

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

Datum
2016-11-29

Reg.nr
31-00117-16

Linnéuniversitetet
Rektor

Anmälan gällande handläggningen av ett ärende om återbetalning av studieavgift vid Linnéuniversitetet

Beslutet i korthet: En student ansökte via e-post hos Linnéuniversitetet om återbetalning av erlagd studieavgift. Lärosätet skickade en tid därefter ett formulär till studenten som denne skulle fylla i och skicka tillbaka till Linnéuniversitetet. Studenten inkom ytterligare en tid därefter med det ifyllda formuläret till lärosätet. Linnéuniversitetet nekade då studenten återbetalning av avgiften med hänvisning till att studentens ansökan om återbetalning inkom för sent. I avsnitt 6 i Linnéuniversitetets lokala riktlinjer för studieavgifter har bl.a. angetts att för att prövning om återbetalning ska kunna ske ska en särskild blankett fyllas i samt att ansökan om återbetalning ska skickas till lärosätet senast 8 veckor efter terminsstart eller före kursstart om kursens startdatum är senare än 8 veckor efter terminsstart. Universitetskanslersämbetet konstaterar att det inte finns något bemyndigande i lag eller förordning för en högskola att föreskriva hur ett ärende om återbetalning ska anhängiggöras eller att en ansökan om återbetalning av studieavgift ska inkomma till lärosätet inom viss tid för att den över huvud taget ska prövas i sak. Universitetskanslersämbetet anser att Linnéuniversitetet bör ta ställning till om studenten har haft särskilda skäl för att få tillbaka den av honom till lärosätet inbetalda studieavgiften.

Anmälan

NN har anmält Linnéuniversitetet till Universitetskanslersämbetet och anført i huvudsak följande. Han var villkorligt antagen till kursen Swedish, Part 1, 15 högskolepoäng, vid Linnéuniversitetet år 2015. Han mottog antagningsbeskedet den 9 april 2015 och betalade studieavgiften den 28 april 2015. Den 19 augusti 2015 skickade han ett e-postmeddelande till universitetet där han bad om att få tillbaka studieavgiften. I e-postmeddelandet informerade han universitetet om att han inte skulle kunna få uppehållstillstånd eftersom kursen innebar deltidsstudier om 15 högskolepoäng. Universitetet behöll pengarna trots att det visste om att han inte skulle få uppehållstillstånd. Lärosätet återkom till honom med ett mejl med en länk till ett formulär. Han fick beskedet att han var tvungen att fylla i formuläret för att han skulle få tillbaka sina pengar. Den 30 oktober 2015 skickade han

in det ifyllda formuläret. Samma dag svarade Linnéuniversitetet att sista datum för att komma in med ansökan om återbetalning var den 25 oktober 2015. Han frågade vad han kunde göra och universitetet meddelade att pengarna kan reserveras till nästa termin om han blir antagen till samma kurs.

Utredning

Universitetskanslersämbetet har inhämtat e-postkonversationen mellan Linnéuniversitetet och NN gällande återbetalning av studieavgiften samt dokumentet *Lokala riktlinjer för studieavgifter vid Linnéuniversitetet* (dnr: LNU ST 2015/115-1.1).

Ämbetet har i remiss anmodat Linnéuniversitetet att redogöra för det rättsliga stödet för lärosätet att ställa upp ett formkrav innebärande att den som vill ha återbetalning av en studieavgift måste använda av lärosätet anvisat formulär för att anhängiggöra ett ärende om återbetalning av studieavgift hos lärosätet. Linnéuniversitetet har även anmodats att redogöra för det rättsliga stödet för att införa en regel om en sista ansökningsdag för återbetalning av studieavgifter.

Yttrande från Linnéuniversitetet

Linnéuniversitetet har i yttrande till Universitetskanslersämbetet anfört i huvudsak följande. Linnéuniversitetet konstaterar att NNs begäran om återbetalning via e-post är att betrakta som ett anhängiggörande av ärendet. Universitetet konstaterar att det skulle begärt kompletterande uppgifter i ärendet av NN i samband med hans begäran inkom till lärosätet.

Nuvarande bestämmelser gällande studieavgifter och eventuell återbetalning av studieavgift är enligt Linnéuniversitetets mening alltför generella. Linnéuniversitetet har därför utformat lokala riktlinjer för att ge stöd i arbetet med dessa frågor. Riktlinjerna syftar till att studenter som betalar studieavgifter ska behandlas förutsägbart och effektivt och att beslut om återbetalning av studieavgift kan ske utifrån principen om likabehandling.

Linnéuniversitetet vill förtydliga att det inte är regler utan riktlinjer som åberopas vid handläggning av återbetalning av studieavgifter. Beslut om återbetalning tar sin grund i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor. I 4 § anges att högskolan får betala tillbaka anmälningsavgiften om det finns särskilda skäl.

I universitetets lokala riktlinjer anges att återbetalning kan medges om studenten lämnar återbud till sin utbildningsplats före kursstart. Universitetet har valt att tillämpa denna tidsgräns för att underlätta planering och uppföljning av verksamheten. Det kan dock finnas skäl att se över angiven tidsgräns för återbetalning eftersom den kan vara alltför snäv.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Uttaget av studieavgifter

Av 4 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Enligt samma bestämmelse meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i nämnda stater.

De statliga lärosätenas uttag av studieavgifter regleras närmare i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen). Enligt 5 § första stycket nämnda förordning ska en högskola, med vissa i detta ärende ej aktuella undantag, ta ut en studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå av den som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare).

Utgångspunkter och utredningen i ärendet

Av utredningen i ärendet har sammanfattningsvis följande framkommit. NN, som är en sådan tredjelandsmedborgare som avses i 5 § studieavgiftsförordningen, var villkorligt antagen till kursen Basic Swedish, part 1, 15 högskolepoäng, vid Linnéuniversitetet höstterminen 2015. Han betalade studieavgiften för kursen till lärosätet. Den 19 augusti 2015 skickade han ett e-postmeddelande till Linnéuniversitetet enligt vilket han bad om att få tillbaka studieavgiften. I e-postmeddelandet lämnade han information om kursens namn, omfattning, sitt ansökningsnummer, samt studieavgiftens storlek. Han meddelade också lärosätet att han var tvungen att studera 30 högskolepoäng på heltid för att få uppehållstillstånd. Terminen för den kurs NN sökt till började den 31 augusti 2015. Den 3 september 2016 svarade Linnéuniversitetet NN med ett e-postmeddelande som innehöll en länk till ett formulär och lärosätets lokala riktlinjer för studieavgifter. I samma e-postmeddelande blev NN instruerad att fylla i formuläret och skicka tillbaka det till lärosätet. Den 30 oktober 2015 inkom NN med det ifyllda formuläret till Linnéuniversitetet. I e-postmeddelande samma datum svarade lärosätet att sista datum för att komma in med en ansökan om återbetalning av studieavgift för höstterminen 2015 var den 25 oktober 2015.

Det sistnämnda e-postmeddelandet från Linnéuniversitetet får uppfattas som att lärosätet ansett att NNs ansökan om återbetalning av studieavgifter anhängiggjordes först när han inkom med det ifyllda formuläret samt att lärosätet då ansåg att han ansökt om återbetalning för sent. I ärendet har inte framkommit annat än att det är Linnéuniversitetets *Lokala riktlinjer för studieavgifter vid Linnéuniversitetet* (dnr: LNU ST 2015/115-1.1) som utgjort lärosätets grund för att kräva att NN ska fylla i och skicka in ett formulär för att kunna anhängiggöra en ansökan om återbetalning av studieavgift och att han inkommit med ett ifyllt formulär för sent för att återbetalning ska kunna ske.

I de aktuella riktlinjerna anges bl.a. följande under rubriken *6 Återbetalning* (s. 6).

”Beslut om återbetalning av studieavgift fattas av Linnéuniversitet vid individuell prövning. För att prövning om återbetalning ska kunna ske ska särskild blankett fyllas i (se bilaga 1). [...]

Ansökan om återbetalning ska skickas till Linnéuniversitetet senast 8 veckor efter terminsstart eller före kursstart om kursens startdatum är senare än 8 veckor efter terminsstart.

Återbetalning av studieavgift kan ske vid:
- återbud innan terminsstart [...]

Frågan är då om Linnéuniversitetet, med stöd av ovan nämnda avsnitt i riktlinjerna, har haft fog för att hantera NNs i e-postmeddelandet den 19 augusti 2015 framställda begäran om återbetalning av studieavgift på så sätt som skett.

Ansökan på formulär och inom viss tid

Linnéuniversitetet synes göra gällande att lärosätets egna riktlinjer även är bindande gentemot NN. Linnéuniversitetet är en statlig myndighet och inom de flesta statliga myndigheter finns i regel en mängd olika interna styrdokument som är bindande för myndighetens personal. Kännetecknande för *föreskrifter* är dock att de är bindande för myndigheter och enskilda samt att de har en generell tillämpbarhet (se vidare Ds 1998:43, s. 23–28, och SOU 2012:5, s. 58–60). Enligt 8 kap. 1 § första stycket regeringsformen meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Av samma bestämmelse framgår även att föreskrifter också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, kan meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Enligt 8 kap. 1 § andra stycket regeringsformen ska ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ges i lag eller förordning. Ingen statlig myndighet får således besluta om föreskrifter utan att ha ett särskilt bemyndigande i författning.

En högskola får enligt 6 a § studieavgiftsförordningen meddela föreskrifter om studieavgiftens storlek. Enligt 7 § nämnda förordning ska en högskola, efter att ha hört Migrationsverket, bestämma tidpunkt för betalning av studieavgiften. Några bemyndiganden för en högskola att bestämma hur en ansökan om återbetalning ska anhängiggöras eller att bestämma någon tidpunkt för när en sådan ansökan senast ska ha lämnats in till högskolan ges inte i studieavgiftsförordningen eller i annan författning.

Universitetskanslersämbetet konstaterar att Linnéuniversitetet, såsom varande en statlig myndighet, är skyldigt att följa allmänna regler för myndigheters handläggning av ärenden (främst förvaltningslagen [1986:223]) och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Inom förvaltningsjuridiken talas om ”ärendens anhängiggörande”. Förvaltningslagen ställer inte krav på skriftlig form för anhängiggörande av ärenden i första instans men som allmän grundsats gäller att en handling ges in till myndigheten (se t.ex. Förvaltningsrättens grunder, Bohlin och Warnling-Nerep, 2u, 2011, s. 92). Av 5 § förvaltningslagen framgår vidare att enskilda ska kunna kontakta myndigheter med hjälp av elektronisk post.

Eftersom inget bemyndigande finns för Linnéuniversitetet att meddela föreskrifter för hur ett ärende om återbetalning ska anhängiggöras hos lärosätet har Linnéuniversitetet att följa förvaltningslagen och de allmänna förvaltningsrättsliga principer som redogjorts för ovan. När NN i e-postmeddelandet den 19 augusti 2015 begärde återbetalning anhängiggjorde han därmed ett ärende hos Linnéuniversitetet. Linnéuniversitetet har således inte haft fog för att kräva att NN ska använda det av lärosätet anvisade formuläret för att anhängiggöra en ansökan om återbetalning av studieavgift vid lärosätet.

Möjligheterna för en statlig myndighet att föreskriva att en ansökan ska ha inkommit till myndigheten inom viss tid för att kunna prövas i sak har tidigare belysts i rättsfallet RÅ 1997 ref. 50. Statens naturvårdsverk hade av regeringen bemyndigats att meddela föreskrifter om verkställigheten (jfr 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen) av förordningen (1976:430) om ersättning vid vissa skador av rovdjur. Enligt verkets föreskrifter utgick ersättning normalt endast om anmälan om skada och ansökan om ersättning gjordes inom vissa tider. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att föreskrifterna i dessa delar saknade stöd i bemyndigandet och tillämpades därför inte. Domstolen uttalade att den av regeringen beslutade förordningen innehöll - utöver fastslåendet av rätten till ersättning av statsmedel för återfunnet dödat eller skadat djur - inga regler om att anspråk på ersättning skulle framställas inom viss kort tid från det djuret återfunnits eller ens att så måste ske utan dröjsmål. Än mindre gav förordningen någon antydning om att rätten till ersättning skulle kunna komma att utsläckas för den händelse att vissa frister inte iaktogs. De av Statens naturvårdsverk utfärdade föreskrifterna av sist nämnd innebörd tillförde därför regleringen något så väsentligt nytt att de gick utöver vad som kan anses som verkställighetsföreskrifter. Att regeringen i en proposition uttalat sig till förmån för en reglering av det slag som verket upptog i sina föreskrifter föranledde inte någon annan bedömning.

I enlighet med vad som ovan anförts kan konstateras att Linnéuniversitetet inte ens har något bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter och inte heller att föreskriva att en ansökan om återbetalning av studieavgift ska inkomma till lärosätet inom viss tid för att den över huvud taget ska prövas i sak av lärosätet. Linnéuniversitetet har därmed inte heller haft grund för att kräva att NNs ansökan om återbetalning skulle ha kommit in till lärosätet senast den 25 oktober 2015.

Förutsättningar för återbetalning av studieavgift

Vad sedan gäller frågan om förutsättningarna för återbetalning av studieavgiften skulle kunna vara uppfyllda i NNs fall gör Universitetskanslersämbetet följande överväganden.

Regleringen gällande återbetalning av studieavgift har införts i 12 § studieavgiftsförordningen. Enligt denna bestämmelse får högskolan, såvitt nu är aktuellt, betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten av särskilda skäl är förhindrad att delta i utbildningen. Universitetskanslersämbetet konstaterar att den nämnda regeln till sin språkliga utformning är en fakultativ bestämmelse. Av dess ordalydelse följer således

inte någon skyldighet för högskolan att återbetala en av studenten till lärosätet inbetald studieavgift.

Detta innebär enligt Universitetskanslersämbetets mening emellertid inte att en högskola utan författningsstöd kan ställa upp särskilda formella villkor som studenten måste uppfylla för att frågan om rätt till återbetalning överhuvudtaget ska prövas i sak av lärosätet. Av förordningstexten följer att det enbart är en individuell bedömning i det enskilda fallet som ska göras av om studenten av särskilda skäl har varit förhindrad att delta i utbildningen. Av Linnéuniversitetets lokala riktlinjer framgår att skäl för återbetalning av studieavgift är bl.a. när en student lämnar återbud innan terminsstart. NN får genom e-postmeddelandet den 19 augusti 2015, dvs. 12 dagar innan terminsstart, anses ha lämnat återbud.

Avslutande synpunkter

Linnéuniversitetet förtjänar sammanfattningsvis kritik för sin handläggning av det aktuella ärendet om återbetalning av studieavgift. Utöver detta vill Universitetskanslersämbetet särskilt poängtera följande. Linnéuniversitetet har i yttrande till ämbetet medgett att NN får anses ha anhängiggjort ett ärende – dvs. ansökt – om återbetalning av studieavgift redan genom hans e-postmeddelande till lärosätet den 19 augusti 2015. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att Linnéuniversitetet, efter att Universitetskanslersämbetet remitterat ärendet till lärosätet, inte har tagit ställning till frågan om återbetalning med utgångspunkt i att NNs ansökan inkommit inom den tid som stipuleras i lärosätets lokala riktlinjer.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser Universitetskanslersämbetet att Linnéuniversitetet bör ta ställning till om NN har haft särskilda skäl för att få tillbaka den av honom till lärosätet inbetalda studieavgiften.

Universitetskanslersämbetet anmodar Linnéuniversitetet att **senast den 20 januari 2017** redovisa vilka åtgärder ämbetets uttalanden föranleder.

Beslut i ärendet har tagits av tf. myndighetschefen Annika Pontén efter föredragning av verksjuristen Carl Braunerhielm i närvaro av chefsjuristen Christan Sjöstrand och chefsassistenten Agnes Ers samt kommunikationschefen Agneta Rolfer.

Annika Pontén

Carl Braunerhielm

Kopia till:
NN