



Udenlandske pensioners betydning for efterløn

FOB nr. 83.40

Fundet det utilfredsstillende, at den af myndighederne fulgte praksis vedrørende udenlandske, sociale pensioners betydning for retten til efterløn ikke har et mere sikkert retligt grundlag, end det er tilfældet. Den nævnte praksis, som havde fundet udtryk i et cirkulære, støttede arbejdsministeriet på en udvidende fortolkning af arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, der efter ordlyden omfatter pensioner efter tre nærmere angivne love.

Henstillet til arbejdsministeren at søge tilvejebragt en lovgivningsmæssig stillingtagen til den nævnte praksis, evt. i forbindelse med gennemførelse af andre ændringer i arbejdsløshedsforsikringsloven.

(J. nr. 1982-51-02).

A klagede over en afgørelse, som ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen havde meddelt hende. Nævnet havde tiltrådt arbejdsdirektoratets afgørelse, hvorefter A ikke var berettiget til at modtage efterløn, da hun modtog alderspension fra Forbundsrepublikken Tyskland.

Det centrale spørgsmål i sagen var, om det forhold, at A modtog tysk pension, medførte, at hendes ret til samtidig at modtage efterløn bortfaldt efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, (som antaget af arbejdsdirektoratet og ankenævnet), eller om forholdet alene medførte, at efterlønnen skulle reduceres efter de bestemmelser om betydningen af arbejde og indtægt i efterlønperioden, som arbejdsministeren har fastsat efter arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 g.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A fyldte 65 år den 2. januar 1980. Siden den 1. februar 1980 havde A efter ansøgning modtaget en dyrtidsreguleret månedlig pensionsydelse fra sin tyske pensionsordning. I den første periode var ydelsen på 875 DM pr. måned. Pensionsydelsens størrelse blev fastsat i forhold til de bidrag, som A og hendes tyske arbejdsgivere havde indbetalt til forsikringen i perioden fra den 1. april 1931 til den 30. september 1953.

I forbindelse med A's ansøgning til arbejdsløsheds-kassen for selvstændige erhvervsdrivende om overgang til efterløn fra 1. oktober 1980 oplyste A i en skrivelse af 18. august 1980 til arbejdsløsheds-kassen, at tyske arbejdsgivere ifølge lovgivningen er forpligtet til at tilbageholde og indbetale 10 pct. af de ansattes løn til forsikringen. Arbejdsgiverne har derudover en pligt til yderligere at betale et bidrag, svarende til 10 pct. af lønnen til forsikringen. Forsikringen administreres af Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.

Arbejdsdirektoratet og ankenævnet havde anset A's tyske pension for at være omfattet af arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, hvorefter »medlemmer, der modtager ydelser efter lov om folkepension, lov om invalidepension m.v. eller lov om pension til enker m.fl. ikke samtidig (kan) modtage efterløn ...«. I sin afgørelse til A anførte arbejdsdirektoratet således, at direktoratet, efter at spørgsmålet havde været genstand for principielle overvejelser, måtte være af den opfattelse, at den omhandlede tyske aldersrente i princippet måtte sidestilles med en dansk folkepension og dermed som hovedregel udelukke ret til efterløn. Under hensyn til størrelsen af A's aldersrente fandt direktoratet ikke grundlag for at fravige den nævnte hovedregel. I sin afgørelse til A anførte ankenævnet, at nævnet efter det oplyste om størrelsen og arten af den tyske pension, som A modtog, fandt at kunne sidestille denne pension med en dansk folkepension, og at A derfor ikke kunne overgå til efterløn. Ankenævnet kunne således tiltræde arbejdsdirektoratets afgørelse.

I ankenævnets udtalelse i anledning af A's klage til mig henviste ankenævnet bl.a. til arbejdsdirektoratets cirkulære af 18. oktober 1979 (AF-cirkulære nr. 270/79, AK-cirkulære nr. 112/79), der er offentliggjort som bilag til sikringsstyrelsens vejledning nr. 182 af 18. oktober 1979 om forholdet mellem ydelser efter de sociale pensionslove og ydelser efter arbejdsløshedsforsikringsloven. Cirkulæret omhandler reglerne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 64, stk. 1, og § 75 b, stk. 2. Den sidstnævnte bestemmelse svarer til den nuværende arbejdsløshedsforsikringslovs § 75 b, stk. 5. Ifølge cirkulæret omfatter reglerne i denne lovbestemmelse »tillige medlemmer, der modtager tilsvarende ydelser efter et andet lands sociallovgivning«.

Spørgsmålet om, hvorvidt personer, der i Danmark modtager efterløn, kan søge om en pension fra andre EF-lande, uden at retten til efterløn fortabes, er endvidere omtalt i arbejdsministeriets skrivelse af 19. december 1980 til sikringsstyrelsen. Med denne skrivelse besvarede arbejdsministeriet sikringsstyrelsens skrivelse af 22. august 1980, hvori sikringsstyrelsen havde oplyst, at de sociale pensioner i andre medlemslande finansieres ved bidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere, og at bidragene således udgør en del af arbejdstagernes lønindtægt. Efter sikringsstyrelsens opfattelse kunne sådanne udenlandske pensioner ikke ligestilles med danske folke-, invalide- eller enkepensioner i relation til § 75 b, stk. 5, i arbejdsløshedsforsikringsloven.

I skrivelser af 19. december 1980 til sikringsstyrelsen udtalte arbejdsministeriet, at det er ministeriets opfattelse, at udenlandske sociale pensioner som hovedregel bør sidestilles med danske sociale pensioner, således at retten til efterløn bortfalder, jfr. arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5. Ministeriet fandt ikke, at finansieringsformen af den udenlandske pension burde tillægges selvstændig betydning. Hvor en udenlandsk pension ikke helt svarer til en dansk social pension, var det ministeriets opfattelse, at den omtalte hovedregel skulle kunne fraviges, således at medlemmet bevarer retten til at modtage efterløn, mod at der foretages fradrag i efterlønnen.

Bestemmelser om fradrag i efterlønnen (fastsat af arbejdsministeren i henhold til arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 g) fandtes tidligere i cirkulære nr. 244 af 18. december 1978 om betydningen af arbejde og indtægt for størrelsen af efterløn. Cirkulæret blev med virkning fra 1. april 1982 afløst af arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 29 af 29. januar 1982 om arbejdes og indtægters betydning for efterlønnens størrelse. Ifølge pkt. 2 i cirkulæret fra 1978 og ifølge § 6 i bekendtgørelsen fra 1982 medfører løbende udbetalinger fra pensionsordninger, der er led i tidligere ansættelsesforhold, og hvortil arbejdsgive-

ren typisk har bidraget, fradrag i efterlønnen. Fradraget beregnes efter nærmere angivne regler.

I en skrivelse af 26. april 1983 til ankenævnet, hvori jeg anmodede ankenævnet om en supplerende udtalelse efter forud indhentet erklæring fra arbejdsministeriet, anførte jeg bl.a. følgende som min foreløbige opfattelse af det retlige grundlag for afgørelsen af A's klage til ankenævnet:

»...

De ydelser, der udelukker samtidig modtagelse af efterløn, er ifølge arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, ydelser efter lov om folkepension, lov om invalidepension m.v. og lov om pension til enker m.fl. Andre ydelser er ikke omtalt i denne eller andre lovbestemmelser. Endvidere findes der ikke i arbejdsløshedsloven bemyndigelse til administrativt at fastsætte tilsvarende bestemmelser for andre ydelser, herunder udenlandske sociale ydelser. ...

Betydningen af, at et medlem modtager en ydelse, som ikke er en ydelse efter lov om folkepension, lov om invalidepension m.v. eller lov om pension til enker m.fl. er (som udgangspunkt) alene, at der skal ske fradrag i efterlønnen, jfr. bekendtgørelsen fra 1982, § 6. Arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, omfatter efter ordlyden som nævnt kun visse bestemte ydelser efter den danske sociale lovgivning. Det er derfor klart, at bestemmelsen ikke umiddelbart finder anvendelse på en udenlandsk pension.

Spørgsmålet er derfor, om der er grundlag for en udvidende fortolkning af bestemmelsen, således at bestemmelsen også antages at omfatte (visse) udenlandske pensionsordninger.

Forarbejderne til efterlønsordningen indeholder ikke bidrag til belysning af spørgsmålet.

Også under hensyn til at bekendtgørelsen fra 1982 indeholder regler om betydningen af »løbende udbetaling af pension ...«, som er led i tidligere ansættelsesforhold og er af en sådan karakter, at det er sædvanligt, at arbejdsgiveren bidrager«, må jeg på det foreliggende grundlag finde, at det kan give anledning til tvivl, om det har været berettiget at anse (A's) pension for omfattet af arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5. Jeg henviser i den forbindelse til det, arbejdsministeriet anførte i skrivelser af 19. december 1980 til sikringsstyrelsen om de tilfælde, »hvor en udenlandsk pension ikke helt svarer til en dansk social pension.«

...«

Til brug for min stillingtagen til A's klage bad jeg om at modtage ankenævnets bemærkninger til det, jeg anførte om det retlige grundlag for bedømmelsen af sagen. Jeg bad endvidere om at modtage en nærmere redegørelse for de momenter vedrørende den tyske pensionsordning, som ankenævnet lagde vægt på ved afgørelsen af, om den tyske pensionsordning (helt) svarer til en dansk social pension, jfr. herved arbejdsministeriets skrivelse af 19. december 1980 til sikringsstyrelsen.

Ankenævnet indhentede i den anledning en udtalelse fra arbejdsministeriet, der indeholdt følgende:

»...

I denne anledning skal man vejledende udtale, at det principielle spørgsmål om, hvilken indflydelse en udenlandsk pension vil have på muligheden for at modtage efterløn, blev grundigt overvejet i arbejdsministeriet på foranledning af en henvendelse fra sikringsstyrelsen.

Efter de gældende efterlønsregler kan personer, der modtager folke-, invalide- eller enkepension, ikke samtidig modtage efterløn, jfr. arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5. Hvis der ikke er tale om en social pension, men en »egen«-pension, sker der modregning i efterlønnen efter regler fastsat i henhold til § 75 g i arbejdsløshedsforsikringsloven.

Under forhandlingerne mellem arbejdsministeriet, arbejdsdirektoratet, socialministeriet og sikringsstyrelsen om udarbejdelse af cirkulære af 18. oktober 1979 om reglerne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 64, stk. 1, og § 75 b, stk. 2 (nu stk. 5) (forholdet mellem ydelser efter de sociale pensionslove og ydelser efter arbejdsløshedsforsikringsloven), var der enighed om, at medlemmer, der modtager sociale pensioner fra udlandet, skal stilles på samme måde som medlemmer, der modtager en social pension efter dansk lovgivning. Denne udvidede fortolkning af § 75 b, stk. 2, til også at omfatte udenlandske sociale pensioner, synes rimelig, da resultatet ellers ville blive en uacceptabel og uforståelig forskelsbehandling af arbejdsløshedskassemedlemmer.

Opfattelsen blev i cirkulæret formuleret således: »Reglerne omfatter tillige medlemmer, der modtager tilsvarende ydelser efter et andet lands sociallovgivning.«

Arbejdsministeriet var imidlertid opmærksom på, at det undertiden kan volde vanskeligheder at afgøre, om en udenlandsk pension svarer til en social dansk pension. Det forhold, at den udenlandske pension finansieres anderledes end den danske, bør ikke tillægges selvstændig betydning.

Hvis den udenlandske pension har mange momenter, der peger i retning af en social pension, men dog forekommer atypisk i forhold til en dansk social pension, er der givet arbejdsdirektoratet mulighed for at fravige hovedreglen, således at medlemmet bevarer retten til efterløn mod, at der sker fradrag af den sociale pension i efterlønnen. Dette vil kunne ske, hvis den sociale pension er meget lille, således at udelukkelse fra efterløn ville være urimeligt belastende. Eller hvis tvivlen om pensionens art er stor. Eller hvis et medlem efter de danske regler selv kunne afgøre, om vedkommende ville søge pensionen

eller udskyde betalingen, og dette ikke kan ske for den udenlandske pensions vedkommende.

Disse forskellige momenter skulle indgå i arbejdsdirektoratets afgørelse af den udenlandske pensions forhold til det danske system.

I den konkrete sag synes der ikke efter arbejdsministeriets opfattelse at være forhold, som begrundet undtagelsen fra hovedreglen, idet ministeriet ikke nærer tvivl om, at ydelsen kan sidestilles med en dansk social pension, pensionsbeløbet er på ca. 3.000 kr. om måneden, og pensionen først udbetales, når der sker formel ansøgning om denne.

Udbetalingen af den tyske pension kunne således være udskudt, til medlemmet fyldte 67 år, på hvilket tidspunkt retten til efterløn bortfalder...«

Ankenævnet henviste i sin supplerende udtalelse til arbejdsministeriets nævnte udtalelse. Derudover bemærkede nævnet følgende:

»...

Ankenævnet kan tilslutte sig det synspunkt, at bestemmelsen i arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, vel ikke umiddelbart finder anvendelse på en udenlandsk pension, men at de samme reale grunde, der har ført til, at danske sociale pensioner udelukker fra retten til samtidig at oppebære efterløn, må føre til, at udenlandske pensioner, der svarer til en dansk social pension, også skal udelukke fra retten til at opnå efterløn. Dette gælder ikke mindst, når det drejer sig om lande inden for EF, hvor der i andre relationer er en koordinering af de sociale forsikringsordninger.

Det bemærkes, at det er et hovedprincip inden for arbejdsløshedsforsikringen, at adgangen til dagpenge eller efterløn er betinget af, at medlemmet har lidt et indtægtstab, det vil sige ikke får løn eller modtager en eller anden form for (social) ydelse, der kompenserer en lønindtægt.

Med hensyn til spørgsmålet om, hvilke momenter vedrørende den tyske pensionsordning ankenævnet har lagt vægt på ved afgørelsen af, om denne (helt) svarer til en dansk social pension, bemærkes det, ... at den tyske folkepensionsordning bygger på et forsikringssystem, hvortil staten bidrager, og administreres af statslige forsikringskontorer under tilsyn af forbundsregeringens arbejds- og socialministerium.

Efter det for ankenævnet oplyste er den omhandlede pension den eneste form for offentlig alderspension i Tyskland, og den modsvarer således en dansk social pension (folkepension).

Den omstændighed, at den tyske alderspension finansieres anderledes end den danske folkepension, bl.a. derved, at ordningen primært bygger på et lønmodtager/arbejdsgiverforhold, hvor arbejdsgiveren foranstalter og deltager direkte i indbetalingerne, kan efter ankenævnets opfattelse ikke i sig selv påvirke, at pensionen ligestilles med en almindelig løbende pensionsordning, der er led i et tidligere ansættelsesforhold, og hvortil arbejdsgiveren typisk har bidraget - og som følge heraf skal medføre fradrag i efterlønnen i henhold til de herom gældende regler, senest arbejdsministeriets bekendtgørelse af 29.

januar 1982 om arbejdes og indtægters betydning for efterlønnens størrelse...«

Ankenævnet vedlagde en oversigt over folkeforsikringssystemet i Forbundsrepublikken Tyskland baseret på love fra 1911, 1957 og 1973. Efter oversigtens oplysninger er hovedprincipperne i ordningen, at den forsikrede bidrager til forsikringen med 9 pct. af sin indtægt, arbejdsgiveren med 9 pct. af den udbetalte løn og staten med et årligt tilskud på ca. 16 pct. af de samlede udgifter til pensionsforsikring.

I en skrivelse til A udtalte jeg herefter følgende:

»Jeg har noteret mig, at arbejdsministeriet og ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen er enig med mig i, at bestemmelsen i arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 5, ikke umiddelbart finder anvendelse på en udenlandsk pension.

Det retlige grundlag for det anførte i arbejdsdirektoratets cirkulære af 18. oktober 1979 om, at reglerne i arbejdsløshedsforsikringslovens § 75 b, stk. 2, (nu stk. 5) tillige omfatter medlemmer, der modtager tilsvarende ydelser efter et andet lands sociallovgivning, må derfor søges i en udvidende fortolkning af § 75 b, stk. 5.

I betragtning af, at bestemmelsen i § 75 b, stk. 5, omhandler og alene omhandler ydelser efter tre bestemte love, og at der med hjemmel i arbejdsløshedsforsikringsloven (§ 75 g) administrativt er fastsat regler om, at en løbende udbetaling af pension, som er led i et tidligere ansættelsesforhold, hvor det er sædvanligt, at arbejdsgiveren bidrager til ordningen, alene medfører reduktion af efterlønnen, må jeg finde, at det er utilfredsstillende, at den af myndighederne fulgte praksis med hensyn til udenlandske pensioner - som har fundet udtryk i cirkulæret fra 1979 - ikke har et mere sikkert retligt grundlag, end det er tilfældet.

Jeg har gjort arbejdsministeren bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til ministeren at tage initiativ til, at der - eventuelt i forbindelse med gennemførelse af andre ændringer i arbejdsløshedsforsikringslovgivningen - tilvejebringes en lovgivningsmæssig stillingtagen til den omtalte praksis.

Jeg har samtidig hermed gjort folketingets retsudvalg bekendt med min henstilling.

Om ankenævnets afgørelse ... i Deres sag skal jeg udtale følgende:

Det (arbejdsministeriet og) ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen har anført om de reale hensyn, der taler for, at Deres tyske pension på ca. 3.000 kr. pr. måned sidestilles med en dansk social pension, giver mig for så vidt ikke anledning til bemærkninger.

Af de grunde, som jeg anførte i mine foreløbige bemærkninger ..., og som er baggrunden for min ovennævnte henstilling til arbejdsministeren, må jeg imidlertid finde, at det kan give anledning til tvivl, om der er fornødent retligt grundlag for med henvisning til Deres tyske pension at afslå Deres anmodning om at modtage efterløn.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene.

Hvis De ønsker at anlægge sag ved domstolene om Deres adgang til at modtage efterløn, og De i den forbindelse ansøger om fri proces, foreslår jeg, at De retter henvendelse til mig med en genpart af ansøgningen. Jeg vil da overveje at henstille, at Deres ansøgning imødekommes, jfr. instruks for folketingets ombudsmand, § 6, stk. 2.

...«

I skrivelse af 7. maj 1984 orienterede arbejdsministeren mig om, at arbejdsministeriet var enig med mig i det ønskelige i en lovmæssig afklaring af det spørgsmål, som jeg havde rejst i min henstilling til ministeren, og at ministeriet havde anmodet arbejdsdirektoratet om en udtalelse med henblik på en kommende ændring af arbejdsløshedsforsikringsloven.

I skrivelse af 15. maj 1984 meddelte jeg arbejdsministeren, at jeg havde taget det oplyste til efterretning. I en samtidig skrivelse orienterede jeg folketingets retsudvalg om brevvekslingen.

Supplerende oplysninger om sagen

I skrivelse af 13. august 1984 anmodede advokat A mig om at henstille, at hans klients ansøgning om fri proces blev imødekommet, da hun ønskede at anlægge sag ved domstolene om sin adgang til efterløn.

Jeg henstillede herefter til justitsministeriet, at en ansøgning om fri proces blev imødekommet.

Ved skrivelse af 31. august 1984 underrettede justitsministeriet mig om, at ministeriet havde meddelt A fri proces til et sagsanlæg mod ankenævnet for arbejdsløshedsforsikringen.

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

Ved lov nr. 235 af 6. juni 1985 fik arbejdsløshedsforsikringslovens § 75b, stk. 5, 1. pkt., følgende udformning:

»Medlemmer, der modtager ydelser efter lov om social pension eller tilsvarende udenlandsk social lovgivning, kan ikke samtidig modtage efterløn.«

Supplerende oplysninger om sagen

Den 26. februar 1988 afsagde østre Landsret følgende dom i den sag, som A havde anlagt mod Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen:

»Sagsøgeren (A) tilpligtes at anerkende, at sagen hjemvises til fornyet behandling i Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen med henblik på fastsættelse af en reduceret efterløn for sagsøgeren i medfør af § 75 g i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

Sagens omkostninger ophæves.«

I sine præmisser anførte retten følgende:

»Retten må nære betænkelighed ved den udvidende fortolkning af den dagældende arbejdsløshedsforsikringslovs § 75 b, stk. 2, som sagsøgte har anlagt, idet en udvidende fortolkning i alt fald ikke kan komme på tale i det foreliggende tilfælde, hvor der ikke er direkte støtte herfor i lovens forarbejder, og hvor den tyske alderspensionsordning efter det oplyste ikke ganske svarer til den danske sociale lovgivning om folkepension. Imidlertid findes den tyske ordning at måtte henføres under en sådan løbende pensionsudbetaling fra et tidligere ansættelsesforhold, som efter det i medfør af § 75 g udstedte cirkulære medfører en forholdsmæssig reduktion af efterlønnen. Således som sagen er forelagt landsretten, findes det rettest, at denne reduktion beregnes af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen.

Herefter tages sagsøgtes subsidiære påstand til følge.«