

Datum 2016-06-07
Reg.nr 32-00495-14

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Carl Braunerhielm
08-563 085 38
carl.braunerhielm@uka.se

Mittuniversitetet
Rektor
851 70 Sundsvall

Hantering av inaktiva studenter

Bakgrund

Det har kommit till Universitetskanslersämbetets kännedom att det i kursplanen för kursen Miljövetenskap GR (A), Guidning i kultur- och naturlandskap (MX016G) vid Mittuniversitetet bl.a. anges att "[d]en som inte senast kursvecka tre gjort den obligatoriska uppgiften som ligger i början av kursen kommer att förlora sin plats eftersom universitetet kommer att registrera ett 'tidigt avbrott'".

Universitetskanslersämbetet undersöker, som ett led i tillsynsverksamheten, på vilka grunder Mittuniversitetet har ovanstående rutin samt vad detta förfarande innebär för studenten. Ämbetet har därför frågat Mittuniversitetet vilket rättsligt stöd lärosätet har för att "registrera ett 'tidigt avbrott'" för studenter som är inaktiva under kursens tre första veckor och vad åtgärden får för konsekvens för berörda studenter.

Utredning

Mittuniversitetet har i yttrande till Universitetskanslersämbetet anfört bl.a. följande.

Enligt förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ska Mittuniversitetet dokumentera uppgifter om studenter och studenternas studieresultat i ett studieregister. Redovisning av antalet studenter som antas till utbildning samt studenternas prestationer under utbildningen ligger till grund för beräkning av myndighetens anslag. Analyser av uppgifterna ligger också till grund för kvalitetsarbetet och strategiska vägval. Det är mot den bakgrunden en viktig angelägenhet för universitetet att studieregistret redovisar så korrekta uppgifter som möjligt.

Statsmakterna har varit pådrivande i detta avseende och har i budgetpropositionen skickat tydliga signaler om att universitet och högskolor ska komma till rätta med problemet att lärosätenas studieregister innehåller personer som antagits till högskoleutbildning men aldrig tagit sin utbildningsplats i anspråk.

Mittuniversitetet införde en rutin för avregistrering av inaktiva studenter på försök under sommarkurserna 2012. Försöket föll väl ut och rutinen har därefter tillämpats i ytterligare ett antal fall. I skrivande stund pågår ett arbete med att göra rutinen permanent för samtliga kurser och program som ges på distans eller IT-distans.

Beslutet att anta en student till högskoleutbildning är ett s.k. gynnande förvaltningsbeslut. I och med att studenten registrerar sig på en kurs tar denne sin plats i anspråk. Normalt kan inte gynnande förvaltningsbeslut återkallas av den myndighet som meddelat beslutet. Det finns emellertid vissa undantag från huvudregeln och Mittuniversitetets rutin för avregistrering av inaktiva studenter begagnar sig av ett uttryckligt förbehåll i antagningsbeskedet, där det anges att studenten förlorar sin plats om denne är inaktiv de tre första veckorna efter att kursen startat. Vad studenten ska göra för att uppfylla aktivitetskravet framgår av kursplanen eller meddelas av lärare genom lärplattformen. Om studenten inte uppfyller aktivitetsmomentet sker avregistrering efter tre veckor.

Det finns en risk att studenter inte uppmärksammar texten i antagningsbeskedet och informationen på lärplattformen och därför inte utför aktivitetsmomentet. Universitetet har inte något intresse av att sådana studenter förlorar sin plats. Avregistrerade studenter har därför rätt att återfå sin studieplats om de så önskar och de behöver inte ange något skäl.

Med anledning av Mittuniversitetets svar har Universitetskanslersämbetet frågat universitetet hur återkallelsen av antagningsbeskedet hanteras och om det fattas ett beslut om att studenten har förlorat sin plats, samt hur situationen att en student som förlorat sin studieplats p.g.a. inaktivitet önskar få tillbaka sin plats hanteras och om det fattas ett beslut om att studenten får tillbaka platsen.

Mittuniversitetet har svarat att det inte fattas särskilda formella beslut vid registrering av tidigt avbrott och inte heller vid återregistrering. Den för kursen ansvariga läraren noterar vilka studenter som inte utfört aktivitetsmomentet och skickar listan till en administratör som registrerar tidigt avbrott. När en student meddelar att denna vill fortsätta studierna tar en administratör bort avbrottsregistreringen.

Mittuniversitetet har med sitt yttrande bifogat två exempel på beslut med återkallelseförbehåll, Handläggningsordning, Rutiner för inaktiva studenter. Lärosätet har även redovisat antal registrerade tidiga avbrott och återregistreringar.

Under höstterminen 2014 registrerades 786 tidiga avbrott och 203 återregistreringar. Motsvarande siffror för vårterminen 2015 var 394 registrerade tidiga avbrott och 105 återregistreringar.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Universitetskanslersämbetets uppgift är bl.a. att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Ett syfte med tillsynen är att värna om enskilda individers rättigheter genom att kontrollera att universitet och högskolor följer de regler som gäller för verksamheten.

Mittuniversitetet har anfört att lärosätet implementerat den beskrivna rutinen för avregistrering av inaktiva studenter efter signaler från statsmakterna. Enligt Mittuniversitetet har dessa signaler innebörden att universitet och högskolor ska komma till rätta med problematiken att lärosätenas studieregister innehåller personer som har antagits till högskoleutbildning men aldrig tagit sin plats i anspråk.

Universitetskanslersämbetet noterar att det i regleringsbrevet för universitet och högskolor för budgetåren 2014-2016 anges (bilaga 1) att de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott på kursen, och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov, inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16, s. 80) även anfört att avräkningen av helårsstudenter mot takbeloppet bör göras för personer som aktivt deltar i studier och att en student som endast är registrerad på en kurs utan att bedriva studier inte bör ingå i avräkningen. Vidare anförde regeringen att det är viktigt att lärosätena har interna rutiner för att kontrollera att studenter som inte deltar i utbildningen inte heller ingår i avräkningen mot takbeloppet samt att det inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) pågår ett arbete med att förtydliga vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter. Regeringen har de senaste åren gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag att följa utvecklingen av studenters aktivitet (regleringsbrev för budgetåren 2013-2016 avseende Universitetskanslersämbetet). Den senaste uppföljningen publicerades i februari 2016.

Registrering av studenter

Varje högskola ska enligt 2 kap. 1 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. dokumentera uppgifter om studenter i ett studieregister. Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras. Härutöver ska uppgifterna kunna läggas till grund för bl.a. resurstilldelning och officiell statistik (jfr 2 kap. 2 § i nämnd förordning).

Som ovan framgått är studieregistret (Ladok) alltså ett administrativt stöd och ska inte betraktas som ett verktyg för beslutsfattande och dokumentering av beslut (jfr även Universitetskanslersämbetets uppföljning av Högskoleverkets beslut om antagningen till och avgifterna för en masterutbildning vid Uppsala universitet, reg.nr. 31-245-13). I antagningsärenden är det nämligen det maskinellt framtagna antagningsbeskedet som, när ett sådant används, utgör högskolans beslut i ärendet (7 kap. 4 § andra stycket högskoleförordningen [1993:100], HF). Enbart en registrering i sig av en student i studieregistret ska således inte ha någon rättsverkan eftersom beslutet om antagning redan ska ha fattats och dokumenterats före själva registreringen (jfr Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentarer, 3u, 2010, s. 234).

Gynnande beslut

Ett beslut att anta en sökande till högskoleutbildning är ett gynnande förvaltningsbeslut. Gynnande beslut kan i regel inte återkallas. Det finns dock ett fåtal undantag från denna regel, bl.a. kan denna typ av beslut återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Myndigheter kan under vissa förutsättningar alltså förse sina beslut med återkallelseförbehåll även utan uttryckligt författningsstöd (prop. 1985/86:80 s. 39). Mittuniversitetet har anfört att lärosätets rutin för avregistrering av inaktiva studenter begagnar sig av ett uttryckligt förbehåll i antagningsbeskedet enligt vilket studenten förlorar sin plats om denne är inaktiv de tre första veckorna efter att kursen startat. "Avregistreringen" får således konsekvensen att studenternas beslut om antagning till högskoleutbildning återkallas genom ett nytt beslut. Mittuniversitetet har dock anfört att det inte fattas särskilda formella beslut vid registrering av tidigt avbrott.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om studieregistret, beslut och dokumentering av beslut kan det ifrågasättas om denna hantering i sig är i överensstämmelse med grundläggande förvaltningsrättsliga regler. En i förhållande till detta överordnad fråga är dock om det överhuvudtaget är lämpligt att använda återkallelseförbehåll och återkalla beslut att anta sökande till högskoleutbildning i en situation som den nu aktuella.

Återkallelseförbehåll

Det finns ett antal förutsättningar i författning enligt vilka en student kan hindras från fortsatt deltagande i utbildning. Dessa utgörs av att Högskolans avskiljandenämnd beslutar om avskiljande, avstängning av disciplinära skäl eller att antalet tentamens-tillfällen på en kurs har begränsats och studenten har förbrukat det maximala antalet tillåtna tillfällen (jfr Högskoleverkets beslut den 12 februari 2010, reg.nr. 31-5179-08). Inget av dessa förfaranden innebär dock att beslutet att anta studenten till utbildningen återkallas. Lagstiftaren har, trots att det finns långtgående möjligheter för att hindra en student att fortsätta en utbildning, således inte funnit skäl för att i författning ge möjlighet till återkallelse av beslut att anta en student till högskoleutbildning (jfr t.ex. prop. 1986/87:100, Bil. 10, s. 207 angående avskiljande). I detta sammanhang kan särskilt nämnas att det i 5 § förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning är angivet att studenten utan ansökan får återuppta utbildningen när ett beslut om avskiljande upphävs.

Om en särskild författnings bestämmelser eller förarbeten inte uttryckligen tar ställning till återkallelsefrågan bör förbehåll kunna göras vid flertalet beslut men dock inte vid alla. Återkallelseförbehåll bör inte göras i andra fall än då det verkligen är motiverat att rättsförhållandet hålls svävande (jfr Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951, s. 433 f.). Universitetskanslersämbetets föregångare Högskoleverket har i tidigare tillsynsbeslut funnit att lärosätena kan ställa upp återkallelseförbehåll som innebär att det krävs att man registrerar sig på den kurs man antagits till vid en viss tidpunkt eller att man närvarar vid upprop för att få behålla sin utbildningsplats (Högskoleverkets beslut den 18 oktober 2005, reg.nr. 31-3318-05). I förevarande ärende är det emellertid fråga om att

återkalla antagningsbeslutet i ett senare skede då studenten redan kan ha påbörjat sin utbildning. Som ovan framgått har lagstiftaren avhållit sig från att i författning möjliggöra återkallelse även i de fall då en student kan hindras från fortsatt deltagande i utbildning. Detta talar för att möjligheterna att förse ett beslut med återkallelseförbehåll som innebär att studenten förlorar sin utbildningsplats efter det att utbildningen kan ha påbörjats bör vara mycket begränsade.

Universitetskanslersämbetet finner att de ovan återgivna uttalandena i regleringsbrev och budgetproposition inte heller kan tolkas så extensivt att de anses uttrycka en avsikt att lärosätena ska vidta åtgärder för att inaktiva studenters beslut om antagning till högskoleutbildning ska återkallas. Tvärtom anges i uttalandet i regleringsbrevet att de studenter som har *anmält* avbrott inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel, vilket förutsätter en aktiv åtgärd från studentens sida. I budgetpropositionen (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16, s. 80) uttalas även att det förhållandet att en student inte tar några poäng alls inte heller nödvändigtvis är ett tecken på inaktivitet. Såsom ovan nämnts är studieregistret vidare inte något verktyg för beslutsfattande och dokumentering av beslut, varför åtskillnad måste göras mellan avsikten att studieregistret ska innehålla korrekta uppgifter om antalet aktivt studerande och en åtgärd som innebär att studenter som inte visat att de är aktiva fråntas sina utbildningsplatser.

Återkallelse av ett beslut att anta en student till högskoleutbildning är en för den enskilde studenten ingripande åtgärd. Mittuniversitetets förfarande i detta hänseende mildras visserligen av att lärosätet enligt den i ärendet redovisade rutinen omedelbart återregistrerar de studenter som meddelar att de vill behålla sin plats. Universitetskanslersämbetet finner trots detta, mot bakgrund av vad som ovan anförts, att rutinen inte är lämplig för att uppnå intentionen i regleringsbrevet att de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott på kursen – och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov – inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel.

Universitetskanslersämbetet ifrågasätter därför Mittuniversitetets rutin att avregistrera inaktiva studenter. Ärendet väcker dock frågor om vilka rutiner universitet och högskolor bör ha på detta område och vilken styrning som påverkar lärosätenas hantering. Att anvisningarna för avräkning i regleringsbrevet anger att studenterna ska ha anmält avbrott torde försvåra lärosätenas möjligheter att se till att samtliga studenter som inte deltar i utbildningen inte ingår i avräkningen. Samtidigt bör inte ekonomiadministrativa behov kunna leda till att studenter förlorar sin utbildningsplats efter att ha avregistrerats ur studieregistret. Av regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2014 framgår att regeringen är medveten om behovet av ett förtydligande om vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter och avräkning mot takbeloppet. Universitetskanslersämbetet vill med anledning av detta tillsynsärende uppmärksamma regeringen på att det är angeläget att arbetet med ett sådant förtydligande påskyndas. En kopia av beslutet överlämnas därför till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) för kännedom.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Beslut i ärendet har tagits av universitetskanslern Harriet Wallberg efter föredragning av verksjuristen Carl Braunerhielm i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand, avdelningschefen Annika Pontén och strategi- och planeringsansvarige Per Westman samt kommunikationschefen Agneta Rolfer.

Harriet Wallberg

Carl Braunerhielm