



FOB 04.415

Over-/underordningsbeføjelser mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse

En mand klagede til Socialministeriet over Den Sociale Sikringsstyrelses sagsbehandlingstid og styrelsens afslag på at betale hans revisorudgifter. Manden anførte at styrelsens sagsbehandlingstid havde ført til at han havde været nødt til at antage en revisor til at varetage sine interesser.

Socialministeriet meddelte manden at ministeriet ikke havde mulighed for at behandle klagen.

Ombudsmanden udtalte at Socialministeriet burde have behandlet klagen. Ombudsmanden henviste til at der består et almindeligt over-/underordningsforhold mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse. Socialministeriet havde derfor beføjelse til bl.a. at behandle klager over Den Sociale Sikringsstyrelse, medmindre noget andet var bestemt i lovgivningen. Muligheden for at klage til Socialministeriet over et afslag på kompensation for revisorudgifter var ikke afskåret i lovgivningen. Ombudsmanden henstillede derfor til Socialministeriet at behandle klagen.

(J.nr. 2003-3499-000).

Den Sociale Sikringsstyrelse sendte i et brev af 13. september 1999 en vejledning mv. om dansk pension i udlandet til A's daværende revisor. Det var også anført at A i henhold til et vedlagt beregningsark havde optjent ret til fuld dansk pension hvis han ville bosætte sig i X-land.

I en e-mail dateret den 12. maj 2002 fra A til Sikringsstyrelsen rettede A henvendelse til Sikringsstyrelsen for at få oplyst hvordan han skulle forholde sig for at få udbetalt pension i X-land.

I en telefaks dateret den 23. maj 2002 kontaktede A en revisor fra firma Y. A skrev at han ikke havde fået svar fra Sikringsstyrelsen. A bad firma Y om at kontakte Sikringsstyrelsen for at få bekræftet at hans e-mail var modtaget, og få oplyst om sagen var under behandling, hvornår han kunne forvente svar og navnet på hans sagsbehandler.

A kontaktede igen Sikringsstyrelsen i en email dateret den 27. maj 2002. Denne e-mail er næsten enslydende med den e-mail der er dateret den 12. maj 2002.

Den 3. juni 2002 skrev A's revisor en email til A. Revisoren skrev bl.a. at han havde været i kontakt med Sikringsstyrelsen som havde oplyst at A's e-mail var modtaget der, men at sagen endnu ikke var under behandling. Revisoren havde også fået oplyst at A var berettiget til folkepension fra den 1. september 2002, og at der normalt ville gå 2-4 måneder efter dette tidspunkt før udbetalingen fandt sted.

I en telefaks dateret den 6. juni 2002 sendte A en fuldmagt til sin revisor. A oplyste at hans tidligere arbejdsgiver havde talt med Sikringsstyrelsen og fået at

FOB 04.415

Forvaltningsret 1113.1 -
13.1 - 13.2

vide at A's sag var bortkommet, og at han ikke var berettiget til folkepension da han ikke havde boet 30 år i Danmark i perioden fra han var 15-67 år. A skrev til revisoren at hans ophold i udlandet som ansat i et dansk firmas filial eller datterselskab måtte kunne medregnes i opholdstiden, og bad revisoren om at foretage opfølgning på sagen.

I et brev af 19. juni 2002 meddelte Den Sociale Sikringsstyrelse A at han var berettiget til fuld folkepension fra Danmark bestående af grundbeløbet. Sikringsstyrelsen bad A om at udfylde nogle blanketter mv.

Den Sociale Sikringsstyrelse meddelte A i en afgørelse af 22. oktober 2002 at han havde ret til dansk folkepension med virkning fra den 1. september 2002. I brevet fik A oplyst at han kunne klage over afgørelsen til Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen).

Jeg har forstået at A efterfølgende bad Sikringsstyrelsen om at betale hans udgifter til revisor i forbindelse med pensionssagen. Der ligger i bilagene en faktura af 7. januar 2003 fra firma Y på 11.208,13 kr. for regnskabsassistance.

I et brev af 17. juni 2003 fra Den Sociale Sikringsstyrelse til A fastholdt Sikringsstyrelsen at det ikke var muligt at dække A's udgifter til firma Y. I brevet var bl.a. anført:

“Vedr. Deres elektroniske post af den 15. maj 2003 vedr. godtgørelse for anvendelse af sagkyndig bistand.

På baggrund af Deres elektroniske post har vi gransket akterne i Deres sag. De gør gældende at De mener at have krav på godtgørelse på baggrund af manglende besvarelse af elektronisk post af hhv. 12. og 27. maj 2003 samt på baggrund af en telefonsamtale mellem en medarbejder i Styrelsen og Deres tidligere arbejdsgiver.

Det fremgår af oplysningerne i sagen, at vi den 19. juni fremsendte afgørelse i sagen, hvoraf de ønskede oplysninger i Deres elektroniske post fremgik. Der har i det hele i sagen foreligget et ganske stort antal henvendelser, og disse er efter vores opfattelse blevet besvaret løbende.

Der ses ikke at være dokumentation i sagen for at en medarbejder skulle have oplyst Deres tidligere arbejdsgiver at sagen var bortkommet og at der ikke eksisterede ret til dansk pension.

Der eksisterer en telefonrapport i sagen, hvoraf det fremgår at Deres tidligere arbejdsgiver den 3. juni 2002 satte sig i kontakt med Styrelsen om en tidligere sag om bopælsberegning der var på arkiv. De nævner endvidere med henvisning til den pågældende telefonsamtale, at Styrelsen skulle have tilkendegivet, at der ikke var ret til dansk pension. Styrelsen har ved brev af den 13. september 1999 oplyst, at der er ret til dansk pension. Det kan på denne baggrund virke som om der har fundet en misforståelse sted mellem Deres tidligere arbejdsgiver og Styrelsen.

På baggrund af oplysningerne i sagen er det samlet set ikke vores vurdering, at vi har tilsidesat vores vejledningspligt eller vores pligt til hurtighed i sagsbehandlingen efter kapitel 2 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Vi fastholder herefter at vi ikke har mulighed for at yde Dem dækning til udgifterne til revisionselskabet.”

A fastholdt i en henvendelse af 29. juni 2003 at Sikringsstyrelsen skulle betale hans revisorudgifter. A anførte at han først fik svar på sine e-mails af henholdsvis 12. og 27. maj 2002 i et brev dateret den 19. juni 2002 - som han modtog omkring den 1. august 2002 på grund af lokal forsinkelse med ny

postadresse - og efter at han havde antaget en revisor til at følge sagen. A skrev bl.a.:

“Det kan ikke være ret eller rimeligt, at det som i dette tilfælde, blot for at opnå ‘livstegn’ fra Den Sociale Sikringsstyrelse, skal være nødvendigt at engagere professionel assistance, alternativt at skulle vente i 2 måneder, og ganske særligt når Sikringsstyrelsen selv reklamerer med Epost-adresse, og derfor med rette må formodes at kunne forrette kommunikation via dette elektroniske medie. Derfor fastholder jeg min klage og anmodning om kompensation for mine udgifter til ‘(Y)-firma’.

Det kan hertil føjes, at det på baggrund af mange års erfaring kan siges at være almindelig og rimelig praksis at henvendelser besvares indenfor 24 timer som modtaget, og i det mindste med oplysning om hvornår den endelige besvarelse kan forventes, således som det da også eksempelvis er tilfældet i min korrespondance med andre institutioner som Danske Bank og ATP.

Jeg håber at De på baggrund af ovenstående opsummering vil anerkende min klages berettigelse, i modsat fald bedes De venligst oplyse mig om højere klageinstans.”

Der ligger ligeledes en e-mail fra Sikringsstyrelsen til A som jeg har forstået er sendt (eller modtaget) den 30. juni 2003. Det anføres i e-mailen:

“Vort jour.nr. (...)

På baggrund af Deres henvendelse kan det oplyses, at vi fastholder at vi ikke på baggrund af de oplysninger vi har modtaget, ser os i stand til at kompensere Dem for Deres udgifter til professionel hjælp.

Denne vurdering er ikke en egentlig afgørelse efter Lov om social pension, hvorfor den efter vores opfattelse ikke kan gøres til genstand til anke efter lovens § 50, jf. kapitel 2 i Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

De kan derimod rette henvendelse til Folketingets Ombudsmand (...) vedr. klager over sagsbehandling, herunder tidsfaktoren i sagsbehandlingen samt den ydede vejledning.

Endvidere kan De klage til Socialministeriet (...) over sagsbehandlingen.

...

Denne mail vil ligeledes blive postsendt med relevante lovuddrag.

...”

I brev af 4. juli 2003 klagede A første gang hertil. A klagede bl.a. over at Sikringsstyrelsen ikke inden for rimelig tid havde bekræftet, endsige besvaret hans e-mails af 12. og 27. maj 2002. A henviste til at Sikringsstyrelsens internationale kontor måtte vide at postforsendelser til udlandet var langsommelige, at Sikringsstyrelsen, som på sit eget brevpapir reklamerer med e-mail-adresse, måtte antages at have vilje og evne til at kommunikere ved hjælp af dette medie, og at den lange sagsbehandlingstid havde medført at det var nødvendigt for ham at søge professionel assistance. A gjorde derfor gældende at Den Sociale Sikringsstyrelse skulle kompensere ham for hans udgifter til revisorbistand.

Ved brev af 21. juli 2003 sendte jeg A's henvendelse videre til Socialministeriet som en anmodning fra ham om at ministeriet tog stilling til hans klage.

Socialministeriet meddelte A i brev af 17. september 2003 at ministeriet ikke kunne gå ind i konkrete sager. I brevet var der bl.a. anført:

“Socialministeriet har modtaget Deres brev med klage over Den Sociale Sikringsstyrelse, fra Folketingets Ombudsmand d. 22. juli 2003.

De klager over Den Sociale Sikringsstyrelse på følgende punkter:

- 1) Lang svar- og sagsbehandlingstid
- 2) Manglende kompensation for revisorudgifter

Det oplyses, at Socialministeriet ikke har mulighed for at gå ind i konkrete sager efter den sociale lovgivning. Socialministeriet skal dog beklage at De har oplevet lang sagsbehandlingstid i Den Sociale Sikringsstyrelse.

Socialministeriet har indhentet udtalelse fra Den Sociale Sikringsstyrelse i Deres sag.

Den Sociale Sikringsstyrelse oplyser, at styrelsen i mail af 25. april 2003 og i brev af 17. juni 2003 samt 30. juni 2003 har meddelt Dem, at der ikke i lovgivningen er mulighed for at kompensere Dem for Deres revisorudgifter. Den Sociale Sikringsstyrelse oplyser, at styrelsen i den forbindelse har lagt vægt på følgende:

- Gældende lovgivning giver ikke mulighed for at dække udgifter til professionel rådgivning.
- Styrelsen mener ikke at have tilsidesat deres forpligtelse til vejledning efter de generelle regler i sociallovgivningen. Styrelsen mener således ikke, at have pådraget sig erstatningspligt efter almindelig erstatningsret.

Socialministeriet kan oplyse, at når der i lovgivningen på det sociale område ikke er adgang til at dække udgifter til professionel rådgivning, skyldes det, at offentlige myndigheder har pligt til at yde korrekt sagsbehandling (herunder oplyse og vejlede korrekt). Det forudsættes således ikke, at borgerne har professionelle bisiddere.” A klagede på ny til mig i brev af 30. september 2003.

I brev af 27. november 2003 bad jeg Socialministeriet om en udtalelse vedrørende ministeriets kompetence til at behandle A's klagepunkter. Jeg henviste til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 196 ff.

Socialministeriet har i sin udtalelse af 12. december 2003 bl.a. anført:

“Spørgsmålet om ministeriets kompetence skal efter ministeriets opfattelse både belyses i forhold til mulighederne for at føre tilsyn i medfør af et over/underordningsforhold og i forhold til det almindelige ressorttilsyn.

Tilsyn i medfør af et over-/underordningsforhold

Socialministeriet har taget stilling til ministeriets kompetence set i lyset af FOB 94.196. I denne udtalelse henvises der blandt andet til, at det er antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at en overordnet myndighed som følge af et over-/underordningsforhold skal føre tilsyn med, om den underordnede myndigheds forvaltning er i overensstemmelse med lovgivningen og andre regler, herunder forvaltningsretlige principper. Ministeriet har dog hæftet sig ved, at det blandt andet er anført i FOB 1990.284, at den almindelige ulovhjemlede adgang til administrativ rekurs i medfør af et over/underordningsforhold ikke gælder, hvis der er tale om en særlig myndighed uden for den sædvanlige hierarkiske struktur.

Den Sociale Sikringsstyrelses opgaver fremgår af § 49 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Styrelsen er sekretariat for det sociale nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner og varetager i øvrigt de opgaver, som efter loven er henlagt til styrelsen. Styrelsens kompetence i

forhold til lov om social pension fremgår af pensionslovens § 62. (LBK. nr. 697 af 21/08/2002 om social pension).

...

Socialministeriet vurderer, at Den Sociale Sikringsstyrelse *ikke* indgår i den sædvanlige hierarkiske struktur i forhold til den del af styrelsens opgaver, der vedrører sagsbehandling af pensionssager, hvor borgeren har bopæl i udlandet af følgende grunde:

Det fremgår af § 62, stk. 3, at Sikringsstyrelsen ved bemyndigelse kan få overført kommunernes kompetence i forhold til borgere, der har bopæl i udlandet. Sikringsstyrelsens kompetence til at træffe afgørelser over for personer, der har bopæl i udlandet, er blevet udmøntet i bekendtgørelse nr. 112 af 19/02/2001 om social pension. Styrelsens kompetence til at behandle sager efter pensionsloven fremgår således af regler i henhold til lov og er ikke blevet delegeret fra departementet.

Sikringsstyrelsen har fået overført en række specifikke arbejdsopgaver på pensionsområdet, som kommunerne normalt skal varetage efter pensionsloven og i henhold til international ret og internationale aftaler. Det taler også for Styrelsens selvstændige status i forhold til behandling af pensionssager, at den myndighed, som Styrelsen har fået overført kompetence fra (kommunerne), ikke indgår i et over-/underordningsforhold til ministeriet.

Klager over afgørelser efter pensionsloven, der afgøres af Sikringsstyrelsen er desuden henvist til at blive behandlet i det særlige klagesystem på det sociale område. Det er således bestemt i loven, at der er adgang til at klage over Styrelsens afgørelser til Den Sociale Ankestyrelse. Den Sociale Ankestyrelse træffer den endelige administrative afgørelse, jf. § 50, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ressorttilsyn

Ministeriet er opmærksom på, at vi har ulovbestemt ressorttilsyn over for Den Sociale Sikringsstyrelse, jf. blandt andet FOB 1994.296. Tilsynet medfører ikke, at ministeriet har kompetence til at ændre en afgørelse eller har selvstændige sanktionsmuligheder. Ministeriet har alene kompetence til at komme med uforbindende udtalelser for at konstatere om gældende ret i konkrete sager er overholdt. Tilsynet omfatter også overholdelse af de socialretlige regler og almindelige forvaltningsprocessuelle regler. Ministeriet har kun pligt til at realitetsbehandle en sag, når der er *en vis sandsynlighed* for, at der er begået ulovligheder i sagen.

Socialministeriet har i forbindelse med (A)'s klage indhentet en udtalelse fra Styrelsen om sagen med henblik på at undersøge, om der var grundlag for at reagere fra ministeriets side.

Ministeriet er også opmærksom på, at vi skal iagttage officialprincippet, når vi behandler sager i medfør af ressorttilsynet (jf. blandt andet ombudsmandens sag j.nr. 1993-39-000). Ministeriet har dog på baggrund af redegørelsen fra Sikringsstyrelsen efter en konkret vurdering *ikke* fundet anledning til at indhente yderligere oplysninger i sagen i medfør af ressorttilsynet, da der ikke er oplysninger i redegørelsen, der peger på, at der er begået ulovligheder fra Styrelsens side.

Der er ikke i pensionsloven eller i den sociale lovgivning i øvrigt fastsat regler om sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden må dog naturligvis efter ministeriets opfattelse holdes inden for en rimelig tid i overensstemmelse med god forvaltningsskik. Ministeriet har umiddelbart fra Sikringsstyrelsens redegørelse vurderet, at Styrelsens svarfrist ikke er så lang, at den må karakteriseres som ulovlig eller kritisabel i øvrigt.

Ministeriet har derfor alene beklaget, at (A) opfatter Styrelsens sagsbehandling som langsom og redegør herefter for, at der ikke er hjemmel i den sociale lovgivning til at kompensere for revisorudgifter.

Spørgsmålet om erstatning skal efter Socialministeriets opfattelse afgøres af domstolene.”

I en telefax af 17. januar 2004 har A kommenteret Socialministeriets udtalelse. A anfører at både Den Sociale Sikringsstyrelse og ministeriet overser at hans grundlæggende klagepunkt ikke så meget er selve sagsbehandlingstiden, men selve svartiden (bekræftelsen) på hans e-mails. A fastholder at når styrelsen selv angiver en e-mail-adresse på brevpapiret og dermed inviterer til denne form for kommunikation, må det være forsømmelse ikke i det mindste at anerkende modtagelsen af hans e-mails.

Ombudsmandens udtalelse

“I grundloven er det forudsat at den enkelte minister har et parlamentarisk og et retligt ansvar for administrationen af lovgivningen inden for den pågældendes ressort. Dette ansvar modsvares af at bl.a. ministeren har nogle over-/underordningsbeføjelser i forhold til de myndigheder som indgår i det statslige administrative hierarki, og som ministeren har det parlamentariske og retlige ansvar for.

En overordnet myndigheds beføjelser over for en underordnet myndighed er normalt beskrevet som den overordnede myndigheds mulighed for at føre tilsyn med den underordnede myndighed og i den forbindelse at kunne udstede generelle og konkrete tjenestebefalinger og omgøre den underordnede myndigheds afgørelser af egen drift. Desuden vil den underordnede myndigheds afgørelser kunne rekreres til den overordnede myndighed.

I det omfang den underordnede myndigheds kompetence hviler på delegation fra den overordnede myndighed, er det desuden antaget at den overordnede myndighed kan tilbagekalde delegationen - generelt eller konkret - hvilket også bliver beskrevet som en beføjelse til at indkalde sager til behandling i den overordnede myndighed inden den underordnede myndighed har truffet afgørelse (call in).

Lovgivningsmagten har adgang til at organisere forvaltningen sådan at disse over-/underordningsbeføjelser afskæres helt eller delvis.

Lovgivningsmagten kan vælge at lægge kompetencer ud til en af ministeren uafhængig myndighed, f.eks. et nævn eller en kommune. Organisatorisk set er nævn og kommuner uden for det statslige administrative hierarki, og der består derfor ikke nogen (ulovbestemte) over-/underordningsbeføjelser mellem ministeren og den uafhængige myndighed.

Lovgivningsmagten kan også ved lov afskære en eller flere af de sædvanlige over-/underordningsbeføjelser, f.eks. adgangen til rekurs.

Den Sociale Sikringsstyrelse er organisatorisk en styrelse under Socialministeriet

Jeg har lagt til grund at Socialministeriet mener at Den Sociale Sikringsstyrelse organisatorisk er en styrelse under Socialministeriet. Det svarer også til den oplysning der findes på Socialministeriets hjemmeside hvor det anføres at Den Sociale Sikringsstyrelse er en institution under Socialministeriet.

Jeg er enig i at Sikringsstyrelsen organisatorisk er en styrelse under Socialministeriet.

Socialministeriets over-/underordningsbeføjelser i relation til Den Sociale Sikringsstyrelse når styrelsen behandler pensionssager

Jeg har forstået at Socialministeriet ikke mener der består nogen over-/underordningsbeføjelser mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse når Sikringsstyrelsen behandler sager i henhold til lov om social pension.

Socialministeriet har anført tre argumenter: at styrelsens kompetence hviler på lovbestemmelse og ikke delegation fra Socialministeriet, at kompetencen til at behandle pensionssager normalt varetages af kommunerne som står uden for det sædvanlige hierarkiske system, og at der er klageadgang til Ankestyrelsen som er et af ministeren uafhængigt klageorgan.

Den Sociale Sikringsstyrelses kompetence efter lov om social pension, § 62

Lov om social pension, § 62 (senest bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 42 af 28. januar 2004), har følgende ordlyd:

‘§ 62. Direktøren for Den Sociale Sikringsstyrelse kan udøve de beføjelser, som kommunerne har efter denne lov vedrørende pension, der skal ydes efter afsnit III, kapitel 3, i forordning nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet. Det samme gælder for pension, der ydes efter regler i overenskomster med andre stater.

Stk. 2. Ved udøvelsen af de beføjelser, der er nævnt i stk. 1, finder §§ 18 og 21 ikke anvendelse på personer med bopæl i udlandet. Grundlaget for afgørelsen om førtidspension, jf. § 19, skal bestå af redegørelser for de forhold og omstændigheder, som kan oplyses af de udenlandske pensionsmyndigheder.

Stk. 3. Socialministeren fastsætter nærmere regler om varetagelse af administration af pension for personer, der har bopæl i udlandet, herunder regler om overførsel af kommunernes kompetence til Den Sociale Sikringsstyrelse.’

Ved lov nr. 448 af 1. juni 1994 om ændring af lov om social pension mv. blev kompetencen i den ovenfor gengivne § 62, stk. 1 og 3, overført fra Socialministeriet til Direktoratet for Social Sikring (som i dag har skiftet navn til Den Sociale Sikringsstyrelse). Der er ikke i forarbejderne til disse bestemmelser (Folketingstidende 1993-94, tillæg A, sp. 8482 f) anført noget om at de sædvanlige over-/underordningsbeføjelser skulle afskæres. Det er alene anført at det samtidig blev foreslået at direktoratets afgørelser skulle kunne indbringes for Den Sociale Ankestyrelse (i dag Ankestyrelsen).

I Socialministeriets bekendtgørelse om social pension (bekendtgørelse nr. 866 af 23. oktober 2002 med senere ændringer) er der fastsat regler om sager om førtidspension der påbegyndes den 1. januar 2003 eller senere, og regler om sager om folkepension. I bekendtgørelsens kapitel 10 er fastsat bestemmelser om Den Sociale Sikringsstyrelses kompetence og behandling af pensionssager.

I Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1184 af 19. december 2003 om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. er der fastsat regler om førtidspension for personer der har fået tilkendt førtidspension, eller hvor sagen er påbegyndt før den 1. januar 2003. I bekendtgørelsens § 54 og § 55 er der fastsat bestemmelser om Sikringsstyrelsens kompetence i sager hvor ansøgeren har bopæl uden for Danmark.

Det fremgår af § 62 at Den Sociale Sikringsstyrelses kompetence ikke hviler på delegation fra Socialministeriet i disse sager. Kompetencen ligger enten direkte hos Sikringsstyrelsen (§ 62, stk. 1 og 2) eller kan af Socialministeriet overføres fra kommunerne til Sikringsstyrelsen (§ 62, stk. 3).

Når der ikke er nogen delegation af kompetence fra Socialministeriet til Den Sociale Sikringsstyrelse, er der heller ikke nogen delegation at tilbagekalde. Det er derfor åbenbart at over-/underordningsbeføjelsen 'call in' ikke eksisterer i disse sager.

At de andre sædvanlige over-/underordningsbeføjelser skulle bortfalde blot fordi kompetencen ikke hviler på delegation, er jeg imidlertid ikke enig med Socialministeriet i.

I Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 48 f, er der herom bl.a. anført:

'Når det drejer sig om de andre overordningsbeføjelser, er spørgsmålet imidlertid betydeligt mere kompliceret, og afgørelsen må inddrage en nærmere fortolkning af den konkrete kompetenceordning og formålet med, at lovgivningsmagten har henlagt den originære kompetence til en underordnet myndighed. Når henses til grundlovens almindelige udgangspunkt om ministerens ansvar for alle forhold inden for ministeriet, må udgangspunktet for en sådan fortolkning imidlertid være, at de sædvanlige over-/underordningsforhold (bortset fra call-in) kun fraviges, såfremt lovgivningsmagten med en vis tydelighed har signaleret, at den ønsker en sådan fravigelse.

...

Ses der dernæst på den situation, at den originære kompetence for det underordnede organ samtidig er forbundet med et særligt lovordnet rekursystem, hvor et uafhængigt nævn er rekursinstans for direktoratets afgørelser, må det være klart, at departementet ikke har mulighed for at gribe ind i sagen, *efter* at direktoratet har truffet afgørelse i en sag - hverken som rekursorgan eller igennem en omgørelse. Begrundelse herfor er, at dette ville bryde med den af lovgivningsmagten fastsatte kompetencefordeling. Drejer det sig derimod om muligheden for at udøve overordningsbeføjelserne, *før* sagen afgøres i direktoratet, kan der næppe rejses indvendinger mod, at departementet udsteder generelle tjenestebefalinger. Med hensyn til konkrete tjenestebefalinger må løsningen afhænge af, hvorvidt den særlige kompetencefordeling på området er fastlagt for at undgå politisk indblanding i enkeltsagsbehandlingen eller af andre mere praktisk-administrative grunde. Er det første tilfældet, må det udelukke departementets mulighed for at udstede konkrete tjenestebefalinger, mens det i de øvrige tilfælde næppe er udelukket.

...

Sammenfattende spiller lovgivningsmagtens intentioner i forbindelse med henlæggelse af originærkompetence til et direktoratet således en væsent-

lig rolle ved afgørelsen af de tvivlsspørgsmål, der er omkring den overordnede myndigheds muligheder for fortsat at udøve sine sædvanlige beføjelser.'

I Bent Christensen, Forvaltningsret. Opgaver. Hjemmel. Organisation, 2. udgave (1997), s. 338-340, anføres det at der skal meget gode holdepunkter til for at antage at afskæring af administrativ rekurs fra et direktorat til ministeren skulle fratage ministeren dennes øvrige styringsbeføjelser.

Emnet er ligeledes beskrevet af lektor Jørgen Albæk Jensen og adjunkt Michael H. Jensen i artiklen 'Overordnede myndigheders beføjelser over for underordnede myndigheder med originær kompetence' gengivet i UfR 1995B25f.

Der er ingen holdepunkter i ordlyden eller i forarbejderne til § 62 for at lovgivningsmagten har haft til hensigt at de almindelige over-/underordningsbeføjelser i forholdet mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse generelt skulle bortfalde.

Tværtimod har lovgivningsmagten selv forudsat at der eksisterer en ulovbestemt rekursordning til Socialministeriet for de afgørelsestyper der ikke udtrykkeligt er opregnet i den lovbestemte rekursordning i retssikkerhedslovens § 64.

Adgangen til at indbringe Sikringsstyrelsens afgørelser i pensionssager for Ankestyrelsen findes i dag i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, § 64 (senest bekendtgjort ved lovekendtgørelse nr. 72 af 6. februar 2004), som har følgende ordlyd:

§ 64. Følgende afgørelser, der træffes af Den Sociale Sikringsstyrelse, kan indbringes for Ankestyrelsen:

- 1) Afgørelser om hjælp til udlændinge efter § 3, stk. 4, i lov om aktiv socialpolitik.
- 2) Afgørelser om hjælp til danskere i udlandet efter § 6 i lov om aktiv socialpolitik.
- 3) Afgørelser om efterlevelseshjælp til personer, som efter Rådets forordning nr. 1408/71 og den tilhørende EØS-aftale er omfattet af dansk lovgivning om social sikring, jf. § 85 a, stk. 8, jf. stk. 9, i lov om aktiv socialpolitik.
- 4) Afgørelser om ret til pension i udlandet efter § 3, stk. 4, og § 62 i lov om social pension, og § 3, stk. 3, og § 56 i lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v.
- 5) Afgørelser om, hvilket lands lovgivning der skal anvendes efter reglerne i EF-forordning nr. 1408/71, Nordisk Konvention om Social Sikring og de tosidede aftaler om social sikring, som Danmark har indgået med andre lande, bortset fra afgørelser om indgåelse af aftaler med et eller flere lande med henblik på fravigelse heraf.

Stk. 2. Den person, som afgørelsen vedrører, kan klage over afgørelserne efter stk. 1. Kommunen kan klage over en afgørelse efter stk. 1, nr. 1.'

Den nuværende formulering af § 64, stk. 1, nr. 1, 2 og 5, er en enslydende videreførelse af bestemmelserne i den oprindelige lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område. (§ 64, stk. 1, nr. 3, og tilføjelsen i § 64, stk. 1, nr. 4, om bestemmelserne i

lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension mv. er indføjet senere).

I forarbejderne til den oprindelige § 64 (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4897) var der anført:

‘ ...

Ligeledes er der efter pensionsloven enkelte områder, hvor chefen for Den Sociale Sikringsstyrelse har kompetence til at træffe afgørelse. Disse afgørelser kan i dag indbringes for Den Sociale Ankestyrelse. Forslaget viderefører denne mulighed. Det drejer sig om afgørelser om dispensation til at medtage dansk pension til udlandet, jf. pensionslovens § 3, stk. 4, afgørelser om tilkendelse af pension til personer, der bor i udlandet, jf. pensionslovens § 62.

Den Sociale Sikringsstyrelses afgørelser vedrørende anvendelse af lovvalgsreglerne i EF-forordning 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, samt i de konventioner om social sikring, som Danmark har indgået med en række stater, kan i dag indbringes for socialministeren. Det foreslås, at ankeadgangen vedrørende disse afgørelser henlægges til Ankestyrelsen.

Det findes dog hensigtsmæssigt, at klageadgangen til socialministeren vedrørende fravigelse af de generelle lovvalgsregler i form af aftaler med en eller flere stater bevares, fordi sådanne aftaler forhandles ud fra en konkret afvejning af erhvervslivets og den udsendte arbejdstagers interesser.

Den Social Sikringsstyrelse er ved disse bestemmelser tillagt en selvstændig kompetence i forhold til Det Sociale Nævn for Københavns og Frederiksberg Kommuner.’

Det er således forudsat i bemærkningerne til det der i dag er § 64, nr. 5, at de afgørelser der ikke er opregnet i bestemmelsen, kan påklages til Socialministeriet. Der er ikke nogen lovbestemmelse om denne klageadgang til Socialministeriet.

Der er således en ulovbestemt rekursadgang til Socialministeriet for de af Sikringsstyrelsens afgørelser der falder uden for opregningen i retssikkerhedslovens § 64. Så meget desto mere må også de øvrige over-/underordningsbeføjelser bestå ved siden af.

I den konkrete sag drejer det sig om en klage over et afslag på et erstatningskrav som følge af (påstået) forsinket sagsbehandling/bekræftelse af e-mails.

Der er ikke tale om en ‘afgørelse’ i henhold til lov om social pension, § 62, eller andre af de opregnede typer i § 64, nr. 1-5. Afgørelsen kan derfor ikke påklages til Ankestyrelsen.

Det er derfor min opfattelse at klagen kan indbringes for - og behandles af - Socialministeriet som led i det almindelige over-/underordningsforhold der efter min opfattelse består mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse på de områder der ikke udtrykkeligt er afskåret ved lov.

Jeg bemærker at jeg ikke finder grundlag for at foretage en nærmere undersøgelse af om Deres klage over Sikringsstyrelsens manglende kom-

pensation af Deres revisorudgifter kan siges at vedrøre en egentlig 'afgørelse'.

Det skyldes at en overordnet myndighed ikke kun kan behandle klager over egentlige 'afgørelser' (den ulovbestemte rekurs), men at den overordnede myndighed som led i det ulovbestemte tilsyn med en underordnet myndighed tillige skal tage stilling til andet end egentlige afgørelser. Jeg henviser til min udtalelse der er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 1994, s. 196 f.

Det er derfor min opfattelse at Socialministeriet ikke kunne afvise at behandle Deres klage med henvisning til at der ikke består et over-/underordningsforhold mellem Socialministeriet og Den Sociale Sikringsstyrelse. På den baggrund finder jeg heller ikke anledning til at foretage en undersøgelse af Socialministeriets beskrivelse af ressorttilsynet og af udmøntningen af dette i den konkrete sag.

Jeg har gjort Socialministeriet bekendt med min opfattelse, og jeg har henstillet til Socialministeriet at behandle Deres klage som led i det almindelige over-/underordningsforhold."

Socialministeriet orienterede mig herefter om at ministeriet havde truffet afgørelse i sagen.

NOTER: (*) FOB 1990, s. 284, og FOB 1994, s.196 og s. 296.