



## Tilbagebetaling af samordningsfradrag

FOB nr. 81.223

*Udtalt over for generaldirektoratet for statsbanerne, at generaldirektoratet ikke havde været berettiget til at tilbagekalde en afgørelse om samordningsfradrag.*

*Henstillet til generaldirektoratet at genoptage behandlingen af sagen og træffe afgørelse i denne i overensstemmelse med nogle nærmere angivne synspunkter.*

*(J. nr. 1980-460-50).*

A klagede for B over, at generaldirektoratet for statsbanerne havde meddelt B, at han skulle tilbagebetale 4.650,48 kr., som udgjorde samordningsfradrag for perioden fra den 1. oktober 1977 til den 30. september 1978.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at B var tjenestemandsansat i generaldirektoratet for statsbanerne som depotbetjent, indtil han den 1. oktober 1977 blev afskediget med pension på grund af svagelighed.

I skrivelse af 18. august 1978 meddelte revaliderings- og pensionsnævnet for Københavns og Frederiksberg kommuner, at han var berettiget til mellemste invalidepension fra ansøgningsdatoen den 30. juni 1977, idet hans erhvervs-evne ansås for nedsat med omkring 2/3.

Den 1. oktober 1978 begyndte den faktiske udbetaling af invalidepensionen til B, idet invalidepensionen for perioden fra den 30. juni 1977 til den 30. september 1978 blev modregnet med dagpenge, som henholdsvis generaldirektoratet for statsbanerne (i perioden fra den 30. juni til den 30. september 1977) og B (i perioden den 1. oktober 1977 til den 30. september 1978) havde modtaget.

I skrivelse af 6. oktober 1978 meddelte generaldirektoratet for statsbanerne B, at spørgsmålet om, hvilken pension han ville kunne tillægges, havde været forelagt for finansministeriet, og at finansministeriet i skrivelse af 20. september 1978 - i overensstemmelse med en udtalelse fra Nævnet for helbredsbedømmelser i tjenestemandssager - havde meddelt generaldirektoratet, at B ville kunne tillægges pension efter tjenestemandspensionslovens § 7, stk. 1, (pension fastsat på grundlag af den pensionsalder, han ville have opnået ved forbliven i tjeneste indtil det tidspunkt, da han skulle have været afskediget på grund af alder).

I skrivelse af 17. november 1978 meddelte generaldirektoratet for statsbanerne B, at hans tjenestemandspension var omberegnet fra den 1. oktober 1977 i henhold til tjenestemandspensionslovens § 7, stk. 1; han ville herved få efterbetalt et beløb på 8.572,04 kr. Generaldirektoratet anførte videre:

»...

I henhold til § 30 i ovennævnte lov skal der i pensionen foretages samordningsfradrag beregnet på grundlag af invalidepensionens grundbeløb. Da vi fra social- og sundhedsforvaltningen i Deres opholdskommune har modtaget underretning om, at der ikke vil blive udbetalt Dem invalidepension før 1. oktober 1978, vil der følgelig først blive foretaget samordningsfradrag fra samme dato.

...«

I skrivelse af 1. februar 1979 til generaldirektoratet for statsbanerne meddelte rigsrevisionen følgende:

»Ifølge vedlagte 6 sager (deriblandt sagen vedrørende (B); min bemærkning) har generaldirektoratet foretaget omberegning af pension i henhold til tjenestemandspensionslovens § 7, stk. 1, efter at finansministeriet på grundlag af afgørelser om mellemste invalidepension til de pågældende svageligheds-pensionerede tjenestemænd har meddelt, at betingelserne for § 7-pension er opfyldt. Omberegningerne er sket med tilbagevirkende kraft fra afskedigelsestidspunktet. Det fremgår af sagerne, at der er foretaget samordningsfradrag i tjenestemandspensionen fra det tidspunkt efter afskedigelsen, hvor de respektive kommuner har påbegyndt udbetaling af invalidepensionen. I alle tilfælde er invalidepensionen imidlertid trådt i kraft på et tidspunkt, som ligger forud for afskedigelsesdatoen, og det skyldes alene kommunernes modregningskrav for udbetalte sygedagpenge, at tidspunktet for den faktiske påbegyndte udbetaling af invalidepension er udskudt til senere, jfr. lov om dagpenge ved sygdom nr. 262 af 8. juni 1977 § 26, stk. 5.

I henhold til tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, skal der indeholdes samordningsfradrag ved udbetaling af tjenestemandspension til personer, som er berettiget til pension efter lov om invalidepension m.v. Det fremgår således umiddelbart af ordlyden, at ikrafttrædelsen af invalidepensionen er afgørende for, fra hvilket tidspunkt samordningsfradrag skal trækkes.

Der er derfor efter rigsrevisionens opfattelse ikke hjemmel til at undlade indeholdelse af samordningsfradrag i perioden fra afskedigelsesdatoen til tidspunktet for den faktisk påbegyndte udbetaling af invalidepension.

Ændring bør efter rigsrevisionens opfattelse foretages snarest. Såfremt generaldirektoratet ikke er enig med rigsrevisionen herom, henstilles det, at spørgsmålet forelægges for finansministeriet. Beregningerne har i øvrigt ikke givet anledning til bemærkninger.«

Generaldirektoratet forelagde herefter spørgsmålet for finansministeriet, der brevvekslede med rigsrevisionen om sagen. I forbindelse hermed udtalte rigsrevisionen i skrivelse af 13. juli 1979 til finansministeriet bl.a. følgende:

»Efter rigsrevisionens opfattelse bør der imidlertid i alle tilfælde, hvor invalidepensionen tilkendes med tilbagevirkende kraft, ske indeholdelse af samordningsfradrag fra tilkendelsestidspunktet, respektive det eventuelt senere afskedigelsestidspunkt. Dette fremgår klart af ordlyden i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, hvortil der ikke er givet finansministeriet dispensationsbeføjelse.

I den forbindelse skal det oplyses, at der også før samordningsreglernes ikrafttræden pr. 1. april 1970 var hjemmel til at modregne udbetalte sygedagpenge i invalidepension m.v., jfr. § 32, stk. 6, i lov nr. 239 af 10. juni 1960 om offentlig sygesikring. Efter rigsrevisionens opfattelse er det i relation til pensionisten uden betydning, at dagpenge efter de dagældende regler udbetaltes af sygekasserne.

En praksis, hvorefter man i omhandlede tilfælde lader den faktiske påbegyndte udbetaling af invalidepension danne skæringspunkt for indeholdelse af samordningsfradrag skaber ud fra rigsrevisionens synspunkter uensartethed på området. Hertil kommer, at det såvel på baggrund af samfundsøkonomiske betragtninger som pensionsmæssige betragtninger er urimeligt, at enkelte pensionister i perioder kan oppebære mere, end de ifølge gældende lovgivning har krav på.«

Finansministeriet meddelte i skrivelse af 19. september 1979 til bl.a. generaldirektoratet følgende:

»... man har anmodet generaldirektoratet og lønanvisningen om i tilfælde, hvor der er tilkendt en tjenestemandspensionist - egenpensionist, ægtefællepensionist eller enkepensionist - eller en egenpensionists ægtefælle - eller enkepensionsberettigede ægtefælle socialpension - folke-, invalide- eller enkepension - med tilbagevirkende kraft, men hvor der som følge af kommunernes modregningskrav for udbetalte sygedagpenge i henhold til dagpengelovens § 26, stk. 5, sker en udskydelse af tidspunktet for den faktiske påbegyndte udbetaling af social pension, at foretage samordningsfradrag fra tilkendelsestidspunktet, respektive et eventuelt senere afskedigelsestidspunkt.

Det følger heraf, at der, såfremt der i forbindelse med tilkendelse af invalidepension til en egenpensionist sker omberegning af tjenestemandspension i henhold til tjenestemandspensionslovens § 7, stk. 1, ikke må finde udbetaling sted til den pågældende af efterbetalingsbeløbet med hensyn til tjenestemandspension, idet dette beløb vil være at anvende til nedbringelse af det skyldige beløb i samordningsfradrag.

Endvidere vil der, når der sker udbetaling af et efterreguleringsbeløb med hensyn til social pension som følge af, at efterbetalingen vedrørende social pension overstiger sygedagpengene, umiddelbart være at foretage fradrag i tjenestemandspensionen - til nedbringelse af det skyldige beløb i samordningsfradrag - af et beløb svarende til efterreguleringen af social pension.

I tilfælde, hvor det skyldige beløb i samordningsfradrag ikke kan nedbringes som ovenfor anført, eller hvor der efter en nedbringelse som foran angivet resterer et skyldigt beløb, har finansministeriet ikke noget at indvende imod, at der med hensyn til det skyldige beløb i samordningsfradrag - når omstændighederne måtte tale derfor - etableres en passende afdragsordning.«

I skrivelse af 9. november 1979 til rigsrevisionen meddelte generaldirektoratet, at samordningsfradraget i de 6 sager, som rigsrevisionen nævnte i skrivelse af 1. februar 1979, var omberegnet.

I skrivelse af 15. november 1979 til B meddelte generaldirektoratet, at finansministeriet - på foranledning af rigsrevisionen - havde meddelt, at indeholdelse af samordningsfradrag retteligt skulle foretages med virkning fra datoen for overgang til tjenestemandspension. Generaldirektoratet beklagede derfor at måtte meddele, at der i hans tjenestemandspension skulle indeholdes 4.650,48 kr. i samordningsfradrag for perioden fra den 1. oktober 1977 til den 30. september 1978. Generaldirektoratet meddelte samtidig, at beløbet ville blive indeholdt fra den 1. december 1979 med 202,19 kr. pr. måned i 23 måneder.

I skrivelse af 5. december 1979 rettede A henvendelse til finansministeriet om sagen og gjorde gældende,

at undladelsen af at indeholde samordningsfradrag i tiden forud for den faktiske udbetaling af invalidepension havde været i overensstemmelse med generaldirektoratets faste praksis,

at B havde været i god tro, da han modtog tjenestemandspensionen uden fradrag af samordningsfradrag, og

at generaldirektoratet selv havde tilvejebragt formodningen for, at tjenestemandspensionen med rette var modtaget uden fradrag af samordningsfradrag.

Det var således efter A's opfattelse tvivlsomt, hvorvidt der var tilbagebetalingspligt for den for meget modtagne tjenestemandspension.

I den anledning modtog finansministeriet en udtalelse af 11. februar 1980 fra generaldirektoratet for statsbanerne, hvori generaldirektoratet nærmere redegjorde for beregningen af pensionen m.v.

Generaldirektoratet anførte bl.a. følgende:

»...

Ved omregning af tjenestemandspensionen 1. december 1978 blev der samtidig indeholdt samordningsfradrag pr. 1.10.-31.11. 1978 ..., idet invalidepensionen fra før 1.10. 1978 var anvendt til refusion af sygedagpenge.

Iflg. finansministeriets skrivelse af 19.9. 1979 ... blev praksis imidlertid ændret således, at samordningsfradraget i dette tilfælde skulle beregnes fra 1.10. 1977. Vi tilskrev derfor (B) 15.11. 1979 om, at der også skulle foretages samordningsfradrag for tidsrummet 1.10. 1977-30.9. 1978.

...«

I skrivelse af 26. februar 1980 til A, meddelte finansministeriet herefter bl.a. følgende:

»...

Efter tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, foretages samordningsfradrag i tjenestemandspension fra tidspunktet for tilkendelse af social pension, respektive det eventuelt senere afskedigelsestidspunkt.

I § 26, stk. 5, i lov nr. 262 af 7. juni 1972 om dagpenge ved sygdom eller fødsel er det fastsat, at der i tilfælde af, at en person, som modtager dagpenge efter loven, findes berettiget til folkepension, invalidepension eller enkepension, ved udbetalingen af den sociale pension - så vidt muligt - foretages fradrag af de dagpenge, som det sociale udvalg har ydet pensionisten i tiden mellem den dag, fra hvilken pensionen beregnes, og anvisningsdagen.

Da det - som foran nævnt - i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, er bestemt, at samordningsfradrag skal foretages fra det tidspunkt, hvor tjenestemandspensionisten er berettiget til social pension, respektive det eventuelt senere afskedigelsestidspunkt, var den af generaldirektoratet for statsbanerne tidligere fulgte praksis, hvorefter samordningsfradrag først blev foretaget med virkning fra tidspunktet for den faktiske påbegyndelse af udbetaling af social pension, ikke i overensstemmelse med loven, og dette blev af finansministeriet, da man i medfør af en henvendelse fra rigsrevisionen var blevet bekendt med generaldirektoratets praksis, påpeget over for generaldirektoratet.

Såfremt der ikke finder indeholdelse af samordningsfradrag sted for den periode, hvor der er tilkendt en tjenestemandspensionist social pension, men hvor der i kravet på efterbetaling af social pension sker modregning af udbetalte sygedagpenge, ville tjenestemandspensionisten i øvrigt for den nævnte periode oppebære en større samlet ydelse fra det offentlige, end han ifølge den gældende lovgivning er berettiget til.

...«

I klagen af 14. april 1980 til ombudsmanden gjorde A de samme synspunkter gældende, som hun tidligere havde gjort gældende over for finansministeriet.

I en udtalelse af 13. maj 1980 til ombudsmanden i anledning af A's klage anførte generaldirektoratet bl.a. følgende:

»...

I henhold til kendelsen om invalidepension er denne bevilget med virkning fra 30.6. 1977. Da invalidepensionen for tiden indtil 30.9. 1978 er anvendt til refusion af sygedagpenge, er samordningsfradraget efter daværende praksis først påbegyndt fra 1.10. 1978, fra hvilken dato den pågældende faktisk har fået udbetalt invalidepension.

Rigsrevisionen meddelte os imidlertid ved skrivelse af 1.2. 1979, at samordningsfradraget burde indeholdes med virkning fra 1.10. 1977, hvor vedkommende blev pensioneret, og at indeholdelse af det skyldige beløb snarest burde foretages. Hvis DSB ikke var enig med rigsrevisionen herom, skulle spørgsmålet forelægges for finansministeriet.

DSB tilskrev herefter finansministeriet 23.2. 1979 og i henhold til vedlagte fotokopi af skrivelser fra finansministeriet af 11.6. 1979 og 19.9. 1979 og fra rigsrevisionen af 13.7. 1979 fremgår det, at samordningsfradrag herefter i alle tilfælde skal indeholdes fra den dato, som invalidepensionen beregnes fra, respektive det eventuelt senere afskedigelsestidspunkt.

Vi har derfor 15.11. 1979 tilskrevet (B) om, at det skyldige beløb for samordningsfradrag pr. 1.10. 1977 til 30.9. 1978 vil blive indeholdt i tjenestemandspensionen.

...«

Efter en foreløbig gennemgang af sagen anmodede ombudsmanden i skrivelse af 23. december 1980 lønnings- og pensionsdepartementet om en supplerende udtalelse. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

»...

Spørgsmålet er ... for det første, om der i tilfælde, hvor en tjenestemand bliver tilkendt invalidepension med tilbagevirkende kraft fra ansøgningen, er pligt til at få tilbagebetalt et beløb, der svarer til samordningsfradraget.

Tjenestemandspensionsloven (lov nr. 292 af 19. juni 1969, med senere ændringer) indeholder i § 28, stk. 1, følgende bestemmelse:

»Ved udbetaling af pension efter denne lov til personer, der er berettiget til pension i henhold til lov om folkepension eller lov om invalidepension m.v., eller hvis ægtefælle har sådan ret, eller som er berettiget til pension efter lov om pension og hjælp til enker m.fl., foretages fradrag efter reglerne i §§ 23-30 (reglerne om samordningsfradrag; ombudsmandens bemærkning).«

Generaldirektoratet for statsbanerne og finansministeriet (lønnings- og pensionsdepartementet) har - efter brevveksling med rigsrevisionen - givet udtryk for den opfattelse, at der - i tilfælde, hvor en tjenestemand modtager både tjenestemandspension og invalidepension - skal foretages samordningsfradrag i tjenestemandspensionen fra det tidspunkt, fra hvilket invalidepensionen bliver beregnet (dog først fra afskedigelsestidspunktet, såfremt dette ligger senere).

Jeg skal hertil bemærke følgende:

Jeg forstår, at lønnings- og pensionsdepartementet (og rigsrevisionen) først og fremmest støtter det nævnte fortolkningsresultat på ordlyden af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1. Jeg går ud fra, at ministeriet herved lægger vægt på udtrykket »personer, der er berettigede til pension i henhold til ...« Jeg er ikke uenig i, at en ordlydsfortolkning af dette udtryk mest nærliggende må føre til at lægge tidspunktet for tilkendelsen af invalidepension til grund, men finder dog ikke uden videre, at denne forståelse nødvendigvis er den eneste mulige. Man kan således rejse spørgsmålet, om ikke udtrykket kan forstås i betydningen »berettiget til *udbetaling*«, således at der lægges vægt på den *faktiske* udbetaling af pensionsydelsen, sml. herved lovforslagsbemærkningerne til bestemmelsen i Folketingstidende 1968-69, tillæg B, sp. 3160, (»... denne beløbsmæssige tilpasning foretages ... når pensionisten eller dennes ægtefælle har ret til at få udbetalt pension i henhold til ...«). Hertil kommer, at det efter min opfattelse kan give anledning til nogen tvivl, om udtrykkets indhold overhovedet kan fastlægges ved en isoleret ordlydsfortolkning, jfr. straks nedenfor.

Jeg har forstået, at fortolkningsresultatet også bygger på reale hensyn. Rigsrevisionen har således i skrivelsen af 13. juli 1979 givet udtryk for, at en praksis, hvorefter man lader den faktisk påbegyndte udbetaling af invalidepensionen danne skæringspunkt for indeholdelse af samordningsfradrag, skaber »uensartethed på området«, ligesom »det såvel på baggrund af samfundsøkonomiske betragtninger som pensionsmæssige betragtninger er urimeligt, at enkelte pensionister i perioder kan oppebære mere end de ifølge gældende lovgivning har krav på«, jfr. herved også lønnings- og pensionsdepartementets skrivelser af 19. september 1979 og 26. februar 1980.

For så vidt det kan lægges til grund, at en fortolkning af den nævnte bestemmelse i tjenestemandspensionsloven fører til, at tilkendelsestidspunktet for invalidepension ikke (ubetinget) er afgørende for beregningen af samordningsfradrag, vil der naturligvis ikke være tale om, at vedkommende pensionist oppebærer mere, end han efter lovgivningen har krav

på. Den nævnte betragtning herom synes derfor ikke i sig selv at kunne tillægges nogen betydning for fortolkningsspørgsmålet.

Derimod må det erkendes, at en fortolkning, hvorefter den faktiske udbetaling af (invalid)pensionsydelsen er afgørende for beregningen af samordningsfradrag, skaber ulighed i en vis forstand. Den pensionist, der tilkendes (invalid)pension med tilbagevirkende kraft, og som ikke har modtaget dagpenge (eller anden modregningsberettiget ydelse), vil i så fald få indeholdt samordningsfradrag i modsætning til den pensionist, for hvem efterbetalingsbeløbet vedrørende invalidepensionen modregnes i f.eks. et tidligere modtaget dagpengebeløb.

En fortolkning af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, hvorefter tidspunktet for tilkendelsen af invalidepension er afgørende, synes imidlertid også at kunne medføre resultat, der forekommer lidet rimelige. I så fald vil i et tilfælde som det foreliggende (hvor der er modtaget et dagpengebeløb, der overstiger efterbetalingsbeløbet vedrørende invalidepensionen) vedkommende pensionist være ringere stillet for så vidt angår indeholdelse af samordningsfradrag, end hvis invalidepensionen ikke var tilkendt med tilbagevirkende kraft, jfr. herved bestemmelsen i invalidepensionslovens § 23, stk. 2.

Hertil kommer, at det nævnte fortolkningsresultat, som lønnings- og pensionsdepartementet har lagt til grund, vil indebære, at der formentlig ikke sjældent vil blive tale om - som i det foreliggende tilfælde - at samordningsfradraget reelt får karakter af et tilbagebetalingskrav for en kortere eller længere periode tilbage i tiden. Dette forekommer mindre vel stemmende med ordlyden af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, der synes at forudsætte, at samordningsfradraget indeholdes i forbindelse med den løbende udbetaling af tjenestemandspension (jfr. udtrykket »Ved udbetaling af pension efter denne lov ...«), og en sådan retstilstand må da også efter min opfattelse i sig selv forekomme mindre hensigtsmæssig. En fortolkning af den nævnte bestemmelse i tjenestemandspensionsloven, der medfører, at sådanne tilbagebetalingsspørgsmål ofte vil opstå, bør derfor efter min mening kun anlægges, såfremt der er sikre holdepunkter derfor.

Jeg anmoder på baggrund af det anførte lønnings- og pensionsdepartementet om at uddybe begrundelsen for den fortolkning af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, som departementet har givet udtryk for i skrivelsen af 19. september 1979 til generaldirektoratet for statsbanerne, og som departementet har fastholdt i skrivelsen af 26. februar 1980 til (A).

Spørgsmålet er dernæst - uanset hvorledes bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, fortolkes - om der over for (B) kan stilles krav om betaling af de 4.650,48 kr., som skulle have været indeholdt som samordningsfradrag i tiden fra den 1. oktober 1977 til den 30. september 1978.

Forholdet er som anført det, at generaldirektoratet for statsbanerne i overensstemmelse med en tidligere fast praksis ikke alene undlod at kræve samordningsfradrag betalt, men direkte meddelte (B) (i skrivelsen af 17. november 1978), at samordningsfradraget først vil blive foretaget fra den løbende invalidepensionsudbetaling (1. oktober 1978).

Spørgsmålet er således nærmere, om generaldirektoratet for statsbanerne er berettiget til - som det skete ved skrivelse af 15. november 1979 - at tilbagekalde afgørelsen af 17. november 1978 og træffe afgørelse om tilbagebetalingen af beløbet.

Herom skal jeg på nuværende tidspunkt alene bemærke følgende:

På grundlag af den almindelige opfattelse i den forvaltningsretlige litteratur og den foreliggende retspraksis, er det vanskeligt at opstille mere præcise retningslinjer for, under hvilke omstændigheder en forvaltningsafgørelse kan tilbagekaldes.

Det antages således, at afgørelsen træffes efter en vurdering i det konkrete tilfælde af en række omstændigheder, hvoraf navnlig følgende må indgå i afvejningen: Afgørelsens karakter og de interesser - af offentlig eller privat karakter - der taler for at fastholde den, tilbagekaldelsens betydning ud fra offentlige eller private interesser, hvorvidt ønsket om tilbagekaldelse skyldes (retlige eller faktiske) omstændigheder, der er opstået efterfølgende, eller som har foreligget allerede, da afgørelsen blev truffet. Jeg henviser herved nærmere til Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret (5. udg., 1965), s. 481ff, Erik Harder: Om ændring af administrative afgørelser, s. 139ff, Jørgen Mathiassen: Juridisk Grundbog (3. udg., 1975), s. 685ff, og Claus Haagen Jensen: Forvaltningsret, Almindelige Emner (1979), 335ff, navnlig s. 352ff.

Ved bedømmelsen af det foreliggende tilfælde må efter min opfattelse navnlig følgende forhold komme i betragtning:

Afgørelsen af 17. november 1978 må vel - såfremt lønnings- og pensionsdepartementets fortolkning af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28 lægges til grund - anses for ulovlig, men afgørelsen kan efter min opfattelse ikke antages at være ugyldig. Jeg henviser dels til, at generaldirektoratets afgørelse blev truffet i overensstemmelse med gene-



raldirektoratets gennem længere tid fulgte almindelige praksis, der efter min opfattelse ihvertfald ikke kan anses for at være støttet på en fortolkning, der må anses for åbenbart urigtig, dels til, at afgørelsen i forhold til (B) var en begunstigende forvaltningsafgørelse. Fra meddelelsen af afgørelsen i skrivelsen af 17. november 1978 til tilbagekaldelsen af afgørelsen ved skrivelse af 15. november 1979 gik der 1 år. (B) har efter det oplyste ikke i denne periode haft nogen anledning til ikke at kunne gå ud fra, at der ved afgørelsen af 17. november 1978 var gjort endeligt op med spørgsmålet om samordningsfradrag.

Som det vil fremgå af det tidligere anførte, er det efter min opfattelse mest nærliggende at bedømme den foreliggende problemstilling som et spørgsmål om tilbagekaldelse af en tidligere meddelt (begunstigende) forvaltningsafgørelse. Jeg skal dog samtidig bemærke, at det efter min mening ikke kan antages at spille nogen rolle for besvarelsen af spørgsmålet om (B's) pligt til at (efter)betale samordningsfradrag for perioden 1. oktober 1977 til 30. september 1978, om problemstillingen bedømmes ud fra dansk rets almindelige regler om tilbagesøgning af ydelser (condictio indebiti). Jeg henviser i denne forbindelse navnlig til det, der er anført af Poul Andersen, a.st. s. 192f.

Jeg går ud fra, at de fem sager, som er nævnt i rigsrevisionens skrivelse af 1. februar 1979 til generaldirektoratet, er afgjort på tilsvarende måde som den foreliggende sag.

Jeg beder om, at lønnings- og pensionsdepartementet i forbindelse med afgivelsen af udtalelsen om det rejste spørgsmål i nærværende sag, tillige nærmere overvejer, hvorledes der bør forholdes i disse (andre) sager.

Jeg anmoder om, at lønnings- og pensionsdepartementet videresender sagen til generaldirektoratet for statsbanerne. Jeg anmoder om at modtage generaldirektoratets eventuelle yderligere bemærkninger til sagen.

...«

I en udtalelse af 21. maj 1981 til ombudsmanden redegjorde lønnings- og pensionsdepartementet nærmere for departementets forståelse af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1.

Lønnings- og pensionsdepartementet anførte videre følgende:

»...

Af reglerne om samordning mellem tjenestemandspension og social pension i kapitel 9 i tjenestemandspensionsloven fremgår det tydeligt, at der foretages samordningsfradrag i tjenestemandspension for tidsrum, hvori tjenestemandspensionisten er berettiget til social pension, jfr. lovens § 28, stk. 1. Ved tjenestemandspensionslovens gennemførelse var man bekendt med, at der, f.eks. ved andragender om invalidepension, kunne hengå nogen tid, inden der

blev truffet afgørelse med hensyn til en indgiven ansøgning om social pension, og at der således kunne blive tale om et efterkrav på samordningsfradrag fra det tidspunkt, hvorfra tillæggelsen af social pension fik virkning. Man har stedse i de tilfælde af den sidstnævnte kategori, hvor det ikke er muligt for tjenestemandspensionisten at efterbetale samordningsfradraget på én gang, f.eks. som følge af, at efterbetalingsbeløbet med hensyn til social pension er blevet anvendt til dækning af skyldige ydelser fra det offentlige, indeholdt efterbetalingsbeløbet med lempelige fradrag i de månedlige udbetalinger af tjenestemandspension. Der er i denne forbindelse grund til at nævne, at samordningen mellem tjenestemandspension og social pension foregår efter regler, som indebærer, at der altid ved kombination af to sæt af pensioner fremkommer en samlet efterlønsydelse, der er højere end selve tjenestemandspensionen. For invalidepensionister gør det sig, da det i almindelighed alene er de sociale pensioners grundbeløb, der kommer i betragtning ved fastlæggelse af samordningsfradrag, endvidere gældende, at den del af invalidepensionen, som består af invaliditetsbeløb, der i øvrigt er skattefri indkomst, ikke udløser noget samordningsfradrag.

Generaldirektoratet for statsbanernes meddelelse i skrivelse af 17. november 1978 til (B) om, at der i tjenestemandspensionen til den pågældende, der havde fået tillagt invalidepension med virkning fra 1. juli 1977, og som var afskediget af statsbanernes tjeneste fra 1. oktober 1977 at regne, først skulle indeholdes samordningsfradrag fra 1. oktober 1978, er ikke i overensstemmelse med den gældende lovgivning.

Da det af samordningsreglerne i tjenestemandspensionsloven tydeligt fremgår, at der foretages samordningsfradrag i tjenestemandspension for tidsrum, hvori tjenestemandspensionisten er berettiget til social pension, har der, uanset generaldirektoratets forannævnte skrivelse af 17. november 1978, været grundlag for ved generaldirektoratets skrivelse af 15. november 1979 at gøre krav gældende på samordningsfradrag for perioden 1. oktober 1977 til 30. september 1978.

I de fem øvrige sager, der er nævnt i rigsrevisionens skrivelse af 1. februar 1979 til generaldirektoratet, og hvori der, da sagerne svarer til den foreliggende sag, er blevet forholdt på samme måde som i nærværende sag, har der ligeledes været grundlag for at fremsætte krav på samordningsfradrag for perioden fra afskedigelsestidspunktet.

...

Den foreliggende sag giver finansministeriet anledning til inden for det område, hvor finansministeriet fastsætter tjenestemandspensioner, at supplere den meddelelse til statspensionister, ..., der følger med finansministeriets skrivelse om tillæggelse af statspension, med en bemærkning om, at der i tilfælde, hvor pensionisten eller dennes pensionsberettigede ægtefælle får tillagt social pension med virkning fra et tidligere tidspunkt end kendelsens dato, vil blive foretaget samordningsfradrag i tjenestemandspensionen fra det tidspunkt, hvorfra tillæggelsen af social pension har virkning, respektive det eventuelt senere afskedigelsestidspunkt, og at et sådant samordningsfradrag vil blive foretaget, uanset at efterbetalingsbeløbet med hensyn til social pension ikke kommer til udbetaling som følge af, at beløbet anvendes til dækning af modtagne sygedagpenge eller andre ydelser fra det offentlige. Endvidere vil det blive anført, at det skyldige beløb i samordningsfradrag, såfremt forholdene taler derfor, vil blive afviklet ved passende fradrag i de fremtidige udbetalinger af tjenestemandspension, og at pensionisten vil blive kontaktet herom af statens centrale lønanvisning.«

I en udtalelse af 27. maj 1981 til ombudsmanden anførte generaldirektoratet for statsbanerne, at »ændringen af den hidtidige praksis efter vor formening ikke burde have omfattet de 6 omhandlede personer, men alene fremtidige sager«.

I en skrivelse til A udtalte ombudsmanden herefter følgende:

»...

For så vidt angår den retlige bedømmelse af sagen, henviser jeg til de synspunkter, som jeg redegjorde for i skrivelserne af 23. december 1980 til lønnings- og pensionsdepartementet.

Jeg skal her alene fremhæve følgende:

Som det fremgår af det ovenfor anførte, har lønnings- og pensionsdepartementet i udtalelsen af 21. maj 1981 til mig uddybet begrundelsen for den fortolkning af bestemmelsen i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, som departementet har givet udtryk for i skrivelse af 19. september 1979 til generaldirektoratet for statsbanerne.

Lønnings- og pensionsdepartementets opfattelse kan ikke give mig grundlag for kritik - uanset at jeg må finde det uheldigt, at den nævnte forståelse af bestemmelsen indebærer, at der ofte vil opstå tilbagebetalingsspørgsmål i tilfælde, hvor sociale pensioner tilkendes med tilbagevirkende kraft. Jeg har noteret mig, at finansministeriet inden for det område, hvor finansministeriet fastsætter tjenestemandspensioner, vil supplere den meddelelse til statspensionister, der følger med finansministeriets skrivelse om tillægelse af statspension, med en orientering om de nævnte tilbagebetalingsspørgsmål.

Jeg har bedt lønnings- og pensionsdepartementet om at sende mig et eksemplar af den ændrede meddelelse, når den foreligger.

Jeg har endvidere spurgt lønnings- og pensionsdepartementet, om departementet vil tage kontakt med de kommunale organisationer med henblik på gennemførelse af en tilsvarende orienteringsordning i forhold til kommunale tjenestemandspensionister.

Jeg finder dog at burde bemærke, at jeg ikke finder den anførte fortolkning af bestemmelsen helt utvivlsom. Jeg henviser herved til de synspunkter, som jeg har anført i skrivelserne af 23. december 1980 (ovenfor s. 226-29).

Jeg bemærker i den forbindelse, at lønnings- og pensionsdepartementet i skrivelse af 11. juni 1979 til generaldirektoratet for statsbanerne - som

svar på en henvendelse fra generaldirektoratet vedrørende generaldirektoratets praksis i de pågældende sager - bl.a. anførte følgende:

»...

Finansministeriet finder det ikke rimeligt, at der i de omhandlede situationer, der i øvrigt - som nævnt - er en følge af en lovgivning, der er gennemført efter samordningsreglernes ikrafttræden, foretages samordningsfradrag på grundlag af en efterfølgende konvertering af sygedagpenge til social pension, men man finder, at der i disse tilfælde først bør indeholdes samordningsfradrag med virkning fra det tidspunkt, hvor invalidepension eller anden social pension kommer til udbetaling.

...«

Først efter yderligere brevveksling med rigsrevisionen ændrede lønnings- og pensionsdepartementet i skrivelse af 19. september 1979 til generaldirektoratet for statsbanerne opfattelse vedrørende det omtalte spørgsmål.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet hører under domstolene.

Med hensyn til spørgsmålet om tilbagekaldelse af generaldirektoratet for statsbanernes afgørelse af 17. november 1978 har lønnings- og pensionsdepartementet *alene* anført, at det tydeligt fremgår af samordningsreglerne i tjenestemandspensionsloven, at der foretages samordningsfradrag i tjenestemandspension for tidsrum, hvori tjenestemandspensionisten er berettiget til social pension, og at det herefter er departementets opfattelse, at der uanset generaldirektoratets skrivelse af 17. november 1978 har været grundlag for ved generaldirektoratets skrivelse af 15. november 1979 at gøre krav gældende på samordningsfradrag for perioden 1. oktober 1977 til den 30. september 1978.

Jeg går ud fra, at lønnings- og pensionsdepartementet er enig i den opfattelse, at afgørelsen af 17. november 1978 ikke kan anses for ugyldig. Jeg bemærker, at departementet vel (nu) finder, at det »tydeligt fremgår, at der foretages samordningsfradrag«, men at departementet ikke har anført - og i hvert fald ikke godtgjort - at afgørelsen er støttet på en fortolkning, der må anses for åbenbart urigtig, jfr. herved nærmere det, jeg anførte i min skrivelse af 23. december 1980 til departementet.

Lønnings- og pensionsdepartementet har ikke nærmere redegjort for, hvilke faktiske og retlige omstændigheder departementet har lagt vægt på ved udtalelsen om, at der kan ske tilbagekaldelse af generaldirektoratets afgørelse af 17. november 1978.

Efter min opfattelse var generaldirektoratet for statsbanerne ikke berettiget til - som det skete ved skrivelsen af 15. november 1979 - at tilbagekalde afgørelsen af 17. november 1978 og træffe afgørelse om tilbagebetaling af beløbet. Jeg henviser herved til det, jeg anførte i skrivelsen af 23. december 1980 til lønnings- og pensionsdepartementet (ovenfor s. 226-29). Jeg er således enig med generaldirektoratet for statsbanerne i, at »ændringen af den hidtidige praksis ... ikke burde have omfattet de 6 personer, men alene fremtidige sager«.

Jeg har på denne baggrund henstillet til generaldirektoratet for statsbanerne at genoptage behandlingen af sagen vedrørende (B's) samordningsfradrag og herefter træffe afgørelse i sagen i overensstemmelse med det anførte.

Jeg har endvidere anmodet generaldirektoratet om i forbindelse med genoptagelsen af den foreliggende sag tillige at overveje, hvorledes der bør forholdes i de fem (andre) sager, der er nævnt i rigsrevisionens skrivelse af 1. februar 1979 til generaldirektoratet.

...«

I skrivelse af 12. juni 1981 til ombudsmanden anførte lønnings- og pensionsdepartementet, at det var finansministeriets opfattelse, at generaldirektoratets afgørelse i skrivelse af 17. november 1978 var ulovlig og ugyldig som åbenbart urigtig, idet den stred mod den klare lovbestemmelse i tjenestemandspensionslovens § 28, stk. 1, hvorefter der foretages samordningsfradrag i tjenestemandspension for tidsrum, hvori tjenestemandspensionisten er berettiget til social pension, og at der således ved generaldirektoratets skrivelse af 15. november 1979 havde kunnet ske tilbagekaldelse af afgørelsen af 17. november 1978. Finansministeriet fandt herefter fortsat, at der i B's sag og de fem øvrige tilsvarende sager måtte ske opretholdelse af kravet på samordningsfradrag for perioden fra afskedigelsestidspunktet.

I skrivelse af 17. juni 1981 til lønnings- og pensionsdepartementet anførte ombudsmanden herefter følgende:

»...

Lønnings- og pensionsdepartementet har ikke - ej heller i skrivelsen af 12. juni 1981 - efter min opfattelse godtgjort, at afgørelsen er støttet på en fortolkning, der må anses for åbenbart urigtig, og jeg skal således fastholde min opfattelse af spørgsmålet om gyldigheden af den nævnte afgørelse. Jeg henviser herved til det, jeg anførte i min skrivelse af 23. december 1980 til departementet.

Lønnings- og pensionsdepartementets skrivelse giver mig således ikke anledning til at ændre min henstilling i skrivelse af 2. juni 1981 til generaldirektoratet for statsbanerne.

...«

I skrivelse af 27. november 1981 underrettede lønnings- og pensionsdepartementet mig om, at departementet samtidig havde meddelt generaldirektoratet for statsbanerne, at departementet, efter at sagen havde været genstand for fornyet overvejelse, måtte være enig i det af ombudsmanden anførte, hvorefter der ikke burde kræves efterbetaling af samordningsfradrag for perioden fra den 1. oktober 1977 til den 30. september 1978. Departementet havde herved bl.a. lagt til grund, at der efter den praksis, der på daværende tidspunkt blev fulgt inden for staten, ikke blev fremsat krav på efterbetaling af samordningsfradrag i tilfælde som det foreliggende. Departementet havde herefter anmodet generaldirektoratet om at frafalde efterbetalingskravet mod B og at foranledige, at der skete tilbagebetaling af de indeholdte beløb. Departementet havde endvidere anmodet generaldirektoratet om, at der blev forholdt på tilsvarende måde i de 5 andre sager.

I skrivelse af 28. december 1981 underrettede generaldirektoratet mig om, at generaldirektoratet snarest ville give B meddelelse samt tilbagebetale de i pensionen indeholdte beløb for den pågældende periode. Generaldirektoratet oplyste, at der ville blive forholdt på tilsvarende måde i de 5 andre sager.

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

Med skrivelse af 18. maj 1982 sendte lønnings- og pensionsdepartementet mig et eksemplar af den meddelelse til statspensionister, der følger med finansministeriets skrivelse om tillæggelse af statspension, idet ministeriet nu havde ændret meddelelsen. Departementet henviste til, at meddelelsen nu indeholdt følgende afsnit:

»Hvis pensionisten eller dennes pensionsberettigede ægtefælle får tillagt social pension med virkning fra et tidligere tidspunkt end kendelsens dato, vil der blive foretaget samordningsfradrag i tjenestemandspensionen fra *det tidspunkt, hvorfra tillæggelsen af social pension har virkning, respektive det eventuelt senere afskedigelsestidspunkt*. Samordningsfradraget vil blive foretaget, uanset at efterbetalingsbeløbet med hensyn til social pension ikke kommer til udbetaling som følge af, at beløbet anvendes til dækning af modtagne sygedagpenge eller andre ydelser fra det offentlige. Det skyldige beløb i samordningsfradrag vil, såfremt forholdene taler derfor, blive afviklet ved passende fradrag i de fremtidige udbetalinger af tjenestemandspension. Pensionisten vil blive kontaklet herom af Statens Centrale Lønansvisning.«

I skrivelse af 8. juni 1982 orienterede lønnings- og pensionsdepartementet mig om, at departementet samtidig havde rettet henvendelse til de kommunale organisationer vedrørende spørgsmålet om gennemførelse af en tilsvarende orienteringsordning i forhold til pensionister inden for det kommunale område.

Jeg meddelte herefter lønnings- og pensionsdepartementet, at jeg havde taget det oplyste til efterretning.