

Rapport 2009:35 R

Analys av tillsynsärenden beslutade 2005–2008

Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

Analys av tillsynsärenden beslutade 2005-2008

Utgiven av Högskoleverket 2009

Högskoleverkets rapportserie 2009:35 R

ISSN 1400-948X

Innehåll: Högskoleverket, juridiska avdelningen, **Mats Juhlin**

Omslagsbild: Jann Lipka

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Rydheims Tryckeri AB, Jönköping, december 2009

Tryckt på miljömärkt papper

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
Antal ärenden och de anmälda lärosätena	9
Kritik eller inte kritik	13
Utbildningsområden	17
Könsfördelning	19
Utbildningsnivå som de avgjorda ärendena avsåg	21
Rättsliga problem	23
Antagning	25
Allmänna bestämmelser om antagning	25
Tillträde till utbildning på grundnivå och avancerad nivå	25
Tillträde till utbildning på forskarnivå	25
Kurs- och utbildningsplaner samt allmänna och individuella studieplaner	27
Kurs- och utbildningsplaner för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	27
Allmänna och individuella studieplaner vid utbildning på forskarnivå	27
Handledning	29
Handledning vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	29
Handledning vid utbildning på forskarnivå	29
Studentinflytande	31
Studentinflytande vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	31
Studentinflytande vid utbildning på forskarnivå	31
Tillgodoräknande och examination	33
Tillgodoräknande och examination vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	33
Tillgodoräknande och examination vid utbildning på forskarnivå	34
Allmänna förvaltningsrättsliga frågor	35
Allmän förvaltningsrätt vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	35
Allmän förvaltningsrätt vid utbildning på forskarnivå	36
Utbildningens kvalitet	37
Kvalitet vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	37
Kvalitet vid utbildning på forskarnivå	38
Diskriminering	39
Diskriminering vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	39
Diskriminering vid utbildning på forskarnivå	39
Övriga rättsliga problem	41
Övriga rättsliga problem vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå	41
Övriga rättsliga problem vid utbildning på forskarnivå	42
Uppföljning av kritiska beslut	43

Sammanfattning

Denna rapport innehåller en sammanställning och analys av de tillsynsärenden som Högskoleverket fattade beslut om under perioden 2005–2008 och som initierades genom anmälningar med klagomål från enskilda personer. Rapporten utgör en fortsättning på det arbete som verket inledde för ungefär två år sedan med motsvarande analys av tillsynsärenden beslutade under åren 2005 och 2006. I rapporten länkas således den statistik som inhämtats från de tillsynsärenden som avgjorts under 2007 och 2008 samman med resultaten från den analys som tidigare har gjorts till en sammanhållen analys för hela perioden.

I ärendena, som totalt uppgick till 375 stycken, har Högskoleverket tagit ställning till om lärosätena har följt gällande regler och om studenternas och andra enskildas rättssäkerhet i förhållande till högskolesystemet tillgodosetts.

I sammanställningen visas hur antalet avgjorda tillsynsärenden fördelade sig på olika lärosäten, utbildningsområden och utbildningsnivåer under 2005–2008, hur många ärenden som avsåg kvinnor respektive män, vilka rättsliga problem studenterna respektive doktoranderna klagade på samt vilka resultat deras klagomål ledde till.

Av analysen framgår att cirka 33 procent, eller 124 stycken, av samtliga anmälningar ledde till någon form av kritik i minst en rättslig fråga. Då motsvarande andel i den tidigare analysen, avseende 2005 och 2006, uppgick till knappt 37 procent, har alltså andelen beslut som innehöll kritik minskat något under de senare åren. Av de kritiska besluten innehöll sammanlagt 27 procent också en avisering om framtida uppföljning eller en direkt begäran om redovisning av vilka åtgärder lärosätet ämnade vidta med anledning av kritiken. Den kritik som oftast innehöll ett beslut om uppföljning gällde olika typer av långa handläggningstider, exempelvis för utfärdande av examensbevis eller för överlämnande av överklaganden till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH), följt av kritik av kurs- eller utbildningsplaner.

I förhållandet mellan kvinnor och män visar analysen att män oftare än kvinnor anmälde missförhållanden till Högskoleverket.

De rättsliga problem som berördes i de avgjorda tillsynsärendena har i rapporten delats in i kategorierna antagning, kursplaner och individuella studieplaner, handledning, studentinflytande, tillgodoräknande och examination, allmänna förvaltningsrättsliga frågor, diskriminering och övrigt.

Analysen visar att studenter på grundnivå och avancerad nivå oftast klagade på examinationsfrågor (inklusive tillgodoräknande) och att det enskilt vanligaste examinationsklagomålet gällde lärosätets betygssättning av studenten. De anmälningar som oftast ledde till kritik var emellertid klagomål som berörde allmänna förvaltningsrättsliga frågor och brister i kurs- och utbildningsplaner.

Det har vidare kommit fram att doktorander var klart överrepresenterade i de avgjorda ärendena i förhållande till andra studenter. Denna övervikt för anmälningar från doktorander var konsekvent under samtliga analyserade år. Medan doktoranderna oftast klagade på dålig handledning och problem i samband med antagningen, var det klagomål beträffande antagningen som i störst utsträckning föranledde verket att rikta kritik mot det anmälda lärosätet.

Dessa observationer kan i fortsättningen påverka verkets prioriteringar i tillsynsverksamheten.

Trots att Högskoleverket inte har någon möjlighet att ändra en högskolas beslut visar sammanställningen att kritiken, och ibland även själva anmälan, ofta kunde leda till att missförhållanden reddes ut och rättades till. I en del fall fick den enskilde studenten hjälp och upprättelse. I andra fall upptäcktes vissa systemfel som skulle åtgärdas, vilket förhoppningsvis kommer att leda till en bättre förvaltningsrättslig standard i frågan på lärosätet. Även anmälningar som inte ledde till kritik resulterade ibland i vissa klargöranden som var av betydelse för både högskolan och den enskilde. Man kan därför konstatera att verkets tillsynsverksamhet på grund av anmälningar från enskilda påverkar studenternas rättssäkerhet i en positiv riktning.

Inledning

En av Högskoleverkets huvuduppgifter är tillsyn över universitet och högskolor. Verksamheten innebär granskning av att lärosätena följer gällande bestämmelser och att studenternas och andra enskildas, t.ex. sökandens, rättssäkerhet i förhållande till högskolesystemet tillgodoses. Detta görs framför allt genom att handlägga enskilda tillsynsärenden, företa tillsynsbesök hos lärosätena och genomföra olika tillsynsprojekt.

Varje år kommer till Högskoleverket ett antal anmälningar med klagomål från studenter och andra personer som anser att något eller några lärosäten inte har levt upp till de krav som ställs på dem i lagar och förordningar. Om verket anser att det finns skäl att utreda en anmälan anmodas lärosätet att yttra sig. Anmälaren ges sedan tillfälle att bemöta lärosätets svar. När Högskoleverket har fått tillräckligt underlag fattar verket ett beslut som i vissa fall innehåller kritik mot lärosätet. Kritiska beslut åtföljs ibland av ett besked om framtida uppföljning eller en direkt begäran om en redovisning av vilka åtgärder lärosätet har vidtagit med anledning av kritiken. Högskoleverket genomför sedan dessa uppföljningar. Verket har dock inga sanktionsmöjligheter och kan inte överpröva eller ändra lärosätenas beslut. Högskoleverket kan oftast inte heller inom ramen för sin tillsynsverksamhet utreda enskildas klagomål på kvaliteten i olika utbildningar. Högskoleverket har nämligen ett särskilt system för att utvärdera kvaliteten i all högskoleutbildning genom bl.a. återkommande utbildningsutvärderingar som görs av bedömargrupper bestående av experter inom olika ämnen. Under de analyserade åren gjordes sådana utvärderingar av Högskoleverket på uppdrag av regeringen i sexårscykler. Högskoleverket håller för närvarande på att arbeta fram ett nytt kvalitetsutvärderingssystem som bl.a. innebär att verket kommer att övergå till att utvärdera högskoleutbildning i fyraårscykler.

I denna rapport sammanställs och analyseras de tillsynsärenden som Högskoleverket avgjort under åren 2005–2008 och som initierats genom klagomål från enskilda. För åren 2007 och 2008 ingår även de uppföljningar som företagits av tidigare, kritiska beslut. Rapporten är en vidareutveckling och fördjupning av den analys av tillsynsbeslut från åren 2005 och 2006 som Högskoleverket har genomfört tidigare.

De avgjorda tillsynsärendena analyseras utifrån vissa utvalda aspekter som anses vara av intresse för verkets tillsynsverksamhet. Dessa aspekter innefattar bl.a. anmälarens kön, vilken högskola som anmälts, inom vilket utbildningsområde och på vilken utbildningsnivå, aktuellt rättsligt problem samt resultatet av tillsynen. Syftet med analysen är att utveckla och utvärdera tillsynsverksamheten ur bl.a. rättssäkerhets-, effektivitets- och jämställdhetsperspektiv.

Högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) innehåller de viktigaste bestämmelserna för högskolorna. Dessa bestämmelser har dock

ändrats ett flertal gånger, även under den undersökta perioden. Hänvisningar till högskolelagen eller högskoleförordningen i rapporten görs därför till deras nuvarande lydelse. Om innehållet har förändrats anges det särskilt i respektive avsnitt. Vidare infördes den 1 januari 2007 en ny nivåindelning för svensk högre utbildning som innebär att all utbildning delas in i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. För att fortsätta det arbete som inleddes med den tidigare analysen av tillsynsärenden för 2005 och 2006 som utgick från den dåvarande nivåindelningen ”grundläggande högskoleutbildning” och ”forskarutbildning”, har verket i rapporten emellertid valt att redovisa grundnivå och avancerad nivå utan åtskillnad.

Antal ärenden och de anmälda lärosätena

Under perioden 2005–2008 avgjorde Högskoleverket sammanlagt 375 tillsyns-ärenden som initierades genom klagomål från enskilda, dvs. cirka 100 tillsyns-ärenden per år. För 2007 och 2008 ingår även uppföljningar av tidigare, kritiska beslut.

Tabell 1 visar hur de avgjorda tillsynsärendena har fördelat sig på respektive år.

Tabell 1

	Antal avgjorda tillsynsärenden				Totalt
	2005	2006	2007	2008	
Totalt	104	58	86	127	375

Som framgår av tabell 1 har antalet avgjorda tillsynsärenden varierat relativt kraftigt från år till år. Dessa variationer beror i stor utsträckning på hur väl högskolorna och universiteten har fungerat samt på den information och tillgänglighet som Högskoleverket tillhandahållit för att ta emot anmälningar. Andra orsaker kan vara att statistiken för 2007 och 2008, som tidigare nämnts, även inkluderar uppföljningar av tidigare beslut samt att verket från och med 2007 bedömde att tillsynsfrågor som kommit till verkets kännedom genom beslut av andra myndigheter skulle registreras som egeninitierade ärenden.

Tabell 2 visar hur de avgjorda ärendena har fördelat sig på de olika lärosätena år för år.

Tabell 2

Lärosäte	Antal avgjorda tillsynsärenden				Totalt
	2005	2006	2007	2008	
Uppsala universitet	3	5	6	6	20
Lunds universitet	8	7	4	5	24
Göteborgs universitet	9	4	11	16	40
Stockholms universitet	8	6	7	18	39
Umeå universitet	5	2	1	8	16
Linköpings universitet	10	6	4	4	24
Karolinska institutet	5	3	6	2	16
Kungl. Tekniska högskolan	2	2	2	3	9
Luleå tekniska universitet	4	1	2	2	9
Sveriges lantbruksuniversitet	2	2	1	4	9
Växjö universitet	0	0	2	6	8
Örebro universitet	6	0	2	6	14
Mittuniversitetet	3	1	3	0	7
Blekinge tekniska högskola	0	1	1	2	4
Malmö högskola	6	2	3	7	18
Chalmers tekniska högskola	1	0	1	3	5
Högskolan i Jönköping	0	0	1	2	3

Lärosäte	Antal avgjorda tillsynsärenden				Totalt
	2005	2006	2007	2008	
Högskolan i Borås	3	2	4	3	12
Högskolan Dalarna	3	1	2	4	10
Högskolan i Gävle	5	1	3	2	11
Högskolan på Gotland	2	0	1	2	5
Högskolan i Halmstad	0	1	2	2	5
Högskolan i Kalmar	0	0	0	3	3
Högskolan Kristianstad	2	1	1	0	4
Högskolan i Skövde	1	0	3	0	4
Högskolan Väst	0	0	2	3	5
Lärrarhögskolan i Stockholm*	3	1	4	–	8
Mälardalens högskola	2	0	0	7	9
Södertörns högskola	6	8	1	1	16
Försvarshögskolan**	–	–	–	2	2
Gymnastik- och idrottshögskolan	0	0	0	1	1
Teologiska Högskolan, Stockholm	1	0	1	0	2
Dramatiska institutet	1	0	0	1	2
Konstfack	0	0	1	1	2
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	2	0	1	0	3
Teaterhögskolan i Stockholm	1	0	0	0	1
Röda korsets högskola	0	0	1	0	1
Enskilda anordnare av psykioterapiutbildning***	0	1	1	1	3
Uppgift saknas	0	0	1	0	1
Totalt	104	58	86	127	375

* Lärrarhögskolan slogs samman med Stockholms universitet den 1 januari 2008.

** Försvarshögskolan inrättades som statlig högskola den 1 januari 2008.

*** Två av anmälningarna gällde Otterhällans institut, en S:t Lukas utbildningsinstitut.

Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Teologiska Högskolan, Stockholm, Röda korsets högskola och enskilda utbildningsanordnare av psykioterapiutbildning är enskilda utbildningsanordnare med examensrätt. Enskilda utbildningsanordnare lyder under lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Högskoleverkets tillsyn är begränsad i förhållande till dessa lärosäten, vilket kan göra studenterna mindre benägna att anföra klagomål. Denna problematik uppmärksammas i verkets rapport 2008:37 R, *Rätts-säkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt*. Se vidare under rubriken *Kritik eller inte kritik*.

Som framgår av tabell 2 har antalet avgjorda tillsynsärenden varierat relativt mycket även för ett flertal av de olika högskolorna. Det bör betonas att det statistiska underlaget är begränsat och att det därför är svårt att dra några slutsatser av statistiken.

Högskoleverket noterar dock att när antalet anmälningar mot en högskola har ökat kraftigt från ett år till nästa, gällde dessa klagomål i ganska stor utsträckning samma typ av problem. Ökningarna berodde exempelvis i ett par fall på flera anmälningar angående lång handläggningstid för utfärdande av

examensbevis, eller på ett flertal anmälningar med anledning av en högskolas beslut att avveckla vissa ämnen vid lärosätet.

För att ge en mer rättvisande bild av antalet anmälningar bör hänsyn även tas till antalet studenter vid lärosätena. I tabell 3 visas hur många anmälningar som kom in till Högskoleverket från respektive lärosäte som en kvot av 1 000 studenter per år.

Tabell 3

Lärosäte	Totalt antal ärenden 2005–2008	Antal anmälningar per 1 000 studenter och år
Uppsala universitet	20	0,16
Lunds universitet	24	0,16
Göteborgs universitet	40	0,27
Stockholms universitet	39	0,26
Umeå universitet	16	0,16
Linköpings universitet	24	0,26
Karolinska institutet	16	0,38
Kungl. Tekniska högskolan	9	0,12
Luleå tekniska universitet	9	0,20
Sveriges lantbruksuniversitet	9	0,41
Växjö universitet	8	0,17
Örebro universitet	14	0,28
Mittuniversitetet	7	0,12
Blekinge tekniska högskola	4	0,15
Malmö högskola	18	0,28
Chalmers tekniska högskola	5	0,12
Högskolan i Jönköping	3	0,07
Högskolan i Borås	12	0,35
Högskolan Dalarna	10	0,27
Högskolan i Gävle	11	0,26
Högskolan på Gotland	5	0,25
Högskolan i Halmstad	5	0,16
Högskolan i Kalmar	3	0,08
Högskolan Kristianstad	4	0,11
Högskolan i Skövde	4	0,17
Högskolan Väst	5	0,19
Lärarhögskolan i Stockholm	8	0,18
Mälardalens högskola	9	0,18
Södertörns högskola	16	0,45
Försvarshögskolan	2	9,62
Gymnastik- och idrottshögskolan	1	0,42
Teologiska Högskolan, Stockholm	2	1,06
Dramatiska institutet	2	0,89
Konstfack	2	0,78
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	3	0,94
Teaterhögskolan i Stockholm	1	0,97
Röda korsets högskola	1	0,44
Enskilda anordnare av psykoterapiutbildning	3	1,34
Uppgift saknas	1	–
Totalt	375	0,22

Resultaten i tabell 3 har beräknats genom användandet av Statistiska centralbyråns uppgifter om studentantalet vid respektive lärosäte under läsåren 2004/05–2007/08. Statistiken visar att Högskoleverket sammanlagt avgjorde cirka 0,22 tillsynsärenden per 1 000 studenter och år, eller ett tillsynsärende per cirka 4 600 studenter och år.

Av tabellen framgår även hur antalet anmälningar mot de olika högskolorna skilde sig åt efter det att hänsyn tagits till antalet studenter vid lärosätena. Mot bakgrund av de stora skillnader som förelåg mellan de största och minsta lärosätena, beträffande exempelvis antalet studenter, struktur och utbildningsområden, är det svårt att dra några slutsatser av statistiken i den delen. Det bör även påpekas att det låga antalet studenter vid de minsta högskolorna, som har förhållandevis höga värden i tabellen, gör dessa beräkningar särskilt känsliga. Detta framkommer speciellt för Förvarshögskolan, där två anmälningar som gällde samma typ av klagomål i kombination med få studenter har resulterat i ett markant högre värde än för de andra lärosätena.

I övrigt noterar Högskoleverket att för flertalet av de större lärosätena hamnade antalet anmälningar i intervallet 0,15–0,5 anmälningar per 1 000 studenter och år.

Kritik eller inte kritik

Som inledningsvis har nämnts tar Högskoleverket först ställning till om en anmälan bör utredas vidare eller inte. Ärenden som inte utreds av verket leder inte till någon kritik, medan de som utreds i ungefär hälften av fallen leder till kritik av lärosätet. Verkets beslut kan innehålla olika grader av kritik. I vissa fall begär Högskoleverket en redovisning av de åtgärder som har vidtagits av lärosätet med anledning av kritiken (beslut om uppföljning). En del ärenden hänvisas till en annan myndighet.

Av tabell 4a och 4b framgår Högskoleverkets ställningstaganden i de avgjorda ärendena.

Tabell 4a

Ställningstagande	2005	Procent	2006	Procent	Totalt 2005/06	Procent
Ingen kritik	48	46	39	67	87	54
Kritik i minst en rättslig fråga	46	44	14	24	60	37
Endast hänvisning till annan myndighet	10	10	5	9	15	9
Totalt	104	100	58	100	162	100

Tabell 4b

Ställningstagande	2007	Procent	2008	Procent	Totalt 2007/08	Procent
Ingen kritik	61	71	74	58	135	63
Kritik i minst en rättslig fråga	21	24	43	34	64	30
Endast hänvisning till annan myndighet	4	5	10	8	14	7
Totalt	85	100	127	100	213	100

Resultaten visar att drygt 33 procent, eller 124 stycken, av klagomålen under de undersökta åren ledde till någon form av kritik i minst en rättslig fråga. Då motsvarande andel i den tidigare analysen, avseende 2005 och 2006, uppgick till knappt 37 procent, minskade andelen beslut som innehöll kritik något under de senare åren av analysperioden.

I de flesta ärendena fick alltså lärosätet inte någon kritik alls. En del fall som inte ledde till kritik berodde på att studenten har vänt sig till fel myndighet eller inte känt till Högskoleverkets uppgifter. I andra fall fann Högskoleverket, efter företagen utredning, att lärosätet inte hade brutit mot någon regel. Även fall där anmälaren klagade på kvaliteten i utbildningen ledde sällan till kritik, eftersom Högskoleverket har ett annat system för att granska kvaliteten i högskoleutbildningar. Det har också förekommit en del obefogade klagomål.

I knappt 8 procent av de avgjorda ärendena hänvisade Högskoleverket den klagande till en annan myndighet.

I tabell 5 anges i vilken utsträckning kritik har riktats mot de olika högskolorna, sett till det faktiska antalet kritiska beslut och antalet kritiska beslut som en kvot av 1 000 studenter och år.

Tabell 5

Lärosäte	Totalt antal ärenden 2005–2008	Antal beslut med kritik	Antal beslut med kritik per 1 000 studenter och år
Uppsala universitet	20	5	0,04
Lunds universitet	24	7	0,05
Göteborgs universitet	40	6	0,04
Stockholms universitet	39	21	0,14
Umeå universitet	16	4	0,04
Linköpings universitet	24	11	0,12
Karolinska institutet	16	4	0,09
Kungl. Tekniska högskolan	9	5	0,07
Luleå tekniska universitet	9	1	0,02
Sveriges lantbruksuniversitet	9	2	0,09
Växjö universitet	8	5	0,11
Örebro universitet	14	6	0,12
Mittuniversitetet	7	2	0,03
Blekinge tekniska högskola	4	0	0
Malmö högskola	18	4	0,06
Chalmers tekniska högskola	5	0	0
Högskolan i Jönköping	3	0	0
Högskolan i Borås	12	5	0,15
Högskolan Dalarna	10	4	0,11
Högskolan i Gävle	11	4	0,09
Högskolan på Gotland	5	2	0,10
Högskolan i Halmstad	5	1	0,03
Högskolan i Kalmar	3	0	0
Högskolan Kristianstad	4	0	0
Högskolan i Skövde	4	1	0,04
Högskolan Väst	5	1	0,04
Lärarhögskolan i Stockholm	8	1	0,03
Mälardalens högskola	9	9	0,18
Södertörns högskola	16	5	0,14
Försvarshögskolan	2	2	9,62
Gymnastik- och idrottshögskolan	1	1	0,42
Teologiska Högskolan, Stockholm	2	0	0
Dramatiska institutet	2	1	0,44
Konstfack	2	2	0,78
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	3	1	0,31
Teaterhögskolan i Stockholm	1	1	0,97
Röda korsets högskola	1	0	0
Enskilda anordnare av psykoterapiutbildning	3	0	0
Uppgift saknas	1	0	0
Totalt	375	124	0,07

Resultaten i tabell 5 bör tolkas försiktigt. Det beror dels på att antalet kritiska beslut för de respektive lärosätena är begränsat och på de skillnader som finns

mellan de olika högskolorna, beträffande exempelvis antalet studenter. Det bör även betonas att Högskoleverket i sin bedömning ofta hade åsikter om hur det anmälda lärosätet agerat, men underlät att uttryckligen rikta kritik mot lärosätet. Sådana ställningstaganden av Högskoleverket berodde huvudsakligen på att verket vid en helhetsbedömning av ärendet fann att lärosätets brister inte var av tillräckligt allvarlig karaktär för att föranleda någon direkt kritik.

Precis som tidigare nämnts angående det totala antalet ärenden, noterar dock Högskoleverket att kritiken mot ett och samma lärosäte i flera fall hade tonvikt på ett specifikt problem vid högskolan. Andelen kritiska beslut mot någon högskola var t.ex. hög p.g.a. att flera studenter klagade på långa handläggningstider för utfärdande av examensbevis, medan andra lärosäten i hög grad kritiserats för bl.a. brister i samband med nedläggningar av vissa utbildningar.

Resultaten visar också att verket under de aktuella åren sammanlagt fattade cirka 0,07 kritiska beslut per 1 000 studenter och år för lärosätena i tabell 5. Det innebär att Högskoleverket fattade ett kritiskt beslut per cirka 13 900 studenter och år under den analyserade perioden.

Den statistik som tagits fram i tabell 5 avseende verkets kritik i relation till antalet studenter vid lärosätena visar att flera av de mindre lärosätena, och då särskilt Försvärshögskolan, har relativt höga värden. Precis som nämnts i kommentaren till tabell 3, beror detta i stor utsträckning på att de minsta lärosätenas låga studentantal gör beräkningarna särskilt känsliga. För Försvärshögskolan, som inrättades som statlig högskola den 1 januari 2008, resulterar lärosätets låga studentantal i kombination med att verket i två likartade beslut riktade kritik mot högskolan, i ett högt värde i statistiken.

Att Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Teologiska Högskolan, Stockholm, Röda korsets högskola och enskilda utbildningsanordnare av psykoterapiutbildning inte har fått någon kritik kan ha bl. a. följande förklaring. För enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd gäller, utöver den särskilda lagen om tillstånd att utfärda vissa examina, endast de övergripande kraven i 1 kapitlet högskolelagen. Övriga delar av högskolelagen, förvaltningslagen (1986:223) och de mer detaljerade bestämmelserna i högskoleförordningen gäller inte för de enskilda utbildningsanordnarna. Högskoleverkets möjlighet utöva tillsyn över de enskilda utbildningsanordnarna är alltså mycket begränsad och leder därför sällan till kritik. Se även Högskoleverkets rapport *Rättssäkerhet för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt (2008:37 R)*.

I övrigt är det svårt att dra några direkta slutsatser av statistiken i denna del. Högskoleverket konstaterar dock att den kritik som verket har riktat mot de större lärosätena i samtliga fall ligger under 0,20 kritiska beslut per 1 000 studenter och år.

Utbildningsområden

Av tabell 6 framgår hur antalet avgjorda tillsynsärenden under 2005–2008 fördelade sig på olika utbildningsområden.

Tabell 6

Utbildningsområde	Antal avgjorda tillsynsärenden				Totalt
	2005	2006	2007	2008	
Humaniora	18	7	10	18	53
Samhällsvetenskap	30	21	19	28	98
Naturvetenskap och teknik	14	7	22	26	69
Medicin, odontologi, vård och omsorg	20	15	20	27	82
Läroutbildning	12	4	8	10	34
Skogs- och jordbruksvetenskap	2	2	0	4	8
Konstutbildningar	4	1	3	4	12
Militärt	–	–	–	2	2
Diverse	4	1	4	8	17
Totalt	104	58	86	127	375

Under den analyserade tidsperioden gällde de flesta avgjorda tillsynsärendena det samhällsvetenskapliga utbildningsområdet, följt av området för medicin m.m. samt det för naturvetenskap och teknik.

En trolig anledning till att flest ärenden rörde det samhällsvetenskapliga utbildningsområdet är att detta hade flest studenter. De sammanlagt 98 ärendena inom det samhällsvetenskapliga området som Högskoleverket avgjorde under tidsperioden gällde främst klagomål på examinationen och allmänna förvaltningsrättsliga frågor. Ett flertal av ärendena angående examination handlade om examinatorns bedömning av studentens prestation. Klagomål som gällde den allmänna förvaltningsrätten handlade ofta om långa handläggningstider eller dålig service.

Beträffande de ärenden som rörde medicin m.m. visar analysen att dessa ofta avsåg klagomål om oredlighet i forskning samt examinationsproblem i samband med praktik. Relativt många ärenden handlade även om antagning till utbildning på forskarnivå.

Som framgår av tabell 6 innebar 2007 och 2008 bl.a. en påtaglig ökning av antalet anmälningar inom området för naturvetenskap och teknik. Denna ökning berodde mestadels på fler klagomål rörande bristande kursplaner och dålig kvalitet på utbildningen. Mer specifikt riktades majoriteten av dessa klagomål, såväl de angående utbildningens kvalitet som de angående kursplaner, mot lärosätens beslut att ställa in eller lägga ner program eller att avveckla vissa ämnen.

Könsfördelning

I tabell 7 åskådliggörs de avgjorda tillsynsärendena utifrån om anmälaren har varit en kvinna, man eller grupp. I den sistnämnda kategorin ingår ärenden som har initierats genom klagomål från studentkårer eller grupper av studenter eller lärare.

Tabell 7

	Antal avgjorda tillsynsärenden				
	2005	2006	2007	2008	Totalt
Kvinnor	41	26	37	49	153
Män	47	26	36	57	166
Grupp	13	5	13	21	52
Totalt	101	57	86	127	371*

* I fyra av ärendena framgår det inte om anmälan gjorts av en kvinna, man eller grupp, varför dessa har utgått ur tabellen.

Resultaten visar att Högskoleverket under de senaste fyra åren har avgjort 153 tillsynsärenden som anmäldes av kvinnor, 166 ärenden som anmäldes av män och 52 ärenden som anmäldes av olika grupper. Det var alltså klart vanligare att en anmälan kom från antingen en enskild kvinna eller man än från en grupp. I fördelningen av ärenden mellan kvinnor och män var det en svag övervikt för anmälningar från män. Detta resultat blir än mer tydligt mot bakgrund av att kvinnor i genomsnitt utgjorde mer än 60 procent av studenterna under den analyserade perioden. Även beträffande anmälningar från anställda vid de olika högskolorna, vilka inkluderas i resultaten ovan, visar analysen en liten övervikt för anmälningar som kom från män.

I tabell 8 visas hur antalet anmälningar av kvinnor respektive män har fördelat sig på olika typer av rättsliga problem samt hur många anmälningar inom de olika områdena som ledde till någon form av kritik.

Tabell 8

Rättsligt problem	Kvinnor		Män	
	Antal anmälningar	Kritik	Antal anmälningar	Kritik
Antagning	18	8	25	13
Kursplan/individuell studieplan	24	14	27	13
Handledning	18	8	22	5
Studentinflytande	7	4	4	2
Tillgodoräknande/examination	71	19	56	11
Allmän förvaltningsrätt	40	24	37	17
Kvalitet i utbildningen	9	0	12	2
Diskriminering	16	0	15	0
Övrigt	62	5	58	10

Av tabellen framgår att kvinnor och män i viss utsträckning anmälde olika typer av rättsliga problem under den analyserade perioden. Medan kvinnors anmälningar framför allt handlade om problem i samband med tillgodoräkande och examination, klagade män oftare över antagningsfrågor.

Analysen har visat att kvinnors klagomål på tillgodoräkande och examination i förhållandevis många fall kom från studenter på utbildningar för vård och omsorg, där majoriteten av studenterna är kvinnor. Dessa klagomål gällde framför allt problem i samband med examination.

I tabell 9 anges vilken bedömning Högskoleverket har gjort av kvinnors respektive mäns anmälningar.

Tabell 9

Ställningstagande	Kvinnor	Procent	Män	Procent	Totalt (ej grupp)	Procent
Ingen kritik	91	60	104	63	195	61
Kritik i minst en rättslig fråga	51	33	50	30	101	32
Endast hänvisning till annan myndighet	11	7	12	7	23	7
Totalt	153	100	166	100	319	100

Det finns ingenting i denna analys av Högskoleverkets tillsynsärenden som tyder på att kvinnor och män inte skulle behandlas lika. Det finns dock anledning att påminna om att det är diskrimineringsombudsmannen (DO) som har tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs. Klagomål i sådana frågor handläggs alltså av DO.

Utbildningsnivå som de avgjorda ärendena avsåg

Enligt den nya utbildnings- och examensstruktur som infördes den 1 januari 2007 delas all högre utbildning in i de tre nivåerna grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Som tidigare nämnts har verket i rapporten dock valt att sammanföra utbildning på grundnivå och avancerad nivå till en kategori.

Av de sammanlagt 375 ärenden som avgjordes under analysperioden avsåg 253 anmälningar utbildning på grundnivå och avancerad nivå, 70 anmälningar utbildning på forskarnivå och 39 anmälningar kom från forskare, högskolelärare eller andra enskilda. I 13 av ärendena har det inte gått att fastställa vilken utbildningsnivå anmälan avsåg.

Då antalet studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå under 2005–2008 i genomsnitt var mer än tjugo gånger större än antalet doktorander, visar siffrorna att doktorander var klart överrepresenterade bland studenter som framförde klagomål. I denna del har Högskoleverket därför valt att fördjupa analysen och göra en uppdelning på utbildning på grundnivå och avancerad nivå och utbildning på forskarnivå när det gäller de olika rättsliga problem som aktualiseras i ärendena.

Ärenden som inte gäller utbildning, där anmälan har gjorts av forskare, högskolelärare eller andra enskilda, kan gälla klagomål angående allmänna förvaltningsrättsliga frågor, utbildningens kvalitet, diskriminering och övriga frågor.

Som exempel på kritiska beslut som inte gäller utbildning kan nämnas två ärenden som handlade om en högskolas beslut att ta ut avgifter för licenser inom en ledarskapsutbildning. Högskoleverket ansåg att det var fråga om en kommersiell licenseringsverksamhet som det inte fanns tillstånd för från regeringen och verket förutsatte därför att högskolan upphörde med denna verksamhet. I ett annat beslut riktade verket stark kritik mot ett universitet som inte vidtagit åtgärder i enlighet med Överklagandenämnden för högskolans (ÖNH) beslut att undanröja ett anställningsbeslut.

I fortsättningen har Högskoleverket valt att begränsa analysen till tillsynsändanden med klagomål från studenter på de olika utbildningsnivåerna.

Rättsliga problem

Ett tillsynsärende kan avse ett eller flera rättsliga problem, vilket är förklaringen till att antalet avgjorda tillsynsärenden inte stämmer överens med antalet rättsliga problem. Tabell 10 visar hur de rättsliga problemen i de avgjorda tillsynsärendena fördelade sig under 2005–2008 på utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive utbildning på forskarnivå samt hur många fall som ledde till kritik angående ett visst rättsligt problem.

Tabell 10

Rättsligt problem	Grundnivå och avancerad nivå	Kritik	Forskarnivå	Kritik
Antagning	36	14	15	10
Kursplan och individuell studieplan	59	29	12	6
Handledning	26	10	16	4
Studentinflytande	12	6	0	0
Tillgodoräknande och examination	96	37	9	1
Allmän förvaltningsrätt	69	39	11	4
Kvalitet i utbildningen	24	4	0	0
Diskriminering	30	0	5	0
Övrigt	87	10	33	3

Tabellen visar att studenter på grundnivå och avancerad nivå klagade mest över tillgodoräknande och examination. Klagomål angående allmänna förvaltningsrättsliga frågor var emellertid de som oftast ledde till kritik.

Doktorander klagade däremot oftast över dålig handledning, tätt följt av problem i samband med antagningen. De anmälningar som oftast resulterade i kritik var anmälningar angående antagning.

Antagning

Allmänna bestämmelser om antagning

Allmänna bestämmelser om antagning till högskoleutbildning finns i 4 kap. högskolelagen. Dessa bestämmelser innehåller centrala regler om rätt till antagning och om villkor för urval samt bemyndigande för högskolorna att besluta om behörighetsvillkor.

Tillträde till utbildning på grundnivå och avancerad nivå

De bestämmelser som är tillämpliga vid antagningar till utbildningar på grundnivå och avancerad nivå finns i 6 kap. 3 § och 7 kap. 1–33 §§ högskoleförordningen. Dessa bestämmelser innehåller centrala regler om grundläggande och särskild behörighet och urval samt regler om högskolornas skyldighet att besluta och informera om sina lokala antagningsregler.

Enligt 12 kap. 2 § första stycket 5 högskoleförordningen får högskolans beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att i vissa fall inte göra undantag från behörighetsvillkoren överklagas till ÖNH.

Högskoleverket har avgjort sammanlagt 36 tillsynsärenden som gällde antagning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå under åren 2005–2008. I 14 av dessa ärenden riktade verket kritik mot den anmälda högskolan. Ärendena gällde högskolornas förfarande vid urval, information, anstånd m.m.

Kritiken handlade i flera fall om bristande information från högskolan om vad som gäller vid antagningar. I ett ärende delade verket ut kritik för att en högskola, som nyligen inlett ett samarbete med en rekryteringsbyrå i Iran, inte berett samtliga sökande inom ramen för detta samarbete möjlighet att få sina kunskaper i engelska bedömda på samma sätt. I ett annat ärende konstaterade verket att en kvinna som antagits som s.k. specialstudent vid en högskola i praktiken fått studera ”på prov” vid lärosätet, trots att det inte finns utrymme för ett sådant antagningsförfarande i högskoleförfattningarna.

Tillträde till utbildning på forskarnivå

Regler om antagning till forskarutbildning finns i 6 kap. 3 § och 7 kap. 34–42 §§ högskoleförordningen.

Även vid tillträde till forskarutbildning måste lärosätena informera om sina lokala antagningsregler. Som allmänt villkor gäller att till forskarutbildningen får endast så många doktorander antas som kan erbjudas handledning och

godtagbara studievillkor i övrigt och som har studiefinansiering. För att bli antagen gäller den grundläggande behörighet som anges i förordningen och den särskilda behörighet som fakultetsnämnden kan ha föreskrivit. Dessutom krävs att sökande bedöms ha sådan förmåga i övrigt som behövs för att klara utbildningen.

Högskolans beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till forskarutbildning kan, i motsats till beslut som gällde behörighet för antagning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå, inte överklagas.

Av de 15 ärenden som gällde antagning till forskarutbildning resulterade tio i någon form av kritik av det anmälda lärosätet.

Kritiken riktades i flera fall mot lärosätets användande av ”predoktorander”, eller s.k. skuggdoktorander. Högskoleverket konstaterade i dessa ärenden att en sådan provperiod som doktorand inte har stöd i högskoleförordningens bestämmelser och inte ger den sökande den rättssäkerhet som reglerna åsyftar. I ett annat ärende gick kritiken ut på att ett universitet inte angivit sina urvalskriterier i den allmänna studieplanen för forskarutbildningsämnet och i antagningsordningen.

Klagomål från sökandens sida på lärosätenas bedömningar av deras förmåga att tillgodogöra sig utbildningen ledde däremot inte till kritik. Detsamma gällde klagomål på att lärosätena inte gjorde en riktig bedömning beträffande studiefinansieringen under hela utbildningstiden. I dessa fall ansåg nämligen Högskoleverket att lärosätena inte bröt mot lagstiftarens krav på en bedömning av sökandens förmåga att tillgodogöra sig utbildningen respektive hans eller hennes finansieringssituation.

Kurs- och utbildningsplaner samt allmänna och individuella studieplaner

Kurs- och utbildningsplaner för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Enligt 6 kap. 13, 14 och 16 §§ högskoleförordningen ska all utbildning på grundnivå och avancerad nivå bedrivas i form av kurser som får sammanföras till utbildningsprogram. För en kurs ska det finnas en kursplan och för utbildningsprogram en utbildningsplan. Av 6 kap. 15 och 17 §§ framgår vad som ska anges i en kursplan respektive i en utbildningsplan.

Obligatoriska uppgifter i en kursplan är bl.a. kursens poängtal, kursens mål, den kurslitteratur och de övriga läromedel som ska användas, de krav på särskilda förkunskaper och andra villkor som gäller för att bli antagen till kursen, formerna för att bedöma studenternas prestationer, när kursplanen eller en ändring av den ska börja gälla samt de övergångsbestämmelser och övriga föreskrifter som behövs.

Obligatoriska uppgifter i en utbildningsplan är bl.a. de kurser som utbildningsprogrammet omfattar.

Av ärendena som avgjordes under 2005–2008 gällde 56 klagomål kursplaner eller utbildningsplaner och 29 av dessa klagomål ledde till kritik. Kritiken riktades i flera fall mot att kursplanerna var alltför otydliga eller mot att ett lärosäte inte följt föreskrifterna i kursplanen vid examinationen. I något fall kritiserades även en utbildningsplan för att det av denna inte gick att utläsa vilka kurser som ingick i utbildningen.

I flera ärenden där klagomålen inte ledde till kritik konstaterade verket att kurs- och utbildningsplanerna uppfyllde de krav som ställdes på dem i högskoleförordningen. I något fall avstod Högskoleverket från att kritisera en högskola för bristfälliga kurs- och utbildningsplaner med hänvisning till en pågående översyn av dessa.

Allmänna och individuella studieplaner vid utbildning på forskarnivå

I 6 kap. 34 § högskoleförordningen anges att det ska finnas en allmän studieplan för varje ämne inom vilket utbildning på forskarnivå anordnas och att fakultetsnämnden ska fastställa studieplanen. Av 35 § i samma kapitel framgår vilka uppgifter som ska anges i varje allmän studieplan.

Som exempel på obligatoriska uppgifter i en allmän studieplan kan nämnas bl.a. det huvudsakliga innehållet i utbildningen, krav på särskild behörighet för att antas till utbildningen och de prov som ingår i utbildningen.

Enligt 6 kap. 36 § högskoleförordningen ska det för varje doktorand upprättas en individuell studieplan. I bestämmelsen anges vidare hur en sådan studieplan ska beslutas, vad den ska innehålla, hur den måste följas upp och under vilka förutsättningar utbildningstiden får förlängas.

En individuell studieplan ska bl.a. innehålla en tidsplan för doktorandens forskarutbildning och en beskrivning av de åtaganden som doktoranden och fakultetsnämnden har under utbildningstiden.

Under den undersökta perioden avgjordes tolv ärenden som gällde klagomål på allmänna eller individuella studieplaner vid forskarutbildning. Av dessa ärenden ledde sex beslut till kritik.

De flesta avgjorda ärenden gällde brister i doktorandens individuella studieplan. I besluten underströk Högskoleverket vikten av den individuella studieplanen för doktorandens rättssäkerhet. I ett ärende konstaterade Högskoleverket att en muntlig överenskommelse mellan lärosätet och doktoranden inte kunde ersätta en individuell studieplan. I ett annat kritiskt beslut aktualiserades betydelsen av en korrekt uppföljning av den individuella studieplanen för andra beslut, bl.a. förnyelse av anställning som doktorand.

De klagomål som gällde utbildningens innehåll eller val av avhandlingsämne föranledde däremot inte någon kritik, eftersom det inte ingår i tillsynsverksamheten att ha synpunkter på utbildningens innehåll.

Handledning

Handledning vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det finns inga bestämmelser i högskoleförordningen om handledning vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I vissa kursplaner och utbildningsplaner föreskriver dock lärosätena att studenterna får en viss handledning av lärarna, särskilt i samband med skrivning av uppsatser och vid praktik.

Under den analyserade perioden avgjordes 26 ärenden som gällde klagomål på handledningen vid utbildningar på grundnivå och avancerad nivå och tio av dessa ledde till någon form av kritik.

Eftersom det inte finns några centrala regler om handledning på dessa utbildningsnivåer var det oftast fall där högskolan inte hade följt sina egna regler om handledning som föranledde kritiken. I ett ärende ansåg verket att en student, som efter inlämnad uppsats fått vänta över ett år på återkoppling från handledaren, fått vänta orimligt länge. Verket delade ut kritik och informerade om att en uppföljning skulle göras.

Handledning vid utbildning på forskarnivå

Vid forskarutbildning spelar handledningen en central roll. I 6 kap. 31 § högskoleförordningen anges att fakultetsnämnden ska utse minst två handledare för varje doktorand. En av dessa ska utses till huvudhandledare. Doktoranden har rätt till handledning under utbildningen, så länge inte fakultetsnämnden med stöd av 37 § samma kapitel beslutar något annat. En doktorand som begär det ska få byta handledare.

Enligt 6 kap. 37 § högskoleförordningen ska fakultetsnämnden besluta att en doktorand inte längre ska ha rätt till handledning och andra resurser för forskarutbildningen om doktoranden i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina åtaganden enligt den individuella studieplanen. I bestämmelsen regleras också förfarandet inför fakultetsnämnden. Det anges att vid bedömningen om det finns förutsättningar för att dra in rätten till handledning m.m. för doktoranden ska det vägas in om fakultetsnämnden har fullgjort sina egna åtaganden enligt den individuella studieplanen.

Av 12 kap. 2 § första stycket 8 högskoleförordningen framgår det att ett sådant beslut kan överklagas till ÖNH.

Under den undersökta perioden avgjordes 16 ärenden som gällde handledning vid utbildningar på forskarnivå. Av dessa avgöranden innehöll fyra beslut kritik av lärosätet. I ett kritiskt beslut ansåg Högskoleverket att ett lärosätes beslut att hänvisa en doktorand till fortsatt forskarutbildning på distans, i praktiken innebar en otillåten inskränkning av hennes rätt till resurser för

handledning. I ett annat fall konstaterade Högskoleverket att universitetet hade skyldighet att utse en handledare även om samförstånd med doktoranden inte kunde uppnås.

I flera fall uttalade Högskoleverket att verket inte har befogenhet att inom ramen för sin tillsynsverksamhet bedöma handledningens kvalitet eller omfattning. I ett ärende som gällde byte av handledare delade Högskoleverket ÖNH:s uppfattning i ett annat ärende, att rätten att byta handledare i praktiken är underkastad de begränsningar som följer av det forskarutbildningsämne som doktoranden är antagen till, tillgången till kompetent personal och andra faktiska förhållanden. I detta fall fann verket att det saknades anledning att ifrågasätta institutionens beslut att inte medge bytet.

Studentinflytande

Regler om studentinflytande finns huvudsakligen i 1 kap. 4 a § högskolelagen samt i 1 kap. 7–7 b §§, 1 kap. 14 § och 3 kap. 9 § högskoleförordningen. Bestämmelserna gäller all högskoleutbildning.

Studentinflytande vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det avgjordes sex ärenden som gällde klagomål på studentinflytande vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Av dessa ärenden innehöll fem ärenden kritik. Kritiken gällde i ett av fallen utebliven kursvärdering. I ett annat fall handlade det om utebliven information till och samråd med en studentrepresentant när beslutet om ett projekt hade fattats av prefekten.

Studentinflytande vid utbildning på forskarnivå

Under den aktuella tiden avgjordes inget ärende om studentinflytande vid forskarutbildning. Det kan delvis bero på att inslaget av kurser är relativt litet på denna nivå och att tyngdpunkten ligger på den individuella studieplan som beslutas i samråd med den enskilda doktoranden.

Tillgodoräknande och examination

Tillgodoräknande och examination vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Bestämmelserna om tillgodoräknande av kurs och om examination vid utbildningar på grundnivå och avancerad nivå finns i 6 kap. högskoleförordningen och gäller bl.a. betyg, antal prov och examens- och kursbevis. Högskolans beslut om tillgodoräknande av en kurs och avslag på en students begäran om att få examensbevis eller utbildningsbevis får enligt 12 kap. 2 § första stycket 6 och 9 högskoleförordningen överklagas till ÖNH.

Under den aktuella perioden avgjordes 96 tillsynsärenden som gällde tillgodoräknande eller examination vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Sammanlagt 37 av dessa ärenden innehöll kritik av lärosätet. Besluten gällde oftast högskolornas hantering av ärenden om tillgodoräknande eller examination.

Som exempel på tillsynsbeslut som innehöll kritik kan nämnas följande:

- Högskoleverket kritiserade en högskola för att handledaren och examinatorn inte kunde komma överens om vilka krav som skulle gälla vid bedömningen av en students uppsats, med följden att studenten hamnade i kläm.
- Högskoleverket kritiserade en högskola för att inte ha givit en student rätt till fem tentamenstillfällen i enlighet med kursplanens föreskrifter.
- Verket konstaterade att ett universitet inte hade haft rätt att begränsa en students deltagande i psykologprogrammet, eftersom studenten inte blivit underkänd på något moment i utbildningen.
- En student hade hunnit lämna in en tentamen innan ett flertal felaktigheter upptäcktes i tentamensfrågorna. Högskoleverket fann att studenten borde ha erbjudits ett nytt tentamenstillfälle som passade hans studieplanering samt att han inte skulle ha åsatts något betyg på den aktuella tentamen.
- Högskoleverket kritiserade en högskola för att inte ha fattat ett beslut om tillgodoräknande, trots att studenten hade begärt ett sådant beslut.

I flera fall informerade Högskoleverket om att verket inte har någon befogenhet att överpröva examinatorns bedömning av en students prestation. I två fall, som gällde det s.k. TULE-provet, som anordnas för att utomnordiska läkare skulle kunna få svensk läkarlegitimation, hänvisade Högskoleverket till Socialstyrelsen.

Tillgodoräknande och examination vid utbildning på forskarnivå

Bestämmelserna om tillgodoräknande och examination vid forskarutbildning finns i 6 kap. högskoleförordningen och gäller bl.a. betyg på prov, tillgodoräknande av utbildning vid annan högskola, disputation, betygsnämndens sammansättning och betyg på doktorsavhandling. Högskolans beslut om tillgodoräknande av kurs får enligt 12 kap. 2 § första stycket 6 högskoleförordningen överklagas till ÖNH.

Under den analyserade perioden avgjordes nio ärenden som gällde examination i forskarutbildningen och ett av dessa ärenden innehöll kritik.

Kritiken gick ut på att fakultetsnämnden borde ha tagit ställning till doktorandens invändningar om betygsnämndens sammansättning och fattat ett skriftligt beslut i frågan.

I flera fall som inte ledde till någon kritik slog Högskoleverket fast att verket inte har någon möjlighet att överpröva en betygsnämnds beslut om betyg för en doktorand. Högskoleverket fann i ett annat ärende att det inte fanns några hinder mot att utse doktorandens handledare till ordförande vid disputationen.

Allmänna förvaltningsrättsliga frågor

Utöver de speciella bestämmelser som reglerar högskolornas verksamhet är det av största vikt för de enskildas rättssäkerhet att högskolorna också följer de allmänna bestämmelser som reglerar myndigheternas hantering av handlingar, serviceskyldigheten och handläggningen av ärenden. Regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, som bl.a. reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar, samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Regler om myndigheternas serviceskyldighet, jäv, rätt att ta del av uppgifter, motivering av beslut, överklagande, rättelse och omprövning av beslut m.m. finns i förvaltningslagen (1986:223).

Allmän förvaltningsrätt vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det avgjordes 69 ärenden som gällde allmänna förvaltningsrättsliga frågor vid utbildningar på grundnivå och avancerad nivå, varav 39 av klagomålen ledde till kritik. Klagomålen gällde högskolans vägran att lämna ut vissa handlingar, långa handläggningstider, sena överlämnanden av överklagade beslut, dålig service, frånvaron av överklagandehänvisning m.m.

Av de 39 klagomål som ledde till någon form av kritik från Högskoleverket handlade klart flest, ungefär hälften, om antingen lång handläggningstid för utfärdande av examensbevis eller om lång handläggningstid för överlämnande av överklaganden till ÖNH. I några av dessa ärenden slog Högskoleverket fast att lärosätens handläggningstid med råge överskridit vad som kunde anses vara acceptabelt och aviserade därför om uppföljning med anledning av den utdelade kritiken.

Ett par ärenden som föranledde kritik handlade även om rätten att ta del av allmänna handlingar. I ett av dessa ärenden konstaterade verket att ett lärosäte som inte lämnat ut en tentamen till en student inte har agerat i enlighet med offentlighetsprincipen och riktade därför kritik mot lärosätet.

Ett annat exempel på kritik är ett ärende där ett lärosäte ansågs bryta mot motiveringskyldigheten. I detta fall vände sig en student mot att ett universitet inte hade lämnat någon motivering till sitt avslag på hennes ansökan om att placera henne på en praktikplats i en viss ort. Verket fann att placering på en praktikplats utgör myndighetsutövning mot enskild och att universitetet borde ha motiverat sitt beslut.

Ett antal ärenden som inte innebar någon kritik avsåg fall där ord stod mot ord och där Högskoleverket kom fram till att det inte framgick annat än att högskolan hade svarat på breven eller lämnat annan erforderlig hjälp till den klagande. I ett annat ärende ansåg en student att han borde ha underrättats om innehållet i en skrivelse från en tidigare praktikplats och givits möjlighet

att bemöta denna innan skrivelsen lämnades till hans nya praktikplats. Högs-koleverket gjorde här bedömningen att det inte var fråga om någon myndig-hetsutövning, varför det inte fanns någon skyldighet för universitetet att ge studenten tillfälle att yttra sig.

Allmän förvaltningsrätt vid utbildning på forskarnivå

Under den analyserade perioden avgjordes elva tillsynsärenden som gällde forskarutbildning och som berörde allmänna förvaltningsrättsliga frågor.

I ett av de sammanlagt fyra kritiska besluten menade Högs-koleverket att en doktorand blivit lidande av universitetets orimligt långa handläggningstid vid hanteringen av doktorandens klagomål. I ett annat ärende riktade verket kritik mot att lärosätet inte hade uppfyllt sin serviceskyldighet gentemot doktoranden.

Som exempel på fall där ett klagomål inte ledde till kritik kan nämnas ett ärende där verket inte fann några formella skäl att invända mot att ett universitet valt att inte kommunicera handlingar i ett ärende med en doktorand som hade begärt kommunikering, men inte var part i ärendet.

Utbildningens kvalitet

Kvalitet vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Normalt arbetar Högskoleverket med kvalitetsfrågor inom högskoleutbildningar på ett annat sätt än genom att utreda anmälningar från enskilda. Som nämnts i inledningen har Högskoleverket ett särskilt system för att utvärdera kvaliteten i all högskoleutbildning genom bl.a. återkommande utbildningsutvärderingar som görs av bedömaregrupper bestående av experter inom olika ämnen och som administreras av Högskoleverket. På uppdrag av regeringen har Högskoleverket under den undersökta perioden utfört sådana undersökningar i sexårscykler. Högskoleverket håller för närvarande på att arbeta fram ett nytt kvalitetsutvärderingssystem som bl.a. innebär att verket kommer att övergå till att utvärdera högskoleutbildning i fyraårscykler.

Det förekommer dock att enskilda studenter eller grupper av studenter klagar på kvaliteten i utbildningen. Under den analyserade perioden avgjordes inom Högskoleverkets tillsynsverksamhet 24 ärenden där studenter klagade på kvaliteten vid utbildningar på grundnivå och avancerad nivå. Av dessa klagomål ledde fyra till kritik.

I de flesta tillsynsärenden där frågan om kvalitet togs upp hänvisade Högskoleverket till verkets kvalitetsutvärderingar. Frågan om kvalitet var även föremål för bedömning i ett flertal fall då ämnen avvecklades vid lärosäten eller då program ställdes in, dock utan att leda till kritik i denna del i något fall.

Som exempel på fall där klagomål från enskilda studenter föranledde någon form av kritik från Högskoleverket kan nämnas följande:

Några studenter på en relativt nystartad utbildning påpekade flera olika brister, bl.a. att vissa kurser avbröts och att andra kurser inte genomfördes alls samt att det fanns för få lärare med tillräcklig kompetens. Högskoleverket ifrågasatte då högskolans hantering. I ett senare beslut, som föranleddes av ett nytt klagomål på samma utbildning, hänvisade Högskoleverket till en planerad utvärdering av utbildningen och meddelade att anmälan och verkets tidigare beslut skulle tillställas bedömaregruppen för att kunna tjäna som underlag vid granskningen.

Det förekom också fall där en dålig förvaltningsrättslig standard var svår att avgränsa från den dåliga kvaliteten i utbildningen och där Högskoleverket uttalade kritiska synpunkter.

I fall där studenterna yrkade skadestånd för påstådda ekonomiska förluster i samband med dålig kvalitet i utbildningen har Högskoleverket hänvisat till Justitiekanslerns (JK) prövning enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

Kvalitet vid utbildning på forskarnivå

Under den undersökta perioden avgjordes inget ärende som uttryckligen gällde kvaliteten vid forskarutbildning. Det kan bero på att vissa doktorander som ifrågasatte kvaliteten i sådana utbildningar i stället klagade på handledningen (t.ex. handledarens kompetens) och sådana ärenden har i denna rapport därför sorterats in under handledning. En del av de tillsynsbeslut som gällde brister i handledningen kunde således delvis handla om kvalitetsbrister.

Som nämndes under rubriken *Handledning* hänvisade Högskoleverket i de flesta fall till att verket inte har befogenhet att, i sin tillsynsverksamhet, bedöma handledningens kvalitet.

Diskriminering

Diskriminering vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Frågor om diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder reglerades tidigare i lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan. Under den aktuella perioden har tillsynen över att den lagen följs utövat av Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Handikappombudsmannen (HO).

En ny diskrimineringslag (2008:567) ersatte den 1 januari 2009 de äldre jämställdhets- och diskrimineringslagarna. I den nya lagen finns, förutom diskriminering på grund av sexuell läggning, funktionshinder och etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, också två nya diskrimineringsgrunder: ålder och könsöverskridande identitet eller uttryck. I samband med att den nya diskrimineringslagen trädde i kraft slogs även de fyra diskrimineringsombudsmännen samman till en myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, som utövar tillsyn över den nya lagen.

Ett beslut av ett lärosäte får överklagas till ÖNH om den rättsliga grunden som åberopas är något av diskrimineringsförbudet enligt lagen.

När det gäller andra typer av trakasserier eller ohälsa kan det vara frågor som hör till Arbetsmiljöverkets område.

Frågor om diskriminering eller mobbning gjordes gällande i 30 ärenden avgjorda under åren 2005–2008. Inget av klagomålen ledde till kritik av Högskoleverket och i 14 sådana ärenden hänvisade verket till en annan myndighet. Hänvisningen gällde då den del av ärendet i vilken den klagande tog upp frågan om mobbning eller diskriminering.

Myndigheter som Högskoleverket gjorde hänvisningar till var någon av ombudsmännen, Arbetsmiljöverket eller ÖNH.

Diskriminering vid utbildning på forskarnivå

Av de totalt fem ärenden som gällde diskriminering vid forskarutbildningar ledde inget beslut till någon kritik av Högskoleverket. I de flesta besluten hänvisade Högskoleverket i stället den klagande till Arbetsmiljöverket.

En anmälan gällde emellertid att en doktorand klagade över åldersdiskriminering, då universitetet uttryckligen företog en satsning på yngre forskare. Högskoleverket ansåg att en sådan satsning inte stod i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Övriga rättsliga problem

Övriga rättsliga problem vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå

I 87 av de under 2005–2008 avgjorda ärendena angående utbildning på grundnivå och avancerad nivå förekom andra frågor än de rättsliga problem som Höskoleverket har valt att ha särskilda rubriker för i denna rapport. Dessa övriga rättsliga problem gällde bl.a. anställningsfrågor, arbetsmiljö, studiemiljö, begäran om skadestånd, information, avgifter, uppdragsutbildningar, bisysslor och lärosätens resursfördelningar. Av klagomålen i dessa ärenden ledde tio till kritik från Höskoleverkets sida.

Näst efter klagomål gällande diskriminering var klagomål i kategorin övrigt de som mest sällan föranledde kritik.

I ett fall, som gällde utbytesstudier, ställde sig Höskoleverket kritiskt till att ett universitet inom ramen för ett utbytesprogram lät en student åka i väg på utbyte till ett partneruniversitet utomlands, utan att försäkra sig om att en överenskommelse hade träffats om studentens studiegång. Konsekvensen av universitetets underlåtenhet blev att studenten mot sin vilja inte längre kunde studera inom ramen för utbytesprogrammet. Höskoleverket förutsatte att det svenska universitetet skulle arbeta för att ett avtal snarast skulle träffas med det andra universitetet, så att studenten kunde fullfölja sina studier inom ramen för programmet. Verket förutsatte vidare att universitetet skulle se över sina rutiner för avtal inom utbytesprogrammen i syfte att undvika liknande situationer i framtiden och aviserade också en uppföljning av ärendet med anledning av kritiken.

Kritiken handlade i några fall om bristande information.

Som exempel på ärenden som inte resulterade i någon kritik kan nämnas ett fall där ett universitet lät studenter på psykologprogrammet som valde att genomgå egenterapi betala en del av kostnaderna själva. Höskoleverket konstaterade i beslutet att det fanns ett annat, avgiftsfritt alternativ för studenterna och att lärosätet då hade stöd i uttalanden från riksdagen för upplägget av kursen.

Ett annat exempel är ett fall där Höskoleverket efter en anmälan mot en studentkår slog fast att verket inte utövar någon tillsyn över studentkårer och därför inte utredde anmälan.

I en del andra fall som gällde bl.a. skadestånd, arbetsmiljö och anställningsfrågor hänvisade Höskoleverket till andra myndigheter eller domstolar.

Övriga rättsliga problem vid utbildning på forskarnivå

Under perioden avgjordes 33 ärenden som gällde övriga rättsliga problem vid forskarutbildningar. Av klagomålen i dessa ärenden ledde tre till kritik från Högskoleverkets sida.

Dessa övriga rättsliga problem vid forskarutbildningar gällde bl.a. oredlighet i forskning, upphovsrättsliga frågor, anställningsfrågor och arbetsmiljö.

Kritiken riktades exempelvis mot ett lärosätes beslut att hänvisa en doktorand till fortsatt forskarutbildning på distans. Högskoleverket ansåg att ett sådant beslut var att betrakta som en olaglig indragning av hennes rätt till vissa resurser för forskarutbildningen. I ett av fallen ansåg Högskoleverket att frågan om den klagandes forskningsresultat hade använts i en publicerad artikel borde ha utretts av lärosätet.

Som exempel på frågor som Högskoleverket inte ansåg sig kunna utreda kan nämnas ett flertal anklagelser om oredlighet i forskning. Verket utredde inte heller frågor som rörde lärosätenas sätt att fördela sina resurser.

Uppföljning av kritiska beslut

I vissa avgjorda tillsynsärenden där kritik riktades mot ett lärosäte beslutade verket om en uppföljning med anledning av kritiken.

I tabell 11 visas bl.a. hur många tillsynsbeslut under den analyserade perioden som innehöll kritik med avisering om uppföljning.

Tabell 11

	Antal avgjorda tillsynsärenden	Antal ärenden med kritik	Kritik med uppföljning
Totalt	375	124	34

Av de sammanlagt 124 avgjorda tillsynsärenden där verket riktade kritik mot ett lärosäte innehöll 34 ärenden, eller drygt 27 procent, även ett beslut om uppföljning i minst en rättslig fråga med anledning av kritiken. Resultaten för de aktuella åren visar att andelen ärenden som skulle följas upp av verket varierade ganska kraftigt från år till år. Således var procentandelen ärenden där det beslutades om uppföljning av kritiken knappt 43 procent under 2005, drygt 14 procent under 2006, drygt 57 procent under 2007 samt knappt 5 procent under 2008.

Det kan finnas flera motiv bakom ställningstagandena om ett kritiskt beslut ska följas upp eller inte. I vissa fall ansågs bristerna bero på ett enstaka misstag som redan hade åtgärdats av högskolan. Det fanns också fall där det inte längre var aktuellt med någon uppföljning för den enskildes rättssäkerhet. Verket beslutade däremot om uppföljningar i fall där det ansågs finnas vissa systemfel bakom bristerna.

Undersökningen av de olika tillsynsärendena visar att verkets beslut om uppföljning i majoriteten av fallen gällde rättsliga problem som hade samband med kurs- eller utbildningsplaner eller allmänna förvaltningsrättsliga frågor. Beträffande det förvaltningsrättsliga området handlade de flesta besluten om uppföljningar av olika typer av långa handläggningstider vid lärosätena. Den enskilt vanligaste anledningen till uppföljningar inom detta område var långa handläggningstider för överlämnande av överklaganden till ÖNH. Det relativt stora antalet beslut om uppföljningar gällande kurs- eller utbildningsplaner handlade i några fall om att lärosäten inte hade följt kursplanens föreskrifter vid examinationen.

Uppföljningar beslutades också i fall där Högskoleverket ansåg att detta kunde gynna den klagande. Ett exempel är ett fall där ett universitet inte hade fattat beslut om tillgodoräknande, trots att studenten hade begärt ett sådant beslut. Högskoleverket kritiserade universitetets handläggning av ansökningsen om tillgodoräknande och anhöll om universitetets redovisning av ärendets fortsatta handläggning.

Sammantaget kan sägas att antalet beslut om uppföljningar varierade kraftigt under den analyserade perioden. Även om det statistiska underlaget är begränsat visar analysen att verkets uppföljningsbeslut oftast gällde klagomål inom det förvaltningsrättsliga området, följt av klagomål på kurs- eller utbildningsplaner. Verket kan även konstatera att en av anledningarna till att det förvaltningsrättsliga området ligger högt upp i denna statistik är att verket ofta beslutade om uppföljningar av ärenden där olika typer av handläggningstider varit alltför långa.