

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Lina Smed
08-563 085 36
lina.smed@uka.se

TillsynsPM om lärosätenas hantering av Överklagandenämnden för högskolans ändringsbeslut

Sammanfattning

Syftet med tillsynspromemorian är att granska vilka åtgärder som universiteten och högskolorna vidtagit efter att Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) har prövat ett överklagande och fattat ett ändringsbeslut, dvs. de fall där ÖNH beslutat att bifalla överklagandet eller att undanröja det överklagade beslutet och visa ärendet åter till lärosätet. Totalt har UKÄ granskat 88 studentärenden (ärenden om antagning, tillgodoräknande, examensbevis samt anstånd och studieuppehåll) och anställningsärenden.

ÖNH är att betrakta som en domstolsliknande nämnd och är den sista överklagandeinstansen i de ärenden som den kan pröva. I de fall där ÖNH bifallit ett överklagande ska lärosätet rätta sig efter ÖNH:s beslut och verkställa det. I de fall där ÖNH har beslutat att undanröja det överklagade beslutet och visa ärendet åter till lärosätet, ska lärosätet vidta sådana åtgärder som följer av skälen i ÖNH:s beslut. Av granskningen framgår att lärosätena i 79 ärenden (90 procent) har följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av ÖNH:s beslut. I nio fall har dock lärosätena inte vidtagit några åtgärder, inte vidtagit de åtgärder som föranleddes av ÖNH:s beslut eller att det är oklart vilka åtgärder som vidtagits. I dessa ärenden kommer UKÄ att hantera frågorna vidare i separata tillsynsärenden.

Inledning och metod

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) är en besvärinstans dit högskolors och universitets beslut i vissa studentärenden och om anställningar kan överklagas. UKÄ:s syfte med denna promemoria är att granska vilka åtgärder som universiteten och högskolorna vidtagit efter att ÖNH har prövat ett överklagande och fattat ett ändringsbeslut, dvs. de fall där ÖNH beslutat att bifalla överklagandet eller att undanröja det överklagade beslutet och visa ärendet åter till lärosätet.

För att genomföra granskningen har UKÄ hämtat in uppgifter om alla ändringsbeslut som ÖNH fattat under åren 2012, 2013 och 2014, vilket totalt var 161 ärenden. Ärendena delades upp i två huvudgrupper, studentärenden och anställningsärenden. Studentärendena bestod av 48 ärenden om tillgodoräknande, åtta ärenden om examensbevis, ett ärende om indragen handledning och andra resurser för en doktorand, sex ärenden om anstånd och studieuppehåll, ett ärende om status som studentkår och 75 ärenden om behörighet vid antagning till högskoleutbildning (antagningsärenden). Anställningsärendena bestod av tio ärenden om universitetslektorsanställningar, fyra ärenden om andra lärar- och forskaranställningar och åtta ärenden om tekniska/administrativa anställningar.

Därefter gjordes ett urval bland ärendena. Urvalet gjordes genom att organisera samtliga ärenden efter kategorierna studentärenden och anställningsärenden per lärosäte. Av studentärendena (antagning, tillgodoräknande, examensbevis samt anstånd och studieuppehåll) har ungefär hälften av ärendena valts ut slumpmässigt. UKÄ har valt att granska samtliga anställningsärenden, eftersom de var få till antalet. Ärendena som gällde indragen handledning och andra resurser för en doktorand och status som studentkår har inte ingått i granskningen. Totalt har 88 ärenden granskats.

Efter urvalet av ärenden skickades en remiss till de berörda universiteten och högskolorna. I remissen ombads lärosätena att komma in med en redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av ÖNH:s beslut. Lärosätena skulle även komma in med underlag som visade att åtgärderna genomförts. Samtliga lärosäten har svarat på remissen. UKÄ har i de fall där remissvaren inte varit fullständiga begärt in kompletteringar.

Slutligen har UKÄ granskat ÖNH:s beslut och lärosätenas svar på remissen. I de fall som granskningen har visat att lärosätena inte har vidtagit några åtgärder, inte vidtagit sådan åtgärder som föranleddes av ÖNH:s beslut eller där det är oklart vilka åtgärder som vidtagits har detta kommenterats i tillsynsmemorian och i dessa fall kommer UKÄ att initiera tillsynsärenden för att närmare utreda respektive lärosätes agerande. Vid granskningen har även andra juridiska frågor kommit fram som inte är kopplade till tillsynsmemorian syfte och det har föranlett en kommentar av UKÄ.

Utgångspunkter för granskningen

Nedan presenteras UKÄ:s utgångspunkter för granskningen. Det ges en kort bakgrund om ÖNH och det förtydligas vad ett ändringsbeslut från ÖNH innebär.

Överklagandenämnden för högskolan

ÖNH bildades år 1992 och är en egen myndighet som har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område. De beslut som får överklagas till ÖNH anges i föreskrifter som meddelas av riksdag och regering. Av 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) framgår några av de beslut som får överklagas:

- beslut om anställning vid en högskola, med undantag av anställning som doktorand
- beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren
- beslut om tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet
- avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis
- beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll

ÖNH är att betrakta som en domstolsliknande nämnd. ÖNH har nämligen i ett förhandsavgörande från EU-domstolen erkänts som en domstol i den mening som avses i artikel 177 i EG-fördraget, nuvarande artikel 267 i EUF-fördraget, (Katarina Abrahamsson och Leif Anderson mot Elisabet Fogelqvist, den 6 juli 2000, mål C-407/98). Vidare framgår det av 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) och 12 kap. 5 § högskoleförordningen att beslut från ÖNH inte får överklagas. Det innebär att nämnden är den sista överklagandeinstansen i de ärenden som den kan pröva.

Innebörden av Överklagandenämnden för högskolans ändringsbeslut

I denna tillsynsrapport granskar UKÄ de åtgärder som universiteten och högskolorna vidtagit efter att ÖNH har prövat ett överklagande och fattat ett ändringsbeslut dvs. de fall där ÖNH beslutat att bifalla överklagandet eller att undanröja det överklagade beslutet och visa ärendet åter till lärosätet. Det finns därför anledning att förtydliga innebörden av ett bifallsbeslut och ett beslut där det överklagade beslutet undanröjts och ärendet har återförvisats.

När det gäller innebörden av ett bifallsbeslut har bl.a. följande uttalats.

En överklagandeinstans som bifaller ett överklagande kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Den överprövande myndigheten har samma befogenheter som den myndighet som beslutade i första instans (Strömberg, under medverkan av Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 23 uppl, 2006, s. 210).

I de fall som en överinstans har meddelat ett beslut om bifall är underinstansen skyldig att följa överinstansens beslut. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut, där Migrationsverket inte har följt migrationsdomstolens dom om bifall, uttalat följande. En underinstans ska följa domar och beslut från överinstanser och lojalt tillämpa dessa. Detta är självklart; de rättsliga instanserna är inte sidoställda enheter, där var och en kan agera efter eget huvud, utan ingår i en hierarki som är avsedd att säkerställa rättsordningens stabilitet. Även om Migrationsverket ansåg att migrationsdomstolens dom var felaktig förelåg det alltså en skyldighet för verket att efterleva den på ett konstruktivt sätt (JO:s beslut den 12 april 2011 dnr 2163-2010).

UKÄ konstaterar mot denna bakgrund att i de fall ÖNH beslutat om att bifalla ett överklagande så ersätter ÖNH:s beslut det tidigare beslutet från lärosätet. När universitetet eller högskolan får del av ÖNH:s bifallsbeslut ska lärosätet rätta sig efter ÖNH:s beslut och verkställa det.

När det gäller innebörden av ett beslut där det överklagade beslutet undanröjts och ärendet har visats åter till underinstansen har JO i beslut (JO 1992/93:JO1 s. 238) uttalat bl.a. följande.

En besvärinstans kan återförvisa ett mål till den beslutande myndigheten av olika i besluts- eller domskälen redovisade anledningar. Om grunden endast är, att utredningen bör kompletteras, uppkommer inga problem vad gäller underinstansens bundenhet av besvärslaget; denna har att självständigt bedöma saken på grundval av tillkommande material. Lika klart är att en återförvisning, som motiverats av att besvärinstansen inte delar beslutsmyndighetens uppfattning, att det

brister i någon sakprövningsförutsättning, innefattar ett slutligt ställningstagande, som den senare inte har att ompröva.

De situationer där komplikationer kan uppstå gäller istället sådana, där återförvisningsbeslutet ger uttryck för annan åsikt i en sakfråga och motiveringen således kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak. Grunden till att besvärsinstansen avstår från att själv avgöra saken och istället väljer att återförvisa målet kan t.ex. vara, att man av processuella skäl endast ansett sig kunna ta ställning till någon eller några av de i målet involverade sakfrågorna, varför resterande moment måste prövas av underinstansen. Det kan också bero på att överinstansen - även om den på ett heltäckande sätt bedömt uppkomna sakfrågor - ansett, att ett nytt beslut av praktiska eller tekniska skäl bör utfärdas av det lägre organet.

Oavsett anledningen till återförvisningen måste huvudregeln vara, att besvärsinstansens sakprövning, sådan den kommer till uttryck i beslutsmotiveringen (domskälen), ska godtas av beslutsmyndigheten, då denna senare meddelar sitt beslut. Då den i motiveringen liggande anvisningen får anses innefatta ett partiellt avgörande av besvärsålet, strider förfarandet inte mot stadgandet i 11 kap. 7 § regeringsformen om myndigheternas självständighet i sitt beslutsfattande. (Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 15 u. 1991, s. 166.) Att det förhåller sig på detta sätt framgår också indirekt av 34 § förvaltningsprocesslagen, som medger besvär över återförvisningsbeslut innefattande "avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång"; anledning saknas att tillerkänna sådana beslut överklagbarhet, om de inte normalt förutsattes få direkt genomslag i det beslut som ska meddelas efter återförvisningen.

Den reservationen bör dock tillfogas, att särskilda skäl undantagsvis kan medföra, att huvudregeln genombryts. Skulle efter återförvisningen ny utredning ha tillkommit eller nya omständigheter ha framkommit, vilka rimligen medfört ett annat ställningstagande från besvärsinstansens sida, om de tidigare varit kända, bör underinstansen vara oförhindrad att avvika från den i återförvisningsbeslutet redovisade bedömningen. Detsamma gäller, om besvärsmyndigheten gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är emellertid då fråga om situationer påminnande om dem som motiverar, att resning beviljas i lagkraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna "nya omständigheter och bevis" och "uppenbart oriktig rättstillämpning"). Även om underinstansen således inte kan sägas vara "formellt bunden" av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det, som regeringsrätten betonat, "självfallet - - - i instans-ordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning" (RÅ 1979 1:95).

För att veta vilken innebörd ett beslut från ÖNH har, i de fall nämnden har återförvisat ärendet till lärosätet, får man utgå från de skäl som ÖNH har redovisat i sitt beslut. Det kan finnas flera anledningar till att ÖNH väljer att undanröja det överklagade beslutet och visa ärendet åter. Mot bakgrund av JO:s uttalande i beslutet ovan kan lärosätet, när grunden för återförvisningen är ytterligare utredning, på nytt självständigt bedöma saken utifrån den nya utredningen. I ett beslut från ÖNH kan nämnden även ta ställning till en av de aktuella sakfrågorna, men överlämna en eller flera kvarvarande sakfrågor till lärosätet. Ett exempel är när ÖNH i ett antagningsärende beslutar att den sökande ska anses ha uppfyllt den grundläggande behörigheten för tillträde till studier, men där nämnden inte tar ställning till om den sökande uppfyller ett särskilt behörighetsvillkor utan överlämnar den frågan till lärosätet. I ett sådant fall

är lärosätet bundet av den bedömning som ÖNH har gjort av den grundläggande behörigheten, förutsatt att det inte har framkommit sådana särskilda skäl som anges i JO:s beslut ovan. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara situationer som skulle kunna motivera resning i ett lagakraftvunnet beslut. Vad gäller den särskilda behörigheten ska dock lärosätet göra en prövning.

Granskning av studentärenden

I kategorin studentärenden ingår antagningsärenden, tillgodoräknanden, anstånd och studieuppehåll och examensbevis. Nedan redogörs för lärosätenas hantering utifrån respektive kategori av studentärenden.

Antagningsärenden

I 7 kap. högskoleförordningen regleras frågan om tillträde till utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Det är dock endast beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkor som får överklagas till ÖNH (12 kap. 2 § andra stycket högskoleförordningen).

UKÄ har granskat 37 ärenden som gäller överklaganden av beslut om behörighet vid antagning till högskoleutbildning (antagningsärenden). Av granskningen framgår att lärosätena i 36 fall har följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av nämndens beslut och i ett fall har inte lärosätet vidtagit några åtgärder.

Av granskningen framgår att i 32 av ärenden biföll ÖNH överklagandet. När ÖNH bifaller ett överklagande i ett antagningsärende förklaras studenten behörig till den sökta utbildningen, men det är inte säkert att studenten erbjuds en plats på den sökta utbildningen eftersom det även sker ett urval bland behöriga studenter enligt urvalsbestämmelserna i högskoleförordningen. Av granskningen framgår dock att i 24 av de ärenden där ÖNH biföll överklagandet antogs studenten till den sökta utbildningen.

Uteblivna åtgärder

I ett av de granskade ärendena har inte lärosätet vidtagit några åtgärder med anledning av ÖNH:s beslut. Ärendet gäller ÖNH:s beslut den 3 juni 2014 (reg. nr 23-339-14) och Linköpings universitet. I ärendet biföll ÖNH överklagandet. Linköpings universitet har i sitt svar till UKÄ den 28 april 2015 anfört bl.a. följande. Ingen åtgärd har vidtagits. Efter kontakt med antagningsenheten och dokument- och arkivenheten kan konstateras att ett administrativt misstag skett. Beslutet från ÖNH har sänts till antagningsenheten i enlighet med universitetets rutiner, men ändringsbeslutet har inte noterats av mottagande handläggare varför någon åtgärd inte vidtagits. Den sökande kommer att så snart som möjligt kontaktas för att informeras om det inträffade och för att ha en dialog om lämplig åtgärd. UKÄ konstaterar att det gått nästan ett år mellan ÖNH:s beslut den 3 juni 2014 och Linköpings universitets yttrande till UKÄ den 28 april 2015, utan att universitetet vidtagit någon åtgärd. Därtill var det först i samband med UKÄ:s granskning som detta uppmärksammades av lärosätet. Mot denna bakgrund finner UKÄ skäl att hantera frågan vidare i ett tillsynsärende.

Tillgodoräknanden

Studenters rätt att tillgodoräkna sig högskoleutbildning är reglerad i 6 kap. 6 § högskoleförordningen. Av 6 kap. 7 § samma förordning framgår att en student har rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än den som avses i 6 § samt kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. I 6 kap. 8 § samma förordning anges bl.a. att en högskola ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande.

UKÄ har granskat 21 ärenden som gäller tillgodoräknande. Av granskningen framgår att lärosätena i 16 fall har följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av nämndens beslut. I fem av de granskade ärendena har lärosätena inte vidtagit de åtgärder som ÖNH:s beslut föranledde, inte vidtagit några åtgärder alls eller så är det oklart vilka åtgärder som vidtagits.

Bristande åtgärder

Det första ärendet gäller ÖNH:s beslut den 12 december 2014 (reg. nr 241-1197-14) och Karlstads universitet. I sitt beslut har ÖNH undanröjt det överklagade beslutet och återförvisat ärendet till universitetet för prövning av om studentens yrkesverksamhet kan tillgodoräknas inom ramen för den utbildning han antagits till. Som skäl för beslutet angav ÖNH bl.a. följande. Bestämmelserna i högskoleförordningen innebär att högskolan måste göra en individuell prövning av en ansökan om tillgodoräknande. Av utredningen i ärendet har framkommit att Karlstads universitet inte gjort någon sådan prövning med anledning av studentens ansökan om tillgodoräknande av yrkesverksamhet inom ramen för den utbildning som han antagits till, vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL-projektet).

Karlstads universitet har i sitt svar till UKÄ anfört att lärosätet har efter överenskommelse med berörd student beslutat att prövningen kommer att ske vid något av de åtta lärosäten som ingår i VAL-projektet och att tidpunkten för prövningen kommer att göras upp mellan den sökande och aktuellt lärosäte. Universitetet har även bifogat ett beslut fattat den 9 januari 2015 och av beslutet framgår detsamma som universitetet anfört i sitt svar till UKÄ.

UKÄ konstaterar att Karlstads universitet inte har genomfört en sådan prövning som anges i ÖNH:s beslut, utan har istället fattat beslut om att prövning ska ske vid något av de lärosäten som ingår i VAL-projektet vid en tidpunkt som studenten och aktuellt lärosäte kommer överens om. Mot denna bakgrund finner UKÄ att Karlstads universitet inte har vidtagit de åtgärder som föranleddes av ÖNH:s beslut och det finns därför skäl att hantera frågan vidare i ett tillsynsärende.

Uteblivna åtgärder

Det andra ärendet gäller ÖNH:s beslut den 16 maj 2014 (reg. nr 241-231-14) och Linnéuniversitetet. ÖNH har i sitt beslut bifallit överklagandet på så vis att studenten tillgodoräknas 7,5 högskolepoäng (hp) av kursen Verksamhetsförlagd utbildning för ämneslärare III (KPU). Linnéuniversitetet har i sitt svar till UKÄ anfört att lärosätet efter ÖNH:s beslut inte har vidtagit några åtgärder, eftersom studenten gjort avbrott i sina studier innan resterande del (7,5 hp) av kursen genomförts. Lärosätet har till sitt

svar bifogat ett utdrag från Ladok för studenten. Av Ladok-utdraget framgår inte att studenten har fått tillgodoräkna sig 7,5 hp av kursen Verksamhetsförlagd utbildning för ämneslärare III (KPU). Med hänsyn till att Linnéuniversitetet inte har vidtagit några åtgärder med anledning av ÖNH:s beslut finner UKÄ skäl att hantera frågan vidare i ett tillsynsärende.

Det tredje ärendet gäller ÖNH:s beslut den 11 april 2014 (reg. nr 241-217-14) och Mittuniversitetet. ÖNH har i sitt beslut undanröjt det överklagade beslutet och visat det åter till lärosätet för fortsatt handläggning. Som skäl för beslutet angav ÖNH bl.a. följande. Det går inte att utläsa av universitetets beslut att det gjorts någon prövning enligt 6 kap. 7 § högskoleförordningen, dvs. tillgodoräknande av bl.a. yrkesverksamhet i ämnet i förhållande till den nu aktuella kursen VFU II för förskollärare.

Mittuniversitetet har i sitt svar till UKÄ anfört bl.a. följande. Vid denna tidpunkt var det kort om tid innan den VFU-period som tillgodoräknandet gällde skulle inledas. Studenten valde att genomföra sin VFU varför det olyckligtvis inte fattades något nytt beslut i frågan om tillgodoräknande. Handläggningen av tillgodoräknandeärendena har inte varit tillfredsställande och har lett till ändrade rutiner. UKÄ konstaterar att Mittuniversitetet inte har vidtagit några åtgärder i det aktuella ärendet med anledning av ÖNH:s beslut. Därmed finner UKÄ skäl att hantera frågan vidare i ett tillsynsärende.

Det fjärde ärendet gäller ÖNH:s beslut den 18 oktober 2013 (reg. nr 241-966-13) och Uppsala universitet. I ärendet har studenten ansökt om att få tillgodoräkna sig tidigare yrkeslivserfarenhet som motsvarande kursen Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inom allmänt utbildningsområde. ÖNH har i sitt beslut undanröjt det överklagade beslutet och visat ärendet åter till universitetet för fortsatt handläggning. Av skälen för ÖNH:s beslut framgår bl.a. att universitetet inte har gjort någon prövning i sak vad gäller tillgodoräknande av del av kurs.

Uppsala universitet har i sitt svar till UKÄ anfört bl.a. följande. I det aktuella fallet beslutade institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier (EDU) i samråd med studenten att hon skulle genomföra VFU-kursen. Hon avslutade kursen med godkänt resultat den 2 december 2013. Det innebär att ÖNH:s beslut kom efter samrådet mellan studenten och EDU och inga formella beslut fattades som är dokumenterade. UKÄ konstaterar att Uppsala universitet inte har vidtagit några åtgärder i det aktuella ärendet med anledning av ÖNH:s beslut. Därmed finner UKÄ skäl att hantera frågan vidare i ett tillsynsärende.

Oklara åtgärder

Det femte ärendet gäller ÖNH:s beslut den 13 december 2013 (reg. nr 241-1138-13) och Stockholms universitet. I det aktuella ärendet har studenten ansökt om att få tillgodoräkna sig yrkeslivserfarenhet som motsvarande kursen Verksamhetsförlagd utbildning I- ämneslärarutbildning och kompletterande pedagogisk utbildning. ÖNH har i sitt beslut undanröjt det överklagade beslutet och visat ärendet åter till universitetet för fortsatt handläggning. Av skälen för ÖNH:s beslut framgår bl.a. följande. Ett lärosäte ska göra en individuell prövning av en students kunskaper och

färdigheter i förhållande till den utbildning som studenten önskar få tillgodoräkna sig. Universitetet har inte gjort någon prövning i sak av studentens ansökan om tillgodoräknande.

Stockholms universitet har i sitt svar till UKÄ anført bl.a. följande. Studenten antogs till Vidareutbildning av lärare utan lärarexamen och där ingår inte verksamhetsförlagd utbildning. Universitetet har till sitt svar bifogat ett utdrag från Ladok och av det framgår att studenten gjorde ett tidigt avbrott på kursen Verksamhetsförlagd utbildning I- ämneslärarprogrammet och kompletterande pedagogisk utbildning den 4 november 2013, men att studenten först den 13 februari 2014 gjorde ett avbrott från programmet Kompletterande pedagogisk utbildning för ämneslärarexamen. Vidare framgår att studenten våren 2014 antogs till programmet Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen. UKÄ konstaterar att det av universitetets svar är oklart vilka åtgärder lärosätet vidtog med anledning av ÖNH:s beslut och frågan kommer därför hanteras vidare i ett tillsynsärende.

Anstånd och studieuppehåll

Studenters möjlighet att få anstånd och studieuppehåll är reglerad i 7 kap. 33 § högskoleförordningen. Av bestämmelsen framgår bl.a. att om det finns särskilda skäl, får en högskola besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan får anstånd med att påbörja studierna, eller får fortsätta sina studier efter studieuppehåll. Därutöver har Universitets- och högskolerådet meddelat föreskrifter om anstånd och om studieuppehåll i UHRFS 2013:3.

UKÄ har granskat tre ärenden som samtliga gällde anstånd med att påbörja studierna. Av granskningen framgår att lärosätena i alla ärenden har följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av nämndens beslut.

I de tre ärendena biföll ÖNH överklagandet, vilket innebär att studenten beviljas anstånd med att påbörja studierna. UKÄ har i sin granskning noterat att alla lärosätena valt att fattat ett nytt beslut om att bevilja anstånd efter ÖNH:s beslut. När en students överklagande bifalls i ÖNH så innebär det att nämnden fattar ett nytt beslut som ersätter det tidigare beslutet som lärosätet fattat (se t.ex. Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, uppl. 2, 2007, s. 284). Lärosätet behöver således inte fatta ett nytt beslut om att bevilja anstånd med att påbörja studierna efter ÖNH:s beslut.

I två av de granskade ärendena har lärosätena, efter ÖNH:s beslut, även beslutat om hur länge studenten beviljas anstånd. I ÖNH:s beslut i dessa ärenden (den 21 september 2012 reg. nr. 47-962-12 och den 14 december 2012 reg. nr 47-1163-12) anges endast att studenten medges anstånd att påbörja utbildningen höstterminen 2012 och att studenten medges anstånd till nästa gång kursen ges. UKÄ har i dessa fall inte några synpunkter på att lärosätena, efter ÖNH:s beslut, fattat ett förtydligande beslut om hur lång tid studenten beviljas anstånd eftersom det blir tydligare för studenten när återgång till studierna ska ske.

Examensbevis

Det framgår av 6 kap. 9 § högskoleförordningen att en student som uppfyller fordringarna för en examen ska på begäran få examensbevis av högskolan.

UKÄ har granskat fem ärenden som gäller överklaganden av beslut om examensbevis. Av UKÄ:s granskning framgår att lärosätena i fyra fall har följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av nämndens beslut och i ett fall har inte de åtgärder som ÖNH:s beslut föranledde vidtagits.

Bristande åtgärder

I ett av de granskade ärendena har inte lärosätet vidtagit de åtgärder som ÖNH:s beslut föranledde. Ärendet gäller ÖNH:s beslut den 16 mars 2012 (reg. nr 43-143-12) och Malmö högskola. ÖNH har i sitt beslut undanröjt det överklagade beslutet och överlämnat ärendet till högskolan för fortsatt handläggning. I skälen till ÖNH:s beslut anges bl.a. följande. Av studentens ansökan framgår att han ansöker om en yrkeslärarexamen omfattande 90 högskolepoäng enligt de regler som gäller efter den 1 juli 2011. Malmö högskola har trots detta prövat ansökan mot de äldre examensordningen för lärarexamen. Överklagandenämnden finner att Malmö högskola borde ha prövat om studenten genom återopad utbildning uppfyller kraven för yrkeslärarexamen.

Malmö högskola har i sitt svar till UKÄ anfört att högskolan fattade ett nytt beslut som innebar att studentens ansökan prövades mot de nya reglerna som gällde efter den 1 juli 2011. Beslutet innebar att studenten antogs till senare del av programmet Yrkeslärarutbildningen och även om det inte framgår av beslutet innebar det att hela programmets omfattning tillgodoräknades från tidigare studier. Studenten fick sin examen utfärdad den 2 maj 2013. Högskolan har till sitt svar bifogat ett beslut, av vilket det framgår att studenten antogs till senare del av Yrkeslärarprogrammet. UKÄ konstaterar dock att det inte framgår av beslutet att det har gjorts en bedömning utifrån 6 kap. 9 § högskoleförordningen om studenten uppfyllde fordringarna för en yrkeslärarexamen enligt de bestämmelser som gällde efter den 1 juli 2011. Mot denna bakgrund finner UKÄ skäl att hantera frågan vidare i ett tillsynsärende.

Granskning av anställningsärenden

Anställningar på universitet och högskolor omfattas av de allmänna arbetsrättsliga reglerna, därutöver finns det viss särreglering i 4 kap. högskoleförordningen. Därtill gäller vid anställning på universitet eller högskola, som för övrig statlig verksamhet, även bl.a. bestämmelserna i regeringsformen (1974:152), lagen om offentlig anställning (1994:260) och anställningsförordningen (1994:373).

UKÄ har granskat 22 anställningsärenden, av dessa gällde tio ärenden överklaganden av beslut om anställning som universitetslektor, fyra ärenden överklaganden av beslut om anställning av forskare och övriga lärare (forskarassistent, postdoktor i molekylär inflammationsforskning samt två anställningar som universitetsadjunkt i filosofi med didaktisk inriktning) och åtta ärenden överklaganden av beslut om anställning av teknisk/administrativ personal (biträdande prefekt, utbildningskoordinator, provut-

vecklare till högskoleprovets verbala delar och enhetschef vid enheten för lika villkor).

Av granskningen framgår att lärosätena har följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av nämndens beslut i 20 ärenden och i två ärenden är det oklart vilka åtgärder som vidtagits.

Oklara åtgärder

I två ärenden som gäller ÖNH:s beslut den 14 november 2014 (reg. nr 214-1063-14 och 214-1064-14) och Göteborgs universitet har ÖNH undanröjt de överklagade anställningsbesluten och visat ärendena åter för förnyad handläggning, eftersom universitetet inte hade lyst ut någon av anställningarna i enlighet med 6 § anställningsförordningen. Göteborgs universitet har i sitt svar till UKÄ anfört följande. De berörda universitetslektorerna är med hänvisning till det arbetsrättsliga regelverket och ingångna anställningsavtal fortsatt anställda vid universitetet. UKÄ konstaterar att det inte framgår av universitetets svar vilka åtgärder som vidtagits efter ÖNH:s beslut. Mot denna bakgrund finner UKÄ skäl att hantera frågan vidare i ett tillsyns-ärende.

Övrigt som framkommit i granskningen

UKÄ har uppmärksammat att det förekommit fortsatta visstidsanställningar efter ÖNH:s beslut i tre ärenden. Ärendena gäller ÖNH:s beslut den 16 november 2012 (reg. nr 22-592-12 och 22-599-12) och den 17 oktober 2014 (reg. nr 212-546-14) och Uppsala universitet. UKÄ har den 22 december 2015 fattat ett beslut i ett uppföljningsärende (reg. nr 31-00504-15) av ett tidigare tillsynsbeslut den 23 april 2014 (reg. nr 31-40096-13). Ärendena hos UKÄ gäller samma personer och anställningar som var aktuella i ÖNH:s beslut och därmed uttalar sig UKÄ inte vidare i denna tillsyns-promemoria.

Slutsatser

Det är av stor vikt att en underinstans följer en överinstans beslut. I de fall där ÖNH bifallit ett överklagande ska lärosätet rätta sig efter ÖNH:s beslut och verkställa det. I de fall där ÖNH har beslutat att undanröja det överklagade beslut och visa ärendet åter till lärosätet, ska lärosätet vidta sådana åtgärder som följer av skälen i ÖNH:s beslut. Av granskning framgår att i de 88 granskade ärendena har lärosätena i 79 fall (90 procent) följt ÖNH:s beslut och vidtagit de åtgärder som föranleddes av ÖNH:s beslut. I nio fall har dock lärosätena inte vidtagit några åtgärder, inte vidtagit de åtgärder som föranleddes av ÖNH:s beslut eller att det är oklart vilka åtgärder som vidtagits. I dessa ärenden kommer UKÄ att hantera frågorna vidare i separata tillsyns-ärenden. Vid en fortsatt granskning av dessa ärenden är det möjligt att vissa oklarheter kan redas ut. Om det förekommer att lärosäten inte följer ÖNH:s beslut, är det allvarligt bl.a. eftersom det kan innebära en rättsförlust för den enskilde.