

Avdelning
Juridiska avdelningen

Handläggare
Marie Stern Wärn
+46 8 563 087 15
marie.stern.warn@uka.se

Ärendeutvecklingen i Överklagandenämnden för högskolan under pandemin

Under de senaste åren har det skett en markant ökning av antalet ärenden till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Mellan 2018 och 2020 fördubblades antalet inkomna ärenden och ökningen fortsatte under 2021. Bakom ökningarna ligger fler överklagade antagningsbeslut, vilket sannolikt både är en följd av coronapandemin och förändringar som gjort det lättare för studenter att vända sig till nämnden med ärenden.

UKÄ är enligt sin instruktion värdmyndighet för Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Nämnden är en självständig myndighet, men UKÄ ska enligt instruktionen upplåta lokaler och sköta administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt nämnden. Ärendena handläggs vid juridiska avdelningen, medan all registrering av ärendena görs av avdelningen för verksamhetsstöd.

Till nämnden kan vissa beslut av statliga universitet och högskolor överklagas. Vilka beslut som kan överklagas framgår framförallt av 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100). Den största gruppen ärenden rör antagning till högskolan. Därefter kommer s.k. studentärenden, som rör den som är student eller doktorand, t.ex. beslut om tillgodoräknande, anstånd med studiestarten, studieuppehåll och examensbevis. Den tredje större gruppen ärenden är anställningsärenden, där de flesta besluten om anställning vid ett lärosäte kan överklagas till nämnden.

I denna rapport undersöker UKÄ ärendeutvecklingen till ÖNH under perioden 2018–2021. Syftet är att ge en kvantitativ bild av ärendeutvecklingen och undersöka olika tänkbara förklaringar till den snabba ökningen.

Stor ökning av antalet ärenden under 2020

Antalet ärenden som behandlas av ÖNH har ökat markant under de senaste två åren. Ärendemängden ökade redan under 2019, vilket till stor del berodde på ändringar med anledning av införandet av den nya förvaltningslagen (2017:900). Dessa ändringar innebar bl.a. att även de överklaganden där den klagande fått vad den begärt ska överlämnas till överinstansen, i detta fall ÖNH. Under 2020 har ökningen varit ännu större och har fortsatt under 2021. Under 2020 ökade antalet inkomna ärenden markant från 2 208 till 3 053 – en ökning med 845 ärenden. Ärendeutvecklingen under de tre senaste åren framgår av tabell 1.

Tabell 1. Inkomna och beslutade ärenden i Överklagandenämnden för högskolan 2018–2020.

	2018	2019	2020
Inkomna ärenden	1 480	2 208	3 053
Därav antagningsärenden	1 038	1 655	2 523
Beslutade ärenden	1 477	2 214	2 732
Därav antagningsärenden	1 061	1 673	2 193

Framförallt ökade antagningsärendena

Som framgår av tabell 1 avsåg ökningen antagningsärenden, dessa ökade med 868 ärenden från 2019 till 2020. Till ÖNH kan en sökande till statliga universitet och högskolor överklaga att lärosätet bedömt att hon eller han inte uppfyller behörighetskraven till en kurs eller ett program. Urvalsresultatet, dvs. vilka som faktiskt antas till en utbildning (utifrån t.ex. betyg och högskoleprovsresultat), kan som regel inte överklagas. Antagningsärendena som kommer in till ÖNH är kopplade till de antagningsomgångar som finns inom högskolan. Förutom de stora nationella antagningsomgångarna till höst- och vårterminerna, finns särskilda antagningsomgångar till bl.a. internationella kurser och program, sommarterminerna och vidareutbildningsprogram för yrkesverksamma. Antagningsbeskeden kommer vid bestämda tillfällen under året. ÖNH:s verksamhet när det gäller antagningsärenden är därför vanligtvis säsongsbetonad med en tydlig koppling till när antagningsbeskeden publiceras. Antagningsbeskedet för vårterminen publiceras i december och antagningsbeskedet för höstterminen publiceras i juli. När det gäller antagningen till internationella kurser och program publiceras dessa i april och oktober, där antagningen till höstterminen är den största av dem.

ÖNH registrerar inte till vilken antagningsomgång ett ärende hör. Däremot kan man genom att se på när under året ärendena kommer in göra en ungefärlig koppling till vilken antagningsomgång ett ärende hör. Under kvartal 4 och kvartal 1 (dvs december ett år och januari osv. påföljande år) kommer ärenden som rör antagning till vårterminen in. Under kvartal 2 kommer ärenden som rör internationella kurser och program, sommarterminen och vidareutbildning för yrkesverksamma in. Under kvartal 3 kommer ärenden som rör höstantagningen in. Av tabell 2 framgår hur många antagningsärenden som kommit in under respektive kvartal de tre senaste åren och hittills i år.

Tabell 2. Inkomna antagningsärenden till Överklagandenämnden för högskolan fördelade per kvartal 2018–2021.

	2018	2019	2020	2021
Kvartal 1	118	294	329	747
Kvartal 2	245	549	687	798
Kvartal 3	516	629	890	942
Kvartal 4	159	183	617	-
Totalt	1 038	1 655	2 523	2 487*

* avser enbart perioden 2021-01-01--2021-09-30

Av tabellen framgår att antalet antagningsärenden ökade under samtliga kvartal år 2020. När pandemin drog igång under senvintern 2020 var förväntningarna att antalet ärenden som rörde antagningen till internationella kurser och program troligen skulle gå ner eller vara stabil, eftersom det varit en dubbling av antalet ärenden redan under 2019. Som framgår i tabellen ökade antalet ärenden under andra kvartalet istället med ca 140 ärenden. Under kvartal 3 ökade antalet ärenden ytterligare. Just denna ökning var dock med tanke på den pågående pandemin inte oväntad. Det som var speciellt under hösten 2020 var att ärenden som rörde antagning till höstterminen fortsatte att komma in under hösten. Av ärendena framgick att det ofta var frågan om att sökande gjorde sena anmälningar till kurser som gavs under hösten.

Den största ökningen kom dock för ärenden som gällde antagningen till vårterminen 2021. Av tabell 2 framgår att det under kvartal 4 år 2020 och kvartal 1 år 2021 kom in 1 364 antagningsärenden. Samma tid året innan kom det in 512 antagningsärenden, vilket innebär att det skett en ökning med ca 850 ärenden.

Övriga ärenden

ÖNH prövar som framgått ovan även ärenden som rör studenter och överklaganden av anställningsbeslut. Här kan man se en mindre nedgång av inkomna studentärenden under perioden. Det gäller främst tillgodoräknandeärenden som minskade från 267 inkomna ärenden 2019 till 233 inkomna ärenden 2020. Just tillgodoräknandeärendena har annars ökat kraftigt under senare delen av 2010-talet, från 2015 då det kom in 133 ärenden till 233 ärenden år 2020.

Vet vi varför antagningsärendena har ökat?

När det gäller varför antalet överklaganden av antagningsbeslut har ökat under de senaste åren räknar vi med att det i huvudsak är relaterat till pandemin. Många arbeten har försvunnit under pandemin och antalet sökande till högskolan har ökat. Den som läser på högskolan kan exempelvis ansöka om studiemedel och på så sätt försörja sig.

Ytterligare en faktor är att Universitets- och högskolerådet (UHR), som ansvarar för att samordna antagningen till högskolan, i slutet av 2020 lade upp en överklagandeblankett på webbplatsen. Det kan inte uteslutas att denna har bidragit till att göra det enklare att överklaga och att blanketten på så sätt bidragit till ökningen.

Vet vi något om överklagandena som rör antagning?

ÖNH registrerar få uppgifter om ärenden. Av de överklaganden som rörde antagning kan vi se att år 2020 var 56 procent från kvinnor och 44 procent från män. Nämnden avslog vidare 63 procent av överklagandena och biföll eller undanröjde lärosätets beslut i 2 procent av fallen. Av samtliga antagningsärenden avskrev nämnden 19 procent av ärendena och avvisade överklagandena i 15 procent av fallen. Den stora andelen avskrivningar beror på att lärosätena sedan den nya förvaltningslagen började gälla 2018 måste lämna över ärendet till ÖNH även när lärosätet har ändrat sitt beslut som den klagande vill och (i de flesta fall) antagit den klagande. När nämnden avvisar ett överklagande beror det på att den klagande t.ex. har klagat på att den inte antagits, dvs.

den del av antagningen som avser urvalet. Det är också en stor andel som överklagar ”för tidigt” dvs. innan antagningsbeskedet har kommit. Jämfört med 2019 var det en liten nedgång 2020 då nämnden avskrev 21 procent av antagningsärenden och avvisade 17 procent.

Som framgått ovan har antalet ärenden fortsatt öka under 2021. Nämnden hade den 31 oktober 2021 avgjort 2893 antagningsärenden. De flesta klagandena är fortsatt kvinnor (57 procent). Nämnden avslög överklagande i 68 procent av ärendena och biföll eller undanröjde i 2 procent av ärendena. Nämnden avskrev 20 procent av ärendena och avvisade 10 procent. Jämfört med 2020 har nämnden avslagit fler ärenden och avvisat färre. Andelen ärenden som nämnden prövat i sak har därmed ökat under 2021.

Några uppgifter om vad den klagande tar upp i överklagandet registreras inte. Utifrån vad vi sett i dessa överklaganden kan vi ändå säga något. Flera ärenden rör att den sökande inte fått in alla handlingar i tid. Det kan handla om äldre gymnasiebetyg som inte finns i betygsdatabasen eller betyg från komvux. När det gäller antagning till högskolan ska handlingarna vara inne vid en bestämd tidpunkt för att högskolan ska hinna bedöma de sökandes behörighet m.m. innan urvalet görs. Vi ser att många har gjort en s.k. sen anmälan och att den klagande också då inte fått in sina handlingar i tid. En möjlig anledning till dessa överklaganden är att de sökande inte har kunskap om vilka handlingar som måste skickas in. Vi kan dock konstatera att det i de ärenden som lärosätena lämnar över där den sökande antagits (och som nämnden avskriver, se ovan), framkommer, att om det finns plats på utbildningen så antas i vissa fall de sökande även om handlingarna kommit för sent.

Avslutning

Sammantaget kan man alltså konstatera att antalet ärenden till ÖNH har ökat markant under pandemin. Vi tror att den stora ärendeökningen beror på coronapandemin i kombination med att UHR lagt upp en blankett för överklaganden på sin webbplats. Pandemin har inneburit ett ökat intresse för högre studier. Mellan höstterminerna 2019 och 2020 ökade antalet sökande utan tidigare högskolestudier med 15 procent. En viss ökning skedde också till höstterminen 2021. Inför vårterminen 2022 har enligt UHR antalet sökande däremot minskat med sex procent, men intresset för att söka sig till högskolan är fortfarande på en hög nivå jämfört med före pandemin (UHR, pressmeddelande 2021-10-25). Antagningsbeskeden för vårterminen 2022 publiceras den 9 december 2021 och det kommer att bli intressant att se om antalet överklaganden minskar. UKÄ har under denna tid arbetat med att utveckla effektivare handlägningsprocesser åt nämnden, ett arbete som vi oavsett kommer att ha nytta av.