



FOLKETINGETS  
OMBUDSMAND

**FOB 2023-18**

# **Studienævns afslag på dispensation fra eksamenstilmeldings- frist var en afgørelse**

## Resumé

21. juni 2023

*En universitetsstuderende søgte studienævnet om dispensation til at tilmelde sig en reeksamen, selv om tilmeldingsfristen var overskredet. Studienævnet afslog ansøgningen med henvisning til, at der ikke forelå usædvanlige forhold, der kunne begrunde en dispensation.*

**Forvaltningsret**

114.1

*Den studerende klagede over afslaget til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, som afviste at behandle klagen med henvisning til, at styrelsen kun behandler klager over afgørelser. Styrelsen vurderede, at studienævnets afslag på dispensation var et led i faktisk forvaltningsvirksomhed og dermed ikke en afgørelse.*

*Det var ombudsmandens opfattelse, at afslaget på dispensation var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Han var derfor ikke enig med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i, at styrelsen ikke havde kompetence til at behandle klagen med henvisning til, at afslaget på dispensation var et led i faktisk forvaltningsvirksomhed.*

*Ombudsmanden var enig i, at afvikling af undervisning og eksamen generelt må anses for faktisk forvaltningsvirksomhed. Studienævnets beslutning i sagen angik imidlertid ikke selve udøvelsen af den faktiske forvaltningsvirksomhed, men derimod om den studerende skulle modtage den faktiske forvaltningsvirksomhed, der bestod i at gå til reeksamen.*

*Da den studerende efterfølgende havde bestået eksamen, foretog ombudsmanden sig ikke yderligere i sagen.*

*(Sag nr. 23/01342)*

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

## Ombudsmandens udtalelse

### 1. Om sagen

Den 18. februar 2022 søgte din søn Studienævn for (...) ved Aalborg Universitet om dispensation fra tilmeldingsfristen til reeksamen i faget (...). Studienævnet afslog samme dag dispensationsansøgningen.

Sagen blev herefter behandlet flere gange af universitetet, herunder af studienævnet, og senest den 7. juni 2022 fastholdt studienævnet sin afgørelse. Studienævnet mente, at der ikke i din søns sag forelå usædvanlige forhold, som efter § 6, stk. 7, i universitetets dagældende regler om tilmelding til prøver kunne begrunde, at der blev givet dispensation fra tilmeldingsfristen. Studienævnet vejledte om, at afgørelsen kunne påklages til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Din søn klagede den 20. juni 2022 til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen over afslaget. Styrelsen afviste den 1. august 2022 at behandle klagen, da styrelsen vurderede, at afslaget ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Din søn har efterfølgende bestået eksamen i det pågældende fag.

### 2. Retsgrundlaget

#### 2.1. Tilmelding til eksamen og dispensation herfra

##### 2.1.1. Universitetsloven

§ 8, stk. 3, i lov om universiteter (lovbekendtgørelse nr. 778 af 7. august 2019) har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Ministeren fastsætter regler om universitetets pligt til at fastsætte interne regler om tilmelding og framelding af studerende til uddannelsens fag og prøver ved de enkelte bachelor-, akademiske overbygnings- og kandidatuddannelser (...).”

##### 2.1.2. Eksamensbekendtgørelsen

Af § 14 i den dagældende eksamensbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 22 af 9. januar 2020 om eksamen og censur ved universitetsuddannelser) – som var udstedt i medfør af bl.a. § 8, stk. 3, i universitetsloven – fremgik følgende:

”§ 14. Universitetet fastsætter interne regler for placeringen af og tilmeldingen til (...) omprøver (2. og 3. prøveforsøg) (...). Universitetet fastsætter, om det er universitetet eller den studerende, der har ansvaret for tilmeldingen til prøverne, herunder om tilmelding til et fag eller fagelement samtidig er tilmelding til (...) omprøver (...).

...

Stk. 5. Universitetet kan dispensere fra reglerne, jf. stk. 1 (...), hvis den studerende er eliteidrætsudøver, eller hvis der foreligger usædvanlige forhold, herunder funktionsnedsættelse.”

### 2.1.3. Aalborg Universitets tilmeldingsregler

Af § 6 i Aalborg Universitets dagældende regler af 4. august 2016 om tilmelding til undervisning og prøver samt merit ved universitetet (revideret den 18. januar 2018 og gældende pr. 1. februar 2018) fremgik følgende:

”§ 6. Den studerende foretager selv tilmelding til 2. og 3. prøveforsøg samt yderligere prøveforsøg inden for tilmeldingsfristen fastsat i det pågældende fakultets eksamensordning (...).

...

Stk. 7. Universitetet kan dispensere fra § 6, stk. 1 (...), hvis der foreligger usædvanlige forhold, eller såfremt der er vægtige hensyn begrundet i nærtstående færdiggørelse af uddannelsen.”

## 2.2. Uddannelses- og Forskningsstyrelsens kompetence

Efter § 34, stk. 1, i universitetsloven kan retlige spørgsmål ved et universitets afgørelser om studerendes forhold indbringes for ministeren.

Beføjelsen til at træffe afgørelser efter universitetslovens bestemmelser var på tidspunktet for Uddannelses- og Forskningsstyrelsens afgørelse af 1. august 2022 delegeret fra uddannelses- og forskningsministeren til styrelsen ved § 7, nr. 56, i bekendtgørelse nr. 1229 af 9. juni 2021 om delegation af uddannelses- og forskningsministerens beføjelser til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen kan således efter denne bemyndigelse behandle klager om retlige spørgsmål ved ”et universitets afgørelser om studerendes forhold” efter universitetsloven.

Forarbejderne til § 34 indeholder ingen beskrivelse af, hvad der sigtes til med ordene ”et universitets afgørelser”.

### 2.3. Afgørelsesbegrebet

Forvaltningsloven indeholder ikke en definition af, hvad der udgør en afgørelse i lovens forstand (afgørelsesbegrebet). Efter forarbejderne til loven sigtes der med udtrykket "truffet afgørelse" i lovens § 2, stk. 1, 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. Jeg henviser til forarbejderne til § 2 i lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985 om forvaltningsloven. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1985-86, tillæg A.

Om afgrænsningen mellem afgørelser og faktisk forvaltningsvirksomhed anfører Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2021), s. 88 f., bl.a. følgende:

"Imidlertid kan den nærmere afgrænsning mellem afgørelsesvirksomhed og faktisk forvaltningsvirksomhed (...) undertiden være vanskelig. Det hænger sammen med, at forvaltningen træffer en lang række administrative beslutninger i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed. Eksempelvis skal der træffes beslutning om, hvilket pensum der skal gennemgås i en folkeskoleklasse, hvordan undervisningen skal tilrettelægges, hvornår den skal afholdes og i hvilke lokaler.

Hovedparten af denne type beslutninger anses ikke for afgørelser i forvaltningslovens forstand og er dermed ikke omfattet af lovens regler om partshøring, partsaktindsigt, begrundelse og klagevejledning.

Derimod er andre beslutninger, der overvejende er af retlig karakter og træffes ud fra et offentligretligt retsgrundlag, afgørelser i lovens forstand. Det gælder navnlig beslutninger om, hvorvidt en person har ret til en ydelse der i sig selv har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed."

Se også [FOB 2018-25](#), hvor det ligeledes tilkendegives, at afgørelsesbegrebet omfatter "beslutninger om, hvorvidt en person har ret til en ydelse, der i sig selv har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed".

Det er fast antaget, at karaktergivningingen ved en eksamen ikke er omfattet af afgørelsesbegrebet, hvorimod resultatet af en eventuel efterfølgende klagesagsbehandling vedrørende en eksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til sagerne [FOB 1993.315](#), [FOB 1997.316](#), [FOB 1998.478](#) og [FOB 2008.360](#). Også en beslutning om tilbagekaldelse og annullation af en eksamenskarakter, en beslutning om, at en elev skal til eksamen på særlige vilkår som følge af for stort fravær, og et afslag på dispensa-

tion til fjerde eksamensforsøg er anset for afgørelser i forvaltningslovens forstand. Jeg henviser til sagerne [FOB 1989.213](#), [FOB 1995.369](#) og [FOB 2002.272](#).

En skoleleders beslutning om midlertidig enkeltmandsundervisning er en afgørelse, jf. [FOB 2013-2](#), og det samme gælder en beslutning om at bortvise en elev fra en skole eller at overflytte denne til en anden skole, jf. [FOB 2003.590](#) og [FOB 2015-19](#).

De nævnte sager kan findes på ombudsmandens hjemmeside.

Jeg henviser også til Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), s. 79 og 82, Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 5. udgave (2023), s. 91 f., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 5. udgave (2018), s. 104, og [overblik #4](#) om afgørelsesbegrebet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside.

### **3. Uddannelses- og Forskningsstyrelsens høringsvar**

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen har afvist at tage stilling til din søns klage, fordi styrelsen efter universitetslovens § 34, stk. 1, alene behandler klager over retlige spørgsmål ved et universitets afgørelser om studerendes forhold, og fordi afslaget på dispensation efter styrelsens opfattelse ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Det retlige grundlag for afslaget på dispensation er de interne regler, som Aalborg Universitet har fastsat i medfør af eksamensbekendtgørelsens § 14, stk. 1, ud fra administrative og praktiske hensyn. Både eksamensbekendtgørelsen og de interne regler er af offentligretlig karakter, men fastsættelsen af frister for til- og afmelding af eksamener angår afviklingen af eksamen og hører ifølge styrelsen under kerneområdet for faktisk forvaltningsvirksomhed.

Det vil i mange tilfælde ikke være praktisk muligt at gennemføre især eksamen, hvis ikke universitetet på forhånd er bekendt med antallet af eksaminander. Universitetet skal således have det fornødne overblik over afviklingen af eksamenen.

Tilmelding til fag og prøver har historisk været udlagt til universiteterne og har ikke været centralt reguleret. Ved § 1, nr. 4, i lov nr. 898 af 4. juli 2013 om ændring af bl.a. universitetsloven (Obligatorisk tilmelding til fag og prøver svarende til et fuldt studieår, afskaffelse af muligheden for at melde fra prøver, etablering af bedre rammer for merit ved studieophold på en anden institution eller studieskift og bedre overgange mellem bachelor- og kandidatuddannelser m.v.) skete der en ændring af denne ordning, så uddannelses- og

forskningsministeren skulle fastsætte regler om obligatorisk tilmelding til fag og prøver, og om at framelding ikke var mulig. Dermed blev en væsentlig del af universiteternes administrative arbejdsopgaver centralt reguleret.

Denne ordning blev herefter imidlertid justeret på ny ved § 1, nr. 6, i lov nr. 411 af 11. maj 2016 om ændring af bl.a. universitetsloven (Justering af fremdriftsreformen m.v.). Styrelsen har i sin udtalelse til mig citeret dele af forarbejderne til denne lov og anført, at det herefter hører under universiteternes faglige selvstyre at fastsætte regler om til- og framelding af fag og prøver, og at det er i denne kontekst, at reglen i eksamensbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal læses og forstås.

## **4. Min vurdering**

### **4.1. Hvad tager jeg stilling til?**

Det centrale spørgsmål i sagen er, om studienævnets afslag på at meddele dispensation fra tilmeldingsfristen til reeksamen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Hvis det er tilfældet, kunne Uddannelses- og Forskningsstyrelsen ikke afvise din søns klage med den begrundelse, at afslaget på dispensation er meddelt som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.

I givet fald opstår det supplerende spørgsmål, om studienævnet burde have givet din søn dispensation. Jeg vil dog ikke i denne udtalelse kunne tage stilling til dette spørgsmål. Det skyldes, at Uddannelses- og Forskningsstyrelsen ikke selv har forholdt sig til dispensationsspørgsmålet, og at ombudsmanden ikke kan behandle klager over forhold, der kan indbringes for en anden forvaltningsmyndighed, før denne myndighed har truffet afgørelse. Jeg henviser til § 14 i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013).

Som anført i mit brev til dig af 17. april 2023 har jeg ikke indledt en undersøgelse af det forhold, at universitetet, herunder studienævnet, har behandlet din søns sag flere gange i perioden fra den 18. februar til den 7. juni 2022. Det skyldes bl.a., at Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i forbindelse med sagen [FOB 2023-2](#) (på ombudsmandens hjemmeside) allerede har iværksat forskellige generelle tiltag over for universiteterne med hensyn hertil.

### **4.2. Er afslaget på dispensation fra tilmeldingsfristen en afgørelse?**

Begrebet "afgørelse" i universitetslovens § 34, stk. 1, er ikke nærmere defineret i bestemmelsens forarbejder. Det er imidlertid almindeligt antaget, at hvor regler i den offentligretlige lovgivning vedrørende klageadgang anvender be-

grebet "afgørelser", må dette begreb i mangel af holdepunkter for noget andet forstås i overensstemmelse med det traditionelle afgørelsesbegreb som anvendt i bl.a. forvaltningslovens § 2, stk. 1.

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

Efter universitetslovens § 8, stk. 3, fastsætter ministeren regler om universiteternes pligt til at fastsætte interne regler om bl.a. tilmelding til prøver, og i medfør af denne bestemmelse har ministeren i § 14, stk. 5, i den dagældende eksamensbekendtgørelse udstedt rammer for, hvornår universiteterne kan dispensere fra deres interne regler for bl.a. eksamenstilmelding.

Aalborg Universitet har i medfør af eksamensbekendtgørelsens § 14 fastsat interne regler om tilmelding til prøver, og det følger af § 6, stk. 1, i disse interne regler, at den studerende selv skal tilmelde sig reeksamen inden for den tilmeldingsfrist, der er fastsat i fakultetets eksamensordning. I overensstemmelse med eksamensbekendtgørelsens § 14, stk. 5, kan universitetet efter de interne reglers § 6, stk. 7, dispensere fra reglerne om tilmelding efter § 6, stk. 1, bl.a. hvis der foreligger usædvanlige forhold.

Jeg er på den baggrund enig med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i, at universitetets vurdering af, om der kan gives dispensation fra tilmeldingsfristen til en reeksamen, foretages på et offentligretligt grundlag.

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

Studienævnets beslutning i den foreliggende sag adskiller sig imidlertid fra disse typer beslutninger ved at angå spørgsmålet om, hvorvidt en studerende skal have dispensation til at tilmelde sig – og derved deltage i – en bestemt reeksamen. Beslutningen angår dermed ikke selve udøvelsen af den faktiske forvaltningsvirksomhed, men derimod om den studerende skal modtage den faktiske forvaltningsvirksomhed, der består i at gå til reeksamen.

Der er samtidig tale om en myndighedsbeslutning, som ensidigt fastsætter den studerendes retsstilling i den konkrete situation – nemlig om vedkommende skal kunne deltage i en bestemt reeksamen.



## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det er på den baggrund min opfattelse, at studienævnet i den foreliggende situation traf en afgørelse, da nævnet afviste at give din søn dispensation til at tilmelde sig reeksamen efter tilmeldingsfristen.

Jeg er derfor ikke enig med Uddannelses- og Forskningsstyrelsen i, at styrelsen kunne afvise at behandle din søns klage med henvisning til, at afslaget på dispensation var et led i faktisk forvaltningsvirksomhed.

Jeg har gjort Uddannelses- og Forskningsstyrelsen bekendt med min opfattelse.

Da din søn efterfølgende har bestået eksamen i det pågældende fag, foretager jeg mig ikke yderligere i sagen.