



## Karakterfastsættelse i en klagesag en del af afgørelsen

*En borger henvendte sig til ombudsmanden med nogle spørgsmål om klager over karakterer ved studentereksamen. Borgeren pegede særligt på to forhold: Dels at klagernes oplysninger og argumenter til støtte for en højere karakter ikke måtte komme frem til de personer som skulle bedømme om karakteren skulle hæves når der var blevet klaget over den. Dels at der ikke blev givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende på begæring – når karakteren blev fastholdt, eller hvis der blev givet en karakter der var lavere end klageren ønskede.*

*Sagen gav ombudsmanden anledning til kritik af den ordning som Undervisningsministeriet har etableret i sager om klager over karakterer ved studentereksamen, herunder bestemmelser fastsat i eksamensbekendtgørelsen.*

*Ombudsmanden udtalte at der ikke er lovhjemmel til at Undervisningsministeriet kan fastsætte en ordning om klager over karakterer ved studentereksamen der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Det betyder bl.a. at de almindelige regler om at undersøgelsesprincippet gælder for klageinstansen, og at klageren har adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen, gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.*

*Efter ombudsmandens opfattelse er en eventuel ombedømmelse, og en deraf følgende ændret karakter, (en del af) resultatet af afgørelsen i klagesagen og dermed også en del af den samlede afgørelse. Det betyder bl.a. at en eventuel ombedømmelse der ændrer karakteren, er (en del af) en afgørelse i forvaltningslovens forstand.*

*Men når en myndighed beslutter hvordan det videre forløb af en sag skal være, træffer myndigheden efter ombudsmandens opfattelse som udgangspunkt*

17. november 2008

2008-17-2

Forvaltningsret:

1121.1

114.1

114.3

13.1

2.3

*ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er derimod tale om en procesledende beslutning. Dette gælder dog ikke hvis beslutningen går ud på at afslutte sagen. En sådan beslutning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ligeledes er en beslutning om ny prøve (omprøve) en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorimod bedømmelsen af omprøven ikke er afgørelsen i klagesagen – eller i det hele taget en afgørelse i forvaltningslovens forstand.*

*Ombudsmanden henstillede på den baggrund til Undervisningsministeriet at ændre den ordning og praksis som ministeriet har fastlagt vedrørende behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen, eller – alternativt – at sørge for fornøden lovhjemmel til ordningen.  
(J.nr. 2007-3885-711).*

Den 10. november 2007 skrev A til mig om nogle spørgsmål vedrørende klager over karakterer ved studentereksamen.

A pegede særligt på to forhold som efter hans opfattelse er retligt betænkelige. For det første det forhold at klagerens oplysninger og argumenter til støtte for en højere karakter ikke må komme frem til de personer (bedømmerne) som tager stilling til om den pågældende karakter skal hæves når der er blevet klaget over en karakter. For det andet det forhold at der ikke bliver givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende på begæring – ved en fastholdelse af karakteren eller ved fastsættelse af en karakter der er lavere end klageren ønsker. A skrev bl.a. følgende:

**"II. KLAGERENS OPLYSNINGER OG ARGUMENTER KOMMER IKKE FREM TIL DE NYE BEDØMMERE.**

...

Efter hvad jeg har forstået, har Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn lagt den linje, at de nye bedømmere i forbindelse med en ombestemmelse alene får tilsendt opgavebesvarelsen (og formentlig en oplysning om den karakter, der er meddelt i første instans). Dette bygger jeg på Undervisningsministeriets skrivelse af 25. juni 2007 om 'Procedure ved behandling

af klager over skriftlige prøver' (vedlagt) samt mundtlige tilkendegivelser fra en gymnasierektor.

Det anførte indebærer, at de oplysninger og argumenter, som klageren ønsker at fremføre til støtte for sin klage, ikke kan komme frem til de nye bedømmere (ombedømmerne), der tager stilling til, om karakteren skal hæves og i bekræftende fald til hvilken karakter. I praksis betyder dette eksempelvis, at en klageskrivelse, der indeholder en argumentation, som bl.a. sammenholder opgavebesvarelsen og bedømmelsen i første instans med censorvejledningen og regler med krav angående fagets indhold m.v., samt oplyser om den undervisning og vejledning, eleven har modtaget, ikke kan komme til at indgå ved de nye bedømmers (ombedømmernes) stillingtagen. Dette giver de nye bedømmere en skæv opfattelse af klagen og hindrer en relevant behandling af denne.

...

Efter min opfattelse strider den pågældende ordning – hvis jeg har opfattet den rigtigt – mod grundlæggende retsprincipper samt almindelige principper vedrørende administrativ rekurs. Den kan derfor kun være retligt acceptabel, hvis den har udtrykkelig lovhjemmel (jf. herved Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 4. udg., s. 164, note 9, og s. 190, om hjemmel for fravigelse af almindelige retsgrundsætninger m.v., bl.a. vedrørende administrativ rekurs), og så vidt jeg kan vurdere, foreligger en sådan hjemmel ikke.

### *III. MANGLENDE BEGRUNDELSE.*

Det er ikke muligt at få en ledsagende begrundelse eller en efterfølgende begrundelse på begæring for ombedømmernes beslutning om at fastholde den oprindelige karakter eller for en karakter, som er lavere end krævet af klageren i dennes klageskrivelse.

...

#### *III. 1. Resultatet af en klagesag er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.*

Når Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn har den opfattel-

se, at den karakter, der følger af en ombedømmelse, ikke skal begrundes, er baggrunden formentlig, at man tager udgangspunkt i, at selve udførelsen af bedømmelsen kan siges at være en udmåling på en skala og derfor kan hævdes at være en form for faktisk forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse. Dette giver mig anledning til en række bemærkninger, som fremgår af det følgende.

...

*En ombedømmelse i anden instans er ikke en førsteinstanssag.* Som det fremgår af indledningen til nærværende afsnit III er det opfattelsen i Undervisningsministeriets kontor for eksamen og tilsyn, at en ombedømmelse er en helt ny bedømmelse, hvorfor der ikke er tale om (en afgørelse og) krav på begrundelse.

Dette kan imidlertid ikke tiltrædes. Uanset at der sker en ny bedømmelse ved andre bedømmere, er der tale om en foranstaltning som led i behandlingen af en klagesag. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at den pågældende ombedømmelse finder sted med basis i et særskilt retsgrundlag (bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007, kap. 10). Endvidere finder ombedømmelsen sted, fordi institutionen/rector – på baggrund af en klage – har fundet, at der er berettiget tvivl om karakterens rigtighed, jf. den nævnte bekendtgørelses § 46. Ombedømmelsen er derfor en foranstaltning til afklaring af, om den oprindelige karakter var korrekt. Herved har ombedømmelsen set i sin samlede sammenhæng en anden status end den bedømmelse, der foretages i første instans af den afleverede besvarelse.

*Ny bedømmelse betegnes afgørelse i anden sammenlignelig sammenhæng.* I FOB 1998.478\* (s. 486, 2. sp.) henviser ombudsmanden til, at behandling af eksamensklager i det relevante regelsæt betegnes 'afgørelse'. Jeg skal derfor gøre opmærksom på, at i bekendtgørelse nr. 867 af 19. august 2004 om eksamen ved universitetsuddannelser (med senere ændringer) betegnes ny bedømmelse som en afgørelse. I den pågældende bekendtgørelses § 44 hedder det således 'Bedømmernes afgørelse, herunder en eventuel ny bedømmelse, ...'.

Det kan i den forbindelse nævnes, at ved universiteterne opfattes alle beslut-

ninger vedrørende klager, herunder nye bedømmelser, også i praksis som afgørelser i forvaltningslovens forstand med den konsekvens, at der meddeles samtidige begrundelser. Det er vanskeligt at forstå, at der skulle være forskel på universiteterne og gymnasierne m.v. på dette område.

Det kan også nævnes, at der i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 444 af 8. maj 2007, § 39, stk. 2, der danner hjemmelsgrundlag for bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007, ligeledes anvendes udtrykket 'afgørelser'.

...

### *III. 2. Konklusion: Retligt krav om begrundelse af karakter.*

Da resultatet af en eksamensklagesag efter ovenstående er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er det min opfattelse at et sådant resultat (karakter) skal begrundes, hvis det er udtryk for, at klageren ikke fuldt ud får medhold, jf. forvaltningslovens §§ 22-24."

Jeg bad den 22. november 2007 Undervisningsministeriet om en udtalelse i anledning af A's generelle klage vedrørende klage over karakterer ved studentereksamen. Jeg bad Undervisningsministeriet om i udtalelsen at forholde sig til det som A skrev i brevet af 10. november 2007. Endvidere bad jeg Undervisningsministeriet om i udtalelsen at sammenholde sagen med det jeg har udtalt om forvaltningslovens afgørelsesbegreb i en sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff\* (særligt s. 615 ff).

I en udtalelse af 15. februar 2008 skrev Undervisningsministeriet bl.a. følgende:

"De omhandlede forhold er reguleret i kapitel 10 i bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 om prøver og eksamen i den almene og studieforberevende ungdoms- og voksenuddannelser (Eksamensbekendtgørelsen).

Efter bestemmelserne i bekendtgørelsen træffer institutionen afgørelse i klagesager om bl.a. bedømmelsen ved eksamen, jf. §§ 44, stk. 1, og 45, stk. 1, smh. med § 43, stk. 1, nr. 3.

Afgørelsen kan gå ud på, at klagen afvises, jf. § 44, stk. 1, eller at der foretages en ombedømmelse, gives tilbud om oprørve eller at klageren ikke får medhold i klagen, jf. § 45, stk. 1.

Disse afgørelser er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. bl.a. ombudsmandens udtalelse i sagen FOB 2006, s. 611 ff., og er således umiddelbart omfattet af denne lovs krav til forvaltningsprocessen mv. Nogle af de institutioner, som træffer afgørelser i henhold til bekendtgørelsen, er imidlertid som selvejende institutioner uden for den offentlige forvaltning ikke direkte omfattet af forvaltningsloven. Derfor indeholder bestemmelserne regler om sagernes oplysning, om partshøring og om skriftlighed og begrundelse, der svarer til reglerne i forvaltningsloven.

Hvis afgørelsen går ud på, at der skal ske ombedømmelse, eventuelt efter Undervisningsministeriets omgørelse af institutionernes afgørelse, jf. § 47, udpeger institutionen henholdsvis Undervisningsministeriet nye bedømmere, jf. § 48, som foretager en ny bedømmelse af den oprindelige opgavebesvarelse.

Denne bedømmelse foretages uden inddragelse af klagen eller de udtalelser mv. der er fremkommet som led i klagesagens behandling. Dette skyldes hensynet til en ligelig behandling af klageren i sammenligning med eksaminander, som ikke har klaget over bedømmelsen af deres opgavebesvarelser.

Ministeriet finder, at dette retlige hensyn vejer tungere end hensynet til klagerens behov for at kunne argumentere for sin besvarelses kvalitet. Ministeriet lægger herved til grund, at en besvarelse skal kunne stå alene således at forstå, at besvarelsen i sig selv rummer de overvejelser, begrundelser og resultater mv., som eksaminanden kan forvente at få bedømt.

En eventuel ombedømmelse og en deraf følgende eventuelt ændret karakter er således ikke en del af afgørelsen efter § 45, men en følge af afgørelsen. Det bemærkes, at ombedømmelsen kan gå ud på, at karakteren bliver uændret eller hæves, jf. § 48, stk. 3 og 4.

Ombedømmelsen er efter ministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Som det fremgår af ombudsmandens

praksis, jf. fx FOB.1993.315\*, har ombudsmanden også hidtil lagt til grund, at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse, af samme grund ikke finder anvendelse ved karaktergivning.”

Jeg sendte den 26. februar 2008 en kopi af Undervisningsministeriets udtalelse af 15. februar 2008 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I brev af 8. marts 2008 kom A bl.a. med følgende bemærkninger til ministeriets udtalelse af 15. februar 2008:

*”B. KLAGERENS OPLYSNINGER OG ARGUMENTER KOMMER IKKE FREM TIL DE NYE BEDØMMERE.*

...

*B.2. Vigtige oplysninger og argumenter kan ikke komme frem.*

...

Det forhold, at klagerens argumenter ikke kan komme frem til bedømmerne, kan i sidste ende føre til opretholdelse af forkerte resultater (forkerte karakterer), fordi klageren ikke kan få lejlighed til at forklare de nye bedømmere, hvorfor karakteren er forkert.

...

*B.5. Ministeriets henvisning til lighedshensyn.*

Som det fremgår af citatet i afsnit B.3 ovenfor (fra ministeriets skrivelse af 15. februar 2008, s. 2), er det ministeriets synspunkt, at det er nødvendigt at afskære klageren fra at fremføre argumenter og oplysninger over for de personer, som tager stilling til klagen, for at tilgodese hensynet til lighed. Dette er efter min opfattelse en misforståelse. Hensynet til lighed i forbindelse med en klageordning tilgodeses ved, at alle berørte kan klage.

...

### *B.7. Klageordninger tilgodeser primært retssikkerhedshensyn – ikke lighedshensyn.*

Som det fremgår af afsnit B.3 (citatet fra ministeriets skrivelse af 15. februar 2008, s. 2) finder ministeriet, at klagerens adgang til at fremføre oplysninger og argumenter over for de personer, som tager stilling til klagen, må afskæres for at tilgodese lighedshensyn.

Hertil skal jeg bemærke, at klageordninger normalt er indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers (klagers) retssikkerhed, jf. Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – almindelige emner, 4. udg., s. 293. Det er en meget væsentlig del af retssikkerhedshensynet, at den enkelte borger (elev), som klager, kan fremføre sine oplysninger og argumenter over for den eller dem, som tager stilling til klagen. Kun herved kan det sikres, at beslutninger i første instans, som bygger på fejllopfattelser, misforståelser og fejlforklaringer kan blive korrigeret, således at der opnås et korrekt resultat.

Diffuse lighedshensyn til en bred masse af borgere (elever), som ikke har benyttet deres klageadgang, spiller normalt ikke nogen særlig rolle i forbindelse med administrativ rekurs.

### *C. MANGLENDE BEGRUNDELSE.*

...

#### *C.2. Visitationsbeslutning gøres kunstigt til sagens egentlige afgørelse.*

Som yderligere et argument imod ministeriets opfattelse skal jeg henvise til følgende:

Den ordning, som ministeriet har etableret ved eksamensbekendtgørelsens (bek. 754 af 25. juni 2007), kap. 10, går ud på, at institutionens leder (rektor) træffer beslutning om, hvorvidt en klage over karakteren skal afvises eller fremmes med henblik på en ombedømmelse m.v. Ombedømmelsen kan resultere i en fastholdelse eller forhøjelse af karakteren.

Rektors nævnte stillingtagen har karakter af en såkaldt visitationsordning (se



herom Bent Christensen, Forvaltningsret – prøvelse, 2. udg., s. 241 og 242f). En visitationsbeslutning om, hvorvidt sagen skal fremmes, kan med nogen ret karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men hvor sagen går videre til ombedømmelse, kan visitationsafgørelsen aldrig være hovedafgørelsen i klagesagen. En sådan klagesag drejer sig grundlæggende om, hvorvidt karakteren kan hæves, og visitationsafgørelsen er alene en delafgørelse eller en indledende afgørelse forud for selve hovedafgørelsen af sagens materielle hovedspørgsmål, dvs. om karakteren kan hæves. Det er derfor et uacceptabelt kunstgreb, når ministeriet på s. 2 i sin skrivelse af 15. februar 2008 betegner en ombedømmelse og den karakterfastsættelse, der her finder sted, som blot 'en følge af afgørelsen' (dvs. som blot en følge af visitationsafgørelsen).

...

#### *C.4. FOB 2006.611 (s. 616).*

I FOB 2006.611 (s. 616, 1. sp.) anfører Folketingets Ombudsmand: 'Eksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand' (min understregning).

Da resultatet af en behandling af en klagesag vedrørende en karakter (hvor der sker en ombedømmelse) kun kan være den karakter, som ombedømmelsen fører til, antager jeg, at ombudsmanden er enig i mit synspunkt, hvorefter den karakterfastsættelse, der følger af en ombedømmelse i anledning af en klage over en studentereksamens karakter, er en afgørelse i forvaltningslovens forstand."

Jeg sendte den 13. marts 2008 en kopi af A's brev af 8. marts 2008 videre til Undervisningsministeriet med henblik på ministeriets eventuelle bemærkninger.

Den 21. maj 2008 skrev Undervisningsministeriet til mig at ministeriet kunne henholde sig til ministeriets brev af 15. februar 2008. Samtidig supplerede ministeriet udtalelsen med bl.a. følgende bemærkninger:

*”Ad B 1. Manglende lovhjemmel.*

Ministeriet finder ikke, at der skal anvendes sædvanlige principper for administrativ rekurs, da ombedømmelsen som sådan netop ikke er karakteriseret som administrativ rekurs, men som en følge af et bestemt udfald af en foretaget rekurs.

...

*Ad B 4. Ministeriet mener, at opgavebesvarelse kan stå alene – også i klagesag.*

Ministeriet bemærker hertil, at bedømmelsen ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere. I øvrigt henvises til bemærkningerne ad B 3.

...

*Ad B 7. Klageordning tilgodeser primært retssikkerhedshensyn – ikke lighedshensyn.*

(A) synes i sin argumentation at se bort fra, at selve bedømmelsen ikke er en afgørelse. Klageren har fuld adgang til kontradiktion i forbindelse med selve klagesagen, jf. bekendtgørelsens § 44, stk. 2. Der henvises i øvrigt til det under B 1 og B 2 anførte.

*Ad C. Manglende begrundelse.*

Der henvises i det hele til ministeriets brev af 15. februar 2008 for så vidt angår C 1 – C 4.

*Ad C. 5. God forvaltningsskik.*

...

Som det fremgår af kapitel 3 i bekendtgørelse nr. 262 af 20. marts 2007 om

karacterskala og anden bedømmelse, gives en karakter på grund af en samlet vurdering af præstationen.

Hvis et ønske om en samtidig eller efterfølgende begrundelse skal kunne imødekommes, vil det indebære en stor grad af skriftlighed i forbindelse med hver eneste bedømmelse/ombedømmelse.

Det vil betyde et omfattende ekstra arbejde for de involverede bedømmere, og som følge heraf påføre institutionerne meget betydelige merudgifter.

Karacterskalabekendtgørelsen angiver i tilfælde af uenighed blandt bedømmerne, hvordan den endelige karakter skal udregnes. De nærmere drøftelser mellem bedømmerne om karakterfastsættelsen, der i vidt omfang beror på et skøn og som er en samlet vurdering af præstationen, kan være praktisk umulig at beskrive i detaljen.”

Den 27. maj 2008 sendte jeg A en kopi af Undervisningsministeriets supplerende udtalelse af 21. maj 2008 med henblik på hans eventuelle bemærkninger.

I brev af 14. juni 2008 kom A bl.a. med følgende bemærkninger til ministeriets supplerende udtalelse af 21. maj 2008:

*”d. Ministeriets ’Ad B 4. Ministeriet mener, at opgavebesvarelse kan stå alene – også i klagesag.’*

Ministeriet anfører: ’Ministeriet bemærker hertil, at bedømmelsen ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere. I øvrigt henvises til bemærkningerne ad B 3.’

Jeg skal hertil bemærke følgende:

Det forhold, at der i en klagesag, herunder sager om ombedømmelser og omvurderinger, normalt kan fremføres argumenter fra klageren, er ikke udtryk for en forhandling, men for en sikring af, at klageren kan få en ordentlig og grundig stillingtagen til de forhold, som han eller hun mener må være overset eller

fejlbudømt af førsteinstansen. Dette sikrer i øvrigt også den offentlige interesse i en korrekt afgørelse.

...

Ministeriets argumentation bygger bl.a. på det synspunkt, at der ikke er tale om en afgørelse. Over for ministeriets argumentation skal jeg henvise til, hvad jeg har anført i min oprindelige klageskrivelse af 10. november 2007 til Folketingets Ombudsmand, pkt. III.1 (s. 3-6) og pkt. III.3 (s. 6).

Ministeriet argumenterer endvidere med et 'omfattende ekstra arbejde' og 'meget betydelige merudgifter'. Over for ministeriets argumentation skal jeg henvise til, at antallet af sager, der går til ombødømmelse, er begrænset, bl.a. fordi der er etableret en form for visitationsordning, som indebærer, at institutionerne/rektorerne frasorterer klager, jf. bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 §§ 44-46 (se min oprindelige klageskrivelse af 10. november 2007 til Folketingets Ombudsmand, pkt. III.1, s. 5, to sidste afsnit).

Ministeriet anfører endvidere argumenter om, at der ikke er meget at anføre i en begrundelse. Dette kan afkræftes. Praksis fra universiteterne viser, at der i en begrundelse for resultatet af en klagesag vedrørende karakterer kan anføres en række bedømmelseskriterier mv. og faktiske oplysninger, som har ført frem til den fastsatte karakter. På gymnasieområdet er forholdet endvidere det, at censorerne/bedømmerne (i første instans), når de afgiver en udtalelse til institutionen/rector i anledning af en klage, jf. bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 § 44, helt naturligt og uden problemer begrundet den i første instans fastsatte karakter (se min oprindelige klageskrivelse af 10. november 2007 til Folketingets Ombudsmand, pkt. III.1, s. 5, sidste afsnit)."

Den 25. juni 2008 skrev jeg til A at jeg nu ville søge at behandle sagen på det foreliggende grundlag. Jeg skrev samtidig at jeg samme dag havde sendt en kopi af A's brev af 14. juni 2008 til Undervisningsministeriet til ministeriets orientering.

I min afsluttende udtalelse af 17. november 2008 skrev jeg bl.a. følgende til A:

### **Ombudsmandens udtalelse**

"Min behandling af din henvendelse har særligt relateret sig til de to forhold som du har peget på som retligt betænkelige i sager om klager over karakterer ved studentereksamen. For det første det forhold at klagerens oplysninger og argumenter til støtte for en højere karakter ikke må komme frem til de personer (bedømmerne) som tager stilling til om en karakter skal hæves når der er blevet klaget over den. For det andet det forhold at der ikke bliver givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende på begæring – ved en fastholdelse af karakteren eller ved fastsættelse af en karakter der er lavere end klageren ønsker.

### **Regelgrundlaget**

Det fremgår af § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (lovbekendtgørelse nr. 791 af 24. juli 2008) at '[u]ndervisningsministeren fastsætter endvidere regler om klage over og omgørelse af trufne afgørelser i forbindelse med prøver og eksamen'.

I forarbejderne til bestemmelsen i § 39, stk. 2 (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, s. 945 f), er det anført at '[i] en eksamensbekendtgørelse, som vil være fælles for de gymnasiale uddannelser, fastsættes særskilte regler om klager i forbindelse med prøver og eksamen og om klager over og omgørelse af rektors afgørelser af elevernes klager'.

Udgangspunktet i de fleste rekursordninger er at klageinstansen skal træffe den materielt rigtige afgørelse i klagesagen. Det almindelige official- eller undersøgelsesprincip gælder også i forbindelse med sagsbehandlingen hos en klageinstans. Det er således det klare udgangspunkt at det er klageinstansens ansvar at sagen er tilstrækkeligt oplyst. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 989 f, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 321 f, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 253 ff.

Det er også udgangspunktet at der ikke er nogen begrænsninger i en klagers adgang til at fremføre nye påstande, anbringender og faktiske omstændigheder for klageinstansen. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 991, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige

Emner, 4. udgave (2004), s. 324 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 256.

Ligeledes er det udgangspunktet at prøvelsen hos en klageinstans er en fuldstændig efterprøvelse af hele sagens faktum og af alle sagens retlige spørgsmål, og i forlængelse heraf en stillingtagen til den konkrete subsumption i sagen. En part i en klagesag har ikke krav på at klageinstansen foretager bestemte sagsoplysningsskridt. Men som nævnt gælder undersøgelsesprincippet, og klageinstansen må således ud fra dette afgøre hvilke sagsoplysningsskridt der skal foretages. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 992 ff, Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 326 ff, og Bent Christensen, Forvaltningsret. Prøvelse, 2. udgave (1994), s. 257 f.

En klageinstans' afgørelse i en klagesag kan som udgangspunkt være afvisning, stadfæstelse, ændring, ophævelse og hjemvisning. Jeg henviser til Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 1004 ff, og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 334 ff.

Det jeg her har anført om undersøgelsesprincippet, klagerens adgang til at fremføre nye påstande mv., klageinstansens fuldstændige efterprøvelse af sagen og resultatet af klageinstansens afgørelse i sagen, er efter min opfattelse det der som udgangspunkt gælder for en klageinstans i forbindelse med administrativ rekurs. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrativt fastsatte regler som har hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven. Der er nemlig tale om en fravigelse af en almindelig retsgrundsætning som gælder med lovs kraft. Jeg henviser til Jens Garde og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), s. 164, note 9, s. 190 og s. 320 f.

I en sag som er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff\* (særligt s. 615 ff), har jeg udtalt bl.a. følgende om forvaltningslovens afgørelsesbegreb:

*'Forvaltningslovens afgørelsesbegreb – afgrænsning i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed*

Efter § 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985) gælder loven for behandlingen af sager hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og det har derfor væsentlig betydning for sagsbehandlingen hvorvidt der er tale om en afgørelsessag eller ej. Forvaltningsloven indeholder ingen definition af afgørelsesbegrebet, men efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket 'truffet afgørelse' til udfærdigelse af retsakter, dvs. udtalelser der går ud på at fastsætte hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde. Uden for loven falder navnlig den administrative sagsbehandling der har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, som f.eks. patient- og anden klientbehandling, undervisning og rådgivning, jf. Folketings-tidende 1985-86, tillæg A, sp. 115.

En række aktiviteter som udføres af forvaltningsmyndigheder, er ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed. Begrebet faktisk forvaltningsvirksomhed omfatter f.eks. rengøring og vedligeholdelse af offentlige bygninger, sygdomsbehandling og undervisning. Afgrænsningen mellem afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed kan i praksis være vanskelig. Det antages at en beslutning om optagelse på et plejehjem er en afgørelse, hvorimod en beslutning om hvilket værelse en beboer skal tildeles, som udgangspunkt er faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsvarende sontring gælder mellem en beslutning om at bortvise en elev fra folkeskolen og en beslutning om at bortvise en elev fra resten af en undervisningstime, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 33 ff.

En lang række af de administrative beslutninger som en forvaltningsmyndighed træffer i forbindelse med undervisning, pasning, pleje og andre serviceforanstaltninger, er ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand, mens andre beslutninger der overvejende er af retlig karakter, er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Resultatet af den sagsbehandling der finder sted i anledning af eventuelle klager over at de service- eller tjenesteydelser der modtages, ikke opfylder lovgivningens krav på det pågældende område, og hvor vedkommende myndighed eller en tilsynsmyndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde, er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave

(2001), 3. oplag (2003), s.124. Jeg henviser også til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 105.

Eksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315\* ff, for 1997, s. 316\* ff, og for 1998, s. 478\* ff.’

Det er fast antaget – som jeg også skriver i min udtalelse, refereret ovenfor – at karaktergivning ved en eksamen ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Men resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave (2001), 3. oplag (2003), s. 124, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 105, Jens Garde mfl., Forvaltningsret. Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 17, note 70, og Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff, for 1997, s. 316 ff, for 1998, s. 478 ff, og for 2006, s. 611 ff.

Som udgangspunkt gælder således at karaktergivning ved en eksamen ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, men at resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen, er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrativt fastsatte regler med hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven.

### **Eksamensbekendtgørelsen**

Undervisningsministeriet har – i medfør af bl.a. den ovenfor omtalte bestemmelse i § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) – udstedt bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 om prøver og eksamen i de almene og studieforberegende ungdoms- og voksenuddannelser (eksamensbekend-



gørelsen). I eksamensbekendtgørelsens kapitel 10 er der fastsat bestemmelser om klage over forhold ved prøverne. Af disse bestemmelser fremgår bl.a. følgende:

**§ 42.** Klage over forhold ved prøver ved forberedende voksenundervisning, ved almen voksenuddannelse og i de gymnasiale uddannelser, indbringes af eksaminanden til institutionen. Klagen skal være skriftlig og begrundet. Hvis klageren er undergivet forældremyndighed, kan klagen tillige indgives af forældremyndighedsindehaver.

...

**§ 43.** Klage indgives individuelt og skal nøje angive de faktiske omstændigheder, som efter klagerens mening bør begrunde en imødekommende afgørelse. Klagen kan vedrøre:

- 1) Eksaminationsgrundlaget, herunder prøvespørgsmål, opgaver og lignende og disses forhold til uddannelsens mål og krav.
- 2) Eksamensforløbet.
- 3) Bedømmelsen.

...

**§ 44.** Institutionen afgør, om klagesagen skal fremmes eller afvises som åbenbar grundløs. Afvisningen af klagen skal være skriftlig og begrundet. Skal sagen fremmes, forelægger institutionen straks klagen for eksaminator og censor(er) med anmodning om en udtalelse inden for en nærmere angivet frist på normalt højst 2 uger.

*Stk. 2.* Institutionen forelægger udtalelserne for klageren, der gives lejlighed til at fremkomme med eventuelle kommentarer inden for en frist på normalt 1 uge.

**§ 45.** Institutionens afgørelse, der skal være skriftlig og begrundet, kan gå ud på:

- 1) ny bedømmelse (ombedømmelse),
- 2) tilbud om ny prøve (omprøve) eller
- 3) at klageren ikke får medhold.

*Stk. 2.* Afgørelsen meddeles hurtigst muligt klageren og eventuelle andre berørte eksaminander, jf. § 40, stk. 2. Institutionen orienterer eksaminator og censor om afgørelsen.

**§ 46.** Institutionen kan kun træffe afgørelse om ombedømmelse eller omprøve, når der foreligger særlige omstændigheder, der giver anledning til berettiget tvivl om bedømmelsen, herunder væsentlige proceduremæssige mangler.

...

**§ 48.** Institutionen udpeger ny censor og eventuelt ny eksaminator til ombedømmelsen eller omprøven. Hvis ministeriet har udpeget censor ved den oprindelige prøve, underretter institutionen ministeriet om sin afgørelse af klagesagen, og ministeriet udpeger en ny censor.

*Stk. 2.* Omprøve eller ombedømmelse efter stk. 1 skal finde sted snarest muligt.

*Stk. 3.* Ombedømmelse kan ikke resultere i en lavere karakter.

*Stk. 4.* Hvis klagen resulterer i en ændret karakter, og hvis bevis er udstedt, skal institutionen inddrage beviset og udstede et nyt bevis.'

### **Min vurdering**

Nedenfor udtaler jeg mig først om det forhold at klagernes oplysninger og argumentation til støtte for en højere karakter ikke må komme frem til de personer som bedømmer om den pågældende karakter skal hæves når der er blevet klaget over den. Derefter udtaler jeg mig om det forhold at der ikke bliver givet en begrundelse – hverken samtidig med afgørelsen eller efterfølgende

på begæring – når karakteren fastholdes, eller hvis der gives en karakter der er lavere end klageren ønsker.

**Klagerens oplysninger og argumenter må ikke komme frem til bedømmerne i klagesagen**

I dit brev af 10. november 2007 til mig skriver du at Undervisningsministeriet – efter hvad du har forstået – har lagt den linje at de nye bedømmere i forbindelse med en ombedømmelse alene får tilsendt opgavebesvarelsen og formentlig en oplysning om den karakter der er meddelt i første instans. Det indebærer at de oplysninger og argumenter som klageren ønsker at fremføre til støtte for sin klage, ikke kan komme frem til de nye bedømmere der tager stilling til om karakteren skal hæves, og i bekræftende fald hvilken karakter den skal hæves til.

Efter din opfattelse strider en sådan ordning mod grundlæggende principper samt almindelige principper om administrativ rekurs. Den kan derfor kun være retligt acceptabel hvis den har udtrykkelig lovhjemmel, og en sådan hjemmel findes efter din opfattelse ikke.

Undervisningsministeriet skriver i en udtalelse af 15. februar 2008 at ministeriet ikke kan tilslutte sig dine betragtninger. Ministeriet skriver også at hvis en afgørelse i anledning af en klage over en eksamensbedømmelse går ud på at der skal ske ombedømmelse, eventuelt efter Undervisningsministeriets omgørelse af institutionernes afgørelse (eksamensbekendtgørelsens § 47), så udpeger institutionen, henholdsvis Undervisningsministeriet, nye bedømmere (eksamensbekendtgørelsens § 48), og de foretager en ny bedømmelse af den oprindelige opgavebesvarelse. Klageinstansen foretager den nye bedømmelse uden at inddrage klagen eller de udtalelser mv. der er fremkommet som led i klagesagens behandling. Dette skyldes hensynet til eksaminander som ikke har klaget over bedømmelsen af deres opgavebesvarelser. Ministeriet ønsker en ligelig behandling af klageren i sammenligning med de øvrige eksaminander, og efter ministeriets opfattelse vejer dette retlige hensyn tungere end hensynet til klagerens behov for at kunne argumentere for sin besvarelses kvalitet. Ministeriet lægger i den forbindelse til grund at en besvarelse skal kunne stå alene således at besvarelsen i sig selv rummer de overvejelser, begrundelser og resultater mv. som eksaminanden kan forvente at få bedømt.

I brev af 8. marts 2008 kommer du med bemærkninger til ministeriets udtalelse af 15. februar 2008. Til ministeriets bemærkninger om at det er nødvendigt at afskære klageren fra at fremføre argumenter og oplysninger over for de personer som tager stilling til klagen, for at tilgodese hensynet til lighed, skriver du at dette efter din opfattelse er en misforståelse. Hensynet til lighed i forbindelse med en klageordning tilgodeses ved at alle berørte kan klage. Du anfører at klageordninger normalt er indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers (klagers) retssikkerhed. Det er en meget væsentlig del af retssikkerhedshensynet at den enkelte borger som klager kan fremføre sine oplysninger og argumenter over for den eller de der tager stilling til klagen. Kun på den måde kan det sikres at beslutninger i første instans som bygger på fejllopfattelser, misforståelser og fejlfortolkninger, kan blive korrigeret så resultatet bliver korrekt.

Den 21. maj 2008 skrev Undervisningsministeriet til mig at ministeriet kunne henholde sig til ministeriets brev af 15. februar 2008. Ministeriet skrev supplerende bl.a. at ministeriet ikke mener at der skal anvendes sædvanlige principper for administrativ rekurs, da ombedømmelsen som sådan netop ikke er karakteriseret som administrativ rekurs, men som en følge af et bestemt udfald af en foretaget rekurs. Endvidere skrev ministeriet at den nye bedømmelse ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere.

Du kom i brev af 14. juni 2008 med dine bemærkninger til ministeriets supplerende udtalelse af 21. maj 2008. Til ministeriets bemærkninger om at den nye bedømmelse ikke er et resultat af en forhandling mellem eksaminand og bedømmere, skrev du at det forhold at der i en klagesag, herunder sager om ombedømmelser og omvurderinger, normalt kan fremføres argumenter fra klageren, ikke er udtryk for en forhandling. Der er derimod tale om at sikre at klageinstansens bedømmere tager ordentligt og grundigt stilling til de forhold som klageren mener må være overset eller fejlbedømt af førsteinstansen. Dette sikrer i øvrigt også den offentlige interesse i en korrekt afgørelse.

Som nævnt ovenfor er udgangspunktet efter min opfattelse at det jeg har anført (om undersøgelsesprincippet, klagerens adgang til at fremføre nye påstande mv., klageinstansens fuldstændige efterprøvelse af sagen og resultatet af klageinstansens afgørelse i sagen), gælder for en klageinstans i forbindelse med administrativ rekurs. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget

(til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrative regler som har hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven.

Den ordning som Undervisningsministeriet i eksamensbekendtgørelsen har fastsat for behandlingen af klager over (bl.a.) karakterer ved studentereksamen, er sket med henvisning til § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx). Af § 39, stk. 2, fremgår det at '[u]ndervisningsministeren fastsætter (...) regler om klage over og omgørelse af trufne afgørelser i forbindelse med prøver og eksamen'.

Efter min opfattelse giver ordlyden i bestemmelsen i § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) ikke grundlag for at antage at lovgiver hermed har tænkt sig at den klageordning der skulle fastsættes, skulle kunne afvige fra det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til bestemmelsen at lovgiver har tænkt sig en klageordning der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs.

Det er på den baggrund min opfattelse at der ikke er hjemmel til at Undervisningsministeriet med henvisning til § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) kan fastsætte en ordning om klager over karakterer ved studentereksamen der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Der er således alene hjemmel til at fastsætte en klageordning der følger de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs. Det betyder bl.a. at de almindelige regler om at undersøgelsesprincippet gælder for klageinstansen, og at klageren har adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen, gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Undervisningsministeriet har i brev af 21. maj 2008 givet udtryk for at ministeriet ikke mener at der skal anvendes sædvanlige principper for administrativ rekurs da ombedømmelsen som sådan netop ikke er karakteriseret som administrativ rekurs, men som faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af et bestemt udfald af en foretagen rekurs. Jeg skal hertil bemærke at der efter

min opfattelse ikke er hjemmel til at foretage en sådan opdeling af en klagesag. Efter min opfattelse giver bestemmelsen i § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) alene hjemmel til at fastsætte regler om en klageordning der følger de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs; det vil sige en almindelig rekursordning. Og de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs indebærer efter min opfattelse at hele klagesagen anses for en og samme sag indtil slutresultatet er nået i sagen. Med andre ord vil det ovenfor nævnte om at det er de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs der gælder, også skulle anvendes ved ombedømmelsen. Det betyder bl.a. at det almindeligt gældende undersøgelsesprincip og klagerens adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen i sager om klager over karakterer ved studentereksamen også gælder ved ombedømmelsen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

Undervisningsministeriet har i brev af 15. februar 2008 givet udtryk for at det er nødvendigt at afskære klageren fra at fremføre argumenter og oplysninger over for de personer som tager stilling til klagen, for at tilgodese hensynet til lighed. Jeg skal hertil bemærke – som du også gør i dit brev af 8. marts 2008 – at hensynet til lighed i forbindelse med en klageordning tilgodeses ved at alle berørte kan klage. En klageordning er normalt indrettet primært med henblik på at tilgodese den enkelte borgers (klagers) retssikkerhed. Det er en væsentlig del af retssikkerhedshensynet at den enkelte borger som klager kan fremføre sine oplysninger og argumenter over for den eller de der tager stilling til klagen. Dette er med til at sikre at klageinstansen træffer den materielt rigtige afgørelse i klagesagen.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

**Ingen begrundelse ved en fastholdelse af karakteren eller for fastsættelse af en karakter der er lavere end klageren ønsker**

I dit brev af 10. november 2007 til mig skriver du at baggrunden for at Undervisningsministeriet har den opfattelse at den karakter der følger af en ombedømmelse, ikke skal begrundes, formentlig er at ministeriet tager udgangspunkt i at selve udførelsen af bedømmelsen kan kaldes en udmåling på en skala. Man kunne derfor hævde at denne bedømmelse er en form for faktisk

forvaltningsvirksomhed og ikke en afgørelse. Det skulle være Undervisningsministeriets opfattelse at en ombedømmelse er en helt ny bedømmelse, hvorfor der ikke er tale om en afgørelse og et heraf følgende krav på begrundelse.

Du er ikke enig i denne opfattelse. Uanset at der sker en ny bedømmelse ved andre bedømmere, er der tale om en foranstaltning som led i behandlingen af en klagesag. Det er på den baggrund din opfattelse at resultatet af en eksamensklagesag er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og at et sådant resultat (karakteren) skal begrundes i overensstemmelse med forvaltningslovens §§ 22-24 hvis resultatet er udtryk for at klageren ikke fuldt ud får medhold.

Undervisningsministeriet skrev i en udtalelse af 15. februar 2008 at ministeriet ikke var enig i dine betragtninger.

Ministeriet skrev bl.a. at en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende eventuelt ændret karakter ikke er en del af afgørelsen efter eksamensbekendtgørelsens § 45, men en følge af afgørelsen. Ombedømmelsen er efter ministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ministeriet henviste til at ombudsmanden også i sin praksis (f.eks. udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff) hidtil har lagt til grund at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse, af samme grund ikke anvendes ved karaktergivning.

I brev af 8. marts 2008 kom du med bemærkninger til Undervisningsministeriets udtalelse af 15. februar 2008.

Du skrev bl.a. at den ordning som Undervisningsministeriet har etableret ved eksamensbekendtgørelsens kapitel 10, går ud på at institutionens leder (rektor) træffer beslutning om hvorvidt en klage over karakteren skal afvises eller fremmes med henblik på en ombedømmelse mv. Ombedømmelsen kan resultere i at karakteren fastholdes eller forhøjes. Rektors nævnte stillingtagen har karakter af en såkaldt visitationsordning. En visitationsbeslutning om hvorvidt sagen skal fremmes, kan med nogen ret karakteriseres som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Men hvor sagen går videre til ombedømmelse, kan visitationsafgørelsen aldrig være hovedafgørelsen i klagesagen. En sådan klagesag drejer sig grundlæggende om hvorvidt karakteren kan hæves,

og visitationsafgørelsen er alene en delafgørelse eller en indledende afgørelse forud for selve hovedafgørelsen af sagens materielle hovedspørgsmål, dvs. om karakteren kan hæves. Det er derfor efter din opfattelse et uacceptabelt kunstgreb når Undervisningsministeriet i udtalelsen af 15. februar 2008 betegner en ombedømmelse, og den karakterfastsættelse der her finder sted, som blot 'en følge af afgørelsen' (dvs. som blot en følge af visitationsafgørelsen).

Du henviste også til ombudsmandens udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff, hvor det bl.a. er anført at '[e]ksempelvis er karaktergivningen ved en eksamen ikke omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand'. Da resultatet af en behandling af en klagesag om en karakter hvor der sker en ombedømmelse, kun kan være den karakter som ombedømmelsen fører til, må den karakterfastsættelse der følger af en ombedømmelse i anledning af en klage over en karakter ved studentereksamen, derfor være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Den 21. maj 2008 skrev Undervisningsministeriet til mig at ministeriet kunne henholde sig til ministeriets brev af 15. februar 2008.

Som nævnt ovenfor er det fast antaget at karaktergivning ved en eksamen ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand. Men resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det her anførte gælder efter min opfattelse som udgangspunkt. Dette udgangspunkt kan dog være fraveget (til ugunst for borgerne) på et eller flere punkter hvis det fremgår af loven eller er fastsat i administrativt fastsatte regler med hjemmel i loven. Men en fravigelse af dette udgangspunkt (til ugunst for borgerne) må efter min opfattelse kræve klar hjemmel i loven.

Efter det Undervisningsministeriet skriver i udtalelsen af 15. februar 2008, er det ministeriets opfattelse at en eventuel ombedømmelse, og en deraf følgende eventuelt ændret karakter, ikke er en del af afgørelsen efter eksamensbe-



kendtgørelsens § 45, men faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af afgørelsen. Ombødømmelsen er efter ministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Efter ordlyden af § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) er der ikke grundlag for at antage at lovgiver har tænkt sig at der skal gælde et andet afgørelsesbegreb end det der almindeligvis gælder med hensyn til afgørelser i forvaltningslovens forstand. Klageordningen i eksamensbekendtgørelsen er fastsat i henhold til denne bestemmelse i § 39, stk. 2, for så vidt angår behandlingen af klager over (bl.a.) karakterer ved studentereksamen. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til bestemmelsen at lovgiver har tænkt sig en klageordning der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Endvidere ses der heller ikke at være andre bestemmelser eller grundlag i øvrigt for at antage at der skulle gælde et andet afgørelsesbegreb end det der almindeligvis gælder.

Jeg er på den baggrund ikke enig i Undervisningsministeriets opfattelse af at en eventuel ombødømmelse og en deraf følgende eventuelt ændret karakter ikke er en del af afgørelsen i klagesagen, men faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af afgørelsen. Efter min opfattelse er en eventuel ombødømmelse, og en deraf følgende ændret karakter, (en del af) resultatet af afgørelsen i klagesagen og dermed også en del af den samlede afgørelse. Det betyder bl.a. at en eventuel ombødømmelse, og en deraf følgende ændret karakter, er (en del af) en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Og når forvaltningsloven i øvrigt anvendes i sagen, så skal der i overensstemmelse med dennes §§ 22-24 gives en begrundelse – også for karaktergivningen.

Når en myndighed beslutter hvorledes det videre forløb af en sag skal være, træffer myndigheden efter min opfattelse som udgangspunkt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er derimod tale om en procesledende beslutning. Dette gælder dog ikke hvis beslutningen går ud på at afslutte sagen. En sådan beslutning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 44, stk. 1, 1. pkt., 'om klagesagen skal fremmes eller afvises som åbenbar grundløs', er således en procesledende beslutning hvis behandlingen af sagen fortsætter. Derimod er beslutningen en afgørelse i forvaltningslovens forstand hvis den afslutter sagen. Tilsvarende er en afgørelse efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr.

3, om at klageren ikke får medhold, en afgørelse i forvaltningslovens forstand, mens en beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 1, om ny bedømmelse (ombedømmelse) af den foreliggende prøve er en procesledende beslutning. Den efterfølgende ombedømmelse og den deraf følgende fastsættelse af en karakter vil – som nævnt ovenfor – så være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Undervisningsministeriet anfører i udtalelsen af 15. februar 2008 at en ombedømmelse og den karakterfastsættelse der her finder sted, blot er en følge af afgørelsen (dvs. en følge af afgørelsen om at der skal ske en ombedømmelse). Hertil skal jeg bemærke at en klagesag vedrørende en eksamenskarakter grundlæggende drejer sig om hvorvidt vurderingen af eksamenspræstationen skal ændres til gunst for eksaminanden, altså hvorvidt karakteren kan hæves. Afgørelsen af om der skal ske en ombedømmelse, er alene en delafgørelse eller en indledende afgørelse forud for selve hovedafgørelsen af sagens materielle hovedspørgsmål, dvs. om karakteren kan hæves. Efter min opfattelse er der ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage en opdeling af klagesagen således at en del af klagesagen anses for en afgørelsessag, mens en anden del ikke anses for en afgørelsessag.

Undervisningsministeriet henviser i ministeriets udtalelse af 15. februar 2008 – som støtte for sin opfattelse – til at ombudsmanden også i sin praksis (f.eks. udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff) hidtil har lagt til grund at forvaltningslovens regler, herunder reglerne om begrundelse, ikke finder anvendelse ved karaktergivning, da karaktergivning ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg skal hertil bemærke at det jeg bl.a. i udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff, har givet udtryk for, vedrører den karaktergivning der gives i en førsteinstans. Derimod er det – som også udtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff – min opfattelse at resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Resultatet af en klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en klage over karaktergivningen ved en eksamen, er således efter min opfattelse også den karakterfastsættelse som en ombedømmelse fører til.

Der vil dernæst kunne rejses det spørgsmål hvorvidt en afgørelse efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 2, om tilbud om ny prøve (omprøve) er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, *eller* om denne beslutning blot er en procesledende beslutning, således at resultatet af en (eventuel) omprøve altså er afgørelsen i sagen. Efter min opfattelse er en beslutning om ny prøve (omprøve) en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorimod bedømmelsen af omprøven ikke er afgørelsen i klagesagen – eller i det hele taget en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er der flere grunde til. For det første er det op til eleven om eleven ønsker en ny prøve eller ej (i sidstnævnte tilfælde med den konsekvens at eksamensresultatet ikke ændres). Gennemførelsen af en ny prøve er derfor ikke en nødvendig følge af afgørelsen i klagesagen. For det andet vil der efter afgørelsen i klagesagen om tilbud om ny prøve nu ikke længere være spørgsmål om en ændret bedømmelse af den tidligere eksamenspræstation. Derimod får eksaminanden mulighed for at gennemføre en ny prøve som skal vurderes uafhængigt af det tidligere eksamensforløb. Temaet ved vurderingen af den nye prøve er således udelukkende en bedømmelse (i første instans) af den nye eksamenspræstation. Der er her efter min opfattelse tale om karaktergivning i første instans – og dermed ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg har gjort Undervisningsministeriet bekendt med min opfattelse.

### **Afsluttende bemærkninger**

Det er min opfattelse at der ikke er hjemmel til at Undervisningsministeriet med henvisning til § 39, stk. 2, i lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) kan fastsætte en ordning vedrørende klager over karakterer ved studentereksamen der fraviger det der almindeligvis gælder for administrativ rekurs. Der er således alene hjemmel til at fastsætte en klageordning der følger de almindeligt gældende regler for administrativ rekurs. Det betyder bl.a. at de almindelige regler om at undersøgelsesprincippet gælder for klageinstansen, og at klageren har adgang til at fremføre nye påstande mv. over for klageinstansen, gælder for behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen.

Der er efter min opfattelse ikke hjemmel til at foretage en opdeling af en klagesag således at selve ombedømmelsen ikke er administrativ rekurs, men

faktisk forvaltningsvirksomhed som følge af et bestemt udfald af en foretagen rekurs.

Efter min opfattelse er en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende ændret karakter (en del af) resultatet af afgørelsen i klagesagen og dermed også en del af den samlede afgørelse. Det betyder bl.a. at en eventuel ombedømmelse og en deraf følgende ændret karakter er (en del af) en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og når forvaltningsloven i øvrigt anvendes i sagen, så skal der i overensstemmelse med dennes §§ 22-24 gives en begrundelse – også for karaktergivningen.

Når en myndighed beslutter hvorledes det videre forløb af en sag skal være, træffer myndigheden efter min opfattelse som udgangspunkt ikke en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Der er derimod tale om en procesledende beslutning. Dette gælder dog ikke hvis beslutningen går ud på at afslutte sagen. En sådan beslutning er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. En beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 44, stk. 1, 1. pkt., 'om klagesagen skal fremmes eller afvises som åbenbar grundløs', er således en procesledende beslutning hvis behandlingen af sagen fortsætter. Derimod er beslutningen en afgørelse i forvaltningslovens forstand hvis den afslutter sagen. Tilsvarende er en afgørelse efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 3, om at klageren ikke får medhold, en afgørelse i forvaltningslovens forstand, mens en beslutning efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 1, om ny bedømmelse (ombedømmelse) af den foreliggende prøve er en procesledende beslutning. Den efterfølgende ombedømmelse og den deraf følgende fastsættelse af en karakter vil – som nævnt ovenfor – så være en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Efter min opfattelse er der ikke hjemmel i lovgivningen til at foretage en opdeling af klagesagen således at en del af klagesagen anses for en afgørelsessag, mens en anden del ikke anses for en afgørelsessag.

Det jeg bl.a. i udtalelsen i Folketingets Ombudsmands beretning for 1993, s. 315 ff, har givet udtryk for, vedrører den karaktergivning der gives i en førsteinstans. Derimod er det – som også udtalt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2006, s. 611 ff – min opfattelse at resultatet af den klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en eventuel efterfølgende klage over

karaktergivningen ved en eksamen (og hvor vedkommende myndighed skal fastslå hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Resultatet af en klagesagsbehandling der finder sted i anledning af en klage over karaktergivningen ved en eksamen, er således efter min opfattelse også den karakterfastsættelse som en ombestemmelse fører til.

Efter min opfattelse er en beslutning om ny prøve (omprøve) efter eksamensbekendtgørelsens § 45, stk. 1, nr. 2, en afgørelse i forvaltningslovens forstand, hvorimod bedømmelsen af omprøven ikke er afgørelsen i klagesagen – eller i det hele taget en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det er der flere grunde til. For det første er det op til eleven om eleven ønsker en ny prøve eller ej (i sidstnævnte tilfælde med den konsekvens at eksamensresultatet ikke ændres). Gennemførelsen af en ny prøve er derfor ikke en nødvendig følge af afgørelsen i klagesagen. For det andet vil der efter afgørelsen i klagesagen om tilbud om ny prøve nu ikke længere være spørgsmål om en ændret bedømmelse af den tidligere eksamenspræstation. Derimod får eksaminanden mulighed for at gennemføre en ny prøve som skal vurderes uafhængigt af det tidligere eksamensforløb. Temaet ved vurderingen af den nye prøve er således udelukkende en bedømmelse (i første instans) af den nye eksamenspræstation. Der er her efter min opfattelse tale om karaktergivning i første instans – og dermed ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg har på denne baggrund henstillet til Undervisningsministeriet at ændre den ordning og praksis som ministeriet har fastlagt vedrørende behandlingen af klager over karakterer ved studentereksamen, i overensstemmelse med det jeg har givet udtryk for ovenfor. Herunder har jeg henstillet til ministeriet at ændre de relevante bestemmelser i bekendtgørelse nr. 754 af 25. juni 2007 om prøver og eksamen i de almene og studieforbereende ungdoms- og voksenuddannelser (eksamensbekendtgørelsen). Jeg har henstillet til ministeriet alternativt at sørge for fornøden lovhjemmel til ordningen.”

Jeg bad samtidig Undervisningsministeriet underrette mig om det videre forløb.

Undervisningsministeriet skrev den 21. november 2008 til mig at ministeriet

snarest muligt ville overveje på hvilken måde det kunne imødekomme min henstilling.

NOTER: FOB 1993, s. 315, FOB 1997, s. 316, FOB 1998, s. 478, og FOB 2006, s. 611.