



Anonymiseret udgave af
udtalelse fremsendt 19. maj
2017
Nal. nr./j.nr.: 2015-235-0006
All. nr./brevnr.: 49211
Sull./sagsbeh.: HB

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen (oprindelig stilet til Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke, der traf afgørelse om afslag på uddannelsesstøtte). Sagsfremstillingen, som der omtales i udtalelsen, gengives ikke.

I udtalelsen anvendes betegnelsen K om klager, mens betegnelsen D anvendes om klagers datter.

Afslag på uddannelsesstøtte til gennemførelse af uddannelse via e-learning

Ved e-mail af 4. december 2015 med bilag klagede K til mig over, at Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke ved Uddannelsesstøtteforvaltningen henholdsvis Uddannelsesstøtteudvalget havde givet hendes datter, D, afslag på uddannelsesstøtte til gennemførelse af HF via e-learning med henvisning til, at fjernundervisning generelt er undtaget fra uddannelsesstøtte, hvilket fremgår af hjemmesiden www.sunngu.gl.

På baggrund af klagen valgte jeg at iværksætte en undersøgelse af sagen.

Jeg har nu færdiggjort min undersøgelse.

Jeg finder, at Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke (herefter departementet) ikke efter inatsisartutlov nr. 12 af 22. november 2011 om uddannelsesstøtte (herefter uddannelsesstøtteloven) har hjemmel

til generelt at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte.

Jeg finder, at regulering af Naalakkersuisuts undtagelse af uddannelser for støtteberettigelse har direkte og bindende virkning overfor borgerne og skal fastsættes i en bekendtgørelse, og en sådan bekendtgørelse skal kundgøres i overensstemmelse med de i § 31 i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut som ændret ved inatsisartutlov nr. 12 af 29. november 2013 fastsatte forskrifter herfor.

Jeg finder i den forbindelse ikke tilstrækkeligt stærke holdepunkter for at antage, at Inatsisartut har bemyndiget Naalakkersuisut til at fravige almindelige retningslinjer for fastsættelse og kundgørelser af retsforskrifter, hvilket offentliggørelsen af en negativliste på internettet er udtryk for.

Jeg henstiller til, at departementet genoptager D's sag og behandler den i lyset af mine ovennævnte bemærkninger.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og optrykt i min beretning for 2017.

Jeg udtaler herefter:

1. Afgrænsningen af min undersøgelse

Jeg har fundet anledning til i overensstemmelse med § 14 i inatsisartutlov nr. 8 af 3. december 2009 om Ombudsmanden for Inatsisartut at begrænse min undersøgelse til spørgsmålene om, hvorvidt der efter gældende ret må antages at være fornøden hjemmel til at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte, samt til at vurdere, hvordan sådanne regler bør fastsættes og kundgøres.

Henset til sagsfremstillingens omfang har jeg endvidere valgt at udskille denne i et bilag til min udtalelse.

2. Hjemmel til at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte

Uddannelsesstøtteleven regulerer adgangen til at modtage uddannelsesstøtte, der ydes af Grønlands Selvstyre som hjælp til gennemførelse af uddannelser.

Inatsisartut har fastsat følgende i § 8 i uddannelsesstøtteleven:

”§ 8. En uddannelse i Danmark er støtteberettigende, hvis uddannelsen er godkendt af Undervisningsministeriet i Danmark som støtteberettigende. Dette gælder dog ikke, hvis Naalakkersuisut har besluttet, at uddannelsen ikke er støtteberettigende.

Stk. 2. Naalakkersuisut kan bestemme, at der kun ydes delvis uddannelsesstøtte i forbindelse med støtteberettigelsen af de af Undervisningsministeriet godkendte uddannelser.

Stk. 3. Naalakkersuisut kan i øvrigt godkende en uddannelse uden for Grønland, herunder i Danmark, som støtteberettigende, hvis uddannelsen

- 1) er af mindst 3 måneders varighed,
- 2) er tilrettelagt som fuldtidsundervisning,
- 3) kan påregne at give beskæftigelse i Grønland, jf. dog § 6 om studieforberevende uddannelser, og
- 4) foregår på en offentlig anerkendt uddannelsesinstitution, eller har en tilfredsstillende kvalitet med hensyn til fagligt indhold, ledelse, lærerkræfter og fysiske rammer ifølge de kvalitetskrav, der gælder for offentlige uddannelsesinstitutioner.

Stk. 4. Naalakkersuisut træffer afgørelse efter stk. 1-3 ud fra uddannelsespolitiske, arbejdsmarkedsmæssige og økonomiske hensyn og kan i den forbindelse indhente en vurdering af uddannelsens kvalitet fra en institution, der er offentligt anerkendt i forhold til at vurdere kvaliteten af uddannelser. Ved afgørelsen kan der særligt tages hensyn til, om uddannelsessøgende kan optages på en lignende støtteberettigende uddannelse.

Stk. 5. Naalakkersuisut skal offentliggøre

- 1) de af Undervisningsministeriet godkendte uddannelser som støtteberettigende, men af Naalakkersuisut ikke godkendte som støtteberettigende uddannelser,
- 2) de af Undervisningsministeriet godkendte som støtteberettigende uddannelser, der kun ydes delvis uddannelsesstøtte til, jf. stk. 2,
- 3) de af Naalakkersuisut i øvrigt godkendte uddannelser uden for Grønland, herunder i Danmark, jf. stk. 3.”

Af bemærkningerne til § 8, stk. 1, fremgår blandt andet:

”Bestemmelsens 1. pkt. skal ses i sammenhæng med, at Undervisningsministeriet i Danmark gennem Styrelsen for Uddannelsesstøtte godkender en række uddannelser, som staten således yder uddannelsesstøtte til. De samme uddannelser er som udgangspunkt godkendt af Grønlands Selvstyre som støtteberettigende med visse undtagelser. Undtagelserne hjemles ved bestemmelsens 2. pkt.”

Departementet har i sit svar modtaget ved mit embede den 30. november 2016 om forståelsen af § 8, stk. 1, blandt andet oplyst:

”For så vidt angår det af Ombudsmanden stillede spørgsmål i relation til § 8, stk. 1, 1. pkt. i inatsisartutlov nr. 12 af 22. november 2011 om uddannelsesstøtte således, (første punktum) at er en uddannelse godkendt af Undervisningsministeriet i Danmark er støtteberettigende i forhold til uddannelsesstøtte fra Grønlands Selvstyre.

Inatsisartut har samtidig i bestemmelsens 2. pkt. fastsat, at Naalakkersuisut kan beslutte, at den omhandlede uddannelse på trods af støtteberettigelse efter danske uddannelsesstøtteregler ikke skal være støtteberettigende i forhold til grønlandske uddannelsesstøtteregler. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at beslutningen om, at uddannelserne ikke skal være støtteberettigende bl.a. kan hvile på uddannelsespolitiske bevægegrunde, herunder et ønske om at satse på andre uddannelsesstyper.

Naalakkersuisut kan således beslutte, at visse uddannelser alligevel ikke skal være støtteberettigende. Det fremgår herudover af lovens § 8, stk. 4, at afgørelsen skal træffes ud fra uddannelsespolitiske, arbejdsmarkedsmæssige og økonomiske hensyn. Det kan i forlængelse heraf anføres, at godkendelsesspørgsmålet generelt knytter sig til en vurdering af uddannelsernes kvalitet, herunder de uddannelsessøgendes udbytte af uddannelsen sammenholdt med udgifterne i relation til støtteberettigelsen og uddannelsens anvendelighed på det grønlandske arbejdsmarked. Det kan hertil tilføjes, at der ud fra de nævnte kriterier ikke er sket godkendelse af uddannelser i Danmark, som udbydes som e-learning. Det kan derudover oplyses, at flere af de uddannelser i Danmark, som udbydes som e-learning, forudsætter et ikke ubetydeligt antal rejser, idet de uddannelsessøgende typisk samles fysisk en gang om måneden. Dette vil selvsagt udgøre en særlig udfordring i forhold til uddannelsessøgende fra Grønland som følge af de distancemæssige udfordringer.

Med hensyn til Ombudsmandens spørgsmål om departementets syn på, om en

hjemmel til at undtage en uddannelse fra støtte også kan anvendes som hjemmel til at undtage givne uddannelser fra støtte ud fra undervisningsformen, skal departementet henvise til det ovenfor anførte om kriterierne for at beslutte, at visse uddannelser ikke skal være støtteberettigende. Det fremgår ikke af lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., at Naalakkersuisuts beføjelse til at undtage bestemte uddannelser fra støtteberettigelse ikke kan ske på grundlag den struktur, der gælder for uddannelsens afvikling, herunder i forhold til undervisningsform. Det afgørende vil være, om afgørelsen træffes i henhold til de ovenfor nævnte kriterier.

I forhold til det af Ombudsmanden stillede spørgsmål om, hvorvidt departementet finder, at gennemførelse af HF via e-learning er at anse for en anden uddannelse end gennemførelse af en almindelig 2-årig HF, skal Departementet indledningsvis bemærke, at Naalakkersuisut ikke har undtaget HF-uddannelsen generelt fra støtteberettigelsen, men alene HF-uddannelser, der afvikles som e-learning, ligesom beslutning om undtagelse fra støtteberettigelse, jf. uddannelsesstøttelovens § 8, stk. 1, 2. pkt. er foretaget ud fra uddannelsespolitiske og økonomiske kriterier. Det afgørende er således efter departementets opfattelse ikke spørgsmålet om uddannelsernes identitet, herunder eventuelle indholdsmæssige sammenfald, i den udstrækning at undtagelsen fra støtteberettigelse er sket i henhold til lovens undtagelsesbeføjelse og at denne undtagelse fra støtteberettigelse er tydeliggjort af Naalakkersuisut.”

Jeg forstår departementets svar således, at det er departementets opfattelse, at Naalakkersuisut ud fra de kriterier, der angives i § 8, stk. 4 i uddannelsesstøtteloven – uddannelsespolitiske, arbejdsmarkedsmæssige og økonomiske hensyn kan undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte.

Jeg er ikke enig med departementet i denne forståelse.

Naalakkersuisut kan efter § 8, stk. 1, 2. pkt., i uddannelsesstøtteloven undtage en uddannelse, der er godkendt som støtteberettiget i Danmark fra støtteberettigelse i Grønland. Det er min opfattelse, at denne bemyndigelsesbestemmelse må forstås således, at Naalakkersuisuts beslutninger om at undtage uddannelser fra støtteberettigelse, skal træffes individuelt for hver enkelt af de i Danmark godkendte uddannelser. Jeg anser det således for tvivlsomt, om departementet efter uddannelsesloven har hjemmel til generelt at undtage fjernstudier fra uddannelsesstøtte.

Jeg lægger herved navnlig vægt på følgende formuleringer i uddannelsesstøtteleven: "En uddannelse" jf. § 8, stk. 1, 1. pkt., "uddannelsen" jf. § 8, stk. 1, 2. pkt., og "har besluttet", jf. § 8, stk. 1, 2. pkt., idet det er min opfattelse, at de bestemte uddannelser, som i Danmark er godkendt som støtteberettigede så at sige kan opføres på en liste, og at Naalakkersuisut er bemyndiget til at beslutte, at en eller flere bestemte uddannelser ikke skal have støtte i Grønland ved så at sige at stryge dem fra listen.

Jeg lægger endvidere navnlig vægt på, at Naalakkersuisut efter § 8, stk. 4, i uddannelsesstøtteleven "træffer afgørelse", efter min opfattelse skal ske individuelt i forhold til de enkelte i Danmark godkendte uddannelser. Inatsisartut har efter min opfattelse ikke bemyndiget Naalakkersuisut til at "fastsætter regler", sådan som Naalakkersuisut har gjort ved generelt at undtage fjernstudier, og sådan som Inatsisartut eksempelvis i § 11, stk. 1. i uddannelsesstøtteleven har bemyndiget Naalakkersuisut til at fastsætte regler vedrørende betingelser for egenbetaling af uddannelsen, særlige karakterer, faglige og erhvervsmæssige forudsætninger eller beståelse af sprogtest, fastsættelse af kvoter for antallet af uddannelsessøgende med uddannelsesstøtte på bestemte uddannelser, herunder prioritering blandt ansøgere, der i øvrigt opfylder støttebetingelserne.

3. Regelfastsættelse og offentliggørelse

3.1. Fastsatte regler m.v.

Fastsættelse af regler af direkte betydning for borgernes retsstilling omtales mange steder i den forvaltningsretlige litteratur og af forskellige myndigheder. Jeg har i det følgende valgt at referere et udvalg af disse.

Jeg har til brug for uddybning og fortolkning af grønlandsk lovgivning og ulovbestemt praksis i flere tilfælde henvist til dansk lovgivning og dansk litteratur, idet retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark, som det fremgår af de nævnte henvisninger.

Formandens Departement har i "Lovtekniske retningslinjer - Retningslinjer for udarbejdelse af regler i Grønlands Selvstyre", 3. reviderede udgave, 2011, afsnit 1.2.3, anført følgende om anvendelse af bekendtgørelser:

"Indeholder en inatsisartutlov bestemmelse om, at Naalakkersuisut fastsætter regler, der regulerer borgernes indbyrdes retsstilling eller pålægger borgerne pligter eller tillægger dem rettigheder overfor det offentlige, skal disse regler fastsættes i en bekendtgørelse. En sådan bekendtgørelse kaldes "Selvstyrets bekendtgørelse".

En bekendtgørelse bør som udgangspunkt kun indeholde bestemmelser, der retter sig til borgerne. Regler af tjenstlig karakter, der alene er bindende for myndigheder, samt rent vejledende udtalelser optages ikke i en bekendtgørelse. Tjenstlige forskrifter bør optages i et cirkulære. Det vejledende stof bør optages i en vejledning."

I den juridiske litteratur er det således også et almindeligt anerkendt retsprincip, at administrative forskrifter, som normerer borgernes retsstilling i forhold til det offentlige, skal udformes som en anordning, der kundgøres. Jeg henviser i den anledning til Peter Germer "Statsforvaltningsret", 5. udgave, 2012, side 116.

Folketingets Ombudsmand har i sin beretning for 1979, side 275ff, behandlet spørgsmålet om, hvornår bestemmelser skal fastsættes i en bekendtgørelse. Af side 279 fremgår blandt andet:

"Efter min mening taler væsentlige hensyn for, at bestemmelser af den art, som omtales i bistandslovens § 58, stk. 2, fastsættes i en bekendtgørelse, der kundgøres i Lovtidende, og ikke blot i et cirkulære. Jeg sigter herved dels til, at det principielt må foretrækkes, at administrative bestemmelser, der regulerer borgernes retsposition på den måde, som tilfældet er med de administrative bestemmelser i henhold til § 58, stk. 2, fremtræder som bekendtgørelser, der er kundgjort i Lovtidende, dels til at bemyndigelsesbestemmelser i lovgivningen, svarende til bestemmelsen i § 58, stk. 2, efter min mening i almindelighed må forstås således, at de administrative bestemmelser, der gives bemyndigelse til at udstede, skal udstedes i bekendtgørelsesform."

Ligeledes har Justitsministeriet ved vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter fastsat regler for,

hvornår en bekendtgørelse i Danmark skal anvendes. Af punkt 4 om anvendelse af bekendtgørelser og punkt 62, stk. 3, om bekendtgørelsens hjemmel fremgår blandt andet:

"Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986, er kundgørelse en absolut betingelse for, at en forskrift kan træde i kraft og dermed håndhæves over for borgerne. Det er derfor af afgørende betydning, at regler, der skal håndhæves over for borgerne, udformes som bekendtgørelser (eller kgl. anordninger), der kundgøres efter lovtidendeloven.

Bekendtgørelsesformen skal således anvendes, hvis reglerne skal normere retsstillingen mellem borgere indbyrdes eller pålægge borgere pligter over for det offentlige. Endvidere bør bekendtgørelse også anvendes, hvis reglerne går ud på at tillægge borgerne rettigheder over for det offentlige.

...

Hvilken regulering der kan udfærdiges med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovfortolkning. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, des sikrere må hjemmelen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, såfremt hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf og bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven eller dens forarbejder at fastsætte bestemmelser, der fraviger andre lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. Som eksempel herpå kan nævnes, at der må kræves lovhjemmel for, at den almindelige ulovbestemte rekurs kan fraviges."

Uanset, at sagen, som Folketingets Ombudsmand behandler i sin beretning fra 1979 vedrører spørgsmålet om fastsættelse af regler, som regulerer borgernes retsforhold ved bekendtgørelse frem for ved cirkulære, og dermed adskiller sig fra K's klage, finder jeg, at de samme betragtninger i fuldt omfang gør sig gældende i forbindelse med udmøntningen af uddannelsesstøttelovens bemyndigelsesbestemmelse i § 8, stk. 5, jf. § 8, stk. 1.

Jeg finder også, at dansk og grønlandsk ret er sammenfaldende på disse

punkter, hvorfor jeg kan tilslutte mig Justitsministeriets vejledning for, hvornår administrative regler bør fastsættes i en bekendtgørelse af myndigheder i Grønland.

3.2. Min vurdering

Det fremgår af uddannelsesstøtteleovens § 8, stk. 5, nr. 1, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt., at Naalakkersuisut skal offentliggøre de uddannelser, som Undervisningsministeriet i Danmark har godkendt som støtteberettiget, men som af Naalakkersuisut ikke er godkendt som støtteberettiget.

Derimod fremgår det ikke af uddannelsesstøtteleven, hvilken nærmere regelfastsættelse, der skal til for at undtage sådanne uddannelser fra støtteberettigelse.

Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut, som ændret ved inatsisartutlov nr. 12 af 29. november 2013 fastslår i § 31 følgende:

”§ 31. Inatsisartutloven og Selvstyrets bekendtgørelser træder, hvis de ikke bestemmer andet, i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger, hvori Inatsisartutloven eller Selvstyrets bekendtgørelse er kundgjort.

Stk. 2. Kundgørelse sker elektronisk. Naalakkersuisut fastsætter nærmere regler for kundgørelsen.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 finder tilsvarende anvendelse på kommunale forskrifter fastsat i medfør af Inatsisartutlov, landstingslov, landstingsforordning eller Selvstyrets bekendtgørelse.”

Kundgørelse som således foreskrevet af Inatsisartut må anses som den almindelige og generelt foreskrevne kundgørelsesform for inatsisartutlove og selvstyrets bekendtgørelser, medmindre der er særlige holdepunkter for at antage andet.

Inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut med senere ændringer fastsætter dog ikke, hvornår en regel skal udstedes i bekendtgørelsesform.

Det er min opfattelse, at departementet ikke er frit stillet i valg af fastsættelse af regler og offentliggørelse af disse, uanset, at uddannelsesstøtteleven forholder sig tavs herom.

Fastsættelse af regler om undtagelse af visse uddannelser fra støtteberettigelse og offentliggørelse af disse undtagelser må vurderes ud fra de almindeligt gældende regler herfor.

Naalakkersuisuts beslutning om at undtage en uddannelse for støtteberettigelse efter uddannelsesstøtteleovens § 8, stk. 1, 2 pkt., har direkte og bindende virkning for borgerne. Efter min vurdering taler vægtige retssikkerhedsmæssige grunde derfor for, at sådanne undtagelser bør fastsættes i en bekendtgørelse, medmindre der i loven er tilstrækkeligt stærke holdepunkter for at antage andet.

Det fremgår af lovbemærkningerne til § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleven, at der på baggrund af administrativt fastsatte bestemmelser er offentliggjort en såkaldt negativlist. Dette er efter min vurdering ikke et tilstrækkeligt stærkt holdepunkt for at antage, at Inatsisartut skulle have bemyndiget Naalakkersuisut til ved anvendelse af § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleven at fravige almindelige anerkendte retningslinjer for fastsættelse af regler, der har direkte og bindende virkning for borgerne.

Jeg finder på denne baggrund, at de i medfør af bestemmelsen fastsatte undtagelser fra uddannelsesstøtte bør fremgå af en bekendtgørelse.

Det følger herefter, at de af Naalakkersuisut fastsatte undtagelser for de i Danmark godkendte støtteberettigede uddannelser fra støtteberettigelse i Grønland skal kundgøres som foreskrevet i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut som ændret ved inatsisartutlov nr. 12. af 29. november 2013, medmindre der er særlige holdepunkter for, at en anden kundgørelsesform måtte være foreskrevet.

Der er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt stærke holdepunkter for at antage, at Inatsisartut med bestemmelsen i § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleven har bemyndiget Naalakkersuisut til at fravige udgangspunktet for kundgørelse i § 31 i inatsisartutlov nr. 26 af 18. november 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut med senere ændringer for kundgørelse af retsfor skrifter, hvilket offentliggørelse af en negativliste på internettet er udtryk for.

Det fremgår af bemærkningerne til § 8, stk. 5, i uddannelsesstøtteleven, at der "på baggrund af den tilsvarende administrativt fastsatte bestemmelse er [...] offentliggjort en såkaldt negativliste". Dette kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Offentliggørelse af undtagelser fra uddannelsesstøtteleven kan fremgå af en af departementet eller Uddannelsesstøtteforvaltningen udformet hjemmeside på internettet – men efter min opfattelse alene som et orienterende supplement til en bekendtgørelse – ikke som et alternativ til en sådan bekendtgørelse.

4. Henstilling

Jeg henstiller til, at departementet genoptager D's sag og behandler den i lyset af mine ovennævnte bemærkninger.

Jeg beder departementet om at meddele mig, hvad min henstilling giver departementet anledning til at foretage sig.

Med venlig hilsen
for ombudsmanden

Kim Blokbo
Retschef

Bilag: Sagsfremstilling

Kopi til: K