



Rentetilskud i tilfælde af misligholdelse af tilbagebetalings- ordning vedr. studiegæld

FOB nr. 84.213

Udtalt, at der i mangel af en i bekendtgørelsesform fastsat og kundgjort frist for indgivelse af ansøgning om rentetilskud i henhold til lov om gældssanering af statsgaranterede studielån efter min opfattelse ikke var tilvejebragt det fornødne hjemmelmæssige grundlag for administrationen af gældssaneringsordningen for tilskudsåret 1983/84, for så vidt angik ansøgningsfristen.

Kritiseret, at undervisningsministeriet i en bekendtgørelse dateret 6. januar 1984, og som først trådte i kraft den 20. januar 1984, for tilskudsåret 1984/85 fastsatte en ansøgningsfrist til den 5. januar 1984.

(J. nr. 1983-1287-713).

A klagede til mig over undervisningsministeriets afgørelse i skrivelse af 18. april 1983, hvorved ministeriet ikke imødekom hendes klage over, at statens uddannelsesstøtte afviste hendes ansøgning om rentetilskud i henhold til loven om gældssanering af statsgaranterede studielån under henvisning til, at ansøgningen var kommet for sent frem.

Det fremgik af de foreliggende oplysninger, at A den 5. januar 1983 kl. 14.50 ved personlig henvendelse afleverede en ansøgning til statens uddannelsesstøtte om rentetilskud for tilskudsåret 1983/84 i henhold til lov om gældssanering af statsgaranterede studielån. Ansøgningen blev af statens uddannelsesstøtte ved modtagelsen afvist ved statens uddannelsesstøttes skrivelse af 5. januar 1983 under henvisning til, at ansøgningen var afleveret efter kl. 12.00 og dermed var indgivet for sent.

A klagede i skrivelse af 30. januar 1983 til undervisningsministeriet over statens uddannelsesstøttes afvisning af hendes ansøgning.

Undervisningsministeriet afslog i skrivelsen af 18. april 1983 at imødekomme A's klage. Ministeriet gjorde opmærksom på, at A havde mulighed for at søge om rentetilskud for næste tilskudsår 1984/85, og at ansøgningsfristen da udløb den 5. januar 1984.

I sin klage til mig henviste A bl.a. til det, hun tidligere havde fremført over for statens uddannelsesstøtte og undervisningsministeriet, herunder om årsagen til, at ansøgningen blev indgivet til statens uddannelsesstøtte efter kl. 12.00.

I den foreliggende sammenhæng fandt jeg det ikke fornødent at komme nærmere ind på dette spørgsmål i sagen, jfr. nedenfor.

Samtidig med min anmodning om en udtalelse i anledning af A's klage udbad jeg mig i skrivelsen til undervisningsministeriet oplysning om, hvorvidt undervisningsministeren i henhold til bemyndigelsesbestemmelsen i loven om gældssanering af statsgaranterede studielån, § 13, havde eller agtede at fastsætte nærmere regler om ansøgningsfrister.

Undervisningsministeriet anførte i sin skrivelse i anledning af A's klage til mig bl.a. følgende:

»Ansøgningsfristen for tilskudsåret 1983/84 blev ... fastsat af undervisningsministeriet til den 5. januar 1983 kl. 12.00. ...

Ansøgningsfristen blev meddelt offentligt den 23. november 1982 ved en pressemeddelelse, ved annoncering i alle dagblade i Danmark, i Grønland og på Færøerne, ved OBS-indslag i TV (genudsendt 28. november) samt ved en informationsbrochure om gældssaneringsordningen og i ansøgningsskemaet, der fra denne dag (den 23. november 1982) kunne fås i alle banker og sparekasser.

I informationsbrochuren blev det om ansøgningsfristen anført, at »statens uddannelsesstøtte skal have din ansøgning senest onsdag den 5. januar 1983 kl. 12.00«, og på ansøgningsskemaet var nederst på forsiden med spærrede typer anført, at »Ansøgningsskemaet skal være statens uddannelsesstøtte, ... i hænde senest onsdag den 5. januar 1983 kl. 12.00«, ligesom det i vejledningen på bagsiden af skemaet blev gentaget, at ansøgningen skulle »indsendes til statens uddannelsesstøtte, ... der skal have den i hænde senest onsdag den 5. januar 1983 kl. 12.00« ...

...

Herudover er ansøgningsfristen fremhævet som et af de centrale punkter i en lang række skriftlige henvendelser til offentlige institutioner med videre, der måtte antages at have berøring med personer, der kunne have interesse i gældssaneringsordningen.

Det er statens uddannelsesstøttes og ministeriets opfattelse, at man hermed inden for de givne tidsmæssige og økonomiske rammer har truffet alle rimelige foranstaltninger med henblik på information om ansøgningsfristen, ...

Det er endvidere statens uddannelsesstøttes og ministeriets opfattelse, at det gennem de truffede foranstaltninger var muligt for alle låntagere, som i den pågældende periode i rimeligt omfang søgte at holde sig generelt orienteret om den nye tilskudsordning, at gøre sig bekendt med ansøgningsfrist m.v.

...

Ministeriet finder ikke, at ... (den) ændring af ansøgningsfristen, der nu fremgår af § 4 (hvorefter ansøgningen skal være statens uddannelsesstøtte i hænde senest den 5. januar i det år, hvori tilskudsåret begynder; min tilføjelse) i undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 1984 om rentilskud til statsgaranterede studielån, kan tillægges betydning for ansøgninger, som indgik for sent i tilskudsåret 1983-84.

...«

Herefter anmodede jeg undervisningsministeriet om en udtalelse om årsagen til, at ministeriet først ved bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 1984, der trådte i kraft den 20. januar 1984, i henhold til loven om gældssanering af statsgaranterede studielån i bekendtgørelsesform fastsatte regler, herunder om ansøgningsfrist. Jeg bad endvidere ministeriet om at udtale sig om betydningen for ansøgninger indgivet efter den 5. januar 1983 kl. 12.00 vedrørende tilskudsåret 1983/84 af, at der ikke i bekendtgørelsesform var fastsat en ansøgningsfrist, og om betydningen for ansøgninger efter den 5. januar 1984 vedrørende tilskudsåret 1984/85 af, at bekendtgørelsen af 6. januar 1984 først trådte i kraft den 20. januar 1984, men indeholdt en ansøgningsfrist pr. den 5. januar 1984.

I sin besvarelse anførte undervisningsministeriet om årsagen til, at ministeriet først fastsatte regler, herunder om ansøgningsfrist, ved bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 1984 om rentetilskud til statsgaranterede studielån, at det måtte »erindres, at gældssanering i form af rentetilskud til hjælp ved tilbagebetalingen af statsgaranterede studielån er en helt ny ordning, at loven, som skal til revision i folketingsåret 1984-85, blev udarbejdet uden forudgående udvalgsbetænkning og at den af hensyn til låntagerne blev sat i kraft så hurtigt som muligt.«

Undervisningsministeriet anførte endvidere, at bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 13 er en fakultativ bestemmelse, at det forudsætningsvis fremgår af loven, at rentetilskudsordningen var baseret på, at der blev indgivet en ansøgning om rentetilskud for hvert tilskudsår, og at ministeriet derfor anså sig umiddelbart for beføjet til at fastsætte en ansøgningsfrist, som man iværksatte betydelige bestræbelser på at annoncere i dagspressen m.v., foruden at fristen blev klart og tydeligt angivet på ansøgningsmaterialet.

Under hensyn hertil fandt ministeriet ikke, at det forhold, at ansøgningsfristen først blev fastsat i bekendtgørelsesform, da bestemmelserne i henhold til lovens § 13 i øvrigt var klar til udstedelse, burde få betydning for ansøgninger vedrørende tilskudsåret 1983/84 indgivet efter fristens udløb den 5. januar 1983 (kl. 12.00), og at tilsvarende gjorde sig gældende, for så vidt angik ansøgninger vedrørende tilskudsåret 1984/85, indgivet efter fristens udløb den 5. januar 1984. Ministeriet bemærkede dog herved, at ministeriet efterfølgende måtte »erkende, at det nok have været mere hensigtsmæssigt ikke at tillægge bekendtgørelsen tilbagevirkning fra den 1. januar 1984.«

Jeg udtalte herefter følgende i en skrivelse til A:

»Lov nr. 292 af 9. juni 1982 om gældssanering af statsgaranterede studielån indeholder ingen frist for indgivelse af ansøgning om rentetilskud. Derimod indeholder lovens § 13 en bemyndigelse for undervisningsministeren til at fastsætte visse nærmere angivne regler, herunder om ansøgningsfrist. Bestemmelsen har følgende indhold:

»Undervisningsministeren kan fastsætte nærmere regler om ansøgningsfrist, ansøgningens indhold, beregningsgrundlaget, herunder indtægts-

og formuegrundlaget, og om anvisning af rentetilskud, herunder om tilskuddets ophør.«

Bemyndigelsen blev i bekendtgørelsesform først benyttet ved udstedelsen af undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 1984 om rentetilskud til statsgaranterede studielån. Bekendtgørelsens § 4, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse om fristen for indgivelse af ansøgning om rentetilskud:

»Ansøgning om rentetilskud, herunder også om rentetilskud til studie-gæld i Hypotekbanken, indsendes til Statens Uddannelsesstøtte ... Ansøgningen skal være Statens Uddannelsesstøtte i hænde senest 5. januar i det år, hvori tilskudsåret begynder.«

I bekendtgørelsens § 22 er det bestemt, at bekendtgørelsen »træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende og har virkning fra 1. januar 1984«. Det nummer af Lovtidende, hvori bekendtgørelsen var optaget udkom den 19. januar 1984, således at bekendtgørelsen trådte i kraft den 20. januar 1984.

Det spørgsmål, der foreligger til min bedømmelse, er, om det var berettiget at afvise Deres ansøgning, der blev afleveret den 5. januar 1983, kl. 14.50, under henvisning til, at ansøgningen var for sent indgivet.

Herom skal jeg bemærke følgende:

Det følger af bestemmelsen i lovens § 5, at ansøgninger om rentetilskud forudsættes indgivet inden en vis frist. § 5, stk. 1, har følgende indhold:

»På grundlag af de indkomne ansøgninger og den givne bevilling fastsætter undervisningsministeren for et tilskudsår ad gangen rentetilskudsprocenten, ...«

Det er en forudsætning for i medfør af denne bestemmelse at kunne fastsætte størrelsen af rentetilskudsprocenten for det pågældende tilskudsår (der går fra den 1. april til den 31. marts, jfr. lovens § 2, stk. 2), at samtlige ansøgninger er indkommet på beregningstidspunktet.

I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1981-82, tillæg A, sp. 4923) er der herom bl.a. anført følgende:

» ...

Den (gældssaneringen som en bevillingsstyret ordning; min tilføjelse) vil blive realiseret på den måde, at der efter en opgørelse af behovet på grundlag af de inden for ansøgningsfristen indkomne ansøgninger, foretages en beregning af størrelsen af det rentetilskud, som i det pågældende tilskudsår kan ydes til den tilskudsberettigede andel af studiegælden inden for den på finansloven givne bevilling.

...«

Også bestemmelserne i lovens §§ 2 og 6 og lovforslagets bemærkninger hertil bygger på en forudsætning om en (bindende) ansøgningsfrist. Der er således i bemærkningerne til lovforslagets § 6 (Folketingstidende 1981-82, tillæg A, sp. 4923) bl.a. anført følgende:

»For at opnå rentetilskud må ansøger udfylde ansøgningskemaet efter de regler, som bliver fastsat af undervisningsministeren, og indsende det inden ansøgningsfristens udløb, jfr. § 13. Mangelfulde eller for sent indgivne ansøgninger berettiger ikke til gældssanering i det pågældende tilskudsår.

...«

På baggrund af det ovenfor anførte må det efter min opfattelse lægges til grund, at gældssaneringsloven indeholder en forudsætning om en frist for ansøgningernes indgivelse, og at denne frist må udløbe på et tidspunkt, der ligger forud for det pågældende tilskudsårs begyndelse (1. april). Derimod giver loven eller dens forarbejder efter min opfattelse ikke støtte for, at der umiddelbart skulle gælde en ansøgningsfrist, der udløber på en *bestemt* dato forud for den 1. april.

Det er herefter min opfattelse, at den ansøgningsfrist for tilskudsåret 1983/84, som undervisningsministeriet fastsatte til den 5. januar 1983 kl. 12.00, ikke kan udledes af gældssaneringsloven eller dennes forarbejder, men alene kan støttes på en udnyttelse af bemyndigelsen i lovens § 13, jfr. således også bemærkningerne til lovforslagets § 16.

Bestemmelsen i lovens § 13 fremtræder efter sin ordlyd som en helt sædvanlig bemyndigelsesbestemmelse, hvis udnyttelse forudsætter anvendelse af bekendtgørelsesformen. At dette har været forudsat, synes også at fremgå af bemærkningerne til lovforslagets § 9, hvor det er anført, at »det nærmere tidspunkt for anvisning af rentetilskud til låntageres konti i pengeinstitutterne vil blive fastsat ved bekendtgørelse, jfr. § 13«, se Folketingstidende 1981-82, tillæg A, sp. 4925. Det anførte er endvidere i god overensstemmelse med den almindelige antagelse, at administrative bestemmelser, som udstedes i henhold til en bemyndigelsesbestemmelse i en lov, og som indebærer en normering af borgernes retsposition i forhold til det offentlige, bør udfærdiges som bekendtgørelser, der kundgøres i Lovtidende. Jeg henviser herved til to sager, der er omtalt i ombudsmandens beretning for året 1979, s. 275, og 1980, s. 677. Anvendelse af bekendtgørelsesformen må efter min opfattelse i særlig grad være påkrævet med hensyn til fastsættelse af ansøgnings- eller klagefrister, hvis overholdelse er en nødvendig betingelse for at ansøgeren eller klageren har et retskrav på at få sin sag undergivet realitetsbehandling.

I det foreliggende tilfælde har undervisningsministeriet vel fastsat en ansøgningsfrist for tilskudsåret 1983/84 og udfoldet en række bestræbelser på at informere om den fastsatte frist. Ansøgningsfristen er imidlertid ikke fastsat i den foreskrevne form, og der er ikke sket kundgørelse i overensstemmelse med reglerne herom i lovtidendelovens § 2, jfr. § 3, hvorefter offentliggørelse igennem Lovtidende er den »bindende bekendtgørelsesform«.

Det følger af det anførte, at der efter min opfattelse ikke var tilvejebragt det fornødne hjemmelsmæssige grundlag for administrationen af gælds-saneringsordningen for tilskudsåret 1983/84, for så vidt angår ansøg-ningsfristen.

Jeg har gjort undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse og har anmodet ministeriet om at meddele mig, hvad ministeriet agter at foreta-ge på det nu foreliggende grundlag.

Jeg har endvidere i medfør af ombudsmandslovens § 10 og § 11 i den for ombudsmanden fastsatte instruks fundet at måtte gøre folketingets retsudvalg og undervisningsministeren bekendt med forholdet.

I min samtidige skrivelse til undervisningsministeren anførte jeg endvide-re følgende:

» ...

Det, der er anført (i min skrivelse til A) om tidspunktet for ikrafttrædelsen af undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 2 af 6. januar 1984, in-debærer tillige, at der også, for så vidt angår ansøgningsfristen vedrø-rende *tilskudsåret 1984/85*, foreligger en tilsvarende hjemmelsmangel. Jeg bemærker i den forbindelse, at undervisningsministeriets bekendtgø-relse først er udstedt, efter at jeg i min skrivelse af 23. december 1983 i anledning af klagen i den konkrete sag bl.a. havde anmodet under-visningsministeriet om oplysning om, hvorvidt undervisningsministeren i henhold til loven om gældssanering af statsgaranterede studielån, § 13, havde fastsat eller agtede at fastsætte nærmere regler om ansøgnings-frist.

På denne baggrund må jeg finde det særdeles beklageligt, at under-visningsministeriet i en bekendtgørelse dateret 6. januar 1984, og som først trådte i kraft den 20. januar 1984, for tilskudsåret 1984/85 fastsatte en ansøgningsfrist til den 5. januar 1984.

Jeg finder anledning til at tilføje følgende:

Ifølge § 5, stk. 1, i den gældende lov om gældssanering af statsgarante-rede studielån fastsætter undervisningsministeren tilskudsprocenten for et tilskudsår ad gangen på grundlag af de indkomne ansøgninger og den givne bevilling.

I et af undervisningsministeren den 13. december 1984 fremsat forslag til ændring af loven (L 108) har ministeren bl.a. stillet forslag om ændring af lovens § 5, stk. 1, således at også rentetilskudsprocenten for de foregå-ende tilskudsår indgår i grundlaget for ministerens fastsættelse af rente-tilskudsprocenten for det kommende tilskudsår.

Forslaget indebærer - må jeg forstå - at den årlige rentetilskudsprocent ikke fremkommer blot ved en mekanisk beregning på grundlag af den på finansloven givne bevilling og de ansøgninger, der opfylder betingelserne for at komme i betragtning. Forslaget tilsigter at give ministeren hjemmel til - på et mere skønsmæssigt grundlag - på baggrund af rentetilskuds-

procenterne i de foregående år at »korrigere« den beregnede tilskudsprocent med henblik på at undgå, at en nedgang i ansøgningsmassen medfører en betydelig forøgelse af tilskudsprocenten.

Jeg finder i den forbindelse at burde henlede opmærksomheden på, at der i forbindelse med den foreslåede ændrede fastsættelsesmåde opstår spørgsmål om, hvorvidt den årlige rentetilskudsprocent bør fastsættes i form af bekendtgørelse, der kundgøres i Lovtidende i overensstemmelse med reglerne herom i lovtidendeloven, eller om at tilvejebringe den fornødne hjemmel for anden fastsættelses- og offentliggørelsesmåde.

...«

I skrivelse af 13. maj 1985 underrettede undervisningsministeriet mig om et udkast til ændringsforslag til forslaget til lov om ændring af gældssaneringsloven (L 108). Ved ændringsforslaget foreslås tilvejebragt hjemmel for at yde rentetilskud til personer, der på grund af overskridelse af ansøgningsfristen ikke har opnået rentetilskud i tilskudsårene 1983/84 og 1984/85. En ansøgningsfrist for disse tilskudsår blev foreslået fastsat i loven til den 16. september 1985. Endvidere indeholdt ændringsforslaget bl.a. et forslag om, at den årlige rentetilskudsprocent offentliggøres i Statstidende.

I skrivelse af 20. maj 1985 til undervisningsministeriet anerkendte jeg modtagelsen af ministeriets svar og meddelte, at jeg herefter ikke foretog yderligere i sagen.