

Forældelse og genoptagelse af krav om udbetaling af begravelseshjælp

1. INDLEDNING OG KONKLUSION

Sundheds- og Ældreministeriet har den 25. februar 2016 bedt om min vurdering af de forældelsesmæssige spørgsmål i forhold til udbetaling af begravelseshjælp efter sundhedslovens § 160.

Baggrunden for denne henvendelse er, at jeg i min udtalelse af 7. marts 2016 har vurderet, at visse kommuners faste praksis om at afskære genoptagelsesadgangen for borgere, som har fået udbetalt minimumsbeløb, er ulovlig. Sundheds- og Ældreministeriet ønsker i fortsættelse heraf min vurdering af de krav, som måtte opstå i anledning heraf.

Mine konklusioner kan sammenfattes som følger:

- Genoptagelsesansøgninger i sager om udbetaling af begravelseshjælp kan ikke afvises med henvisning til forældelseslovens regler.
- Udbetaling Danmark har *efter anmodning og uden tidsbegrænsning* pligt til at genoptage sager, hvor en kommune eller Udbetaling Danmark tidligere har afvist at genoptage sin afgørelse om begravelseshjælp under henvisning til, at der allerede var udbetalt minimumsbeløb.
- Udbetaling Danmark har desuden *efter anmodning og uden tidsbegrænsning* pligt til at behandle nye ansøgninger om formueafhængig begravelseshjælp i sager, hvor der tidligere er udbetalt et minimumsbeløb, men hvor der ikke siden er indgivet ansøgning om formueafhængig begravelseshjælp.
- Udbetaling Danmark har pligt til ved annoncering på sin hjemmeside og i et passende medie at vejlede borgere om retten til at få sager om udbetaling af begravelseshjælp genoptaget, samt om retten til at søge om udbetaling af formueafhængig begravelseshjælp.

2. BAGGRUND

For en gennemgang af sagens faktiske omstændigheder henvises til min tidligere udtalelse af 7. marts 2015.

3. RETSGRUNDLAG

3.1 Beregning og udbetaling af begravelseshjælp

Beregning og udbetaling af begravelseshjælp sker efter reglerne i bekendtgørelse nr. 561 af 29. april 2015 (herefter "2015-bekendtgørelsen"), som er udstedt med hjemmel i sundhedslovens § 160.

Bekendtgørelsens bestemmelse om ansøgninger om begravelseshjælp fremgår af § 10, som har følgende ordlyd:

"§ 10. Ansøgning om begravelseshjælp efter personer omfattet af § 1 indgives til Udbetaling Danmark. Ansøgning om begravelseshjælp efter personer omfattet af § 8 indgives til Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse."

Hverken 2015-bekendtgørelsen eller den før gældende bekendtgørelse nr. 1207 af 28. november 2006 indeholder regler om frister for indgivelse af ansøgninger om begravelseshjælp. Heller ikke de bekendtgørelser, som gik forud for bekendtgørelsen fra 2006, indeholdt regler om ansøgningsfrister.¹

Sådanne regler findes heller ikke i § 160 i den nugældende sundhedslov, jf. lov nr. 523 af 29. april 2015, eller i øvrige bestemmelser i loven. Den tidligere lov om offentlig sygesikring har heller ikke på noget tidspunkt indeholdt en sådan ansøgningsfrist.

Siden indførslen af adgangen til formueafhængig begravelseshjælp ved lov nr. 949 af 27. december 1991 har der således på intet tidspunkt været fastsat en ansøgningsfrist.

Selve udbetalingen af begravelseshjælpen er reguleret ved § 12 i 2015-bekendtgørelsen, hvori det fastslås:

"§ 12. Begravelseshjælp udbetales til den, der afholder udgifterne til begravelsen.

Stk. 2. Udbetaling af begravelseshjælpen kan ske direkte til bedemanden, hvis denne har fuldmagt fra modtageren af ydelsen, jf. stk. 1.

¹ Bl.a. bekendtgørelse nr. 176 af 15. marts 2000, nr. 218 af 14. april 1998, nr. 963 af 27. december 1991 og nr. 453 af 8. september 1981.

Stk. 3. Begravelseshjælpen udbetales senest 1 måned efter, at Udbetaling Danmark har modtaget ansøgning herom med oplysninger om formue og formuerettigheder, med mindre der foreligger særlige omstændigheder.”

De tidligere gældende bekendtgørelser (jf. note 1) indeholdt ikke bestemmelser svarende til de netop citerede § 12, stk. 1 og 2, men en bestemmelse svarende til stk. 3 er fremgået af forskellige bestemmelser siden 1991.

Om klageadgangen bestemmes i 2015-bekendtgørelsens § 13, at klager over Udbetaling Danmarks afgørelser kan indbringes for Patientombuddet efter reglerne i lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet, jf. lovbekendtgørelse nr. 1113 af 7. november 2011 med senere ændringer. Denne lov indeholder i overensstemmelse hermed i § 5 a, stk. 1, nr. 3, en bestemmelse, hvorefter klager over Udbetaling Danmarks afgørelser om begravelseshjælp efter sundhedslovens § 160 eller bestemmelser i medfør heraf kan indbringes for Patientombuddet.

Lovens § 10 om klageadgang fastslår:

”§ 10. Klager efter §§ 5-8 skal indgives, inden 4 uger efter at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Patientombuddet kan se bort fra en overskridelse af klagefristen, hvis særlige grunde taler herfor.”

Klagefristen på 4 uger blev indført i klage- og erstatningsloven ved lov nr. 547 af 24. juni 2005. Det anføres i forarbejderne hertil, at klagefristen svarer til det, der tidligere var gældende for klage over afgørelser truffet af kommunalbestyrelsen til det sociale nævn om bl.a. begravelseshjælp.² En tilsvarende klagefrist fremgik således også af § 24, stk. 7, sygesikringsloven, og har været videreført uændret siden lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring, hvor den fandtes i § 24, stk. 5.

En klagefrist på 4 uger har således været gældende siden indførelsen af muligheden for formueafhængig begravelseshjælp ved lov nr. 949 af 27. december 1991.

3.2 Generelt om genoptagelse og forældelse

Efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kan en myndighed være forpligtet til at genoptage sager, hvis der senere kommer væsentlige ændringer i den retsopfattelse, som lå til grund for afgørelserne. Disse grundsætninger kommer eksempelvis til udtryk i ombudsmandens udtalelse i FOB.2006.436 om genoptagelse på ulovbestemt grundlag, hvor han udtalte følgende:

² Lovforslag nr. 75 af 24. februar 2005, almindelige bemærkninger pkt. 3.1.2 samt de specielle bemærkninger til §§ 6-8 og 10.

.....

”Uden for de tilfælde der reguleres af sådanne lovbestemte remonstrationsordninger, har borgeren ikke altid krav på at myndigheden foretager en ny realitetsbehandling af sagen. Der må dog antages at gælde en ulovbestemt adgang til genoptagelse hvis der i forbindelse med genoptagelsesansøgningen fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen at der er en vis sandsynlighed for at sagen ville have fået et andet udfald hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen.

Genoptagelse på ulovbestemt grundlag kan dernæst komme på tale hvis der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, dvs. en væsentlig ændring med tilbagevirkende kraft i det retsgrundlag der forelå på tidspunktet for den oprindelige afgørelse. Endelig kan myndigheden have pligt til at genoptage sagen hvis der foreligger ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Jeg henviser i det hele til Karsten Loiborg m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 916 ff.” (vores understregning).

Væsentlige nye retlige forhold foreligger eksempelvis, hvis en dom eller en senere forvaltningsafgørelse underkender en forvaltningsmyndigheds tidligere fortolkning eller praksis.³

En myndighed er imidlertid ikke forpligtet til at genoptage sager, hvor det på forhånd kan udelukkes, at de vil blive ændret.⁴

Hvis en sag angår krav mod myndigheden, som er forældet, vil det således på forhånd kunne udelukkes, at afgørelsen vil blive ændret ved en genoptagelse, jf. eksempelvis Højesterets dom i UfR2003.125H om forældelse af AMBI-tilbagebetalingskrav og forudsætningsvist Højesterets dom i UfR2012.3564H om afvisning af ekstraordinær genoptagelse af en tidligere AMBI-dom. Hvis forældelsen af kravet ikke er ganske oplagt, antages det i litteraturen, at myndigheden bør genoptage sagen, hvis parten begærer det.⁵

Forældelsesfristen kan som udgangspunkt ikke suspenderes som følge af ukendskab til det retlige grundlag for et krav. Ukendskab kan bestå i ukendskab til en retsregels eksistens eller fortolkningen af en retsregel.⁶

Det er som helt klar hovedregel uden betydning for dette udgangspunkt, om det kan bebrejdes en offentlig myndighed, at denne har undladt at erlægge en ydelse ud fra den hidtidige forståelse af reglen.⁷ Som undtagelse til denne helt klare hovedregel anføres bl.a. på baggrund af U 1993.604Ø i forarbejderne til forældelsesloven, at suspension kan tænkes at

³ Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 923.

⁴ Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 923, og eksempelvis UfR2000.2444H, hvor der ikke skulle ske genoptagelse af skatteansættelser, da eventuelle tilbagebetalingskrav var forældede.

⁵ Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 925.

⁶ von Eyben, Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2012, s. 439 ff.

⁷ Jf. også omtalen hos von Eyben, Forældelse efter forældelsesloven af 2007, 2012, s. 434ff og 442f samt forarbejderne til forældelsesloven, jf. betænkning nr. 1460 af 2005 om revision af forældelsesloven s. 143ff.

indtræde i tilfælde, hvor en offentlig myndighed i et konkret tilfælde har handlet i strid med en ellers anerkendt fortolkning eller administrativ praksis.⁸

Udgangspunktet gælder også, selvom det retlige grundlag først kan anses for endeligt afklaret ved en senere dom om fortolkning af det retlige grundlag, jf. eksempelvis Højesterets dom i UfR1997:1633H, hvor en invalidepensionist ikke fik ret til kvalificeret svageligheds-pension for den periode, hvor kravet var forældet (1980-1988), selvom statens og kommunernes fejlagtige administration af reglerne først blev fastslået ved en højesteretsdom i 1991. Der forelå ikke ”utilregnelig uvidenhed” om kravet på pensionen i perioden frem til Højesterets afgørelse.⁹

Når borgerens krav mod myndigheden angår en engangsydelse, vil en anmodning om genoptagelse resultere i, at myndigheden skal vurdere, om borgeren stadig opfylder tildelingskriterierne på tidspunktet for anmodningen om genoptagelse.¹⁰ I disse sager er forældelsesreglerne således som udgangspunkt uden betydning. Det eventuelle afsavn, som borgeren måtte have lidt ved først på et senere tidspunkt at få tildelt ydelsen, kan efter omstændighederne være erstatningspligtigt efter almindelige erstatningsretlige principper, og et sådant krav vil være undergivet de almindelige forældelsesregler.

Andre omstændigheder end forældelse vil også kunne indebære, at det på forhånd kan udelukkes, at afgørelsen vil blive ændret, og at der således ikke er en genoptagelsespligt.

I de tilfælde, hvor der fremkommer væsentlige nye retlige forhold, der med tilbagevirkende kraft ændrer den retsopfattelse, som sagen er afgjort efter, og hvor det ikke på forhånd kan udelukkes, at afgørelsen vil blive ændret, har en part krav på at få genoptaget sin sag *efter begæring* (remonstation).¹¹

Myndighederne har endvidere som udgangspunkt en *pligt til af egen drift* at genoptage sådanne sager.

Myndighedens pligt til genoptagelse af egen drift antages imidlertid ikke at være ubetinget. Dette støttes af ombudsmandens udtalelse i FOB2003.357:

”Der er ingen tvivl om at en borger der har fået sin sag afgjort efter den underkendte praksis, kan forlange sin sag genoptaget hvis det må antages at sagens udfald nu vil blive et andet. Om myndighederne på eget initiativ har pligt til at genoptage tidligere afgjorte sager, beror på om der er tale om væsentlige ændringer til gunst for den på-

⁸ Betænkning nr. 1460 af 2005, side 146.

⁹ Se endvidere eksempelvis UfR2000.1953H om forældelse af krav om tilbagebetaling af såkaldte promillegebyrer.

¹⁰ Lis Sejr og Jens Vedsted-Hansen, Anke og genoptagelse i principielle sociale sager, 1990, s. 196, note 156.

¹¹ Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 923-926, og Revsbech m.fl., Forvaltningsret Sagsbehandling, 7. udgave, 2014, s. 127.

gældende, om myndighedernes nu underkendte praksis var udtryk for en klar lovstridig praksis, og om der er væsentlige praktiske problemer med at identificere de relevante sager.” (vores understregning)

Udgangspunktet er således, at myndigheden har pligt til at genoptage *af egen drift*, hvis myndigheden vil være forpligtet til at omgøre afgørelsen under genoptagelsesbehandlingen.

Rækkevidden for dette udgangspunkt antages dog at afhænge af, dels om myndighedens afgørelser er udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed, og dels graden af administrative vanskeligheder, som identifikationen af de relevante sager vil volde. Det vil sige, at jo mere oplagt ulovlige afgørelserne er, jo større skal de administrative vanskeligheder ved identifikationen være for at kunne begrunde, at myndigheden ikke genoptager sagerne af egen drift.

Hvis identifikationen af de sager, der vil skulle omgøres, vil kræve en administrativt meget byrdefuld manuel gennemgang af et omfattende antal sager, antages myndighedens genoptagelsespligt af egen drift almindeligvis at være begrænset til de sager, som myndigheden er umiddelbart bekendt med, forudsat at myndigheden på behørig vis informerer og vejleder offentligheden om muligheden for genoptagelse efter begæring.¹²

Karakteren af ulovlighed antages at skulle vurderes ud fra følgende retningslinjer:

*”om der i den ene ende af skalaen er truffet ugyldige afgørelser eller har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende – forvaltning, eller der i den anden ende af skalaen har været tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem to for så vidt lige gode retsopfattelser”.*¹³

Dette støttes af ombudsmandens udtalelse i FOB2003.357, hvor han udtalte sig om afvejningen mellem ulovlighedens karakter og graden af administrative vanskeligheder ved at identificere de relevante sager:

”Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvornår forvaltningen er forpligtet til af egen drift at omgøre en afgørelse, må der formentlig især lægges vægt på to kriterier. For det første, om forvaltningens tidligere retsanvendelse eller praksis har været udtryk for en mere eller mindre klar ulovlighed (om der i den ene ende af skalaen er truffet ugyldige afgørelser eller har været tale om en uforsvarlig – og efter omstændighederne erstatningspådragende – forvaltning eller der i den anden ende af skalaen har

¹² Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 946-949, Revsbech m.fl., Forvaltningsret Sagsbehandling, 7. udgave, 2014, s. 128-129, og Folketingets Ombudsmands vejledning 2013-7 om vejledning om mulighederne for genoptagelse efter såvel lovbestemte som ulovbestemte regler (sag nr. 12/00619). Pligten til at informere om muligheden for genoptagelse efter begæring må anses som indeholdt i den generelle vejledningspligt efter princippet i forvaltningslovens § 7.

¹³ Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, s. 946.

været tale om en undskyldelig retsvildfarelse eller et valg mellem 2 for så vidt lige gode retsopfattelser). Og for det andet, om en genoptagelse af sagerne af egen drift vil volde større eller mindre administrative vanskeligheder (om det i den ene ende af skalaen vil være faktisk umuligt eller dog særdeles vanskeligt og overordentligt ressourcekrævende at finde frem til de relevante sager, eller det i den anden ende af skalaen vil være forholdsvis ukompliceret på baggrund af de oplysninger og de registreringssystemer, myndigheden har til at finde frem til sagerne). (vores understregning)

Ombudsmanden har så vidt ses i et enkelt tilfælde udtalt kritik af, at en række sager ikke var blevet genoptaget af egen drift i forbindelse med, at myndighedens praksis var blevet tilsidesat. Det er i FOB 1981.245, som angik en uhjemlet beslutning om generel nedsættelse af allerede bevilligede ungdomsydelse, som det sociale udvalg i en kommune havde truffet. Efter at amsankenævnet havde tilsidesat afgørelsen i en konkret sag, undlod kommunen at genoptage de øvrige tilsvarende sager af egen drift.

Ombudsmanden udtalte i den forbindelse:

”Jeg finder på denne baggrund, at det sociale udvalg i (X) kommune i hvert fald ved modtagelsen af afgørelsen af 22. maj 1978 fra amsankenævnet for (Y) amt i den foreliggende sag burde have genoptaget de øvrige afgørelser om udbetaling af ungdomsydelse i januar kvartal 1977. Efter min opfattelse kan det i denne forbindelse ikke tillægges betydning, at anmodninger om genoptagelse ikke blev fremsat over for udvalget, eller at der kun i et enkelt tilfælde blev indgivet klage til amsankenævnet. Når jeg finder, at et socialt udvalg i en sag som den foreliggende bør genoptage øvrige tilsvarende sager, beror dette navnlig på, at der er tale om at gribe ind over for en efter min opfattelse klart ulovlig beslutning om at ændre en tidligere forvaltningsafgørelse (den oprindelige bevilling) til skade for afgørelsens adressater (uanset at ulovligheden dog ikke kan antages at medføre, at tilbagekaldelsesbeslutningerne må anses for nulliteter), at de afgørelser, som der er tale om at tilbagekalde, ikke bygger på en længerevarende praksis, men tværtimod er truffet samtidig, og at forholdene i så godt som alle sager på forhånd må forventes at være ganske ensartede. Jeg skal yderligere pege på, at en pligt for forvaltningen til at genoptage tilsvarende sager i en sådan situation er nødvendig for at undgå den forskelsbehandling, der ellers ville blive tale om (mellem de berettigede, der udnytter klageadgangen til amsankenævnet, og de, der undlader at klage).” (understreget her)

Hvis det lægges til grund, at en myndighed ikke har pligt til af egen drift at genoptage truffene afgørelser, skal myndigheden ved omtale på sin hjemmeside, ved rimelig annoncering i relevante medier mv., gøre opmærksom på, at de pågældende afgørelser kan tænkes at lide af retlige mangler og derfor kan begæres genoptaget. En mangelfuld annoncering kan udløse et erstatningsansvar, jf. UfR2006.960Ø.

Den tidsmæssige udstrækning af pligten til at genoptage sager, hvor der er truffet afgørelse efter en fejltagtig retsopfattelse, bedømmes efter tilsvarende principper som de ovenfor beskrevne. Borgerens ret henholdsvis forvaltningens pligt til at genoptage en sag er således ikke omfattet af forældelsesloven. Karsten Loiborg anfører i Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, 2002, s. 923:

”Det er i denne forbindelse et vanskeligt spørgsmål om – og i bekræftende fald, hvor langt tilbage i tiden – forvaltningen er forpligtet til at ændre sin praksis. [...] Om forvaltningen vil have pligt til at genoptage sager der ligger før den sag hvori forvaltningens afgørelse er blevet underkendt, vil afhænge af om der vil være nogen mulighed for at afgørelsen i den sag der nu begæres genoptaget, vil kunne tænkes ændret. Det må antages, at forvaltningen kun hvis en ændring af den remonstrerede afgørelse på forhånd må anses for udelukket, kan afvise at genoptage sagen til realitetsbehandling.”

Bestemmelser om klagefrister er ligeledes som udgangspunkt uden betydning for adgangen til genoptagelse af sager. I Ombudsmandens sag j. nr. 1995-2499-025¹⁴ udtalte Ombudsmanden, at en lovbestemt remonstrationsordning ikke udelukker en part for at remonstrere uden for rammerne af ordningen, for eksempel efter udløbet af en tidsfrist. I sagen havde partens advokat formuleret henvendelsen til den pågældende kommune som en anmodning om genoptagelse, og ikke som en klage (til Dagpengeudvalget). Det var herefter uden betydning, at anmodningen var fremkommet efter udløbet af klagefristen. På baggrund heraf henstillede Ombudsmanden, at kommunen tog stilling til genoptagelsesansøgningen.

I mangel af udtrykkelig modstående hjemmel kan pligten til genoptagelse gælde ganske lang tid efter den oprindelige afgørelse, jf. eksempelvis U 1990.388H, hvor Højesteret ikke fandt hjemmel i den dagældende ulykkesforsikringslovs § 21 til at afskære genoptagelse af en arbejdsskadesag 17 år efter skaden. Det afgørende er således, om en ændring af afgørelsen på forhånd må anses for udelukket – eksempelvis fordi den fordring, som afgørelsen eventuelt måtte angå, er forældet, jf. ovenfor.

Det er endvidere uden betydning for retten til genoptagelse, at afgørelseskompetencen på det pågældende sagsområde siden den oprindelige afgørelse er overgået til en anden myndighed, jf. bl.a. Ombudsmandens udtalelse i FOB 1992.276. Det samme gælder i denne sag et eventuelt formueretligt krav, som en borger måtte have haft mod en kommune i anledning af et ulovligt afslag på begravelseshjælp, jf. § 9, stk. 6, i lov nr. 523 af 29. april 2015 om ændring af lov om Udbetaling Danmark og forskellige andre love.

¹⁴ Sagen omtales i Gammeltoft-Hansen m.fl., 2. udgave, 2002, s. 916.

4. VURDERING

4.1 Overordnede bemærkninger

Det centrale spørgsmål er, hvordan Udbetaling Danmark skal forholde sig til krav, som borgere måtte rejse i anledning af, at den hidtidige praksis for udbetaling af begravelseshjælp har været ulovlig. Mere konkret må det forventes at dreje sig om tre kategorier af krav:

- Kategori 1: Krav fra borgere, som uretmæssigt har fået afvist deres ansøgning om formueafhængig begravelseshjælp, fordi de tidligere har fået udbetalt minimumsbeløbet.
- Kategori 2: Krav fra borgere, som har fået udbetalt minimumsbeløbet, og som i tillid til kommunernes vejledning ikke efterfølgende har ansøgt om formueafhængig begravelseshjælp.
- Kategori 3: Krav fra borgere, som tidligere hverken har ansøgt om minimumsbeløb eller formueafhængig begravelseshjælp.

Afgørende for behandlingen af kravene i kategori 1 er, om borgeren har ret til at få *genoptaget* sin sag. Afgørende for kravene i kategori 2 og 3 er, om borgerens *ansøgning* kan afvises. Det bemærkes, at kategori 3 kun er medtaget i denne oversigt for fuldstændighedens skyld, idet det ikke på baggrund af det oplyste kan forventes, at en ændring af den ulovlige praksis med tilbagevirkende kraft vil give særlig anledning til rejsning af denne type krav. Disse krav omtales derfor ikke yderligere.

4.2 Forældelsesreglernes betydning for krav om begravelseshjælp

Anvendelsen af forældelseslovens regler forudsætter, at der er tale om en fordring, jf. forældelseslovens § 1. Det må således i første omgang undersøges, under hvilke betingelser en borgers krav på udbetaling af begravelseshjælp kan udgøre en fordring i denne bestemmelses forstand.

Som anført ovenfor fremgår det af bestemmelsen i § 12, stk. 3, i 2015-bekendtgørelsen (og de tilsvarende bestemmelser i de tidligere gældende bekendtgørelser), at begravelseshjælp udbetales efter ansøgning. Behandlingen af en sådan ansøgning resulterer således i en forvaltningsretlig afgørelse, som går ud på, at ansøgningen enten afslås eller imødekommes. Denne afgørelse må antages at være konstituerende for borgerens krav på udbetaling i den forstand, at kravet ikke består, før der er indgivet ansøgning og truffet afgørelse herom.

Forud for kommunens eller Udbetaling Danmarks afgørelse i sagen har borgeren således ikke en formueretlig fordring, som kan være genstand for forældelse.

Ved en afgørelse, som giver borgeren *medhold* og fastslår en ret til udbetaling af begravelseshjælp er det imidlertid selvsagt, at der stiftes en fordring for borgeren. Sådanne sager er imidlertid uproblematiske, al den stund det må lægges til grund, at disse borgere uden videre har fået udbetalt begravelseshjælp.

Spørgsmålet er herefter, hvorvidt et *fejlagtigt afslag* på begravelseshjælp i form af afslag på genoptagelse af sagen ligeledes stifter et formueretligt krav for borgeren.

Det er i denne forbindelse nødvendigt at sondre mellem på den ene side afgørelser, som tager stilling til, om at borgeren har ret til en ydelse, og på den anden side afgørelser, som går ud på, at borgerens anmodning om genoptagelse ikke tages til følge med den virkning, at sagen slet ikke behandles.

Det er alene i førstnævnte tilfælde, hvor borgerens retsstilling afgøres, at der er truffet en forældelsesretlig relevant afgørelse, dvs. enten at der består eller at der ikke består et krav på begravelseshjælp. Efter min opfattelse er det således en forudsætning for stiftelsen af en formueretlig fordring mod forvaltningsmyndigheden, at denne har truffet en realitetsafgørelse. En uberettiget afvisning af realitetsbehandling medfører alene, at borgeren eventuelt efter de forvaltningsretlige regler kan have krav på at få sin sag behandlet, og som allerede anført er et sådant krav ikke omfattet af forældelsesloven.

I denne sag har visse kommuner efter det oplyste afvist udbetaling af formueafhængig begravelseshjælp under henvisning til, at der allerede var truffet afgørelse om udbetaling af minimumsbeløbet. En sådan afvisning af ansøgningen om formueafhængig begravelseshjælp indebærer ikke en stillingtagen til, om borgeren opfylder de retlige kriterier for at modtage ydelsen.

Det er efter min opfattelse uden betydning, at der tidligere er truffet afgørelse om tildeling af minimumsbeløbet. Som jeg har redegjort for i min udtalelse af 7. marts 2016 er den formueafhængig begravelseshjælp og minimumsbeløbet forskellige både for så vidt angår de bagvedliggende hensyn og de retlige tildelingskriterier. En afgørelse om tildeling af minimumsbeløbet indebærer således ikke, at der samtidig er taget stilling til borgerens ret til den formueafhængige begravelseshjælp.

Disse borgere har således aldrig fået realitetsbehandlet deres ansøgning om formueafhængig begravelseshjælp, og der er derfor efter min vurdering endnu ikke stiftet en fordring, som er omfattet af forældelsesloven. Dette må også gælde i et tilfælde som det foreliggende, selv om det ud fra ansøgningen må antages at være forholdsvis ligetil at bestemme, om ansøgeren er berettiget til hjælp, og i givet fald hvor meget.

Lidt forsimplet kan det udtrykkes sådan, at det krav, der tages stilling til, når borgeren uretmæssigt får afslag på en anmodning om genoptagelse, således ikke er et *formueretligt* krav på udbetaling af et beløb, men derimod et *forvaltningsretligt* krav på at få genoptaget sagen.

Sammenfattende bør det ovenstående efter min opfattelse føre til, at forældelsesreglerne ikke får betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Udbetaling Danmark kan afvise at behandle ansøgninger om formueafhængig begravelseshjælp, uanset om der er tale om krav omfattet af kategori 1, 2 eller 3 ovenfor.

4.3 Forvaltningsretlig genoptagelse af afgørelser om begravelseshjælp

Adgangen til at få genoptaget sager, hvor genoptagelse tidligere har været afvist med henvisning til udbetaling af minimumsbeløbet (kategori 1) og sager, hvor der ikke tidligere har været søgt om genoptagelse (kategori 2), skal bedømmes efter de almindelige forvaltningsretlige principper, som er beskrevet ovenfor i afsnit 3.2.

Det følger af gennemgangen af retsgrundlaget ovenfor, at der som udgangspunkt består en pligt for myndigheden til at genoptage sager, hvor der på grund af en forkert praksis er truffet ulovlige afgørelser. Denne pligt er ikke undergivet en tidsbegrænsning. Det følger også af det anførte ovenfor, at klagefristen på 4 uger i klage- og erstatningsloven (tidligere lov om offentlig sygesikring) er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Udbetaling Danmark har pligt til at genoptage sager om udbetaling af begravelseshjælp.

Hvis der er tale om en klart ulovlig praksis, hvis tilsidesættelse vil medføre væsentlige ændringer til gunst for borgeren, og hvis det ikke er forbundet med vanskeligheder at identificere sagerne, har myndigheden endvidere pligt til at genoptage *af egen drift*, jf. det ovenfor anførte om FOB 2003.357.

Det må i denne forbindelse være uden betydning, at den ulovlige praksis ikke er fastslået i en dom eller ved en afgørelse i en konkret sag, men i stedet beror på en generel ændring i retsopfattelsen hos den ansvarlige myndighed.

4.3.1 Krav i kategori 1

Det er min vurdering, at Udbetaling Danmark som udgangspunkt har pligt til *efter anmodning uden tidsbegrænsning* at genoptage de sager, hvor der uberettiget er givet afslag på genoptagelse af sager om formueafhængig begravelseshjælp (kategori 1).

Ved denne vurdering lægger jeg navnlig vægt på, at afgørelserne om afvisning af genoptagelse af sager, hvor der tidligere var udbetalt minimumsbeløb, har været til ugunst for borgeren, samt at der har været tale om en forholdsvis klar hjemmelsmangel for så vidt angår denne praksis.

Herudover lægger jeg vægt på, at udbetaling af den formueafhængige begravelseshjælp efter regelgrundlaget alene forudsætter kendskab til afdødes og eventuelt efterlevende ægtefælles formue, samt eventuelt dokumentation for afholdelse af begravelsesudgifter. Det fremgår af ansøgningsvejledningen på Udbetaling Danmarks og kommunernes hjemmeside¹⁵, hvilken dokumentation, der kræves til udbetaling af formueafhængig begravelseshjælp. Dokumentationen kan således enten være en skifteretsattest eller en boopgørelse. Disse oplysninger må antages at kunne tilvejebringes uden store vanskeligheder.

Efter min umiddelbare vurdering har Udbetaling Danmark dog ikke pligt til at genoptage disse sager af egen drift.

Jeg lægger herved vægt på, at det ikke uden videre kan antages, at genoptagelse af sagerne vil føre til, at afgørelsens resultat vil blive ændret. Som jeg nærmere har redegjort for i min udtalelse af 7. marts 2016 er det bl.a. en betingelse for retten til genoptagelse på baggrund af nye oplysninger om faktiske omstændigheder, at disse omstændigheder åbenbart kunne have fået indflydelse på afgørelsen.

På grund af den ulovlige praksis har kommunerne imidlertid aldrig taget stilling til, om dette kriterium var opfyldt for de genoptagelsesansøgninger, som blev afvist efter den ulovlige praksis. Det kan således ikke udelukkes, at nogle af de oprindelige genoptagelsesansøgninger godt kunne have været afvist med henvisning til, at de nye oplysninger om faktiske omstændigheder ikke kunne føre til en ændret vurdering. Dette kunne eksempelvis skyldes, at den oplyste formue oversteg det beløb, som gav ret til den formueafhængige begravelseshjælp.

Derudover har jeg også lagt vægt på, at den administrative behandling af sager om begravelseshjælp først med virkning fra 1. maj 2015 overgik til Udbetaling Danmark, jf. § 8 i lov nr. 523 af 29. april 2015. På baggrund heraf vil det umiddelbart være forventeligt, at tilvejebringelse af alle de sager, hvori der af kommunerne er truffet ulovlige afgørelser, vil være forbundet med administrative vanskeligheder. Hvis Udbetaling Danmark imidlertid selv vurderer, at tilvejebringelse og behandling af disse sager ikke vil være uforholdsmæssigt vanskeligt, kan der være pligt til genoptagelse af egen drift.

Udbetaling Danmark er naturligvis under alle omstændigheder *berettiget* til at genoptage disse sager af egen drift, hvis det ønskes.

Udbetaling Danmark vil i alle disse sager have pligt til ved omtale på sin hjemmeside samt annoncering i relevante medier at vejlede om retten til at få sagerne genoptaget, jf. den ovenfor omtalte UfR2006.960Ø. Denne oplysningspligt gælder uanset, om Udbetaling

¹⁵ <https://www.borger.dk/Sider/Begravelseshjaelp.aspx> under boksen "Hvad skal jeg sende med som dokumentation, når jeg søger?".

Danmark genoptager sagerne af egen drift eller efter anmodning. Efter min vurdering kan denne oplysningsforpligtelse varetages ved en tydelig besked øverst på siden om begravelseshjælp på Udbetaling Danmarks hjemmeside¹⁶ samt ved annoncering i et almindeligt dagblad.

4.3.2 *Krav i kategori 2*

Derudover er det min vurdering, at Udbetaling Danmark også har pligt til *efter anmodning uden tidsbegrænsning* at "genoptage" (jf. nedenfor om genoptagelse versus ny afgørelse) de sager, hvor der er udbetalt minimumsbeløb, men hvor den pågældende ikke efterfølgende har ansøgt om formueafhængig begravelseshjælp (kategori 2), forudsat at der siden afgørelsen om udbetaling af minimumsbeløb er fremkommet nye oplysninger om afdødes formue. Jeg har også ved denne vurdering lagt vægt på det, som er anført ovenfor om ulovligheden af kommunernes tidligere praksis.

For så vidt angår disse sager kan det imidlertid heller ikke uden videre antages, at sagen ved genoptagelse vil få et andet udfald. Årsagen til, at der i denne kategori af sager ikke er indgivet ansøgning om formueafhængig begravelseshjælp, er nemlig ikke nødvendigvis den ulovlige vejledning fra kommunerne. Den manglende ansøgning kan også blot skyldes den tilskudsberettigedes konstatering af, at boets midler oversteg det beløb, der giver ret til begravelseshjælp. Dette forhold taler efter min vurdering klart imod, at Udbetaling Danmark har pligt til på egen drift at genoptage sagerne.

Uanset årsagen er der i disse sager hverken truffet afgørelse om tildeling af formueafhængig begravelseshjælp eller afgørelse om afvisning af realitetsbehandling af en ansøgning herom. Som anført ovenfor bedømmes minimumsbeløb og formueafhængig begravelseshjælp efter forskellige kriterier. En efterfølgende ansøgning om formueafhængig begravelseshjælp er derfor strengt juridisk snarere en ansøgning om, at der træffes en ny afgørelse, som supplerer den tidligere afgørelse om tildeling af minimumsbeløbet, end en ansøgning om genoptagelse af den oprindelige afgørelse.

Konsekvensen af en ny ansøgning om formueafhængig begravelseshjælp bliver dermed, at det skal vurderes, om borgeren fortsat opfylder kriterierne for tildeling af ydelsen. Da der ikke er fastsat nogen ansøgningsfrist, skal Udbetaling Danmark alene vurdere, om oplysningerne om afdødes formue berettiger til udbetaling af formueafhængig begravelseshjælp efter gældende regler.

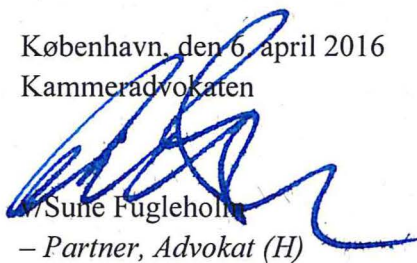
Udbetaling Danmark vil efter min opfattelse også i disse sager have pligt til at annoncere om retten til at ansøge om formueafhængig begravelseshjælp, jf. det ovenfor anførte. Det bemærkes hertil, at det efter min opfattelse er uden betydning, om Udbetaling Danmark i

¹⁶ <https://www.borger.dk/Sider/Begravelseshjaelp.aspx>

.....

denne annoncering omtaler forholdet som en ret til genoptagelse i stedet for en ret til at indgive ny ansøgning.

København, den 6. april 2016
Kammeradvokaten


/Sune Fugleholm
– Partner, Advokat (H)