

Datum 2021-12-07
Reg.nr 31-00266-20

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Christine Lundgren
08-563 086 19
christine.lundgren@uka.se

Kungl. Tekniska högskolan
Rektor
registrator@kth.se

Anmälan mot Kungl. Tekniska högskolan angående urvalsgrunden universitetsrankning vid antagning till ett masterprogram

Beslutet i korthet: Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har tagit emot en anmälan mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) som gäller KTH:s tillämpning av urvalsgrunden universitetsrankning vid antagning till högskoleutbildning. Avseende den aktuella utbildningen väger KTH in den internationella rankningen på det universitet som den sökande har sin kandidatexamen från i meritvärdet.

UKÄ konstaterar att enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter, som KTH, beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Av 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) framgår att verksamheten ska anpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen vid universitet och högskolor. UKÄ uttalar att det får anses vara en grundläggande princip att betyg som har utfärdats av svenska lärosäten ska betraktas som likvärdiga.

UKÄ konstaterar att konsekvensen vid tillämpning av universitetsrankning kan bli att en student som studerat vid ett svenskt lärosäte som inte finns med på de nu aktuella rankningslistorna missgynnas jämfört med en student som läst vid ett svenskt lärosäte som omfattas av listorna, om deras meriter i övrigt är likvärdiga. Detsamma gäller för en student som har examen från ett svenskt lärosäte som visserligen finns med på rankningslistorna, men på en sämre placering än ett annat lärosäte. Även den personen kan komma att missgynnas genom att få ett sämre meritvärde. UKÄ bedömer att sökande från olika svenska lärosäten därmed inte behandlas lika vid urvalsförfarandet. UKÄ anser därför att tillämpningen av universitetsrankning som urvalsgrund strider mot likhetsprincipen som anges i regeringsformen. Den är inte heller förenlig med grunderna för 1 kap. 4 § högskolelagen. Sammantaget är UKÄ kritiskt till KTH:s val och utformning av det aktuella urvalskriteriet. UKÄ kommer att följa upp vilka åtgärder KTH vidtar med anledning av ämbetets uttalanden i detta ärende.

Anmälan

NN har i en anmälan till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) mot Kungl. Tekniska högskolan (KTH) uppgett bl.a. följande.

Vid ansökan till masterprogrammet systemteknik och robotik på KTH görs urvalet bland annat enligt universitetsrankning. Det i sin tur påverkar den tilldelade meritvärderingen. På utbildningens webbsida står att sökanden ska lämna in ett webbformulär (Summary sheet). Där efterfrågas den internationella rankningen på

universitetet som den sökande har sin kandidatexamen från enligt bland annat "QS university ranking". Den här rankningen gäller även för sökande från andra svenska universitet. Bedömningen av en sökande från ett svenskt lärosäte enligt den internationella rankningen på lärosätet är inte i enlighet med 7 kap. 23 § högskoleförordningen (1993:100), HF. Universitetsrankning är inte ett giltigt måttetal för hur lämpad för utbildningen den sökande är. Att göra en sådan bedömning av osakliga meriter kan tolkas som en indirekt diskriminering av den sökande och underminerar en meritokratisk värdegrund.

Utredningen

Yttranden från KTH

UKÄ har remitterat anmälan till KTH i två remisser. KTH har i två yttranden uppgett bland annat följande.

KTH har med stöd av 6 kap. 3 § andra stycket HF fattat beslut om en antagningsordning. I antagningsordningen framgår i avsnitt 1.3.1 avseende urval till masterprogram följande. Till vissa utbildningar tillämpar KTH alternativa urvalsgrupper (7 kap. 23 § HF). Till masterprogram med engelska som undervisningsspråk är urvalet baserat på följande kriterier: universitet/lärosäte för tidigare utbildning, studieresultat (t.ex. betyg, meritämnen och engelska), motivation för studierna (t.ex. motivationsbrev, referenser, kurser och relevant arbetslivserfarenhet). Meritvärderingen görs i skala 1-75.

I utbildningsplanen för det aktuella programmet anges följande under rubriken "Behörighet och urval". Antalet platser inom utbildningsprogrammet är begränsat. Samtliga utbildningsplatser tillsätts på grundval av ett meritvärde. Urvalsprocessen är baserad på följande kriterier: universitet, studieresultat (t.ex. betyg, meritämnen och engelska), motivation för studierna (t.ex. motivationsbrev, referenser, kurser och relevant arbetslivserfarenhet). Meritvärderingen görs i skala 1-75.

Skolan informerar på KTH:s webbplats om sina masterprogram. Där framgår bestämmelserna avseende urvalskriterier. På webbsidan anges följande. "The selection process is based on the following criteria: university, previous studies (for instance GPA, grades in specific subjects and English), motivation for the studies (for instance letter of motivation, references, degree project proposal and relevant work experience)." Informationen är hämtad från utbildningsplanen och från de generella bestämmelserna som gäller vid antagning till masterprogram på KTH enligt antagningsordningen. Utbildningsplanen finns publicerad på KTH:s webbplats. Vid tillämpning av bestämmelserna avseende urval väger skolan in ranking, betyg och motivation i alla sökandes meritvärde. Därför efterfrågas i ansökningsprocessen den internationella rankningen på det universitet som den sökande har sin kandidat-

examen ifrån. Skolan har ett stort antal sökande till programmet men antalet platser är begränsat. Samma principer för urval tillämpas för alla sökanden. Rankningen av universitet är framtagen för att jämförelser av kvaliteten på olika utbildningar ska kunna göras. Det är rimligt att anta att en utbildning vid ett högt rankat universitet gör en student mer lämpad för ett masterprogram än en utbildning vid ett lågt rankat universitet. En student med toppbetyg från Stanford kan rimligtvis förväntas vara mer lämpad än en med toppbetyg från en högskola utan rankning. Varken betyg eller rankning ger perfekta mått på studenters kunskap, men det är svårt att se hur meritvärderingen skulle kunna göras på ett bättre sätt än att kombinera de båda och se till ytterligare omständigheter. Det viktiga är att urvalet görs lika för alla sökanden och med tillämpning av fastställda regler. Om man vid urval enbart skulle se till betyg riskerar man att bara ta in studenter från universitet med betygsinflation.

KTH gör följande bedömning. HF:s regler om urval syftar till att rangordna de sökande på ett lämpligt sätt utifrån deras meriter. En sådan rangordning leder till att sökande med bättre meriter antas före sökande som har sämre meriter. Det finns inga exakta mått för att mäta meriter i dessa sammanhang. Värderingen av meriterna ska vara lika för alla sökanden, förutsebar och spegla sökandens kompetens. KTH har i fastställda föreskrifter i antagningsordningen samt i utbildningsplanen för programmet beslutat att universitet är ett av kriterierna i urvalsprocessen. Att använda rankning som mätetal för bedömningen av det kriteriet är, enligt KTH, ett lämpligt sätt att värdera meriter på ett likvärdigt vis för alla sökande. Det finns inte grund för att denna meritvärdering är direkt eller indirekt diskriminerande.

KTH har fäst vikt vid rankingslistorna Times Higher Education (THE) och QS World University Rankings. I de fall där rankningen varit olika har den bästa rankningen använts.

Som anges ovan framgår av utbildningsplanen för det aktuella programmet att utbildningsplatser tillsätts på grundval av ett meritvärde. Meritvärderingen görs i skala 1-75. Meritvärden tas fram enligt följande.

- B - betyg omvandlat till en 0-100 skala där 100 är bäst. U1- Times Higher Education (THE) rankning
- U2 - QS World University Rankings
- M - poäng baserat på motivation för studierna (t.ex. motivationsbrev, referenser, kurser och relevant arbetslivserfarenhet)
- k1, k2, k3 - positiva konstanter valda så att R hamnar i intervallet 0-75. De ungefärliga värdena på konstanterna är $k_1=0,7$, $k_2=0,03$ och $k_3=5$

Meritvärdet beräknas sedan enligt följande. $R = k_1 * B - k_2 * \min(U_1, U_2, 1200) + M + k_3$

- $kt=0,7$ innebär att en student som har betyg 95 (av 100) i betyg får ett meritvärde som är 7 högre än en som har betyg 85
- $k2=0,03$ innebär att en student från ett universitet rankat 200 får ett meritvärde som är 3 högre än en vars universitet är rankat 300

Min(U1,U2,1200) innebär att om rankingarna skiljer sig så beaktas den bästa, samt att en ranking över 1200 räknas som 1200 (för att inte straffa orankade universitet alltför mycket).

När det gäller värde på M - "motivation för studierna", så gör skolan en helhetsbedömning. Det finns ingen bestämd formel för om t.ex. arbetslivserfarenhet ska beaktas dubbelt så mycket som motivationsbrev och hälften så mycket som referenser. Vid bedömningen görs en genomgång av om det är något som gör studenten extra lämpad för studierna. Värdet på M blir sällan större än 10.

Ovanstående system gör att om två studenter kommer från samma universitet så får den med högre betyg bättre meritvärde, och om de har samma betyg så får den som kommer från ett bättre universitet bättre meritvärde. Detta är önskvärt.

KTH tillämnar i den aktuella situationen 7 kap. 23 § p 2 HF (som upphör att gälla och får ny lydelse den 1 januari 2022). Ett urval bland de sökande enbart på betyg skulle inte ge ett rättvist resultat då undervisningskvaliteten skiljer sig markant mellan olika lärosäten i världen. En student med ett något lägre betyg från ett högt rankat universitet har generellt mer kunskaper än en student med ett högre betyg från ett lågt rankat lärosäte. Denna uppfattning grundar sig på mångårig erfarenhet av en global rekrytering till KTH från lärosäten fördelade över hela rankingsspektrumet.

Syftet med THE- och QS-rankingen är att hjälpa studenter att hitta en bra utbildning när de ska välja universitet. Om man utgår från att rankingen är kopplad till utbildningens kvalitet är det också rimligt att utgå ifrån att en student från ett högt rankat universitet är bättre förberedd för de fortsatta studierna.

Betyg i kombination med värdet på universitetets ranking utgör, enligt KTH:s mening, grund för att bedöma begreppet "kunskaper" i 7 kap. 23 § p 2 HF och inte "annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen".

Urvalskriteriet bidrar till att främja och bredda rekryteringen till högskolan genom att det är en stor spridning av KTH:s antagna studenters förutbildningsländer. I det aktuella ärendet har det lett till att KTH har antagna studenter med förutbildning från sex olika nationer i tre olika världsdelar.

Svar från anmälaren

NN har getts möjlighet att kommentera universitetets yttranden, men har inte yttrat sig.

Den rättsliga regleringen

Av 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434), HL, framgår bland annat att om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande.

I 6 kap. 3 § andra stycket högskoleförordningen (1993:100), HF, anges att högskolan ska se till att en antagningsordning finns tillgänglig. I en antagningsordning tas de föreskrifter in som högskolan tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning och om hur beslut fattas och kan överklagas.

Enligt 7 kap. 32 § HF ska urvalet vid tillträde till utbildning på avancerad nivå göras enligt vad som anges i 26 och 27 §§.

I 7 kap. 26 § första stycket HF anges att vid urval ska 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 §. Av tredje stycket följer att högskolan får bestämma vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras.

Av 7 kap. 23 § HF följer att en högskola får 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.

Av 1 kap. 4 § HL framgår bland annat att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen.

Vidare framgår enligt 1 kap. 5 § HL bland annat att högskolorna aktivt ska främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Av 1 kap. 9 § regeringsformen framgår att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

UKÄ:s bedömning

UKÄ har bland annat till uppgift att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Detta gör ämbetet genom att granska om universitet och högskolor följer de bestämmelser som gäller för deras verksamhet.

Utgångspunkter för bedömningen

En av urvalsgrunderna som KTH tillämpar för den i ärendet aktuella utbildningen är universitetsrankning. Den internationella rankningen på det universitet som den

sökande har sin kandidatexamen från vägs in i alla sökandes meritvärde. Frågan i ärendet är om universitetsrankning är en godtagbar urvalsgrund vid antagning till högskoleutbildning.

Den aktuella utbildningen är öppen för alla att söka, dvs. både personer med kandidatexamen från svenska respektive utländska lärosäten kan söka till utbildningen. Enligt anmälaren är bedömningen av en sökande från ett svenskt lärosäte enligt den internationella rankningen på lärosätet inte förenlig med 7 kap. 23 § HF.

I detta ärende granskar UKÄ tillämpning av urvalsgrunden universitetsrankning när det gäller sökande med meriter från svenska lärosäten.

NN har sin anmälan tagit upp frågan om indirekt diskriminering. UKÄ uttalar sig inte i frågor som andra myndigheter har till uppgift att pröva. En sökande som anser sig vara diskriminerad i samband med ett beslut som avser tillträde till högskoleutbildning kan överklaga beslutet till Överklagandenämnden för högskolan på den grunden att beslutet strider mot diskrimineringsförbudet som anges i diskrimineringslagen (2008:567). Regler om detta finns i lagens 4 kap. 18 §.

Times Higher Education (THE) och QS World University Rankings KTH har uppgett att vid urvalet till utbildningen har lärosätet fäst vikt vid rankingslistorna Times Higher Education (THE) och QS World University Rankings (QS). Av webbplatserna för THE (www.timeshighereducation.co.uk) och QS (www.topuniversities.com) framgår att rankingslistorna konstrueras utifrån olika parametrar. Universitetsrankningen för THE grundas bland annat på 30 procent undervisning, 30 procent forskning (bland annat anseende/rykte) och 30 procent citat. För QS grundas universitetsrankningen bland annat på 40 procent akademiskt anseende/rykte, 10 procent anseende/rykte hos arbetsgivare och 20 procent fakultets-/studentkvot. Det är kommersiella aktörer som producerar dessa rankingslistor. THE publiceras av den brittiska tidskriften Times Higher Education, och QS har tagits fram av det brittiska företaget QS Quacquarelli Symonds.

När det gäller svenska lärosäten framgår det av de ovannämnda webbplatserna att deras respektive rankingslista "World University Rankings 2022" innehåller följande.

På rankingslistan för THE finns följande elva statliga universitet med; Karolinska institutet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, KTH, Linköpings universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Örebro universitet och Karlstads universitet, samt den enskilda utbildningsanordnaren Chalmers tekniska högskola.

På rankingslistan för QS finns dels följande sju statliga universitet med; Lunds universitet, KTH, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Linköpings universitet och Umeå universitet, dels Chalmers tekniska högskola.

UKÄ noterar att tillämpning av universitetsrankning har ifrågasatts generellt sett genom åren. Kritiken mot rankning diskuteras t.ex. i Högskoleverkets rapport ”*Rankning av universitet och högskolor som studentinformation?*” (rapport 2008:40). I rapporten anges bland annat att de flesta rankningar erbjuder vare sig relevant eller tillförlitlig information om kvalitet i högre utbildning (s. 105), samt att det är problematiskt att använda akademiskt rykte som en indikator på kvalitet i utbildning. Vidare diskuteras QS, en av rankingslistorna som KTH tillämpar, i en nyligen publicerad studie från University of California, Berkeley Center for Studies in Higher Education; ”*Does conflict of interest distort global university rankings?*” (Igor Chirikov, april 2021). QS erbjuder bland annat universitet avgiftsbaserade rådgivnings- och reklamtjänster. I Berkeley-studien anges att när rankingsaktörer inte enbart utvärderar universitet utan även förser dem med tjänster, är rankingsaktörerna i riskzonen för intressekonflikter som potentiellt förvränger rankingsresultaten.

Regeringsformens krav och universitetsrankning som urvalsgrund
Bestämmelserna i högskoleförfattningarna förutsätter att om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande. Av bestämmelserna framgår vidare att högskolan har en viss frihet att bestämma vilka kriterier som ska läggas till grund för urvalet. KTH är ett statligt lärosäte och därmed en förvaltningsmyndighet. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Lagrummet innebär alltså bland annat en likhetsprincip (dvs. att lika fall ska behandlas lika) och att högskolans bedömningar ska vila på saklig grund. Som förvaltningsmyndighet är KTH även skyldig att tillämpa förvaltningslagen (2017:900), FL. Enligt 5 § FL ska en myndighet vara saklig och opartisk i sin verksamhet.

Det ställs alltså ett krav på objektivitet på myndigheten när den fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, bland annat vid beslutsfattande. När det gäller universitet och högskolor framgår det av 1 kap. 4 § HL bland annat att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen. Det får anses vara en grundläggande princip att betyg som har utfärdats av svenska lärosäten ska betraktas som likvärdiga. Det svenska antagningssystemet bygger följaktligen på att universitet och högskolor respekterar de meriter som andra svenska lärosäten har fattat beslut om.

UKÄ konstaterar att det finns svenska lärosäten som inte omfattas av de nu aktuella universitetsrankningslistorna. Konsekvensen vid tillämpning av universitetsrankning kan bli att en student som studerat vid ett svenskt lärosäte som inte finns med på de nu aktuella rankningslistorna missgynnas jämfört med en student som läst vid ett svenskt lärosäte som omfattas av listorna, om deras meriter i övrigt är likvärdiga. Detsamma gäller för en student som har examen från ett svenskt lärosäte som visserligen finns med på rankningslistorna, men på en sämre placering än ett annat lärosäte. Även den personen kan komma att missgynnas genom att få ett sämre meritvärde. Sökande från olika svenska lärosäten behandlas därmed inte lika vid urvalsförfarandet. UKÄ anser därför att tillämpningen av universitetsrankning som urvalsgrund strider mot likhetsprincipen som anges i regeringsformen. Den är inte heller förenlig med grunderna för 1 kap. 4 § högskolelagen.

UKÄ vill med anledning av detta ärende även understryka vikten av tydliga föreskrifter i antagningsordningen och utbildningsplanerna. En viktig rättssäkerhetsgrund är att det finns klara och tydliga regler, så att det är förutsebart vilka förutsättningar som gäller. I KTH:s antagningsordning och den aktuella utbildningsplanen anges urvalskriteriet som "universitet/lärosäte för tidigare utbildning" respektive "universitet". Detta är inte tillräckligt tydliga regler för att en sökande ska förstå hur meriterna kommer att bedömas.

Sammantaget är UKÄ kritiskt till KTH:s val och utformning av det aktuella urvalskriteriet.

Uppföljning

KTH uppmanas att senast den 31 januari 2022 redovisa de åtgärder som lärosätet vidtagit med anledning av UKÄ:s uttalanden i detta ärende.

Beslut i ärendet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av verksjuristen Christine Lundgren i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand, verksamhetsstrategen Per Westman och kommunikátören Maria Svensk.

Anders Söderholm