

Alderspensionsrettigheter i Statens pensjonskasse

2.4.2020 (2019/1192)

Saken gjelder Statens pensjonskasses (SPK) behandling av et krav om oppsatt alderspensjon. Klager fikk i 2017 vedtak om rett til alderspensjon fra 2009. Pensjonen ble kun etterbetalt for tre år tilbake i tid, da SPK mente at kravet ellers var foreldet. Den brevvekslingen SPK hadde hatt med klager i 2008, kunne etter SPKs vurdering ikke forstås slik at han hadde fremsatt et krav om pensjon.

Sivilombudsmannen mener at det ut fra lovens ordlyd, ikke kan oppstilles vilkår om at det må fremsettes krav for å få rett til oppsatt alderspensjon. SPK har ikke fulgt opp klagerens henvendelse på en forsvarlig måte, og har ikke veiledet ham om hva som manglet ved hans søknad. SPK har ikke på en aktsom måte oppfylt veiledningsplikten. Aktsomhetsnormen er overtrådt og det foreligger ansvarsgrunnlag etter skadeserstatningsloven § 2-1 første ledd. SPK er bedt om å vurdere om klager har krav på erstatning.

Sakens bakgrunn

A (heretter klager) hadde ved oppnådd pensjonsalder (67 år) i 2008 rett til oppsatt pensjon (oppsparte pensjonsrettigheter) fra Statens Pensjonskasse (SPK). Det er et

vilkår for rett til uttak av oppsatt pensjon fra tidligere arbeidsgivere knyttet til SPK, at det er søkt om alderspensjon fra folketrygden.

I 2007 fikk klageren tilsendt en pensjonsoppgave med oversikt over innrapporterte stillinger i SPKs medlemsregister og deretter, i januar 2008, fikk han tilsendt et skjema for oppsatt alderspensjon (kravskjemaet). Han ble bedt om å fylle ut og returnere skjemaet. Da SPK ikke mottok svar, sendte de ham en påminnelse datert 28. februar 2008. Klager sendte inn svar 29. februar 2008 der han henviste til SPKs brev fra 2007 og påminnelsen 28. februar 2008. Han vedla oversikten over innrapporterte stillinger i underskrevet stand, men ikke kravskjemaet. SPK sendte ham et brev 13. mars 2008 der de bekreftet mottaket av svaret.

Ved innlogging på medlemssidene til SPK i mai 2008 fikk klager informasjon om størrelsen på fremtidig alderspensjon. Der fremgikk det at det ville komme et samordningsfradrag i pensjonen fra SPK mens pensjonen fra folketrygden ble utbetalt fullt ut.

Deretter er det ikke registrert brevveksling eller annen kontakt mellom klageren og SPK før i 2016. I e-post 21. oktober 2016 informerte SPK klager om at han kunne ha rett til pensjon.

I vedtak 14. februar 2017 innvilget SPK pensjon fra 1. januar 2009, men begrenset etterbetalingen til kun tre år tilbake i tid. SPK mente klager først hadde fremsatt kravet om oppsatt pensjon 13. desember 2016, og at hans rett til pensjon for mer enn tre år tilbake i tid var foreldet. Fremtidig månedlig utbetaling fra SPK etter samordning med pensjonen fra folketrygden var satt til 7 877 kroner før skatt.

Klager anket i brev 15. mars 2017 avgjørelsen om foreldelse av etterbetalingen ut over tre år tilbake i tid. Trygderetten fastholdt SPKs vedtak i kjennelse 25. mai 2018 (TRR-2017-1465). Klager brakte saken inn for ombudsmannen i klage 15. mars 2019.

Klager anførte i hovedsak at han trodde at alt var i orden ved at han hadde sendt inn svarbrevet 29. februar 2008 med tittelen «søknad om oppsatt alderspensjon». Han hadde ikke forstått at beløpet fra SPK skulle fremgå av utbetalingslippen fra folketrygden all den tid pensjonene var samordnet. Da han sjekket medlemssidene i mai 2008 så alt ut til å være i orden. Han mente at det var rot hos SPK som var skyld i at han nå ikke fikk utbetalt opptjent pensjon for årene 2009 til desember 2013.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere når det gjaldt lovforståelsen og saksbehandlingen. Videre ville vi undersøke hvordan veiledningsplikten var ivaretatt

knyttet til vilkåret om at det må fremsettes krav for at oppsatt alderspensjon skal utbetales.

I Trygderettens kjennelse under gjengivelsen av SPKs anførsler var det fremhevet at SPK ikke manglet grunnlag for beregning av pensjonen, men at manglende utbetaling skyldtes at SPK ikke hadde mottatt krav fra klager med relevante opplysninger for rettighetsvurderingen. Trygderetten la til grunn at Statens pensjonskasseloven ikke oppstiller som vilkår at det skal settes fram krav om oppsatt alderspensjon, noe som innebærer at pensjonen i utgangpunktet skal igangsettes av eget tiltak. Det var ikke åpenbart om SPK kunne sette som vilkår at krav ble fremsatt, men at nødvendige utbetalingsopplysninger uansett måtte kunne innhentes.

Vi ba SPK redegjøre nærmere for praksisen med at rettighetshaver må fremsette krav om pensjon, og hensynene bak denne, samt om den var i tråd med Statens pensjonskasseloven § 23 første ledd tredje punktum der det står at «[o]ppsatt alderspensjon utbetales senest fra det tidspunkt medlemmet ved fylte 67 år får utbetalt alderspensjon fra folketrygden». SPK ble særskilt bedt om å kommentere Trygderettens forståelse av bestemmelsen.

Til den konkrete saken ble SPK bedt opplyse hvilke opplysninger som manglet fra klageren for at utbetaling av pensjon kunne iverksettes ved fylte 67 år. Vi stilte også spørsmål om veiledningsplikten var overholdt, og om SPKs syn på å utbetale pensjonen for den omtvistede perioden dersom veiledningsplikten ikke var overholdt i 2008.

Avslutningsvis ba vi SPK oversende retningslinjene som gjaldt for saksbehandlingen i 2007 og 2008, samt et eksemplar av skjemaet for oppsatt pensjon som ble benyttet på denne tiden.

SPK svarte 17. juni 2019 at det foreligger en fast og langvarig praksis på at tidligere medlemmer må fremsette krav om oppsatt alderspensjon. Begrunnelsen for praksisen var todelt. For det første knyttet det seg til en overføringsavtale som var inngått mellom pensjonsordningene i 1977. Dette innebar at det var den pensjonsordningen som medlemmet sist var medlem av som skulle utbetale samlet pensjon også for tidligere pensjonsordninger til medlemmet. De måtte derfor vite hvor medlemmet sist arbeidet. For det annet trengte pensjonskassen informasjon fra medlemmet om når pensjonen skulle igangsettes, da enkelte kunne ha ønske om at uttaket skulle utsettes.

Før 2009, da Nav etablerte et register om medlemskap i pensjonsordninger, var SPK avhengig av informasjon fra medlemmet selv om pensjonsordningene vedkommende hadde og om hva som var den siste pensjonsordningen, og som derfor ville ha ansvaret for utbetalingen.

SPK hadde ingen informasjon om klagerens ansettelsesforhold etter juli 1998. Det ble videre bekreftet at klagerens brev 29. februar 2008 og SPKs svar 13. mars 2008 ikke var lagret, men kun loggført i datasystemene med hvilke opplysninger som ble gitt i svarbrevet. Det var først fra 1. juli 2010 at SPK begynte å lagre henvendelser om kvalitetssikring av medlemsdata. Det var imidlertid rutine for å lagre innsendte kravskjema også i 2007-2008.

SPK mente at klagerens brev 29. februar 2008 «ikke inneholdt tilstrekkelig informasjon til å starte pensjoneringsprosessen, da skjemaet heller ikke ble returnert med startdato for pensjon og signatur.»

Til vårt spørsmål om veiledningen som ble gitt på medlemssidene på Internett, svarte SPK at det der ble gitt tilstrekkelig orientering til at medlemmet var i stand til å få oversikt over sine rettigheter. Dette ble begrunnet med at en der kunne se oversikt over opptjente rettigheter og «[p]å «Min side» kunne også et medlem som hadde en pensjonssak til behandling hos oss, følge saksgangen i sin egen sak».

Konkret til veiledningen i den foreliggende saken svarte SPK:

«Vi legger vekt på å oppfylle vår generelle opplysnings- og veiledningsplikt gjennom skriftlig informasjon, for eksempel på vår hjemmeside. I tillegg sendes det i visse tilfeller ut mer konkret informasjon, slik som brev nevnt ovenfor.

Ovenfor i dette brevet, under overskriften «Om informasjonsflyten i 2008», har vi beskrevet hvilken informasjon vi har gitt [klager] og hvorfor. Vi har ikke oppfattet at [klager] har framsatt krav om pensjon, så derfor ble saken henlagt, jamfør vårt brev av 28.02.08. Vi mener, ut ifra fakta i saken, at veiledningsplikten er overholdt, fordi [klager] får beskjed om å sende inn kravskjema for oppsatt alderspensjon, og i tillegg får en purring som sier at saken vil bli henlagt hvis han ikke sender inn kravskjemaet.

Vi kan ikke se at [klager] tok kontakt med oss utover brev av 29.02.08. Han kan dermed ikke sies å ha en berettiget forventning om ytterligere veiledning utover det som er gitt i brev av 28.02.08 og 03.03.08 (informasjonsbrev om å følge dine rettigheter på www.spk.no), samt vårt svar på hans brev av 29.02.08. Siden vi mener at veiledningsplikten ble overholdt i 2008, er det ikke aktuelt å uttale oss om foreldelse.

Trygderetten har i dette tilfellet tatt stilling til foreldelse av kravet på etterbetaling av alderspensjon. Vi fikk medhold i vår vurdering om foreldelse, jamfør kjennelse avsagt i Trygderetten den 25.05.2018.»

SPK la ved utskrift av kravskjema som ble sendt ut i 2007 samt en beskrivelse av rutinene for igangsettelse og kontroll av oppsatt alderspensjon som gjaldt i 2007/2008. SPK har beskrevet rutiner og praksis slik:

«Hvis medlemmet har tjenestetid som er 3 år eller mer, sender vi et brev til medlemmet hvor vi ber om at vedkommende søker oppsatt pensjon. I brevet ber vi vedkommende oppgi eventuelle andre offentlige pensjonsordninger.

Vi logger dette i vår arbeidskø og avventer søknad fra medlemmet.

Hvis vi ikke har fått svar innen 4 uker, purres det med beskjed om at saken henlegges etter 14 dager ved fortsatt manglende svar.

Når medlemmet sender søknad i retur til oss, sjekkes det hvilken pensjonsordning som er siste ordning. Er vi ikke siste ordning, henlegges saken.

Hvis vi er siste og utbetalende ordning, startes pensjoneringsprosessen.

Saksbehandler samordner vår pensjon med alderspensjon fra NAV ved fylte 67 år. Oppsatt alderspensjon utbetales ikke før alderspensjon fra NAV er igangsatt. Ved aldersgrense 65 år utbetales pensjon uten samordning mot NAV.

[...]

Som en ekstra kvalitetssikring foretas det en halvårlig utlisting. Listen inneholder medlemmer som er over 67 år, har 3 års tjenestetid og som ikke har pensjon eller som ikke er død. Listen følges opp manuelt.»

I skjemaet for oppsatt alderspensjon ble det bedt om følgende opplysninger: Fødselsnummer, ønsket tidspunkt for utbetaling av pensjon, eventuelle andre offentlige eller private tjenestemannsordninger som han var medlem av og tidsrommet for disse.

Klager innga merknader 7. juli 2019 som ble oversendt SPK. I brev 12. september 2019 opplyste SPK at de ikke hadde ytterligere merknader til saken.

Ombudsmannens syn på saken

Saken for ombudsmannen reiser spørsmål om Statens pensjonskasseloven oppstiller vilkår om at det må fremsettes krav om oppsatt pensjon, om SPK har overholdt veiledningsplikten og om det foreligger ansvarsgrunnlag for SPK for den tapte pensjonen. I tillegg reises spørsmål om foreldelse av kravet på pensjon fra SPK. Disse spørsmålene behandles nedenfor.

Trygderetten har stadfestet SPKs vedtak om at klagers pensjonskrav er foreldet for perioden 1. januar 2009 til desember 2016. Trygderetten fant det ikke nødvendig å ta

stilling til om SPK hadde grunnlag for å henlegge saken i 2008, fordi retten kom til at kravet uansett var foreldet etter den alminnelige foreldelsesfrist på tre år fra det tidspunkt klager første gang hadde rett til oppfyllelse. Tilleggsfristen etter foreldelsesloven § 10 nr. 1, for det tilfelle at fordringshaveren «manglet nødvendig kunnskap om fordringen», ble ikke funnet å komme til anvendelse. Trygderetten begrunnet dette med «[a]t den ankende part [klageren] hadde kjennskap til sitt krav må anses for å være på det rene på bakgrunn av den nevnte korrespondansen.»

Avgjørelsen synes å være i tråd med trygderettens praksis, se blant annet kjennelsene med referanse TRR-2016-1161 og TRR-2015-999 og Borgarting lagmannsretts dom 2. mars 2018 (LB-2017-127895). I praksisen er det lagt til grunn at et medlem må anses å være godt nok orientert til å gjøre sin rett til pensjon i SPK gjeldende dersom en er kjent med sitt medlemskap. Ombudsmannen har etter en gjennomgang av Trygderettens kjennelse ingen avgjørende rettslige innvendinger mot Trygderettens anvendelse av foreldelsesreglene og konklusjon i denne saken.

Spørsmålet for ombudsmannen er videre om Statens pensjonskasseloven stiller vilkår om det må fremsettes krav om oppsatt pensjon.

Statens pensjonskasseloven § 23 første ledd tredje punktum har følgende ordlyd:

«Oppsatt alderspensjon utbetales senest fra det tidspunkt medlemmet ved fylte 67 år får utbetalt alderspensjon fra folketrygden.»

Ombudsmannen er enig i Trygderettens lovforståelse av bestemmelsen. Lovens ordlyd kan ikke leses slik at det er vilkår om at medlemmet fremsetter krav overfor SPK for at pensjonen skal igangsettes.

SPK har opplyst at det foreligger en fast og langvarig praksis for å stille som vilkår at krav må fremsettes. Dette er begrunnet i at det var nødvendig for å få informasjon om andre pensjonsordninger, herunder hvilken pensjonsordning som var den siste og dermed ansvarlig for utbetaling, og om når pensjonen skulle igangsettes. Etter det ombudsmannen kan se, har ikke Trygderetten reist spørsmål om denne praksisen foruten i den foreliggende saken (TRR-2017-1465).

Ombudsmannen har forståelse for de argumentene som SPK trekker frem for at det er nødvendig med opplysninger fra medlemmet før pensjonen kan igangsettes. Disse argumentene sto imidlertid atskillig sterkere i forkant av Navs sentrale register for medlemskap i pensjonsordninger. Behovet for opplysninger tilsier derimot at SPK strekker seg langt i å veilede medlemmene både generelt og konkret for å sikre at de nødvendige opplysninger mottas. At manglende opplysninger hindrer SPK inntil videre i å utbetale pensjonen (kreditor mora), begrunner ikke at det innfortolkes et tilleggsvilkår i loven om at krav må fremsettes.

Det neste spørsmålet for ombudsmannen er om SPK overholdt sin veiledningsplikt og om det foreligger ansvarsgrunnlag.

Det bemerkes at Trygderetten ikke har tatt stilling til spørsmålet om brudd på veiledningsplikten og eventuell erstatning. Spørsmål om erstatning faller utenfor det Trygderetten har kompetanse til å ta stilling til.

Skjemaet som klager mottok i 2007, og som han returnerte i brev 29. februar 2008, ga en oversikt over innrapporterte stillinger der pensjonsordningen var SPK. I tillegg opplyste han om et arbeidsforhold fra 1972 til 1982 og opplyste at han var usikker på hvilken pensjonsordning denne arbeidsgiveren hadde innbetalt pensjonsinnskudd til. I kravskjemaet som SPK sendte ut i januar 2008 og etterlyste svar på i februar 2008, ble klager bedt opplyse andre pensjonsordninger han hadde vært medlem av og tidsrommet for disse. I tillegg ble det i kravskjemaet bedt opplyst ønsket oppstartsdato for pensjonen. Klagers svarbrev ble tilsynelatende sendt til en avdeling i SPK som hadde ansvar for medlemsopplysninger, og ikke avdelingen som behandlet krav og utbetaling av pensjon.

Det påligger den offentlige forvaltning veiledningsplikt overfor partene i en sak, jf. forvaltningsloven § 11 annet ledd. Forvaltningen skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning.

Etter ombudsmannens syn ble klagers svarbrev 29. februar 2008 ikke håndtert på en forsvarlig måte i SPK. Brevet hans hadde overskriften «søknad om oppsatt alderspensjon» og han henviste til SPKs purrebrev 28. februar 2008 om oppsatt alderspensjon. Til dette må det også sees hen til at han noen måneder senere ville fylle 67 år, og da utløse rett til oppsatt alderspensjon etter loven. SPK svarte i brevet 13. mars 2008 at arbeidsforholdet han hadde opplyst om ikke ble regnet som opptjening i SPK. Det er likevel vanskelig å se at SPKs saksbehandling var forsvarlig da klagers pensjonssak ble henlagt. Slik ombudsmannen oppfatter klagers brev, og i den sammenhengen det ble innsendt, ga det en oppfordring til SPK om å orientere/veilede ham om hvilken informasjon som eventuelt manglet i søknaden. Det kan videre ikke ses at SPK i denne saken har fulgt den interne rutinen om manuelt å følge opp medlemmer over 67 år som ikke mottar pensjon.

Arbeidsgiver svarer for skade «som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt», jf. skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1. Staten har etter denne bestemmelsen et objektivt ansvar for de skader som arbeidstagerne forsettlig eller uaktsomt volder under utføringen av arbeid. Etter hovedregelen i skadeserstatningsloven § 2-1 er det en alminnelig aktsomhets- og forsvarlighetsstandard som skal legges til grunn ved vurderingen av det offentliges erstatningsansvar.

Klager kunne etter ombudsmannens syn forvente at SPK internt utvekslet informasjon fra hans brev da det var to avdelinger som håndterte hans pensjonssak. Han må videre ha kunnet forvente at SPK adresserte manglende opplysninger i søknadsbrevet før saken ble henlagt. Dette ville ikke krevd omfattende innsats fra SPK. Det må også vektlegges at han bare noen måneder senere fylte 67 år, og at hans sak til tross for den rutinen SPK har beskrevet om manuelt å følge opp alle medlemmer over denne alder, ikke ble fanget opp før i 2016. Etter ombudsmannens syn har ikke SPK på en aktsom måte oppfylt sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11.

Det er etter dette ombudsmannens vurdering at det foreligger en erstatningsbetingende feil fra SPK sin side. Ombudsmannen vil derfor be SPK vurdere en kompensasjon til klager basert på erstatningsrettslig grunnlag. Det bes om at SPK holder ombudsmannen orientert om utfallet av denne vurderingen.

Konklusjon

Sivilombudsmannen mener at det ut fra lovens ordlyd, ikke kan oppstilles vilkår om at det må fremsettes krav for å få rett til oppsatt alderspensjon. SPK har ikke fulgt opp klagerens henvendelse på en forsvarlig måte, og har ikke veiledet ham om hva som manglet ved hans søknad. SPK har ikke på en aktsom måte oppfylt veiledningsplikten. Aktsomhetsnormen er overtrådt og det foreligger ansvarsgrunnlag etter skadeserstatningsloven § 2-1 første ledd. SPK ble bedt om å vurdere om klager har krav på erstatning.

2.4.2020 (2019/1192)