

Avdelning  
Juridiska avdelningen  
Handläggare  
Sofia Tiberg  
08-563 088 38  
sofia.tiberg@uka.se

Datum  
2022-03-02

Reg.nr  
33-00561-21

Marie Cederschiöld högskola  
Rektor

## Marie Cederschiöld högskolas (tidigare Ersta Sköndal Bräcke högskola) begäran om förhandsbesked angående urval vid antagning till specialistsjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram

**Sammanfattning:** I detta förhandsbesked uttalar sig Universitetskanslersämbetet (UKÄ) om huruvida en urvalsgrund kan användas som innebär att vissa behöriga sökande placeras i en särskild urvalsgrupp vid antagning till specialistsjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram vid statliga lärosäten. Den paragraf som behöver tolkas är 7 kap. 23 § högskoleförordningen, av vilken bl.a. framgår att en av högskolan bestämd urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen.

Av utredningen i ärendet framgår att Linköpings universitet har beslutat om att universitetet vid särskilt urval till vissa specialistsjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram har urvalsgrunden behöriga sökande som har "fått utbildningstjänst vid Region Östergötland". Vidare framgår att Göteborgs universitet inte har någon sådan urvalsgrund till motsvarande utbildningsprogram, men att den fråga som varit aktuell inom Göteborgs universitet var urvalsgrunden sökande med "anställning med utbildningsbefattning/tjänst inom Västra götlandsregionen".

UKÄ uttalar sig först om en urvalsgrund som innebär att sökande ska ha en anställning vid en viss region. Att placera vissa behöriga sökande i en särskild urvalsgrupp på den grunden att de har anställning vid en viss region, innebär att dessa sökande särbehandlas i förhållande till andra behöriga sökande som har anställning vid andra regioner. UKÄ anser att en sådan tillämpning av urvalsreglerna i högskoleförordningarna strider mot det svenska antagningssystemet, eftersom utbildning vid statliga lärosäten ska vara öppen att söka för alla. UKÄ anser även att ett sådant urvalsförfarande strider mot den likhetsprincip och objektivitetsprincip som statliga lärosäten har en skyldighet att följa i enlighet med regeringsformen och förvaltningslagen. UKÄ bedömer alltså att den omständigheten att behöriga sökande har en anställning vid en viss region, inte kan utgöra en urvalsgrund som innebär att dessa sökande placeras i en särskild urvalsgrupp vid antagning till specialistsjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram vid statliga lärosäten.

Nästa fråga är om en urvalsgrund som anger att sökande ska ha en viss anställningsform, men utan att ange en viss arbetsgivare, är förenlig med bestämmelserna i 7 kap. 23 § högskoleförordningen. Av förarbetsuttalanden framgår att de urvalsgrunder som ett lärosäte beslutar ska utgöra meriter och kunna rangordna de sökande på lämpligt sätt. UKÄ anser att olika former av anställningar normalt kan anses utgöra meriter. Med urvalsgrunden vid Linköpings universitet som utgångspunkt skulle en urvalsgrund som inte anger en

viss arbetsgivare kunna formuleras enligt följande. ”Sökande som har fått utbildningstjänst vid en vårdgivare.” En sådan urvalsgrund kan dock inte användas till att rangordna de sökande. Den är därför inte förenlig med 7 kap. 23 § högskoleförordningen.

UKÄ:s uttalanden i detta förhandsbesked utgör svar beträffande de urvalsgrunder som framkommit i ärendet, men innebär inte att UKÄ uttalat sig om huruvida en utbildningsbefattning kan anses utgöra en saklig omständighet av betydelse för utbildningen. Om ett lärosäte ser ett behov av att utveckla urvalsgrunden med beaktande av UKÄ:s uttalanden i detta förhandsbesked, har lärosätet möjlighet att begära ett nytt förhandsbesked från UKÄ om en sådan urvalsgrund. En sådan begäran skulle kräva att lärosätet tydliggör hur urvalsgrunden skulle formuleras och samtidigt självt bedömer om den är förenlig med 7 kap. 23 § högskoleförordningen. Lärosätet skulle därvid bl.a. behöva argumentera för om det anser att en utbildningsbefattning kan anses utgöra en saklig omständighet av betydelse för utbildningen, samt på vilket sätt en föreslagen urvalsgrund skulle kunna användas för att rangordna de sökande. Därmed skulle UKÄ få ett fullständigare underlag för sin bedömning.

### **Marie Cederschiöld högskolas begäran**

Marie Cederschiöld högskola (tidigare Ersta Sköndal Bräcke högskola) har i en skrivelse till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) begärt förhandsbesked om tolkningen av bestämmelserna om urval i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) vid antagning till vidareutbildning av sjuksköterskor till specialistsjuksköterska eller barnmorska.

Av Marie Cederschiöld högskolas begäran framgår bl.a. följande.

Den regionala och kommunala hälso- och sjukvården samt lärosäten har ett gemensamt ansvar att tillgodose samhällets behov av specialistsjuksköterskor och barnmorskor. För att kunna utöva ansvaret finns behov av att undanröja vissa hinder i antagningen till högskolan. På senare år har möjlighet till utbildningsbefattningar och sjuksköterskors möjlighet till tjänstledighet fått en alltmer avgörande betydelse för antagningen till dessa utbildningar. Det nuvarande antagningssystemet skapar inte förutsättningar för detta.

De flesta lärosäten har utmaningar med att fylla planerat antal utbildningsplatser inom olika inriktningar som leder till specialistsjuksköterska. Utöver bristande söktryck inom vissa inriktningar, är den i särklass viktigaste anledningen när utbildningsuppdraget inte fylls, att antagna studenter inte beviljats ledigt för studier av sina arbetsgivare. Detta har varit och är ett ökande problem i takt med hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjningsbrist gällande specialistsjuksköterskor och barnmorskor. Erfarenheten är att antagna studenter behåller sina platser in i det längsta. Om de sedan får ett sent besked av sin arbetsgivare om nekad tjänstledighet avböjer de sin plats strax innan, eller till och med efter, programstart. Detta innebär att det är nästintill omöjligt att ta in reserver även i de fall där sådana finns, eftersom de sällan kan beviljas tjänstledigt med kort varsel.

Det finns stora behov av att på samma sätt som regionen säkerställa kompetensutveckling och kompetensförsörjning inom den kommunala hälso- och sjukvården. När statliga satsningar görs för att underlätta och motivera kommunerna till att planera vidareutbildningar för legitimerad personal är problemet idag att satsningarna är ettåriga. Kommunerna har begränsade förutsättningar för att anpassa verksamheten för att medarbetare ska kunna frigöras för utbildning trots att viljan finns. Nuvarande satsningar täcker inledningen av utbildningen, men den fortsatta finansieringen är oklar.

Antagning till högre utbildning styrs av högskoleförordningen. Det går inom ramen för dagens system inte att göra undantag för de som har fått en utbildningsbefattning. Utbildning till specialistjuksköterska och barnmorska är både en utbildning för vårdens behov, men det är också grund för rekrytering till forskarutbildning och i förlängningen till framtida högskolelärare. De skattemedel som avsätts för utbildningsbefattningar bör förvaltas på bästa sätt. Det bör vara möjligt att genom en ändring i högskoleförordningen öppna för att ett visst antal platser på vidareutbildning reserveras för de som har fått en utbildningsbefattning. I dagsläget måste både verksamheterna och presumtiva studenter hantera två system med dubbel osäkerhet, dels söka utbildningsbefattning, dels söka högskoleplats. Om den sökande hamnar för långt bak på reservlistan så kan det innebära att de inte får en plats, trots tilldelad utbildningsbefattning.

Ett annat skäl till att utbildningsplatser står tomma är den prioritering som hälso- och sjukvårdens verksamheter gör årligen för vilka inriktningar som ska prioriteras och där akutsjukvårdsinriktningarna ofta haft högsta prioritet. Att prioritera en inriktning innebär att hälso- och sjukvården tillför medel för att personer ska kunna utbilda sig på arbetstid, s.k. utbildningsbefattningar. På många lärosäten ligger inriktningen mot anestesi samt barnmorskeutbildningen i topp vad gäller söktryck. Förklaringen till söktryck inom akutsjukvårdsutbildningar (särskilt intensivvård och operation) kan relateras till den prioritering av utbildningsanställningar som gjorts på regional nivå (genom den s.k. professionsmiljarden) samt satsningar på lokal nivå (förvaltnings- såväl som klinik/- enhetsnivå), som en följd av en alltmer akut kompetensförsörjningsbrist inom dessa områden. Möjligheterna till att erhålla utbildningsbefattning varierar alltså mellan olika inriktningar, och kan innebära särskilda satsningar inom t.ex. akutsjukvården. Det leder också till att intresserade avvaktar med att söka utbildning (eller anta sin tilldelade plats) tills de vet om det kommer öppnas möjligheter för utbildningsbefattningar eller inte.

En del förvaltningar inom region och kommun väljer att lösa kompetensbristen med att köpa in uppdragsutbildning lokalt. Förvaltningen måste då betala för en utbildning som staten har åtagit sig att finansiera, och för högskolorna innebär det att man kan ha tomma platser, och därmed inte fyller sitt utbildningsuppdrag. För aktuellt lärosäte kan det dessutom vara svårt att tillhandahålla specialistkompetens inom dessa områden, om inte inriktningen erbjuds reguljärt, och kan innebära svårigheter för förvaltningarna på grund av oförutsägbarhet och konkurrens vad gäller regional fördelning av VFU-platser, vid tillfälliga lösningar som en följd av en beställd uppdragsutbildning.

Brist på verksamhetsförlagd utbildning (VFU) är en realitet för både barnmorskeutbildning och flera inriktningar för specialistsjuksköterskor. Här behöver högskolorna tillsammans med förvaltningarna samordna utbildningsutbudet mer, för att möta hela regionens kompetensförsörjningsbehov. Den digitala utveckling som pandemin medfört för hela högskolevärlden, borde framgent möjliggöra att medarbetare kan läsa teoretiska moment på annan ort, men erbjudas VFU på hemorten. Här krävs en förbättrad samordning mellan lärosäten om var olika inriktningar/barnmorskeprogram ska erbjudas, vilket de regionala vårdkompetensråden skapar bättre förutsättningar för.

Frågan har diskuterats i flera grupperingar inom ramen för Nationella vårdkompetensrådet samt i Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) arbetsgrupp för vårdkompetens, och det råder en samstämmighet kring den ovan beskrivna problematiken.

I samtal med ordförande i SUHF:s arbetsgrupp för antagning, framkom att Linköpings universitet har funnit stöd i 7 kap. 23, 26, 27 och 32 §§ högskoleförordningen för att göra ett särskilt urval.

Frågan skickades till Västra sjukvårdsregionens vårdkompetensråd och efter en granskning av Göteborgs universitet framkom följande bedömning. Synpunkter är inhämtade från en av Göteborgs universitets förvaltningsjurister, från utbildningsenheten vid Göteborgs universitet och andra lärosäten (t.ex. Karolinska institutet). Konklusionen är att alternativt urval inte ska användas på det sätt Linköpings universitet gör. Det är inte heller möjligt att på något annat sätt anta sökande, som är anställda hos en viss arbetsgivare och/eller har en viss anställningsform, före andra behöriga sökande till en anslagsfinansierad högskoleutbildning. Urval ska grundas på en saklig bedömning av den sökandes faktiska kompetens och urvalsgrundande meriter ska användas för att rangordna sökande utifrån den efterfrågade kompetensen. Utbildning som är vikt (reserverad) för anställda hos en specifik arbetsgivare ska bedrivas inom ramen för uppdragsutbildning.

Då det råder delade uppfattningar om hur lärosätena kan använda särskilt urval vid antagning till specialistsjuksköterskeutbildning och barnmorskeutbildning ställer Marie Cederschiöld högskola en förfrågan till UKÄ med en förhoppning om att ämbetet kan reda ut denna fråga. Då det råder en nationell brist på såväl specialistutbildade sjuksköterskor som barnmorskor är det angeläget att finna en bättre struktur för att kunna fylla utbildningarna.

### Utredning

UKÄ har bett Linköpings universitet och Göteborgs universitet att yttrar sig och utvecklar sina resonemang kring varför eller varför inte särskilt/alternativt urval enligt 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) kan tillämpas vid antagning till specialist-sjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram.

### Yttrande från Linköpings universitet

Linköpings universitet har i yttrande uppgett bl.a. följande.

I skrivelsen från Västra Sjukvårdsregionens vårdkompetensråd står att antagning till högre utbildning styrs av högskoleförordningen och att det inte går att göra undantag för de som har fått en utbildningsbefattning. Linköpings universitet vill inledningsvis understryka att för Linköpings universitet handlar denna fråga uteslutande om urval enligt 7 kap. högskoleförordningen. Urval sker endast bland behöriga sökande, inga undantag från behörigheten ges utan alla som konkurrerar om en plats bedöms utifrån samma behörighetskrav och innan urvalsplacering görs är behörigheten uppfylld. Undantagsregleringen i 7 kap. 3 § högskoleförordningen rör inte urval utan behörighet vilket inte bör blandas in i denna diskussion.

Under hösten 2018 fattades beslut på Linköpings universitet och medicinska fakulteten om att genomföra särskilt urval till ett antal specialistsjuksköterskeprogram samt barnmorskeprogrammet från och med antagningen till höstterminen 2019. För att placeras i den särskilda urvalsgruppen RÖ behöver sökande ladda upp ett intyg från arbetsgivaren (regionen) om erhållen utbildningstjänst. Behöriga sökande i urvalsgrupp RÖ tilldelas ett fast antal platser, vilket innebär att sökande i urvalsgrupp RÖ inte går före andra behöriga sökande utan att urvalsgrupperna är parallella, dvs. ett visst antal platser avsätts till respektive urvalsgrupp. Hur många platser som tilldelas urvalsgrupp RÖ framgår tydligt på respektive anmälningstillfälle på [www.liu.se](http://www.liu.se) redan i samband med att ansökan går att göra till utbildningen.

I beslut om särskilt urval till specialistsjuksköterskeprogrammen samt barnmorskeprogrammet (LiU-2018-01526) tydliggörs vilka program som omfattas och hur många platser som avsätts till särskild urvalsgrupp RÖ. Det finns därefter efterföljande beslut (LiU-2020-02698, LiU-2021-03624 och LiU-2021-03626). Ursprunget till beslutet var bl.a. att programmen hade haft svårt att fylla sina platser, bl.a. för att verksamheterna hade svårt att prioritera bland de presumtiva studenterna som sökt utbildningstjänst då de så sent fått veta om de fått plats på utbildningen eller inte. Det innebär att vid upppropstillfället var det mycket osäkert hur många som skulle inställa sig. Samtidigt fanns ett stort behov av specialistutbildade sjuksköterskor vilket var motstridigt.

Specialistsjuksköterskeprogrammen och barnmorskeprogrammet omfattar utbildning på avancerad nivå. I högskoleförordningen regleras antagningen i 7 kap. 28–32 §§. Vad gäller urval står i 7 kap. 32 § att det ska göras enligt vad som anges i 26 och 27 §§. Lärosätet får således bestämma vilka urvalsgrunder enligt förordningen som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras. I 7 kap. 23 § högskoleförordningen framgår att kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen eller andra för utbildningen sakliga omständigheter kan utgöra urvalsgrund.

I bakgrunden i Linköpings universitets beslut framkommer att grunden till att detta urvalsförfarande infördes var att medicinska fakulteteten önskade möta regionens behov

av fler specialistutbildade sjuksköterskor. Att garantera sökande sjuksköterskor med utbildningstjänst att erhålla en plats på utbildningen var ett sätt att möta behovet.

Diskussionen som ledde fram till beslutet innehöll tolkningen att de som är yrkesverksamma i Region Östergötland bidrar med yrkeserfarenhet som kan utgöra erfarenhet som är särskilt värdefull och utgör en saklig omständighet för utbildningen enligt 7 kap. 23 § 2 och 3 högskoleförordningen. Det bidrar till en mer heterogen studentpopulation som ger upphov till värdefulla kunskapsutbyten och diskussioner mellan studenterna. Det bedömdes även kunna öka sannolikheten för att de antagna studenterna i denna urvalsgrupp skulle vara välmotiverade och slutföra sin vidareutbildning.

I den nya lydelsen i förordningen som trädde i kraft den 1 januari 2022 har arbetslivserfarenhet och annan erfarenhet tagits bort, men Linköpings universitet tolkar det som att den typen av omständigheter är inkluderade i nya lydelsen med ”sakliga omständigheter för utbildningen”. Detta då den tidigare lydelsen säger ”och andra för utbildningen sakliga omständigheter” som då syftade tillbaka på bl.a. arbetslivserfarenhet och annan erfarenhet som sakliga omständigheter.

Linköpings universitet kan konstatera, efter tre antagningsomgångar där dessa urvalskriterier har använts, att urvalsförfarandet har inneburit att studentgruppen som antas i urvalsgrupp RÖ har bidragit till att säkra upp kompetensbehov i regionen på lång sikt samt bidragit till förbättrade planeringsförutsättningar för såväl Linköpings universitet som för regionen. Det bidrar till en stabilitet för studenter och fakultet då RÖ-platserna garanterar att utbildningen inte ställs in vid för få antagna.

I samband med framtagande av detta remissvar har sakfrågan diskuterats på Linköpings universitet. I skrivelsen från Västra Sjukvårdsregionens vårdkompetensråd lyfts att eftersom det råder en nationell brist på såväl specialistutbildade sjuksköterskor som barnmorskor är det angeläget att finna en bra struktur för att kunna fylla utbildningarna, vilket Linköpings universitet instämmer i.

Linköpings universitet instämmer även i att det finns otydligheter i hur högskoleförordningen ska tolkas i dessa delar och ser fram emot ett förtydligande från UKÄ i frågan. Om UKÄ anser att det inte är möjligt att tillämpa bestämmelserna så som Linköpings universitet har gjort, anser universitetet att det är angeläget att detta utreds vidare och att förordningen och tillämpningen ses över.

### **Yttrande från Göteborgs universitet**

Göteborgs universitet har i yttrande uppgett bl.a. följande.

Institutionen för vårdvetenskap vid Göteborgs universitet vände sig under hösten 2021 till utbildningsenheten, sektionen för antagning, med en förfrågan om möjligheten att inom ramen för alternativt urval tilldela hälften av platserna på vissa inriktningar av specialist-sjuksköterskeprogrammet till sökande med anställning med utbildningsbefattning/tjänst

inom Västra götalandregionen, framför allt vid Sahlgrenska universitetssjukhuset. Bakgrunden till förfrågan var att kunna tillgodose kompetensförsörjning av specialist-sjuksköterskor då möjligheten till utbildningsbefattningar och sjuksköterskors möjlighet till tjänstledighet fått en alltmer avgörande betydelse för antagningen till dessa utbildningar. Många antagna väntar in i det längsta med att tacka nej till en erbjuden utbildningsplats vilket gör att det är mycket svårt att anta reserver då dessa ofta är yrkesverksamma sjuksköterskor som nekas tjänstledighet vid kort varsel. Utbildningsenheten har förståelse för institutionens önskemål men kom efter utredning av frågan fram till att alternativt urval inte kan användas på det sätt som önskats.

Utbildningsenheten anser att särskilt/alternativt urval enligt 7 kap. högskoleförordningen inte kan tillämpas för att tilldela platser till sökande med anställning hos en viss arbetsgivare och/eller med vissa anställningsvillkor framför andra behöriga sökande med likvärdiga meriter. Utbildningsenhetens ställningstagande grundar sig på grundläggande rättsprinciper för den myndighetsutövning som lärosäten utför vid antagning till högskoleutbildning. Följande överväganden och ställningstaganden har gjorts.

Göteborgs universitet ska som förvaltningsmyndighet behandla alla sökande lika och sökandes meriter ska bedömas sakligt och opartiskt. Att behandla sökande med anställning hos en viss arbetsgivare och/eller med vissa anställningsvillkor på annat sätt än andra sökande med likvärdiga meriter anser Göteborgs universitet inte uppfylla kraven på likabehandling och saklig och opartisk bedömning.

Vid urval ska hänsyn tas till de sökandes meriter. Urvalsgrunder är betyg, resultat från högskoleprovet som avses i 20 §, tidigare utbildning, och urvalsgrunder som avses i 23 § (7 kap. 26 § högskoleförordningen). En av högskolan bestämd urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen (7 kap. 23 § högskoleförordningen).

Göteborgs universitet anser att de mest meriterade sökande utifrån fastställd urvalsgrund ska vara de som erbjuds plats på utbildningen. Universitetet anser att även en av högskolan bestämd urvalsgrund ska utgöras av meriter som visar på den sökandes kunskaper/kompetens inom ett angivet område och som kan värderas för att rangordna de sökande sinsemellan. Universitetet anser att anställning hos en viss arbetsgivare och/eller med vissa anställningsvillkor inte är en saklig omständighet som kan användas som urvalsgrund.

Högskolan får bestämma vilka urvalsgrunder enligt 7 kap. 26 § högskoleförordningen som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras. Till en viss utbildning kan mer än en urvalsgrund användas. Behöriga sökande placeras utifrån sina meriter i urvalsgrupp/-er avsedd för den/de urvalsgrunder som fastställts för utbildningen. I urvalet fördelas utbildningsplatserna mellan de urvalsgrupper som gäller för utbildningen.

Göteborgs universitet anser att det, utöver vad som anges i 7 kap. 4 a § högskoleförordningen gällande avgiftsskyldiga sökande, inte finns stöd i 7 kap. högskoleförordningen för att en omständighet som inte kan användas som urvalsgrund får användas för att placera sökande i en viss urvalsgrupp som tilldelas en viss del av platserna på en utbildning, så att dessa platser inte är tillgängliga för alla sökande med likvärdiga meriter. Ett sådant förfarande medför att alla sökande inte konkurrerar på lika villkor och att lägre meriterade sökande kan få plats framför högre meriterade som inte ges tillfälle att konkurrera i samma urvalsgrupp.

### Universitetskanslersämbetets bedömning

#### Ramen för UKÄ:s förhandsbesked

UKÄ har bl.a. till uppgift att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Ett syfte med tillsynen är att tillse att universitet och högskolor följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. I detta förhandsbesked uttalar sig UKÄ om huruvida en urvalsgrund kan användas som innebär att vissa behöriga sökande placeras i en särskild urvalsgrupp vid antagning till specialistsjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram vid statliga lärosäten.

#### Tillämpliga bestämmelser

Nedan redogörs för relevanta bestämmelser i högskoleförfattningarna, som ska tillämpas vid antagning och urval till utbildning på avancerad nivå vid statliga lärosäten. Vissa av bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2022.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket högskoleförordningen (1993:100) ska den som vill antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer. Enligt tredje stycket avgörs frågor om antagning av högskolan.

I 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434) anges att om alla behöriga sökande inte kan tas emot till en utbildning, ska urval göras bland de sökande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval.

Av 7 kap. 32 § högskoleförordningen följer att urval till utbildning på avancerad nivå ska göras enligt vad som anges i 26 och 27 §§.

Enligt 7 kap. 26 § första stycket högskoleförordningen ska vid urval hänsyn tas till de sökandes meriter. Enligt andra stycket är urvalsgrunder (1) betyg, (2) resultat från högskoleprovet som avses i 20 §, (3) tidigare utbildning, och (4) urvalsgrunder som avses i 23 §. Enligt tredje stycket får högskolan bestämma vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras.



Av 7 kap. 23 § högskoleförordningen följer att en högskola får bestämma urvalsgrunder i den utsträckning som följer av 13 § första stycket 3. En av högskolan bestämd urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen.

I 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen anges att vid urval till en utbildning ska platserna fördelas med (1) minst en tredjedel på grundval av betyg, (2) minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet, och (3) högst en tredjedel på grundval av de av högskolan enligt 23 § bestämda urvalsgrunderna.

### UKÄ:s överväganden

Den paragraf som behöver tolkas i detta ärende är 7 kap. 23 § högskoleförordningen i dess lydelse fr.o.m. den 1 januari 2022. Paragrafens nuvarande lydelse är följande. En högskola får bestämma urvalsgrunder i den utsträckning som följer av 13 § första stycket 3. En av högskolan bestämd urvalsgrund ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen.

Dessförinnan hade paragrafen följande lydelse. En högskola får, i den utsträckning som anges i 13 §, bestämma urvalsgrunder bestående av (1) andra särskilda prov än högskoleprovet, (2) kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och (3) andra för utbildningen sakliga omständigheter.

Paragrafens nuvarande lydelse har sin grund i uttalanden i Tillträdesutredningens betänkande *Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning* (SOU 2017:20), och propositionen *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande* (prop. 2017/18:204, bet. 2017/18:UbU25, rskr 2017/18:331).

Bestämmelserna i 7 kap. 23 § högskoleförordningen benämns vanligen ”lokalt beslutade urvalsgrunder”. Regeringen framhöll (a.a. s. 25 f.) att det är viktigt att olika slags meriter kan ligga till grund för urvalet. Regeringen ansåg därför att även lokalt beslutade urvalsgrunder ska kunna användas och att det är angeläget att den möjligheten utnyttjas i högre grad. Regeringen anförde följande. ”Syftet med lokalt beslutade urvalsgrunder kan vara att möta de behov som den specifika utbildningen har av att kunna rekrytera personer med en viss typ av meriter, eller av att kunna bredda rekryteringen genom att låta olika slags meriter ligga till grund för urvalet. Sådana meriter skulle t.ex. kunna vara sådana som har förvärvats i arbetslivet, vilket också skulle gynna det livslånga lärandet. [...] Regeringen vill dock poängtera att det är meriter som ska ligga till grund för urvalet.”

Uppsala universitet hade i sitt remissvar efterfrågat en portalparagraf i högskoleförordningen för att ge lärosätena information om vad statsmakterna anser ska eftersträvas när det lokala urvalet utformas. Regeringen ansåg inte att det behövdes, men påpekade att urvalsgrundernas funktion alltjämt är att rangordna behöriga sökande på lämpligt sätt (a.a. s. 26).

Någon tydlig motivering till de ändringar av 7 kap. 23 § högskoleförordningen som trätt i kraft den 1 januari 2022 framgår inte av dessa förarbeten. Tolkningen måste därför utgå från bestämmelsens ordalydelse, men även från de allmänna påpekanden som regeringen gjorde i nämnda proposition. De urvalsgrunder som ett lärosäte beslutar ska alltså utgöra meriter och kunna rangordna de sökande på lämpligt sätt.

Marie Cederschiöld högskolas begäran om förhandsbesked avser, som begäran får förstås, utbildningsbefattningar utan anknytning till viss region. Av det beslut om särskilt urval (LiU-2018-01526) som Linköpings universitet hänvisar till i sitt yttrande, framgår att Linköpings universitets urvalsgrund är behöriga sökande som har ”fått utbildningstjänst vid Region Östergötland”. Göteborgs universitet har inte någon sådan urvalsgrund, men det framgår av universitetets yttrande att den fråga som varit aktuell inom Göteborgs universitet var urvalsgrunden sökande med ”anställning med utbildningsbefattning/tjänst inom Västra götalandregionen”.

UKÄ uttalar sig först om en urvalsgrund som innebär att sökande ska ha en anställning vid en viss region.

Av ovan refererade bestämmelser i högskoleförordningarna framgår att det svenska antagningssystemet till utbildning vid statliga lärosäten innebär att alla sökande som vill antas till en utbildning ska kunna anmäla det till lärosätet. Frågor om antagning avgörs av lärosätet. Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande. UKÄ vill i detta sammanhang påminna om att statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Lagrummet innebär alltså en likhetsprincip, dvs. att lika fall ska behandlas lika, och att statliga lärosätens bedömningar ska vila på saklig grund. Statliga lärosäten är även skyldiga att tillämpa förvaltningslagen (2017:900). Enligt 5 § andra stycket förvaltningslagen ska en myndighet i sin verksamhet vara saklig och opartisk. Det ställs alltså ett krav på objektivitet på statliga lärosäten när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, t.ex. när statliga lärosäten beslutar om antagning och urval till utbildning.

Att placera vissa behöriga sökande i en särskild urvalsgrupp på den grunden att de har anställning vid en viss region, innebär att dessa sökande särbehandlas i förhållande till andra behöriga sökande som har anställning vid andra regioner. UKÄ anser att en sådan tillämpning av urvalsreglerna i högskoleförordningarna strider mot det svenska antagningssystemet, eftersom utbildning vid statliga lärosäten ska vara öppen att söka för alla. UKÄ anser även att ett sådant urvalsförfarande strider mot den likhetsprincip och objektivitetsprincip som statliga lärosäten har en skyldighet att följa i enlighet med regeringsformen och förvaltningslagen.

UKÄ bedömer alltså att den omständigheten att behöriga sökande har en anställning vid en viss region, inte kan utgöra en urvalsgrund som innebär att dessa sökande placeras i en

särskild urvalsgrupp vid antagning till specialistsjuksköterskeprogram och barnmorskeprogram vid statliga lärosäten.

Nästa fråga är om en urvalsgrund som anger att sökande ska ha en viss anställningsform, men utan att ange en viss arbetsgivare, är förenlig med bestämmelserna i 7 kap. 23 § högskoleförordningen.

UKÄ anser att olika former av anställningar normalt kan anses utgöra meriter. Med urvalsgrunden vid Linköpings universitet som utgångspunkt skulle en urvalsgrund som inte anger en viss arbetsgivare kunna formuleras enligt följande. ”Sökande som har fått utbildningstjänst vid en vårdgivare.” En sådan urvalsgrund kan dock inte användas till att rangordna de sökande. Den är därför inte förenlig med 7 kap. 23 § högskoleförordningen.

Dessa uttalanden utgör svar beträffande de urvalsgrunder som framkommit i ärendet, men innebär inte att UKÄ uttalat sig om huruvida en utbildningsbefattning kan anses utgöra en saklig omständighet av betydelse för utbildningen. Om ett lärosäte ser ett behov av att utveckla urvalsgrunden med beaktande av UKÄ:s uttalanden i detta förhandsbesked, har lärosätet möjlighet att begära ett nytt förhandsbesked från UKÄ om en sådan urvalsgrund. En sådan begäran skulle kräva att lärosätet tydliggör hur urvalsgrunden skulle formuleras och samtidigt självt bedömer om den är förenlig med 7 kap. 23 § högskoleförordningen. Lärosätet skulle därvid bl.a. behöva argumentera för om det anser att en utbildningsbefattning kan anses utgöra en saklig omständighet av betydelse för utbildningen, samt på vilket sätt en föreslagen urvalsgrund skulle kunna användas för att rangordna de sökande. Därmed skulle UKÄ få ett fullständigare underlag för sin bedömning.

Beslut i ärendet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av seniora verksjuristen Sofia Tiberg i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand, verksamhetsstrategen Per Westman och kommunikationen Maria Svensk.

Anders Söderholm

Kopia till:  
Göteborgs universitet  
Linköpings universitet