



FOB 04.508

Ansøgning om SU. Særlige krav til bevis savnede hjemmel

En studerende blev i 2000 indskrevet på en 2-årig kandidatuddannelse på et universitet. Siden 1999 havde han læst sidefag på Statskundskab ved et andet universitet. Han fornyede ved en fejl ikke sit årskort ved det første universitet i sommeren 2000, men først den 4. oktober 2000, idet han troede at hans SU var knyttet til studiet ved det andet universitet. Han søgte herefter om at få tildelt SU for september 2000 trods den manglende indskrivning. Myndighederne afslog ansøgningen under henvisning til at han var uden for uddannelse i september 2000.

I forbindelse med ombudsmandens behandling af sagen blev det oplyst at SUstyrelsen havde en fast praksis hvorefter en studerende kun kunne anses for at "gennemgå en uddannelse" (og hermed være berettiget til SU) hvis den studerende var formelt optaget på en bestemt uddannelse og formelt indskrevet på denne uddannelse. Ombudsmanden udtalte bl.a. at lovgivningen ikke indeholdt regler om dokumentationskrav mv. der gav grundlag for denne praksis. Han henviste endvidere til at en forvaltningsmyndighed ikke uden lovhjemmel kan fravige almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse, ligesom han henviste til den forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod skøn under regel. Ombudsmanden mente på den baggrund ikke at myndighederne havde tilstrækkelig hjemmel i lovgivningen til at udelukke andre former for dokumentation for at ansøgeren "gennemgik en uddannelse" end formel optagelse og indskrivning på uddannelsen.

(J.nr. 2001-3901-730).

Det fremgik af sagen at A i 2000 var indskrevet på den 2-årige kandidatuddannelse på humaniora ved Syddansk Universitet i Odense. Siden efteråret 1999 havde han imidlertid læst sidefag på Institut for Statsvidenskab på Københavns Universitet.

A fornyede ved en fejl ikke sit årskort ved Syddansk Universitet rettidigt i sommeren 2000, men først den 4. oktober 2000.

Den 10. oktober 2000 modtog SU-kontoret på Syddansk Universitet en ansøgning fra A om at få tildelt SU for september 2000 trods den manglende indskrivning.

SU-kontoret afslog i brev af 18. oktober 2000 at imødekomme ansøgningen om tildeling af SU for september 2000 under hensyn til den sene indskrivning.

I brev af 23. oktober 2000 klagede A over SU-kontorets afgørelse og skrev at han troede at hans SU var tilknyttet hans studium ved Københavns Universitet. SUstyrelsen tiltrådte i brev af 7. februar 2001 det afslag som SU-kontoret på Syddansk Universitet havde givet. Følgende fremgik bl.a. af afgørelsen:

"...

FOB 04.508

Almindelige emner 3

Forvaltningsret 1121.1 -
12.1 - 12.4

Du anfører i din klage, at du ikke var klar over hvilket uddannelsessted du fik din SU fra. Vi kan oplyse at det fremgår af alle støtte meddelelser, hvilken uddannelsesinstitution, der tildeler SU. I brev af 8. september 2000 har Syddansk Universitet i Odense desuden gjort dig opmærksom på, at de betragter dig som udmeldt, og din SU vil blive stoppet.

Vi henviser til § 40, stk. 1, nr. 1, og § 41, i bekendtgørelse nr. 715 af 6. september 1999 om statens uddannelsesstøtte.”

A klagede herefter til Ankenævnet for Uddannelsesstøtten.

Ved brev af 24. august 2001 stadfæstede Ankenævnet for Uddannelsesstøtten SU-styrelsens afgørelse i sagen. Ankenævnet begrundede afgørelsen således:

“ ...

Ifølge § 40 i Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 715 af 6. september 1999 om statens uddannelsesstøtte gælder det, at udbetaling af SU-støtte ophører, hvis den studerende afslutter eller afbryder uddannelsen. Støtte, der allerede måtte være - uberettiget - udbetalt skal tilbagebetales, jf. bekendtgørelsens § 41.

De var udmeldt af Odense Universitet i hele september måned 2000, og ankenævnet kan herefter erklære sig enig i SU-styrelsens afgørelse. Det skal i den forbindelse bemærkes, at De flere gange havde fået orientering af Odense Universitet om konsekvenserne af manglende genindmeldelse.

...”

Ankenævnet afslog den 12. november 2001 at genoptage sagen.

A klagede til mig i brev af 23. november 2001.

I brev af 26. februar 2002 bad jeg Ankenævnet for Uddannelsesstøtten om en udtalelse om sagen samt om forinden at indhente en udtalelse fra SU-styrelsen. Jeg bad om at myndighedernes udtalelser blev sendt gennem Undervisningsministeriet som tillige blev bedt om at udtale sig om sagen. I brevet bad jeg bl.a. myndighederne tage stilling til A's muligheder for at modtage SU for september 2000 på baggrund af sin administrative tilmelding som sidefagsstuderende ved Københavns Universitet.

Efter at have modtaget flere udtalelser fra Syddansk Universitet, SU-styrelsen, Ankenævnet for Uddannelsesstøtten samt Uddannelsesstyrelsen, skrev Institutionsstyrelsen skrev bl.a. således til mig i brev af 18. december 2002:

“SU-styrelsens og ankenævnets afgørelser, hvorefter (A) skal tilbagebetale den SU, han har modtaget for september 2000, giver os ikke anledning til bemærkninger.

Vi har i denne forbindelse især lagt vægt på SU-styrelsens udtalelse af 2. juli 2002, hvori det bl.a. anføres, at et studieophold ved en anden uddannelsesinstitution - i dette tilfælde Københavns Universitet - som sidefagsstuderende ikke i sig selv er en uddannelse, men netop et studieophold og som sådan ikke i sig selv er godkendt som SU-berettigende. I den periode, hvor (A) udelukkende var indskrevet som sidefagsstuderende ved Københavns Universitet, gennemgik han således ikke en SU-godkendt uddannelse. Det anføres endvidere, at SU-styrelsen i brev af 7. februar 2001 i sagen anførte, at (A) var uden for uddannelse i september 2000. Det korrekte er, at (A) i september 2000 ikke gennemgik en SU-berettigende uddannelse, og at han derfor ikke er berettiget til SU for september 2000.

Dette uddybes i SUstyrelsens supplerende udtalelse af 25. november 2002, hvori det bl.a. anføres, at kun hele uddannelser godkendes som støtteberettigende, jf. § 1 i SU-loven. Et sidefag er isoleret set ikke en uddannelse, og et sidefag godkendes derfor ikke i sig selv som støtteberettigende. Det anføres endvidere, at der kun kan tildeles støtte til studerende, der gennemgår en uddannelse, der giver ret til SU, jf. § 2, stk. 1, nr. 2, i SU-loven. SUstyrelsen fortolker det således, at der skal være tale om en formel optagelse på uddannelsen og en formel indskrivning ved uddannelsesinstitutionen i overensstemmelse med reglerne herom. Kun studerende, der er indskrevet ved en bestemt uddannelse, kan siges at gennemgå denne uddannelse. (A) var i september 2000 alene indskrevet ved et sidefag. Han gennemgik derfor ikke en SU-berettigende uddannelse i september 2000 og opfyldte ikke betingelsen i 2, stk. 1, nr. 2, i SU-loven. På denne baggrund blev støtten for september 2000 krævet tilbagebetalt.

Vi har endvidere lagt vægt på Uddannelsesstyrelsens udtalelse af 14. oktober 2002 vedrørende spørgsmålet om administrativ indskrivning, hvori det bl.a. anføres, at adgangsbekendtgørelsens § 57, stk. 1, omhandler indskrivning ved uddannelsesinstitutionen og en opremsning af, hvorledes den enkelte studerende kan være indskrevet, jf. § 57, stk. 1, nr. 1-8. Bestemmelsen er ment som en ordensforskrift for institutionerne, og det er således institutionerne, der nærmere uddyber det praktiske og administrative indhold af de enkelte indskrivningsmåder. Adgangsbekendtgørelsens § 57, stk. 4, fastslår, at der er rettigheder og pligter for den indskrevne studerende, som fastsættes af institutionen. Det anføres tillige, at adgangsbekendtgørelsens regler ikke afgør, hvorvidt den indskrevne studerende er berettiget til SU. SU-berettigelsen afgøres alene af reglerne i SU-loven og SU-bekendtgørelsen.

På baggrund af foranstående kan Undervisningsministeriet tilslutte sig SUstyrelsens og Ankenævnet for Uddannelsesstøttens afgørelser, hvorefter (A) ikke er berettiget til SU for september 2000.”

A fik tilsendt myndighedernes udtalelser, men fremkom ikke med yderligere bemærkninger til sagen.

I min foreløbige redegørelse af 11. februar 2004 skrev jeg bl.a. således:

Ombudsmandens foreløbige udtalelse

“1. Retsgrundlaget

Af den dagældende SU-lov (lov nr. 558 af 31. juli 1998 om statens uddannelsesstøtte) fremgår bl.a. følgende:

‘§ 1. Uddannelsessøgende kan få statens uddannelsesstøtte (SU) til uddannelse indtil kandidatgrad eller magisterkonferensgrad, til ph.d.-studium, indtil opnåelse af kandidatgrad og til faglig supplering af sidefag i forbindelse med optagelse på pædagogikum.

...

§ 2. Uddannelsessøgende kan efter ansøgning få uddannelsesstøtte, når de

...

gennemgår en uddannelse, der giver ret til uddannelsesstøtte,

...

er studieaktive og

...

§ 3. En uddannelse i Danmark giver ret til uddannelsesstøtte, når undervisningsministeren har godkendt dette og godkendelsen ikke senere er tilbagekaldt.

...

Stk. 5. Undervisningsministeren kan fastsætte regler om godkendelse, om tilbagekaldelse af godkendelsen og om evaluering.'

Af § 5 i SU-bekendtgørelsen (bkg. nr. 715 af 6. september 1999) fremgår at SUstyrelsen godkender at en uddannelse giver ret til uddannelsesstøtte bl.a. når uddannelsen er en offentligt anerkendt videregående uddannelse og foregår ved en offentligt anerkendt uddannelsesinstitution.

Af bekendtgørelsens § 4 fremgår at det er uddannelsesinstitutionen der løbende kontrollerer om en uddannelsessøgende er studieaktiv, og som skal træffe afgørelse om studieaktiviteten.

Af bekendtgørelsens § 40, stk. 1, nr. 1, fremgår at styrelsen standser udbetalingen af de foreløbige beløb, der udbetales i uddannelsesstøtte, hvis den uddannelsessøgende i støtteperioden ikke opfylder støttebetingelserne i lovens § 2, stk. 1, herunder afslutter eller afbryder sin uddannelse.

Efter § 41 i bekendtgørelsen skal beløb der ikke kan tildeles endeligt, betales tilbage.

2. Myndighedernes afgørelser

SUstyrelsens og Ankenævnet for Uddannelsesstøttens afgørelser er truffet på grundlag af SU-lovens § 40, stk. 1, nr. 1, og § 41, jf. ovenfor.

Styrelsens og ankenævnets fastholdelse af kravet om tilbagebetaling af den SU (A) modtog for september 2000, var begrundet med at han - på grund af manglende rettidig fornyelse af sit årskort ved Syddansk Universitet i sommeren 2000 - var blevet udmeldt pr. 31. august 2000 og først genindskrevet fra den 4. oktober 2000, hvorfor han havde været 'uden for uddannelse' i september 2000. Myndighederne fandt ikke at det forhold at (A) var på et studieophold som sidefagsstuderende ved Københavns Universitet, havde betydning, idet hans uddannelse som sådan foregik ved Syddansk Universitet, og det også var via uddannelsen ved dette universitet at han modtog sin SU.

I efterfølgende udtalelser af 2. juli og 25. november 2002 har SUstyrelsen anført at den korrekte begrundelse for at (A) ikke var berettiget til SU i september 2000, var at han på dette tidspunkt ikke gennemgik en SU-berettigende uddannelse.

Styrelsen har henvist til SU-lovens § 2, stk. 1, nr. 2, hvorefter det er en betingelse for at modtage SU at den uddannelsessøgende gennemgår en uddannelse som giver ret til uddannelsesstøtte. Efter lovens § 3, stk. 1, giver en uddannelse ret til uddannelsesstøtte når undervisningsministeren har godkendt dette. Med henvisning til SU-lovens § 1, og SU-bekendtgørelsens § 5 der begge fremgår af pkt. 1 ovenfor, har SUstyrelsen konkluderet at kun hele uddannelser samt supplering af sidefag i forbindelse med optagelse på pædagogikum godkendes som støtteberettigede, men at et sidefag isoleret set ikke er en uddannelse og derfor ikke i sig selv kan godkendes som støtteberettiget.

Endelig har styrelsen anført at man som fast praksis fortolker lovens § 2, stk. 1, nr. 2, således at det kun er studerende der er formelt optaget på en bestemt uddannelse og formelt indskrevet, der kan siges at 'gennemgå' denne uddannelse. Da (A) ikke var indskrevet på en uddannelse ved Syddansk Universitet i september 2000, har styrelsen ikke anset ham for på det pågældende tidspunkt at gennemgå en SU-berettigende uddannelse.

På baggrund af Ankenævnet for Uddannelsesstøttens udtalelse af 8. december 2002 og Institutionsstyrelsens udtalelse af 18. december 2002 må jeg lægge til grund at ankenævnet og Institutionsstyrelsen er enige i SUstyrelsens fortolkning af reglerne samt tiltræder anvendelsen af den faste praksis.

Som sagen foreligger oplyst for mig, ses myndighederne imidlertid ikke at have bestridt at (A) reelt også i september 2000 gennemgik en uddannelse der giver ret til uddannelsesstøtte, og at han var studieaktiv, jf. bestemmelsen i SU-lovens § 2, stk. 1, nr. 2 og 4.

Baggrunden for ikke at anse (A) for SU-berettiget i september 2000 støttes alene på den af SUstyrelsen anvendte faste praksis hvorefter det kun kan dokumenteres at man gennemgår en SU-berettigende uddannelse, ved at man er formelt optaget og (vedvarende) indskrevet på uddannelsen, jf. styrelsens udtalelse af 25. november 2002. Jeg går ud fra at denne formelle praksis navnlig er begrundet i administrative hensyn, idet styrelsen har henvist til at man nødvendigvis må kræve klare, entydige og formelle kriterier.

Ifølge ordlyden i SU-lovens § 2, stk. 1, nr. 2, er kravet at man 'gennemgår en uddannelse der giver ret til uddannelsesstøtte'. Såfremt der efterfølgende opstår tvivl herom, synes det nærliggende at der for den uddannelsessøgende må være mulighed for at dokumentere at han/hun rent faktisk har gennemgået en sådan uddannelse.

Det centrale spørgsmål i sagen er således om myndighederne med rette har kunnet anlægge en fast og ufravigelig praksis hvorefter SU-lovens grundlæggende forudsætning for at opnå støtte ('gennemgår en uddannelse') kun kan dokumenteres på en ganske bestemt måde, nemlig ved formel optagelse og indskrivning på denne uddannelse. Ved denne praksis udelukkes - så vidt jeg forstår - andre muligheder for dokumentation af lovens uddannelseskra.

SU-loven indeholder ikke regler om dokumentationskrav eller andre bestemmelser der i sig selv giver grundlag for denne praksis.

Det er almindeligt antaget at en forvaltningsmyndighed ikke uden hjemmel i lovgivningen kan fravige de almindelige principper for sagsoplysning og fri bevisbedømmelse ved f.eks. alene at foretage en generaliseret eller forenklet sagsoplysning eller bevisvurdering, jf. Kaj Larsen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 454 f, og Karsten Loiborg, Forvaltningsret (2002), s. 542. Jeg henviser i den forbindelse også til den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forbud mod 'skøn under regel', jf. Jon Andersen, Forvaltningsret (2002), s. 360 ff.

Det er min umiddelbare opfattelse at myndighederne ikke har tilstrækkelig hjemmel i lovgivningen til at udelukke andre former for dokumentation af at ansøgeren 'gennemgår en uddannelse' end formel optagelse og indskrivning ved uddannelsen. I (A)'s tilfælde kan det ikke udelukkes at han ved erklæringer fra Institut for Statsvidenskab på Københavns Uni-

versitet og/eller fra (ansatte ved) Syddansk Universitet i Odense ville kunne fremskaffe en sådan dokumentation.

Efter min foreløbige gennemgang af sagen er jeg derfor indstillet på at bede Ankenævnet for Uddannelsesstøtten om at genoptage behandlingen af sagen.”

Ved brev af 1. juli 2004 modtog jeg Undervisningsministeriets udtalelse i sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

“Som det fremgår af brevet af 18. juni 2004 fra SUstyrelsen, er styrelsen på baggrund af ombudsmandens foreløbige redegørelse indstillet på at tildele (A) støtte for september 2000, hvis styrelsen modtager dokumentation fra ham for, at han i denne måned har gennemgået en uddannelse, der giver ret til SU.

Ankenævnet henviser hertil, og har ikke yderligere at bemærke til sagen.

Undervisningsministeriet skal ligeledes henvise til SUstyrelsens brev af 18. juni 2004. Ministeriet har heller ikke yderligere at bemærke i anledning af klagen.

Vi kan imidlertid til ombudsmandens orientering oplyse, at SU-loven nu er blevet ændret, således at det fra den 1. juli 2004 er en udtrykkelig betingelse for at være berettiget til SU, at man er indskrevet på en SU-berettigende uddannelse, jf. § 1, nr. 3, i lov nr. 481 af 9. juni 2004 om ændring af lov om statens uddannelsesstøtte mfl. love.” I min endelige udtalelse af 16. juli 2004 skrev jeg bl.a. følgende:

Ombudsmandens endelige udtalelse

“Idet jeg henviser til min foreløbige udtalelse af 11. februar 2004, er det min endelige opfattelse af SUstyrelsen og Ankenævnet for Uddannelsesstøtte ikke har haft tilstrækkelig hjemmel til at afskære (A) muligheden for alternativt at bevise at han reelt gennemgik en SU-berettigende uddannelse og var studieaktiv i september 2000 til trods for at han ikke (længere) var formelt indskrevet ved Syddansk Universitet.

Undervisningsministeriet har meddelt i brev af 1. juli 2004 af at SUstyrelsen er indstillet på at tildele (A) støtte fra september 2000 hvis styrelsen modtager dokumentation fra ham for at han i denne måned har gennemgået en uddannelse der giver ham ret til SU.

På den baggrund foretager jeg mig på det foreliggende grundlag ikke mere i sagen.

Jeg har noteret mig at SU-loven nu er ændret således at det fra 1. juli 2004 er en udtrykkelig betingelse for at være berettiget til SU at man er indskrevet på en SU-berettigende uddannelse.”

Jeg modtog efterfølgende meddelelse om at SUstyrelsen havde bevilget A støtte fra september 2000.