

Datum 2016-11-29
Reg.nr 31-00044-16

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

Umeå Universitet
Rektor

Anmälan gällande handläggningen av ett ärende om återbetalning av studieavgift vid Umeå universitet

Beslutet i korthet: En student ansökte hos Umeå universitet om återbetalning av erlagd studieavgift. Lärosätet nekade studenten återbetalning av avgiften. Umeå universitet har anfört att detta berodde på att studentens ansökan om återbetalning inkom sex veckor efter att sista tidpunkt för ansökan hade passerats. I avsnitt 6 i Umeå universitets handlägningsordning för studieavgifter och stipendier har bl.a. angetts att återbetalning endast kan erhållas efter ansökan om återbetalning samt att ansökan om återbetalning ska vara universitetet tillhanda senast tre veckor efter kurs-/programstart. Universitetskanslersämbetet konstaterar att det inte finns något bemyndigande i lag eller förordning för en högskola 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. Universitetskanslersämbetet anser att Umeå universitet 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 Umeå universitet till Universitetskanslersämbetet för att lärosätet inte har återbetalat en studieavgift till honom. I anmälan har NN anfört i huvudsak följande. Han anlände till Sverige den 7 oktober 2015. Han skulle ha varit framme den 25 augusti 2015 men fick sitt visum väldigt sent efter att terminen hade börjat. Han var antagen till Umeå universitet men innan han åkte till Sverige såg han på antagning.se att hans ansökan gällande Umeå universitet hade avslagits och att han istället var antagen till Stockholms universitet. Han bifogar en kopia av antagningsbeskedet. Efter att han kommit till Sverige besökte han Stockholms universitet för att registrera sig, men det tog till slut tre till fyra veckor innan lärosätet skickade e-post till honom och meddelade att han måste ansöka om återbetalning från Umeå universitet samt betala in pengar till Stockholms universitet. Han ansökte om återbetalning/anstånd hos Umeå universitet den 3 november 2015 eftersom det var för sent att påbörja studierna men lärosätet vägrade och hänvisade till att han hade ansökt om återbetalning för sent.

Utredning

Universitetskanslersämbetet har remitterat ärendet till Umeå universitet. Ämbetet konstaterade i remissen att lärosätet i sin handlägningsordning för studieavgifter och stipendier (dnr FS 1.1.2-860-15) bl.a. i inledningen av kapitel 6 har angett att återbetalning av studieavgifter inte är möjligt utom i de fall som anges i kapitlet. Därefter anges: ”Observera att återbetalning endast kan erhållas efter ansökan om återbetalning. Ansökan ska vara universitetet till handa senast tre veckor efter kurs-/programstart [...]”

I remissen anmodade Universitetskanslersämbetet Umeå universitet att bl.a. redovisa det rättsliga stödet för universitetets agerande i NNs fall.

Yttrande från Umeå universitet

Umeå universitet har i yttrande till Universitetskanslersämbetet anfört i huvudsak följande. De uppgifter som NN har lämnat in till Universitetskanslersämbetet stämmer inte. Anledningen till att NNs ansökan om återbetalning nekades var att den inkom först den 3 november 2015, dvs. sex veckor efter att sista tidpunkt för ansökan hade passerats.

Den 23 april 2015 antogs NN till Masterprogrammet i kemi vid Umeå universitet i andra urvalet av antagningen till internationella masterprogram höstterminen 2015. Den 29 april 2015 fakturerades NN för studieavgifter via e-post. Han fick även information om de återbetalningsregler som gäller hos Umeå universitet i dokumentet ”Terms and Conditions”. Den 9 juni 2015 inkom betalningen av studieavgifter och NN fick bekräftelse samt påminnelse om återbetalningsregler. Den 20 september 2015 hade NN ännu inte registrerat sig och påbörjat sina studier. Han fick en påminnelse av Umeå universitet om att sista registreringsdatum var den 21 september 2015. Den 20-29 september 2015 framkom det att p.g.a. förseningar med visum skulle NN inte kunna anlända och registrera sig förrän tidigast den 5 oktober 2015. NN begärde via e-postmeddelande att få ha kvar sin plats på programmet. Den 3 november 2015 lämnade NN in ansökan om återbetalning där angiven anledning var att han anlände för sent för att kunna påbörja sina studier. Den 30 november 2015 avslög Umeå universitet NNs ansökan om återbetalning enligt fastställda regler.

Fakturerade studieavgifter avser antagningen till de internationella masterprogrammen höstterminen 2015. De uppgifter om antagning till Stockholms universitet som NN nämner rör den ordinarie antagningen till höstterminen 2015. NN antogs inte till någon utbildning hos Umeå universitet höstterminen 2015 och inget belopp fakturerades heller.

Enligt Umeå universitets handlägningsordning för studieavgifter och stipendier får betalda studieavgifter återbetalas bland annat av följande skäl:

1. Uteblivet uppehållstillstånd
2. Ändring av migrationsstatus
3. Student som antagits till högre prioritet
4. Tidigt studieavbrott

5. Behörighetskrav vid fortsättning

Information om återbetalning, inklusive en påminnelse dagen innan sista ansökningsdag, skickades till NN vid tre olika tillfällen. En treveckorsgräns tillämpas ofta vid universitet och högskolor för anmälan av avhopp vid kurs- och programstart. Detta beroende på behovet av att dels effektivt kalla in reserver till lediga platser och dels på grund av kravet enligt 2 kap. 6 a § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, dvs. att lärosätet måste informera Migrationsverket om en avgiftsbetalande student avbrutit sina studier. Umeå universitet anser att lärosätet har följt regelverket som finns och agerat korrekt i detta fall.

Anmälarens svar

NN har i svar på Umeå universitets yttrande anfört bl.a. följande. Han ville bara studera. Han fick beskedet att han var antagen till Stockholms universitet och blev glad eftersom det var hans förstahandsval. Eftersom han trodde att det var ett centralt utbildningssystem kände han inte till alla de detaljer Umeå universitet nämnde. Han undrar varför Umeå universitet inte nämnde att han måste ansöka om återbetalning omedelbart och att han annars inte skulle få tillbaka sina pengar samt att de inte kunde bevilja anstånd. Varför tog lärosätet månader på sig att svara? Han har flera gånger bett om anstånd med att påbörja terminen och han har begärt att få registrera sig på ett senare stadium men Umeå universitet vägrade detta trots att han hade betalat studieavgifterna. Umeå universitet sade till honom att han var tvungen att skicka in en begäran om återbetalning den senast den 21 september 2015 men han fick sitt visum den 29 september 2015 och det var inte hans avsikt att få återbetalning, han ville studera.

Kompletterande yttrande från Umeå universitet

Universitetskanslersämbetet har i ytterligare remiss anmodat Umeå universitet att redogöra för det rättsliga stödet för regleringen i lärosätets handläggningsordning vad gäller tidsfristen för ansökan om återbetalning av studieavgifter.

Umeå universitet har i kompletterande yttrande anfört i huvudsak följande. Sammanfattningsvis är det universitetets bedömning att det rättsliga stödet, för att inom ramen för utarbetande av universitetsinterna rutiner, införa en tidsfrist gällande ansökan om återbetalning av studieavgift, framgår av förarbetena.

Bakgrunden till den bedömningen är följande.

Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att myndigheter kan meddela föreskrifter efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. En myndighet har alltså inte någon direkt rätt att meddela föreskrifter i sin egenskap av myndighet, utan det krävs att riksdagen eller regeringen delegerar sin normgivningskompetens till myndigheten. Ett bemyndigande ger aldrig en myndighet en generell rätt att besluta föreskrifter, utan avser alltid behörighet att meddela föreskrifter på ett på visst sätt begränsat område.

Av förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen) ges högskolor en rätt att ta ut studieavgift av så kallade tredjelandsmedborgare. I 6 a § studieavgiftsförordningen framkommer att högskolan får meddela föreskrifter om studieavgiftens storlek. Av 12 § studieavgiftsförordningen framgår under vilka omständigheter som återbetalning av studieavgift får ske. Bland annat får återbetalning av studieavgiften ske om studenten av särskilda skäl är förhindrad att delta i utbildningen.

Det finns inget bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som kan utgöra särskilda skäl. Det ges vidare inga konkreta exempel i studieavgiftsförordningen på vad särskilda skäl för återbetalning kan vara och inte heller ges någon vägledning i förarbetena. Det innebär att högskolorna och universiteten getts stor frihet att bedöma om återbetalning ska ske eller inte i det enskilda fallet. I förarbetena framgår dock att högskolorna och universiteten behöver utarbeta rutiner för återbetalning (prop. 2009/10:65, s. 25).

Med stöd av uttalandena i förarbetena har universitetet utarbetat rutiner för återbetalning. Universitetet har utifrån den stora frihet som getts i denna fråga bedömt att som en del av rutinerna för återbetalning ingår även frågan om tidsfrist för ansökan om återbetalning av studieavgiften. I och med den bedömningen har universitetet i den aktuella handläggningssordningen en bestämmelse att en ansökan om återbetalning ska vara universitetet tillhanda senast tre veckor efter antingen kurs/programstart eller tre veckor efter den tidpunkt då ändrad migrationsstatus eller särskilda skäl inträdde. Det rättsliga stödet för att inom ramen för utarbetande av rutiner reglera en tidsfrist för ansökan anser således universitetet vara uttalandena i förarbetena.

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 bl.a. följande framkommit. NN, som är en sådan tredjelandsmedborgare som avses i 5 § studieavgiftsförordningen, antogs till

Masterprogrammet i kemi vid Umeå universitet den 23 april 2015 i andra urvalet av masterantagningen till höstterminen 2015. Den 29 april 2015 fakturerades NN för studieavgifter via e-post. Han fick även information om återbetalningsregler hos Umeå universitet i dokumentet ”Terms and Conditions”. Den 9 juni 2015 inkom betalningen av studieavgifter och NN fick bekräftelse samt påminnelse om återbetalningsregler. Den 28 september 2015 inkom NN med ett e-postmeddelande till Umeå universitet i vilket han upplyste om att han haft vissa svårigheter med förseningar gällande hans visum. Han ansökte om återbetalning hos Umeå universitet den 3 november 2015 på den grunden att det nu var för sent för honom att kunna påbörja sina studier. Den 30 november 2015 avslog Umeå universitet NNs ansökan om återbetalning. Anledningen till att hans ansökan om återbetalning nekades är enligt Umeå universitet att den inkom först den 3 november 2015, sex veckor efter att sista tidpunkt för ansökan hade passerats.

I avsnitt 6 i Umeå universitets handläggningsordning för studieavgifter och stipendier (dnr FS 1.1.2-860-15) anges bl.a. följande.

[...] Observera att återbetalning endast kan erhållas efter ansökan om återbetalning. Ansökan om återbetalning ska vara universitetet tillhanda senast tre veckor efter kurs-/programstart, eller, vid de fall av ändrad migrationsstatus eller särskilda skäl, den tidpunkt då den ändrade migrationsstatusen eller de särskilda skälen inträdde. [...]

I ärendet har inte framkommit annat än att det är ovan nämnda uttalanden i Umeå universitets handläggningsordning som utgjort grunden för lärosätets vägran att till NN återbetala den aktuella studieavgiften med hänvisning till att hans ansökan lämnats in för sent.

Frågan är då om Umeå universitet, med stöd av ovan nämnd handläggningsordning, har haft fog för att kräva att en ansökan om återbetalning ska inkomma till lärosätet inom viss tid.

Ansökan inom viss tid

Umeå universitet har gjort gällande att lärosätets handläggningsordning grundas på uttalanden i förarbetena till bestämmelserna om studieavgifter i högskolelagen, som bl.a. anger att högskolorna och universiteten behöver utarbeta rutiner för återbetalning (prop. 2009/10:65, s. 25). Umeå universitet synes således hävda att lärosätets handläggningsordning med stöd av nämnt förarbetsuttalande är bindande gentemot NN.

Umeå universitet 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 och 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.

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 iakttogs. De av Statens naturvårdsverk utfärdade föreskrifterna av sist nämnd innebörd tillförde därför regeringen 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.

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. Något bemyndigande i studieavgiftsförordningen eller i annan författning för en högskola att meddela verkställighetsföreskrifter eller 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 finns inte. Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer vidare att någon sådan rätt inte kan grundas på ett förarbetsuttalande. Umeå universitet ska därför kritiseras för att lärosätet i sin handlägningsordning utan bemyndigande har angett att en ansökan om återbetalning ska ha inkommit till lärosätet inom viss tid.

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.

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

Universitetskanslersämbetet anmodar Umeå universitet 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