

Tillsynsbesöket vid Försvarshögskolan 2012



Universitetskanslersämbetet
Luntmakargatan 13 • Box 7703 • 103 95 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 •
e-post: registrator@uk-ambetet.se • www.uk-ambetet.se

Tillsynsbesöket vid Försvarshögskolan 2012

Producerad av Universitetskanslersämbetet 2013

Juridiska avdelningen
Mikael Herjevik

Innehåll

Sammanfattning	5
Förord	7
Tillsynsbesöket	8
Planeringen	8
Besöket	8
Efterarbetet	10
Högskolelagen och högskoleförordningen	11
Organisation.....	11
Universitetskanslersämbetets bedömning	11
Kursvärderingar	12
Universitetskanslersämbetets bedömning	14
Studentrepresentation.....	15
Universitetskanslersämbetets bedömning	16
Samrådsskyldighet om en enda person bereder eller fattar beslut	17
Universitetskanslersämbetets bedömning	17
Anställningsordning.....	18
Universitetskanslersämbetets bedömning	18
Kursplaner och utbildningsplaner.....	18
Universitetskanslersämbetets bedömning	20
Examensärenden och frågor om tillgodoräknande.....	23
Universitetskanslersämbetets bedömning	23
Antagningsordning	24
Universitetskanslersämbetets bedömning	24
Anstånd och studieuppehåll	25
Universitetskanslersämbetets bedömning	25
Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor	30
Uppdragsutbildningens omfattning.....	30
Universitetskanslersämbetets bedömning	30
Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor	32
Information till de studerande.....	32
Universitetskanslersämbetets bedömning	32

Funktionshindrade studenter	33
Information och stöd	33
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	34
Tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen.....	35
Hantering av och information om allmänna handlingar och diari föring	35
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	35
Utlämnande av allmänna handlingar	36
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	37
Registrering	38
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	39
Posthantering	40
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	40
Förvaltningslagen och myndighetsförordningen	43
Besök och öppethållande	43
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	43
Handläggningstider.....	43
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	44
Överklagandehänvisningar	48
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	48
Formella krav på högskolans beslut	49
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	50
Författningsevenlig verksamhet.....	50
Universitetskanslersämbetets bedömning.....	51

Sammanfattning

Tillsynsbesöket visar att Försvarshögskolan arbetar ambitiöst med frågan om studentinflytande. Studentkåren är väl representerad i högskolans beredande och beslutande organ. Högskolan verkar allmänt för att studenterna ska ha inflytande också i de fall då enskilda personer fattar beslut i frågor som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Högskolan bör dock överväga vad som kan göras ytterligare för att säkerställa att enskilda befattningshavare samråder med studentrepresentanter i god tid före ett beslut eller slutförandet av en beredning.

De stickprov som gjorts visar att kursvärderingar har genomförts och sammanställts i de slumpvis utvalda kurserna, vilket är utmärkt. Försvarshögskolan bör dock överväga vad som kan göras för att förbättra informationen till studenterna om resultaten och eventuella åtgärder som föranleds av kursvärderingarna. Högskolan kan också behöva se över utformningen av kursvärderingarna så att de bättre anpassas till omfattning och innehåll i respektive kurs.

De utbildningsplaner som granskats uppfyller högskoleförordningens krav. När det gäller kursplaner behöver dock Försvarshögskolan förtydliga vissa frågor, bl.a. vad gäller betygskriteriers rättsliga status och möjligheterna till kompletteringar. En av de granskade kursplanerna är delvis på engelska, vilket inte är förenligt med språklagen.

Granskningen visar även att Försvarshögskolan har utfärdat sådana examina som högskolan har tillstånd till. Högskolans antagningsordning förefaller ändamålsenlig. Riktlinjerna om anstånd och studieuppehåll bör dock ändras i visst avseende så att de inte inskränker studenternas rätt i förhållande till tillämpliga bestämmelser och rättspraxis. Universitetskanslersämbetet lämnar också synpunkter i anslutning till granskningen av enskilda anstånds- och studieuppehållsärenden. Bland annat bör högskolan se över sina rutiner så att inkommande ansökningar uppmärksammas och inte blir liggande utan åtgärd.

När det gäller funktionshindrade studenter har Försvarshögskolan informationsmaterial som vänder sig till studenter och personal. Samordnaren för studenter med funktionshinder lämnar information vid högskolans introduktionsdagar. Även den högskolepedagogiska utbildningen vid högskolan innehåller ett avsnitt där dessa frågor behandlas. Vid tillsynsbesöket framgick att samordnarens verksamhet är känd vid högskolan.

Universitetskanslersämbetet ser positivt på Försvarshögskolans insatser när det gäller information om allmänna handlingar och diarieföring. Ämbetet bedömer också att Försvarshögskolan hanterar frågor

om registrering och utlämnande av allmänna handlingar på ett bra sätt. Ämbetet utgår från att Försvarshögskolan ser till att rutinerna för att tillhandahålla allmänna handlingar fungerar även när det gäller direkt-adresserad post och e-post.

Universitetskanslersämbetet har – med några undantag – inga anmärkningar mot handläggningstiderna i de granskade ärendena om examensbevis, tillgodoräkning, anstånd och studieuppehåll. När det gäller rättningstider för prov följer Försvarshögskolan såväl sina egna riktlinjer som de uttalanden i frågan som Justitieombudsmannen (JO) gjort. I några fall har högskolans hantering av överklagade ärenden inte varit acceptabel. I de flesta av de granskade ärendena uppfylls dock JO:s norm för överlämnande av överklagande till överinstansen.

Universitetskanslersämbetet välkomnar Försvarshögskolans arbete med nya styrande dokument och utbildningsinsatser. Intrycket från tillsynsbesöket är att arbetet på senare tid gett positiva resultat för den förvaltningsrättsliga standarden vid högskolan. Därmed skapas också goda förutsättningar för en rättssäker och författningssenlig verksamhet.

Förord

Högskoleverket hade till och med den 31 december 2012 tillsyn över universitet och högskolor. Tillsynen bedrevs bl.a. genom att verket besökte några lärosäten varje år. Huvudsyftet med dessa besök var att kontrollera att lärosätena följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. Avsikten var också att stödja och hjälpa lärosätena att stärka och utveckla den egna kontrollen av verksamheten. Verkets besök har dokumenterats i rapporter som lagts ut på verkets webbplats, www.hsv.se.

Med dessa utgångspunkter genomförde Högskoleverket ett tillsynsbesök vid Försvarshögskolan den 12–13 november 2012. Den 1 januari 2013 tog Universitetskanslersämbetet över uppdraget att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Resultatet av verkets tillsynsbesök har överlämnats till ämbetet för fortsatt handläggning.

Universitetskanslersämbetet har mot denna bakgrund fastställt denna rapport över tillsynsbesöket vid Försvarshögskolan 2012.

Tillsynsbesöket

Planeringen

I slutet av augusti 2012 kontaktades rektorn för Försvarshögskolan (FHS) och informerades om att Högskoleverket planerade att göra ett tillsynsbesök vid högskolan under hösten 2012 och att ett formulär med frågor skulle skickas inför besöket.

Frågeformuläret sändes till Försvarshögskolan den 14 september 2012 tillsammans med ett brev med uppmaning om att frågorna skulle besvaras senast den 26 oktober 2012.

Försvarshögskolans studentkår fick också frågeformuläret och gavs möjlighet att lämna synpunkter på hur tillämpningen av reglerna fungerar vid högskolan.

Den 26 oktober 2012 inkom svar från Försvarshögskolan på det utsända frågeformuläret. Studentkåren avstod från att lämna några synpunkter.

Tillsynsbesöket genomfördes därefter den 12–13 november 2012. Från Högskoleverket deltog chefsjuristen Christian Sjöstrand samt verksamhetsjuristerna Mikael Herjevik, Pontus Kyrk och Jörgen Yng.

Besöket

Besöket inleddes den 12 november 2012 med att samtliga företrädare från Högskoleverket träffade rektorn Romulo Enmark, högskoledirektören Lars Bergström, chefen för avdelningen för lednings- och verksamhetsstöd Margaretha Dahlin Blohm samt högskolejurist Maria Juntura.

Christian Sjöstrand berättade om verksamheten vid Högskoleverkets juridiska avdelning samt om syftet med tillsynsbesöket och hur detta besök skulle komma att genomföras.

Därefter redogjorde Romulo Enmark och hans medarbetare för Försvarshögskolans verksamhet på följande sätt. Försvarshögskolan har gamla traditioner som går tillbaka till Högre artilleriläroverket vid Marieberg 1818. Den kadettutbildning som Försvarshögskolan tog över från Försvarsmakten 2008 startade på Karlberg 1792. År 1997 slogs dåvarande Försvarshögskolan ihop med Militärhögskolan till nya Försvarshögskolan. 2008 blev Försvarshögskolan statlig högskola under Utbildningsdepartementet. På Försvarshögskolan ges numera utbildning i åtta ämnen med inriktning mot krigföring och krishantering. En av utbildningarna är officersprogrammet. En stor del av utbildningarna är uppdragsutbildning på uppdrag av främst Försvarsmakten. Högskolan har sammanlagt omkring 2 500 studenter (inklu-

sive studerande på uppdragsutbildningar), varav 542 helårsstudenter. Antalet anställda är 360, varav ca 100 officerare. Av lärarna är 14 professorer och 54 disputerade. Verksamhet bedrivs förutom i lokalerna på Drottning Kristinas väg i Stockholm även på Karlberg och i Karlstad. Försvarshögskolans finansieringsform är komplex och bygger på anslag från såväl Utbildningsdepartementet som Försvarsdepartementet samt avgifter från olika uppdragsgivare. Försvarshögskolan har infört en ny sammanhållen verksamhetsstyrningsmodell och även ägnat mycket arbete åt att se över olika system och dokument samt utforma riktlinjer och policyer.

Sedan diskuterades några av de svar som Försvarshögskolan lämnat till Högskoleverket på det utsända frågeformuläret.

Besöket fortsatte med att Högskoleverkets medarbetare träffade chefen för forsknings-, utbildnings- och studentsektionen (FUS) Maria Gustafsson, biträdande chefen för FUS Anna-Karin Pöyry, examenshandläggaren Anna Ericsson och antagningshandläggaren Mattias Åberg. I samband med detta möte och senare tog Högskoleverkets medarbetare stickprov inom olika områden, bl.a. ärenden om utfärdande av examensbevis och ärenden om tillgodoräknande. Mikael Herjevik samtalande också med huvudregistratorn Birgitta Melz och arkivarien Birgitta Eskilsson om bl.a. högskolans posthantering samt offentlighets- och sekretessfrågor. Mikael Herjevik träffade även samordnaren för studenter med funktionshinder Desirée Hervard, och samtalande om förutsättningarna för funktionshindrade studenter att studera vid Försvarshögskolan.

Under eftermiddagen träffade Högskoleverkets medarbetare ledningen för högskoleutbildning av officerare: chefen Olle Ljung, chefen för avdelningen för grundläggande officersutbildning Johan René, chefen för avdelningen för högre militär utbildning Hans-Göran Olsson samt chefen för samordningsavdelningen Peter Mårdell. Christian Sjöstrand informerade inledningsvis om juridiska avdelningens verksamhet och syftet med besöket. Sedan fördes samtal om bl.a. offentlighets- och sekretessfrågor och studentinflytande.

Tisdagen den 13 september samtalande representanterna från Högskoleverket med studentkårens ordförande Anna Bergstrand och studentföreträdaren från den högre militära utbildningen. Studentkåren gavs därigenom möjlighet att lämna synpunkter på hur reglerna tillämpas vid Försvarshögskolan.

Därefter träffade Högskoleverkets medarbetare företrädare för Militärvetenskapliga institutionen (MVI): chefen Bo Klingvik, ställföreträdande chefen Gunnar Hult samt studierektorerna Stefan Silfver skiöld och Niklas Wikström. Christian Sjöstrand informerade inledningsvis om juridiska avdelningens verksamhet och syftet med bes-

öket. Samtal fördes därefter om bl.a. offentlighets- och sekretessfrågor och studentinflytande.

Tillsynsbesöket avslutades med en återsamling vid vilken Högskoleverkets representanter samt Romulo Enmark, Margaretha Dahlin Blohm, Maria Juntura och vice rektor Bengt Axelsson deltog. Christian Sjöstrand och hans medarbetare redovisade översiktligt vad som kommit fram vid samtalen med Försvarshögskolans personal och vid granskningen av handlingarna. Vissa frågor lyftes fram och diskuterades.

Efterarbetet

Högskoleverket skickade den 21 december 2012 ett utkast till Försvarshögskolan för att ge högskolan tillfälle att korrigera faktafel eller rätta till eventuella missförstånd från verkets sida. Försvarshögskolan gavs även möjlighet att lämna synpunkter på frågorna som skickats inför tillsynsbesöket. Studentkåren bereddes också möjlighet att lämna synpunkter på utkastet och frågorna.

Försvarshögskolan lämnade därefter synpunkter på rapportutkastet.

Högskolelagen och högskoleförordningen

Organisation

Högskoleverket har frågat Förvarshögskolan vilka förändringar högskolan har gjort i sin organisation med anledning av den nya regeln i 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen (1992:1434). Högskoleverket har också bett högskolan att bifoga den arbetsordning som styrelsen själv ska besluta om enligt 2 kap. 2 § första stycket 8 högskoleförordningen (1993:100).

Förvarshögskolan har svarat följande. Förvarshögskolan har inte gjort några ändringar i organisationen utifrån den nya regeln i 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen. Som tidigare ska Förvarshögskolan enligt sin förordning ha en forsknings- och utbildningsnämnd som ansvarar för forskning och för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Förvarshögskolan anser att det är lämpligt att Forsknings- och utbildningsnämnden även fortsatt ansvarar för de beslut som avses i 2 kap. 6 § första stycket högskolelagen. Med förordningens krav på nämndens sammansättning är det dock inte givet att nämnden får en majoritet av ledamöter som är vetenskapligt kompetenta. Därför har styrelsen, i enlighet med 2 kap 6 § andra stycket högskolelagen, beslutat om undantag från det kravet för Forsknings- och utbildningsnämnden.

Förvarshögskolan har bifogat högskolestyrelsens arbetsordning och föreskrifter om högskolans övergripande organisation. Vid tillsynsbesöket har Högskoleverket även fått del av rektors besluts- och delegationsordning (beslut 2012-06-25, dnr Ö 238/2010:11) samt högskoledirektörens arbetsordning för högskoleförvaltningen (beslut 2012-04-27, Ö 346/2012:1).

Universitetskanslersämbetets bedömning

Den 1 januari 2011 trädde nya bestämmelser om lärosätenas organisation i kraft. Enligt 2 kap. 5 § högskolelagen beslutar en högskola om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. När högskolan beslutar om sin organisation ska 6 och 7 §§ gälla. I 6 § första stycket anges följande. Beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av

1. uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller
2. organisation av eller kvalitet i såväl forskningen som det konstnärliga utvecklingsarbetet.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att om den typen av bedömningar ska göras av en grupp av personer, ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl.

I 2 kap. 7 § högskolelagen anges att studenterna har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.

För Försvarshögskolan gäller särskilda förordningsbestämmelser genom förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Av 2 kap. 3 § denna förordning framgår att Försvarshögskolan ska ha en forsknings- och utbildningsnämnd som ska ansvara för forskning och för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Försvarshögskolan beslutar dock om sin interna organisation utöver styrelsen, rektorn och forsknings- och utbildningsnämnden (2 kap. 5 § samma förordning).

Enligt 2 kap. 2 § första stycket 8 högskoleförordningen (1993:100) ska styrelsen själv besluta om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning. Av 2 kap. 2 § förordningen för Försvarshögskolan framgår att den angivna bestämmelsen även gäller för lärosätet.

Universitetskanslersämbetet har tagit del av högskolestyrelsens arbetsordning och föreskrifter om högskolans övergripande organisation. Dokumentet innehåller de uppgifter som anges i 2 kap. 2 § första stycket 8 högskoleförordningen. Ämbetet har i övrigt inga synpunkter att redovisa när det gäller den interna organisationen vid Försvarshögskolan.

Kursvärderingar

Högskoleverket har frågat vilka åtgärder Försvarshögskolans ledning vidtar för att säkerställa att bestämmelsen i 1 kap. 14 § högskoleförordningen följs.

Försvarshögskolan har svarat bl.a. följande. Processen för kursvärderingar ingår som en del i högskolans system för kvalitetsutveckling. I Försvarshögskolans instruktion för utbildning, fastställd av rektor, finns bilagan Riktlinjer för kursvärderingar. Det finns också en centralt framtagen mall för kursvärderingar som kan kompletteras med kursspecifika frågor.

Studenterna informeras om kursvärderingars roll i kvalitetsarbetet vid högskolans årliga introduktionsdag samt vid program- och kursstart. Denna information brukar förmedlas av ämnesföreträdare, hög-

skoleförvaltningen och studentkåren. Lärarna har också uppmanats att betona vikten av att studenterna lämnar in kursvärderingar för att öka möjligheten att påverka kursinnehåll m.m.

Ett gemensamt kursvärderingssystem (EVAL) används. Värderingsformulären skickas till studenterna efter avslutad kurs och sammanställs på institutionen. Studierektorn och den kursansvariga läraren diskuterar och analyserar resultaten samt tar fram förslag till eventuella revideringar och förändringar. Diskussioner mellan studierektorn och kursansvarig lärare ska ske även när allt fungerar väl. Studierektorn ansvarar för återkoppling till ämnesråden. För kurs som ingår i ett program ska resultatet av kursvärderingen även sändas till programansvarig. Kursvärderingar från officersprogrammet rapporteras även till Försvarsmakten. Ämnesråden återrapporterar årligen resultaten av kursvärderingar till Forsknings- och utbildningsnämnden i samband med kvalitetsseminarier och dialoger om ämnenas självvärderingar.

Om allvarlig kritik framkommer genom värderingarna omhändertas denna direkt genom dialog med lärare, kontakt med studentrepresentanter och berörda studenter samt på erforderligt sätt inom Försvarshögskolan.

Sammanställningen av kursvärderingen hålls tillgänglig hos ansvarig studierektor. Resultaten görs tillgängliga för studenter, t ex i pärmar. Där redovisas även eventuella åtgärder med anledning av kursvärderingarna.

Studentkåren har vid tillsynsbesöket uppgett bl.a. att de arbetat med frågan om kursvärderingar som i vissa fall är allt för omfattande i relation till vissa kurser. Det förekommer kursvärderingar med omkring 80 frågor. Studenterna saknar även återkoppling av arbetet med kursvärderingar, vilket borde ske vid respektive kursstart. Studenterna ser gärna att arbetet med kursvärderingar fungerar som de kursutvärderingar som görs inom uppdragsutbildningen för högre militär utbildning (HMU). Där är frågorna mer anpassade efter innehållet och inte onödigt omfattande samt återkopplas klart till de studerande.

Vid tillsynsbesöket har företrädare för Ledningen för högskoleutbildning av officerare uppgett bl.a. följande. De kurser som ges inom officersprogrammet kursvärderas vid Militärvetenskapliga institutionen (MVI). När det gäller den verksamhetsförlagda utbildningen befinner sig kadetterna (studenterna) ute i landet på olika skolor så det blir svårt att genomföra traditionella kursvärderingar. Utbildningen utvärderas för kvalitetssäkring på samma sätt som utbildningen utvärderas vid HMU.

Vid tillsynsbesöket har företrädare för MVI framfört bl.a. följande. Det pågår ett reformarbete vilket bl.a. innefattar arbete med kursvärderingar. Återkoppling av kursvärderingar görs dels genom studentrepresentation i de arbetsgrupper som arbetar med kursvärderingarna,

dels i de kursbeskrivningar som alla studenter får del av i samband med respektive kurs. I dessa kursbeskrivningar redovisas de förändringar som inarbetats med anledning av tidigare erfarenheter från bl.a. kursvärderingarna.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Enligt 1 kap. 14 § högskoleförordningen ska högskolan ge de studenter som deltar i, eller har avslutat en kurs en möjlighet att framföra sina erfarenheter av och synpunkter på kursen genom en kursvärdering som anordnas av högskolan. Högskolan ska sammanställa kursvärderingarna samt informera om resultaten och eventuella beslut om åtgärder som föranleds av kursvärderingarna. Resultaten ska hållas tillgängliga för studenterna.

Regeringen anger följande om kursvärderingar i propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28 s. 31).

Regeringen anser att kursvärderingar är en utgångspunkt för studenters och lärares delaktighet i och inflytande på kvalitetsarbetet. De bör vara obligatoriska inom högskolan. Utvärdering på kursnivå är ett nödvändigt inslag i uppbyggnaden av ett systematiskt kvalitetsarbete. Kursvärderingar kan genomföras på olika sätt. Studenterna skall alltid ges tillfälle att framföra sina erfarenheter och synpunkter. Studenternas ansvar att medverka i kursvärderingen måste förenas med en rättighet att få information om resultaten och att få delta i diskussionen om förbättringar. Alla studenter skall ha rätt att dra fördelar av kursvärderingen för sina studier och sin utveckling. Det är viktigt att erfarenheter från kursvärderingarna verkligen tas till vara och vid behov leder till förbättringar. Genom möjligheten att ta del av sammanställningarna blir kursvärderingarna ett mer effektivt instrument. Om studenterna ser att kursvärderingarna kommer till användning kommer engagemanget för att delta i dem öka, vilket ytterligare stärker deras funktion.

De stickprov som tagits visar att kursvärderingar har genomförts och sammanställts i de slumpvis utvalda kurserna, vilket är utmärkt. Universitetskanslersämbetet noterar att återkopplingen till studenterna skiljer sig åt mellan de olika institutionerna. Högskolans riktlinjer för kursvärderingar anger visserligen utförligt hur kursvärderingarna ska följas upp genom analys, rapportering och återkoppling mellan kursansvarig lärare, studierektor och ämnesråden. Dock saknas klara riktlinjer om hur kursvärderingarna ska återkopplas till studenterna, mer än att de ska finnas tillgängliga för studenterna vid kursstart. Mot bakgrund av vad studentkåren anfört vid tillsynsbesöket bör Försvårshögskolan överväga vad som kan göras för att förbättra informationen till

studenterna om resultaten och eventuella åtgärder som föranleds av kursvärderingarna. Av samma skäl kan högskolan behöva se över utformningen av kursvärderingarna så att de bättre anpassas till omfattning och innehåll i respektive kurs. Det är även viktigt att kursvärderingar genomförs i anslutning till verksamhetsförlagda delar av utbildningen.

Studentrepresentation

Högskoleverket har frågat om Försvarshögskolan och studentkåren har kommit överens om vilka beslutande och beredande grupper som studenterna ska vara representerade i och antalet studentrepresentanter. Om en överenskommelse finns har Högskoleverket bett högskolan bifoga denna. Verket har också bett högskolan redogöra för de grupper där studenterna inte är representerade och anledningen till detta.

Försvarshögskolan har svarat följande. Forsknings- och utbildningsnämnden har fastställt *Riktlinjer för studentinflytande vid Försvarshögskolan*. Riktlinjerna har utarbetats tillsammans med Försvarshögskolans studentkår.

Forsknings-, utbildnings- och studentsektionen för regelbundna samtal med studentkåren. En gång per termin deltar rektor i dessa samtal. I de kontakterna behandlas bl. a frågan om vilka beslutande och beredande grupper det är viktigt att det finns studentrepresentation i. Försvarshögskolans studentkår är en liten studentkår. Kåren är avgiftsfri vilket medför att inga medel kan användas för att arvoda studentrepresentanter. Samtliga engagerade studenter bedriver alltså studier samtidigt som de har sina uppdrag i studentkåren. Detta medför i sin tur att studentkåren ofta måste välja vilka organ eller sammanhang som är viktigast.

Studentrepresentanter finns i styrelsen, Forsknings- och utbildningsnämnden samt disciplinnämnden enligt gällande regelverk. Därutöver har studenterna rätt att närvara vid bl.a. rektors ledningsmöte, högskoleledningsmöte, ämnesråd, forskningsutskott, utbildningsutskott, utbildningsrådet samt andra forum där beslut som rör utbildning eller studenternas situation bereds eller fattas.

Studentkåren finns inte representerad i personalansvarsnämnden, eftersom frågor som behandlas i nämnden är personalfrågor.

Försvarshögskolan har bifogat dokumentet *Riktlinjer för studentinflytande vid Försvarshögskolan*.

Vid tillsynsbesöket har Försvarshögskolan anfört att det pågår ett arbete med att utveckla metoder för studentinflytande på institutionerna.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Studenterna ska enligt 1 kap. 4 a § högskolelagen ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna. Högskolorna ska verka för att studenterna tar en aktiv del av arbetet med att vidareutveckla utbildningen. I 2 kap. 7 § högskolelagen anges att studenterna har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation.

Av 2 kap. 14 § tredje och fjärde styckena högskoleförordningen framgår följande. Om beslut ska fattas av en grupp av personer enligt 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen, dvs. där kravet på majoriteten av personerna i gruppen är vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, har studenterna rätt att vara representerade med minst tre ledamöter. Antalet studentrepresentanter i en sådan grupp får dock vara mindre om det finns särskilda skäl med hänsyn till det totala antalet ledamöter i gruppen. I övrigt beslutar en högskola själv om sådan rätt till representation för studenter som avses i 2 kap. 7 § högskolelagen.

Bestämmelserna om studentrepresentation i 2 kap. 14 § fjärde stycket högskoleförordningen gäller även för Försvarshögskolan. Om beslut inte ska fattas av forsknings- och utbildningsnämnden, gäller också 2 kap. 14 § tredje stycket. Detta framgår av 2 kap. 6 § förordningen för Försvarshögskolan.

I propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28, s. 28–29) anförde regeringen bl.a. att högskolan och studentkåren tillsammans bör komma överens om vilka organ som studenterna ska vara representerade i.

Enligt regeringens proposition *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149, s. 39) ska rätten till representation gälla alla beslut och all beredning som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation, och inte bara vid sådant beslutsfattande som omfattas av kravet på vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Enligt regeringens mening kommer varje universitet och högskola att behöva fatta beslut som innebär att en tydlig intern organisation och arbetsfördelning skapas när det inte längre i lag och förordning föreskrivs hur den interna organisationen ska se ut utöver vad som gäller för styrelse och rektor. Tydligheten i beslutsstrukturen bör därför inte minska. Vidare betonar regeringen att det bör vara naturligt för ett lärosäte att inte låta rätten till deltagande i en grupp vara avhängig av vilka frågor som behandlas i gruppen vid olika tillfällen.

Universitetskanslersämbetet noterar med tillfredsställelse att Försvarshögskolan arbetar ambitiöst med frågan om studentinflytande och att studentkåren är väl representerad i högskolans beredande och beslutande organ.

Samrådsskyldighet om en enda person bereder eller fattar beslut

Högskoleverket har frågat vilka rutiner Försvarshögskolan har för att säkerställa att representanter för studenterna informeras och att samråd sker med dem i god tid före beslutet eller slutförandet av beredningen när beslut fattas eller beredningen genomförs av en enda person.

Försvarshögskolan har svarat bl.a. följande. Av *Riktlinjer för studentinflytande vid Försvarshögskolan* framgår närmare vad som gäller avseende samrådsskyldighet. De flesta beslut som rör utbildning eller studenternas situation fattas i organ där det finns studentrepresentanter. Vid beredning av olika interna styrdokument som kan ha betydelse för utbildning eller studenternas situation, får studentkåren normalt ärendet på remiss innan slutlig behandling. När högskolan bereds möjlighet att lämna remissyttranden externt i dessa frågor sker samråd med studentkåren innan yttrande lämnas. Samråd behöver dock inte ske om studentkåren är en av remissinstanserna. I de fall beslut om utbildning eller studenternas situation fattas av en person, framgår av ovan nämnda riktlinjer hur frågan om samrådsskyldighet ska hanteras. Där anges bl.a. att om samråd inte skett, ska detta anges på beslutet. Det pågår ett arbete med att förstärka studentrepresentationen gentemot institutionschefer.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I 2 kap. 7 § högskolelagen föreskrivs att studenterna har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. En hänvisning till denna bestämmelse finns i 2 kap. 14 § första stycket högskoleförordningen. Av andra stycket samma paragraf framgår att om beslut ska fattas eller beredning ska genomföras av en enda person, ska information lämnas till och samråd ske med en studentrepresentant i god tid före beslutet eller slutförandet av beredningen. Syftet med denna föreskrift är att garantera studenternas inflytande när ärenden inte hanteras i någon grupp, utan bereds och beslutas av en ensam befattningshavare.

Av Försvarshögskolans svar och Högskoleverkets samtal med representanter för såväl högskolan som studentkåren framgår att det finns ett gott samarbete mellan dem och att högskolan allmänt verkar för att studenterna ska ha inflytande också i de fall då enskilda personer fattar beslut i frågor som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Universitetskanslersämbetet ser positivt på detta. Vid mötet med studentkåren framkom dock att samrådet inte alltid har fungerat som avsett och att det kan finnas mer att göra när det gäller denna fråga. Mot denna bakgrund anser ämbetet att högskolan bör överväga vad som kan göras ytterligare för att säkerställa att enskilda

befattningshavare samråder med studentrepresentanter i god tid före ett beslut eller slutförandet av en beredning. Detta gäller oavsett på vilken nivå inom lärosätet som besluten fattas eller beredning sker. Att många övergripande frågor som rör studenternas utbildning beslutas eller bereds i kollegiala organ där studenterna är representerade förändrar inte ämbetets bedömning.

Anställningsordning

Högskoleverket har frågat om Försvarshögskolan har beslutat om en anställningsordning och, om så är fallet, hur denna hålls tillgänglig.

Försvarshögskolan har svarat att styrelsen har beslutat om den nuvarande anställningsordningen (reviderad den 12 juni 2012) och att den hålls tillgänglig på lärosätets webbplats och intranät.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Enligt 2 kap. 2 § 9 högskoleförordningen ska styrelsen för en högskola själv besluta om en anställningsordning.

I propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149 s. 70) anför regeringen att en konsekvens av den ökade friheten blir att högre krav ställs på de regler som lärosätena själva ställer upp vad gäller såväl innehåll som tillgänglighet. Enligt regeringen bör lärosätena i sina anställningsordningar samla de regler som ska gälla vid anställning av lärare och anställningsordningen bör finnas tillgänglig vid högskolan.

Universitetskanslersämbetet har tagit del av Försvarshögskolans anställningsordning som vid en kontroll den 14 november 2012 fanns tillgänglig på webben.

Under rubriken 6.4 Behörighetskrav för anställning som lektor anges förmåga att undervisa på visst språk liksom förmåga att anskaffa forskningsmedel som exempel på behörighetskrav. Universitetskanslersämbetet noterar att sådana villkor närmast utgör exempel på bedömningsgrunder vid anställning och inte behörighetskrav för lektor. I övrigt har ämbetet inga synpunkter att redovisa när det gäller anställningsordningen.

Kursplaner och utbildningsplaner

Högskoleverket har frågat var inom högskolans organisation beslut fattas om fastställande av kursplaner och utbildningsplaner för kurser och program och vilka åtgärder högskolans ledning vidtar för att säkerställa att kursplaner och utbildningsplaner innehåller de uppgifter som anges i 6 kap. 15 och 17 §§ högskoleförordningen.

Försvårshögskolan har svarat bl.a. följande. Beslut om kursplaner fattas i ämnesråden. Utbildningsplaner för program fattas av Forsknings- och utbildningsnämnden. Ett översynsarbete pågår gällande beslut om kursplaner. Försvårshögskolan har tagit fram mallar för både kurs- och utbildningsplaner utifrån Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) rekommendationer. En handläggare inom högskoleförvaltningen har till uppgift att kontrollera att kursplanerna och utbildningsplanerna uppfyller kraven innan dokumenten publiceras.

Försvårshögskolan har vid besöket upplyst Högskoleverket om att högskolan inte har några egna riktlinjer om hur utbildnings- och kursplaner ska utformas och beslutas. Högskolan använder SUHF:s rekommendation som sina riktlinjer.

Högskoleverket har i samband med besöket tagit del av tre utbildningsplaner och tio kursplaner.

Högskoleverket har granskat följande utbildningsplaner. Samtliga utbildningsprogram omfattar 180 högskolepoäng (hp):

- Officersprogrammet med krigsvetenskaplig profil
- Officersprogrammet med militärteknisk profil
- Officersprogrammet med nautisk profil

Vidare har följande kursplaner granskats:

- 1OP1238, Krigsvetenskap, introduktionskurs, 10,5 hp
- 1OP145, Krigsvetenskap, grundkurs, militärstrategi, 7,5 hp
- 1OP155, Militärteknik, grunder, 4,5 hp
- 1OP203, Militärteknik, sensorer, telekrig och ledningssystem, 10,5 hp
- 1OP243, Krigsvetenskap, grundkurs, taktik, mark, 7,5 hp
- 1MH008, Militärhistoria, grundkurs, 30 hp
- 1MH020, Krigets idéer, militär idéhistoria från renässansen till RMA, 7,5 hp
- 1SS041, Grundkurs i statsvetenskap med inriktning mot krishantering och säkerhet, 30 hp
- 1SS044, Magisterkurs i statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik, 60 hp
- 1SS046, Folk rätt i kris och konflikt, 30 hp

Universitetskanslersämbetets bedömning

Utbildningsplaner

Av 6 kap. 16 § högskoleförordningen framgår att det för ett utbildningsprogram ska finnas en utbildningsplan. Enligt 17 § samma kapitel ska i utbildningsplanen anges de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs.

SUHF:s rekommendation om utbildningsplaner (REK 2011:1) anger att utbildningsplanerna ska innehålla

- de kurser som utbildningsprogrammet omfattar
- den huvudsakliga uppläggningsplanen av utbildningsprogrammet
- de krav på förkunskaper och andra villkor utöver grundläggande behörighet som gäller för att bli antagen till utbildningsprogrammet (särskild behörighet)
- när utbildningsplanen eller ändring av den ska börja gälla och de övergångsbestämmelser och övriga föreskrifter som behövs.

Universitetskanslersämbetet finner att Försvvarshögskolans utbildningsplaner uppfyller högskoleförordningens krav. Ämbetet noterar att de också följer SUHF:s rekommendationer.

Kursplaner

Av 6 kap. 14 § högskoleförordningen framgår att det för en kurs ska finnas en kursplan. Enligt 15 § samma kapitel ska följande anges i kursplanen: kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs.

SUHF:s rekommendation om kursplaner (REK 2011:1) anger att kursplanerna ska ange

- kursens benämning på såväl svenska som engelska
- kursens nivå på grundnivå- eller avancerad nivå
- det antal högskolepoäng som kursen omfattar
- kursens fördjupning i förhållande till examensfordringarna för kandidat-, magister- eller masterexamen eller andra aktuella examina
- om kursen ingår i ett huvudområde och om så huvudområdets benämning
- kursens lärandemål
- det huvudsakliga innehållet i kursen
- de krav på förkunskaper och andra villkor utöver grundläggande behörighet som gäller för att bli antagen till kursen (särskild behörighet)
- formerna för att bedöma studenternas prestationer
- det betygssystem som ska användas i den aktuella kursen

- om kursen är uppdelad i delar och att dessa delars omfattning anges i högskolepoäng
- om antalet tillfällen för prov och praktik eller motsvarande utbildningsperioder för att bli godkänd är begränsat
- när kursplanen eller ändringen av den börjar gälla samt de övergångsbestämmelser och övriga föreskrifter som behövs.

Vidare anges i rekommendationen att en förteckning över den kurslitteratur eller de övriga läromedel som ska användas kan, men inte behöver, ingå som en del av kursplanen, men bör alltid på lämpligt sätt redovisas i anslutning till kursplanen. Även andra väsentliga uppgifter om undervisning och examination bör redovisas på lämpligt sätt i anslutning till kursplanen. Kursplaner ska avfattas på svenska. Innehållet i en kursplan kan översättas till engelska.

Av 10 § språklagen (2009:600) framgår att språket hos bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska. Av bestämmelsen följer att kursplaner därför måste vara på svenska. Detta utesluter dock inte att det även finns översättningar av kursplaner till engelska eller annat relevant språk.

Universitetskanslersämbetet vill understryka att föreskrifter i kursplaner är föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen, dvs. regler som är generellt tillämpliga och bindande för såväl universitet och högskolor som studenter. Regler i kursplaner har bl.a. till syfte att informera studenten om vad som gäller för en särskild kurs. Mot denna bakgrund är det viktigt att kursplanerna är tydliga.

Försvårshögskolan hänvisar i kursplanerna till att betygskriterier delas ut vid kursstart eller bifogas som bilaga till kursplanen. Universitetskanslersämbetet vill framhålla att tydliga betygskriterier även är av betydelse för studenternas rättssäkerhet. I rapporten *Rättssäker examination – andra omarbetade upplagan* (2008:36 R, s. 32) påpekar Högskoleverket bl.a. att en viktig fråga att ta ställning till för lärosätena är om betygskriterierna ska vara bindande för examinatorerna och studenterna. Regeringen har inte föreskrivit i högskoleförordningen att betygskriterier ska anges i kursplanerna. Därför måste lärosätena själva ta ställning till vilken status betygskriterierna ska ha.

Det framgår inte vilken rättslig status betygskriterierna har vid Försvårshögskolan och det är därmed oklart om kriterierna är bindande för dem de gäller. När lärosätena har möjlighet att själva bestämma om regler ska vara bindande eller om de endast ska fungera som riktlinjer, måste de av rättssäkerhetsskäl vara tydliga med vad som ska gälla. Högskolan bör därför klargöra vilken rättslig status betygskriterierna har.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att bl.a. kursplanen för *Krigsvetenskap* (1OP145), ger möjlighet till komplettering för godkänt

betyg men kursplanen är otydlig på inom vilken tid och på vilket sätt en komplettering ska utföras. Detta bör förtydligas i högskolans regler (jfr Rättssäker examination, s. 70–72).

I bl.a. kursplanen för *Magisterkurs i statsvetenskap* (1SS044) anges att antalet examinationstillfällen är begränsat till minst fem, utom vid praktik, då två tillfällen tillhandahålls. Därefter kan antalet tillfällen begränsas om det kan leda till orimligt resursslöseri. Universitetskanslersämbetet konstaterar att regeln skapar osäkerhet om hur många examinationstillfällen som studenten har rätt till utöver fem. Kursplanen ger därför inte studenterna något tydligt besked om antalet tillfällen och behöver därför ändras. Om Förvarshögskolan vill begränsa antalet tentamenstillfällen, måste högskolan beakta de förutsättningar som lagstiftaren gett för detta (se Rättssäker examination, s. 33-34).

Kursen *Militärhistoria – grundkurs* (1MH008), 30 högskolepoäng (hp) består enligt kursplanen av fyra utbildningsmoment (vardera om 7,5 hp). Enligt utbildningskatalogen ges dessa utbildningsmoment även som fristående kurser. Vart och ett av dessa utbildningsmoment har också en särskild kursplan. Kursplanen för grundkursen innehåller dock inte några bestämmelser för dessa utbildningsmoment utan hänvisar endast till utbildningsmomentens egna kursplaner. Det finns således ingen samlad kursplan för grundkursen med föreskrifter för alla ingående moment. Det innebär att en student som vill veta vad som gäller för den aktuella grundkursen måste ta del av flera kursplaner: dels grundkursens kursplan, dels de ingående utbildningsmomentens kursplaner. Universitetskanslersämbetet konstaterar att det inte finns något som hindrar att en kurs kan vara indelad i delkurser eller delmoment. Det måste dock alltid finnas en samlad kursplan som beskriver vad som gäller för kursen och de moment som ingår. Att såsom i det aktuella fallet dela upp grundkursen i flera kursplaner kan inte anses förenligt med bestämmelsen i 6 kap. 14 § högskoleförordningen.

Kursplanen för *Krigsvetenskap* (1OP145) hänvisar till en bilaga (kurslitteratur) som inte finns i anslutning till kursplanen.

Kursplanen för *Magisterkurs i statsvetenskap med inriktning mot säkerhetspolitik* (1SS044) anger vissa delar på svenska och andra delar (innehåll, lärandemål och examination för delkurs 1 och 2b) på engelska. Vidare återges betygsriterierna i en bilaga som endast är avfattad på engelska. Detta är inte förenligt med språklagen. Eftersom kursplaner utgör föreskrifter ska kursplanerna alltid vara på svenska.

Universitetskanslersämbetet utgår från att högskolan ser över kursplanerna med anledning av vad som framkommit.

Examensärenden och frågor om tillgodoräknande

Högskoleverket har frågat Försvarshögskolan om alla som fattar beslut i examensärenden och ärenden om tillgodoräknanden har rätt att göra det genom delegation. Högskoleverket har även begärt att få högskolans examensordning.

Försvarshögskolan har anfört att det finns en delegation både för tillgodoräknande och utfärdande av kurs- och examensbevis som går från rektor till högskoledirektören/chefen för högskoleförvaltningen som i sin tur har delegerat rätten till biträdande chefen för Forsknings-, utbildnings- och studentsektionen. Högskolan har bifogat sin lokala examensordning, fastställd av rektor den 1 mars 2011 och reviderad den 28 juni 2012.

Högskoleverket har vid tillsynsbesöket slumpvis valt ut och granskat tio ärenden om examensbevis från 2010–2012 respektive tio ärenden om tillgodoräknande av kurs från 2009–2012.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I 4 kap. 1 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan föreskrivs att inom utbildning på grundnivå eller avancerad nivå får endast de examina som anges i bilagan till denna förordning, avläggas. I 2 § samma kapitel finns en hänvisning till att bl.a. regler om tillgodoräknande av kurs och reglerna om examensbevis i högskoleförordningen ska tillämpas för utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Av den databas som numera finns på Universitetskanslersämbetets webbplats framgår vilka examina högskolan har rätt att utfärda (ersätter den tidigare s.k. krysslistan).

När det gäller de granskade ärendena om examensbevis konstaterar Universitetskanslersämbetet att ansökningarna har skett på högskolans blankett för ansökan om examensbevis. Försvarshögskolan har utfärdat de examina som högskolan har tillstånd till. I samtliga fall har diploma supplement bifogats examensbeviset. Alla de granskade examensbevisen är undertecknade av personer som har rätt att besluta om examensbevis (i de granskade fallen rektor).

Som redovisats har även tio ärenden om tillgodoräknande av kurs granskats. Alla de sökande har använt Försvarshögskolans blankett för ansökan om tillgodoräknande och ansökningarna är diarieförda och ankomststämplade. De granskade besluten har fattats av behörig beslutsfattare. Fyra av de granskade ärendena avsåg beslut som fattades 2009. Vid tre av besluten fanns en hänvisning om att beslut om tillgodoräknande kan överklagas, trots att besluten innebar fullständiga bifall. Det fjärde beslutet var ett avslag och hade en bristfällig överklagandehänvisning som endast angav att beslutet kunde överklagas men inte på vilket sätt eller inom vilken tid. Däremot hade de granskade

besluten som fattats efter 2009 ingen överklagandehänvisning vid beslut om bifall. Ett av ärendena innehöll ett beslut om avslag och hade en korrekt överklagandehänvisning. Såvitt framgår av de granskade ärendena har således Förvarshögskolan ändrat sina rutiner efter 2009 och ger numera korrekta överklagandehänvisningar vid helt eller delvis avslag.

Antagningsordning

Högskoleverket har frågat om Förvarshögskolans styrelse har beslutat om en antagningsordning. Verket har också begärt att få Förvarshögskolans antagningsordning och frågat hur den hålls tillgänglig. Vidare har verket frågat om Förvarshögskolan anser att antagningsordningen innehåller de regler som avses i 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen.

Förvarshögskolan har svarat att högskolans styrelse har fattat beslut om en antagningsordning. Styrelsen har nyligen även beslutat om revidering av antagningsordningen, dock har styrelseprotokollet inte hunnit bli justerat (innan högskolans svar till Högskoleverket). Antagningsordningen hålls tillgänglig på Förvarshögskolans webbplats under fliken ”Student”. Information om antagningsordningen, med hänvisning till högskolans webbplats, finns även i Utbildningskatalog 2012–2013, s. 91. Förvarshögskolan anser att den uppfyller de regler som avses i 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen.

Vid tillsynsbesöket tog Högskoleverket del av den antagningsordning som gäller efter den angivna revideringen.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Beslut av styrelsen

Enligt 2 kap. 2 § första stycket 7 högskoleförordningen ska styrelsen för en högskola själv besluta om den antagningsordning som nämns i 6 kap. 3 § andra stycket samma förordning.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att styrelsen för Förvarshögskolan har fattat beslut om antagningsordningen avseende tillträde till utbildning på grundnivå och avancerad nivå (beslut 2010-02-12, dnr Ö246/2011). Även den angivna revideringen har fastställts av styrelsen.

Antagningsordningens tillgänglighet

I 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen anges att högskolans antagningsordning ska finnas tillgänglig. I en antagningsordning tas in

de föreskrifter som högskolan tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning och om hur beslut fattas och kan överklagas.

Vid kontroll den 14 november 2012 var antagningsordningen tillgänglig via Försvarshögskolans webbplats. Kraven är därmed uppfyllda.

Övriga iakttagelser

Universitetskanslersämbetet har tagit del av den reviderade antagningsordningen som gäller från och med antagning till utbildningar höstterminen 2013. Antagningsordningen förefaller ändamålsenlig.

Anstånd och studieuppehåll

Högskoleverket har frågat Försvarshögskolan var i högskolans organisation ärenden om anstånd och studieuppehåll handläggs och om högskolan utfärdat egna regler eller riktlinjer för anstånd och studieuppehåll. Om högskolan har sådana regler har Högskoleverket också bett högskolan att bifoga dem.

Försvarshögskolan har svarat att ärenden om anstånd och studieuppehåll handläggs på Forsknings-, utbildnings- och studentsektionen samt bifogat dokumentet *Riktlinjer för anstånd med studiestart och studieuppehåll*.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Författningsbestämmelser m.m.

Enligt 7 kap. 33 § första stycket högskoleförordningen får en högskola i enskilda fall, om det finns särskilda skäl, besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan

1. får anstånd med att påbörja studierna
2. får fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

Enligt 12 kap. 2 § 7 får en högskolas beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller få fortsätta sina studier efter studieuppehåll överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).

I Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1999:1, ändrade 2012:8) om anstånd med studier för antagna samt studieuppehåll anges följande.

Anstånd med studier för antagna

1 § Särskilda skäl för anstånd med att påbörja studierna kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som t.ex. vård av barn, värnplikts- eller civilpliktsjämsgöring, studentfackliga uppdrag eller uppskjuten ledighet enligt lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning.

Särskilda skäl kan också vara tidsbegränsad provanställning enligt 12 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar eller tjänstgöring i Försvarsmakten för den som är anställd som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman enligt denna lag.

2 § Anståndstiden får uppgå till högst 18 månader om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Ett beslut om anstånd får förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt som studierna ska påbörjas.

Studieuppehåll

3 § Med studieuppehåll avses ett uppehåll i studierna som anmälts till högskolan av studenten.

4 § Särskilda skäl för att få fortsätta studierna efter studieuppehåll kan vara sociala, medicinska eller andra särskilda omständigheter som t.ex. vård av barn, värnplikts- eller civilpliktstjänstgöring eller studentfackliga uppdrag.

Särskilda skäl kan också vara tidsbegränsad provanställning enligt 12 § lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar eller tjänstgöring i Försvarsmakten för den som är anställd som tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman enligt denna lag.

5 § Högskolans beslut om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll ska avse en bestämd tidsperiod.

Ett beslut om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll får förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt då studierna ska fortsätta.

Högskoleverkets föreskrifter fortsätter att gälla tills vidare.

Av 19–21 §§ förvaltningslagen (1986:223) framgår att beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis, bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt att upplysa om skälen. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska en underrättelse lämnas om hur det kan överklagas och om eventuell avvikande mening.

Beslut om avslag på en ansökan om anstånd eller studieuppehåll kan efter överklagande komma under prövning av ÖNH, vars praxis är prejudikatbildande på området.

Universitet och högskolor har inte något bemyndigande att meddela föreskrifter om anstånd eller studieuppehåll. Men högskolorna har möjlighet att tolka gällande bestämmelser som kan ta sig uttryck i allmänna råd, riktlinjer och andra typer av lokala regler. Högskolorna får emellertid inte inskränka studenternas rätt till anstånd och studieuppehåll i förhållande till de regler som finns i högskoleförordningen och i Högskoleverkets föreskrifter. Lärosätena får inte heller besluta om lokala regler som strider mot ÖNH:s praxis.

Med *anstånd* menas att en student inte behöver påbörja studier som han eller hon är antagen till. Med *studieuppehåll* avses ett uppehåll i studierna som anmälts till högskolan av studenten. Om det finns särskilda skäl får högskolan medge att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehållet. Den som har särskilda skäl kan sägas ha platsgaranti efter uppehållet, medan andra som anmäler studieuppehåll utan att ha sådana skäl endast kan återuppta studierna i mån av plats. Om en högskola inte anser att den sökandes skäl är tillräckliga för att medge studieuppehåll med platsgaranti, måste ett avslagsbeslut fattas och överklagandehänvisning lämnas.

Högskolans lokala regler

ÖNH har i ett nyligen avgjort ärende funnit att ett lärosäte inte haft rätt att ställa upp en regel om att den sökande vid ansökningstillfället inte får ha känt till de omständigheter som senare medför att den sökande önskar få anstånd med studiestarten (ÖNH:s beslut 2012-09-21, reg.nr 47-962-12).

I Försvårshögskolans riktlinjer för anstånd med studiestart och studieuppehåll finns en regel som anger att skälet för anstånd ska ha uppkommit efter anmälningstidens utgång eller om det uppkommit tidigare vara sådant att den sökande inte insett eller borde ha insett att det skulle förhindra att studierna påbörjades. En liknande formulering återfinns i ett faktablad som bifogats en ansökningsblankett i ett granskat anståndsärende.

Universitetskanslersämbetet anser att Försvårshögskolans regel i allt väsentligt har samma innebörd som den regel som prövades i ÖNH:s beslut. Försvårshögskolans regel överensstämmer därför inte med 7 kap. 33 § högskoleförordningen eller Högskoleverkets föreskrifter. Ämbetet förutsätter att högskolan ändrar sina riktlinjer så att de inte inskränker studenternas rätt i förhållande till tillämpliga bestämmelser och ÖNH:s praxis.

Ärenden om anstånd och studieuppehåll

Högskoleverket har också begärt att få ta del av ärenden som rör anstånd och studieuppehåll.

Tio slumpvis valda ärenden om *anstånd* från 2008–2012 har granskats. Ärendena finns tillgängliga i Försvårshögskolans ärendehanteringssystem. De flesta ansökningar har ankomststämplat. Ett av ärendena avser uppdragsutbildning och har därför inte granskats närmare av ämbetet. I övriga fall har alla ansökningar utom en bifallits.

Den tidigare arbetsordningen för högskoleförvaltningen (beslut 2009-10-08, 485/2009:2) saknade en uttrycklig delegering till beslutsfattare i anståndsärendena. I den nya arbetsordningen från den 27 april 2012 finns dock en sådan delegering till beslutsfattaren i anståndsärenden.

Beslutshandlingarna i de äldre ärendena saknar uppgift om vem som varit föredragande. Senare ärenden (från 2012) innehåller dock uppgift om föredragande. I övrigt uppfyller beslutshandlingarna de formella kraven på myndigheters beslut. Avslagsbeslutet innehåller en korrekt överklagandehänvisning. I flera fall saknar de granskade handlingarna underskrift. Högskolan har dock efter tillsynsbesöket upplyst om att det inte finns krav på att beslut i undertecknad form måste skannas in i systemet och att undertecknade beslut i original alltid läggs till arkivet.

I granskade beslut t.o.m. 2011 anges under Överväganden att det bl.a. krävs att den sökande är antagen till program i ordinarie urval för att anstånd ska beviljas. En sådan regel är inte förenlig med ÖNH:s praxis (jfr ÖNH:s beslut 2012-03-16, reg.nr 47-180-12). Universitetskanslersämbetet noterar dock med tillfredsställelse att formuleringen har tagits bort i de senaste ärendena som granskats (från 2012).

Universitetskanslersämbetet har i övrigt inga synpunkter att redovisa när det gäller de granskade ärendena om anstånd.

När det gäller *studieuppehåll* har tio slumpvis valda ärenden från 2011 och 2012 granskats. Ärendena finns tillgängliga i Försvårshögskolans ärendehanteringssystem. Ett av ärendena, där ansökan inkommit den 5 november 2012, hade inte avslutats vid tillsynsbesöket. Ett annat av ärendena avser uppdragsutbildning och har därför inte granskats närmare av ämbetet. I två fall har ansökningar avslagits. I ett fall har ansökan återtagits. I övriga fall har ansökningarna bifallits. Alla ansökningar som inkommit per post har, med något undantag, ankomststämplat.

I ett av ärendena framgår att en student inkommit till Försvårshögskolan med en ansökan om studieuppehåll den 27 januari 2012 (Ö 71/2012). Enligt handlingarna uppmärksammades dock ansökan först under sommaren, varefter beslut fattades den 31 augusti 2012. Detta är inte acceptabelt. Universitetskanslersämbetet förutsätter att Försvårshögskolan ser över sina rutiner så att inkommande ansökningar uppmärksammas och inte blir liggande utan åtgärd.

I ett annat av ärendena har en student ansökt om återkomst till studier efter studieuppehåll utan platsgaranti (SÄ 58/2012). En handläggare har besvarat ansökan genom ett brev den 12 november 2012, av vilket framgår att studenten har beretts plats på Officersprogrammet. Eftersom Försvarshögskolans ställningstagande har rättsverkningar för studenten borde högskolan ha fattat ett skriftligt beslut enligt den fastställda arbetsordningen för högskoleförvaltningen.

I ett tredje ärende har studenten återtagit sin ansökan om studieuppehåll med platsgaranti (SÄ 3/2012). Enligt uppgift i ärendehanteringssystemet avslutades ärendet samma dag. Något särskilt beslut att avskriva eller avsluta ärendet finns dock inte dokumenterat i handlingarna. Om en sökande återtar sin ansökan bör en behörig befattningshavare fatta beslut om att avskriva (avsluta) ärendet och dokumentera beslutet, så att det av handlingarna tydligt framgår att högskolan skilt sig från ärendet. Genom en sådan rutin minskar också risken för att ärenden avslutas på felaktig grund.

Beslutshandlingarna i de granskade ärendena uppfyller i övrigt de formella kraven på myndigheters beslut. Besluten har fattats av behörig beslutsfattare. Avslagsbesluten innehåller korrekt överklagandehänvisning. I några fall saknar de granskade beslutshandlingarna underskrift. Högskolan har dock efter tillsynsbesöket upplyst om att det inte finns krav på att beslut i undertecknad form måste skannas in i systemet och att undertecknade beslut i original alltid läggs till arkivet.

Universitetskanslersämbetet har i övrigt inga synpunkter att redovisa när det gäller de granskade ärendena om studieuppehåll.

Universitetskanslersämbetet utgår från att högskolan beaktar ämbetets synpunkter när det gäller anstånd och studieuppehåll.

Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Uppdragsutbildningens omfattning

Högskoleverket har frågat om Försvarshögskolan i något eller några fall anordnar uppdragsutbildning som omfattar studier motsvarande mer än 60 högskolepoäng. Verket har även frågat vilka rutiner högskolan tillämpar för att säkerställa att Högskoleverket underrättas skriftligen om sådana uppdragsutbildningar. Högskoleverket har också bett högskolan att bifoga eventuella riktlinjer.

Försvarshögskolan har svarat att högskolan anordnar uppdragsutbildningar som omfattar 60 högskolepoäng eller mer inom de utbildningar som ligger den militära professionen nära. Högskolan har nyligen fastställt *Riktlinjer för uppdragsutbildning* där det framgår att Forsknings-, utbildnings- och studentsektionen ska underrättas om alla uppdragsutbildningar. Sektionen underrättar i sin tur Högskoleverket i anslutning till att avtal med uppdragsgivare tecknats.

Försvarshögskolan har bifogat riktlinjerna för uppdragsutbildningen.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Uppdragsutbildning regleras i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och i Högskoleverkets föreskrifter om uppdragsutbildning (HSVFS 2003:3), som fortsätter att gälla tills vidare. Högskoleverket har också utarbetat en vägledning (se Högskoleverkets rapport 2003:35 R, *Uppdragsutbildning – en vägledning*).

Enligt 4 § andra stycket i den angivna förordningen ska Universitetskanslersämbetet underrättas skriftligen när en högskola anordnar uppdragsutbildning som omfattar mer än 60 högskolepoäng. Av 3 § Högskoleverkets föreskrifter framgår att högskolans underrättelse ska lämnas när det skriftliga avtalet är undertecknat av parterna. Till underrättelsen ska högskolan foga en kopia av avtalet. Av 1 § verkets föreskrifter framgår att en högskola ska fastställa riktlinjer för sin uppdragsutbildning. Högskolan ska se till att studenter och andra lätt kan få information om inriktningen och omfattningen av högskolans uppdragsutbildning.

Av 5 kap. 1 § förordningen för Försvarshögskolan följer att dessa bestämmelser även gäller för Försvarshögskolan. Av 5 kap. 2 § samma förordning framgår samtidigt att Försvarshögskolan på uppdrag av Försvarsmakten även får anordna annan utbildning än den som regleras i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Universitetskanslersämbetet konstaterar att uppdragsut-

bildningar vid Försvarshögskolan således kan anordnas enligt olika grunder.

Under åren 2011–2012 har Höskoleverket inte fått någon underrättelse från Försvarshögskolan om uppdragsutbildning som omfattar mer än 60 högskolepoäng. Om sådan uppdragsutbildning anordnas med stöd av förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor utgår Universitetskanslersämbetet från att Försvarshögskolan underrättar ämbetet i enlighet med vad som redovisats ovan.

Universitetskanslersämbetet har tagit del av högskolans riktlinjer för uppdragsutbildning. Ämbetet har inga synpunkter att redovisa när det gäller riktlinjerna.

Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Information till de studerande

Högskoleverket har frågat Försvarshögskolan om hur man informerar den sökande om registrering och behandling av personuppgifter som sker i samband med antagning till utbildning och även bitt högskolan bifoga informationsmaterial om sådant finns.

Försvarshögskolan har svarat att information om att uppgifter som de studerande lämnat kommer att behandlas automatiskt finns på högskolans webbplats under fliken ”Student” samt i Utbildningskatalog 2012–2013, s. 92.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Enligt 1 kap. 4 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska högskolan vid antagning till utbildning informera den sökande om att lämnade uppgifter, liksom uppgifter om studier, kommer att behandlas automatiserat i register. Informationen ska innehålla upplysning om att bestämmelser för registren finns i denna förordning och omfatta den information som ska lämnas enligt personuppgiftslagen (1998:204).

I 23 § personuppgiftslagen anges att den personuppgiftsansvarige självmant ska lämna den registrerade informationen om behandlingen av uppgifter om personen, om uppgifterna samlats in från personen själv. Av 25 § samma lag följer att den personuppgiftsansvarige självmant ska informera om rätten att ansöka om information och få rättelse. Enligt 28 § personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarige skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av lagen.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att Försvarshögskolans informationstext i utbildningskatalogen i allt väsentligt saknar den information som ska lämnas enligt 1 kap. 4 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Ämbetet har även tagit del av information som högskolan hänvisat till i sitt svar (högskolans egen webbplats). Inte heller den informationen innehåller nödvändig information enligt ovan. Universitetskanslersämbetet vill i detta sammanhang hänvisa till den information som finns på webbplatsen ”antagning.se” som lämplig att ha i utbildningskatalog och som information på högskolans webbplats. Universitetskanslersämbetet utgår från att Försvarshögskolan beaktar ämbetets synpunkter.

Funktionshindrade studenter

Information och stöd

Högskoleverket har frågat Försvärshögskolan vilka åtgärder högskolan vidtar för att öka lärarnas och studenternas medvetenhet och kunskap om frågor rörande funktionshinder samt vilken information som finns om stödåtgärder och hur den hålls tillgänglig. Verket har också bitt högskolan att bifoga sådan information.

Vidare har verket frågat om Försvärshögskolan i något fall har nekat den hjälpsökande särskilt stöd. Verket har också bitt högskolan ge exempel på när en psykiskt funktionshindrad student har fått särskilt stöd för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Försvärshögskolan har svarat följande. Studie- och yrkesvägledaren vid högskolan är samordnare för frågor som rör studenter med funktionsnedsättningar. Studenter och lärare informeras på den gemensamma introduktionsdagen om frågor som rör studenter med funktionsnedsättningar och om olika former av stödåtgärder. Studenter på officersprogrammet får denna information på introduktionsveckorna på Karlberg. I högskolepedagogisk utbildning ingår även ett avsnitt där dessa frågor behandlas. Informationsmaterial, som Statens institut för särskilt utbildningsstöd (SISUS) tagit fram för att underlätta studier för vuxna med olika funktionsnedsättningar, har delats ut till institutionerna. Information om stödåtgärder till studenter med funktionsnedsättningar finns på högskolans webbplats under fliken ”Student”. Information ges vidare på den gemensamma introduktionsdagen och, för studenter på officersprogrammet, även på introduktionsveckorna på Karlberg. Stödet till studenterna ges i samarbete med biblioteket då det är de som hjälper studenterna med det praktiska i nedladdningen av kurslitteratur från Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) samt ser till att studenterna har tillträde till resursrummet. I bibliotekets resursrum på högskolans huvudbibliotek och på filialen på Karlberg finns skanner, talsyntes samt olika hjälpprogram installerade så som rättstavningsprogram och program för uppspelning av talböcker.

Försvärshögskolan har bifogat en utskrift från webbsidan Studera med funktionsnedsättning och en Power Point-presentation som används på introduktionsdagen.

Försvärshögskolan har vidare anfört att högskolan inte har nekat någon hjälpsökande student särskilt stöd. En student med psykiskt funktionshinder har fått pedagogiskt stöd i sina studier.

Vid samtalet med *samordnaren för studenter med funktionshinder* framkom bl.a. följande. Hon har ett stående ”pass” med information under introduktionsdagen. Även lärarna vid Försvärshögskolan har

fått en ökad medvetenhet i dessa frågor. Innevarande hösttermin är det 10–15 studenter som har behov av någon form av stödåtgärd. Vanligaste funktionshindret är dyslexi. Högskolan vill helst se en diagnos men man godkänner även att studenten har påbörjat en utredning. Högskolan hjälper studenterna med bl.a. kontaktuppgifter för utredning.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om att högskolorna inom ramen för sin verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter för studenter och sökande oavsett bl.a. funktionshinder.

I propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15 s. 104–105) framhåller regeringen att det är angeläget att informationen om olika stödåtgärder till studenter med funktionshinder i högskolan förbättras, lyfts fram och görs mer tillgänglig. Enligt regeringen är det också viktigt att institutioner, lärare och medstudenter informeras.

I regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende universitet och högskolor m.m. anges bl.a. att universitet och högskolor får ansöka hos Stockholms universitet om bidrag för särskilt pedagogiskt stöd för studenter med funktionshinder inklusive teckentolkning för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för grundutbildning.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att Försvarshögskolan har informationsmaterial som vänder sig till studenter och personal. På högskolans webbplats finns en tydlig information om vem man kan kontakta om man har frågor kring funktionshinder. Information lämnas även av samordnaren vid högskolans introduktionsdagar. I den högskolepedagogiska utbildningen vid högskolan ingår även ett avsnitt där dessa frågor behandlas. Att samordnarens verksamhet är känd vid högskolan framgick även vid Högskoleverkets samtal med företrädarna för Ledningen för högskoleutbildning av officerare respektive MVI.

Tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen

Hantering av och information om allmänna handlingar och diarieföring

Högskoleverket har frågat om Försvarshögskolan har någon handledning om hanteringen av allmänna handlingar och diarieföring och, om så är fallet, bett högskolan att bifoga den. Verket har också frågat hur man når ut med information i dessa frågor till de anställda och vilka utbildningsinsatser som görs på området.

Försvarshögskolan har svarat följande. En handledning finns i *Administrativa handboken*. Den hålls tillgänglig på högskolans medarbetarwebb och delas ut vid genomförandet av utbildningar i offentlighet och sekretess. Utbildning i offentlighet och sekretess genomförs en till två gånger per år och är öppen för alla anställda vid Försvarshögskolan. Den tar bl.a. upp vad som är en allmän respektive offentlig handling, regler som rör diarieföring, registrering och utlämnande av handlingar samt arkivering. Utöver ovanstående erbjuder registratur- och arkivfunktionen behovsanpassade utbildningar till de som önskar det.

Högskolan har bifogat *Administrativa handboken* (2012-07-03, FHS beteckning 516/2012).

Universitetskanslersämbetets bedömning

Justitiekanslern (JK) har uttalat att det bör kunna krävas att det för internt bruk finns något slags handledning om allmänna handlingar och diarieföring. I en sådan handledning bör syftet med handlingsoffentlighet och diarieföring förklaras. Av handledningen bör också framgå vad som avses med en allmän handling, vilka handlingar som ska registreras och av vem samt vilka uppgifter som ska registreras. Där bör också framgå vilka slags handlingar man lämpligen kan låta bli att registrera och hur man då gör i stället. Handledningen kan också ge exempel på handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för högskolans verksamhet och som därför är undantagna från registrering (JK:s beslut den 17 mars 1999, dnr 396-98-22).

Av beslutet framgår också att återkommande utbildningsinsatser är av största vikt för den personal som sköter diarieföringen. Men samtliga anställda bör enligt Justitiekanslern på lämpligt sätt informeras om vad som gäller om allmänna handlingar och registrering av sådana handlingar.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att *Administrativa handboken* innehåller sådan information som JK anser bör finnas i en

handledning om allmänna handlingar och diarieföring. Den finns också tillgänglig på medarbetarwebben. Vid samtalet med personalen på registraturen framkom att de har möjlighet att delta i utbildningar på området. Allmänna utbildningsinsatser genomförs också för högskolans personal. Vid samtalet med företrädarna för Ledningen för högskoleutbildning av officerare respektive MVI framgick att de kände till handledningen i Administrativa handboken. Några hade också deltagit i den allmänna utbildningen. Sammantaget ser Universitetskanslersämbetet positivt på Forsvarshögskolans insatser på området.

Utlämnande av allmänna handlingar

Högskoleverket har frågat om det finns beslut där utlämnande av en allmän handling har vägrats och om Forsvarshögskolan i sådant fall lämnat någon överklagandehänvisning. Högskoleverket har även frågat om det finns något delegationsbeslut för de fall högskolan vägrar att lämna ut en allmän handling och har bitt högskolan att beskriva rutinerna för handläggningen av ett sådant ärende.

Forsvarshögskolan har svarat följande.

Det är väldigt sällan som Forsvarshögskolan avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling. I det fall som högskolan har avslagit en sådan begäran, har överklagandehänvisning bifogats det skriftliga beslutet.

Rektor har delegerat till högskoledirektören/chefen för högskoleförvaltningen rätten att fatta myndighetsbeslut vid avslag på begäran att få ta del av allmän handling eller vid utlämnandet som är förenat med förbehåll. Högskoledirektören/chefen för högskoleförvaltningen har vidare delegerat rätten att fatta beslut i utlämnandena till chefen för högskolesekreteriatet.

En rutinbeskrivning finns i Administrativa handboken.

Det är i första hand den som har handlingen i sin vård, vilket kan vara registrator, arkivarie eller ansvarig handläggare/tjänsteman, som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. Vid oklarheter om handlingen är allmän och offentlig, ska högskolejuristen, registratorn eller arkivarien kontaktas. Vid komplicerade sekretessbedömningar eller vid andra oklarheter, ska ärendet alltid lämnas till myndigheten för handläggning. Handläggning sker i samråd med högskolejuristen.

Om ansvarig handläggare/tjänsteman omedelbart kan konstatera att handlingen omfattas av sekretess eller att handlingen inte finns vid Forsvarshögskolan, informeras den sökande om detta med hänvisning till tillämplig bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen alternativt att handlingen inte finns. Samtidigt informeras den sökande om rätten att få

ärendet överlämnat till myndigheten för prövning och skriftligt beslut och att ett skriftligt beslut är en förutsättning för att beslutet ska kunna överklagas till Kammarrätten.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Definitionen av vad som är allmän handling finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Vid prövningen av en begäran om utlämnande av handlingar ska ställning först tas till om handlingen är allmän enligt bestämmelserna i detta kapitel. Om man konstaterar att det är fråga om en allmän handling är huvudprincipen att handlingen ska lämnas ut.

En begäran om att ta del av en allmän handling ska enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen.

I 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter ur sådana handlingar samt överklagande. Med stöd av offentlighets- och sekretesslagen (OSL) kan en allmän handling eller en uppgift ur en sådan handling beläggas med sekretess.

Av 6 kap. 3 § OSL framgår följande. Har en anställd vid myndigheten ansvar för vården av en handling, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, är det i första hand den anställde som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål. Om den anställde vägrar att lämna ut handlingen helt eller delvis ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

Vidare framgår av 6 kap. 7 § OSL att en enskild får överklaga myndighetens beslut att inte lämna ut en handling, att lämna ut handlingen med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den. Enligt 8 § får sådana beslut, i flertalet fall, överklagas hos en kammarrätt. Att ett beslut som går att överklaga ska förses med en anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § förvaltningslagen.

Myndigheters beslut att vägra lämna ut en handling kan således överklagas. En förutsättning är dock att det finns ett av myndigheten fattat avslagsbeslut. Om ett beslut skrivits under av någon som inte har bemyndigande att på myndighetens vägnar fatta ett sådant beslut, ska överklagandeinstansen inte ta upp överklagandet till prövning (se RÅ 1991 not 320).

Det är alltså viktigt att det klart och tydligt framgår vem som på myndighetens vägnar ska fatta beslut om att vägra lämna ut en hand-

ling. Enligt rektors besluts- och delegationsordning fattar högskoledirektören/chefen för högskoleförvaltningen myndighetsbesluten vid avslag på begäran om utlämnande av allmän handling eller vid utlämnande av handling med förbehåll. Av samma dokument följer att beslutanderätten får vidaredelegeras. I den administrativa handboken anges att det är chefen för högskolesekretariatet som ”enligt delegationsordning” fattar beslut i dessa ärenden. Efter tillsynsbesöket har emellertid Försvarshögskolan upplyst att eftersom det är högskoledirektören som beslutar om Administrativa handboken har det ansetts att det inte krävs särskild delegering utöver vad som anges i handboken.

Universitetskanslersämbetet har tagit del av det senaste beslutet där Försvarshögskolan har vägrat att lämna ut allmän handling (beslut 2011-02-17, FHS beteckning 100/2011). Beslutet, som har fattats av behörig beslutsfattare enligt en äldre delegering, innehåller en korrekt överklagandehänvisning.

I övrigt har Försvarshögskolan i sitt svar redovisat rutinerna när det gäller utlämnande av allmän handling. Rutinerna finns också beskrivna i Administrativa handboken. Vid samtalen med företrädarna för Ledningen för högskoleutbildning av officerare och MVI uppgavs att de inte varit med om att neka att lämna ut handlingar. De var dock medvetna om att det fanns rutiner i Administrativa handboken och att de vid behov kan samråda med högskoleförvaltningen i frågor om utlämnande av allmän handling.

Sammantaget bedömer Universitetskanslersämbetet att Försvarshögskolan hanterar frågor om utlämnande av allmänna handlingar på ett bra sätt.

Registrering

Högskoleverket har bitt Försvarshögskolan beskriva hur högskolan ordnar sin registrering av handlingar och frågat om det finns särskilda register för någon viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. Högskoleverket har även frågat var i organisationen och hur handlingar i ärenden om antagning, tillgodoräknande, examensbevis, anstånd och studieuppehåll registreras.

Försvarshögskolan har svarat bl.a. följande. Högskolan registrerar handlingar i ett ärendehanteringssystem som heter W3D3. All registrering av allmänna handlingar sker centralt. Enheterna och institutionerna har inga egna register. I W3D3 finns olika serier för olika typer av handlingar – öppna handlingar (Ö), personalärenden (HF/HR) och studentärenden (SÄ). HF/HR och SÄ är inte sökbara elektroniskt för alla, men de omfattas inte av sekretess annat än med stöd av lag. Utöver ovanstående serier finns det tre serier, Hemliga/S diariet, *KH* kvalificerat hem-

liga och UK utrikesklassificerade diariet som omfattas av sekretess enligt lag. Dessa serier innehåller dels handlingar som omfattas av Försvarsmaktens informationsklasser – Restricted, Confidential, Secret och Top secret, dels NATO- och EU-handlingar. Handlingarna finns inte i fulltext och är inte sökbara elektroniskt för alla.

Ärenden om tillgodoräknande samt anstånd och studieuppehåll registreras centralt i W3D3. Ärenden om antagning och examensbevis registreras i Ladok.

Överklaganden som rör behörighet, tillgodoräknande, examensbevis, anstånd och studieuppehåll registreras centralt i W3D3.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I 5 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (OSL) regleras myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar och vad registret ska innehålla. I 1 § anges följande.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om inte annat följer av andrafjärde styckena.

Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling som är en allmän handling ska handlingen registreras endast av den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för den andra myndigheten.

Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Enligt 2 § ska, beträffande handlingar som registreras enligt 1 §, det av registret framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning handlingen fått vid registrering, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör.

Dessa bestämmelser om diarieföring har kommit till för att garantera att den som vill ta del av allmänna handlingar också har denna möjlighet bl.a. genom att handlingarna går att identifiera. Ett annat syfte som diarieföringen möjliggör är kontrollfunktionen. Omständigheten, att myndigheterna är medvetna om att deras handlingar när som helst kan bli föremål för granskning, utgör en betydelsefull garanti för att mål och ärenden handläggs korrekt (Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, åttonde uppl., 2010, s. 23).

Universitetskanslersämbetet konstaterar att det vid tillsynsbesöket var förhållandevis enkelt för verkets personal att få en överblick över de ärenden som skulle granskas närmare. Med hjälp av högskolans diarie- och ärendehanteringssystem gick det sedan relativt snabbt att få fram handlingar från ärenden som valts ut för granskning, i vart fall vad gäller ärendena från de senaste åren. Sammantaget bedömer Universitetskanslersämbetet att Försvarshögskolan hanterar registreringen av handlingar på ett bra sätt.

Posthantering

Högskoleverket har bett Försvarshögskolan att beskriva rutinerna för hantering av post och e-post. Dessutom har verket frågat om det finns rutiner för hantering av post som adresserats till de anställda personligen vid deras ledigheter eller annan frånvaro.

Försvarshögskolan har svarat följande.

Det finns en rutinbeskrivning för posthantering och fullmakter i Administrativa handboken.

Enheten Service ansvarar för att tömma högskolans postlåda på morgonen. Post till myndigheten och den direktadresserade posten som registrator har fullmakt att öppna, öppnas på morgonen av registrator. Post som inte ska registreras, delas ut av serviceenheten. Post som ska registreras tas om hand av registrator och skickas efter registrering via ärendehanteringssystemet W3D3 till berörd handläggare/tjänsteman. Samma rutin gäller för e-post som inkommer till registrator. Vad gäller personadresserad post och e-post är berörd handläggare/tjänsteman ansvarig för att posten blir registrerad där så krävs.

Det finns en mall för fullmakt till medgivande att öppna direktadresserad post. Den finns som bilaga till Administrativa handboken. Inför semesterperioder informeras institutionerna och övriga enheter om posthantering under sommaren och av vikten att post och e-post inte blir liggande. Enheterna och övriga avdelningar har vidare funktionsbrevlådor som alltid bevakas.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Myndigheter måste vid förfrågan från någon enskild kunna pröva om den post som är adresserad till de anställda personligen utgör en allmän handling. Myndigheter måste därför ha tillgång till de anställdas post vid deras frånvaro. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut uttalat, att om befattningshavare har egna e-postadresser hos en myndighet, måste myndigheten ha rutiner som tillförsäkrar att såväl innehållet i befattningshavarens e-postlåda som e-postloggen är tillgängliga för myndigheten även under befattningshavarens frånvaro. Myn-

digheters rätt att ta del av vanliga postförsändelser som har adresserats direkt till en befattningshavare grundas normalt på fullmakt från befattningshavaren. Ett sådant system är lämpligt även för e-posten (se JO:s beslut den 22 januari 2002, dnr 2668-2000).

Vidare har JO i ett annat beslut yttrat sig om den konflikt som kan uppstå om personalen inte har lämnat något medgivande till att någon annan öppnar hans eller hennes post som är personadresserad. Beslutet gällde en arbetsgivare som öppnade all post, även brev som var adresserade personligen till de anställda, och någon fullmakt fanns inte i det aktuella fallet. JO anförde att en försändelse som är adresserad till en myndighet inte får bli liggande oöppnad om en tjänsteman av någon anledning inte är närvarande. Dock får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten, utan mottagarens rent privata angelägenheter. Ett brytande av försändelsen kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar. För att en myndighet ska kunna komma till rätta med de problem, som kan uppstå beträffande personadresserad post, är det lämpligt att de anställda ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post med personlig adress. Myndigheten kan dock inte kräva att samtliga anställda ska ge fullmakt till registratören eller någon annan (se JO:s beslut den 16 november 2001, dnr 2022-2000).

Universitetskanslersämbetet vill framhålla att bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet (offentlighetsprincipen) är tillämpliga på både pappersförsändelser och post som sänds på elektronisk väg. Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

I 2 kap. 1 § TF anges följande. Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning ska varje svensk medborgare ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 3 § TF förstås med handling en ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § TF är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

En förutsättning för att offentlighetsprincipen ska kunna fungera i praktiken är att det går att ta reda på vilka allmänna handlingar som finns hos en myndighet. Grundläggande bestämmelser om myndigheternas skyldighet att registrera (diarieföra) allmänna handlingar finns därför i offentlighets- och sekretesslagen.

Det anförda innebär att e-brev ska hanteras så att allmänheten kan få vetskap om deras existens och kunna ta del av försändelsen vid förfrågan. Det räcker inte heller med att varje handläggare själv bevakar sin e-post. Myndigheter måste ha tillgång till de e-brev som skickas

till de anställda vid deras frånvaro för att vid förfrågan från någon enskild kunna pröva om den aktuella handlingen utgör en allmän handling. En sådan prövning ska ske genast respektive skyndsamt (se 2 kap. 12 och 13 §§ TF).

Universitetskanslersämbetet konstaterar att det i Administrativa handboken under rubriken Posthantering och fullmakter bl.a. anges att för handlingar som inkommer direkt till en enskild befattningshavare, exempelvis via e-post, ansvarar befattningshavaren för att registrering av handlingen sker i de fall detta krävs. Vidare anges att personadresserad post inte får bli liggande oöppnad i samband med semestrar, sjukdomar eller annan frånvaro och att registrator därför bör ges fullmakt att öppna sådan post. En blankett för fullmakt finns som bilaga till Administrativa handboken. Det anges även att det måste finnas rutiner för att regelbunden kontroll görs av medarbetares e-postbrevlådor i händelse av semester, sjukdom eller annan frånvaro. Vid sjukdom ansvarar närmaste chef för att e-posten kontrolleras. Funktionsbrevlådor ska alltid vara bevakade.

Vid samtalet på registraturen framkom bl.a. följande. Några befattningshavare, bl.a. rektor, har lämnat fullmakt att öppna direktadresserad post. Ingen från institutionerna har lämnat någon fullmakt. Fullmakterna avser inte e-post.

Universitetskanslersämbetet har också tagit del av den fullmakt som högskoledirektören lämnat. Ämbetet konstaterar att den ger registrator och vissa namngivna personer rätt att öppna personadresserade brev och skrivelser. Som redovisats avser den inte e-post.

Universitetskanslersämbetet ser positivt på att Försvarshögskolan ger information till de anställda om vad som gäller för post som adresserats till dem personligen och kontroll av e-postlådor vid frånvaro. Högskolan använder också ett system med fullmakter. Högskolan har således skapat förutsättningar för att kunna registrera och tillhandahålla allmänna handlingar även när någon är frånvarande. Det framkom dock att det är få personer som har lämnat någon fullmakt. Dessutom gäller fullmakten inte e-post. Mot bakgrund av vad som anförts ovan utgår Universitetskanslersämbetet från att Försvarshögskolan ser till att rutinerna för att tillhandahålla allmänna handlingar fungerar även när det gäller direktadresserad post och e-post.

Förvaltningslagen och myndighetsförordningen

Besök och öppethållande

Högskoleverket har bett Försvarshögskolan att redogöra för hur den uppfyller kraven på att myndigheterna bl.a. ska ta emot besök och hålla öppet under vissa tider.

Försvarshögskolan har anfört följande. Högskolan på Drottning Kristinas väg 37 har öppet vardagar 08.00–19.00. Registraturen har öppet vardagar 09.00–11.00 och 13.00–16.00. Det finns tillfällen då registraturen har kortare öppettider. I förekommande fall informeras det om det på högskolans webbplats i god tid.

På Försvarshögskolans webbplats finns både post- och besöksadresser till högskolan på Drottning Kristinas väg, i Karlstad samt Karlberg. Där finns även telefonnummer till växel, e-postadress till registratur och telefaxnummer.

På Anna Lindh-bibliotekets webbsida finns även adresser till och information om öppettider till biblioteket, biblioteksfilialerna på Karlberg och Högkvarteret.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I 5 § förvaltningslagen (1986:223) ställs krav på att myndigheter ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda samt hålla öppet under vissa tider. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. I paragrafens tredje stycke anges att en myndighet ska ha öppet under minst två timmar varje helgfri måndag till fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Universitetskanslersämbetet bedömer att kraven i 5 § förvaltningslagen uppfylls.

Handläggningstider

Högskoleverket har frågat var i Försvarshögskolans organisation ärenden om antagning, tillgodoräknande och examensbevis handläggs och om högskolan har riktlinjer för hur lång handläggningstiden för olika ärenden bör vara. Verket har vidare frågat vad högskolan anser vara en acceptabel handläggningstid för examensärenden och bett om en redogörelse för hur lång handläggningstiden normalt är för överlämnande av ett överklagande till Överklagandenämnden för hög-

skolan (ÖNH) uppdelat på de olika ärendekategorier som förekommer.

Försvarshögskolan har anfört följande.

Ärenden om antagning, tillgodoräknande och examensbevis handläggs av Forsknings-, utbildnings- och studentsektionen.

Enligt *Riktlinjer för examination vid FHS* ska resultat meddelas studenten senast tre veckor (15 arbetsdagar) från examinationstillfället. I övrigt finns inga närmare riktlinjer annat än att man i olika dokument påminner om förvaltningslagens allmänna krav på skyndsamt handläggning.

Försvarshögskolan genomför utbildningar i förvaltningskunskap en till två gånger om året som är öppen för alla anställda vid högskolan. Vid utbildningarna finns en särskild punkt om handläggningstider och förvaltningslagens allmänna krav på handläggning.

Högskolan anser att handläggningstiden för examensärenden normalt inte ska överstiga två månader. Det är också den informationen som ges till studenter under FAQ.

Högskolan gör ingen skillnad på olika ärendekategorier vid överlämnandet av överklaganden till Överklagandenämnden för högskolan. Om inte beslut ändras i enlighet med den klagandes begäran, ska överklagan normalt överlämnas inom en vecka.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I 7 § förvaltningslagen anges bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Examensärenden

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

Vid tillsynsbesöket på Försvarshögskolan har tio slumpvis utvalda ärenden om utfärdande av examensbevis från 2010–2012 granskats. De granskade ansökningarna är ankomststämplade. Handläggningstiden för ärendena uppgick till mellan 6 till 81 dagar. I endast ett fall översteg handläggningstiden 56 dagar.

Justitieombudsmannen (JO) har i flera beslut uttalat sig om handläggningstiden för examensbevis. I ett ärende hade handläggningen av två studenters ansökningar om examensbevis tagit fyra och en halv respektive två och en halv månad. JO fann att handläggningstiderna, mot bakgrund av det allmänna skyndsamhetskravet i 7 § förvaltningslagen, inte var godtagbara (se JO:s beslut 2004-12-06, dnr 314-2004 och 673-2004).

Universitetskanslersämbetet anser att handläggningstiden för examensärenden normalt inte bör överstiga två månader. Granskningen visar att handläggningen vid Försvarshögskolan normalt inte överstiger denna tid. Mot denna bakgrund har Universitetskanslersämbetet inget att anmärka mot handläggningstiden för examensbevis.

Ärenden om tillgodoräknande

Högskoleverket har slumpvis valt ut tio ärenden om tillgodoräknande från 2009–2012. Av ärendebladet framgår när ansökningarna inkom till Försvarshögskolan utom i ett av de granskade fallen. Av ärendebladet går det att utläsa när ärendena avslutades vid registraturen för arkivering. Uppgifter har därför inhämtats från högskolan om när besluten expedierades.

Handläggningstiden för de granskade ärendena uppgår till mellan 6 dagar och 85 dagar.

I ett fall från 2009 (Ö531/2009) har Försvarshögskolan inte kunnat ange när ärendet inkom eller när det expedierades. Universitetskanslersämbetet noterar dock att ansökan är daterad den 8 december 2008 och beslutet fattades först den 27 april 2009. En orsak till detta kan enligt Försvarshögskolan ha varit att under denna tidsperiod övertog nuvarande FUS handläggningen av tillgodoräknanden och ärendet därför kan ha ”ramlat mellan stolarna”. Då det upptäcktes att ärendet inte var slutfört fattades beslut först i april. Universitetskanslersämbetet utgår från att högskolan i fortsättningen följer upp öppna ärenden om tillgodoräknande så att ärendena inte blir liggande för länge utan åtgärd.

I övrigt har Universitetskanslersämbetet inga anmärkningar mot handläggningstiderna för de granskade ärendena om tillgodoräknande.

Ärenden om anstånd och studieuppehåll

Som redovisats tidigare har tio ärenden om *anstånd* med att påbörja studier valts ut för granskning. Ärendena är från perioden 2008–2012. Ett av ärendena avsåg uppdragsutbildning och har därför inte granskats närmare. I två ärenden saknar ansökningsbrevet ankomststämpel, men breven har daterats av den sökande. Ankomstdatum framgår i ett ärende genom datum i det elektroniska brevet. I övriga ärenden framgår ankomstdatum genom ankomststämpel. Uppgift om kopia till den sökande finns på besluten, men expedieringsdatum saknas. Ämbetet utgår dock från att besluten har expedierats i anslutning till beslutsdatum. Universitetskanslersämbetet har mot denna bakgrund räknat handläggningstiden från ankomstdatum eller brevdatum till datum för beslutet. Handläggningstiden för ärendena varierar mellan 7 och 45 dagar. I de flesta fall understiger handläggningstiden en månad.

Även tio ärenden om *studieuppehåll* från 2011–2012 har granskats. Ett av ärendena, där ansökan inkommit den 5 november 2012, hade inte avslutats vid tillsynsbesöket den 12–13 november. I ett av ärendena hade ansökan återtagits. Ett annat av ärendena avser uppdragsutbildning och har därför inte granskats närmare av ämbetet. I övriga sju ärenden har ansökningarna ankomstämplats utom i ett fall. I sistnämnda ärende har dock ansökan daterats av den sökande. Uppgift om kopia till den sökande finns på besluten, men expedieringsdatum saknas. Ämbetet utgår dock från att besluten har expedierats i anslutning till beslutsdatum. Universitetskanslersämbetet har mot denna bakgrund räknat handläggningstiden från ankomstdatum eller brevdatum till datum för beslutet. Handläggningstiden för ärendena varierar från tre dagar till 40 dagar. De flesta ärenden har avgjorts inom tre veckor.

I ett av de granskade ärendena uppgår dock handläggningstiden till sju månader (Ö 71/2012). Ärendet kommenteras av Universitetskanslersämbetet under avsnittet om Anstånd och studieuppehåll (ovan). Som framgår anser ämbetet att handläggningen av ärendet inte varit acceptabel.

I övrigt har Universitetskanslersämbetet inget att anmärka mot handläggningstiden i de granskade ärendena om anstånd och studieuppehåll.

Rättning av prov

Vid besöket valdes tio kurser slumpmässigt ut. På två av kurserna var resultaten ännu inte anslagna vid tillsynsbesöket den 12–13 november. På den ena kursen hade tentamen genomförts den 9 november. På den andra kursen hade examinationen inte genomförts vid tiden för tillsynsbesöket. Av de övriga åtta kurser där en granskning kunde genomföras var den kortaste handläggningstiden 13 dagar och den längsta 15 dagar (i de flesta fall var tiden 15 dagar).

I rapporten Rättssäker examination (2008:36 R) har Högskoleverket redovisat ett avgörande där JO ansåg att en norm om tre veckors rättningstid föreföll ändamålsenlig. Mot denna bakgrund finner Universitetskanslersämbetet att Försvarshögskolan med en genomsnittlig handläggningstid om cirka 15 arbetsdagar följer JO:s uttalande och sina egna riktlinjer.

Överklagade ärenden

Frågor om besluts överklagbarhet och vem som har klagorätt prövas av överklagandeinstansen, inte av beslutsmyndigheten (jfr 22 § förvaltningslagen, se även Tryggve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen – med kommentarer, tredje upplagan 2010, s. 329).

Enligt 24 § förvaltningslagen ska den myndighet som meddelat det överklagade beslutet pröva om skrivelsen med överklagandet kommit

in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, ska myndigheten normalt avvisa den. Bestämmelsen anger vissa omständigheter då detta inte ska göras. Avvisar beslutsmyndigheten skrivelsen, ska myndigheten fatta ett beslut om detta och klaganden ska underrättas om beslutet och få en fullföljdshänvisning. Har en skrivelse med överklagande avvisats på grund av att den har kommit in för sent, får avvisningsbeslutet överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken (30 §). Har skrivelsen kommit in i rätt tid ska handlingarna överlämnas till den myndighet som ska pröva överklagandet (25 §).

Beträffande tiden för överlämnande av ett överklagande har JO uttalat att tiden i normalfallet inte bör överstiga en vecka när en omprövning inte företas (se JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 443). JO har vidare uttalat att den omständigheten att beslutsmyndigheten finner det lämpligt att bifoga ett eget yttrande över överklagandet inte får medföra att tiden utsträcks med mer än några dagar (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 424 och JO 2003/04 s. 179).

Vid tillsynsbesöket har handläggningstiderna för överlämnande av överklagade studentärenden till ÖNH granskats. Det gäller elva slumpvis utvalda överklaganden under åren 2008–2012. Samtliga överklaganden är antagningsärenden och har ankomststämplats vid högskolan och tilldelats ett diarienummer.

Två av de överklagade antagningsärendena från juli 2009 inkom till ÖNH först i slutet av augusti samma år. Handläggningstiden för att överlämna dessa ärenden till ÖNH var således omkring 40 dagar och uppfyller därmed inte JO:s ovan redovisade norm för överlämnande av överklagande till överinstansen.

Ett ärende (Ö 714/2010), rubricerat *överklagande av antagningsbesked för HT2010*, har såvitt framgår aldrig överlämnats till ÖNH. Försvvarshögskolan har endast tagit ställning till åberopad reell kompetens och konstaterat att ansökan i den delen kommit in för sent och inte kommer att behandlas. Hanteringen är inte förenlig med förvaltningslagens bestämmelser.

Att överklaganden av lärosätens beslut hanteras korrekt är av mycket stor betydelse för enskildas rättssäkerhet. Försvvarshögskolans handläggning i de redovisade ärendena är inte acceptabel och Universitetskanslersämbetet förutsätter att lärosätet i fortsättningen hanterar överklaganden i enlighet med förvaltningslagens regler.

Ett ärende (Ö 103/2011) innehåller en skrivelse ställd till ÖNH, rubricerad som *Överklagan av beslut*, som inkom till Försvvarshögskolan den 8 januari 2011. Ärendet avslutades den 13 maj 2011. Av handlingarna i ärendet går inte att utläsa hur ärendet har handlagts eller vilket beslut som legat till grund för att avsluta ärendet utan att överlämna det till ÖNH. I ärendehanteringssystemet finns antecknat följande. ”Ärendet avslutas. Personen har den 7/2 blivit kallad till test av

Rekryteringsmyndigheten. Testdag var den 23/2, men hon kom ej till test.” Efter tillsynsbesöket har Försvarshögskolan redovisat hanteringen av ärendet och bl.a. upplyst att det överklagade beslutet omprövats av högskolan. Då omprövningen medförde att Försvarshögskolan ändrade beslutet i enlighet med begärd ändring, överlämnades inte ärendet till ÖNH. Högskolan har anfört att det i efterhand kan konstateras att en utförligare anteckning av hur ärendet handlagts skulle ha lagts in i ärendet. Universitetskanslersämbetet instämmer i detta konstaterande.

Övriga överklaganden har alla överlämnats till ÖNH inom en vecka. I dessa fall uppfylls således JO:s norm för överlämnande av överklagande.

Överklagandehänvisningar

Högskoleverket har bett Försvarshögskolan att ge in kopior av samtliga typer av överklagandehänvisningar som förekommer inom högskolan. Högskoleverket har vidare frågat om högskolan har riktlinjer för hur överklaganden ska hanteras och, om så är fallet, bett högskolan att bifoga riktlinjerna. Högskoleverket har dessutom frågat om det alltid finns en överklagandehänvisning vid negativa beslut om examen och vid negativa beslut om tillgodoräknande.

Försvarshögskolan har bifogat mallar över de överklagandehänvisningar som förekommer vid högskolan och svarat bl.a. följande. HR-avdelningen har en handläggningsordning för överklagande av anställningsbeslut. I övrigt finns inga riktlinjer. Vid utbildning i förvaltningskunskap finns en punkt med genomgång av vad som gäller för överklaganden och hur de ska hanteras. Överklagandehänvisning lämnas vid negativt beslut som rör examen och tillgodoräknande. HR-avdelningen har en egen överklagandehänvisning för anställningsbeslut som följer med när anställningsbeslutet anslås. För övrig verksamhet finns det en mall för överklagandehänvisning. En överklagandehänvisning finns även i Antagningsordningen. Information om överklagande finns vidare i Utbildningskatalogen, som kommer att ses över och revideras.

Universitetskanslersämbetets bedömning

I 21 § förvaltningslagen anges bl.a. att om ett beslut går parten emot, och kan överklagas, ska parten underrättas om hur beslutet kan överklagas. Enligt bestämmelsen har myndigheter således en skyldighet att lämna en överklagandehänvisning. Av 23–25 §§ förvaltningslagen framgår hur beslut överklagas. Överklagandehänvisningen måste överensstämja med vad som föreskrivs i 23 § förvaltningslagen om hur ett beslut överklagas, t.ex. tiden för överklagandet och klagoskri-

velsens adressat. Av överklagandehänvisningen bör det också framgå att överklagandet ska vara ställt till den instans som ska pröva överklagandet. Anges överinstansen som skrivelsens adressat klargörs att det är fråga om ett överklagande och inte en önskan om att beslutsmyndigheten själv ska ompröva sitt beslut (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., 2007, s. 249).

Universitetskanslersämbetet har granskat den handläggningsrutin för överklagande av anställningsbeslut samt de mallar för överklagandehänvisningar som Försvarshögskolan har gett in till Högskoleverket. Ämbetet konstaterar att mallarna innehåller de uppgifter som krävs enligt förvaltningslagen. Mot bakgrund av ämbetets synpunkter på överklagade studentärenden i det föregående avsnittet vore det bra om motsvarande handläggningsrutin som finns i anställningsärenden även utarbetas för övriga ärendetyper som kan överklagas.

Universitetskanslersämbetet vill också påpeka att det inte är tillräckligt att överklagandehänvisningar återfinns i antagningsordning och utbildningskatalog. Överklagandehänvisning ska alltid ges i anslutning till beslutet.

Universitetskanslersämbetet noterar att utbildningskatalogen anger att ”du inte kan överklaga ett antagningsbeslut” (s. 91). Denna formulering är inte helt korrekt, eftersom beslut att inte anta någon till utbildning på grund av bristande behörighet kan överklagas. Detta framgår visserligen av nästa mening, men sammantaget blir texten något otydlig. Den aktuella formuleringen bör ses över eller helt utgå.

Upplysningsvis kan nämnas att hanteringen av överklaganden har behandlats i rapporten *Högskolornas handläggning av överklaganden* (Högskoleverkets rapport 2006:51 R).

Formella krav på högskolans beslut

Högskoleverket har frågat om Försvarshögskolan uppfyller de formella kraven på beslut som framgår av bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515) och förvaltningslagen (1986:223).

Försvarshögskolan har svarat att högskolan uppfyller dessa punkter. Information om handläggning av beslut finns i *Administrativa handboken* och utbildning i förvaltningskunskap innehåller bl.a. punkter som rör myndighetsutövning, beslutsfattande och överklaganden.

Högskoleverket (och därefter Universitetskanslersämbetet) har granskat tio slumpvis utvalda chefsbeslut från MVI och Ledningen för högskoleutbildning av officerarna.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Enligt 20 § myndighetsförordningen ska ärendena hos en myndighet avgöras efter föredragning. I arbetsordningen eller i särskilda beslut får myndigheten dock bestämma att ärenden som avgörs av någon annan person än myndighetens chef inte behöver föredras. Myndighetschefen får utan föredragning fatta beslut som inte kan skjutas upp till dess att ärendet har hunnit föredras.

Det framgår av 21 § myndighetsförordningen att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet
2. beslutets innehåll
3. vem som har fattat beslutet
4. vem som har varit föredragande
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Vid myndighetsutövning mot någon enskild är även bestämmelserna i 19–21 §§ förvaltningslagen tillämpliga. I sådana fall ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om beslutet rör tjänsteställning, antagning till frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom eller henne om dem i efterhand. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, ska en under rättelse lämnas om hur det kan överklagas och om eventuell avvikande mening.

Beslut av befattningshavare

De granskade chefsbesluten innehåller bl.a. uppgift om dagen för beslutet, beslutets innehåll och vem som har undertecknat besluten. Fem av besluten saknar dock uppgift om föredragande. Universitetskanslersämbetet förutsätter att högskolans beslut i fortsättningen uppfyller myndighetsförordningens krav på uppgift om föredragande.

Universitetskanslersämbetet har även i tidigare avsnitt lämnat vissa synpunkter i anslutning till myndighetsförordningens krav.

Författningenlig verksamhet

Högskoleverket har frågat vilka åtgärder Försvvarshögskolan vidtar för att säkerställa att verksamheten bedrivs författningenligt.

Försvarshögskolan har svarat följande. Försvarshögskolan har organiserat sin verksamhet utifrån de lagar och förordningar som gäller för högskolan samt efter de lokala regler avseende organisation, delegering och beslutanderätt som framgår av den arbetsordning som styrelsen har beslutat om. Samtliga för Försvarshögskolan styrande dokument är samlade i FHS ledningsordning. Det finns en förvaltare av ledningsordningen utsedd och revidering sker enligt en fastställd rutin. Detta ger en tydlig struktur för och transparens i högskolans ledning.

Granskning och uppföljning av verksamheten sker dels genom internrevisionen på uppdrag av styrelsen, dels genom interna utredningar där så är påkallat. Internrevisionen redovisar resultaten av granskningen till styrelsen. I förekommande fall uppdras rektor att vidta åtgärder och återkomma med information om vidtagna åtgärder. Vad gäller resultatet av interna utredningar uppdras rektor, i förekommande fall, berörd enhetschef att vidta åtgärder med återkoppling till rektor.

Respektive chef för organisationsenhet ansvarar för den interna kontrollen inom sin enhet.

Försvarshögskolan har arbetat mycket med att ta fram styrande dokument av olika slag (riktlinjer, arbetsordningar och handböcker) för att säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering av ärenden. Högskolan har även arbetat med olika utbildningsinsatser i bl.a. internstyrning, ekonomi och ekonomiadministration, förvaltningskunskap samt offentlighet och sekretess. För närvarande pågår även ett arbete med att ta fram ett introduktionsprogram för nyanställda där även förvaltnings- och myndighetsrelaterade frågor behandlas.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Av 3 § myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Det framgår av 2 kap. 2 § högskoleförordningen att det är styrelsen för högskolan som har detta ansvar.

Det som Försvarshögskolan har redovisat i sitt svar är grundläggande för att verksamheten bedrivs författningenligt. Universitetskanslersämbetet välkomnar högskolans arbete med nya styrande dokument och utbildningsinsatser. Intrycket från tillsynsbesöket är att arbetet på senare tid gett positiva resultat för den förvaltningsrättsliga standarden vid högskolan. Därmed skapas också goda förutsättningar för en rättssäker och författningenlig verksamhet.

Universitetskanslersämbetet utgår från att högskolan ser över de frågor som ämbetet har haft synpunkter på i de olika avsnitten. Rapporten kommer att följas upp.