



Studerendes retssikkerhed

- vejledning til universiteterne om behandling af sager vedrørende studerendes forhold



**Universitets- og
Bygningsstyrelsen**

Ministeriet for Videnskab
Teknologi og Udvikling



Studerendes retssikkerhed
-vejledning til universiteterne om
behandling af sager vedrørende
studerendes forhold

Udgivet af:
Universitets- og
Bygningsstyrelsen

Ministeriet for Videnskab,
Teknologi og Udvikling
Bredgade 43
1260 København K

Telefon: 3392 9700
Fax: 3395 1300

Januar 2011
Publikationen udleveres gratis, så
længe lager haves, ved
henvendelse til:

Universitets- og Bygningsstyrelsen
Bredgade 43
1260 København K
Telefon: 3395 1200
Fax: 3395 1300
E-post: ubst@ubst.dk

Publikationen kan også hentes på
Universitets- og
Bygningsstyrelsens hjemmeside:
<http://www.ubst.dk>

Tryk: Grefta Tryk A/S

Oplag: 500

ISBN – Tryk: 978-87-92572-30-1
ISBN – WEB: 978-87-92572-29-5



Studerendes retssikkerhed

-vejledning til universiteterne om behandling af sager vedrørende studerendes forhold

Universitets- og Bygningsstyrelsen
Januar 2011

Indhold



1.	Indledning	5
2.	Den overordnede jura	7
	Universitetslovens § 34, stk. 1	7
	Universitetets vejledningspligt	8
3.	Sagsforløbet på universitetet	11
	Hvordan opstår sagen på universitetet	11
	Hvem behandler sagen på universitetet	11
	Almindelige sagsbehandlingsregler	13
	Sagens oplysning	13
	Skriftlighed	13
	Notatpligt	14
	Partshøring	14
	Høringsfrister	15
	Partsrepræsentation	15
	Aktindsigt	16
	Undtagelser fra aktindsigt	16
	Behandling af anmodning om aktindsigt	17
	God forvaltningsskik	18
	Klar og hensynsfuld afgørelse	18
	Sagsbehandlingstid	18
	Åbenhed og tillid	18
	Krav om effektivitet og gode rutiner	19
	Krav til afgørelsens indhold	19
	Hjemmel	19
	Forvaltningsretlige grundsætninger	20
	Begrundelse	21
	Klagevejledning	23
4.	Administrativ kontrol på universitetet	25
	Rektors legalitetskontrolpligt	25
	Remonstration	26
	Klage (rekurs)	27
5.	Interne rekursystemer	31
6.	Universitets- og Bygningsstyrelsens behandling af sagen	33
	Styrelsens reaktionsmuligheder	34
	Mulighed for at klage over styrelsens afgørelse	35
	Styrelsens tilsynsforpligtelse	35
	Stikordsregister	37

1. Indledning



Formålet med denne pjece er at vejlede de medarbejdere på universitetet, der behandler sager, hvor universitetet træffer afgørelse om studerendes forhold, bl.a. klagesager. Pjecen omhandler en række af de spørgsmål, som universitetets sagsbehandlere bør være opmærksomme på ved behandlingen af disse sager.

Vi håber, at pjecen giver svar på nogle af de spørgsmål, sagsbehandlingen på universitetet giver anledning til. Vejledningen i pjecen er ikke udtømmende, og det må derfor tilrådes, at universitetet søger yderligere oplysninger i de regler, der gælder på området, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Styrelsen står naturligvis til rådighed for spørgsmål.

>

2. Den overordnede jura



Universitetslovens § 34, stk. 1

Den type sager, der er omfattet af denne vejledning, er sager, som i sidste ende vil kunne indbringes for Universitets- og Bygningsstyrelsen, jf. universitetslovens § 34, stk. 1.

Bestemmelsen fastsætter, at retlige spørgsmål ved universitetets afgørelser om studerendes forhold kan indbringes for styrelsen (efter delegation fra ministeren) efter regler fastsat af ministeren.

Med denne bestemmelse som udgangspunkt er det vigtigt i første omgang at afklare to begreber, nemlig ”afgørelse” og ”studerendes forhold”.

Med begrebet *afgørelse* forstås en udtalelse, der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et konkret tilfælde.

Universitetet træffer f.eks. afgørelse om, at man:

- > Ikke kan optages på en bestemt uddannelse.
- > Ikke kan meddeles dispensation fra en regel i en studieordning.
- > Bortvises fra universitetet.
- > Meddeles afslag på merit.

Der er ikke tale om en afgørelse, når universitetet eksempelvis tager beslutninger som led i den administrative drift (”faktisk forvaltningsvirksomhed”). Det gælder f.eks. beslutning om holdplacering, lokaler, eksamensdatoer og karaktergivning.

Med begrebet *studerendes forhold* forstås, at det skal være en studerende, der er part i afgørelsessagen. Omfattet er alle personer, der er indskrevet på heltids- og deltidsuddannelser, jf. universitetslovens §§ 4 og 5. Efter fast praksis er også ansøgere til sådanne uddannelser studerende i universitetslovens § 34, stk. 1's forstand.



At man som studerende skal være part medfører, at man skal have en væsentlig og individuel interesse i den pågældende afgørelsessags udfald. Det er således ikke nok, at man har en almindelig interesse i en afgørelsessags udfald, f.eks. har en interesse af mere uklar karakter.

Universitetets vejledningspligt

Universitetet har i medfør af den almindelige vejledningspligt, der gælder for alle forvaltningsmyndigheder, pligt til at yde vejledning til ansøgere, indskrevne studerende og andre, der henvender sig til universitetet med spørgsmål inden for universitetets område.

Universitetet bør oplyse om konkrete handlemuligheder i forbindelse med den enkeltes situation og ønsker. Det kan være spørgsmål om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende, hvordan eventuelle lovkrav lettest og mest effektivt kan opfyldes, hvilke muligheder der er for at ansøge om dispensation, samt hvilke klagemuligheder der er.

Universitetet bør også vejlede den, der henvender sig, om hvilke oplysninger vedkommende selv skal bidrage med som led i en sags behandling.

Det er vigtigt, at vejledningens indhold og omfang afpasses i forhold til modtagerens forudsætninger, herunder også sproglige forudsætninger og eventuelle særlige personlige forhold.

Vejledningspligten omfatter bl.a.:

- > Vejledning om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1.
- > Klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25, stk. 1.
- > Eksamensvejledning.
- > Studievejledning.
- > Særlig vejledning til frafaldstruede studerende.



Den studerende har også selv ansvar for at holde sig orienteret om de regler, der gælder for den pågældendes uddannelse. Manglende kendskab til reglerne kan derfor medføre, at den studerende f.eks. mister sin mulighed for at afmelde sig rettidigt fra en eksamen.

Ud over den ovenfor beskrevne almindelige vejledningspligt, der påhviler universiteterne, har universiteterne også pligt til at offentliggøre en række oplysninger på hjemmesiden. Dette følger af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne, som Folketinget vedtog i 2002.

Formålet med loven er bl.a., at det skal være nemmere for borgerne at foretage et kvalificeret valg af uddannelse og institution, ligesom lovens intention er at give den bredere offentlighed, eksempelvis virksomheder, der ønsker velkvalificerede medarbejdere, lettilgængelig og relevant information om indhold, kvalitet og niveau af givne uddannelsesudbud.

Loven stiller krav om, at universiteterne sikrer, at følgende oplysninger er tilgængelige på universitetets hjemmeside på en lettilgængelig måde:

- > Universitetets aktuelle uddannelser.
- > Universitetets aktuelle værdigrundlag og pædagogiske udgangspunkt.
- > Universitetets karaktergivning.
- > Studerendes fuldførelsestid, fuldførelsesfrekvens, frafald samt overgangsfrekvens til beskæftigelse og anden uddannelse.
- > Gennemførte aktuelle evalueringer af kvaliteten af universitetets undervisning.
- > Andet, som universitetet finder væsentligt for belysning af kvaliteten af undervisningen.



Vi henviser til vejledning om gennemsigtighed og åbenhed i universitetsuddannelser på styrelsens hjemmeside www.ubst.dk, hvor de krav, der stilles til oplysninger på universitetets hjemmeside, nærmere er beskrevet.

3. Sagsforløbet på universitetet



Hvordan opstår sagen på universitetet

En afgørelsessag på universitetet kan opstå på flere måder:

- > Universitetet kan rejse sagen af egen drift. Her tager universitetet altså selv initiativ til sagen. Som eksempel kan nævnes sager om bortvisning af studerende i tilfælde af eksamenssnyd eller overtrædelse af andre disciplinære regler. Der kan også være tale om udskrivning af studerende, der har overskredet uddannelsens tidsgrænse.
- > En sag kan opstå gennem ansøgning fra en studerende. Her vil det typisk dreje sig om ansøgninger om dispensation eller adgang/optag. Det kan f.eks. være en ansøgning om tilladelse til yderligere eksamensforsøg, om forlængelse af fristen for at bestå førsteårsprøven eller om særlige prøvevilkår.
- > Endelig kan en afgørelsessag opstå, fordi en studerende indgiver en klage til universitetet. Det kan f.eks. være en klage over en eksamen.

I alle tilfælde gælder det, at universitetet – udover de relevante uddannelsesregler mv. – skal følge de forvaltningsretlige regler om behandlingen af afgørelsessager, herunder reglerne om partshøring, begrundelse, klagevejledning og god forvaltningsskik.

Hvem behandler sagen på universitetet

Det afhænger af sagens karakter og til dels af universitetets interne organisering, hvem der skal behandle sagen på universitetet.

I universitetsloven kan man finde de overordnede regler om, hvilke beføjelser der som udgangspunkt er tillagt de forskellige organer på universitetet.



Rektor har den overordnede beslutningskompetence på universitetet. Rektor kan dog delegere sin kompetence til de underordnede ledere, herunder dekaner. Det betyder, at de underordnede ledere kan træffe afgørelser på rektors vegne. I praksis vil det oftest være administrative medarbejdere på universitetet, der foretager sagsbehandlingen på den nærmeste leders vegne.

Visse beslutningskompetencer er dog overladt til faglige kollegiale organer på universitetet, f.eks. akademisk råd, studienævn og ph.d.-udvalg.

Det følger af universitetsloven, at det er studienævn og ph.d.-udvalg, der træffer afgørelse om f.eks. merit, herunder forhåndsmérit, og dispensationer. Den faglige afgørelse i sager om merit kan indbringes for et meritankenævn.

I eksamensbekendtgørelsen er der fastsat et særligt system for behandlingen af eksamensklager. Hvis klagen vedrører bedømmelsen eller øvrige forhold, der vedrører bedømmerne, forelægger universitetet klagen for bedømmerne, inden der træffes afgørelse. Universitetets afgørelse af faglige spørgsmål ved klager over eksaminationsgrundlaget, prøveforløbet og bedømmelsen kan efterfølgende indbringes for et ankenævn.

Det er et grundlæggende princip i universitetsloven, at universiteterne har fagligt selvstyre. Det betyder, at faglige afgørelser truffet af fagkyndige personer på universitetet ikke kan omgøres af instanser uden for universitetet. Dog vil en faglig afgørelse, der er baseret på ulovlige hensyn, altid kunne tilsidesættes. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den faglige afgørelse er i strid med lighedsgrundsætningen.

Den instans på universitetet, der behandler sagen, bør kvittere for sagens modtagelse over for den studerende og orientere den studerende, i tilfælde af at sagens behandling trækker ud.



Almindelige sagsbehandlingsregler

Forvaltningsloven gælder for alle dele af den offentlige forvaltning. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Bortvisning af studerende, afslag på dispensation, afgørelser i eksamensklagesager mv. er afgørelser i forvaltningslovens forstand.

Offentlighedsloven gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning. Universiteterne er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning og skal derfor bl.a. følge reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven, ligesom de skal overholde almindelige forvaltningsretlige regler og principper, f.eks. proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet.

Sagens oplysning

Universitetet har ansvaret for, at alle nødvendige oplysninger er indsamlet, inden der træffes afgørelse.

Der findes ikke præcise regler for, hvor langt universitetets undersøgelser skal strækkes, men en sag skal undersøges i en grad, som gør, at der kan træffes en forsvarlig og materielt rigtig afgørelse.

Skriftlighed

Forvaltningsloven stiller ikke krav om, at en afgørelse skal udformes skriftligt. Det kan dog følge af god forvaltningsskik, at der skal udarbejdes en skriftlig afgørelse med begrundelse. Hvis en afgørelse er meddelt mundtligt, kan modtageren – såfremt afgørelsen ikke giver pågældende fuldt ud medhold – inden for 14 dage, efter at vedkommende er underrettet om afgørelsen, forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 23.



Notatpligt

Hvis universitetet modtager mundtlige oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, der er af betydning for afgørelsen, skal oplysningerne noteres på sagen, jf. offentlighedslovens § 6. Det samme gælder, hvis universitetet på anden måde bliver bekendt med sådanne oplysninger. Reglen gælder dog ikke, hvis oplysningerne allerede fremgår af sagens øvrige dokumenter.

Universitetet har pligt til at notere alle nye væsentlige oplysninger til sagens behandling, f.eks. ved at skrive telefonnotater.

Notatpligten omfatter alle oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, uanset hvordan de tilgår sagen. Derfor kan notatpligten også omfatte oplysninger, der udveksles mundtligt inden for universitetet, f.eks. mellem de ansatte. Også oplysninger fra andre myndigheder skal noteres på sagen.

Interne overvejelser og vurderinger vedrørende sagens afgørelse samt oplysninger om gældende ret er ikke omfattet af notatpligten.

Partshøring

Reglerne i forvaltningslovens §§ 19-21 omhandler myndighedens pligt til at foretage partshøring over faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagen.

Partshøringen skal sikre, at parten i en sag får mulighed for at kende og kommentere myndighedens beslutningsgrundlag, inden der træffes afgørelse.

Hvis universitetet er i besiddelse af bestemte oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som parten i en sag ikke kan antages at være bekendt med, må der ikke træffes afgørelse, før parten er gjort bekendt med oplysningerne og har fået lejlighed til at udtale sig. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for parten, og hvis der vil blive lagt vægt på oplysning-



gerne ved sagens afgørelse. Hvis det ikke er muligt at afgøre, om oplysningen er til ugunst for parten, skal der foretages partshøring.

Høringsfrister

Universitetet kan fastsætte en frist for, hvornår den studerende skal have afgivet sin udtalelse. Der kan samtidig gøres opmærksom på, at der vil blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag, hvis svaret ikke er modtaget inden for fristen. Den sædvanlige frist er to-tre uger.

Hvis universitetet fastsætter en frist, skal den være tilstrækkelig lang til, at parten kan nå at sætte sig ind i alle oplysningerne og overveje sin udtalelse. Det skal overvejes, om sagens karakter f.eks. kan betyde, at der vil være behov for sagkyndig hjælp til at udfærdige udtalelsen.

Hvis parten ønsker fristen forlænget, bør det imødekommes, medmindre det strider væsentligt imod de hensyn, universitetet tog ved fastsættelse af fristen.

Partsrepræsentation

En part i en sag i den offentlige forvaltning kan når som helst lade sig repræsentere eller bistå af andre. For afgørelsessager er princippet fastsat i forvaltningslovens § 8, stk. 1.

Hvis en studerende lader sig repræsentere af en anden, f.eks. et familiemedlem, skal der indhentes en fuldmagt fra den studerende. Det gælder dog ikke, hvis der er tale om en professionel repræsentant, f.eks. en advokat.

Den studerende afgør selv, i hvor stort eller lille omfang han eller hun ønsker at lade sig repræsentere under sagens forløb. Det afhænger af fuldmagtens omfang, om repræsentanten kan træffe afgørelser på partens vegne i sagen.



Aktindsigt

Parten i en afgørelsessag har ret til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 9. Parten kan give andre bemyndigelse til at få aktindsigt i egen sag.

Aktindsigten omfatter – med de undtagelser, der er nævnt i forvaltningslovens §§ 12-15 – alle dokumenter, der vedrører sagen, herunder kopi af universitetets breve i sagen, når brevene må antages at være kommet frem til adressaten. Desuden omfatter retten til aktindsigt indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter, jf. forvaltningslovens § 10, stk. 1, nr. 1 og 2.

Retten til aktindsigt gælder, uanset hvordan universitetet opbevarer dokumenterne. Er det pågældende dokument f.eks. i digital form, skal universitetet gøre dokumentet teknisk tilgængeligt for den, der skal have aktindsigt. Det afgørende er ikke dokumentets form, men om det opbevares sådan, at universitetet råder over det.

Undtagelser fra aktindsigt

Retten til aktindsigt omfatter ikke et universitets interne arbejdsdokumenter, jf. forvaltningslovens § 12. Det er ikke muligt udtømmende at nævne, hvilke dokumenttyper ”interne arbejdsdokumenter” dækker over. Et afgørende kriterium er, om det pågældende dokument hovedsageligt indeholder universitetets egne interne overvejelser om sagens videre behandling eller afgørelse.

Hvis et internt dokument i forbindelse med sagens behandling oversendes til anden myndighed eller anden udenforstående, mister det sin interne karakter og er herefter undergivet aktindsigten efter de almindelige regler.

Ifølge forvaltningslovens § 13 er bestemte interne arbejdsdokumenter, der foreligger i endelig form, ikke undtaget aktindsigten. Det drejer sig om:



- > Universitetets endelige beslutning vedrørende en sags afgørelse.
- > Oplysninger, som universitetet i henhold til offentlighedslovens § 6 har haft pligt til at notere.
- > Dokumenter, som universitetet har udarbejdet for at skaffe bevismæssig eller anden klarhed omkring sagens faktiske omstændigheder.

Generelle retningslinjer for behandlingen af en bestemt type sager kan heller ikke undtages.

Oplysninger om sagens faktiske omstændigheder i interne dokumenter, der har væsentlig betydning for sagens afgørelse, er ikke undtaget retten til aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 12, stk. 2. Sådanne oplysninger skal udleveres, eventuelt med overstreghing af de interne oplysninger, som måtte være undtaget aktindsigten.

Behandling af anmodning om aktindsigt

En anmodning om aktindsigt skal behandles senest 10 dage efter, at den er modtaget, jf. forvaltningslovens § 16, stk. 2. Hvis det ud fra saglige hensyn ikke er muligt at overholde fristen, kan den udsættes. I så fald skal parten underrettes om årsagen hertil, samt om hvornår anmodningen forventes færdigbehandlet.

Hvis en part anmoder om aktindsigt, og anmodningen bliver imødekommet, skal sagens afgørelse udsættes, til parten har haft mulighed for at gøre sig bekendt med dokumenterne, jf. forvaltningslovens § 11, stk. 1. Hvis parten ikke herefter anmoder om yderligere udsættelse, vil der efter rimelig tid uden videre kunne træffes afgørelse i sagen.

Ved afgørelse af, hvad der må anses for rimelig tid, kan der bl.a. lægges vægt på omfanget af dokumenterne, samt hvor meget parten kender til sagen i forvejen. Parten bør, samtidig med at aktindsigten imødekommes, gøres opmærksom på, at



universitetet vil træffe afgørelse i sagen inden for en given frist, såfremt parten ikke kommer med yderligere bemærkninger.

God forvaltningsskik

Klar og hensynsfuld afgørelse

Afgørelsen skal være indholdsmæssig klar og formuleret i et let forståeligt og hensynsfuldt sprog. Det kan få betydning for afgørelsens retsvirkninger, hvis afgørelsen er uklar. Myndigheden bærer risikoen for eventuelle uklarheder.

Sagsbehandlingstid

Forvaltningsloven indeholder ikke generelle regler om sagsbehandlingstid. Generelt skal sagen dog behandles, så hurtigt det er muligt og forsvarligt.¹ Hvis der ikke kan træffes afgørelse i sagen inden for en måned, bør den studerende orienteres om den forventede sagsbehandlingstid. Den studerende skal desuden orienteres, hvis sagens behandling trækker yderligere ud, herunder om hvad sagen beror på.

Åbenhed og tillid

Forvaltningen skal optræde så åbent, høfligt og hensynsfuldt som muligt. En åben forvaltning er kendetegnet ved vilje til aktivt at informere og vejlede udadtil i forhold til borgere og indadtil i forhold til andre dele af systemet.

De ansatte ved universitetet skal huske at overholde de aftaler, der er indgået med de studerende, herunder give besked, hvis det er lovet. Desuden skabes tillid ved at sikre sig bevis og undgå tvivl om, hvad der er foregået og sagt i sagen.

¹ Jf. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling.



Krav om effektivitet og gode rutiner

Forvaltningen skal have gode sagsbehandlingsrutiner, bl.a. for at sikre, at sagerne bliver oplyst tilstrækkeligt, inden de afgøres. Desuden gør ordnede forhold i forvaltningen det nemmere at tage stilling til eventuelle spørgsmål om aktindsigt. Indkommet post bør så vidt muligt journaliseres umiddelbart efter modtagelsen, dvs. samme dag eller dagen efter, og inden dokumenterne går til sagsekspedition.

Hvis en sag er blevet væk, må universitetet oplyse klager om, at sagen er blevet væk. Breve skal besvares, og henlæggelser skal meddeles. Desuden skal parten have besked om andre vigtige beslutninger, f.eks. hvis universitetet ikke længere vil afvente forskellige skridt eller oplysninger. Myndigheder forventes også at besvare rykkere og i den forbindelse oplyse, hvad sagens behandling beror på.

Krav til afgørelsens indhold

Hjemmel

En afgørelse skal have hjemmel. Det betyder normalt, at afgørelsen skal være truffet i medfør af en regel, der er besluttet af Folketinget og gennemført som lov, eller i en bekendtgørelse, der er udstedt i henhold til en lov.

Det relevante retsgrundlag i forhold til afgørelser om studerendes forhold vil først og fremmest være regler i universitetsloven samt uddannelsesjuridiske regler fastsat i bekendtgørelser og studieordninger, men også universitetets egne interne regler, f.eks. regler om disciplinære foranstaltninger. Herudover kan nævnes anden relevant lovgivning som f.eks. forvaltningsloven, persondataloven, lov om ligestilling af kvinder og mænd og almindelige forvaltningsretlige principper.

Det fremgår af universitetslovens § 8, stk. 1, at videnskabsministeren kan fastsætte generelle regler om uddannelse. Der er



med hjemmel heri udstedt en række bekendtgørelser, der på forskellig vis regulerer universitetsuddannelser og studerendes forhold.

De mest centrale bekendtgørelser vedrørende studerendes forhold er:

- > Adgangsbekendtgørelsen, der regulerer adgangskrav, optagelse, indskrivning og orlov ved bachelor- og kandidatuddannelser.
- > Uddannelsesbekendtgørelsen, der regulerer bachelor- og kandidatuddannelsernes struktur, normering, titler mv.
- > Deltidsbekendtgørelsen og masterbekendtgørelsen, der regulerer forhold vedrørende adgang til deltids- og masteruddannelser, uddannelsernes indhold, deltagerbetaling mv.
- > Eksamensbekendtgørelsen, der regulerer en række forhold vedrørende eksamen, herunder førsteårsprøven, og i den forbindelse giver de studerende en række retskrav og sikrer deres retssikkerhed i forbindelse med eksamen. Bekendtgørelsen indeholder også regler om censur.
- > Karakterbekendtgørelsen, der regulerer karakterskalaen (7-trins-skalaen) og anvendelsen af karakterskalaen for universitetsområdet.
- > Ph.d.-bekendtgørelsen, der regulerer adgang til ph.d.-uddannelsen, uddannelsens indhold, ph.d.-afhandling, bedømmelse og forsvar samt tildeling af grad mv.

I universitetsloven og de tilhørende bekendtgørelser findes bestemmelser om, at universiteterne skal regulere en lang række forhold nærmere i deres interne regler. På den baggrund har universiteterne fastsat interne regler i studieordninger, disciplinære regler, regler for ph.d.-uddannelse mv.

Forvaltningsretlige grundsætninger

De materielle regler, der er fastsat i love, bekendtgørelser, studieordninger mv., bliver suppleret af nogle forvaltningsretlige grundsætninger.



De vigtigste forvaltningsretlige grundsætninger er:

- > Forbuddet mod at forfølge usaglige formål (magtfordrejning).
- > Lighedsgrundsætningen, hvorefter ensartede tilfælde skal behandles ens.
- > Proportionalitetsprincippet, hvorefter indgrebet skal stå i rimeligt forhold til formålet.
- > Pligten til ikke at sætte skøn under regel.

Begrundelse

En afgørelse, der meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, hvis afgørelsen ikke giver parten fuldt ud medhold, jf. forvaltningslovens § 22. Begrundelsen skal være en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det indhold, den har.

Der skal i begrundelsen henvises til det retsgrundlag, som afgørelsen baserer sig på, jf. forvaltningslovens § 24. Det vil sige, at der skal henvises til den lovregel eller administrativt fastsatte bestemmelse, som afgørelsen er truffet ud fra. Der skal henvises til lovens eller bekendtgørelsens nummer og dato i Lovtidende og til den relevante paragraf, stk., nummer, litra, punktum og led. Er loven blevet ændret flere gange, bør der desuden henvises til relevante ændringsloves nummer og dato i Lovtidende samt relevante overgangsbestemmelser.

Hvis afgørelsen er truffet på grundlag af bestemmelser i en studieordning, skal det tydeligt fremgå, hvilken studieordning den studerende er omfattet af, og om studieordningen efterfølgende er ændret.

Er der truffet en skønsmæssig afgørelse, skal begrundelsen – ud over en henvisning til de retsregler, der giver hjemmel til at træffe afgørelsen – indeholde en redegørelse for de hovedhensyn, der har været afgørende for skønsudøvelsen.



De faktiske omstændigheder, der har været af væsentlig betydning ved sagens afgørelse, skal i et vist omfang indgå i begrundelsen.

Der skal endelig tages stilling til de argumenter, som den studerende er fremkommet med under sagens forløb. Hvis et universitet finder, at et argument ikke er relevant, bør det kort fremgå af begrundelsen, at det ikke er blevet tillagt betydning. Dermed ved parten, at universitetet har været opmærksom på argumentet.

Universitetet har ikke pligt til at komme ind på alt, hvad den studerende har gjort gældende, men hvis der er tale om relevante anbringender, er der en formodning for, at de skal berøres i begrundelsen.

Der vil ofte være pligt til at oplyse om universitetets egen praksis som led i begrundelsen for en skønsmæssig afgørelse. Det gælder f.eks., når et studienævn giver afslag på dispensation, fordi der ikke foreligger særlige omstændigheder i sagen. Det gælder også, når der fastsættes en disciplinær-sanktion over for en studerende, f.eks. bortvisning. Her bør afgørelsen indeholde en kort redegørelse for praksis i lignende sager. Dermed kan den studerende se, at afgørelsen er truffet i overensstemmelse med praksis, og at der er lagt saglige kriterier til grund for afgørelsen.

Det ovenfor anførte gør sig også gældende vedrørende universitetets afslag på optagelse i kvote 2. Her bør universitetet begrunde, hvad der ligger til grund for afslaget.



Klagevejledning

Når universitetet træffer afgørelse i en sag vedrørende en studerendes forhold, og afgørelsen ikke fuldt ud giver den studerende medhold, skal universitetet give klagevejledning. Vejledningen skal beskrive klageinstans og fremgangsmåde samt fristen for indgivelse af klage.

>

4. Administrativ kontrol på universitetet



Når universitetet har truffet afgørelse i en sag og meddelt afgørelsen til den studerende, er sagen som udgangspunkt afsluttet fra universitetets side. Dette kapitel beskriver tre vigtige undtagelser fra dette udgangspunkt.

Rektors legalitetskontrolpligt

En overordnet leder har pligt til af egen drift at føre kontrol med, at afgørelser truffet af underordnede ledere ikke strider mod gældende ret. Samme kontrol skal føres med de faglige kollegiale organer, f.eks. studienævn, som hører under den overordnede leders område.

Denne pligt til legalitetskontrol falder i sidste ende tilbage på rektor, der er universitetets daglige leder.

Pligten medfører, at rektor efter omstændighederne kan gribe ind over for en afgørelse, der er ulovlig. Om rektor skal gribe ind eller ej afhænger af ulovlighedens karakter. Jo mere væsentlig ulovligheden er, jo mere taler dette for, at rektor har pligt til at gribe ind i den konkrete sag.

Rektors reaktionsmuligheder over for en afgørelse afhænger af, om denne er truffet af en leder eller et fagligt kollegialt organ.

Hvis den ulovlige afgørelse er truffet af en leder, kan rektor annullere afgørelsen og selv træffe en ny lovlig afgørelse.

Hvis den ulovlige afgørelse er truffet af et fagligt kollegialt organ, kan rektor som udgangspunkt ikke overtage sagen.² Rektor kan i disse tilfælde alene annullere afgørelsen og eventuelt hjemvise sagen til fornyet behandling ved det pågældende organ.

² Det følger af visse ganske snævre bestemmelser i universitetsloven, at rektor i enkelte tilfælde kan overtage de faglige kollegiale organers opgaver.



I begge ovenstående tilfælde vil de almindelige forvaltningsretlige regler om annullation af ugyldige forvaltningsakter være gældende. Efter disse regler er en afgørelse ugyldig (og kan derfor først annulleres), når der:

- > Foreligger en retlig mangel.
- > Denne retlige mangel er væsentlig.
- > Der ikke forekommer momenter typisk af undskyldende karakter (tertiære momenter), der *med styrke* taler for at opretholde afgørelsen.

Remonstration

Remonstration betyder, at den studerende, der har fået meddelt en afgørelse, henvender sig til universitetet og beder universitetet om at genoptage sagen og ændre afgørelsen.

Den studerende har ikke altid krav på, at sagen genoptages og realitetsbehandles på ny. Den studerende har som udgangspunkt kun krav på genoptagelse og ny realitetsbehandling af sagen, hvis der i forbindelse med anmodningen fremkommer 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. Der bør også ses på, om der er forhold, som undskylder, at den studerende først kommer med oplysningerne på dette sene tidspunkt.

En studerende, der er blevet bortvist fra universitetet, og som beder om genoptagelse af sagen, uden at fremkomme med nye faktiske oplysninger, har ikke krav på at få sagen genoptaget. Afslag på genoptagelse er en afgørelse efter forvaltningsloven, der kan påklages.



Den studerende har også krav på at få genoptaget sin sag, hvis der – typisk efterfølgende – med tilbagevirkende kraft kommer væsentlige nye retlige forhold af betydning for sagens oprindelige afgørelse. Også ved væsentlige sagsbehandlingsfejl fra universitetets side under den oprindelige afgørelse (f.eks. manglende partshøring) kan der være pligt til at genoptage sagen.

At universitetet skal genoptage sagen eller vælger at genoptage sagen for at være imødekomende over for den studerende, er ikke det samme som, at den oprindelige afgørelse nødvendigvis skal ændres. Det afhænger af den nye realitetsbehandling af sagen. Den nye (men altså ikke nødvendigvis ændrede) afgørelse, der træffes i sagen, er en afgørelse i henhold til forvaltningsloven. Denne lovs sagsbehandlingsregler skal derfor følges, herunder skal der om nødvendigt gives (ny) klagevejledning.

Anmodning om genoptagelse af sagen afbryder ikke en eventuel klagefrist. Efter omstændighederne må en sådan anmodning dog opfattes som en klage til Universitets- og Bygningsstyrelsen.

Klage (rekurs)

Retlige spørgsmål ved universitetets afgørelser om studerendes forhold kan påklages til Universitets- og Bygningsstyrelsen. Der skal derfor *altid* gives klagevejledning ved skriftlige afgørelser i disse sager, medmindre den pågældende afgørelse giver den studerende fuldt ud medhold.

Udgangspunktet er, at der skal gives klagevejledning direkte til styrelsen. Udgangspunktet følges bl.a. i disciplinærsager mod studerende, f.eks. sager om voldelig adfærd (dog undtaget sager om eksamenssnyd, da disse sager er omfattet af eksamensbekendtgørelsens regler).



Klagevejledningen kan lyde således:

”Denne afgørelse kan for så vidt angår retlige forhold påklages til Universitets- og Bygningsstyrelsen, Bredgade 43, 1260 København K.”

Når styrelsen modtager en klage, sørger styrelsen for at indhente sagens akter og en udtalelse fra universitetet.

Af praktiske årsager er der dog i de fleste bekendtgørelser på universitetsområdet (f.eks. eksamensbekendtgørelsen) fastsat regler om, at klager skal indgives til styrelsen via universitetet.

Bestemmelsen i bekendtgørelserne lyder således:

”Universitetets afgørelser efter denne bekendtgørelse kan af studerende indbringes for Universitets- og Bygningsstyrelsen, når klagen vedrører retlige spørgsmål. Klagen indgives til universitetet, der afgiver en udtalelse, som klageren skal have lejlighed til at kommentere inden for en frist af mindst én uge. Universitetet sender klagen til styrelsen vedlagt udtalelsen og klagerens eventuelle kommentarer hertil. Fristen for at indgive klage er to uger fra den dag, afgørelsen er meddelt klageren.”

Når universitetet modtager en klage, skal universitetet hurtigst muligt og i overensstemmelse med klagebestemmelsen indsende sagen til styrelsen. Alle akter skal medsendes, herunder KOT-ansøgningsskema samt eventuelt også studieordninger og udskrifter fra universitetets hjemmeside, der er relevante for sagen.



Klagesager skal altid sendes til styrelsen via rektoratet. Sager, der sendes direkte til styrelsen fra f.eks. et institut, vil som hovedregel blive sendt retur. Baggrunden for, at sager skal sendes til styrelsen via rektoratet, er, at rektoratet skal have mulighed for at vide, hvad der foregår ude på universitetets enkelte enheder. Dertil kommer, at rektoratet har pligt til at føre legalitetskontrol med de enkelte sager (medmindre rektoratet naturligvis selv har truffet afgørelsen).

Det skal tydeligt fremgå af rektoratets fremsendelsesbrev til styrelsen, at rektoratet har foretaget legalitetskontrol. Dette kan i brevet anføres på følgende måde:

”Rektoratet har gennemgået sagen og finder ikke, at denne lider af retlige mangler.”

Klageren (og den underordnede enhed på universitetet) bør modtage kopi af rektoratets fremsendelsesbrev, så det kan ses, at sagen er blevet sendt til styrelsen, og hvad rektoratets eventuelle bemærkninger til sagen er.

Hvis rektoratet i forbindelse med legalitetskontrollen finder, at sagen lider af væsentlige retlige mangler, kan rektoratet gribe ind over for afgørelsen. Er den ulovlige afgørelse truffet af en leder, kan rektoratet annullere afgørelsen og selv træffe en ny lovlig afgørelse. Er den ulovlige afgørelse truffet af et fagligt kollegialt organ (f.eks. akademisk råd, et ankenævn eller et studienævn) kan rektoratet annullere afgørelsen og eventuelt hjemvise sagen til fornyet behandling ved det faglige kollegiale organ. Hvis manglerne ikke er væsentlige, kan sagen fremsendes til Universitets- og Bygningsstyrelsen med bemærkning om disse mangler.

Vi henviser i det hele til det i kapitel 4 beskrevne om administrativ kontrol på universitetet og rektors legalitetskontrolpligt.



Tjekliste til brug for universitetets kontrol af, om sagen er klar til at blive indsendt til Universitets- og Bygningsstyrelsen:

- > Sagen skal indsendes til styrelsen via rektoratet med henblik på rektors legalitetskontrol.
- > Det skal fremgå af rektoratets fremsendelsesbrev, at der er foretaget legalitetskontrol, og om rektoratet har bemærkninger til sagen.
- > Den studerende skal have haft lejlighed til at kommentere universitetets udtalelse til Universitets- og Bygningsstyrelsen.
- > Alle relevante sagsakter skal medsendes.
- > Hvis studieordningen er relevant for sagsbehandlingen, skal den vedlægges. Uddrag og links er ikke tilstrækkeligt.
- > Klagesager må ikke sendes til styrelsen pr. e-mail, medmindre det sker i krypteret form, fordi sagerne ofte indeholder personfølsomme oplysninger.

5. Interne rekursssystemer



Visse universiteter har indført såkaldte interne rekursssystemer. 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).

Det er vigtigt at bemærke, at da det interne rekursystem er etableret med henblik på at sikre rektors legalitetskontrolpligt, bør den højere instans kun prøve afgørelsens lovlighed.



Hvis der indføres interne rekursystemer, skal klagevejledningerne afspejle dette. Rekursorganets afgørelse i klagesagen skal samtidig følge de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven. Klageorganets reaktionsmuligheder afhænger af, om det er en leder eller et fagligt kollegialt organ, der har truffet den oprindelige afgørelse, jf. ovenfor om rektors legalitetskontrolpligt.

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.

6. Universitets- og Bygningsstyrelsens behandling af sagen



Når universitetet har truffet endelig afgørelse i den studerendes sag, kan sagen indbringes for Universitets- og Bygningsstyrelsen, jf. universitetslovens § 34, stk. 1.

Når styrelsen modtager en klage over en afgørelse, undersøger vi først, om afgørelsen er endelig, og om afgørelsen er kommet korrekt ind til styrelsen via rektoratet.

Vi undersøger også, om den studerende har overholdt klagefristen. Hvis klagefristen er overskredet, vil klagen som altovervejende hovedregel blive afvist.

Hvis formalia er overholdt, realitetsbehandler vi sagen. Her undersøger vi, om universitetet ved behandlingen af den studerendes sag har overholdt gældende love og regler.

De studerende har således i dag mulighed for at få foretaget en fuld retlig prøvelse af, om universitetet i en konkret sag har tilsidesat gældende ret, dvs. de regler som universitetet skal overholde ved behandlingen af sagen.

Styrelsen behandler ikke spørgsmål, som hører under universiteternes faglige selvstyre.

Det er f.eks. ikke muligt for styrelsen at tilsidesætte et studienævns eller et meritankenævns faglige afgørelse i et spørgsmål om vurdering af meritoverførsel, medmindre styrelsen konstaterer retlige fejl under behandling af sagen, f.eks. inhabilitet.

Tilsvarende kan styrelsen heller ikke forhøje en karakter som følge af en faglig eksamensklage, der har været behandlet af et ankenævn, som træffer den endelige faglige afgørelse. Dette er en nødvendig konsekvens af, at kompetencen til at træffe den faglige afgørelse er tillagt ankenævnet.



Styrelsen har i øvrigt ikke mulighed for at tage stilling til de skøn, som universitetet udøver, medmindre skønnet ligger uden for de retlige rammer, som lovgivningen mv. opstiller, f.eks. tilfælde, hvor skønnet er udøvet på et ulovligt grundlag, f.eks. hvor der foreligger inhabilitet.

Styrelsens reaktionsmuligheder

- > Styrelsen kan afvise at behandle sagen, f.eks. hvis klagefristen er overskredet.
- > Styrelsen kan stadfæste universitetets afgørelse, hvis gennemgangen af sagen viser, at der ikke er retlige mangler ved afgørelsen.

Hvis styrelsen i en konkret sag finder, 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 afgørelse, kan styrelsen afslå klagen og stadfæste universitetets afgørelse, eventuelt med en vedhæftet kritik eller påtale af fejlen.
- > Ophævelse. Hvis den retlige mangel er alvorlig, kan styrelsen ophæve universitetets afgørelse. Dette kan f.eks. ske, hvis vi mener, at forudsætningerne for at tildele en disciplinær sanktion ikke er til stede.
- > Hjemvisning. I fortsættelse af at styrelsen har ophævet en afgørelse, kan styrelsen hjemvise sagen til fornyet behandling ved universitetet.
- > Ændring. Styrelsen kan selv træffe en afgørelse, som erstatter universitetets afgørelse. Det gælder i de tilfælde, hvor universitetet har truffet en ulovlig afgørelse, og denne afgørelse ikke hviler på et skøn.



Mulighed for at klage over styrelsens afgørelse

Styrelsens afgørelser kan ikke indbringes for højere administrativ myndighed.

Styrelsens afgørelser i klagesager kan af den studerende indbringes for Folketingets Ombudsmand inden for et år efter, at afgørelsen er truffet.

Styrelsens afgørelser kan desuden indbringes for domstolene.

Universitets- og Bygningsstyrelsens tilsynsforpligtelse

Ud over at behandle klager over retlige spørgsmål i konkrete klagesager fra studerende fører styrelsen også tilsyn med universiteterne som følge af mere generelle forhold vedrørende universiteternes overholdelse af gældende ret, jf. universitetslovens § 1, stk. 2. Det drejer sig om forhold, som vi bliver gjort opmærksom på gennem henvendelser fra studerende og andre borgere, henvendelser fra andre myndigheder, spørgsmål fra Folketinget, avisartikler mv. I sådanne sager vurderes det på baggrund af et konkret juridisk skøn, om der er grundlag for at indlede en tilsynssag.

Tilsynsplikten i medfør af universitetslovens § 1, stk. 2, aktiveres, hvis der er en vis sandsynlighed for, at gældende ret ikke er overholdt.

En tilsynssag på et universitet kan bevirke, at der er behov for at præcisere retstilstanden for alle universiteter, hvilket eksempelvis kan ske ved en formel henvendelse til rektorerne. Herudover fører styrelsen en række ”omvendte” tilsynssager, hvor et universitet beder styrelsen foretage en vurdering af, om et



bestemt forhold er – eller vil være – lovligt i medfør af ministeriets bekendtgørelser.

Hvis Universitets- og Bygningsstyrelsen som tilsynsmyndighed vælger at realitetsbehandle en sag, har vi følgende reaktionsmuligheder:

- > Vi kan undlade at udtale kritik.
- > Vi kan udtale kritik.
- > Vi kan henstille, at universitetet fremover ændrer procedurer mv.
- > Vi kan bede universitetet om at tage sagen op igen og træffe en ny afgørelse.

Stikordsregister



Adgangsbekendtgørelsen	20	Forhåndsmerit	12
Administrativ kontrol på universitetet	25	Forvaltningsloven	13, 18
Afgørelsens indhold	19	Forvaltningsmyndighed	13, 31
Afgørelsessag	11, 16	Forvaltningsretlige principper	19
Afslag på dispensation	13	Frafaldstruede studerende	8
Afslag på genoptagelse	26	Frist	15, 18
Afviser	34	Generelle retningslinjer	17
Akademisk råd	12	God forvaltningsskik	18
Akter	28	Hjemmel	19, 21
Aktindsigt	16	Hjemvise	25, 34
Almindelige sagsbehandlingsregler	13	Hovedhensyn	21
Anbringender	22	Højere administrativ myndighed	35
Ankenævn	12, 33	Høringsfrister	15
Annullation	26	Inhabilitet	33
Ansøgning	11	Interne arbejdsdokumenter	16
Bedømmelsen	12	Interne rekursystemer	31
Begrundelsen	21	Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. Juni 1997	18
Behandling af anmodning om aktindsigt	17	Karakterbekendtgørelsen	20
Bemyndigelse	16	Klage	11, 23, 27, 28, 35
Beslutningsgrundlag	14	Klagevejledning	8, 23
Beslutningskompetence	12	Klassisk rekursystem	31
Bortvisning	11	Kollegiale organer	12, 25
Delegere	12	Kompetence	12, 33
Digital form	16	Legalitetskontrol	25, 29, 30, 32
Disciplinære regler	11, 20	Lovtidende	21
Dispensationer	12	Merit	12
Effektivitet og gode rutiner	19	Meritankenævn	12
Egen drift	11, 25	Mundtlige oplysninger	14
Eksamensbekendtgørelsen	12, 28	Notatpligt	14
Eksamensklager	12	Nye væsentlige oplysninger	14
Eksamenssnyd	11	Offentlighedsloven	13
Eksamensvejledning	8	Ophæve	34
Fagkyndige personer	12	Parten	15, 17
Faglige kollegiale organer	12	Partshøring	14
Fagligt selvstyre	12	Partsrepræsentation	15
Faktiske omstændigheder	14, 17, 22	Ph.d.-bekendtgørelsen	20



Ph.d.-udvalg	12	Sprog	18
Pligt til at yde vejledning	8	Studerendes forhold.	19
Reaktionsmuligheder	32, 34, 36	Studienævn	12
Regler for ph.d.-uddannelse	20	Studieordninger	20, 28
Rektor	12, 25	Studievejledning	8
Rektors legalitetskontrolpligt	25	Telefonnotater	14
Rektors reaktionsmuligheder	25	Tertiære momenter	26
Rekurs	27	Tilsyn	35
Remonstration	26	Tjekliste	30
Retlige spørgsmål	7, 27, 28, 35	Uddannelsesbekendtgørelsen	20
Retsgrundlag	19, 21	Uddannelsesreglerne	19
Retsvirkninger	18	Udskrivning	11
Rykkere	19	Ulovlige hensyn	12
Sagen genoptages	26	Undtagelser fra aktindsigt	16
Sagens behandling trækker ud	12	Universitets- og	
Sagens oplysning	13	Bygningsstyrelsen. .7, 27, 28, 30, 31, 33	
Sagsbehandlingstid	18	Universitetsloven	7, 11, 19, 20
Sagsforløbet	11	Universitetslovens § 1, stk. 2	35
Selvejende institutioner	13	Universitetslovens § 8, stk. 1	19
Skriftlighed	13	Vejledningspligt	8
Skønsmæssig afgørelse	21		

>

