603/00

Den 2. oktober 2000 blev i sag nr. 52.034:

xxxxx xxxxxxxxxxxxx
xxxxxxxxxxxxxxxxx xxx xx xx
xxxx xxxxxxxxx

mod

Tryg-Baltica Forsikring
Klausdalsbrovej 601
2750 Ballerup

afsagt sålydende

k e n d e l s e :

_____

Forsikringstageren, der har retshjælpsforsikring i Tryg-Baltica Forsikring, klager ved sin advokat over selskabets afvisning af at yde retshjælpsdækning til førelse af en sag dels for Folketingets Ombudsmand, dels mod Finansministeriet/Finansstyrelsen.

Klagerens advokat har i skrivelse af 15/12 1999 anført: "Kortfattet vedrører sagen den situation, at min klient har optaget studielån og at Finansstyrelsen (tidligere Hypotekbanken) og Finansministeriet har udarbejdet hjemmelavede regler, hvorefter min klient med trusler om lønindeholdelse er blevet pålagt at tilbagebetale studielån. Herved er hun blevet stillet i en situation, hvor hun har færre midler til rådighed end personer, der modtager kontanthjælp fra det offentlige og/eller er under gældssanering. Jeg har gjort gældende, at disse hjemmelavede regler er ugyldige, idet der helt mangler at blive foretaget et konkret skøn fra de offentlige myndigheders side. Herudover vedrører sagen det helt principielle spørgsmål, at Hypotekbanken med almindelig post har fremsendt en afgørelse til undertegnede som advokat for min klient uden at den pågældende skrivelse er kommet frem. Herved oversad jeg og dermed også min klient en klagefrist på 4 uger. Hverken min klient eller jeg er i konsekvens af den manglende fremkomst af afgørelsen blevet orienteret om afgørelsen og/eller eventuelle klagefrister. Endelig vedrører sagen det helt principielle spørgsmål om, hvorvidt Hypotekbanken i den foreliggende situation, hvor min klient er ansat i henhold til gældende overenskomst og hvor det er do-

kumenteret, at min klient aldrig vil blive i stand til at tilbagebetale studielån, er forpligtet til at eftergive min klients studielån, idet hendes situation er håbløs."

Selskabet har i skrivelse af 25/1 2000 anført: "Sagen drejer sig om afdragsafvikling, henholdsvis eftergivelse af et studielån, som blev overtaget af Hypotekbanken (nu Finansstyrelsen) i 1995, da vores forsikringstager havde fuldført sit studium. Der blev ydet foreløbig henstand med tilbagebetalingen, men i 1997 forlangte Hypotekbanken studiegælden afviklet med 900 kr. om måneden gældende fra 01.03.1997. ... Fra 1997 til 1999 har sagen verseret i Hypotekbanken og i rekursinstansen Finansministeriet. I forløbet blev der truffet afgørelse om, at afdragene skulle nedsættes til 550 kr. pr. måned, senere til 0 kr. for at ende på minimumssatsen 300 kr. pr. måned. Forsikringstagers advokat har gjort gældende, at Hypotekbankens administrative praksis, hvorefter der ved bedømmelsen af betalingsevnen lægges vægt på skyldnerens bruttoindkomst og ikke på nettoindkomsten, er forkert, og advokaten har forgæves bedt forvaltningen om dokumentation for sin faste praksis. Finansministeriet har senest ved afgørelse af 30.06. 1999 ikke anset denne praksis med at anvende bruttoindkomsten for at være ulovlig. Finansministeriet har i forløbet tiltrådt de afdrag, som Hypotekbanken fastsatte. Sideløbende anmodede forsikringstager om eftergivelse af studiegælden. Ansøgningen af 23. 04.1997 er tilsyneladende først påbegyndt en realitetsbehandling i Hypotekbanken medio juni 1998, jf. brev af 19.06.1998, hvor det meddeles vor forsikringstager, at ekspeditionstiden kan strække sig over 4-6 måneder. Da advokaten rykkede et halvt år senere, fik han tilsendt kopi af brev af 31.08.1998 stilet til advokatkontoret, og hvor Hypotekbanken afslog at behandle anmodningen, da der ikke var gået 12 år efter uddannelsesafslutning. Advokaten klagede over afgørelsen til Finansministeriet den 31.12.1998, og den 30.06.1999 afviste Finansministeriet at behandle klagen, da den ikke var modtaget inden klagefristens udløb den 29.09.1998. Advokaten klagede herefter ved brev af 20. 09.1999 til Folketingets Ombudsmand over Hypotekbanken og Finansministeriet. Klagepunkterne drejer sig primært om, 1) at Finansministeriet har afgjort, at klagefristen er udløbet, uagtet afgørelsen aldrig er kommet frem hverken til advokaten eller hans klient, 2) at Hypotekbanken har afvist at behandle ansøgningen om eftergivelse af studiegælden, og 3) at Hypotekbanken har truffet afgørelse om afdrag ud fra en ulovlig fast praksis (skøn under regel) uden at tage individuelle hensyn og uden at ville dokumentere denne praksis. Ved brev af 08.11.1999 har Folketingets Ombudsmand svaret, at han vil

behandle klagepunkt 1), at hans mulighed for at behandle klagepunkt 2) afhænger af hans undersøgelse af klagepunkt 1), og at klagepunkt 3) er tilbagesendt til Finansministeriet som rekursinstans for at behandle klagen over det fastsatte afdrag på 300 kr. og for at behandle klagen om afslag på aktindsigt. Vi bestrider ikke, at der er opstået en tvist, men det er ikke korrekt, som advokaten anfører, at vores brev af 03.12.1999 kan tolkes på den måde, at vi har accepteret, at der er tale om en rimelig tvist. I brevet giver vi direkte en begrundelse for, hvorfor vi ikke umiddelbart anser sagen for rimelig, idet vi henviser til den almindelige lighedsgrundsætning, som gælder inden for forvaltningen, og til at forsikringstager har arbejde til overenskomstmæssig løn. Allerede i brev af 14. 10.1999 har vi gjort opmærksom på, at vi ikke finder, at der for tiden er rimeligt grundlag for sagen. Men vi har åbnet mulighed for en fornyet retshjælpsmæssig overvejelse, såfremt sagen agtes ført videre, når ombudsmanden har udtalt sig, og den administrative rekurs, som ombudsmanden i et vist omfang har fået genåbnet, er bragt til ende. Princippet om, at forvaltningen har pligt til at skønne konkret i den enkelte sag, må sammenholdes med et andet væsentligt princip, nemlig at forvaltningen bør tilstræbe konsekvens og ensartethed i sine afgørelser. Det kan således være helt lovligt, at forvaltningen – som det ofte er tilfældet – opstiller vejledende regler for sit skøn. Hvad angår den sprungne klagefrist, bemærker vi, at det har sandsynligheden imod sig, at en offentlig myndighed ikke skulle have sendt et brev, som myndigheden kan dokumentere, at det har skrevet og journaliseret. Da det ikke er oplyst, at der skulle have været særlige uregelmæssigheder med hensyn til postforsendelsen i de pågældende postdistrikter i august/september 1998, må det antages, at brevet er kommet frem. Som sagen foreligger belyst på nuværende tidspunkt, finder vi, at hverken spørgsmålet om afdragsordningens fastsættelse eller spørgsmålet om eftergivelse af studiegælden vil føre til et gunstigt resultat for vores forsikringstager, hvorfor vi med henvisning til betingelsernes § 2, stk. 2 og § 5, stk. 1 fastholder, at der ikke kan ydes forhåndstilsagn om retshjælpsdækning til sagens førelse for Folketingets Ombudsmand og mod Finansministeriet/Finansstyrelsen (Hypotekbanken). Specielt hvad angår sagens førelse for Folketingets Ombudsmand, er det yderligere vores opfattelse, at der ikke er dækning af advokatbistand hertil, selv om sagen måtte anses for rimelig. Vores begrundelse er, at advokatbistand ved klage til Folketingets Ombudsmand ikke er nødvendig og dermed udgør en urimelig omkostning, jf. betingelsernes § 5, stk. 1. Af Ombudsmandsloven fremgår, at enhver kan indgive klage, og klagen er ikke knyttet til nogen bestemt form. Klagen kan dermed også afgives

mundtligt ved personlig henvendelse. Ombudsmanden afgør suverænt, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse. Sagens oplysning varetages af Ombudsmanden. Det fremgår af en artikel i Lov og Ret nr. 11 fra 1992 'Ombudsmandsinstitutionen. Borgernes værn mod systemet' af retschef Jens Møller, at baggrunden for indførelse af ombudsmandsinstitutionen ved grundlovsændringen af 1953 blev 'set som et værn – i første række for den enkelte borger – til håndhævelse af ret og rimelighed i forhold til administrationen. Ombudsmanden skulle kunne træde i funktion uden omkostninger for den pågældende borger i dennes og almenhedens interesse og påtale fejl og forsømmelser af enhver art i den offentlige administration. Ombudsmandens placering under Folketinget skulle sikre uafhængigheden over for administrationen.' Det fremgår endvidere af artiklen: 'Institutionens sagsbehandling er præget af tydelig grundighed, dels med hensyn til sagernes oplysning, dels med hensyn til udredning af det retlige grundlag for bedømmelsen. Man bestræber sig samtidig på i videst mulig udstrækning at inddrage parterne, i første række klageren, i sagens behandling. Tanken er, at ombudsmandens egen sagsbehandling så vidt muligt skal stå som et mønster for den administration, hvis sagsbehandling ombudsmanden skal bedømme.' Det er vores vurdering, at Ombudsmanden i de sager, som han undersøger, må betragtes som klagerens 'advokat', hvorfor advokatbistand til disse sager udgør unødvendige og urimelige omkostninger."

Klagerens advokat har heroverfor i skrivelse af 2/2 2000 anført: "Jeg kan i vid udstrækning tilslutte mig hændelsesforløbet, som det er skitseret i brev af 25. januar 2000. Det fremgår således, at det for en øvet medarbejder hos Tryg-Baltica tager 2 sider blot at referere, hvad sagen vedrører. Sagen er således kompleks og uoverskuelig for en ikke-jurist, og det har været helt nødvendigt for min klient at antage advokatbistand for at varetage sine interesser. Hertil kommer, at sagen er yderst principiel og kompleks vedrørende et helt centralt spørgsmål i den almindelige forvaltningsret – nemlig spørgsmålet om, hvorvidt Hypotekbanken har truffet afgørelse om afdrag ud fra en ulovlig fastsat praksis (skøn under regel) og endelig et helt andet og lige så principielt spørgsmål, nemlig spørgsmålet om, hvem der har bevisbyrden for, at et brev med en forvaltningsretlig afgørelse er modtaget (af undertegnede). Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Hypotekbanken har truffet en ulovlig afgørelse som følge af en hjemmelavet regel, som ikke har hjemmel i lovgivningen overhovedet, henviser jeg til sagens akter. Det fremgår

heraf, at min klient ved den afgørelse, Hypotekbanken træffer uden lovhjemmel, bliver stillet væsentligt ringere end personer, der er under gældssanering eller modtager socialhjælp. Vedrørende bevisbyrden for, at den forvaltningsretlige afgørelse er kommet frem til undertegnede, ligger det efter den gængse litteratur fast, at bevisbyrden herfor ubetinget ligger hos Hypotekbanken. Denne bevisbyrde er ikke løftet. Dermed er det min opfattelse, at det er oplagt, at jeg vil vinde en eventuel retssag herom. Da der imidlertid er tale om en offentlig institution, er der mulighed for at indbringe sagen for Ombudsmanden som hurtigere og billigere løsningsmodel. Jeg fastholder i det hele, at der skal meddeles retshjælpsdækning til sagens førelse for Ombudsmanden og imødeser herefter Ankenævnets stillingtagen til sagen."

Forsikringsbetingelserne indeholder bl.a. følgende bestemmelse: "**§ 5. Hvilke omkostninger er ikke dækket af retshjælpsforsikringen?** 1. Omkostninger, som ikke er afholdt med rimelig grund, f.eks. fordi sikrede ikke skønnes at have rimelig grund til at føre sagen, eller fordi disse ikke står i rimeligt forhold til sagens genstand."

Nævnet udtaler:
Forsikring & Pension har i responsum 3301 af 30/8 2000 udtalt følgende: "Retshjælpsforsikringens dækning opfattes i forsikringspraksis således, at den omfatter udgifter til bistand ved domstolsbehandling, men ikke bistand, medens sagen verserer i den offentlige forvaltning. Det er ligeledes i overensstemmelse med praksis, at selskabet har afslået at yde retshjælpsdækning i forbindelse med sagens indbringelse for Folketingets Ombudsmand."

Nævnet finder i overensstemmelse hermed, at det ikke kan pålægges selskabet at dække omkostningerne ved forelæggelse af sagen for Ombudsmanden, idet dette ikke indebærer en tvist i retshjælpsforsikringens forstand.

Idet nævnet endvidere finder, at klageren ikke på nuværende tidspunkt har rimelig grund til at anlægge en retssag,

b e s t e m m e s :

Klagen kan ikke tages til følge.

J. Hermann
formand