

Högskolornas handläggning av tillgodoräknandeärenden – en vägledning



Högskolornas handläggning av tillgodoräknandeärenden – en vägledning

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2021

Författare: Jonas Nylinder och Jessica Levin

Diarienummer: 32-00497-20

Universitetskanslersämbetet • Hammarbybacken 31 • Box 6024, 121 06 Johanneshov
tfn 08-563 085 00 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Förkortningar.....	8
Inledning	9
Tillgodoräknande enligt högskoleförordningen	11
Utgångspunkter för prövningen	12
Studentbegreppet	12
Kravet på individuell prövning	14
Tillgodoräknande av utbildning enligt 6 kap. 6 § HF	15
Tillgodoräknande av utbildning och yrkesverksamhet enligt 6 kap. 7 § HF.....	16
Handläggningen.....	18
Utgångspunkter för handläggningen	18
Grunderna för god förvaltning	18
Allmänna krav på handläggningen.....	19
Ärendets inledande	22
Ansökans form.....	22
Ansökans innehåll.....	23
Åtgärder vid brister i ansökan	24
Registrering av ansökan	24
Ärendets beredning.....	25
Utredningsansvaret.....	26
Utredningen i tillgodoräknandeärenden	26
Remiss.....	28
Kommunikation	29
Beslut	30
Vem fattar beslut?.....	30
Dokumentation av beslut	31
Motivering av beslut.....	32
Underrättelse om beslut.....	34
Registrering av tillgodoräknande	35
Åtgärder efter att beslut har meddelats	36
Rättelse och ändring av beslut.....	36
Rättelse av skrivfel och liknande.....	36
Högskolans befogenhet att ändra beslut.....	36
Högskolans skyldighet att ändra ett beslut.....	37
När ett beslut får rättas och ändras.....	37

Överklagande.....	38
Högskolornas förhandsbesked om tillgodoräknande	39
Referenser	41

Förord

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har bl.a. till uppgift att ha tillsyn över universitet och högskolor. UKÄ och dess föregångare Högskoleverket har utfört uppgiften bl.a. genom att handlägga anmälningar mot lärosäten samt publicera rapporter och vägledningar på olika områden.

Den här vägledningen riktar sig framför allt till de anställda på statliga universitet och högskolor som handlägger ärenden om tillgodoräknanden. Det är UKÄ:s förhoppning att vägledningen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv ska underlätta handläggningen av dessa ärenden.

Synpunkter på ett utkast av vägledningen har lämnats av en referensgrupp med representanter från högskolesektorn. I referensgruppen har följande personer ingått: Louise Ahlström, studentrepresentant, Linnéuniversitetet, Jerker Dahne, avdelningschef vid Stockholms universitet, Stefan Hallstedt, utbildningshandläggare vid Högskolan i Halmstad, Hélen Karlsson, koordinator vid Linköpings universitet, och Elin Norberg, examenshandläggare vid Umeå universitet.

Sammanfattning

Den här vägledningen avser högskolornas handläggning av ansökningar om tillgodoräknande som sker under pågående studier.

Bestämmelser om när ett tillgodoräknande under pågående studier ska ske finns i högskoleförordningen. Det är alltså dessa bestämmelser som reglerar själva prövningen av en ansökan om tillgodoräknande. Ett krav för att ett tillgodoräknande ska komma i fråga är att den sökande är student. Om den sökande uppfyller kravet på att vara student, ska högskolan göra en individuell prövning av den sökandes kunskaper och färdigheter i förhållande till den utbildning mot vilken tillgodoräkandet ska ske.

Handläggningen av tillgodoräknandeärenden regleras inte i högskoleförordningen. Bestämmelser om detta finns i stället i förvaltningslagen. Ett grundläggande syfte med förvaltningslagen är att värna enskildas rättssäkerhet hos förvaltningsmyndigheter. I lagen finns bl.a. bestämmelser om grunderna för en god förvaltning, som krav på saklighet och objektivitet samt allmänna bestämmelser om handläggningen. Till de senare hör att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att påverka rättssäkerheten. Vad kravet på snabb handläggning innebär beror på omständigheterna i det enskilda ärendet. Som huvudregel får en handläggningstid på två månader anses uppfylla kravet på snabb handläggning.

Ett ärende om tillgodoräknande inleds med en ansökan från den enskilde. Det finns inga formkrav för hur en ansökan ska göras. Däremot ska en ansökan innehålla tillräckliga uppgifter för att högskolan ska kunna behandla den. Genom att ha särskilda ansökningsblanketter kan högskolan verka för att en ansökan innehåller de uppgifter som krävs.

Högskolan ansvarar för att ett ärende om tillgodoräknande blir tillräckligt utrett. Den sökande ska dock medverka till utredningen genom att så långt som möjligt lämna in det underlag som han eller hon vill använda som stöd för sin ansökan. Om det finns brister i det underlag den sökande lämnat in, ska högskolan uppmana den sökande att rätta till dem. Om bristerna trots detta kvarstår, får högskolan avgöra om högskolan själv ska hämta in det underlag som saknas eller om ärendet ska avgöras på befintligt underlag.

Innan högskolan fattar beslut i ärendet ska högskolan underrätta den sökande om allt material som är av betydelse för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig över detta, s.k. kommunikation. Undantag kan göras om kommunikationen är uppenbart obehövlig. Det

kan vara fallet om den sökande får fullt bifall till sin ansökan. Det saknas även ofta anledning att kommunicera material som den sökande själv gett in.

Ett beslut om tillgodoräknande ska dokumenteras, liksom andra skriftliga beslut. Av dokumentationen ska bl.a. framgå dagen för beslutet, vem som fattat beslutet och vad beslutet innehåller. Ett beslut om att en student får tillgodoräkna sig en utbildning ska även registreras i studieregistret, vilket bör ske så snart som möjligt efter det att studenten underrättats om beslutet.

Ett beslut om tillgodoräknande ska innehålla en motivering som anger vilka bestämmelser som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för högskolans ställningstagande. Utgångspunkten är att den sökande genom motiveringen ska förstå hur högskolan har resonerat för att komma fram till sitt beslut. Högskolan kan avstå från att motivera beslutet bara om det är uppenbart obehövt. Det kan vara fallet om den sökande får fullt bifall till sin ansökan.

Efter att högskolan har fattat beslut om tillgodoräknande, ska högskolan underrätta den sökande om beslutet. En sådan underrättelse ska ske så snart som möjligt efter att beslutet fattats, och bör i regel ske skriftligen genom att beslutet skickas till den sökande. Om högskolan helt eller delvis har avslagit ansökan, ska underrättelsen även innehålla information om hur det går till att överklaga beslutet.

Ett beslut om tillgodoräknande får alltid ändras innan det har meddelats. Efter att ett beslut har meddelats får högskolan enligt förvaltningslagen rätta skrivfel och andra förbiseendefel. Dessutom har högskolan både befogenhet och skyldighet att ändra ett beslut under vissa förutsättningar. Ett beslut får som huvudregel inte ändras till nackdel till den enskilde.

Det förekommer att högskolor lämnar besked om att ett tillgodoräknande kan komma i fråga innan en ansökan har gjorts. En högskola har ingen författningsreglerad skyldighet att lämna ett sådant förhandsbesked. Om ett förhandsbesked lämnas, är det inte heller bindande för högskolan vid den prövning som sker efter det att en ansökan har gjorts. Högskolan bör därför upplysa den enskilde om att förhandsbeskedet bara är ett preliminärt besked. För att den enskilde ska kunna planera för sina studier är det samtidigt viktigt att ett sådant besked innehåller korrekt information om de villkor som gäller för att ett tillgodoräknande ska kunna ske.

Förkortningar

Bet.	Betänkande
FL	Förvaltningslagen
HF	Högskoleförordningen
HL	Högskolelagen
JO	Justitieombudsmannen
Lissabon- konventionen	Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen
Prop.	Regeringens (respektive Kungl. Maj:ts) proposition
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen
SOU	Statens offentliga utredningar
UbU	Utbildningsutskottet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ÖNH	Överklagandenämnden för högskolan

Inledning

Den här vägledningen är avsedd att vara till stöd i högskolornas handläggning av tillgodoräknandeärenden. Bestämmelser om handläggningen finns i förvaltningslagen (2017:900), FL, och det är dessa bestämmelser som i huvudsak kommer att behandlas. Vägledningen gör inte anspråk på att ge en uttömmande beskrivning av förvaltningslagens bestämmelser eller de rättsliga frågor som kan uppkomma vid handläggningen av tillgodoräknandeärenden. I stället ger vägledningen en allmän beskrivning av de regler som styr handläggningen och hur de ska tillämpas. Syftet är att vägledningen ska kunna vara ett stöd för lärosätenas anställda och därigenom bidra till en rättssäker hantering av tillgodoräknandeärenden.

Vägledningen är begränsad till handläggningen av ansökningar om tillgodoräknande som sker under pågående studier enligt 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen (1993:100), HF. Det innebär att frågor om tillgodoräknande som sker enligt andra regler än 6 kap. HF inte tas upp, t.ex. tillgodoräknande av uppdragsutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Att vägledningen är inriktad på handläggningsfrågor innebär att frågor om hur en ansökan om tillgodoräknande ska bedömas i sak enligt 6 kap. 6–8 §§ HF inte kommer att beröras. UKÄ kan som tillsynsmyndighet inte ha några synpunkter på dessa frågor. Det är i stället Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) som i egenskap av överinstans ytterst har att ta ställning till hur en ansökan om tillgodoräknande ska bedömas. Men det är befogat att i vägledningen ha med en allmän redogörelse för högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande, bl.a. för att underlätta förståelsen för de handläggningsfrågor som tas upp.

Vägledningen inleds därför med en kortare redogörelse om tillgodoräknande och bestämmelserna i 6 kap. 6–8 §§ HF. Därefter redogörs för själva handläggningen av ärenden om tillgodoräknande enligt förvaltningslagens bestämmelser. Upplägget följer med några undantag förvaltningslagens struktur som i stort är avsedd att spegla gången i ett ärende från det att ärendet inleds fram till att ett beslut fattas och de åtgärder som därefter kan bli aktuella. Vägledningen avslutas med ett särskilt avsnitt om förhandsbesked om tillgodoräknande.

Det ska påpekas att flera av förvaltningslagens bestämmelser även gäller för beslut som fattas under handläggningen. Exempel på detta är kravet på kommunikation (25 § FL) och skyldigheten att motivera beslut (32 § FL). I tillgodoräknandeärenden förekommer troligen beslut under handläggningen i begränsad omfattning och kan då vara av enklare slag,

t.ex. beslut om att bevilja den sökande anstånd med att komma in med handlingar. De frågor som beslut under handläggningen kan ge upphov till kommer därför inte att tas upp.

Vägledningen gör fortlöpande hänvisningar till relevanta avgöranden från ÖNH samt ställningstaganden från UKÄ i form av tillsynsbeslut och tillsynsrapporter. ÖNH publicerar vägledande avgöranden på sin webbplats www.onh.se. UKÄ:s tillsynsrapporter och viktigare tillsynsbeslut är publicerade på UKÄ:s webbplats www.uka.se. När vägledningen hänvisar till beslut som inte har publicerats har detta särskilt angetts.

Det ska tilläggas att flera av de beslut och ställningstaganden som vägledningen hänvisar till avser tillämpningen av den äldre förvaltningslagen (1986:223). Dessa har dock bedömts ha betydelse även vid tillämpningen av den förvaltningslag som gäller nu.

Med ”högskola” avses i fortsättningen universitet och högskolor som omfattas av HL. Med ”sökande” avses den som ansöker om tillgodoräknande vid en sådan högskola.

Tillgodoräknande enligt högskoleförordningen

Den här vägledningen behandlar högskolornas handläggning av ansökningar om tillgodoräknanden under pågående studier. Med tillgodoräknande avses ett beslut om att en utbildning som en student tidigare har läst eller kunskaper eller färdigheter som studenten har förvärvat i sin yrkesverksamhet ska anses motsvara en annan utbildning. Ett beslut om tillgodoräknande är därmed ett erkännande av de kunskaper och färdigheter som en student besitter och innebär att studenten inte behöver genomgå den utbildning som dessa kunskaper eller färdigheter motsvarar.

Bestämmelser om tillgodoräknande under pågående studier finns i 6 kap. 6–8 §§ HF. Av 1 § samma kapitel framgår att bestämmelserna är avsedda att tillämpas vid studier som enligt högskoleförordningen bedrivs på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Bestämmelserna är även tillämpliga på flera utbildningar som ges enligt särskilda förordningar. Detta gäller t.ex. förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen som hänvisar till högskoleförordningens bestämmelser.

Bestämmelserna i 6 kap. 6 § HF knyter an till Europarådets och Unescos konvention från 1997 om erkännande av kvalifikationer, den s.k. Lissabonkonventionen.¹ Lissabonkonventionen reglerar ömsesidigt akademiskt erkännande av utbildning. I dagsläget har 54 länder ratificerat konventionen, däribland Sverige.²

Lissabonkonventionen bygger på att ett erkännande av utbildning ska vara generöst och flexibelt. Detta har även varit en utgångspunkt för de nationella bestämmelserna om tillgodoräknande.³ Syftet är att underlätta studenternas rörlighet och att främja det livslånga lärandet. Ett tillgodoräknande främjar även en effektiv resursanvändning genom att studenten därigenom kan förkorta sin studietid.⁴

¹ SÖ 2001:46 *Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen.*

² En förteckning över vilka länder som omfattas av konventionen finns på Europarådets webbplats https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165/signatures?p_auth=tfCETxR.

³ Se prop. 1992/93:1 s. 36 och 1992/93:UbU3 s. 28.

⁴ Se prop. 2001/02:15 s. 78.

Utgångspunkter för prövningen

Bestämmelser: 6 kap. 6–8 §§ HF

En ansökan om tillgodoräknande prövas utifrån bestämmelserna i 6 kap. 6–8 §§ HF. En förutsättning för att ett tillgodoräknande ska komma i fråga är att den sökande är student. Om detta krav är uppfyllt ska högskolan göra en individuell prövning om den sökandes kunskaper och färdigheter kan godtas för ett tillgodoräknande enligt 6 kap. 6 § eller 7 § HF. Vilken bestämmelse som är tillämplig beror bl.a. på vilken slags utbildning studenten hänvisar till och var studenten har läst utbildningen. Hur bedömningen ska gå till skiljer sig något åt mellan de olika bestämmelserna.

Detta avsnitt tar i korthet upp dessa utgångspunkter. För närmare vägledning om prövningen av tillgodoräknandearenden hänvisas till ÖNH:s praxis. Som stöd för prövningen enligt 6 kap. 6 § HF finns även den s.k. EAR HEI-manualen.⁵ Manualen tar sin utgångspunkt i Lissabonkonventionens principer och riktar sig till högskolepersonal som arbetar med frågor om erkännande av utbildning. Som framgår av manualen finns det tilläggsdokument till Lissabonkonventionen bl.a. i form av rekommendationer.⁶ Till konventionen finns även en förklarande rapport med kommentarer till konventionens bestämmelser.⁷

Studentbegreppet

I 6 kap. 8 § HF anges att endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande. Med student avses enligt 1 kap. 4 § HF den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, om inte annat anges särskilt.⁸ Även doktorander som är antagna till och bedriver utbildning på forskarnivå är studenter.

Studentbegreppet gäller inte i förhållande till lärosätena generellt, utan en person är alltid student vid ett specifikt lärosäte. Kravet på att den sökande ska vara student innebär därmed att den sökande ska vara antagen till en utbildning vid den högskola där ansökan om

⁵ Nuffic (2020): *The European Recognition Manual for Higher Education institutions*. Manualen finns tillgänglig på Universitets- och högskolerådets webbplats, där även den andra upplagan av manualen finns i svensk översättning: <https://www.uhr.se/bedomning-av-utlandsk-utbildning/Lankar-och-verktyg/EAR-manualen>.

⁶ A.a. s. 13. Tilläggsdokumenten finns tillgängliga på Europarådets webbplats: <https://www.coe.int/en/web/higher-education-and-research/lisbon-recognition-convention>.

⁷ Council of Europe (1997): *Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/165>.

⁸ I 6 kap. 11 c § HF finns särskilda bestämmelser om att en studerande som läser på en utbildning som leder till en gemensam examen under vissa förutsättningar ska anses vara student. Den frågan behandlas inte närmare i den här vägledningen.

tillgodoräknande görs.⁹ Däremot krävs inte att den sökande ska vara antagen till just den utbildning som ansökan avser, för att ett tillgodoräknande ska kunna komma i fråga.¹⁰

Förutom att vara antagen till en utbildning krävs även att den sökande bedriver högskoleutbildning vid högskolan för att den sökande ska vara student. Enligt ÖNH förutsätter detta att den sökande på något sätt har varit aktiv på utbildningen efter att ha blivit antagen. Att den sökande antagits till en utbildning men därefter inte påbörjat några studier är därmed inte tillräckligt för att han eller hon ska anses vara student.¹¹

En särskild fråga är hur länge en person ska anses vara student. T.ex. förekommer det att en person som antagits till en utbildning påbörjar sina studier men att dessa därefter avstannar. ÖNH har framhållit att det kan finnas många orsaker till att studier fördröjs utan att för den skull vara avslutade. Enligt nämnden måste det i sådana fall därför i regel finnas någon ytterligare omständighet förutom tidsaspekten som talar för att den sökande inte längre bedriver studier.¹² Vad denna ytterligare omständighet kan vara får bedömas från fall till fall. I nämndens praxis har den omständigheten att en sökande har tagit ut ett utbildningsbevis ansetts medföra att den sökande inte längre ska anses vara student vid högskolan.¹³

Beslut från ÖNH

- En sökande överklagade ett beslut från ett universitet att delvis avslå en ansökan om tillgodoräknande. ÖNH konstaterade att den sökande var antagen till och bedrev studier vid dåvarande Lärarhögskolan i Stockholm och inte vid Stockholms universitet, som dock anordnade utbildningen praktiskt. ÖNH fann att den sökande inte var student vid universitetet utan vid Lärarhögskolan och att det senare lärosätet därför skulle ha fattat beslut om tillgodoräknande (beslut den 19 maj 2006, reg.nr 41-209-06).
- Ett lärosäte avslö en ansökan om tillgodoräknande och angav att den sökande inte var student på det program som ansökan avsåg. ÖNH fann att det inte finns möjlighet för ett lärosäte att avslå en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att studenten inte är antagen till den utbildningen ansökan avser. Nämnden undanröjde därför beslutet och visade ärendet åter till lärosätet för prövning i sak (beslut den 18 januari 2019, reg.nr 241-1312-18).

⁹ Se ÖNH:s beslut den 19 maj 2006, reg.nr 41-209-06.

¹⁰ Se ÖNH:s beslut den 18 januari 2019, reg.nr 241-1312-18.

¹¹ Se ÖNH:s beslut den 13 maj 2016, reg.nr 241-193-16.

¹² Se ÖNH:s beslut den 11 april 2008, reg.nr 41-180-08.

¹³ Se ÖNH:s beslut den 16 oktober 2020, reg.nr 241-1105-20 och den 20 november 2020 reg.nr 241-1742-20.

- Högskolan avslag den sökandes ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att den sökande inte var student. Såvitt framgick av handlingarna hade den sökande antagits till en kurs och tackat ja till den, men därefter inte faktiskt påbörjat kursen. Nämnden menade att uttrycket ”bedriver högskoleutbildning” får anses förutsätta att den enskilde på något sätt har varit aktiv på en kurs. Att enbart tacka ja till en kurs som man antagits till är inte tillräckligt för detta. ÖNH fann därför att den sökande inte kunde anses vara student vid högskolan (beslut den 13 maj 2016, reg.nr 241-193-16, opublicerat).
- Högskolan avslag en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att den sökande inte längre bedrev studier vid lärosätet och därmed inte längre var student. ÖNH menade att det förutom tidsaspekten i regel måste föreligga någon ytterligare omständighet för att en person inte längre ska anses bedriva studier. Eftersom lärosätet inte hade anfört någon sådan omständighet, undanröjde nämnden beslutet (beslut den 11 april 2008, reg.nr 41-180-08).
- Den sökande hade inte bedrivit några studier vid högskolan efter att ha tagit ut sin examen och var vid tidpunkten för högskolans beslut att avslå ansökan om tillgodoräknande inte antagen till någon annan utbildning där. ÖNH ansåg att den sökande inte var student och avslag överklagandet (beslut den 20 november 2020, reg.nr. 241-1742-20, opublicerat).

Kravet på individuell prövning

Om den sökande uppfyller kravet på att vara student, ska högskolan enligt 6 kap. 8 § HF pröva om den tidigare utbildningen eller yrkesverksamheten kan godtas för ett tillgodoräknande. ÖNH har i flera avgöranden slagit fast att högskoleförordningens bestämmelser innebär att det alltid ska göras en individuell prövning av studentens kunskaper och färdigheter i förhållande till den utbildning mot vilken ett tillgodoräknande ska ske. Något utrymme för att avslå en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till generella ställningstaganden av lärosätet eller lokala regler finns inte. Det gäller oavsett om ansökan ska prövas utifrån bestämmelsen i 6 kap. 6 § eller 7 § HF.

Beslut från ÖNH

- Lärosätet avslag en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att de kurser den sökande önskade få tillgodoräknade hade ingått i den behörighetsgivande utbildningen för det program som studenten läste på. ÖNH fann att detta inte utgjorde skäl för att avstå från att pröva en ansökan och framhöll att det alltid ska göras en individuell bedömning av studentens kunskaper och färdigheter (beslut den 18 januari 2019, reg.nr 241-1377-18).

- Lärosätet avslog en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att tillgodoräknande skulle göras mot examen. ÖNH konstaterade att någon sådan begränsning inte finns i högskoleförordningens bestämmelser (beslut den 25 augusti 2017, reg.nr 241-559-17).
- Lärosätet avslog en ansökan om tillgodoräknande eftersom högskoleförordningen tolkades som att det inte var möjligt att tillgodoräkna delkurser. ÖNH fann att det saknas stöd för den tolkningen av högskoleförordningens bestämmelser (beslut den 5 februari 2018, reg.nr 41-35-05).

Beslut från UKÄ

- Ett lärosäte hade i sitt styrdokument om tillgodoräknande angett att en kurs som ska ingå i en examen bara hanteras i samband med examensansökan och inte under pågående utbildning. UKÄ framhöll att det inte finns några hinder mot att ansöka om tillgodoräknande under pågående utbildning och att högskolan enligt 6 kap. 8 § HF är skyldig att pröva om en tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för ett tillgodoräknande (UKÄ:s rapport 2018:9 *Tillsyn av regel tillämpningen på Gymnastik och idrottshögskolan* s. 10).

Tillgodoräknande av utbildning enligt 6 kap. 6 § HF

Enligt 6 kap. 6 § första stycket HF har en student som har gått igenom en viss högskoleutbildning med godkänt resultat rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola.

Bestämmelsen omfattar ansökningar om tillgodoräknande av svenska högskoleutbildningar som en student har läst vid ett annat svenskt lärosäte än det där ansökan görs. Om ansökan avser tillgodoräknande av högskolans egen utbildning, ska prövningen i regel ske utifrån bestämmelsen i 6 kap. 7 § HF.¹⁴

Av 6 kap. 6 § andra stycket HF framgår att bestämmelsen även omfattar utländska utbildningar som studenten har läst med godkänt resultat vid ett universitet eller annan lärosätesanstalt i de nordiska länderna eller hos den som är part i Lissabonkonventionen. Bestämmelsen är även tillämplig på utbildningar som har lästs vid den numera nedlagda Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap.

För att en utbildning ska kunna godtas för ett tillgodoräknande krävs enligt bestämmelsen att studenten ska ha genomfört utbildningen med godkänt resultat. I övrigt saknar det betydelse vilket betyg studenten har fått på utbildningen för att ett tillgodoräknande ska kunna komma ifråga.

¹⁴ Se ÖNH:s beslut den 18 mars 2005 reg.nr 41-1070-04. Nämnden angav i beslutet att om det framkommer särskilda omständigheter bör en generösare prövning kunna ske enligt grunderna för 6 kap. 6 § HF.

En högskola som prövar en ansökan om tillgodoräknande saknar även möjlighet att göra en ny bedömning av betyget på den utbildning som studenten önskar få tillgodoräknad.¹⁵

Enligt 6 kap. 6 § HF har en student rätt att få en utbildning tillgodoräknad, om det inte finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Uttrycket ”väsentlig skillnad” anknyter till Lissabonkonventionens bestämmelser om erkännande av utländsk utbildning. Utgångspunkten är att en utbildning som omfattas av bestämmelsen ska godtas för ett tillgodoräknande. Det är bara om den utbildning som studenten vill tillgodoräkna sig och högskolans egen utbildning väsentligen skiljer sig åt som ett tillgodoräknande kan vägras. Det är högskolan som har bevisbördan för att en sådan skillnad finns. Om en väsentlig skillnad inte kan påvisas ska utbildningen godtas för ett tillgodoräknande.

Varken Lissabonkonventionen eller högskoleförordningen innehåller någon förklaring av begreppet ”väsentlig skillnad”. En närmare redogörelse för begreppet finns i den förklarande rapporten till Lissabonkonventionen och i den ovan nämnda EAR HEI-manualen.¹⁶

Beslut från ÖNH

- ÖNH fann att högskolan inte hade visat att det fanns en väsentlig skillnad mellan de kurser som studentens ansökan om tillgodoräknande avsåg och att studenten därför hade rätt att tillgodoräkna sig den aktuella kursen (beslut den 24 januari 2003, reg.nr 41-963-02).
- Lärosätet avslög en ansökan om tillgodoräknande av ett examensarbete med hänvisning till att arbetet uppvisade bristande kvalitet i vissa hänseenden. ÖNH slog fast att lärosätet saknade stöd för att göra en omprövning av den sökandes betyg i samband med prövningen av ansökan. Eftersom lärosätet inte hade visat att det fanns någon väsentlig skillnad mellan de aktuella utbildningarna, bifölls överklagandet (beslut den 17 maj 2013, reg.nr 241-331-13).

Tillgodoräknande av utbildning och yrkesverksamhet enligt 6 kap. 7 § HF

Enligt 6 kap. 7 § HF har en student rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än den som avses i 6 § eller kunskaper och färdigheter som förvärvats genom yrkesverksamhet.

¹⁵ Se ÖNH:s beslut den 17 maj 2013, reg.nr 241-331-13.

¹⁶ Se Council of Europe (1997) *Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*, s. 17–18, och Nuffic (2020): *The European Recognition Manual for Higher Education institutions*, s. 56–60.

Bestämmelsen omfattar bl.a. tillgodoräknande av utländsk högskoleutbildning som inte omfattas av Lissabonkonventionen eller svensk högskoleutbildning som studenten har läst vid det lärosäte där ansökan om tillgodoräknande görs.¹⁷ Det kan även vara fråga om en annan utbildning än en högskoleutbildning. Bestämmelsen ställer inte upp några formella begränsningar för vilken utbildning som kan komma i fråga för ett tillgodoräknande. Om utbildningen kan godtas för ett tillgodoräknande får i stället prövas inom ramen för den motsvarandebedömning som ska ske enligt bestämmelsen.

Vid sidan av utbildning kan ett tillgodoräknande enligt 6 kap. 7 § HF även ske av kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. Det är vanligt att tidigare yrkesverksamhet åberopas för tillgodoräknande mot verksamhetsförlagd utbildning och andra utbildningar med praktiska inslag. Det finns dock inget hinder mot att tillgodoräkna yrkesverksamhet även mot utbildningar med en annan inriktning. Det finns inte heller något hinder mot att den sökande hänvisar till både yrkesverksamhet och tidigare utbildning till stöd för att ett tillgodoräknande ska ske.

För att ett tillgodoräknande ska kunna ske krävs enligt 6 kap. 7 § HF att de kunskaper och färdigheter som studenten hänvisar till är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning som de är avsedda att tillgodoräknas mot.

Bestämmelsen har en mindre förmånlig utformning för studenten jämfört med 6 kap. 6 § HF. Uttrycket ”i huvudsak svarar mot” innebär visserligen att det inte behöver finnas någon fullständig överensstämmelse mellan studentens kunskaper och färdigheter och den utbildning mot vilket ett tillgodoräknande ska ske. Bestämmelsen innehåller dock inte någon bevisbörderegler som innebär att högskolan ska visa på en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Enligt ÖNH får frågan om ett tillgodoräknande kan ske i stället avgöras utifrån en allmän bedömning av vad som kommit fram genom utredningen.¹⁸

Beslut från ÖNH

- En student ansökte om tillgodoräknande av en utbildning som studenten läst vid det lärosäte där ansökan gjordes. ÖNH fann att 6 kap. 7 § HF (dåvarande 6 kap. 13 § HF) skulle tillämpas vid prövningen av tillgodoräknanden av utbildningar inom ett och samma lärosäte. Nämnden uttalade samtidigt att om det framkommer särskilda omständigheter i ett ärende bör en generösare prövning kunna ske enligt grunderna för 6 kap. 6 § HF (dåvarande 6 kap. 12 § HF), (beslut den 18 mars 2005, reg.nr 41-1070-04).

¹⁷ Se ÖNH:s beslut den 18 mars 2005, reg.nr 41-1070-04.

¹⁸ Se ÖNH:s beslut den 18 mars 2005, reg.nr 41-1070-04.

Handläggningen

Utgångspunkter för handläggningen

Bestämmelser: 5–18 §§ FL

Handläggning är de åtgärder som en högskola genomför från det att ett ärende om tillgodoräknande inleds fram till att det avslutas. Bestämmelser om handläggningen finns i förvaltningslagen (FL) och är en minimistandard för hur handläggningen ska ske. Bestämmelsernas grundläggande syfte är att värna den enskildes rättssäkerhet i förvaltningsförfarandet. Ett annat syfte är att tyngdpunkten i förfarandet ska ligga i första instans, vilket bl.a. innebär att ett ärende om tillgodoräknande ska vara tillräckligt utrett när högskolan prövar ärendet (se nedan i avsnittet *Utredningen*).¹⁹

Grunderna för god förvaltning

I 5–8 §§ FL finns bestämmelser om grunderna för god förvaltning som slår fast vissa grundläggande rättsliga principer och förhållningssätt. Bestämmelserna gäller för all förvaltningsverksamhet och inte bara ärendehandläggning.

Till grunderna för god förvaltning hör bl.a. principerna om legalitet och objektivitet (5 § FL). Legalitetsprincipen innebär att en myndighets åtgärd ska ha stöd i rättsordningen, medan objektivitetsprincipen är ett krav på saklighet och opartiskhet. Detta betyder bl.a. att en högskola vid prövningen av en ansökan om tillgodoräknande ska utgå från det krav som anges i högskoleförordningen utan att ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.

Myndigheter har även en allmän serviceskyldighet (6 § FL), som innebär att en högskola i lämplig utsträckning ska ge den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Detta kan t.ex. bestå i upplysningar om hur man gör en ansökan och vilka handlingar som bör bifogas till en sådan.²⁰ Grunderna för god förvaltning innebär även att högskolan ska vara tillgänglig för kontakter med den enskilde (7 § FL) och samverka med andra myndigheter inom ramen för sitt verksamhetsområde (8 § FL).

¹⁹ Se prop. 2016/17:180 s. 148.

²⁰ Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 64.

Allmänna krav på handläggningen

I 9–18 §§ FL finns bestämmelser som anger vissa allmänna krav som gäller för själva handläggningen av ärenden.

Kraven på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning

I 9 § första stycket FL anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att påverka rättssäkerheten.

Att handläggningen ska vara enkel och snabb innebär bl.a. att handläggningen inte ska belastas med onödiga utredningsåtgärder. Högskolan har också ett ansvar för att aktivt driva ärendet till ett avgörande. Att en sökande förhåller sig passiv, t.ex. genom att inte komma in med begärt underlag, tar inte ifrån högskolan det ansvaret. Högskolan kan i sådana fall ge den sökande tillfälle att inom en viss tid lämna in begärt underlag med upplysning om att ärendet därefter kan komma att avgöras på befintligt underlag.

Det är inte närmare reglerat hur lång handläggningstiden från ansökan till beslut ska vara för att uppfylla kravet på snabb handläggning. Frågan får i stället bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Enligt UKÄ får en handläggningstid på två månader (9 veckor) i normalfallet anses uppfylla kravet på snabb handläggning.²¹ Längre handläggningstider kan dock godtas, t.ex. i ärenden som kräver mer omfattande utredningsåtgärder. Att ett ärende ska handläggas snabbt innebär samtidigt att ärendet bör avgöras så snart som möjligt efter att beredningen är klar.²² Kravet på snabb handläggning kan därmed i vissa fall innebära en kortare handläggningstid än två månader. Detta kan vara fallet om det redan när ansökan sker står klart att den inte kan beviljas, t.ex. därför att den sökande inte uppfyller kravet på att vara student.

Beslut från UKÄ

- Efter att en student som ansökt om tillgodoräknande inte kommit in med begärda kompletteringar, lät lärosätet bli att vidta några handläggningsåtgärder och att fatta beslut i ärendet. UKÄ påminde om vikten att en myndighet noga bevakar om begärda kompletteringar har kommit in för att undvika onödigt långa handläggningstider. I lärosätets egna rutiner angavs också bl.a. ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt och att högskolan skulle påpeka för den sökande när ansökan var ofullständig och i så fall begära in kompletteringar inom viss utsatt tid. UKÄ kritiserade lärosätet för att i strid med sina egna rutiner ha låtit bli att vidta

²¹ Se t.ex. UKÄ:s rapporter 2019:10 *Tillsyn av regeltillämpningen vid Kungl. Musikhögskolan*, s. 11 och 2020:13 *Tillsyn av regeltillämpningen vid Högskolan i Halmstad*, s. 16.

²² Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 80.

handläggningsåtgärder och fatta beslut i ärendet (tillsynsbeslut den 28 juni 2017, reg.nr 31-00073-17, opublicerat).

Åtgärder om handläggningen försenas

Om en högskola bedömer att ett avgörande kommer att bli väsentligt försenat, ska högskolan enligt 11 § FL underrätta den sökande om detta och även redovisa anledningen till förseningen.

Informationsskyldigheten är begränsad till väsentliga förseningar. En högskola är därmed inte skyldig att informera den sökande om varje försening i handläggningen. Vad som är en väsentlig försening får bedömas från fall till fall, men om högskolan har angett en normalt tid för handläggningen kan den tjäna som utgångspunkt för bedömningen.²³

Om högskolan inte har avgjort ett ärende inom sex månader får den sökande, enligt 12 § FL, begära att högskolan ska avgöra ärendet. En sådan begäran ska ske skriftligen och får bara ske vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Om den sökande begär att högskolan ska avgöra ärendet, ska högskolan inom fyra veckor från den dag begäran kom in antingen avgöra ärendet eller avslå begäran i ett särskilt beslut.

Högskolans beslut att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras kan överklagas till ÖNH (12 § FL). Om ÖNH bifaller den sökandes överklagande, ska nämnden besluta att förelägga högskolan att avgöra ärendet snarast eller inom den tid som nämnden bestämmer (49 § FL).

Handläggningens form

I 9 § andra stycket FL anges att handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Vid bedömningen av om muntlig handläggning är lämplig ska hänsyn tas till den sökandes önskemål. Det är dock alltid ytterst myndigheten, i detta fall högskolan, som avgör handläggningens form.²⁴

I tillgodoräknandeärenden är det troligen sällan aktuellt att besluta om muntlig handläggning. Detta utesluter inte att muntliga inslag kan förekomma, t.ex. i form av telefonkontakter. Kravet på skriftlighet hindrar inte heller att högskolan använder digitala kommunikationstjänster i sin kommunikation med den sökande, t.ex. e-post.

I 24 § FL finns en särskild bestämmelse som ger den sökande rätt att lämna muntliga uppgifter under beredningsstadiet av ett ärende, om det inte framstår som obehövt. Det är högskolan som bestämmer hur de muntliga uppgifterna ska lämnas, t.ex. via telefon. Om de uppgifter den sökande vill lämna är omfattande eller komplicerade, kan högskolan

²³ Se prop. 2016/17:180 s. 296.

²⁴ A.a. s. 294.

begära att den sökande kompletterar de muntliga uppgifterna genom att lämna in ett skriftligt underlag.²⁵

Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Om en sökande lämnar uppgifter muntligen som har betydelse för beslutet ska uppgifterna alltså dokumenteras.

Bestämmelsen innebär inte något krav på att de uppgifter som lämnas måste återges i detalj, utan detta kan ske i ett sammandrag i form av en tjänsteanteckning.²⁶ Dokumentation ska enligt bestämmelsen göras snarast efter det att uppgifterna lämnats och det ska framgå när dokumentationen har gjorts och av vem.

Tolkning och översättning

Språket i offentlig verksamhet är svenska. Detta framgår av 10 § språklagen (2009:600). I 13 § FL finns bestämmelser som ställer krav på att en myndighet i vissa fall ska anlita tolk eller översätta handlingar. Bestämmelsen har en något annorlunda lydelse jämfört med den tidigare bestämmelsen i 8 § i den äldre förvaltningslagen (1986:223).

Enligt 13 § FL ska en myndighet anlita tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Det är högskolan som bedömer om det finns behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet.

I tillgodoräknandeärenden bör det sällan vara aktuellt att anlita tolk, dels eftersom handläggningen är skriftlig, dels eftersom utländska studenter vanligen behärskar engelska. När det gäller översättning kan högskolan underlätta kommunikationen med utländska studenter genom att t.ex. erbjuda ansökningsblanketter på engelska.²⁷ Däremot ska beslut som fattas i ärendet alltid skrivas på svenska, som vid behov får översättas till engelska.²⁸

En särskild fråga är om högskolan är skyldig att översätta handlingar som den sökande lämnar in till stöd för sin ansökan eller om den sökande själv ansvarar för att göra och bekosta en översättning av handlingarna.

Behovskriteriet i 13 FL ger utrymme avstå från att översätta handlingar ”i ärenden av mindre vikt för den enskilde, där kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå ta till vara sin rätt.”²⁹ Det finns inga avgöranden eller andra ställningstaganden som närmare anger vad detta innebär i

²⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 310.

²⁶ A.a. s. 314.

²⁷ Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 109.

²⁸ Se prop. 2008/09:153 s. 29.

²⁹ Prop. 2016/17:180 s. 299.

ärenden om tillgodoräkningen. Bestämmelsen i 13 § FL är dock inte avsedd att innebära någon skärpning i förhållande till den praxis som gällt enligt den tidigare förvaltningslagen.³⁰ Det ska påpekas att högskolan vid behovsbedömningen även kan väga in dess egen möjlighet att tillgodogöra sig det främmande språket. Frågan blir därmed främst aktuell i fall där de handlingar den sökande ger in är skrivna på ett språk som högskolans personal inte behärskar.

Enligt 13 § andra stycket gäller kravet på tolk och översättning även när högskolan har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Övrigt

De allmänna kraven på handläggning omfattar även bestämmelser om partsinsyn (10 §), ombud och biträde (14–15 §§) och jäv (16–18 §§). Bestämmelserna bedöms inte resa några särskilda frågor för ärenden om tillgodoräkning.

Ärendets inledande

Bestämmelser: 19, 20, 22 och 27 §§ FL

Enligt 19 § första stycket FL kan en enskild inleda ett ärende hos en förvaltningsmyndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Ett ärende om tillgodoräkning inleds genom att den enskilde ansöker om tillgodoräkning hos högskolan.

Ansökans form

Varken förvaltningslagen eller högskoleförordningen ställer några krav på att en ansökan ska ha en viss form. En högskola kan därför inte kräva att en ansökan om tillgodoräkning ska ske på ett visst sätt för att ett ärende ska inledas.

Avsaknaden av formkrav hindrar inte att högskolan anger att de sökande bör ansöka på ett visst sätt, t.ex. använda ett särskilt framtaget ansökningsformulär eller en digital tjänst.³¹ Detta kan tvärtom vara till fördel för handläggningen, eftersom högskolan därigenom kan verka för att ansökan redan från början innehåller de uppgifter och underlag som

³⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 85–86. Frågan om en myndighets skyldighet att översätta handlingar enligt 8 § äldre förvaltningslagen tas bl.a. upp i JO 2006/07 s. 351.

³¹ A.a. s. 305.

behövs. Däremot kan högskolan inte neka att ta emot en ansökan om den sökande väljer att ansöka på annat sätt.

Att det inte finns några formkrav på ansökan innebär att ett ärende om tillgodoräknande även kan inledas muntligen. En muntlig ansökan ska i så fall dokumenteras enligt 27 § FL. Att ett ärende kan inledas muntligen innebär dock inte att den sökande har någon ovillkorlig rätt att lämna uppgifter muntligen under den fortsatta handläggningen, t.ex. vid en komplettering av ansökan (se ovan avsnittet *Handläggningens form*).

Beslut från ÖNH

- Ett lärosäte avvisade en ansökan om tillgodoräknande, eftersom handlingarna inte kommit in på papper utan bara elektroniskt. ÖNH konstaterade att varken högskoleförordningen eller någon annan författning ställer upp några formkrav på en ansökan om tillgodoräknande och att lärosätet därmed saknade stöd för sitt beslut att inte pröva ansökan (beslut den 18 september 2015, reg.nr 241-748-15, opublicerat avgörande).

Beslut från UKÄ

- UKÄ har inom ramen för sin lärosätetillsyn vid flera tillfällen haft synpunkter på att lärosätena i rutindokument angett att en ansökan om tillgodoräknande ska göras skriftligen eller på en blankett som lärosätena tagit fram. UKÄ konstaterade att lärosätena saknar bemyndigande att bestämma hur en ansökan om tillgodoräknande ska göras. UKÄ hade dock inget att invända mot att lärosätena tillhandahöll särskilda blanketter och angav att lärosätena i så fall hade möjlighet att ange att blanketterna bör användas (se t.ex. rapport 2018:13 *Tillsyn av regeltillämpningen på Sveriges lantbruksuniversitet*, s. 10, rapport 2019:9 *Tillsyn av regeltillämpningen på Kungl. Konsthögskolan*, s. 10 och rapport 2019:19 *Tillsyn av regeltillämpningen vid Göteborgs universitet*, s. 12).

Ansökans innehåll

Av 19 § första stycket FL framgår att en ansökan ska innehålla uppgifter om den sökandes identitet och den information som behövs för att högskolan ska kunna komma i kontakt med studenten. Uppgifter om identitet kan avse namn och personnummer, medan kontaktuppgifter kan avse adress eller digitala kontaktvägar, t.ex. e-postadress.³²

Enligt bestämmelsens andra stycke ska det av ansökan även framgå vad ärendet gäller och vad den sökande vill att högskolan ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den

³² A.a. s. 133.

sökandes begäran, om det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen innebär att ansökan ska innehålla tillräcklig information om vad saken gäller för att högskolan ska kunna behandla ansökan.³³ I tillgodoräknandeärenden bör detta som huvudregel innebära att det av ansökan framgår vilken utbildning eller andra kunskaper och färdigheter den sökande önskar tillgodoräkna sig och mot vilken utbildning detta ska ske.

Åtgärder vid brister i ansökan

Om innehållet i en ansökan är ofullständigt eller oklart, ska högskolan inom ramen för sin serviceskyldighet i första hand hjälpa den sökande att åtgärda det. Detta framgår av 20 § första stycket FL. Hjälpen kan ges muntligen eller genom att högskolan skickar en skriftlig underrättelse till den sökande.

Om bristerna i ansökan kvarstår får högskolan förelägga, dvs. uppmana den sökande att avhjälpa bristerna, om dessa medför att ansökan inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Bestämmelser om detta finns i 20 § andra stycket FL. Ett föreläggande ska bara användas vid sådana kvalificerade brister som medför att högskolan över huvud taget saknar möjlighet att ta ställning till ansökan. I föreläggandet ska högskolan informera om att följderna av att föreläggandet inte följs kan bli att ansökan inte tas upp till prövning.

Det hör troligen till undantagsfallen att en ansökan, trots högskolans hjälp, har sådana brister att den inte kan tas upp till prövning. Detta utesluter inte att en ansökan kan innehålla andra brister, t.ex. i den dokumentation som den sökande lämnar in till stöd för sin ansökan. Att det inte finns något sådant underlag hindrar inte att en ansökan tas upp till prövning, men kan i stället medföra att högskolans prövning leder till att ansökan avslås. I 23 § FL finns särskilda bestämmelser om utredningen och den sökandes skyldighet att medverka till denna (se nedan under avsnittet *Utredningen*).

Registrering av ansökan

En ansökan om tillgodoräknande ska liksom andra allmänna handlingar registreras. Bestämmelser om detta finns i 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av registreringen ska bl.a. framgå datum när handlingen kom in och avsändare (2 §). Enligt 22 § FL har en ansökan och andra handlingar kommit in till en myndighet den dag som handlingen når myndigheten eller en behörig befattningshavare. Handlingar som har kommit in elektroniskt anses som inkomna när de

³³ A.a. s. 134.

finns tillgängliga för myndigheten eller behörig befattningshavare på myndighetens server.³⁴

Beslut från UKÄ

- UKÄ har inom ramen för sin lärosätetillsyn uppmärksammat att ansökningar har saknats i ärenden om tillgodoräknanden som UKÄ granskat. UKÄ, som hänvisade till 5 kap. 1 § OSL och 27 § FL, utgick från att lärosätena såg till att säkerställa att samtliga ansökningar om tillgodoräknande dokumenterades och bevarades på ett korrekt sätt (se t.ex. rapport 2020:07 *Tillsyn av regeltillämpningen på Uppsala universitet*, s. 13, och rapport 2019:8 *Tillsyn av regeltillämpningen på Konstfack*, s. 11).
- I ett ärende om tillgodoräknande som UKÄ har granskat saknades en dokumenterad ansökan från studenten. Av handlingarna framgick att ärendet hade initierats av studenten per telefon. UKÄ framhöll bl.a. att en myndighet enligt 27 § FL är skyldig att dokumentera uppgifter som den får på annat sätt än genom en handling om uppgifterna kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. Om studenten muntligen ansöker om tillgodoräknande bör högskolan dokumentera bl.a. vad den sökande har begärt (rapport 2020:13 *Tillsyn av regeltillämpningen vid Högskolan i Halmstad*, s. 15).

Ärendets beredning

Bestämmelser: 23–27 §§ FL

Beredningen syftar till att förse högskolan med tillräckligt underlag för att kunna fatta ett beslut i ärendet.³⁵ Som tidigare har sagts är en utgångspunkt i förvaltningslagen att tyngdpunkten i prövningen ska ligga i första instans, dvs. hos högskolan. Detta innebär att de omständigheter och dokument som är av betydelse för prövningen ska ha lagts fram när högskolan prövar ärendet.

Bestämmelser om ansvaret för utredningen finns i 23 § FL. En högskola kan inom ramen för beredningen behöva hämta in yttranden från andra högskolor eller enskilda genom remiss, vilket regleras i 26 § FL. Till beredningen hör även att högskolan ska kommunicera underlaget i ärendet med den sökande enligt 25 § FL (se nedan avsnittet *Kommunicering*). Att en sökande har möjlighet att lämna muntliga

³⁴ A.a. s. 307.

³⁵ Se Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2018): *Allmän förvaltningsrätt*, 27 u, s. 109.

uppgifter under beredningen och högskolans skyldighet att dokumentera sådana uppgifter har tagits upp ovan i avsnittet *Handläggningens form*.

Utredningsansvaret

Enligt 23 § första stycket FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen och innebär att det är myndigheten, i detta fall högskolan, som ytterst ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett.³⁶

Att högskolan ansvarar för utredningen innebär inte att högskolan ska ta fram allt underlag i ärendet. I 23 § andra stycket FL anges att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Den sökande ska alltså aktivt medverka till och bidra till utredningen.³⁷ Detta hindrar inte att högskolan själv hämtar in sådant material som den har tillgång till, t.ex. utdrag ur studieregistret eller kursplaner för högskolans egna utbildningar.

Om högskolan bedömer att det underlag den sökande har lämnat in är ofullständigt, ska högskolan anvisa den sökande om hur underlaget ska kompletteras. Detta följer av 23 § tredje stycket FL som anger att om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. Det finns inga närmare bestämmelser om hur en anvisning ska ske. Ofta är det lämpligt att högskolan skriftligen uppmanar den sökande att lämna in kompletteringar. För att främja en snabb handläggning bör högskolan i anvisningen ange en tidpunkt när detta senast ska ske. Om sökanden inte kommer in med något underlag får högskolan bedöma om den själv ska hämta in materialet eller fatta beslut utifrån befintligt underlag. I det senare fallet bör högskolan skriftligen ha informerat den sökanden att så kan komma att ske.

Det ska påpekas att högskolans utredningsansvar även kan omfatta andra brister än själva underlaget, t.ex. språkliga ottydigheter eller andra oklarheter. Även i sådana fall ska högskolan verka för att bristerna avhjälps om de har betydelse för prövningen.

Utredningen i tillgodoräknandeärenden

Utredningen syftar till att klarlägga om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att de kriterier som anges i tillämpliga författningar är

³⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 149.

³⁷ Motsvarande gäller enligt Lissabonkonventionen vars artikel III.3.2 anger att "[a]nsvaret för att tillhandahålla riktiga uppgifter skall i första hand ligga hos sökanden, som skall tillhandahålla dem på heder och samvete." En närmare förklaring av bestämmelsens innebörd ges i den förklarande rapporten till konventionen, Council of Europe (1997): *Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*, s. 12–13.

uppfylla.³⁸ I tillgodoräknandeärenden är utgångspunkten därmed att underlaget ska möjliggöra en prövning av om det finns förutsättningar att bevilja en ansökan utifrån de krav som anges i 6 kap. 6–8 §§ HF.

Vid tillgodoräkningen av tidigare högskoleutbildning omfattar underlaget normalt uppgifter om att den sökande har genomfört den utbildning han eller hon vill tillgodoräkna sig, t.ex. i form av studieregisterutdrag. Det behövs också underlag för att möjliggöra en jämförelse av de utbildningar som ansökan avser, vilket vanligen består av kursplaner eller motsvarande handlingar.

När det gäller tillgodoräkningen av annan utbildning än högskoleutbildning eller tillgodoräknande av yrkesverksamhet, kan underlaget vara av mer skiftande slag. Även här består underlaget vanligen av intyg eller liknande handlingar som visar att den sökande har genomfört den utbildning eller har den yrkeslivserfarenhet som han eller hon vill tillgodoräkna. Särskilt när det gäller tillgodoräknande av yrkesverksamhet kan det dock ofta vara svårare att göra en mer direkt jämförelse av de kunskaper och färdigheter den sökande vill få tillgodoräknade och den utbildning mot vilken tillgodoräkningen ska ske. Det kan därför finnas ett större behov av förtydliganden eller kompletteringar i dessa ärenden. Ett exempel på detta är att högskolan ger den sökande möjlighet att validera de kunskaper och färdigheter som han eller hon vill få tillgodoräknade, t.ex. i form av en självvärdering. Enligt ÖNH kan ett lärosäte dock inte kräva att den sökande ska genomföra sådana uppgifter för att kunna få sin ansökan om tillgodoräknande beviljad, utan den sökande har alltid rätt att få sin ansökan prövad utifrån det underlag som lämnas in.³⁹

Det ska tilläggas att vad som är en tillräcklig utredning får bedömas från fall till fall. Om det står klart att en ansökan inte kan bifallas, t.ex. därför att den sökande inte uppfyller kravet på att vara student, saknas anledning att närmare utreda om de utbildningar den sökande hänvisar till i övrigt uppfyller kraven för ett tillgodoräknande. Detta följer av 23 § FL, som anger att ärendet ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och även av det allmänna kravet på effektiv handläggning i 9 § FL.

Beslut från ÖNH

- Lärosätet avslög en students ansökan om tillgodoräknande. Efter att studenten överklagat beslutet uppgav lärosätet i ett yttrande till ÖNH att vissa moment skulle kunna tillgodoräknas under förutsättning att de dokument som studenten åberopade kunde styrkas med giltiga betygskopior. Nämnden fann att lärosätet genom att inte ha begärt in de aktuella kompletteringarna inte hade fullgjort sin

³⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 148–149.

³⁹ Se ÖNH:s beslut den 31 augusti 2018, reg.nr 241-492-18.

utredningsskyldighet. Beslutet undanröjdes därför och ärendet visades åter till lärosätet för fortsatt handläggning (beslut den 13 maj 2016, reg.nr 241-233-16, opublicerat).

- En student ansökte om tillgodoräknande av yrkesverksamhet såsom motsvarande verksamhetsförlagd utbildning (VFU), och erbjöds av högskolan att genomföra en valideringsuppgift. Efter att studenten inte godkänkts på uppgiften avtog lärosätet ansökan. Av utredningen framgick att lärosätet ställde krav på att studenterna på den aktuella utbildningen måste göra valideringsuppgiften med godkänt resultat för att kunna tillgodoräkna yrkesverksamhet mot VFU. ÖNH uttalade att en skriftlig redogörelse där den sökande beskriver på vilket sätt kursens lärandemål uppfylls kan ses som en möjlighet för den sökande att visa vilka kunskaper och färdigheter som förvärvats genom yrkesverksamhet. Enligt nämnden saknades det dock stöd för att kräva att en sådan uppgift måste genomföras för att en ansökan om tillgodoräknande ska kunna beviljas. I ärendet hade det inte framkommit att lärosätet gjort någon bedömning av det underlag, bl.a. tjänstgöringsintyg, som studenten hade lämnat in med sin ansökan. Nämnden fann att det inte gjorts någon prövning av studentens ansökan enligt 6 kap. 8 § HF och undanröjde därför det överklagade beslutet (beslut den 31 augusti 2018, reg.nr 241-492-18).

Remiss

En högskola kan vid utredningen behöva hämta in uppgifter från andra än den sökande. Detta kan ske genom remiss, vilket regleras i 26 § FL. Av remissen ska framgå vad yttrandet avser och när det senast ska ha kommit in.

En remiss kan riktas till både myndigheter, t.ex. andra statliga högskolor, och enskilda. En myndighet som får en remiss är skyldig att svara på den. Detta följer av bestämmelsen om myndigheternas samverkansskyldighet i 8 § FL. Andra remissinstanser än myndigheter, t.ex. en enskild utbildningsanordnare, har inte någon motsvarande skyldighet att svara på remissen. För dem är remissen i stället ett erbjudande om att yttra sig.⁴⁰

Skyldigheten att svara på remisser enligt bestämmelsen gäller inte heller utländska lärosäten oavsett om dessa är statliga eller inte. I Lissabonkonventionens artikel III.3 finns dock särskilda bestämmelser om att ett lärosäte som har utfärdat ett utbildningsbevis i skälig utsträckning ska förse det lärosäte där tillgodoräkandet söks med relevanta upplysningar.

⁴⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 314.

Kommunikation

Innan högskolan fattar ett beslut, ska högskolan ta ställning till om det finns något material som ska kommuniceras med den sökande.

Kommunikationen innebär dels att den sökande ska få ta del av materialet, dels att den sökande ska få tillfälle att yttra sig över detta.

Kravet på kommunikation är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti, men är också viktig som utredningsåtgärd.⁴¹ Genom att den sökande får tillfälle att lämna synpunkter på materialet i ärendet, kan högskolan undvika att ett beslut fattas på felaktiga eller ofullständiga uppgifter.

Vad som ska kommuniceras och hur detta ska ske

I 25 § första stycket FL anges att en myndighet innan den fattar ett beslut ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet. Enligt förarbetena avser material av betydelse ”sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller”.⁴² Kravet är alltså inte att högskolan ska kommunicera alla uppgifter som tillförts i ärendet eller förslag till beslut i ärendet.⁴³ Vilket material som är av betydelse får bedömas från fall till fall.

Kravet på att kommunicera material av betydelse gäller enligt första stycket inte om detta är uppenbart obehövligt.⁴⁴ För att en kommunikation ska anses uppenbart obehövlig ska det enligt förarbetena ”stå klart för myndigheten att åtgärden att underrätta och ge parten tillfälle att yttra sig är uppenbart obehövlig i den meningen att den inte kan tillföra något i det aktuella ärendet”.⁴⁵ Ett exempel på när kommunikation vanligen kan underlåtas är om den sökande får fullt bifall till sin ansökan om tillgodoräknande. Det saknas också ofta anledning att kommunicera material som den sökande själv har lämnat in.⁴⁶

Av 25 § andra stycket FL följer att högskolan bestämmer hur kommunikationen ska ske. Det finns alltså inga formkrav för detta, utan en kommunikation kan ske både muntligt och skriftligt. Eftersom materialet i tillgodoräknandearärenden vanligen består av skriftliga handlingar, är det i regel lämpligt att kommunikationen sker genom att högskolan skickar handlingarna till sökanden.⁴⁷ En underrättelse kan dock ske på annat sätt om det utifrån den sökandes perspektiv är mer

⁴¹ Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 164.

⁴² Se prop. 2016/17:180 s. 311.

⁴³ A.a.

⁴⁴ I 25 § första stycket 1–3 FL finns ytterligare undantag från kravet på kommunikation. Dessa saknar dock betydelse för tillgodoräknandearärenden och tas därför inte upp i den här vägledningen.

⁴⁵ Prop. 2016/17:180 s. 311.

⁴⁶ A.a.

⁴⁷ Se Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo (2010): *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl. s. 204.

ändamålsenligt, t.ex. om den sökande på grund av funktionsnedsättning har svårigheter att tillgodogöra sig skriftligt material.⁴⁸

Oavsett vilken form som används ska den sökande, utöver att ta del av materialet, även få tillfälle att yttra sig över detta. Enligt 25 § första stycket ska myndigheten ange inom vilken bestämd tid som den sökande ska yttra sig. Det finns inga närmare bestämmelser om hur lång en svarsfrist ska vara, utan det beror bl.a. på ärendets beskaffenhet och materialets omfattning. Avgörande är att den sökande ska få skäligt rådrum att komma in med sina synpunkter.⁴⁹ I tillgodoräknandeärenden bör 14 dagar kunna tjäna som utgångspunkt när man bestämmer svarsfristen.

Kravet på kommunikation innebär inte någon skyldighet för den sökande att yttra sig. Om den sökande väljer att inte yttra sig ska högskolan pröva ärendet utifrån tillgängligt underlag.

Beslut

Bestämmelser: 32–33 § FL, 20–21 § myndighetsförordningen (2007:515), 7 § och 9–10 §§ förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m., 2 kap. 1 och 3 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Vem fattar beslut?

Beslut om tillgodoräknande ska fattas av rektor enligt 2 kap. 3 § HF. Vanligen delegeras dock sådana beslut till andra befattningshavare med stöd av 13 § samma kapitel. Detta ska i så fall framgå av högskolans besluts- och delegationsordning.

Enligt 28 § FL kan beslut fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt. Även detta är något som högskolan själv bestämmer. Av 20 § myndighetsförordningen framgår att ett ärende ska avgöras efter föredragning. Högskolan kan dock i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut bestämma att beslut som avgörs av någon annan än myndighetschefen, dvs. rektor, inte behöver föredras. Det vanliga är troligen att beslut om tillgodoräknande fattas av en ensam befattningshavare, vilket på vissa lärosäten sker efter föredragning.

⁴⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 170.

⁴⁹ A.a.

Beslut från ÖNH

- Efter att den biträdande prefekten hade avslagit en ansökan om tillgodoräknande, överklagade studenten beslutet och uppgav att den biträdande prefekten saknade behörighet att fatta beslutet. ÖNH fann att det inte var visat att den biträdande prefekten haft behörighet att fatta beslut om tillgodoräknande enligt gällande besluts- och delegationsordning och undanröjde därför det överklagade beslutet (beslut den 20 januari 2012, reg.nr 41-1115-11).

Dokumentation av beslut

Ett skriftligt beslut ska dokumenteras. Bestämmelser om detta finns i 31 § FL som anger att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som visar

- dagen för beslutet,
- vad beslutet innehåller,
- vem eller vilka som har fattat beslutet,
- vem eller vilka som har varit föredragande, och
- vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Motsvarande krav finns i 21 § myndighetsförordningen (2007:515).

Beroende på hur beslutet har fattats behöver inte alla punkter vara med i dokumentationen. Av förarbetena framgår att kravet på dokumentation inte heller innebär att högskolan behöver ta fram ett särskilt beslutsdokument, utan dokumentationen kan ske även på annat sätt, t.ex. genom en anteckning på ansökningshandlingen. Dokumentationen ska dock ske på ett sätt som medför att den är bestående för framtiden.⁵⁰

Det händer att den sökande återtar sin ansökan innan högskolan har hunnit pröva den. I så fall ska högskolan besluta om att avskriva ärendet. Även ett sådant beslut ska dokumenteras av högskolan.

Beslut från UKÄ

- I ett granskat ärende om tillgodoräknande framgick att en ansökan delvis hade avslagits. Av anteckningen i beslutet framgick att studenten hade återtagit sin ansökan i den del som inte hade avslagits. Det framgick dock inte att högskolan skulle ha fattat något beslut i denna del. UKÄ påminde om att det enligt 31 § FL för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bl.a. visar vad beslutet innehåller och att detta även gäller om studenten återkallar sin ansökan helt eller delvis (rapport 2020:15 *Tillsyn av regeltillämpningen på Högskolan Kristianstad*, s. 16).

⁵⁰ A.a. s. 320.

- UKÄ fann vid en granskning av handläggningstider för tillgodoräknandeärenden att det saknades beslut för i vart fall två granskade ärenden om tillgodoräkningen. Lärosätet hade kommit in med utdrag ur ärendehanteringssystemet där det framgick när besluten fattades. UKÄ framhöll att det enligt 31 § FL ska finnas dokumentation som förutom dagen för beslutet bl.a. ska visa vad beslutet innehåller. UKÄ ansåg att registreringarna i ärendehanteringssystemet inte var sådana dokumenterade beslut som krävs (rapport 2020:07 *Tillsyn av regeltillämpningen på Uppsala universitet*, s. 13).

Motivering av beslut

I 32 § FL finns bestämmelser om skyldigheten att motivera beslut. Motiveringsskyldighet är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. I förarbetena anges bl.a. följande om kravet på att beslut ska motiveras.

För att allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet ska kunna upprätthållas krävs att myndigheterna kan visa att besluten de fattar inte är grundade på godtycke utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda. Vetskapen om att en motivering måste ges främjar också en omsorgsfull, saklig och enhetlig prövning av ärendena. För en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande.⁵¹

När ett beslut ska motiveras

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen innebär att ett beslut om tillgodoräknande som huvudregel ska motiveras. Undantag kan göras i de fall där en motivering är uppenbart obehövlig.

För att en motivering ska anses uppenbart obehövlig ska det enligt förarbetena ”vid en objektiv bedömning i princip framstå som självklart att någon motivering inte är nödvändig”.⁵² Detta kan vara fallet om den sökande får fullt bifall till sin ansökan om tillgodoräknande eller om högskolan avskriver ärendet efter att den sökande har återkallat sin ansökan.⁵³

⁵¹ A.a. s. 187–188.

⁵² A.a. s. 321.

⁵³ A.a.

Vad en motivering ska innehålla

I 32 § andra stycket FL anges att en motivering ska innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Att motiveringen ska ange de omständigheter som ”varit avgörande” för ställningstagandet innebär att högskolan inte ska redovisa samtliga omständigheter och övervägande som gjorts i ärendet. I förarbetena anges att ”myndigheten ska redovisa vilka omständigheter – fakta – som den har tillmätt betydelse och hur dessa har värderats”.⁵⁴ Att t.ex. avslå en ansökan om tillgodoräknande med motiveringen att de utbildningar ansökan avser inte motsvarar varandra kan därmed inte anses tillräckligt som motivering. Högskolan bör i ett sådant fall även förtydliga vari skillnaden består och varför den har tillmätts betydelse. Utgångspunkten är att motiveringen ska vara klagörande och att den sökande ska förstå hur högskolan har resonerat för att komma fram till sitt beslut. I detta ligger också att motiveringen ska utformas på ett sätt som är språkligt begripligt för den sökande.⁵⁵ Ofta bör det vara tillräckligt med kortare motiveringar för att redovisa vilka omständigheter som har varit avgörande för högskolans ställningstagande. Hur utförlig en motivering bör vara får dock bedömas från fall till fall.

Enligt 32 § andra stycket FL ska motiveringen även innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats. Genom att den sökande informeras om författningsstödet för beslutet får han eller hon bättre förutsättningar att förstå och granska högskolans ställningstagande.⁵⁶ I ett tillgodoräknandeärende bör det därmed framgå av motiveringen om prövningen har skett utifrån bestämmelsen i 6 kap. 6 § eller 7 § HF. Kravet innebär inte att högskolan också måste återge innehållet i de bestämmelser som tillämpats. Det kan dock förekomma fall där detta är lämpligt för att den sökande bättre ska förstå hur högskolan har resonerat.⁵⁷ Även här gäller att högskolan redogör för innehållet på ett sätt som är språkligt begripligt för den sökande.

Beslut från UKÄ

- UKÄ har vid granskningen av beslutsmotiveringar i tillgodoräknandeärenden ansett att motiveringar som endast angett att ”de åberopade kurserna inte motsvarar kurser på avancerad nivå på det aktuella programmet” eller att en åberopad kurs inte har ”ett innehåll som motsvarar det som behandlas i kursen” brustit i tydlighet (se rapport 2018:4 *Tillsyn av regeltillämpningen på Kungl. Tekniska högskolan*, s. 12 och 2020:14 *Tillsyn av regeltillämpningen på Högskolan i Skövde*, s 16).

⁵⁴ A.a.

⁵⁵ A.a. s. 193–194.

⁵⁶ A.a. s. 194.

⁵⁷ Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 214.

- UKÄ har haft synpunkter på att ett beslut om delvist avslag på en ansökan om tillgodoräknande saknat beslutsmotivering (se rapport 2019:10 *Tillsyn av regeltillämpningen på Göteborgs universitet*, s. 14).
- UKÄ har vid flera tillfällen uppmärksammat att beslut om tillgodoräknande saknat hänvisningar till tillämpliga rättsregler (se t.ex. rapport 2020:19 *Tillsyn av regeltillämpningen på Linköpings universitet*, s. 16, och rapport 2020:16 *Tillsyn av regeltillämpningen på Södertörns högskola*, s. 15).
- UKÄ har med hänvisning till förarbetena inte haft några synpunkter på att beslut om tillgodoräknande som helt tillgodosett de sökandes önskemål saknat motivering (se t.ex. rapport 2020:06 *Tillsyn av regeltillämpningen på Stockholms universitet*, s. 14, och rapport 2020:08 *Tillsyn av regeltillämpningen på Högskolan i Gävle*, s. 14).

Underrättelse om beslut

I 33 § FL och 7–11 §§ förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. finns bestämmelser om underrättelse av beslut. Syftet med underrättelsen är att den sökande ska kunna inrätta sitt handlande efter beslutet.⁵⁸ I ett tillgodoräknandeärende har den sökande intresse av att få information om beslutet bl.a. för att kunna planera för sina fortsatta studier. Om beslutet har gått den sökande emot måste den sökande också få möjlighet att ta ställning till om han eller hon ska överklaga beslutet.

När en underrättelse ska ske och vad denna ska innehålla

Enligt 33 § första stycket FL ska en myndighet som meddelar ett beslut så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet om det inte är uppenbart obehövligt. Motsvarande krav finns i 7 § förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m..

Enligt förvaltningslagens bestämmelser får en myndighet avstå från en underrättelse endast om det är uppenbart obehövligt. I tillgodoräknandeärenden är den undantagsbestämmelsen troligen bara tillämplig för vissa beslut under handläggningen. Den omständigheten att högskolan bifaller ett överklagande är i sig inte skäl för att avstå från att underrätta den sökande om beslutet.⁵⁹ Högskolan bör därför regelmässigt underrätta den sökande om det slutliga beslutet i ett ärende om tillgodoräknade, oavsett om beslutet är ett bifall eller ett avslag på den sökandes ansökan. En sådan underrättelse ska ske så snart som möjligt.

⁵⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 205.

⁵⁹ Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 227.

Bestämmelsen innebär vidare att den sökande ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet. Det är alltså inte tillräckligt att den sökande får ett sammandrag om innebörden av beslutet.⁶⁰ Om beslutet har gått den sökande emot, dvs. om ansökan om tillgodoräknande avslagits helt eller delvis, ska högskolan även upplysa den sökande om hur det går till att överklaga beslutet genom en s.k. överklagandehänvisning. Detta framgår av 33 § andra stycket FL. Närmare information om vad en överklagandehänvisning ska innehålla finns i UKÄ:s vägledning *Högskolornas handläggning av överklaganden* (2018).

Hur en underrättelse ska ske

Det finns inga formkrav på hur en underrättelse ska ske, utan detta är något som högskolan själv bestämmer (33 § tredje stycket FL). Den sökande har dock alltid rätt att få en skriftlig underrättelse om han eller hon begär det. För att uppfylla kravet på att den sökande ska få ta del av beslutet i dess helhet bör underrättelsen även i övriga fall som huvudregel ske skriftligen, vilket lämpligen sker genom att beslutet skickas till den sökande.⁶¹ Beroende på omständigheterna kan underrättelsen dock ske på annat sätt, om det utifrån den sökandes perspektiv är mer lämpligt.

Enligt 9 § förordningen om tillhandahållande av domar och beslut, m.m. bör en handling som ska tillhandahållas skickas med post om inte mottagaren har begärt något annat. I 10 § anges dock att en handling får skickas med e-post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form om det är lämpligt. Om den sökande har angett en e-postadress, kan högskolan därför normalt använda sig av den vid underrättelsen om beslutet.⁶²

Registrering av tillgodoräknande

Om en högskola beslutar att tillgodoräkna en student tidigare utbildning eller yrkesverksamhet, ska tillgodoräkandet registreras i studieregistret som på de flesta lärosäten är Ladok. Detta framgår av 2 kap. 1 och 3 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

En registrering av ett tillgodoräknande kan ha betydelse för studentens möjlighet att antas till fortsatta studier. I enlighet med de allmänna kraven på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning i 9 § FL, bör högskolan därför registrera ett tillgodoräknande så snart som möjligt efter att studenten har underrättats om beslutet.

⁶⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 323.

⁶¹ A.a. s. 206.

⁶² Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 232.

Åtgärder efter att beslut har meddelats

Bestämmelser: 36–39 och 45–46 §§ FL

Rättelse och ändring av beslut

I 36–39 §§ FL finns bestämmelser om rättelse av beslut och ändring av beslut. Bestämmelserna är tillämpliga efter det att ett beslut har meddelats, dvs. efter att beslutet har expedierats eller på annat sätt gjorts tillgängligt för utomstående. Innan ett beslut har meddelats står det högskolan fritt att korrigera beslutet.

Bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut kan ske på högskolans eget initiativ eller efter framställan från den sökande. Vid rättelse och ändring av beslut är förvaltningslagens övriga regler om hanteringen tillämpliga, som bestämmelserna om kommunikation (25 §) och underrättelse av beslut (33 §).⁶³

Rättelse av skrivfel och liknande

Enligt 36 § FL får en högskola rätta ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av högskolans eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende. Det ska alltså vara fråga om formella felaktigheter som avfattningsfel eller förväxlingar. Bedömningsfel, t.ex. fel som beror på felaktig rättstillämpning, omfattas inte av bestämmelsen. Sådana fel kan under vissa förutsättningar i stället korrigeras med stöd av bestämmelserna om ändring av beslut i 37 och 38 §§ FL. Till skillnad från vad som gäller enligt dessa bestämmelser kan en rättelse enligt 36 § FL ske både till fördel och till nackdel för den sökande. Högskolan bör dock vara särskilt försiktig med rättelser som är till nackdel för den sökande.⁶⁴

Högskolans befogenhet att ändra beslut

Av 37 § FL följer att en högskola får ändra ett beslut om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya

⁶³ Se prop. 2016/17:180 s. 244.

⁶⁴ Se Lundmark, Johan & Säfsten, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 246.

omständigheter eller av någon annan anledning. Uttrycket ”får” innebär att högskolan har en befogenhet men inte en skyldighet att ändra beslutet. Det finns inga begränsningar i fråga om vilka skäl som kan medföra att en ändring sker, utan ett beslut bör som regel kunna ändras så snart det finns anledning att dra slutsatsen att beslutet är oriktigt.⁶⁵

Av bestämmelsens andra stycke framgår att ett gynnande beslut bara får ändras till den enskildes nackdel under vissa angivna förutsättningar. Bestämmelsen ger uttryck för principen om gynnande besluts orubblighet. Detta innebär att möjligheten att ändra ett beslut som huvudregel bara kan ske i positiv riktning för den sökande om ansökan helt eller delvis har avslagits. Ett gynnande beslut får enligt andra stycket punkten 3 dock ändras till den sökandes nackdel om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.⁶⁶ För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att det finns ett orsakssamband mellan felaktigheten och det oriktiga uppgiftslämnandet.⁶⁷ Ett exempel på detta kan vara om en student har beviljats tillgodoräknande genom att hänvisa till handlingar som senare visar sig vara förfälskade.

Högskolans skyldighet att ändra ett beslut

Enlig 38 § FL är högskolan i vissa fall även skyldig att ändra ett beslut som den har meddelat. Enligt bestämmelsen förutsätter detta dels att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, dels att beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. I kravet att felaktigheterna ska vara uppenbara och väsentliga ligger att de ska vara lätta för högskolan att konstatera och ha haft betydelse för utgången i ärendet.⁶⁸ Av bestämmelsen följer vidare att skyldigheten inte innefattar att ändra ett beslut om detta skulle vara till nackdel för den sökande. Frågan om att ändra beslutet till den sökandes nackdel får i stället bedömas utifrån bestämmelserna i 37 § FL och de undantag som där anges från principen om gynnande besluts orubblighet.⁶⁹

När ett beslut får rättas och ändras

En högskola får ändra ett beslut med stöd av 37 § FL så länge beslutet inte överklagas av den sökande. Om beslutet överklagas har högskolan bara kvar sin skyldighet att ändra uppenbart oriktiga beslut enligt 38 § FL. Den skyldigheten gäller dock bara fram till dess att högskolan överlämnar överklagandet till överinstansen ÖNH. Under den tid som

⁶⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 230.

⁶⁶ Bestämmelsen i 37 § andra stycket innehåller två ytterligare undantag från huvudregeln att gynnande beslut inte får ändras, nämligen om det finns ett återkallelseförbehåll knutet till beslutet eller om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras. Undantagen saknar betydelse i ärenden om tillgodoräkningen.

⁶⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 329.

⁶⁸ A.a. s. 330.

⁶⁹ A.a.

förfarandet hos ÖNH pågår får högskolan alltså inte ändra sitt beslut eller fatta ett nytt beslut i samma sak. Bestämmelser om detta finns i 39 § FL.

När det gäller rättelse av förbiseendefel enligt 36 § FL finns ingen motsvarande begränsning, utan en rättelse kan ske även efter det att ett beslut har överklagats och överlämnats till ÖNH. Efter att ett överklagande har överlämnats till ÖNH, kan det dock finnas anledning att avstå från att rätta beslutet, eftersom det är fråga om fel som saknar betydelse för bedömningen av ärendet och som även kan rättas till av ÖNH.⁷⁰

Överklagande

Ett beslut om tillgodoräknande får enligt 12 kap. 12 § 4 HF överklagas till ÖNH. Ett överklagande ska dock ges in till högskolan som ska hantera det i enlighet med bestämmelserna i 45–46 §§ FL.

Bestämmelserna innebär att högskolan ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent, ska högskolan besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning, dvs. avvisa överklagandet (45 §). Om överklagandet inte avvisas, ska högskolan skyndsamt överlämna överklagandet med övriga handlingar till ÖNH. Om högskolan ändrar det beslut som överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till ÖNH. Överklagandet ska i så fall anses omfatta det nya beslutet (46 §). Kravet på skyndsamhet innebär att överklagandet ska överlämnas så snart som möjligt. JO har vid flera tillfällen uttalat att ett överklagande normalt bör överlämnas inom en vecka.⁷¹

Mer information finns i UKÄ:s vägledning *Högskolornas handläggning av överklaganden* (2018) som närmare beskriver vad högskolorna ska göra och inte göra vid handläggningen av överklaganden.

⁷⁰ Se Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar*, s. 246.

⁷¹ Se t.ex. JO:s ämbetsberättelser 1995/06 s. 314 och 2006/07 s. 312.

Högskolornas förhandsbesked om tillgodoräknande

Som framgått ovan inleds ett ärende om tillgodoräknande genom en ansökan från en enskild. Det förekommer dock att enskilda personer begär och får förhandsbesked om att en utbildning kan komma att tillgodoräknas innan en ansökan om detta görs.

En högskola har ingen författningsreglerad skyldighet att lämna förhandsbesked om tillgodoräknanden. Det finns heller inga regler som hindrar lärosätena från att lämna sådana besked. Ett förhandsbesked kan t.ex. lämnas när en person avser att söka till en senare del av ett program och därmed ännu inte uppfyller kravet på att vara student vid lärosätet. Oftast lämnas sådana besked i samband med att en student ska bedriva studier utomlands som studenten avser att tillgodoräkna vid återkomsten till lärosätet i Sverige.⁷² Om utlandsstudierna sker inom ramen för ett utbytesprogram regleras dessa i ett studieavtal (*learning agreement*), där det sändande lärosätet vanligen åtar sig att tillgodoräkna studenten de studier som sker inom ramen för avtalet.

Ett studieavtal och andra förhandsbesked är inte bindande för lärosätet vid den prövning av en ansökan om tillgodoräknande som senare sker.⁷³ UKÄ:s föregångare Högskoleverket har mot den bakgrunden framhållit vikten av att ”lärosätena uppmärksammar de personer som begär och får förhandsbesked om tillgodoräknande på att sådana besked endast är preliminära”.⁷⁴ Högskoleverket konstaterade att ett lärosäte i annat fall kunde riskera skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen (1972:207) om det genom fel eller försummelse lämnat felaktiga upplysningar eller råd.⁷⁵

UKÄ delar Högskoleverkets uppfattning att lärosätena bör tydliggöra att ett förhandsbesked, när ett sådant lämnas, bara är ett preliminärt besked. UKÄ vill samtidigt betona att ett förhandsbesked, om än preliminärt, spelar en viktig roll för studentens eller den presumtiva studentens möjlighet att planera för sina studier på ett ändamålsenligt sätt. Det är därför viktigt att lärosätena ser till att ett sådant besked innehåller korrekt

⁷² Se SOU 2018:29, s. 243.

⁷³ Att ett utbytesavtal inte följs kan däremot innebära ett avtalsbrott, se SOU 2018:29, s. 245.

⁷⁴ Se Högskoleverket (2004); *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*, s. 33.

⁷⁵ A.a.

information om de villkor som gäller för att ett tillgodoräknande senare ska kunna komma i fråga.

Beslut från UKÄ

- En student ansökte efter avslutade utbytesstudier om tillgodoräknande av dem vid lärosätet i Sverige som bara delvis biföll ansökan. Studenten överklagade till ÖNH och uppgav bl.a. att hon fått information om att alla kurser skulle tillgodoräknas och att hon annars inte skulle ha läst dessa under utbytesstudierna. ÖNH konstaterade att det förhandsbesked lärosätet gett inte var bindande och bedömde att det inte fanns förutsättningar att tillgodoräkna studenten de kvarvarande delarna av utbytesstudierna. Med anledning av vad studenten uppgett om hanteringen av hennes ärende överlämnade ÖNH en kopia av beslutet till UKÄ. UKÄ fann att det besked lärosätet lämnat i studieavtalet (*learning agreement*) av studenten kunde tolkas som en garanti för att kurserna skulle komma att tillgodoräknas. UKÄ var därför kritisk mot hur överenskommelsen hade utformats (beslut den 5 november 2013, reg.nr 31-335-13, opublicerat).

Referenser

Council of Europe (1997): *Explanatory Report to the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region.*

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo (2010): *Förvaltningslagen med kommentarer.* 3 uppl.

Högskoleverket (2004): *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet.*

Lundmark, Johan & Säfstén, Mathias (2020): *Förvaltningslagen – en kommentar.*

Nuffic (2020): *The European Recognition Manual for Higher Education institutions*, third edition.

Prop. 1992/93:1 *Universitet och högskolor. Frihet för kvalitet.*

Prop. 2001/02:15 *Den öppna högskolan.*

Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag.*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag.*

SOU 2018:9 *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*

Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt (2018): *Allmän förvaltningsrätt.* 27 uppl.

Universitetskanslersämbetet (2018): *Högskolornas handläggning av överklaganden.*

Beslut från ÖNH och UKÄ redovisas i löptexten.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapssamhälle. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

uka.se

