

Vejledning om processen for behandling af klagesager på universitetsområdet

December 2023

Udgivet af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen
Haraldsgade 53
2100 København Ø
Tel.: 7231 7800
ufs@ufm.dk
www.ufm.dk

Indledning

Denne vejledning omhandler universiteternes behandling af klagesager i henhold til universitetslovens § 34, stk. 1. Klageadgangen omfatter heltids- og deltidsstuderende på bachelor- og kandidatuddannelser samt akademiske overbygningsuddannelser og ph.d.-studerende. Efter fast praksis omfatter klageadgangen endvidere ansøgere til disse uddannelsesaktiviteter.

Vejledningen beskriver processen for behandling af klagesager, idet universiteterne ikke længere har mulighed for at etablere interne rekursordninger.

Det betyder, at når universitetet modtager en klage over en forvaltningsretlig afgørelse, skal universitetet følge den proces for behandlingen af klagen, som fremgår af den relevante bekendtgørelse.

Danske universiteter

De danske universiteter er statsfinansierede selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn af uddannelses- og forskningsministeren.

Det medfører, at der ikke består et administrativt over-/underordningsforhold mellem universiteterne og Uddannelses- og Forskningsministeriet. Der er derfor ikke en ulovbestemt klageadgang til ministeriet.

Imidlertid er det bestemt ved lov, at universitetsstuderende skal have adgang til at påklage retlige spørgsmål til uddannelses- og forskningsministeren.

Universitetsloven

Adgangen til at påklage afgørelser til uddannelses- og forskningsministeren fremgår af universitetslovens § 34, stk. 1, der har følgende ordlyd:

"§ 34. Retlige spørgsmål ved universiteternes afgørelser om studerendes forhold kan indbringes for ministeren efter regler fastsat af denne".

For at forstå bestemmelsens indhold er det vigtigt at være bekendt med den nærmere betydning af de to begreber "afgørelse" og "studerendes forhold".

Begrebet "afgørelse" skal forstås i overensstemmelse med det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1. Ifølge forvaltningsloven går en afgørelse ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et konkret tilfælde.

Begrebet "studerendes forhold" er meget bredt og omfatter som hovedregel alle de spørgsmål og sager, der har relation til et universitetsstudium.

Hvem er klageberettiget?

Alle optagne og indskrevne studerende er klageberettigede, for så vidt angår afgørelser, hvor de er part. Dette gælder, uanset om den studerende er optaget på en hel uddannelse på heltid eller deltid, eller vedkommende er optaget og indskrevet på enkeltfag.

Efter styrelsens faste praksis anses ansøgere til universitetsuddannelser også for at være omfattet af klageadgangen.

Partsstatus

Ansøgere og adressater for afgørelsen anses for at have partsstatus. En ansøger kan f.eks. være en person, der har ansøgt om optagelse på universitetet, om dispensation fra en regel, om særlige prøvevilkår eller om ekstra prøveforsøg.

Afgørelsens adressat omfatter den eller de personer, som afgørelsen direkte retter sig til. Der kan opstå sager, hvor universitetets afgørelse efter en konkret vurdering har så

generel karakter, at afgørelsen må anses for en generel forvaltningsakt uden nogen adressater.

Sagsforløbet på universitetet

Hvordan opstår sagen på universitetet?

En afgørelsessag på universitetet kan opstå på flere måder:

Universitetet kan rejse sagen.

Eksempler:

Sager om eksamenssnyd, overtrædelse af andre disciplinære regler, opbrugte prøvefor-søg i et fag, overskridelse af den maksimale studietid eller manglende beståelse af før-steårsprøven.

Den studerende eller en ansøger kan rejse sagen ved ansøgning eller ved indgivelse af en klage.

Eksempler:

Ansøgning om optagelse, dispensation eller særlige prøvevilkår.

Klage over en eksamen, afslag på optagelse, afslag på dispensation eller afslag på sær-lige prøvevilkår.

Hvem behandler sagen på universitetet?

Universitetsloven fastsætter meget få regler om, hvem der skal behandle en sag.

Det følger af universitetslovens § 14, stk. 1, at rektor har ansvaret for universitetets daglige ledelse. Den øvrige ledelse varetager således deres opgaver efter bemyndigelse fra rektor. Formelt behandler universitetets administration derfor sager efter delegation fra rektor.

Dog har studienævnene ved lov fået tillagt kompetence til at behandle og træffe afgørelse i sager om merit og dispensation, jf. universitetslovens § 18, stk. 4.

Hvilke merit- og dispensationssager studienævnet skal behandle, skal fortolkes i lyset af den indledende bemærkning til § 18, stk. 4, om, at studienævnet skal sikre tilrettelæg-gelse, gennemførelse og udvikling af uddannelse og undervisning. Det er ikke et krav, at dispensationsansøgningen angår faglige spørgsmål. Ansøgningen kan angå f.eks. frist-udsættelse.

Universitetets afgørelse af sagen

Hvis en afgørelse ikke giver den studerende eller ansøgeren fuldt ud medhold, skal afgørelsen forsynes med en klagevejledning.

Klagevejledningen skal altid henvise til den instans, der er angivet som næste led i den relevante bekendtgørelse. Endvidere skal klagevejledningen oplyse om fremgangsmåden ved indgivelse af klage samt klagefrist.

Universitetet skal følge den proces for behandling af klagen, som fremgår af den relevante bekendtgørelse. Universitetet må således ikke på eget initiativ indsætte flere led i sagsbehandlingen, end dem der fremgår af bekendtgørelsen, f.eks. intern rekurs eller internt fastsat remonstration.

Når universitetet har truffet afgørelse i en sag og meddelt afgørelsen til den studerende eller ansøgeren, er sagen i første omgang afsluttet fra universitetets side.

Hvis den studerende eller ansøgeren ikke er tilfreds med universitetets afgørelse, kan vedkommende henvende sig til universitetet og bede om, at universitetet genoptager behandlingen af sagen og ændrer afgørelsen. Dette kaldes for remonstration.

Remonstration (genoptagelse)

Ved remonstration forstås, at studerende henvender sig til universitetet med det formål at få universitetet til at genoptage en tidligere afgjort sag, med henblik på at universitetet ændrer afgørelsen.

Det har betydning for sagsbehandlingen, om klager henvender sig til universitetet, før eller efter klagefristen er udløbet.

Efter klagefristens udløb

Når klagefristen er udløbet, står universitetets afgørelse ved magt. Dette forhindrer dog ikke, at den studerende eller ansøgeren kan henvende sig med en anmodning om genoptagelse af sagen. Der er ikke nogen frister for, hvornår en klager senest kan henvende sig med en anmodning om genoptagelse.

Den studerende eller ansøgeren har som udgangspunkt ikke krav på, at universitetet genoptager behandlingen af den materielle sag. Efter de ulovbestemte regler har universitetet dog pligt til at genoptage sagen i tre tilfælde.

1. Det første tilfælde omhandler den situation, at den studerende eller ansøgeren har fremsendt 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 universitetets oprindelige stillingtagen til sagen.
2. En anden situation er, at universitetet ved den oprindelige behandling af sagen har begået væsentlige sagsbehandlingsfejl, som har eller kan have haft betydning for sagens udfald.
3. Den tredje situation angår væsentlige ændringer i retsgrundlaget for den oprindelige afgørelse, der på grund af tilbagevirkende kraft påvirker udfaldet af den oprindelige afgørelse.

At universitetet skal genoptage sagen, er dog ikke ensbetydende med, at den oprindelige afgørelse bliver ændret. Det afhænger af universitetets fornyede behandling af sagen.

Afviser universitetet at genoptage behandlingen af sagen, anses afvisningen for en forvaltningsretlig afgørelse, som skal forsynes med en klagevejledning. Hvis afgørelsen påklages til styrelsen, vil styrelsens retlige behandling af sagen alene omfatte universitetets afvisning af at genoptage sagen.

Hvis universitetet beslutter at genoptage behandlingen af den materielle sag, er der tale om en procesledende beslutning. Efter den fornyede behandling af sagen træffer universitetet en forvaltningsretlig afgørelse, som skal forsynes med en klagevejledning, medmindre afgørelsen giver klageren fuldt ud medhold.

Før klagefristens udløb

En anmodning om genoptagelse af en sag afbryder ikke en eventuel klagefrist. Efter omstændighederne kan en anmodning om genoptagelse tillige opfattes som en klage til styrelsen. Er universitetet i tvivl om, hvorvidt den studerendes henvendelse tillige skal forstås som en klage over universitetets afgørelse, kan universitetet rette henvendelse til den studerende for nærmere afklaring af spørgsmålet.

Angår den studerendes eller ansøgers anmodning alene en anmodning om genoptagelse, og afviser universitetet at genoptage behandlingen af sagen, anses afvisningen for en forvaltningsretlig afgørelse, som skal forsynes med en klagevejledning. Hvis afgørelsen påklages til styrelsen, vil styrelsens retlige behandling af sagen alene omfatte universitetets afvisning af at genoptage sagen.

Angår den studerendes eller ansøgers anmodning både en anmodning om genoptagelse og en klage, skal universitetet fortsætte behandlingen af klagesagen og i den forbindelse lave en konkret vurdering af, hvilke sagsskridt den studerendes eller ansøgerens ønske om remonstration fører til.

Hvis sagen har været behandlet i styrelsen

Henvender en studerende eller ansøger sig til universitetet i en sag, hvor styrelsen har truffet den seneste afgørelse, skal universitetet videresende anmodningen om genoptagelse til styrelsen. Fordi styrelsen er den sidste myndighed, der har behandlet sagen, skal styrelsen tage stilling til, om der er grundlag for at genoptage behandlingen af den materielle sag.

Vurderer styrelsen, at universitetet bør behandle sagen igen i første instans, vil styrelsen hjemvise sagen til fornyet behandling på universitetet.

Rekurs (klage)

I stedet for at anmode om remonstration kan den studerende eller ansøgeren vælge at klage til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen over universitetets afgørelse. Vælger den studerende eller ansøgeren at benytte sig af sin ret til at klage, skal universitetet sende

sagen til behandling i styrelsen i henhold til den klagebestemmelse, der fremgår af den relevante bekendtgørelse.

De universitære bekendtgørelser indeholder en bestemmelse om klageadgang til styrelsen. Bestemmelsen kan have følgende ordlyd:

"Universitetets endelige afgørelser kan indbringes for Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, når klagen vedrører retlige spørgsmål. Klagefristen er 2 uger, fra den dag afgørelsen er meddelt.

Stk. 2. Klagen indgives til universitetet, der udarbejder en udtalelse, som klageren skal have lejlighed til at kommentere inden for en frist af mindst en uge. Universitetet sender herefter den samlede sag til behandling i styrelsen."

Når universitetet modtager en klage til styrelsen, skal rektoratet, eller den, som rektor har bemyndiget¹, hurtigst muligt udarbejde en udtalelse og partshøre klager over udtalelsen. Efter modtagelse af klagers bemærkninger, eller efter at fristen for at indsende kommentarer er udløbet, sender rektoratet den samlede sag til behandling i styrelsen.

Hvis rektoratet i forbindelse med udarbejdelse af udtalelsen vurderer, at sagen lider af væsentlige retlige mangler, kan rektoratet gribe ind over for afgørelsen, medmindre afgørelsen er truffet af et kollegialt organ som f.eks. et studienævn eller et ankenævn.

Ifølge reglerne i universitsloven har de kollegiale organer fået tillagt afgørelseskompetence i visse sagstyper. Er afgørelsen truffet af et kollegialt organ, kan rektoratet sende sagen tilbage til nævnet, med anmodning om at nævnet tager stilling til de væsentlige retlige mangler. Idet nævnet har den originære kompetence til at træffe afgørelse i sagen, kan rektoratet ikke omgøre eller ændre nævnets afgørelse.

Universitsloven fastlægger en en-strengt ledelsesstruktur, som indebærer, at al virksomhed på universitetet som udgangspunkt sker efter delegation fra rektor.

Efter de almindelige regler om delegation har rektor de sædvanlige over-/underordningsbeføjelser i forhold til de enheder, som kompetencen er delegeret til. I medfør heraf kan rektoratet give bindende tjenestebefalinger, kan lave call-in og selv træffe en ny afgørelse.

Disse beføjelser består ikke, for så vidt angår de kollegiale organers behandling af studenterklagesager.

Er manglerne ikke væsentlige, kan sagen fremsendes til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen ledsaget af en bemærkning i udtalelsen om manglernes karakter og baggrunden for, at universitetet ikke har foretaget sig yderligere.

Klagesager skal sendes til styrelsen via rektoratet. Alle relevante dokumenter skal indsendes. Hvilke dokumenter, der skal medsendes, beror på en konkret vurdering af sagens karakter og nærmere omstændigheder. Styrelsen henviser til sit brev af 5. oktober 2023.

¹ Jf. universitslovens § 14, stk. 1.

Universitetets genbehandling af en sag under klagesagsbehandling

Har en studerende klaget til styrelsen over universitetets afgørelse, har den studerende ret til at få sin sag behandlet i styrelsen. Dette gælder i alle tilfælde, også selvom universitetet vælger at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

Træffer universitetet en ny afgørelse i sagen, skal universitetet orientere den studerende eller ansøgeren om den nye afgørelse. Universitetet bør endvidere anmode den studerende eller ansøgeren om bemærkninger til afgørelsen samt informere om, at klagesagen fortsat behandles.

Medfører genbehandlingen af sagen, at den studerende eller ansøgeren får fuldt ud medhold, følger det dog af de almindelige forvaltningsretlige regler, at klagesagen bortfalder.

Omfanget af styrelsens klagesagsbehandling

Styrelsens behandling af en klagesag er ikke begrænset til de forhold, som klageren anfører i sin klage og sagen i øvrigt. Styrelsen foretager således en fuld prøvelse af alle retlige spørgsmål i sagen.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsens behandling af sagen

Når styrelsen modtager en sag, undersøger vi først, om afgørelsen efter vores opfattelse er en forvaltningsretlig afgørelse, eller om sagen angår faktisk forvaltningsvirksomhed.

Hvad angår faktisk forvaltningsvirksomhed, har Folketingets Ombudsmand udtalt i FOB 2023.18:

"Afvikling af undervisning og eksamen generelt må anses for faktisk forvaltningsvirksomhed. Det gælder både for den rent praktiske daglige tilrettelæggelse heraf og for en række af de beslutninger, som myndighederne træffer i forbindelse hermed, f.eks. om hvordan en skriftlig eksamensopgave skal indleveres, og på hvilket sted og tidspunkt en eksamen skal afholdes.

Afgrænsningen af, om der er tale om en afgørelse, må herefter i det væsentligste ske ud fra en vurdering af, om der er tale om en udtalelse fra en forvaltningsmyndighed, som udstedes på offentligt grundlag, som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være ret, og som retter sig imod eksterne modtagere."

Desuden ser styrelsen på, om klagefristen er overholdt, og om sagen har fulgt den proces, som fremgår af den relevante bekendtgørelse.

Klagefristen fremgår normalt af den relevante bekendtgørelse. Medmindre det direkte fremgår af bekendtgørelsen, at universitetet kan dispensere fra klagefristen, er det styrelsen, der har dispensationskompetencen.

Har universitetet hjemmel til selv at fastsætte en frist, har universitetet også kompetence til at dispensere fra fristen.

Hvis formalia er overholdt, kvitterer styrelsen for modtagelsen af sagen og oplyser samtidig om styrelsens forventede sagsbehandlingstid. Vi sender kvittering til både klageren og det relevante universitet.

Styrelsens prøvelse omfatter alene retlige spørgsmål, dvs. legalitetskontrol. Det indebærer, at vi ikke kan tage stilling til faglige spørgsmål og universitetets skønsudøvelse, medmindre skønnet overskrider de retlige rammer.

Styrelsens reaktionsmuligheder

Styrelsen stadfæster universitetets afgørelse, hvis styrelsens behandling af sagen viser, at der ikke er retlige mangler.

Finder styrelsen i en konkret sag, at universitetets afgørelse er behæftet med retlige mangler, har styrelsen følgende reaktionsmuligheder:

Stadfæstelse. Hvis den retlige mangel er mindre alvorlig eller ikke har haft betydning for sagens udfald, stadfæster styrelsen universitetets afgørelse. Styrelsens afgørelse kan dog indeholde en grad af kritik af universitetets sagsbehandlingsfejl.

Ophævelse. Hvis den retlige mangel er mere alvorlig, kan styrelsen vælge at ophæve universitetets afgørelse. Det kan f.eks. ske, hvis der efter styrelsens opfattelse ikke er hjemmel til at træffe den afgørelse, som universitetet har truffet.

Hjemvisning. Ved mere alvorlige retlige mangler hjemviser styrelsen sagen til fornyet behandling på universitetet, idet sagen som hovedregel skal behandles af universitetet som førsteinstans.

Ændring. Viser styrelsens sagsbehandling, at universitetets afgørelse er forkert, og styrelsen med sikkerhed kan træffe den korrekte afgørelse, kan styrelsen ændre universitetets afgørelse ved at lade styrelsens afgørelse erstatte universitetets afgørelse. Dette sker som altovervejende hovedregel alene, hvor afgørelsen af sagen beror på retsændelse og ikke skønsudøvelse.

Sagsbehandlingstid

Forvaltningsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstid. Generelt skal sagen dog behandles, så hurtigt som muligt. Der henvises til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v.

At påse sagsbehandlingstiden er ikke en del af legalitetskontrollen. Styrelsen er imidlertid ikke kun rekursinstans, idet vi også fører tilsyn med universiteternes virke, jf. universitetslovens § 1, stk. 2.

Styrelsen vurderer som tilsynsmyndighed universitetets sagsbehandlingstid. Hvis klagesagen viser, at universitetets sagsbehandlingstid har været for lang, vil vi udarbejde en tilsynsudtalelse, som vi sender sammen med styrelsens afgørelse i klagesagen. I tilsynsudtalelsen vil vi gøre nærmere rede for, hvorfor vi har vurderet, at sagsbehandlingskravene ikke har levet op til den forventede sagsbehandlingstid, jf. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse.