



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

FOB 2023-2

Ikke hjemmel til intern rekursordning på universitet

Resumé

10. februar 2023

Studerende havde i en række tilfælde ret til at klage til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen over de afgørelser, som et universitet traf. Københavns Universitet havde imidlertid i en årrække praktiseret et internt totrinsklagesystem, som betød, at klager over afgørelser fra et institut eller et fakultet på universitetet i stedet blev sendt videre til et højere niveau på universitetet. Først når en klage var blevet afgjort med en ny afgørelse på dette niveau, blev klagesagen sendt videre til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen – og kun hvis de studerende indgav en ny klage. Ud over Københavns Universitet havde også andre universiteter efter det oplyste haft sådan et system.

Forvaltningsret

114.2

115.2

12.1

Dette system byggede på en vejledning fra Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, men der var ikke efter uddannelsesbekendtgørelsen og eksamensbekendtgørelsen adgang til at kræve, at en studerende skulle klage flere gange for at få sin klage behandlet af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Ombudsmanden var således enig med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i, at der i forhold til universiteternes behandling af de omhandlede klager ikke var det fornødne retlige grundlag for interne rekursordninger som den, der havde foreligget på Københavns Universitet.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen besluttede som følge heraf at tilbagekalde og revidere vejledningen og informere universiteterne om, at tilrettelæggelse af sagsbehandlingen af studenterklagesager ikke måtte omfatte intern rekurs. Styrelsen ville desuden indlede en dialog med universiteterne om studenterklagesagsprocessen med særligt fokus på at få behandlet klagesager inden for rimelig tid.

(Sag nr. 22/04321)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

I forbindelse med min behandling af tre klagesager blev jeg opmærksom på, at der hos Københavns Universitet (og eventuelt andre universiteter) syntes at være etableret en generel intern rekursordning i forbindelse med de studerendes klager over universitetets afgørelser på visse områder, og at Uddannelses- og Forskningsstyrelsen behandlede klagesager i overensstemmelse hermed.

I den ene sag havde den studerende klaget over Københavns Universitets afgørelse om afslag på dispensation fra reglerne om maksimalt tilladte antal tegn i et speciale, hvorefter universitetet selv på ny behandlede og fastholdt afslaget i en ny afgørelse. Da den studerende senere klagede til mig, og jeg sendte klagen videre til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, afviste styrelsen at behandle klagen med henvisning til, at den studerende ikke havde klaget over universitetets fornyede afgørelse.

I de to andre sager havde de studerende klaget over Københavns Universitets afgørelser om afslag på henholdsvis at få forlænget tid til en eksamen og at omlægge skriftlige eksamener til mundtlige, hvorefter universitetet ligeledes selv på ny behandlede og fastholdt afslagene i nye afgørelser. De studerende måtte herefter indgive fornyede klager for at få sagerne prøvet af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Jeg forstod den interne rekursordning ved Københavns Universitet således, at en studerendes klage over en afgørelse truffet af f.eks. et fakultet medførte, at sagen på ny blev behandlet af universitetet, denne gang på et højere organisatorisk niveau, hvor der blev truffet en ny afgørelse. Den studerende skulle herefter – uanset om den fornyede afgørelse måtte være til gunst eller ugunst for den studerende – selv indgive endnu en klage, før klagesagen blev sendt videre til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Jeg forstod også, at Uddannelses- og Forskningsstyrelsen afviste en klage, hvis den studerende ikke havde klaget over den seneste afgørelse fra universitetet i overensstemmelse med den vejledning om en intern rekursordning mv., der blev meddelt i forbindelse med afgørelsen.

Afgørelserne i de tre omtalte sager blev truffet efter uddannelsesbekendtgørelsen (den første sag) og eksamensbekendtgørelsen (de to øvrige sager).

Uddannelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 2285 af 1. december 2021) indeholder regler om klager over retlige spørgsmål vedrørende universiteternes afgørelser, herunder om at en klage skal indgives til universitetet, som sender klagen til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. Det følger af bekendtgørelsens § 64.

Eksamensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 2271 af 1. december 2021) indeholder i § 46 tilsvarende regler om klager over retlige spørgsmål vedrørende universiteternes afgørelser efter bekendtgørelsens § 34 (klager over studiestartsprøven) og § 38 (klager over en fageksamen, delprøve eller afsluttende eksamen).

Disse regler ses ikke at indeholde bestemmelser om, at den studerende skal klage flere gange for at få en klage behandlet af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

I Uddannelses- og Forskningsstyrelsens vejledning "Studerendes retssikkerhed – vejledning til universiteterne om behandling af sager vedrørende studerendes forhold" fra januar 2011, som er offentliggjort på styrelsens hjemmeside, er der i pkt. 5 om interne rekursystemer anført bl.a. følgende:

"5. Interne rekursystemer

Visse universiteter har indført såkaldte interne rekursystemer. Det betyder, at afgørelser truffet på hovedområdeniveau eller institutniveau skal påklages til et højere niveau på universitetet, inden sagen kan påklages til Universitets- og Bygningsstyrelsen. F.eks. kan alle afgørelser, der er truffet på hovedområdeniveau eller institutniveau på Københavns Universitet, påklages – for så vidt angår retlige spørgsmål – til (et kontor i) rektoratet.

Sådanne systemer er ikke udtryk for et klassisk rekursystem, da universitetet er én samlet forvaltningsmyndighed. Det forvaltningsretlige udgangspunkt er således, at en afgørelse truffet af en trinlavere enhed ikke kan påklages til en trindhøjere enhed inden for samme myndighed.

Da universiteterne er store myndigheder med flere niveauer og enheder, kan det være hensigtsmæssigt, at universitetet beslutter, at afgørelser, truffet af en underordnet leder eller et fagligt kollegialt organ, skal indbringes for en højere placeret leder, inden afgørelsen kan indbringes for Universitets- og Bygningsstyrelsen.

F.eks. kan det fastsættes, at en institutleders (et instituts) afgørelser kan påklages til dekanen (fakultetet). Ligeledes kan det fastsættes, at et studienævns afgørelser kan påklages til dekanen (fakultetet).

...

Hvis dekanen (fakultetet) således som rekursinstans træffer afgørelse i en sag, og denne afgørelse påklages til Universitets- og Bygningsstyrelsen, skal sagen fremsendes til styrelsen via rektoratet, og rektoratet har pligt til at føre legalitetskontrol.”

På den baggrund bad jeg den 24. november 2022 Uddannelses- og Forskningsstyrelsen og Københavns Universitet om udtalelser i sagen (jf. § 17, stk. 2, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013)).

I forlængelse heraf har jeg modtaget udtalelser fra Københavns Universitet og Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

2. Københavns Universitets udtalelse

Københavns Universitet har i et sagsnotat af 5. januar 2023 om universitetets interne rekursordning, som er vedlagt universitetets udtalelse af 9. januar 2023, oplyst, at en intern ordning har eksisteret i en lang årrække. Universitetet har i den forbindelse henvist til Uddannelses- og Forskningsstyrelsens vejledning om studerendes retssikkerhed, der er gengivet i uddrag under pkt. 1 ovenfor.

Med hensyn til sagsbehandlingstiden i de omhandlede klagesager har Københavns Universitet anført bl.a., at der på universitetet ikke er fastsat en vejledende sagsbehandlingstid for behandlingen af retlige klager, men at det følger af god forvaltningsskik, at sagerne skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud. Det forsøger universitetet at leve op til, men antallet af sager medfører dog, at der kan være perioder uden sagsbehandlingsskridt. Derfor foretager universitetet ved modtagelsen af en klage en screening for at vurdere, om der umiddelbart er forhold, som medfører, at behandlingen af klagen bør opprioriteres.

3. Uddannelses- og Forskningsstyrelsens udtalelse

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen har i en udtalelse af 17. januar 2023 anført bl.a. følgende:

”Universiteternes brug af intern rekurs

Styrelsen har været i telefonisk kontakt med de syv andre universiteter (bortset fra KU). Efter det oplyste har Danmarks Tekniske Universitet og Roskilde Universitet ligesom KU tilrettelagt en proces for behandlingen af studenterklagesager, der omfatter intern rekurs.

Retligt grundlag

Styrelsen anerkender, at punkt 5 om intern rekurs i vejledningen fra 2011 ikke har det fornødne juridiske ophæng i universitetsloven. Det er således styrelsens vurdering, at det kræver et nærmere retligt grundlag at indføre interne rekursordninger, som betyder, at afgørelser truffet f.eks. på hovedrådeniveau skal påklages internt på universitetet, før sagen kan indbringes for styrelsen.

Som følge heraf har styrelsen besluttet at tilbagekalde vejledningen, lade afsnittet om intern rekurs udgå, hvorefter vejledningen bliver genudstedt.

Endelig vil styrelsen hurtigst muligt informere universiteterne om, at tilrettelæggelse af sagsbehandlingen af studenterklagesager ikke må omfatte intern rekurs.

Betydning af intern rekurs for sagsbehandlingstiden

Det er styrelsens opfattelse, at universitetets rektor (med mulighed for delegation) skal foretage legalitetskontrol af universitetets forvaltningsretlige afgørelse, før sagen sendes til behandling i styrelsen.

Universiteternes anvendelse af en intern rekursordning træder i mange tilfælde i stedet for rektors legalitetskontrol. Det er styrelsens opfattelse, at en intern rekursordning derfor ikke altid i sig selv har afgørende betydning for sagsbehandlingstiden.

Styrelsen vurderer, at det i alle tilfælde kan give de studerende stor ulempe, at den enkelte studerende skal klage flere gange, før sagen bliver prøvet i styrelsen. Derudover vil processen som oftest også forlænge sagsbehandlingstiden.

Afsluttende bemærkninger

Som opfølgning på ombudsmandens egen drift undersøgelse har vi besluttet at indlede en dialog med universiteterne om studenterklagesagsprocessen, med særligt fokus på at de studerende får behandlet deres klagesager inden for rimelig tid.

Styrelsen vurderer, at der er tale om en lidt længerevarende proces. Vi vender derfor tilbage til sagen ultimo april med en statusredegørelse.”

4. Min vurdering

Jeg forstår Uddannelses- og Forskningsstyrelsen således, at der i forhold til universiteternes behandling af de omhandlede klager efter styrelsens opfattelse ikke er det fornødne retlige grundlag for interne rekursordninger som den, der har foreligget på Københavns Universitet.

Det er jeg på baggrund af de gældende regler i uddannelses- og eksamensbekendtgørelserne enig i.

Efter min opfattelse er der således ikke efter § 64 i uddannelsesbekendtgørelsen eller § 46 i eksamensbekendtgørelsen adgang til at kræve, at studerende skal klage flere gange for at få en klage behandlet af Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. Jeg kan derfor også tilslutte mig, at der ikke er grundlag for det, der er anført om interne rekursordninger i Uddannelses- og Forskningsstyrelsens vejledning om ”Studerendes retssikkerhed – vejledning til universiteterne om behandling af sager vedrørende studerendes forhold”.

Jeg har noteret mig, at styrelsen som følge heraf har besluttet at tilbagekalde vejledningen og lade afsnittet om intern rekurs udgå, hvorefter vejledningen vil blive genudstedt, og at styrelsen hurtigst muligt vil informere universiteterne om, at tilrettelæggelse af sagsbehandlingen af studenterklagesager ikke må omfatte intern rekurs.

Jeg går ud fra, at styrelsen i den forbindelse samtidig vil sikre, at verserende studenterklagesager behandles i overensstemmelse hermed, og at det i relevant omfang overvejes, om der eventuelt kan være sager, der er blevet afgjort af styrelsen eller et universitet på grundlag af en intern rekursordning, og hvor der er anledning til genoptagelse.

Jeg går desuden ud fra, at det, som styrelsen har anført, om at et universitet skal foretage legalitetskontrol, før en klagesag sendes til behandling i styrelsen, jf. pkt. 3 ovenfor, skal forstås som et led i den lovbestemte remonstrationsordning på området og ske i forbindelse med universitetets udtalelse og fremsendelse af klagesagen til styrelsen. En sådan intern prøvelse kan ikke få karakter af en intern rekursordning eller have betydning for, at klagesagen sendes til styrelsen. Den må endvidere foretages inden for kortere tid.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen har oplyst, at den som opfølgning på min henvendelse har besluttet at indlede en dialog med universiteterne om

studenterklagesagsprocessen med særligt fokus på, at de studerende får behandlet deres klagesager inden for rimelig tid. Jeg forstår, at styrelsen forventer, at der vil være tale om en lidt længerevarende proces, men vil vende tilbage over for mig med en statusredegørelse ultimo april.

Jeg finder herefter på det foreliggende grundlag ikke anledning til at foretage mig yderligere.

Jeg beder dog Uddannelses- og Forskningsstyrelsen om at underrette mig om styrelsens information til universiteterne om tilrettelæggelse af sagsbehandlingen af studenterklagesager mv. og afventer i øvrigt styrelsens underretning om sin dialog med universiteterne om studenterklagesagsprocessen.