekendtgørelsen så bredt formuleret, at de giver indtryk af en pligt uden undtagelser. Efter min mening er der f.eks. ikke pligt til at orientere i tilfælde, hvor det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at finde frem til den pågældendes adresse.

På den anden side indebærer bekendtgørelsens § 2, 2. pkt., undtagelser fra lovens § 13 i betydeligt større omfang, end der er belæg for i loven og den gældende vejledning (pkt. 71). Bestemmelsen rejser også spørgsmål i forhold til EU-retten, jf. pkt. 2.2 ovenfor vedrørende principperne om ligebehandling og fri bevægelighed.

Jeg har på denne baggrund fundet det rigtigst at rejse en generel sag over for Beskæftigelsesministeriet. Jeg har derfor anmodet ministeriet om en udtalelse om, hvorvidt ministeriet vil tage initiativ til, at den samlede retstilstand med hensyn til orientering om retten til folkepension bliver afklaret og tydeliggjort.

Sagsfremstilling

Det fremgår af sagen, at du er født den [dato] 1942.

Indtil den [dato] 2003 havde du fast bopæl i Danmark. Fra dette tidspunkt indgav du flyttemeddelelse til Svendborg Kommune om, at du tog ophold i X-land [et andet EU-land] på adressen (...). Du oplyste, at opholdets karakter var emigration.

Du oplyste, at adressen på din søn B, (...), var din kontaktadresse i Danmark.

I et brev af 19. november 2012 til Svendborg Kommune bad du om at få folkepension tilbage fra det tidspunkt, hvor du fyldte 65 år, dvs. fra den [dato] 2007, indtil den første udbetaling af folkepension i august 2011. Du gjorde gældende, at du opholdt dig i X-land, da du fyldte 65 år, at du ikke var klar over, at du var berettiget til folkepension, og at kommunen ikke som foreskrevet i loven havde oplyst dig herom. Derfor var du først blevet opmærksom på det, da du vendte hjem fra X-land.

Svendborg Kommune sendte den 22. november 2012 din henvendelse videre til Pensionsstyrelsen, som dengang var den kompetente myndighed til at behandle ansøgninger om pension fra personer med fast bopæl uden for Danmark.

Pensionsstyrelsen svarede dig i brev af 12. december 2012. Styrelsen meddelte, at du den [datoen for A's 65-års fødselsdag] 2007 havde fast bopæl i X-land, og at styrelsen ikke havde kendskab til, hvor du opholdt dig, og derfor ikke havde kunnet kontakte dig. Styrelsen optrykte i brevet § 52 i bekendtgørelsen om social pension og pkt. 71 i Socialministeriets vejledning om folkepension.

Ifølge pkt. 71 har kommunalbestyrelsen pligt til at sende en meddelelse til alle personer, der nærmer sig folkepensionsalderen, om deres ret til folkepension. Om personer med fast adresse i udlandet indeholder pkt. 71 følgende bestemmelse:

”Sikringsstyrelsen administrerer lov om social pension for personer med fast bopæl uden for Danmark og skal derfor i det omfang Sikringsstyrelsen har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark, give meddelelse om muligheden for at søge pension. Hvis en kommune har kendskab til en persons adresse i udlandet, bør kommunen orientere Sikringsstyrelsen herom. ”

Jeg forstår sagens oplysninger således, at Svendborg Kommune, uanset at kommunen i din flyttemeddelelse havde fået oplysning om din adresse i X-land, ikke havde sendt denne oplysning til Sikringsstyrelsen. Og jeg forstår det videre forløb således, at Pensionsstyrelsen ikke, inden den sendte brevet af 12. december 2012 til dig, kontaktede Svendborg Kommune for at få oplyst, om kommunen var i besiddelse af oplysninger om din adresse i X-land.

Du klagede til det sociale nævn over Pensionsstyrelsens afgørelse. Den 3. juli 2013 fik du et brev fra Ankestyrelsen, hvoraf det fremgik, at de sociale nævn var blevet nedlagt fra den 1. juli 2013, og at nævnenes sager var overgået til Ankestyrelsen. Ankestyrelsen tilføjede, at styrelsen havde overtaget et stort antal sager, og at der kunne gå nogen tid, inden sagen blev afgjort.

I et brev af 19. september 2013 bad advokat C på dine vegne Pensionsstyrelsen om at genoptage sagen og tilkende dig folkepension tilbage fra [datoen for A's 65-års fødselsdag] 2007. Han henviste til, at du burde have fået oplysning om, at du havde ret til folkepension, tilbage i 2007, fordi Svendborg Kommune hele tiden havde kendt eller gennem din kontaktperson havde kunnet få oplysninger om din bopæl i X-land.

Desuden henviste han til, at du i perioden 2004 til 2007 rent faktisk havde haft en sag med Svendborg Kommune, arbejdsløshedskasse D og Arbejdsdirektoratet, og at det af denne sag fremgik, at de pågældende myndigheder var bekendt med din adresse i X-land.

I et brev af 24. september 2013 svarede Udbetaling Danmark, hvortil kompetencen i disse sager var overgået fra Pensionsstyrelsen, advokat C. Udbetaling Danmark skrev bl.a.:

”Da A fyldte 65 år den [dato] 2007 havde han fast bopæl i X-land. Pensionsstyrelsen – som vi hed dengang – havde ikke kendskab til, hvor han opholdt sig, og kunne derfor ikke kontakte ham.

Vi er bekendt med, at kommunen skulle have rettet henvendelse til os, hvis de havde kendskab til, hvor A boede i udlandet.

Vi har ikke hørt noget fra kommunen, hvorfor vi henviser dig til at rette henvendelse til kommunen.

Vi foretager os ikke yderligere.”

Advokat C skrev derpå i brev af 7. oktober 2013 til Svendborg Kommune og gjorde opmærksom på, at kommunen hele tiden havde haft kendskab til din adresse i X-land eller kunne have skaffet oplysninger herom hos din søn. Han bemærkede, at Udbetaling Danmark havde henvist ham til at rette henvendelse til kommunen, og bad om en tilbagemelding med den konsekvens, at du fik udbetalt de folkepensionsbeløb, som du uberettiget igennem årene ikke havde fået udbetalt.

Udbetaling Danmark traf den 18. oktober 2013 afgørelse om ikke at imødekomme din ansøgning om folkepension med virkning fra [datoen for A's 65-års fødselsdag] 2007. Udbetaling Danmark skrev følgende:

”Vi har lagt vægt på, at folkepensionen er bevilget fra den 1. i måneden efter ansøgningen.

Vi har også lagt vægt på, at International Pension ikke har været bekendt med A's udenlandske adresse.”

I et brev af 13. november 2013 påklagede advokat C afgørelsen til Ankestyrelsen. Han henviste til det samme, som han tidligere havde gjort gældende i sagen.

Udbetaling Danmark meddelte dig den 9. januar 2014, at man fastholdt afgørelsen af 18. oktober 2013 og sendte sagen videre til Ankestyrelsen. Udbetaling Danmark bemærkede:

”Du har skrevet i din klage, at du opholdt dig i udlandet og at Svendborg Kommune derfor burde have kontaktet Pensionsstyrelsen, da du fyldte 65 år, så du der igennem kunne være blevet informeret om, at du kunne søge pension.

Det har vi ikke lagt vægt på. Kommunen har ingen mulighed for at føre register over hvilke borgere, der tidligere har boet i deres kommune, der er flyttet til udlandet, og stadig opholder sig i udlandet, der skal informeres om muligheden for at søge folkepension.

Man er som borger selv forpligtet til at holde sig orienteret om de muligheder man har for offentlige ydelser.”

I et brev af 20. februar 2014 gjorde din advokat Ankestyrelsen opmærksom på, at Svendborg Kommunes folkeregister i sin tid i flyttedmeddelelsen havde fået oplysning om din adresse i X-land og i øvrigt havde din søns adresse som kontaktadresse.

I et brev af 5. maj 2014 til Svendborg Kommune bad du om aktindsigt i kommunens sag om din folkepension. Afslutningsvis bad du om en ”juridisk fortolkning af den nævnte § 52 og vejledning pkt. 71 fra kommunens juridiske kontor (...)”.

Som svar meddelte Svendborg Kommune dig i brev af 7. maj 2014, at ”kommunen ikke foretager rådgivning i form af fortolkninger af lovbestemmelser. Såfremt du har behov for juridisk rådgivning om omfanget af ovennævnte bestemmelse, kan jeg anbefale, at du benytter din advokat, som jeg kan se repræsenterer dig i den konkrete sag der for tiden behandles af Ankestyrelsen”.

Samtidig vedlagde kommunen akterne i din sag.

Ankestyrelsen stadfæstede i et brev af 15. oktober 2014 til din advokat Udbetaling Danmarks afslag. Ankestyrelsen bemærkede bl.a.:

”Du har oplyst, at A skal have udbetalt pension med tilbagevirkende kraft fra [datoen for A’s 65-års fødselsdag] 2007, da Svendborg Kommune var vidende om A’s adresse eller kunne fremskaffe denne uden videre besvær. Du henviser til vejledningen om folkepension efter lov om social pension punkt 71.

Vi bemærker, at dette er indgået i den samlede vurdering af sagen, men at dette ikke har kunnet føre til et andet resultat, da bekendtgørelsen om social pension præciserer, at der ikke skal udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet. En vejledning er ikke en retskilde, der kan støttes ret på, denne er kun af vejledende karakter. ”

I brev af 12. november 2014 klagede du til mig over Ankestyrelsens afgørelse af 15. oktober 2014. Du kritiserede, at Ankestyrelsen ikke forholdt sig til betydningen af, at Svendborg Kommune havde kendskab til din adresse i X-land, og at kommunen ifølge pkt. 71 i folkepensionsvejledningen havde pligt til at underrette Pensionsstyrelsen herom.

I et brev af 5. februar 2015 til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (nu Beskæftigelsesministeriet) bad jeg ministeriet udtale sig om en række generelle spørgsmål om fortolkning og anvendelse af § 13 og § 62, stk. 3, i lov om social pension og § 2 i pensionsbekendtgørelsen. Jeg bad ministeriet om at sende svaret tilbage gennem Ankestyrelsen, hvis bemærkninger til de stillede spørgsmål jeg ligeledes udbad mig.

I brevet stillede jeg ministeriet og Ankestyrelsen følgende spørgsmål:

”1. Ankestyrelsen har truffet afgørelse i A’s sag den 15. oktober 2014. Ankestyrelsen har i sin afgørelse lagt vægt på, at der ikke skal udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet, jf. § 2 i bekendtgørelsen om social pension.

2. Efter § 13, stk. 1, i lov om social pension (nu lovbekendtgørelse nr. 10 af 12. januar 2015) skal Udbetaling Danmark sende meddelelse om ret til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen. Udbetaling Danmark overtog pr. 1. marts 2013 myndighedsopgaven med at tilkende folkepension fra kommunerne, jf. lov nr. 326 af 11. april 2012 om bl.a. ændring af forskellige love som følge af etableringen af Udbetaling Danmark.

Efter pensionslovens § 62, stk. 3, fastsætter ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold nærmere regler om varetagelse af administration af pension for personer, der har bopæl i udlandet.

Med hjemmel i bl.a. denne bestemmelse har ministeriet udstedt en bekendtgørelse om social pension, nu bekendtgørelse nr. 1200 af 12. november 2014. Efter § 2 i denne bekendtgørelse skal Udbetaling Danmark til personer, der ikke allerede har ret til pension, udsende meddelelse om retten til folkepension, i rimelig tid inden den pågældende når folkepensionsalderen. Der skal ikke udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet.

Socialministeriet har desuden udsendt en vejledning nr. 53 af 31. august 2007 om folkepension efter lov om social pension. I pkt. 71 i denne vejledning er det anført, at Sikringsstyrelsen (nu Udbetaling Danmark) skal udsende meddelelse om ret til folkepension, i det omfang styrelsen har kendskab til disse personers adresser uden for Danmark. Det er videre anført, at en kommune, der har kendskab til en persons adresse i udlandet, bør orientere Sikringsstyrelsen herom.

3. Jeg har tidligere modtaget en klage fra en advokat i en tilsvarende sag. Denne klage sendte jeg til Ankestyrelsen til uddybende begrundelse og bad om underretning om Ankestyrelsens svar til advokaten.

Jeg modtog herefter kopi af Ankestyrelsens brev af 1. juli 2014 med bilag til advokaten. I dette brev henholdt Ankestyrelsen sig til en udtalelse af 17. juni 2014 fra Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, som Ankestyrelsen havde indhentet til brug for sin behandling af sagen. Jeg henviser til ministeriets sagsnr. 2014-3462.

Ministeriet har i udtalelsen af 17. juni 2014 bl.a. anført, at det er ministeriets opfattelse, at man ikke direkte af lovens § 13, stk. 1, kan slutte, at Udbetaling Danmark 'i alle tilfælde, herunder i visse tilfælde, hvor borgeren ikke har bopæl i Danmark, skal sende meddelelse om ret til folkepension'. Ministeriet har henvist til, at udgangspunktet efter loven for ret til pension netop er et krav om fast bopæl, at det vil være en umulig opgave at finde frem til alle med fast bopæl i udlandet, der nærmer sig pensionsalderen, at der ikke er EU-regler om pligt til meddelelse, og at der heller ikke har været praksis for at sende en sådan meddelelse.

Jeg beder Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om at uddybe det oplyste i udtalelsen af 17. juni 2014 til Ankestyrelsen om 'at man ikke af lovens § 13, stk. 1, direkte kan slutte, at Udbetaling Danmark i alle tilfælde, herunder i visse tilfælde, hvor borgeren ikke har bopæl i Danmark, skal sende meddelelse om ret til folkepension'.

Jeg beder herunder ministeriet om en udtalelse om, hvorvidt bemyndigelsesbestemmelsen i § 62, stk. 3, i lov om social pension indeholder hjemmel til, at der administrativt kan fastsættes bestemmelser, der fraviger meddelelsespligten i lovens § 13, stk. 1, for personer, der har fast bopæl i udlandet.

4. Udbetaling Danmark har i den konkrete sag i brev af 9. januar 2014 anført, at '[k]ommunen (...) ingen mulighed [har] for at føre register over hvilke borgere, der tidligere har boet i deres kommune, der er flyttet til udlandet, og stadig opholder sig i udlandet, der skal informeres om muligheden for at søge folkepension'. Tilsvarende skriver ministeriet i sin vejledende udtalelse af 17. juni 2014 i den anden sag, at det 'ville være en umulig opgave for danske myndigheder at finde frem til alle personer med fast bopæl i udlandet, der nærmer sig folkepensionsalderen'.

Jeg skal i den forbindelse bede ministeriet, eventuelt ved indhentelse af en udtalelse herom fra Udbetaling Danmark, om at udtale sig om, hvorvidt det er en 'umulig' opgave at give meddelelse efter pensionslovens § 13, stk. 1, til personer med fast bopæl uden for Danmark, hvis Udbetaling Danmark har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark. Jeg bemærker, at det fremgår af vejledningen, at kommuner, der har kendskab til en persons adresse i udlandet, bør orientere Udbetaling Danmark (Sikringsstyrelsen) herom. Jeg henviser også til § 26 i CPR-loven om registrering af aktuelle udenlandsadresser samt kontaktsadresser her i landet, hvortil offentlige myndigheder og private kan sende vedkommendes post.

Jeg beder i øvrigt ministeriet om, eventuelt ved indhentelse af en udtalelse herom fra Udbetaling Danmark, at oplyse nærmere om, hvordan det i praksis sikres (og indtil 1. marts 2013 har været sikret), at det er muligt at overholde pligten efter § 13, stk. 1, til at udsende meddelelse om ret til folkepension til personer med bopæl i Danmark.

Efter § 3, stk. 1, i lov om offentlig digital post (lov nr. 528 af 11. juni 2012) skal fysiske personer, der er 15 år eller derover, og som har bopæl eller fast ophold i Danmark, tilsluttes Offentlig Digital Post, medmindre personen fritages for obligatorisk tilslutning. Bestemmelsen trådte i kraft den 1. november 2014, jf. bekendtgørelse nr. 1535 af 18. december 2013.

Hvis en fysisk person, der er tilsluttet efter stk. 1, ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark, fortsætter tilslutningen efter stk. 1 uændret, medmindre den pågældende anmoder om fritagelse, jf. § 3, stk. 4.

Fysiske personer, der er 15 år eller derover, og som ikke har bopæl eller fast ophold i Danmark, kan frivilligt tilslutte sig postløsningen med de retsvirkninger, der følger af § 10, hvis de er tildelt personnummer og er i besiddelse af en digital signatur, der giver adgang til postløsningen. Jeg henviser til lovens § 4, stk. 2.

Jeg beder ministeriet om at oplyse om ministeriets overvejelser om, hvordan underretningerne efter § 13, stk. 1, i lov om social pension skal administreres efter gennemførelsen af lov om digital post – også i forhold til de personer, som ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark.

5. Endelig beder jeg ministeriet om at oplyse, om det har været overvejet at ændre vejledningen i lyset af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2. ”

Ministeriet besvarede mine spørgsmål således i et brev af 19. marts 2015:

”1. Ombudsmanden beder Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om at uddybe det oplyste i udtalelsen af 17. juni 2014 til Ankestyrelsen om ’at man ikke af lovens § 13, stk. 1, direkte kan slutte, at Udbetaling Danmark i alle tilfælde, herunder i visse tilfælde, hvor borgeren ikke har bopæl i Danmark, skal sende meddelelse om ret til folkepension’.

Ministeriets svar

Det fremgår bl.a. af § 13 i lov om social pension, at ansøgning om folkepension indgives til Udbetaling Danmark. Udbetaling Danmark skal sende meddelelse om ret til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen.

Det er ministeriets opfattelse, at denne bestemmelse ikke angiver, at Udbetaling Danmark skal sende meddelelse om ret til folkepension til enhver person, der når folkepensionsalderen og som eventuelt måtte have ret til folkepension.

Det er ministeriets opfattelse, at Udbetaling Danmark fx ikke skal sende meddelelse om ret til folkepension fx til personer, der uden ansøgning overgår fra førtidspension til folkepension, jf. lovens § 37, selv om sådanne tilfælde ikke direkte er undtaget efter lovens § 13.

Lovens § 13 har hidtil været fortolket på den måde, at der alene sendes meddelelse til personer med bopæl i Danmark, som når folkepensionsalderen og hvor der efter ansøgning formentlig vil være ret til social pension.

Efter lov om social pension, skal man som udgangspunkt have dansk indfødsret, bopæl i Danmark og optjent ret til dansk social pension, før der kan tilkendes og udbetales folkepension. Der er dog en række undtagelser til disse betingelser.

Personer med dansk indfødsret og fast bopæl i udlandet, som har nået folkepensionsalderen, og som har haft fast bopæl her i riget i mindst 30 år mellem det fyldte 15. år og folkepensionsalderen kan tilkendes dansk pension, selv om de bor i udlandet, jf. § 3, stk. 2 i lov om social pension.

Personer, der er omfattet af overenskomster mellem Danmark og et andet land, Nordisk Konvention om social sikring eller EU-forordning 883/04 om koordinering af sociale sikringsydelser, kan også få tilkendt folkepension ved fast bopæl i udlandet, hvis de opfylder betingelserne herfor.

Endelig kan det oplyses, at personer også vil kunne være berettiget til folkepension (brøkpension) i tilfælde, hvor den pågældende aldrig har haft fast bopæl i Danmark. Det kan være i tilfælde, hvor den pågældende har fået sidestillet bopælstid efter pensionslovens § 8 eller i tilfælde hvor den pågældende har optjent ret til folkepension alene som følge af beskæftigelse i Danmark.

Persongruppen med bopæl i udlandet og som eventuelt måtte have ret til folkepension, er på den baggrund vanskelig/umulig at afgrænse på forhånd.

Der er fx heller ikke EU-regler om, at der skal sendes en underretning om ret til folkepension.

2. Ombudsmanden beder ministeriet om en udtalelse om, hvorvidt bemyndigelsesbestemmelsen i § 62, stk. 3, i lov om social pension indeholder hjemmel til, at der administrativt kan fastsættes bestemmelser, der fraviger meddelelsespligten i lovens § 13, stk. 1, for personer, der har fast bopæl i udlandet.

Ministeriets svar

Det fremgår af § 2 i bekendtgørelsen om social pension, at 'Udbetaling Danmark skal til personer, der ikke allerede har ret til pension, udsende meddelelse om retten til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende når folkepensionsalderen. Der skal ikke udsendes meddelelse om ret til folkepension til personer med fast bopæl i udlandet'.

Bestemmelsens § 2, 2. punktum blev indsat i bekendtgørelsen nr. 1045 af 17. december 1997. Bestemmelsen er udmøntet med hjemmel i lovens § 62, stk. 3. Det var og er ministeriets opfattelse, at bemyndigelsesbestemmelsen i § 62, stk. 3, i lov om social pension gav hjemmel til, at der administrativt kunne fastsættes en bestemmelse, der fraviger meddelelsespligten i lovens § 13, stk. 1, for personer, der har fast bopæl i udlandet.

Udbetaling Danmark har supplerende oplyst følgende:

'Indledningsvis bemærkes, at Udbetaling Danmark varetager administrationen af pension til personer med fast bopæl i udlandet, jf. § 62, stk. 1 i lov om social pension.

Af § 2 i bekendtgørelse om social pension følger, at Udbetaling Danmark skal sende en meddelelse (orienteringsbrev) om retten til pension til personer, som ikke allerede modtager pension i rimelig tid inden pågældende når folkepensionsalderen. Dette gælder dog ikke for personer med fast bopæl i udlandet.

Udbetaling Danmark har indrettet sin administration i overensstemmelse med disse regler og det betyder, at Udbetaling Danmark ikke sender orienteringsbrev til personer med fast bopæl i udlandet.

Der er tale om en langvarig praksis, som ikke er blevet anfægtet af Ankestyrelsen. Videre bemærkes, at Ankestyrelsen generelt har tiltrådt, at der ikke kan udbetales folkepension med tilbagevirkende kraft til et tidspunkt forud for ansøgningstidspunktet.

I det omfang personer med fast bopæl uden for Danmark henvender sig til Udbetaling Danmark med spørgsmål om optjening og udbetaling af dansk folkepension i udlandet, vejleder Udbetaling Danmark herom samt gør opmærksom på, at man kan søge om dansk folkepension 6-8 måneder før pågældende når folkepensionsalderen.

I øvrigt bemærkes, at ansøgning om dansk folkepension for personer med bopæl i et af de nordiske lande, et EU-land, Liechtenstein eller Schweiz som hovedregel indgives til pensionsmyndigheden i bopælslandet. Herefter sørger pensionsmyndigheden i bopælslandet for at videresende ansøgningen, hvis ansøger har oplyst at have optjent ret til dansk folkepension, jf. artikel 81 i forordning 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger. For personer med bopæl i et land, som Danmark har indgået en konvention om social sikring med, følger pligten til at videresende ansøgningen af de respektive konventionsregler. Det betyder, at en pensionssag anses for påbegyndt den dato, hvor ansøgning er

indgivet til pensionsmyndigheden i bopælslandet, uanset hvornår ansøgningen efterfølgende modtages i Udbetaling Danmark, jf. § 50 stk. 2, i bekendtgørelse om social pension. ’

3. Dernæst beder Ombudsmanden ministeriet, eventuelt ved indhentelse af en udtalelse herom fra Udbetaling Danmark, om at udtale sig om, hvorvidt det er en ’umulig’ opgave at give meddelelse efter pensionslovens § 13, stk. 1, til personer med fast bopæl uden for Danmark, hvis Udbetaling Danmark har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark. Ombudsmanden bemærker, at det fremgår af vejledningen, at kommuner, der har kendskab til en persons adresse i udlandet, bør orientere Udbetaling Danmark (Sikringsstyrelsen) herom. Ombudsmanden henviser også til § 26 i CPR-loven om registrering af aktuelle udenlandsadresser samt kontaktadresser her i landet, hvortil offentlige myndigheder og private kan sende vedkommendes post.

Ministeriets svar

Udbetaling Danmark har oplyst følgende:

’Udbetaling Danmark har adgang til og anvender oplysninger om adresser mv. i CPR-registeret vedrørende borgere bosat i Danmark. Udbetaling Danmark er bekendt med, at borgere, der fraflytter Danmark, har mulighed for at meddele CPR-registeret deres udenlandske adresse. Udbetaling Danmark har dog ikke kendskab til, i hvilket omfang fraflyttede borgere benytter denne mulighed. Henset til, at CPR-registeret er det officielle adresseregister i Danmark, ses der ikke umiddelbart at være behov for, at Udbetaling Danmark parallelt hermed skal anvende ressourcer på at oprette og vedligeholde eget register. ’

Ministeriet kan henholde sig til udtalelsen fra Udbetaling Danmark.

Herudover kan ministeriet bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at det ikke vil være muligt, at sende en meddelelse til alle personer med bopæl i udlandet, der nærmer sig folkepensionsalderen, om muligheden for at søge om dansk folkepension.

Dels kan der være tvivl om, hvorvidt der er ret til pension (udlændinge der har boet i Danmark kan fx have arbejdet i udlandet) og dels kendes adresseoplysningerne ikke nødvendigvis.

Det vil på den baggrund ikke være muligt at sende en meddelelse om eventuel ret til folkepension til alle personer, der nærmer sig folkepensionsalderen, som har fast bopæl i udlandet, og som eventuelt måtte have ret til folkepension. Disse personer vil ikke alle være kendt hos danske myndigheder, og de vil ikke alle have en kendt og aktuel kontaktadresse.

Udsendelse af meddelelse til personer med bopæl i udlandet i videre omfang, må anses at medføre en væsentlig meradministration og formentlig anses som uproportional set i forhold til de ressourcer, der vil skulle anvendes, da man under alle omstændigheder ikke vil kunne nå hele målgruppen. Hertil kommer, at man heller ikke vil kunne undgå også at sende meddelelse til personer, der viser sig ikke at opfylde betingelserne for ret til folkepension, og som derfor vil modtage fejlinformation.

Endelig er lovgivningen indrettet sådan, at personer, der er omfattet af EU-forordning og sociale overenskomster skal henvende sig til pensionsmyndigheden i bopælslandet, som herefter sørger for at videreformidle ansøgningen til Udbetaling Danmark.

4. Ombudsmanden beder ministeriet om, eventuelt ved indhentelse af en udtalelse herom fra Udbetaling Danmark, at oplyse nærmere om, hvordan det i praksis sikres (og indtil 1. marts 2013 har været sikret) at det er muligt at overholde pligten efter § 13, stk. 1, til at udsende meddelelse om ret til folkepension til personer med bopæl i Danmark.

Ministeriets svar

Udbetaling Danmark har oplyst følgende:

’Hertil oplyses, at Udbetaling Danmark sender et orienteringsbrev til borgere, der nærmer sig folkepensionsalderen. Orienteringsbrevet sendes ca. 2 måneder før borgeren fylder 65 år. Orienteringsbrevet oplyser kortfattet om muligheden for at søge om folkepension og om fristerne herfor, ligesom der oplyses om muligheden for at udskyde folkepensionen. Orienteringsbrevet oplyser om, hvordan man søger folkepension, og det henviser til borger.dk for yderligere oplysninger. Orienteringsbrevet sendes digitalt, med mindre borgeren er fritaget for Digital Post.

Før 1. marts 2013, hvor opgaven lå hos kommunerne, modtog borgere, der nærmede sig folkepensionsalderen, orienteringsbrev fra deres bopælskommune. Praksis for, hvor tidligt kommunerne orienterede deres borgere om muligheden for folkepension varierede fra kommune til kommune, men de fleste orienterede 2-3 måneder før folkepensionsalderen. Orienteringsbrevet blev sendt på papir, med mindre borgeren var tilmeldt e-Boks. ’

5. Ombudsmanden beder ministeriet om at oplyse om ministeriets overvejelser om, hvordan underretningerne efter § 13, stk. 1, i lov om social pension skal administreres efter gennemførelsen af lov om digital post – også i forhold til de personer, som ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark.

Ministeriets svar

For så vidt angår spørgsmålet om, hvordan underretningerne efter § 13, stk. 1, i lov om social pension skal administreres efter gennemførelsen af lov om digital post, i forhold til de personer, der har fast bopæl i Danmark, kan vi henholde os til udtalelsen fra Udbetaling Danmark, jf. ovenfor.

For så vidt angår de personer, der har fast bopæl i udlandet er det ministeriets opfattelse, at der ikke skal sendes underretninger efter lovens § 13, stk. 1, jf. § 2 i bekendtgørelsen om social pension.

For de personer, som er tilsluttet Offentlig Digital Post, som ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark, og som ikke har anmodet om fritagelse efter § 3, stk. 4, i lov om Offentlig Digital Post, vil det være muligt for Udbetaling Danmark at sende digital post til disse. Tilsvarende gælder for personer, som ikke har bopæl eller fast ophold i Danmark, og som frivilligt tilslutter sig postløsningen, jf. lovens § 4, stk. 2.

Efter § 3 i bekendtgørelse om fritagelse af fysiske personer fra tilslutning til Offentlig Digital Post m.v. kan en fysisk person bl.a. fritages fra tilslutning til Digital Post, hvis personen afgiver en underskrevet erklæring om, at personen er registreret i CPR som udrejst af Danmark. Efter § 5, stk. 1, i lov om

Offentlig Digital Post medfører en anmodning om fritagelse fra en person, der ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark, altid fritagelse.

6. Endelig beder Ombudsmanden ministeriet om at oplyse, om det har været overvejet at ændre vejledningen i lyset af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2.

Ministeriets svar

Den formulering, der fremgår af vejledningens punkt 71, blev oprindelig indsat i Socialministeriets vejledning om social pension af 24. juni 1996 på baggrund af SM P-16-94. Følgende afsnit blev indsat:

’Direktoratet administrerer lov om social pension for personer med fast bopæl uden for Danmark. Direktoratet skal derfor, i det omfang Direktoratet har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark, også give meddelelse om deres ret til folkepension.

Hvis en kommune har kendskab til en persons adresse i udlandet, bør kommunen orientere Direktoratet herom, se SM P-16-94. ’

Ankestyrelsen har siden kasseret denne SM meddelelse under hensyn til, at der er kommet nye regler på området.

Ifølge den aktuelle formulering i vejledningens punkt 71 skal Udbetaling Danmark ikke give meddelelse om ’ret til folkepension’ men om ’muligheden for at søge om pension’.

Det er ministeriets opfattelse, at vejledningsteksten i pkt. 71 skal forstås som en opfordring til myndighederne – i det omfang de har kendskab til personers adresse i udlandet – at give meddelelse om muligheden for at søge pension. Formuleringen kan betragtes som udtryk for god service overfor de borgere, som kan have ret til folkepension fra Danmark.

Da det, som det fremgår ovenfor, ikke er muligt at identificere hele målgruppen – herunder at tilvejebringe de korrekte adresseoplysninger – og med henblik på at undgå, at borgere med bopæl i udlandet kan få en forventning om at modtage personlig meddelelse om muligheden for at søge om folkepension, med henvisning til punkt 71 i vejledning nr. 53 af 31. august 2007, vil ministeriet ved næste revision af vejledningen fjerne opfordringen til at give personlig meddelelse om muligheden for at søge om folkepension. I stedet bør der forefindes generel information og vejledning om muligheden for at søge om folkepension på borger.dk. ”

Ankestyrelsen udtalte sig i et brev af 9. april 2015 til mig på følgende måde:

”Ankestyrelsen har tidligere truffet principafgørelse SM P-16-94 om emnet (afgørelsen vedlægges).

I denne afgørelse nåede Ankestyrelsen frem til, at kommunalbestyrelsens pligt til at udsende meddelelse om retten til folkepension efter dagældende § 20, stk. 2, i lov om social pension ikke var begrænset til personer med fast bopæl i Danmark, men at retten også bestod i forhold til personer med fast bopæl uden for Danmark, når kommunen havde kendskab til den berettigedes adresse.

Ankestyrelsen fandt ikke, at kommunen i den pågældende sag havde opfyldt sin vejledningsforpligtelse over for borgeren, og at denne skulle stilles, som om ansøgningen var indgivet inden det fyldte 67 år. Ankestyrelsens afgørelse blev truffet på baggrund af, at borgeren i den pågældende sag fyldte 67 år den 14. november 1992, at vedkommende den 11. november 1992 havde meddelt kommunen om sin seneste flytning til Tyskland og endelig, at kommunen havde udsendt såvel sygesikringsbevis og selvangivelse til denne i udlandet.

Principafgørelsen blev kasseret i 1997 i forbindelse med, at der blev indført nye regler i bekendtgørelse nr. 1046 af 17. december 1997.

’§ 2. Kommunalbestyrelsen skal til personer, der ikke allerede har ret til pension, udsende meddelelse om retten til folkepension i rimelig tid, inden den pågældende fylder 67 år. Dette gælder ikke for personer med fast bopæl i udlandet. ’

Ankestyrelsen har i behandlingen af indeværende sag henholdt sig til bekendtgørelse om social pension § 2, samt Ministeret for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds tidligere udtalelse om emnet i brev til Ankestyrelsen af 17. juni 2014. ”

Jeg sendte de citerede udtalelser til dig, og du oplyste i brev af 16. april 2015, at du ikke havde yderligere bemærkninger.

Jeg bad i et brev af 15. juni 2015 Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold om en supplerende udtalelse. Jeg bad om følgende:

”1. I min høring af 5. februar 2015 bad jeg ministeriet om at uddybe det oplyste i en udtalelse af 17. juni 2014 til Ankestyrelsen i en anden sag om ’at man ikke af lovens § 13, stk. 1, direkte kan slutte, at Udbetaling Danmark i alle tilfælde, herunder i visse tilfælde, hvor borgeren ikke har bopæl i Danmark, skal sende meddelelse om ret til folkepension’.

Ministeriet har bl.a. anført, at lovens § 13, stk. 1, efter ministeriets opfattelse ikke angiver, at Udbetaling Danmark skal sende meddelelse om ret til folkepension til enhver person, der når folkepensionsalderen, og som eventuelt måtte have ret til folkepension. Ministeriet har som eksempel nævnt personer, der uden ansøgning overgår fra førtidspension til folkepension.

Ministeriet har videre anført, at lovens § 13 hidtil har været fortolket på den måde, at der alene sendes meddelelse til personer med bopæl i Danmark, som når folkepensionsalderen, og hvor der efter ansøgning formentlig vil være ret til social pension. Ministeriet har redegjort nærmere for betingelserne for ret til pension og undtagelser hertil og har anført, at persongruppen med bopæl i udlandet, som eventuelt måtte have ret til folkepension, på den baggrund er vanskelig/umulig at afgrænse på forhånd. Desuden har ministeriet henvist til, at der f.eks. heller ikke er EU-regler om, at der skal sendes en underretning om ret til folkepension.

Umiddelbart har jeg lidt svært ved at forstå ministeriets oplysninger om, at bestemmelsen i § 13, stk. 1, hidtil har været fortolket på den måde, at der alene sendes meddelelse til personer med bopæl i Danmark. Jeg henviser til, at det fremgår af den dagældende principafgørelse P-16-94, at der var pligt til

at udsende meddelelser til personer med fast bopæl udenfor Danmark, når kommunen havde kendskab til deres adresse, sammenholdt med ordlyden af vejledningens punkt 71.

Under henvisning hertil og under henvisning til ordlyden af § 13, stk. 1, skal jeg bede ministeriet om – om muligt – at uddybe grundlaget for ministeriets juridiske fortolkning af bestemmelsen. Jeg tænker alene på de situationer, hvor borgeren har fast bopæl i udlandet, og hvor Udbetaling Danmark (tidligere kommunerne) er bekendt med borgerens adresse, herunder e-mailadresse, f.eks. fordi adressen fremgår af cpr-registeret, jf. også nedenfor.

Når jeg spørger mere uddybende til fortolkningen af § 13, stk. 1, er det for at få afklaret, om § 2 i bekendtgørelse nr. 1200 af 12. november 2014 fraviger lovens ordning om at sende meddelelse til alle (derogation), eller om den blot er en udfyldende regel på forhold, som ikke er reguleret i lovens § 13, stk. 1.

Jeg er opmærksom på, at det kan være vanskeligt at identificere den målgruppe af borgere med bopæl i udlandet, som måtte have ret til folkepension, jf. således også formuleringen i vejledningens punkt 71, om at de pågældende skal have meddelelse om muligheden for at søge pension.

2. Jeg bad ministeriet, eventuelt ved indhentelse af en udtalelse herom fra Udbetaling Danmark, om at udtale sig om, hvorvidt det er en 'umulig' opgave at give meddelelse efter pensionslovens § 13, stk. 1, til personer med fast bopæl uden for Danmark, 'hvis Udbetaling Danmark har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark'.

Ministeriet har henholdt sig til oplysninger, som ministeriet har indhentet fra Udbetaling Danmark, der har oplyst følgende:

'Udbetaling Danmark har adgang til og anvender oplysninger om adresser mv. i CPR-registeret vedrørende borgere bosat i Danmark. Udbetaling Danmark er bekendt med, at borgere, der fraflytter Danmark, har mulighed for at meddele CPR-registeret deres udenlandske adresse. Udbetaling Danmark har dog ikke kendskab til, i hvilket omfang fraflyttede borgere benytter denne mulighed. Henset til, at CPR-registeret er det officielle adresseregister i Danmark, ses der ikke umiddelbart at være behov for, at Udbetaling Danmark parallelt hermed skal anvende ressourcer på at oprette og vedligeholde eget register. '

Ministeriet har herudover redegjort for, hvorfor det efter ministeriets opfattelse ikke vil være muligt, at sende en meddelelse til 'alle' personer med bopæl i udlandet om muligheden for at søge om dansk folkepension.

Som det fremgår af min høring, spurgte jeg alene til muligheden for at give meddelelse til personer med fast bopæl uden for Danmark, 'hvis Udbetaling Danmark har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark'.

Jeg forstår det oplyste fra Udbetaling Danmark sådan, at Udbetaling Danmark anvender cpr-registeret i forbindelse med meddelelser efter lovens § 13, stk. 1, til personer med bopæl i Danmark. Idet jeg i øvrigt henviser til min anmodning under pkt. 3 nedenfor om nærmere oplysninger om anvendelsen af cpr-registeret, beder jeg ministeriet om at oplyse, om det er en 'umulig' opgave at give meddelelse om muligheden for at søge pension til personer med fast bopæl uden for Danmark, 'hvis Udbetaling

Danmark har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark', f.eks. fordi deres udenlandske adresse i udlandet er registreret i cpr-registeret.

3. Jeg bad i øvrigt ministeriet om, eventuelt ved indhentelse af en udtalelse herom fra Udbetaling Danmark, at oplyse nærmere om, hvordan det i praksis sikres (og indtil 1. marts 2013 havde været sikret), at det er muligt at overholde pligten efter § 13, stk. 1, til at udsende meddelelse om ret til folkepension til personer med bopæl i Danmark.

Ministeriet har gengivet oplysninger, som ministeriet har indhentet fra Udbetaling Danmark, der har oplyst følgende:

'Hertil oplyses, at Udbetaling Danmark sender et orienteringsbrev til borgere, der nærmer sig folkepensionsalderen. Orienteringsbrevet sendes ca. 2 måneder før borgeren fylder 65 år. Orienteringsbrevet oplyser kortfattet om muligheden for at søge om folkepension og om fristerne herfor, ligesom der oplyses om muligheden for at udskyde folkepensionen. Orienteringsbrevet oplyser om, hvordan man søger folkepension, og det henviser til borger.dk for yderligere oplysninger. Orienteringsbrevet sendes digitalt, med mindre borgeren er fritaget for Digital Post.

Før 1. marts 2013, hvor opgaven lå hos kommunerne, modtog borgere, der nærmede sig folkepensionsalderen, orienteringsbrev fra deres bopælskommune. Praksis for, hvor tidligt kommunerne orienterede deres borgere om muligheden for folkepension varierede fra kommune til kommune, men de fleste orienterede 2-3 måneder før folkepensionsalderen. Orienteringsbrevet blev sendt på papir, medmindre borgeren var tilmeldt e-Boks. '

Min anmodning om nærmere oplysninger om, hvordan det i praksis sikres, at det er muligt at overholde pligten efter § 13, stk. 1, til at udsende meddelelse om ret til folkepension til personer med bopæl i Danmark, sigtede til, på hvilken måde Udbetaling Danmark (og tidligere kommunerne), bliver gjort opmærksom(me) på, at der nu skal udsendes en sådan meddelelse – så det sikres, at meddelelsen kan udsendes i rimelig tid, inden de pågældende når folkepensionsalderen. Jeg beder derfor ministeriet om at oplyse nærmere herom. Som nævnt under pkt. 2, forstår jeg, at Udbetaling Danmark anvender cpr-registeret i forbindelse med udsendelse af meddelelser efter lovens § 13, stk. 1, til personer med bopæl i Danmark. Hvis cpr-registeret anvendes til varsling om personer, der skal udsendes meddelelse til efter denne bestemmelse, beder jeg om oplysning om, hvordan det foregår, og hvad der sker i relation til varsling, når en person skifter bopæl fra Danmark til et andet land.

4. Jeg bad ministeriet om at oplyse om ministeriets overvejelser om, hvordan underretningerne efter § 13, stk. 1, i lov om social pension skal administreres efter gennemførelsen af lov om offentlig digital post – også i forhold til de personer, som ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark.

For så vidt angår personer, der har fast bopæl i Danmark, har ministeriet henvist til udtalelsen fra Udbetaling Danmark, hvoraf det fremgår, at orienteringsbrevet sendes digitalt, medmindre borgeren er fritaget for digital post.

For så vidt angår personer, der har fast bopæl i udlandet, har ministeriet udtalt, at det er ministeriets opfattelse, at der ikke skal sendes underretninger efter lovens § 13, stk. 1, jf. § 2 i bekendtgørelsen om social pension.

Ministeriet har samtidig oplyst, at det vil være muligt for Udbetaling Danmark at sende digital post til personer, der er tilsluttet offentlig digital post, men ikke længere har bopæl eller fast ophold i Danmark, og som ikke har anmodet om fritagelse efter § 3, stk. 4, i lov om offentlig digital post. Tilsvarende gælder for personer, der ikke har bopæl eller fast ophold i Danmark, og som frivilligt tilslutter sig postløsningen, jf. lovens § 4, stk. 2.

Jeg forstår det oplyste sådan, at der – på grund af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2 – ikke vil sendes meddelelse om muligheden for at søge om folkepension til personer (som det er muligt at kontakte), der fraflytter Danmark og får fast bopæl i udlandet, selv om de fortsat er tilsluttet offentlig digital post, og heller ikke til personer, der tilslutter sig digital post.

Jeg beder om at få oplyst, om det er rigtigt forstået. ”

I et brev af 27. august 2015 besvarede Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, hvortil ressortansvaret for sager om folkepension i mellemtiden var overgået, mine spørgsmål. Styrelsen anførte følgende:

”STAR kan som udgangspunkt henholde sig til svaret fra det daværende Ministerium for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold af 19. marts 2015, samt til bemærkningerne nedenfor.

STAR har anmodet Udbetaling Danmark (UDK) om bidrag til besvarelsen. UDK har oplyst, at de kan henholde sig til deres tidligere bidrag til ministeriets svar af 19. marts 2015, og UDK har givet supplerende oplysninger, jf. nedenfor.

1. Ombudsmanden beder ministeriet om – om muligt – at uddybe grundlaget for ministeriets juridiske fortolkning af § 13, stk. 1 i lov om social pension. Der tænkes alene på de situationer, hvor borgeren har fast bopæl i udlandet, og hvor Udbetaling Danmark (tidligere kommunerne) er bekendt med borgerens adresse, herunder e-mailadresse, f.eks. fordi adressen fremgår af cpr-registret.

Svar

STAR kan supplerende oplyse, at fortolkning af lovens § 13, stk. 1, herunder § 2 i bekendtgørelse om social pension, beror på en vurdering af, at der er manglende, aktuelle/valide oplysninger om de pågældendes adresser i udlandet, jf. bemærkningerne under punkt 2. Ifølge ordlyden i § 13, stk. 1, skal der sendes meddelelse om ’ret til folkepension’, hvilket efter fortolkning må hvile på den forudsætning, at myndigheden har et faktisk grundlag for at vurdere, at det er overvejende sandsynligt, at der eksisterer en ret til folkepension.

Det har således været vurderingen, at det ikke er muligt – herunder ikke praktisk eller ressourcemæssigt gennemførligt – at sende en meddelelse til alle personer, der bor i udlandet, der eventuelt kan have ret til folkepension. Dette kan fx skyldes fraværet af valide oplysninger om adresseforhold eller manglende oplysninger om, hvorvidt pågældende har ret til pension fra Danmark.

Der er tale om en fortolkning, der indebærer, at der ikke i alle tilfælde kan sendes meddelelse om ret til folkepension i rimelig tid inden den pågældende når folkepensionsalderen. Med lovens bestemmelse er der som udgangspunkt en pligt til at sende meddelelse. Efter en fortolkning kan der være tilfælde, hvor

der ikke kan sendes meddelelse. Det vil som udgangspunkt være i tilfælde, hvor den pågældende bor i udlandet.

UDK har efter bekendtgørelsens § 2 ikke en pligt til at sende meddelelse til personer med bopæl i udlandet, men bekendtgørelsens § 2 er ikke til hinder for, at UDK kan sende meddelelse til personer, der bor i udlandet, hvis UDK har valide/aktuelle adresseoplysninger, og det er overvejende sandsynligt, at der er ret til folkepension.

2. Ombudsmanden beder ministeriet om at oplyse, om det er en 'umulig' opgave at give meddelelse om muligheden for at søge om pension til personer med fast bopæl uden for Danmark, 'hvis Udbetaling Danmark har kendskab til disse personers adresse uden for Danmark', f.eks. fordi deres udenlandske adresse i udlandet er registreret i cpr-registret.

Svar

'CPR-kontoret under Social- og Indenrigsministeriet har vedrørende registrering af adresser i Det Centrale Personregister (CPR) oplyst følgende:

'Et af formålene med CPR-loven (lovbekendtgørelse nr. 5 af 9. januar 2013 om Det Centrale Personregister med senere ændringer) er, at enhver bopælsregistreres i CPR på den adresse, hvor vedkommende faktisk bor eller opholder sig, jf. lovens § 1, nr. 3. En borger har pligt til at oplyse tilflytningsadressen ved indenlandske flytninger fra en adresse i Danmark til en anden. Det følger af CPR-lovens § 12, stk. 2, nr. 4. Tilflytningsadressen registreres i CPR.

Ved udrejse af Danmark har borgeren pligt til at anmelde udrejsen til fraflytningskommunen, jf. CPR-lovens § 24, stk. 1, 2. pkt., med henblik på, at udrejsen registreres i CPR. Borgeren har derimod ikke pligt til at meddele fraflytningskommunen den fremtidige adresse i udlandet, men adressen kan oplyses ved anmeldelsen af udrejse, jf. CPR-lovens § 26, stk. 1, nr. 5. Efter CPR-lovens § 26, stk. 3, har en person, der udrejser, ret, men ikke pligt, til i CPR at få registreret den til enhver tid aktuelle udlandsadresse samt en eventuel kontaktadresse her i landet, hvortil offentlige myndigheder og private kan sende vedkommende post.

Det fremgår ikke af CPR, om sådanne frivilligt afgivne oplysninger er valide eller aktuelle. Hvis det ønskes, kan CPR-kontoret foranstalte nærmere undersøgelser med henblik på at udfinde alle udrejste, som i CPR er registreret med en udlandsadresse eller en kontaktadresse. Som oplyst er det ikke sikkert, at sådanne adresser, som er registreret i CPR, er valide eller aktuelle.

Der er således ikke i alle tilfælde muligt via CPR at udfinde adresser i udlandet henholdsvis kontaktadresser, som kan anvendes som grundlag for udsendelse af meddelelse om ret til folkepension. '

UDK har supplerende oplyst:

'For så vidt angår Ombudsmandens spørgsmål om, hvorvidt det vil være 'umuligt' at orientere borgere med bopæl i udlandet om retten til pension bemærkes, at Udbetaling Danmark har tilrettelagt sin administration i henhold til bestemmelsen i § 2 i bekendtgørelse om social pension, hvorefter orienteringsbrevet ikke skal sendes til personer med fast bopæl i udlandet.

Udbetaling Danmark har således ikke kendskab til, om og hvordan det i praksis vil være muligt at sende orienteringsbreve til borgere med bopæl i udlandet. Det er umiddelbart Udbetaling Danmarks vurdering, at det vil være vanskeligt, idet der ikke findes et register med valide og opdaterede adresser på borgere bosat i udlandet. Udbetaling Danmark fører ikke registre over samtlige personer bosat i Danmark, og har dermed ikke adgang til at registrere eventuelle adresseændringer på personer, som måske vil være berettiget til at modtage en dansk pension i udlandet engang i fremtiden. ’

STAR kan endvidere bemærke, at det først er efter en ansøgning om folkepension, at det kan vurderes, om ansøgeren er berettiget til folkepension. De fleste udrejste personer – og især personer uden dansk statsborgerskab – der udrejser til lande, der ikke er omfattet af EU-forordningen eller lande med hvem Danmark har indgået overenskomster om social sikring, vil formentlig ikke have ret til dansk folkepension.

3. Ombudsmanden beder om at give nærmere oplysninger om, hvordan det i praksis sikres, at det er muligt at overholde pligten efter § 13, stk. 1, til at udsende meddelelse om ret til folkepension til personer med bopæl i Danmark. Der sigtes til, på hvilken måde Udbetaling Danmark (og tidligere kommunerne), bliver gjort opmærksom(me) på, at der nu skal udsendes en sådan meddelelse – så det sikres, at meddelelsen kan udsendes i rimelig tid, inden de pågældende når folkepensionsalderen.

Ombudsmanden har forstået, at Udbetaling Danmark anvender cpr-registret i forbindelse med udsendelse af meddelelser efter lovens § 13, stk. 1, til personer med bopæl i Danmark. Hvis cpr-registret anvendes til varsling om personer, der skal udsendes til meddelelse til efter denne bestemmelse, beder Ombudsmanden om oplysning om, hvordan det foregår, og hvad der sker i relation til varsling, når en person skifter bopæl fra Danmark til et andet land.

Svar

UDK har supplerende oplyst:

’Ombudsmanden anmoder videre om at få oplyst, hvordan processen med udsendelse af orienteringsbreve i praksis foregår, samt hvad der sker i relation til varsling, når en person skifter bopæl fra Danmark til et andet land.

Administrationen i Udbetaling Danmark er i videst muligt omfang baseret på maskinelle processer og brug af fælles offentlige registre, og det gælder også udsendelse af orienteringsbreve til kommende pensionister.

I praksis foregår udsendelsen ved, at Udbetaling Danmark en gang om måneden automatisk udsøger de personer i CPR-registeret, som nærmer sig pensionsalderen, hvorefter der maskinelt dannes og sendes et orienteringsbrev til disse personer ca. 2 måneder før opnået pensionsalder. Der sendes orienteringsbrev til de personer, som på udsøgningstidspunktet er registreret i CPR-registeret med en adresse i Danmark. Orienteringsbrevet sendes digitalt, med mindre borgeren er fritaget for Digital Post. Hvis personen ikke er registreret med en adresse i Danmark, sendes der ikke orienteringsbrev. ’

STAR kan henholde sig til svaret fra UDK og bemærkningerne i pkt. 2.

4. Ombudsmanden beder om at få oplyst, om det tidligere oplyste fra ministeriet og Udbetaling Danmark skal forstås på den måde, at der – på grund af bestemmelsen i bekendtgørelsens § 2 – ikke vil sendes meddelelse om muligheden at søge om folkepension til personer (som det er muligt at kontakte), der fraflytter Danmark og får fast bopæl i udlandet, selv om de fortsat er tilsluttet offentlig digital post, og heller ikke til personer, der tilslutter sig digital post.

Svar

UDK har supplerende oplyst:

’Endelig anmoder Ombudsmanden om en bekræftelse på, at borgere der fraflytter Danmark ikke modtager orienteringsbrevet med digital post, i det omfang de fortsat er tilsluttet denne service.

Udbetaling Danmark bekræfter, at der ikke på nuværende tidspunkt sendes orienteringsbreve digitalt til personer, som ikke har bopæl i Danmark, idet Udbetaling Danmark som nævnt har indrettet sig i overensstemmelse med ordlyden af § 2 i bekendtgørelse om social pension.

Udbetaling Danmark vil undersøge i hvilket omfang, det vil være muligt at sende orienteringsbreve via Digital Post til kommende pensionister med bopæl i udlandet. Udbetaling Danmark har ikke på nuværende tidspunkt kendskab til, hvor mange personer med bopæl i udlandet, som er tilmeldt Digital Post. ’

Det kan afsluttende oplyses, at de problemstillinger, som Ombudsmanden har rejst, giver STAR anledning til at overveje, om den samlede retstilstand på området kan tydeliggøres – herunder i forhold til de nye tekniske muligheder (fx digital post). ”