



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2021-21**

# **Ikke ret til social pension for uddannelsestid i udlandet og nedsættelse af brøkpension**

## Resumé

17. august 2021

*En førtidspensionist, der var tysk statsborger, var flyttet til Danmark for at arbejde som læge, efter at hun havde studeret i Tyskland. Hun fik afslag på at få tillagt pension for de år, hvor hun studerede i Tyskland.*

### EU-ret

9

*Efter § 8, nr. 5, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension sidestilles ved opgørelse af bopælstid her i riget ophold i udlandet med henblik på uddannelse.*

### Forvaltningsret

12.1

12.2

123.3

13.3

25.2

*Ombudsmanden var enig med Ankestyrelsen i, at en person, der vokser op i udlandet og tager en uddannelse der, men efterfølgende flytter til Danmark, normalt ikke efter § 8, nr. 5, vil kunne medregne uddannelsestiden i udlandet ved opgørelsen af bopælstiden her i riget. EU-retten kunne ikke føre til et andet resultat.*

### Menneskerettigheder

1.3

*Udbetaling Danmark havde i 2013 truffet en afgørelse om, at førtidspensionisten var berettiget til 38/40 af fuld førtidspension på baggrund af sin tid som studerende i Tyskland, men ændrede i 2018 denne afgørelse og nedsatte brøkpensionen til 14/40.*

*Førtidspension anses for en ydelse, der kan nyde beskyttelse efter artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.*

*I den konkrete sag kunne ombudsmanden ikke kritisere, at Ankestyrelsen havde stadfæstet, at brøkpensionen blev nedsat med fremadrettet virkning. Ombudsmanden tillagde det vægt, at det klare udgangspunkt efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er, at artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er til hinder for, at en myndighed tilbagekalder en ulovhjemlet løbende social ydelse, herunder nedregulerer denne til det niveau, der følger af lovgivningen. Det indgik også i ombudsmandens vurdering, at pensionisten ikke mistede hele sit forsørgelsesgrundlag, at hun havde mulighed for at søge om personligt tillæg efter førtidspensionslovens § 17, stk. 2, hvis hendes økonomiske forhold var særligt vanskelige, at pensionisten ikke blev pålagt at tilbagebetale den for meget ydede pension, og at hun blev givet en tre-måneders overgangsperiode fra afgørelsestidspunktet til det tidspunkt, hvor ydelsen blev nedsat.*

(Sag nr. 20/06637)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Sagens baggrund

1.1. Du har klaget til mig over, at Ankestyrelsen den 15. marts 2019 har stadfæstet Udbetaling Danmarks afgørelse, hvorefter du med virkning fra den 1. december 2018 alene har ret til en brøkpension på 14/40 af en fuld dansk førtidspension.

Du er født den (...) 1965, tysk statsborger og opvokset i Tyskland. Du havde din skolegang i Tyskland og påbegyndte ligeledes i Tyskland i (måned) 1984 uddannelse som læge. Efter afslutning af din uddannelse i Tyskland flyttede du i 1993 fra Tyskland til Danmark for at arbejde som læge. Du blev tildelt førtidspension med virkning fra den 1. november 1998.

Den 20. maj 1999 traf Det Sociale Nævn, Frederiksborg Statsamt, afgørelse om, at du var berettiget til en pension på 14/40 af fuld førtidspension. Nævnet beregnede i den forbindelse optjeningsperioden ud fra din faktiske bopælstid i Danmark, dvs. fra det tidspunkt du fik bopælsadresse i Danmark, og frem til tidspunktet for din pensionsstatus. Du påklagede denne afgørelse til Ankestyrelsen, men ved afgørelse af 29. juni 1999 afviste Ankestyrelsen at realitetsbehandle din klage.

Den 2. maj 2013 bestemte Udbetaling Danmark, at du var berettiget til en brøkpension svarende til 38/40 af fuld førtidspension. Udbetaling Danmark fandt i den forbindelse, at den periode, hvor du uddannede dig til læge i Tyskland, skulle sidestilles med faktisk bopælstid i Danmark, da du efter endt uddannelse havde bosat dig i Danmark, hvor du endvidere blev ansat som læge.

Den 31. juli 2018 bad du om at få din sag genoptaget og få din brøkpension ændret til fuld førtidspension, idet du ønskede, at din gymnasietid i Tyskland skulle medregnes. Din anmodning blev imidlertid afslået. Du klagede over denne afgørelse, hvorefter Udbetaling Danmark den 6. august 2018 traf afgørelse om at nedsætte din brøkpension, så du fremadrettet kun var berettiget til en pension på 14/40 af fuld førtidspension. I modsætning til afgørelsen fra den 2. maj 2013 fandt Udbetaling Danmark denne gang, at bopælstiden i Tyskland som studerende ikke kunne medregnes som ophold i Danmark. Udbetaling Danmark anførte herom følgende:



”Ved opgørelse af bopælstid i Danmark kan perioden med skolegang og kurser under bopæl i Tyskland ikke sidestilles med bopæl i Danmark, da opholdet i Tyskland ikke tog sigte på uddannelse.

Det fremgår udtrykkeligt af bestemmelsens [§ 8, nr. 5, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig pension; min tilføjelse] ordlyd, at formålet med opholdet i udlandet skal være uddannelse. Det betyder, at ophold i udlandet, der har et andet formål, og hvorunder den pågældende deltager i en uddannelse, ikke kan sidestilles med en bopælsperiode i Danmark.

Det forhold, at du under din opvækst og din bopæl som tysk statsborger i Tyskland deltog i et skoleforløb, og videre uddannede dig som læge, kan ikke føre til et andet resultat. Skolegang og uddannelser, der er et udslag af bopæl i ens eget hjemland, kan ikke betragtes som ophold i udlandet, der har et uddannelsesmæssigt sigte.

Du har således ikke været i udlandet men været i dit hjemland. Og opholdet har ikke haft et uddannelsesmæssigt sigte.”

Udbetaling Danmark pålagde dig ikke at tilbagebetale allerede udbetalte beløb, men tillagde sin afgørelse om nedsættelse af brøkpensionen virkning fra den 1. december 2018, ”da der gives et indretningshensyn på tre måneder”.

Du påklagede Udbetaling Danmarks afgørelse til Ankestyrelsen, der imidlertid den 15. marts 2019 stadfæstede Udbetaling Danmarks afgørelse. Ankestyrelsen var i den forbindelse enig med Udbetaling Danmark i, at den periode, hvori du uddannede dig til læge i Tyskland, ikke kunne sidestilles med bopæl i Danmark.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Udbetaling Danmarks tidligere afgørelse af 2. maj 2013 kunne ændres til skade for dig, lagde Ankestyrelsen vægt på, *at* pension er en løbende forsørgelsesydelse, hvor retten som udgangspunkt først ophører ved død, *at* du var 53 år på tidspunktet, hvor Udbetaling Danmark ændrede afgørelsen, *at* størrelsen på førtidspensionen på 38/40 hvilede på et ugyldigt grundlag, og *at* det ikke var hele dit forsørgelsesgrundlag, der bortfaldt. Ankestyrelsen tillagde det herudover vægt, *at* Udbetaling Danmark ikke havde krævet tilbagebetaling af den førtidspension, som du uberettiget havde modtaget for meget som følge af den tidligere afgørelse, men tværtimod ud fra et indrettelseshensyn havde givet dig 38/40 af en fuld dansk førtidspension i tre måneder fra afgørelsen om ændring af pensionens størrelse.

Den 24. juli 2019 klagede du til Folketingets Ombudsmand over Ankestyrelsens afgørelse i sagen. Da du også havde skrevet til Europa-Kommissionen,

bad ombudsmanden dig den 24. juli 2019 om at vente, til du havde modtaget resultatet af Europa-Kommissionens og de danske myndigheders endelige behandling af din henvendelse, før du tog stilling til, om der var grundlag for at klage til ombudsmanden igen.

Den 5. november 2020 meddelte Beskæftigelsesministeriet dig, at ministeriet alene kunne udtale sig vejledende om de gældende regler, og at ministeriet i den forbindelse kunne henholde sig til Ankestyrelsens afgørelse af 15. marts 2019, herunder begrundelsen for afgørelsen. Ministeriet oplyste samtidig, at det var blevet opmærksom på, at formuleringen af pkt. 24 i vejledning nr. 54 af 31. august 2007 om førtidspension efter lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. var "uhensigtsmæssig", og at ministeriet derfor ville ændre formuleringen ved førstkommande revision af vejledningen. Vejledningen er citeret nedenfor i pkt. 2.

Den 17. december 2020 klagede du på ny til mig over Ankestyrelsens afgørelse i sagen, og den 24. marts 2021 bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse. Ankestyrelsen sendte mig den 18. maj 2021 en udtalelse og sagens akter, og den 7. juni 2021 modtog jeg en supplerende udtalelse fra Ankestyrelsen. Den 10. juni 2021 sendte jeg dig Ankestyrelsens udtalelser, og den 17. juni 2021 har du kommenteret disse.

## 2. Retsgrundlag

### 2.1. Lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig pension

På tidspunktet for Udbetaling Danmarks og Ankestyrelsens afgørelser havde §§ 5 og 8 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig pension (lovbekendtgørelse nr. 1209 af 17. november 2017) følgende ordlyd:

**”§ 5.** Ret til fuld pension for personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, er betinget af, at bopælstiden udgør mindst 4/5 af årene fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes.

*Stk. 2.* Er betingelsen for fuld pension efter stk. 1 ikke opfyldt, fastsættes pensionen efter forholdet mellem bopælstiden og 4/5 af tiden fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes. Den beregnede del af fuld pension nedsættes til nærmeste antal fyrretyvendedele af fuld pension.”

**”§ 8.** Ved opgørelse af bopælstid efter bestemmelserne i §§ 3, 4 og 5 sidestilles med bopæl her i riget

...

5) ophold i udlandet med henblik på uddannelse.”

Den nugældende lovbekendtgørelse nr. 233 af 12. februar 2021 om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. indeholder indholdsmæssigt tilsvarende bestemmelser.

Bestemmelsen i, hvad der nu er § 8, nr. 5, om ophold i udlandet med henblik på uddannelse, blev indført ved lov nr. 238 af 10. juni 1960 om invalide- og folkepension. I forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1959-60, 1. samling, tillæg B, sp. 1073 ff.) er anført følgende:

”Ændringsforslaget tager sigte på at udvide kredsen af personer, der har ret til at oppebære invalide- og folkepension til også at omfatte dem, som har opholdt sig i udlandet med henblik på uddannelse. (...)”

Af vejledning nr. 54 af 31. august 2007 om førtidspension efter lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. fremgår bl.a. følgende:

”Kapitel 3

*Optjeningsprincippet*

*Antallet af år med fast bopæl i Danmark, lovens § 5*

**18.** I Danmark optjenes ret til pension på baggrund af den tid, en person har haft fast bopæl i Danmark (bopælsår). Det er uden betydning, om den pågældende har haft arbejde eller indbetalt skat. Det afgørende er, om den pågældende har haft fast bopæl i Danmark.

Hvis en person ikke har haft bopæl i Danmark i det antal år, der kræves efter loven for at kunne få en fuld dansk pension, kan der alene udbetales en brøkpension. Brøkpensionen bliver fastsat efter forholdet mellem antallet af bopæls måneder og det antal måneder, der kræves efter loven for at kunne udbetale en fuld dansk pension.

...

*Uddannelse*

**24.** Ophold i udlandet med henblik på uddannelse vil kunne sidestilles med faktisk bopælstid i Danmark, hvis den pågældende har en forudgående eller efterfølgende dansk optjeningstid. For personer, der har dansk indfødsret eller er flygtninge, er det dog ikke nødvendigt med en forudgående dansk optjeningstid.”

## 2.2. Forordning nr. 1408/71

Forordningerne nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, og nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger koordinerer medlemslandenes sociale sikringsordninger.

Forordning nr. 883/04 har erstattet forordning nr. 1408/71. Den sidstnævnte forordning gælder dog fortsat for perioder, der ligger forud for ikrafttræden af forordning nr. 883/04. Da din uddannelsestid i Tyskland ligger forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 883/04, er det derfor – som også bemærket af Ankestyrelsen – forordning nr. 1408/71, der finder anvendelse i din sag.

Førtidspension er en ydelse, som er omfattet af koordineringsreglerne i forordning nr. 1408/71, jf. dennes artikel 4 og 5.

Efter forordningens artikel 45, stk. 1, gælder følgende:

”1. Såfremt erhvervelse, bevarelse eller generhvervelse af ret til ydelser efter en ordning, som ikke er en særordning i den i stk. 2 eller 3 omhandlede forstand, i henhold til en medlemsstats lovgivning er betinget af, at der er tilbagelagt forsikrings- eller bopælsperioder, skal den kompetente institution i fornødent omfang medregne forsikrings- eller bopælsperioder, der er tilbagelagt efter en almindelig ordning eller en særordning, og ligeledes uden hensyn til om de er tilbagelagt efter en ordning for arbejdstagere eller en ordning for selvstændige erhvervsdrivende. Med henblik herpå medregnes disse perioder, som om det drejede sig om perioder, der var tilbagelagt efter den for institutionen gældende lovgivning.”

I en udtalelse til Europa-Parlamentet af 29. marts 2011 har Europa-Kommissionen i anledning af en række klager over brøkpensionssystemet i den danske førtidspensionslov udtalt bl.a. følgende om forholdet mellem dette og EU-retten:

”Navnlig inden for alderdoms- og invalideydelser kræves det i henhold til lovgivningen i de fleste medlemsstater, at man opfylder et vist minimum for forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig erhvervsvirksomhed (som i Danmark), førend man har optjent retten til en ydelse. I henhold til princippet om sammenlægning af perioder som fastsat i artikel 6 i forordning (EF) nr. 883/2004 (indtil 1. maj 2010 i henhold til artikel 45, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71) skal medlemsstaten i forbindelse med optjening af retten til en ydelse i det nødvendige omfang tage højde for forsikrings-, beskæftigelses- eller bopælsperioder eller perioder med selvstændig erhvervsvirksomhed,

som er optjent i andre medlemsstater (for så vidt summen af de perioder, der er optjent under landets lovgivning er kortere end minimumsperioden).

Det er vigtigt at understrege, at dette princip om sammenlægning af perioder ikke betyder, at perioder, som er optjent i en medlemsstat, nødvendigvis skal tages i betragtning i en anden medlemsstat som grundlag for beregningen af det ydelsesbeløb, som sidstnævnte medlemsstat skal udbetale. Hvis perioderne fra en anden medlemsstat skulle tages i betragtning ved beregning af pensionsydelsen, skulle hver enkelt ydelse, som den pågældende person modtager fra en medlemsstat, være baseret på summen af perioder optjent i alle medlemsstater. Med andre ord ville den pågældende person modtage adskillige pensioner, som alle ville være baseret på hans/hendes fulde karriere. Dette ville ikke blot være grundlæggende i strid med den regel, at EU's lovgivning inden for social sikring ikke bør føre til en situation, hvor en person modtager flere ydelser af samme art for den samme forsikringsperiode (artikel 10 i forordning (EF) nr. 883/2004 (indtil 1. maj 2010 artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1408/71), det ville også fuldstændig ugyldiggøre bestemmelserne om beregning af nationale ydelser i artikel 52 i forordning (EF) nr. 883/2004 (indtil 1. maj 2010: artikel 46 i forordning (EØF) nr. 1408/71), den såkaldte 'pro rata-beregning'. Sammenlægning af perioder og beregning af den pension, som en medlemsstat skal udbetale, er derfor to forskellige sager. De perioder, der sammenlægges i overensstemmelse med artikel 6 i forordning (EF) nr. 883/2004 (indtil 1. maj 2010: artikel 45, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1408/71) har kun direkte relevans for optjeningen af en minimumsperiode, som er nødvendig for at have ret til en ydelse som sådan ('optjening' af en rettighed), ikke for beregningen af det konkrete ydelsesbeløb.

Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed, foreskriver den danske lovgivning om invalideydelser, at personer, som har været bosat i landet i mindst 4/5 (fire femtedele) af tiden, fra de var 15 år og frem til begyndelsen af deres invaliditet, er berettiget til det fulde beløb for førtidspension, som er fastsat i dansk lovgivning. Personer, som har været bosat i Danmark i kortere tid end 4/5 (fire femtedele) af tiden, fra de var 15 år og frem til begyndelsen af deres invaliditet, modtager en brøkdel af det fulde beløb for førtidspension. Brøkdelen svarer til den faktiske periode, hvor den pågældende person har været bosat i Danmark, fra denne var 15 år og frem til begyndelsen af invaliditeten, delt med fire femtedele af den samlede periode fra personen var 15 år og frem til begyndelsen af invaliditeten.



Det er i henhold til disse regler i dansk lovgivning, at andragerne modtager henholdsvis 18/40 (atten fyrretyvendedele) og 27/40 (syvogtyve fyrretyvendedele) af en fuld førtidspension grundet det faktum, at de har været bosat i Danmark i en periode, der er kortere end 4/5 (fire femtedele) af den samlede tid, fra de var 15 år og frem til begyndelsen af invaliditeten. De respektive beløb for den danske førtidspension for begge andragere er således baseret på de perioder, de har været bosat i Danmark. Dette er i overensstemmelse med de grundlæggende principper i EU for koordinering af social sikring inden for invalideydelser, som er beskrevet ovenfor, særligt princippet om optjening af perioder som grundlag for berettigelse.

Ganske vist udgør det faktum, at bopælsperioder i Danmark behandles anderledes end bopælsperioder i udlandet i den danske lovgivning i forbindelse med fastsættelse af beløbet for en dansk førtidspension, en klar forskelsbehandling på baggrund af bopæl. Denne forskelsbehandling kan dog ikke betragtes som værende uforenelig med EU-lovgivningen, navnlig artikel 21 og 45 i TEUF og artikel 4 i forordning (EF) nr. 883/2004. Som beskrevet ovenfor er EU-lovgivningen for koordinering af sociale sikringsordninger inden for alderdoms- og invalideydelser netop baseret på dette princip – at der kun optjenes rettigheder gennem de faktiske perioder i den pågældende medlemsstat.

...

Uafhængigt af disse regler, som er fastsat ved EU-lovgivning, og i overensstemmelse med det faktum, der omtales ovenfor, om at medlemsstaterne selv kan fastsætte detaljerne i deres sociale sikringsordninger, kan medlemsstaterne naturligvis ensidigt beslutte, at perioder, der foregår i andre medlemsstater, medregnes i optjeningen af retten til en ydelse. En sådan ensidig anerkendelse – som tilsyneladende er tilfældet i Danmark for så vidt angår visse perioder i udlandet i offentlig dansk interesse – ligger uden for EU-lovgivningens anvendelsesområde og er således udelukkende et spørgsmål om national lovgivning. Der kan således ikke gives medhold til andragerens påstande efter EU-lovgivningen i denne sammenhæng.

#### *Konklusion*

I lyset af det klare koordineringsbegreb inden for alderdoms- og invalidepensioner, som er fastsat i EU-lovgivningen, kan der ikke gives medhold til andragerens påstand om, at de i henhold til EU-lovgivningen er berettiget til at modtage fuld førtidspension. (...) Desuden er det faktum, at de danske myndigheder ikke anerkender perioder i udlandet i forbindelse med optjening af pensionsrettigheder, i overensstemmelse med EU-lovgivningen.”

## 2.3. Annullation af begunstigende forvaltningsakter

### 2.3.1. Den forvaltningsretlige hovedregel

Efter dansk ret er den absolutte hovedregel, at hjemmelsmangler fører til annullation. Det gælder også i tilfælde, hvor der er tale om annullation af en begunstigende forvaltningsakt. Jeg henviser til Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret – Almindelige emner*, 6. udgave (2016), s. 451 ff., og Niels Fenger, *Forvaltningsret* (2018), s. 941.

### 2.3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for sin ejendom, og ingen må berøves sin ejendom, hvis det bl.a. ikke er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov.

Det følger af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at sociale ydelser, der er baseret på national lovgivning, anses for ejendom i bestemmelsens forstand, uanset om ordningen er finansieret via økonomiske bidrag fra de berettigede eller via generelle skatter, jf. Jon Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, 5. udgave (2020), s. 1332 f. og s. 1359, der tillige bemærker, at der kan være tale om en beskyttet ret, selv om det efterfølgende viser sig, at modtageren ikke opfylder betingelserne for at modtage en ydelse, med den virkning, at afgørelsen om at tildele ydelsen tilbagekaldes. Se tilsvarende Niels Fenger, *Menneskerettighedskonventionen og dens betydning for dansk forvaltningsret*, *Ugeskrift for Retsvæsen* 2018 B, s. 233 (237 ff.).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en række domme fastslået, at en forvaltningsmyndighed som udgangspunkt kan tilbagekalde eller ændre en begunstigende afgørelse vedrørende en rettighed beskyttet af artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der efterfølgende viser sig ikke at være lovhjemlet, uden at dette indebærer en krænkelse af bestemmelsen. Jeg henviser til domme af 24. november 2020 i sag nr. 75414/10, *Kurban mod Tyrkiet*, af 5. september 2019 i sag nr. 39814/12, *Agro Frigo Oodent mod Bulgarien*, af 4. maj 2017 i sag nr. 39210/07, *Osipkovs mod Letland*, af 2. december 2014 i sag nr. 25747/07, *Romankevič mod Litauen*, af 26. november 2013 i sag nr. 47353/06, *Danailov mod Bulgarien*, og af 14. februar 2012 i sag nr. 36571/06, *B mod UK*.

Såfremt det imidlertid ikke skyldes partens adfærd, men alene myndighedens egen fejl, at den oprindelige afgørelse ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, og en tilbagekaldelse eller ændring af denne endvidere rammer parten uforholdsmæssigt hårdt, har Menneskerettighedsdomstolen i flere domme statueret krænkelse. Jeg henviser til Menneskerettighedsdomstolens domme af 11. februar 2021 i sag nr. 4893/13, *Casarin mod Italien*, og af

12. december 2019 i sag nr. 32141/10, Romeva, samt af 26. april 2018 i sag nr. 48921/13, Čakarević.

I en dom af 15. september 2009 i sag nr. 10373/05, Moskal mod Polen, fandt Menneskerettighedsdomstolen, at artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention var til hinder for en beslutning om at frakende en person fortsat ret til en særlig form for førtidspension, da myndighederne opdagede, at vedkommende aldrig havde haft krav på pensionen, der var tildelt ved myndighedernes fejl. Det gjaldt, selv om der ikke var truffet afgørelse om, at parten skulle tilbagebetale allerede udbetalte beløb. Til støtte herfor udtalte Menneskerettighedsdomstolen bl.a. følgende:

”73. The Court, being mindful of the importance of social justice, considers that, as a general principle, public authorities should not be prevented from correcting their mistakes, even those resulting from their own negligence. Holding otherwise would be contrary to the doctrine of unjust enrichment. It would also be unfair to other individuals contributing to the social security fund, in particular those denied a benefit because they failed to meet the statutory requirements. Lastly, it would amount to sanctioning an inappropriate allocation of scarce public resources, which in itself would be contrary to the public interest.

Notwithstanding these important considerations, the Court must, nonetheless, observe that the above general principle cannot prevail in a situation where the individual concerned is required to bear an excessive burden as a result of a measure divesting him or her of a benefit.

If a mistake has been caused by the authorities themselves, without any fault of a third party, a different proportionality approach must be taken in determining whether the burden borne by an applicant was excessive.

74. In this connection it should be observed that as a result of the impugned measure, the applicant was faced, practically from one day to the next, with the total loss of her early-retirement pension, which constituted her sole source of income. Moreover, the Court is aware of the potential risk that, in view of her age and the economic reality in the country, particularly in the undeveloped Podkarpacki region, the applicant might have considerable difficulty in securing new employment.

75. In addition, the Court notes that, despite the fact that under the applicable law the applicant qualified for another type of pre-retirement benefit from the State as soon as she lost her entitlement to the ‘EWK’ pension, her right to the new benefit was not recognised until the decision of 25 October 2005, which finally brought an end to proceedings which had

lasted three years. The amount of the applicant's pre-retirement benefit is approximately 50 % lower than her 'EWK' pension (see paragraph 26 above). Even though the decision to grant the benefit was backdated, the benefit due for the period between 25 October 2002 and 31 July 2004 was paid without any interest (see paragraph 26 above). The mistake of the authorities left the applicant with 50% of her expected income, and it was only after proceedings lasting three years that she was able to obtain the new benefit.

Lastly, the fact that the applicant retained her full right to receive, as of 2015, an ordinary old-age pension from the pension fund is immaterial since this would have been the case even if she had continued to receive her 'EWK' pension.

76. In view of the above considerations, the Court finds that a fair balance has not been struck between the demands of the general interest of the public and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights and that the burden placed on the applicant was excessive.

It follows that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 to the Convention."

I en dom af 13. december 2016 i sag nr. 53080/13, Béláné Nagy mod Ungarn, sammenfattede Menneskerettighedsdomstolen sin praksis således:

"117. The Court reiterates that the deprivation of the entirety of a pension is likely to breach the provisions of Article 1 of Protocol No. 1 and that, conversely, reasonable reductions to a pension or related benefits are likely not to do so. However, the fair balance test cannot be based solely on the amount or percentage of the reduction suffered, in the abstract. In a number of cases the Court has endeavoured to assess all the relevant elements against the specific background (see *Stefanetti and Others*, cited above, § 59, with examples and further references; see also *Domalewski v. Poland* (dec.), no. 34610/97, ECHR 1999 V). In so doing, the Court has attached importance to such factors as the discriminatory nature of the loss of entitlement (see *Kjartan Ásmundsson*, cited above, § 43); the absence of transitional measures (see *Moskal*, cited above, § 74, where the applicant was faced, practically from one day to the next, with the total loss of her early-retirement pension, which constituted her sole source of income, and with poor prospects of being able to adapt to the change); the arbitrariness of the condition (see *Klein*, cited above, § 46), as well as the applicant's good faith (see *Moskal*, cited above, § 44)."

### 3. Ankestyrelsens opfattelse

Efter Ankestyrelsens opfattelse skal bestemmelsen i førtidspensionslovens § 8, nr. 5, om ophold i udlandet med henblik på uddannelse fortolkes således, at opholdet skal have som formål at tage en uddannelse. Heri ligger almindeligvis, at personen skal være udrejst af Danmark med henblik på uddannelse. Ophold i udlandet, der har et andet formål, og hvorunder den pågældende deltager i en uddannelse, kan derfor ikke sidestilles med en bopælsperiode i Danmark.

Ankestyrelsen bemærker herudover, at førtidspension er en ydelse, som er omfattet af koordineringsreglerne i forordning nr. 1408/71. Denne forordnings regler om pension tager udgangspunkt i, at der gælder optjeningsprincipper for ret til pension, men fastsætter ikke regler for, hvordan denne optjening skal indrettes. Det er således op til Danmark at fastsætte regler for optjening af pension.

En borger i EU/EØS kan kun være socialt sikret i ét medlemsland i samme periode, jf. forordningens artikel 13, stk. 1. Ved vurderingen af, om en borger har ret til dansk pension, lægges optjeningstider fra andre medlemslande til den danske optjeningstid. Sammenlægningsprincippet gælder ikke ved opgørelsen af brøkpension (beregningen af pensionen) og medfører derfor ikke, at man får ret til en højere brøkpension.

Hverken EU-retten eller de danske regler har til formål at sikre, at en person opsparer ret til pension i ét medlemsland, fordi personen i et andet land, hvor den pågældende havde ophold, ikke opsparer ret til pension. At man i Tyskland – i modsætning til i Danmark – ikke opsparer ret til pension under uddannelse, kan ikke føre til, at der efter dansk ret skal foretages en anden vurdering af en person, der er uddannet i Tyskland, medmindre denne har taget ophold i Tyskland fra Danmark med henblik på uddannelse.

Om adgangen til at træffe en ny afgørelse med en lavere brøk end den brøk på 38/40 af fuld dansk førtidspension, som Udbetaling Danmark havde fastsat i sin afgørelse af 2. maj 2013, har Ankestyrelsen i sin udtalelse af 18. maj 2021 anført bl.a., at Udbetaling Danmark ikke havde hjemmel til at lægge den tyske uddannelsestid til den danske bopælstid. Afgørelsen led derfor af en væsentlig retlig mangel og måtte – som angivet i styrelsens afgørelse af 15. marts 2019 – efter en samlet vurdering anses for ugyldig.

Artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er ifølge Ankestyrelsen ikke til hinder for den foretagne nedsættelse af din brøkpension. Efter Ankestyrelsens opfattelse medfører konventionsbestemmelsen således som udgangspunkt ikke, at en uberettiget tilkendt fuld dansk pension eller en brøkpension ikke kan nedsættes. Det gælder også i



den foreliggende sag, hvor Ankestyrelsen har lagt vægt på bl.a., at der ikke skal ske tilbagebetaling af for meget udbetalt støtte, at der er tale om en løbende ydelse, og at det ikke er hele forsørgelsesgrundlaget, der fjernes fra pensionisten. Desuden udbetales den høje pension af indrettelseshensyn i en periode efter afgørelsen, og nedsættelse af førtidspensionen kan i et vist omfang imødegås ved tilkendelse af en supplerende ydelse.

#### **4. Min vurdering**

##### **4.1. Spørgsmålet om, hvorvidt du har ret til fuld førtidspension**

Da du ikke har opholdt dig i Danmark i "mindst 4/5 af årene fra det fyldte 15. år til det tidspunkt, hvorfra pensionen ydes", opfylder du ikke umiddelbart kravet i § 5, stk. 1, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. for at opnå fuld pension.

Sagens første hovedspørgsmål er derfor, om den periode, hvor du var under uddannelse i Tyskland, forud for at du flyttede til Danmark, kan anses for at være omfattet af lovens § 8, nr. 5, hvorefter "ophold i udlandet med henblik på uddannelse" sidestilles med bopæl her i riget.

Ligesom Ankestyrelsen finder jeg, at bestemmelsen i § 8, nr. 5, ikke omfatter den situation, at en person, der allerede af andre grunde bor i et andet land, vælger at blive boende i dette andet land og tager en uddannelse der. En person, der vokser op i udlandet og tager en uddannelse der, men efterfølgende flytter til Danmark, vil således normalt ikke kunne medregne uddannelses-tiden i udlandet ved opgørelse af bopælstiden efter lovens § 5, jf. § 8, nr. 5. Dette vil som udgangspunkt kun være tilfældet, hvis vedkommende har taget bopæl i Danmark inden påbegyndelsen af uddannelsen og derefter op-giver sin bopæl i Danmark med henblik på at tage en uddannelse i udlandet.

Jeg er på den baggrund enig med Ankestyrelsen i, at den periode, som lå forud for din flytning til Danmark, og hvor du i fortsættelse af din opvækst i Tyskland var under uddannelse i Tyskland, ikke kan sidestilles med bopæl i Danmark efter § 8, nr. 5, i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension.

Efter min opfattelse kan EU-retten ikke føre til et andet resultat.

Jeg har herved lagt vægt på de samme forhold som dem, Europa-Kommissionen har givet udtryk for i sin udtalelse til Europa-Parlamentet af 29. marts 2011, nemlig at forordning nr. 1408/71 er baseret på et princip om, at beregningen af det ydelsesbeløb, som en medlemsstat skal udbetale, kan foretages på grundlag af de perioder, hvor vedkommende rent faktisk har haft ophold i den pågældende medlemsstat. Sammenlægningsprincippet i artikel 45

har således alene betydning for spørgsmålet om, hvorvidt en vandrende arbejdstager opfylder den minimumsperiode, som eventuelt måtte være nødvendig for at opnå ret til en ydelse.

Den udvidelse af optjeningsreglerne, der er foretaget ved lovens § 8, nr. 5, er udtryk for en ren dansk regulering, der går videre end krævet efter EU-retten. Som også lagt til grund af Europa-Kommissionen kan det EU-retlige lighedsprincip – henset til formålet og systematikken bag forordningen – ikke indebære, at perioder med studier i en anden medlemsstat nødvendigvis skal medtælles.

På den anførte baggrund kan jeg ikke kritisere, at Ankestyrelsen i sin afgørelse af 15. marts 2019 fandt, at du alene var berettiget til 14/40 af fuld førtidspension.

#### **4.2. Spørgsmålet om, hvorvidt myndighederne var berettigede til at ændre Udbetaling Danmarks tidligere afgørelse**

Spørgsmålet er herefter, om myndighederne var berettigede til at nedsætte din brøkpension fra 38/40 til 14/40 af fuld førtidspension og dermed ændre Udbetaling Danmarks tidligere afgørelse af 2. maj 2013 til skade for dig.

Som anført i pkt. 2.3.1 ovenfor er det klare udgangspunkt efter dansk forvaltningsret, at en forvaltningsmyndighed kan ændre en ulovhjemlet begunstigende forvaltningsakt med fremadrettet virkning, således at denne herefter bringes i overensstemmelse med lovgivningen. Dette udgangspunkt gælder også i relation til løbende sociale ydelser, og der er efter min opfattelse ikke holdepunkter for at fravige udgangspunktet i din sag.

Førtidspension må imidlertid anses for en ydelse, der kan nyde beskyttelse efter artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Spørgsmålet er derfor, om nedsættelsen af din pension indebar en krænkelse af denne bestemmelse og af den grund ikke burde være foretaget.

Som det fremgår af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, skal der ved vurderingen heraf foretages en proportionalitetsvurdering ud fra den enkelte sags særlige forhold.

Til støtte for at anse ændringen af din brøkpension for et uberettiget indgreb i en ejendomsret efter bestemmelsen taler navnlig, at din førtidspension blev nedsat med mere end halvdelen fra 38/40 til 14/40 af fuld førtidspension, og at årsagen til, at Udbetaling Danmarks afgørelse fra 2013 fik et forkert indhold, alene er, at Udbetaling Danmark anlagde en fejlagtig fortolkning af de relevante regler.

Jeg må desuden lægge til grund, at du var i god tro om, at du havde krav på (mindst) en pension af den pågældende størrelse. En sådan god tro om afgørelsens rigtighed understøttes af formuleringen af pkt. 24 i vejledning nr. 54 af 31. august 2007, hvorefter "ophold i udlandet med henblik på uddannelse vil kunne sidestilles med faktisk bopælstid i Danmark, hvis den pågældende har en forudgående *eller* efterfølgende dansk optjeningstid" (fremhævet af mig).

Heroverfor står imidlertid, at det klare udgangspunkt efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er, at artikel 1 i første tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er til hinder for, at en myndighed tilbagekalder en ulovhjemlet løbende social ydelse, herunder nedregulerer denne til det niveau, der følger af lovgivningen.

Det må også tillægges vægt, at du ikke mistede hele dit forsørgelsesgrundlag, og at du har mulighed for at søge om personligt tillæg efter førtidspensionslovens § 17, stk. 2, hvis dine økonomiske forhold er særligt vanskelige.

Endelig må det indgå i vurderingen, at du ikke er blevet pålagt at tilbagebetale den for meget ydede pension, og at du blev givet en tre-måneders overgangsperiode fra afgørelsestidspunktet til det tidspunkt, hvor ydelsen blev nedsat.

Samlet set kan jeg på den baggrund ikke kritisere, at Ankestyrelsen stadfæstede nedsættelsen med fremadrettet virkning af din brøkpension fra 38/40 til 14/40.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.