



Högskolornas handläggning av överklaganden



Högskolornas handläggning av överklaganden

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2018

Författare: Stefan Axelsson

Grafisk form: Consid Communication

Universitetskanslersämbetet • Löjtnantsgatan 21 • Box 7703, 103 95 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar	5
Inledning.....	6
Några punkter att tänka på.....	8
Vilka beslut kan överklagas till ÖNH?.....	10
Överklagandehänvisning	12
Utgångspunkter	12
Överklagandehänvisningens innehåll	12
Särskilda bestämmelser för anställningsärenden.....	13
Överklagandet kommer in till högskolan.....	14
Skriftlig form	14
Är det ett överklagande?	14
Högskolans åtgärder vid ett överklagande	15
Ändring av beslut efter överklagandet.....	16
Allmänna förutsättningar för ändring.....	16
Högskolans skyldighet att ändra ett överklagat beslut	16
Anställningsärenden och befordringsärenden.....	17
Har överklagandet kommit in i rätt tid?	18
Överklagandetid	18
Om överklagandet har kommit in i rätt tid.....	19
Om överklagandet har kommit in för sent	19
Praxis från ÖNH	20
Överlämnande till ÖNH	21
Utgångspunkter	21
Överklagandet ska överlämnas inom en vecka	21
Om högskolan själv ändrat sitt beslut efter överklagandet	22
Yttrande till ÖNH	22
Om den klagande skickar överklagandet till ÖNH	24
Vad högskolan inte ska göra	25
Avvisning av överklagandet.....	25
Avskrivning av ärendet	25
Referenser	27
Bilaga	28
Vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900)	28

Sammanfattning

Den enskildes rätt att överklaga beslut är en viktig del av rättssäkerheten. Inom högskolesektorn sker överklaganden i de allra flesta fall till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har därför tagit fram en ny upplaga av Högskoleverkets tidigare rapport *Högskolornas handläggning av överklaganden*. Syftet är att värna rättssäkerheten för de enskilda individerna och klargöra vilka regler som gäller för de statliga högskolorna. Det är UKÄ:s förhoppning att den nya vägledningen ska underlätta för lärosätenas personal när de handlägger överklaganden till ÖNH.

Ett överklagande ska vara skriftligt och det ska lämnas in till den högskola som har fattat det överklagade beslutet. När ett överklagande har kommit in ska högskolan först kontrollera om beslutet av någon anledning har blivit uppenbart felaktigt. Om högskolan vid denna kontroll finner att beslutet är uppenbart felaktigt är högskolan skyldig att under vissa förutsättningar ändra beslutet.

Högskolan ska därefter pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om högskolan bedömer att överklagandet har kommit in för sent ska den besluta att avvisa överklagandet och lämna en överklagandehänvisning. Om överklagandet har kommit in i rätt tid ska högskolan i stället skyndsamt överlämna överklagandet och handlingarna i ärendet till ÖNH. Om högskolan själv ändrar ett beslut som överklagats ska den även lämna över det nya beslutet till ÖNH tillsammans med överklagandet och övriga handlingar i ärendet. Av Justitieombudsmannens praxis följer att handläggningen av ett överklagande hos högskolan som huvudregel inte ska ta mer än en vecka.

Om ett överklagande skickas direkt till ÖNH ska ÖNH vidarebefordra det till högskolan med uppgift om vilken dag som överklagandet kom in. Högskolan ska sedan handlägga ärendet på samma sätt som om överklagandet har kommit in direkt till högskolan.

UKÄ:s vägledning beskriver också vad en högskola *inte* ska göra. Högskolan får inte avvisa ett överklagande av andra skäl än att det har kommit in för sent. Högskolan får inte heller avskriva ärendet om klaganden återkallar sitt överklagande.

Vägledningen innehåller även en lista med några viktigare punkter att tänka på när högskolan hanterar överklaganden.

Förkortningar

FL	Förvaltningslagen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
Prop.	Regeringens proposition
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ÖNH	Överklagandenämnden för högskolan

Inledning

Den enskildes rätt att överklaga beslut är en viktig del av rättssäkerheten. Inom högskolesektorn sker överklaganden i de allra flesta fall till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).

Av förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet dock ska ges in till den myndighet som har meddelat beslutet, i detta fall universitetet eller högskolan, som i sin tur överlämnar det till överinstansen ÖNH.

Såväl Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som dess föregångare Högskoleverket har i sina tillsynsverksamheter uppmärksammat brister i vissa universitets och högskolors handläggning av överklaganden som ska överlämnas till ÖNH. I flera fall har UKÄ respektive Högskoleverket kritiserat lärosäten för att handläggningstiden för överlämnande av överklaganden till ÖNH har varit för lång. Besluten har rört både anställningsärenden och studentärenden. Det har också vid tidigare tillsynsbesök framkommit att lärosäten utan rättsligt stöd har avvisat och avskrivit överklaganden.

Högskoleverket publicerade 2006 rapporten *Högskolornas handläggning av överklaganden* (rapport 2006:51 R). Med rapporten ville Högskoleverket påminna universitet och högskolor om vilka regler som gällde för handläggning av överklaganden. Rapporten avsåg de regler som fanns i den då gällande förvaltningslagen (1986:223).

Den 1 juli 2018 trädde en ny förvaltningslag i kraft. Den nya förvaltningslagen innehåller vissa förändringar och förtydliganden av bestämmelserna om överklagande. UKÄ konstaterar mot denna bakgrund att Högskoleverkets tidigare rapport behöver uppdateras utifrån den nya förvaltningslagens bestämmelser. UKÄ har därför tagit fram en ny vägledning för de statliga högskolornas handläggning av överklaganden. En referensgrupp har lämnat synpunkter på ett utkast av vägledningen. I referensgruppen har ingått Marie Eslon, stf studieadministrativ chef vid Linköpings universitet, Anki Stenman, antagningsansvarig, avdelningen för studentservice vid Högskolan Dalarna och Mattias Åberg, handläggare, forsknings-, utbildnings- och studentavdelningen vid Försvarshögskolan.

I likhet med Högskoleverkets rapport är syftet med den nya vägledningen att värna rättssäkerheten för de enskilda individerna och klargöra vilka regler som gäller. Det är UKÄ:s förhoppning att vägledningen ska kunna användas av lärosätenas personal vid handläggning av överklaganden till ÖNH.

I vägledningen används fortsättningsvis uttrycken högskolor och lärosäten som beteckning för både universitet och högskolor, om inte annat anges.

De aktuella bestämmelser som vägledningen refererar till återges i en bilaga till vägledningen.

Några punkter att tänka på

Här nedan anges de viktigaste punkterna i en högskolas handläggning av ett överklagande. Förhoppningsvis kan punkterna fungera som lathund för den som handlägger överklaganden. De kan dock inte ersätta den djupare genomgång som görs senare i vägledningen.

1. Ska högskolan själv ändra sitt beslut?

Om högskolan har gjort något uppenbart fel ska högskolan själv ändra sitt beslut (ändring av beslut enligt 38 § förvaltningslagen), om beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Även om högskolan ändrar sitt beslut ska högskolan överlämna det nya beslutet till ÖNH.

OBS! Överklaganden som gäller anställningsbeslut är s.k. flerparts-ärenden och kan inte ändras av högskolan. Gå istället direkt till punkt 2.

2. Har överklagandet kommit in i rätt tid?

Högskolan ska därefter pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid (44 och 45 §§ förvaltningslagen.) När det gäller studentärenden är dessa svåra att bedöma eftersom besluten skickas i brev eller mejl till studenten och överklagandetiden ska räknas från den dag studenten fick del av beslutet genom högskolan. För anställningsärenden räknas tiden från den dag beslutet sattes upp på anslagstavlan.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, gå vidare till punkt 3.

Om överklagandet har kommit in för sent ska högskolan fatta beslut om att avvisa överklagandet med hänvisning till att det inte har kommit in i rätt tid. Bifoga en överklagandehänvisning till avvisningsbeslutet. Processen stannar i detta läge – om inte avvisningsbeslutet överklagas. I så fall börjar processen om från punkt 1.

3. Överlämnande till ÖNH

Om högskolan inte avvisar överklagandet ska högskolan skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar till ÖNH. Om högskolan har ändrat sitt beslut ska högskolan även överlämna det nya beslutet till ÖNH.

Överklagandet och övriga handlingar skickas enligt huvudregeln inom en vecka till ÖNH. På ÖNH:s webbplats, www.onh.se, finns information till högskolorna om vilka dokument som ÖNH vill att högskolan bifogar.

Om det är lämpligt bifogas ett yttrande till ÖNH. Om högskolan inte hinner med detta inom den vecka som Justitieombudsmannen (JO) anser att överklagandet ska överlämnas inom, ska högskolan lämna över ärendet som det är. I så fall kan det anges inom vilken tid högskolans yttrande kommer att skickas till ÖNH.

Vilka beslut kan överklagas till ÖNH?

Detta kapitel anger vilka beslut av en högskola som kan överklagas till ÖNH. Observera att högskolan inte ska bedöma om ett beslut är överklagbart eller inte. Det är i stället ÖNH som bedömer om högskolans beslut kan överklagas.

Följande beslut kan överklagas till ÖNH enligt 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100):

1. beslut om anställning vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c § högskoleförordningen,
2. beslut enligt 4 kap. 13 § att avslå en ansökan om befordran,
3. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 28 § andra stycket högskoleförordningen,
4. beslut om tillgodoräkning av utbildning eller yrkesverksamhet,
5. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,
6. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 6 kap. 30 § högskoleförordningen och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 6 kap. 31 § samma förordning,
7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, och
8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

Även följande beslut kan överklagas till ÖNH:

- Vissa beslut av ett universitet eller en högskola med staten som huvudman på den grunden att beslutet strider mot diskrimineringsförbuden eller förbudet mot repressalier enligt diskrimineringslagen (2008:576)
- Beslut om att kräva tillbaka utbildningsbidrag för doktorander enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander)
- Beslut av ett universitet eller en högskola att ge en studentsammanslutning ställning som studentkår eller om en studentkår inte längre ska ha en sådan ställning enligt studentkårsförordningen (2009:769)
- Beslut att stänga av en student som inte betalat sin studieavgift enligt förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor

- Beslut om utbildningsbidrag enligt förordningen (2016:706) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå
- Vissa beslut enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900) att avslå en begäran om att högskolan ska avgöra ett ärende.

När det gäller utbildning inom *yrkeshögskolan* får följande beslut överklagas till ÖNH enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan:

- Beslut av en ansvarig utbildningsanordnare om avslag på en studerandes begäran att få examensbevis eller utbildningsbevis
- Beslut av ett statligt universitet eller en högskola om behörighet till utbildningen, beslut om tillgodoräknande och beslut om anstånd eller studieuppehåll.

Vidare får följande beslut överklagas till ÖNH enligt förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen:

- Beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till sådan utbildning som avses i denna förordning
- Beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen högskoleförordningen
- Beslut om tillgodoräknande av utbildning eller verksamhet enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen
- Beslut att avslå en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment
- Beslut att avslå en begäran om att få examensbevis eller kursbevis.

Överklagandehänvisning

Utgångspunkter

En student eller annan part ska underrättas om innehållet i ett beslut som högskolan har fattat. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till genom en s.k. överklagandehänvisning. En överklagandehänvisning ska lämnas även i situationer när det för högskolan är osäkert om beslutet får överklagas av parten.¹

I överklagandehänvisningen ska parten informeras om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll samt till vilken instans överklagandet ska vara ställt, vart överklagandet ska skickas och inom vilken tid överklagandet ska ha kommit in till lärosätet. I förekommande fall ska myndigheten även upplysa parten om högskolans beslut innehåller avvikande meningar som antecknats enligt 30 § FL eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning.

Bestämmelser om överklagandetid finns i 44 § FL. Där framgår att överklagandet ska ha kommit in till högskolan inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom högskolan.

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat att det inte finns något krav på att en överklagandehänvisning ska framgå av själva beslutet. En överklagandehänvisning bör dock alltid fogas till beslutet. Enligt JO är det lämpligt att en myndighet i ett avlagsbeslut anger att en överklagandehänvisning har fogats till beslutet eftersom det tydliggör överklagandemöjligheten för den enskilde.²

Överklagandehänvisningens innehåll

Av förvaltningslagen följer att en underrättelse om hur det går till att överklaga ett beslut av ett lärosäte till ÖNH ska innehålla information om

- att överklagandet måste göras skriftligen
- att överklagandet ska ställas till Överklagandenämnden för högskolan (överinstansen)
- att överklagandet ska ges in till beslutande lärosäte (beslutsmyndigheten)
- att överklagandet ska innehålla uppgift om vilket beslut som överklagas
- på vilket sätt klaganden vill att beslutet ska ändras
- inom vilken tid överklagandet måste ha kommit in till lärosätet
- eventuella avvikande meningar som har antecknats.

¹ Prop. 2016/17:180, s. 324.

² JO:s beslut den 15 oktober 2018, dnr 3372-2017.

Särskilda bestämmelser för anställningsärenden

För anställningsärenden finns särskilda bestämmelser om hur information om högskolans beslut ska lämnas och hur man räknar ut tiden för överklagande. Enligt huvudregeln i 7 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) ska information om myndighetens beslut om anställning lämnas på myndighetens anslagstavla. Av andra stycket samma paragraf framgår dock att denna huvudregel inte behöver tillämpas vid anställning som beräknas vara högst sex månader och vid anställning av dem som redan är aspiranter hos myndigheten.

Ett anslag enligt 7 § första stycket ska innehålla uppgifter om

1. vilken dag som det sattes upp på anslagstavlan,
2. vad som gäller i fråga om överklagande,
3. de avvikande meningar som har antecknats i protokollet eller i någon annan handling.

När information enligt 7 § första stycket ska lämnas om ett anställningsbeslut, räknas tiden för överklagande av beslutet från den dag då informationen lämnades på myndighetens anslagstavla (se 22 § anställningsförordningen).

Överklagandet kommer in till högskolan

Skriftlig form

Ett överklagande ska vara skriftligt och det ska lämnas in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten), dvs. till högskolan. Det framgår av 43 § förvaltningslagen (FL).

Det spelar ingen roll vilken teknisk form som överklagandet har. Kravet på att överklagandet ska vara skriftligt är nämligen oberoende av vilken teknisk form det har. Det är uppfyllt om överklagandet görs på ett sätt som innebär att det kan läsas av någon av de myndigheter som ska pröva överklagandet och det oberoende av om det krävs tekniska hjälpmedel för att göra det eller inte. Skriftlighetskravet är alltså uppfyllt om överklagandet t.ex. kommer in till högskolan via e-post.³ Högskolan kan dock inte kräva att den klagande måste fylla i en särskild blankett för överklaganden.

Är det ett överklagande?

När en skrivelse kommer in till högskolan med anledning av ett beslut behöver högskolan ibland göra en bedömning av om det verkligen rör sig om ett överklagande. Om det är svårt att avgöra detta får ledning sökas i uppgifter som t.ex. till vem skrivelsen är ställd, om skrivelsen innehåller ordet överklagande eller om det har kommit in under överklagandetiden.

Är det osäkert om hur det förhåller sig kan högskolan fråga den som har skickat in skrivelsen vad avsikten med den är. Rätten att överklaga ett myndighetsbeslut disponeras dock ensidigt av den enskilde som berörs av beslutet. Högskolan ska därför inte göra någon utredning av om skrivelsens avsändare verkligen hade för avsikt att överklaga, om detta tydligt framgår av skrivelsen. Endast om det över huvud taget inte går att utläsa vad avsändaren vill med skrivelsen bör högskolan kontakta denne.⁴ Går det inte att i rimlig tid få klarhet i vad syftet är med skrivelsen bör högskolan behandla den som ett överklagande, om den innehåller en begäran om att beslutet ska ändras.⁵

³ Prop. 2016/17:180, s. 264 och 333 f.

⁴ JO 2005/06 s. 404 och Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo (2010): *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl. s. 335.

⁵ Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo (2010): *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl. s. 335.

Högskolans åtgärder vid ett överklagande

När ett överklagande har kommit in till högskolan ska den först kontrollera om den anser att beslutet av någon anledning har blivit uppenbart felaktigt. Om högskolan vid denna kontroll kommer fram till att beslutet är uppenbart felaktigt är högskolan skyldig att under vissa förutsättningar ändra beslutet (se vidare kapitlet *Ändring av beslut efter överklagande*).

Högskolan ska därefter pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in i rätt tid ska högskolan skyndsamt överlämna det till överinstansen, dvs. ÖNH. Om högskolan bedömer att överklagandet har kommit in för sent ska högskolan i stället besluta att avvisa överklagandet (se kapitlet *Har överklagandet kommit in i rätt tid?*).

Om högskolan inte avvisar överklagandet ska högskolan alltså skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar till ÖNH (se vidare kapitlet *Överlämnande till ÖNH*).

Ändring av beslut efter överklagandet

Allmänna förutsättningar för ändring

Efter det att ett överklagande kommit in till högskolan ska högskolan först överväga om det finns anledning att rätta eller ändra sitt beslut. Därefter ska högskolan pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.⁶

De allmänna förutsättningarna för högskolan att ändra sitt beslut efter ett överklagande regleras i 39 § FL. Bestämmelsen i 39 § FL innebär att högskolan får ändra ett beslut som har överklagats enbart i sådana fall som anges i 38 § FL (mer om detta i nästa avsnitt). En förutsättning för en ändring är dock att överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till ÖNH.

Har överklagandet och övriga handlingar överlämnats till ÖNH får alltså högskolan inte ändra det överklagade beslutet. Bestämmelsen innebär dessutom att högskolan – under den tid handläggningen av det överklagade beslutet pågår i ÖNH – varken får ändra det överklagade beslutet eller fatta ett nytt beslut som gäller samma sak som det som ÖNH håller på att pröva. Högskolan har dock även sedan handlingarna har överlämnats till ÖNH kvar sin generella befogenhet enligt 36 § FL att rätta skrivfel och liknande som inte ändrar beslutet i sak.⁷

Högskolans skyldighet att ändra ett överklagat beslut

Fram till dess att högskolan har lämnat över överklagandet och övriga handlingar till ÖNH har högskolan kvar sin skyldighet enligt 38 § FL att ändra det överklagade beslutet.⁸ Bestämmelsen innebär att högskolan är skyldig att ändra ett överklagat beslut som den har meddelat om den anser att

1. beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

⁶ Begreppet "omprövning" används inte längre i 2017 års förvaltningslag. I stället används begreppet "ändring av beslut".

⁷ Prop. 2016/17:180, s. 239 och 330 f.

⁸ Prop. 2016/17:180, s. 240.

Om dessa förutsättningar i 38 § FL är uppfyllda ska högskolan själv ändra det överklagade beslutet och då antingen ge klaganden fullt eller delvis bifall. Om högskolan bedömer att förutsättningarna inte uppfylls är det istället ÖNH:s ansvar att pröva om beslutet ska ändras.

Bestämmelsen i 38 § FL innebär följande.

Paragrafens första punkt innebär att orsaken till att beslutet har blivit uppenbart felaktigt saknar betydelse för bedömningen av om högskolan får ändra det. Det kan i ett enskilt fall vara nya omständigheter som påverkar ställningstagandet men det kan också finnas anledning av andra skäl att ändra beslutet, t.ex. felaktigheter av saklig eller processuell natur.

Med uttrycket "uppenbart felaktigt" i första punkten menas att det ska vara fråga om ett fel som är enkelt för högskolan att konstatera. Det innebär t.ex. att kravet sällan torde vara uppfyllt om det krävs omfattande kompletterande utredningsåtgärder för att kunna klarlägga om sakförhållandena som ett beslut grundar sig på är felaktiga.⁹

En ytterligare förutsättning för att högskolan själv ska få ändra ett överklagat beslut är, enligt paragrafens andra punkt, att det kan ske "snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part".

Att en ändring inte får vara till "nackdel för någon enskild part" innebär bland annat att högskolan inte får ändra ett överklagat beslut som är gynnande för någon enskild om ändringen skulle vara till nackdel för den enskilde.¹⁰

Anställningsärenden och befordringsärenden

Anställningsärenden är s.k. flerpartsärenden. Av bestämmelsen i 38 § FL följer att högskolan inte med stöd av denna bestämmelse kan ändra ett beslut till någons nackdel. Högskolan kan alltså inte ändra ett överklagat anställningsbeslut, även om högskolan själv ser att beslutet är uppenbart oriktigt och därför räknar med att beslutet kommer att ändras av ÖNH. En ändring av högskolans beslut skulle ju vara till nackdel för en enskild part och det är inte tillåtet enligt 38 § FL.

Men när det gäller överklaganden av beslut vid ansökan om *befordran* enligt 4 kap. 12 c § högskoleförordningen är det annorlunda. Här finns bara en part och högskolan får alltså ändra sitt beslut om förutsättningarna i 38 § FL är uppfyllda.

⁹ Prop. 2016/17:180, s. 330.

¹⁰ Prop. 2016/17:180, s. 330.

Har överklagandet kommit in i rätt tid?

Överklagandetid

Efter att högskolan har tagit ställning till om det finns skäl att ändra beslutet är nästa steg i processen den s.k. rättidsprövningen – har överklagandet kommit in i rätt tid?

Med uttrycket "rätt tid" menas den frist på tre veckor som regleras i 44 § FL eller den frist som gäller enligt en föreskrift i någon specialförfattning.¹¹ 44 § FL innebär att överklagandet ska ha kommit in till högskolan inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom högskolan. Det är tidpunkten för när den enskilde underrättades om beslutet genom högskolans åtgärder som är avgörande för beräkningen av fristen. Tidsfristen börjar alltså t.ex. inte att löpa om den enskilde får kännedom om innehållet i beslutet på något annat sätt än genom en åtgärd som högskolan själv har vidtagit.¹²

Det kan i vissa ärenden vara svårt att avgöra vid vilken tidpunkt den klagande har fått del av högskolans beslut. Om beslutet t.ex. har skickats genom posten i lösbrev får högskolan i normalfallet, på grund av bevisskäl, godta att ett överklagande kommit in i rätt tid även om det kommer in långt efter beslutet.¹³ Om inte högskolan vet när den som har klagat har fått del av beslutet, bör högskolan som regel utgå från att överklagandet har kommit in i rätt tid. En närmare undersökning kan dock behöva göras ifall omständigheterna gör det sannolikt att tiden för överklagande har överskridits.¹⁴

Högskolans rättidsprövning är särskilt viktig i anställningsärenden, eftersom ärendena är flerpartsärenden. För anställningsärenden finns en specialreglering i anställningsförordningen (1994:373). För sådana ärenden, som är s.k. flerpartsärenden, gäller inte 44 § FL utan i dessa ärenden börjar överklagandetiden om tre veckor istället att löpa från den dag då information om beslutet lämnades på högskolans anslagstavla (22 § anställningsförordningen).

¹¹ Prop. 2016/17:180, s. 335.

¹² Prop. 2016/17:180, s. 265 f och s. 335.

¹³ Prop. 2016/17:180, s. 273 och JO:s beslut 2018-10-15, dnr 3372-2017.

¹⁴ Jfr Prop. 1985/86:80, s. 74, och Hellners & Malmqvist (2010), s. 328.

Vid beräkningen av vilken dag som är sista dag för överklagande är bestämmelserna i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid tillämpliga. Bestämmelser om ankomstdag för handlingar finns i 22 § FL.

Som UKÄ tidigare har påpekat ska högskolan enbart pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. De övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att överklagandet ska kunna tas upp till prövning i sak, t.ex. om beslutet är överklagbart, prövas av ÖNH och inte av högskolan (se kapitlet *Vad ska högskolan inte göra*).

Om överklagandet har kommit in i rätt tid

Om ett överklagande har kommit in i rätt tid behöver högskolan i allmänhet inte fatta något formellt beslut om det. I stället ska högskolan skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar till ÖNH (se vidare kapitlet *Överlämnande till ÖNH*). För att någon tvekan inte ska råda om att överklagandet har kommit in i tid är det enligt UKÄ ändå lämpligt att högskolan på något sätt anger (t.ex. i missivet till ÖNH eller direkt på överklagandet) att det har kommit in i rätt tid.

Om överklagandet har kommit in för sent

Om överklagandet har kommit in för sent ska högskolan som huvudregel fatta ett formellt beslut att överklagandet inte tas upp till prövning (avvisning). Detta framgår av 45 § första stycket FL. Vid bedömningen av om ett överklagande har kommit in i rätt tid finns det inte något utrymme för högskolan att göra avvisningen beroende av en skälighetsbedömning.

Om högskolan beslutar att avvisa ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är högskolan skyldig att underrätta klaganden om beslutet. Klaganden ska samtidigt få en underrättelse om hur beslutet kan överklagas. Den enskilde har nämligen rätt att överklaga ett beslut av högskolan om att avvisa ett överklagande som har kommit in för sent till ÖNH.

I 45 § andra stycket FL finns två undantag från huvudregeln om att ett överklagande ska avvisas av högskolan. För det första ska ett överklagande inte avvisas om förseningen beror på att högskolan inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Kravet på att underrättelsen ska vara korrekt innebär att högskolan dels måste ha lämnat en underrättelse i ett fall när ett beslut får överklagas, dels att innehållet i en lämnad underrättelse ska vara sakligt sett riktigt när det

gäller överklagandetiden¹⁵ (se vidare i kapitlet *Överklagandehänvisning*). För det andra ska ett överklagande inte heller avvisas om överklagandet kommit in till ÖNH inom överklagandetiden. Vad ÖNH respektive högskolan ska göra i en sådan situation behandlas nedan i kapitlet *Om den klagande skickar överklagandet till ÖNH*.

Praxis från ÖNH

I några fall har personer överklagat högskolornas beslut att avvisa deras överklagande. ÖNH har i ett par avgöranden prövat frågan om beräkning av rätt tid.

I ett anställningsärende prövades frågan om överklagandet hade kommit in i tid då sista dag för överklagande sammanföll med midsommarafton. ÖNH hänvisade i sitt beslut till 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. Om den tid, då enligt lag eller särskild författning en åtgärd ska vidtas, infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får åtgärden vidtas nästa vardag. I ärendet anslogs ett beslut fredagen den 3 juni. Överklagandet skulle då enligt huvudregeln ha kommit in till myndigheten fredagen den 24 juni. Eftersom denna dag var midsommarafton ansåg ÖNH att ett överklagande som kom in måndagen den 27 juni hade kommit in i rätt tid (se ÖNH:s beslut 2005-09-16, reg.nr 26-910-05).

I ett annat anställningsärende hade universitetet avvisat en persons överklagande eftersom det hade kommit in för sent. Den klagande hänvisade till att hans överklagande blivit fördröjt på grund av att han inte hade fått tillgång till en handling från universitetet. ÖNH konstaterade att överklagandet hade kommit in för sent och att vad den klagande anfört inte föranledde någon annan bedömning. Överklagandet avslogs (se ÖNH:s beslut 2004-08-13, reg.nr 25-347-04).

¹⁵ Prop. 2016/17:180, s. 268 och 336.

Överlämnande till ÖNH

Utgångspunkter

Om högskolan inte avvisar överklagandet ska högskolan skyndsamt överlämna överklagandet tillsammans med övriga handlingar i ärendet till ÖNH (46 § första stycket FL).

ÖNH lämnar på sin webbplats information till högskolorna om handlingar som ska bifogas överklagandet och hur ärendena ska skickas (www.onh.se).

Som redovisats behöver en högskola i allmänhet inte fatta något formellt beslut om att överklagande har kommit in i rätt tid.¹⁶ Åtgärden att överlämna överklagandet och övriga handlingar till ÖNH anses nämligen regelmässigt innefatta ett ställningstagande från högskolan som innebär att överklagandet har kommit in i rätt tid. När högskolan har tagit ställning för att ett överklagande kommit in i rätt tid, är det ställningstagandet också bindande för ÖNH. Om en högskola – trots att den har bedömt att överklagandet har kommit in för sent – ändå överlämnar överklagandet till ÖNH är däremot ÖNH inte bunden av högskolans överlämnande. ÖNH ska i denna situation lämna tillbaka överklagandet och övriga handlingar i ärendet till den aktuella högskolan. Högskolan ska därefter göra en förnyad rättidsprövning.¹⁷

Ett överklagande kan inte göras innan ett beslut i ett ärende har meddelats. Om ett överklagande har kommit in i förväg bör det omgående vidarebefordras till ÖNH tillsammans med en uppgift om att något beslut ännu inte har meddelats i det aktuella ärendet.¹⁸

Överklagandet ska överlämnas inom en vecka

Överklagandet ska överlämnas *skyndsamt* till ÖNH. Kravet på skyndsamt innebär en precisering av förvaltningslagens allmänna krav på snabb handläggning. Det betyder att det ska överlämnas så snart det kan ske.¹⁹

JO har i flera ärenden uttalat att handläggningen av överklaganden hos beslutsmyndigheten, dvs. högskolan, enligt huvudregeln inte ska ta

¹⁶ Prop. 2016/17:180, s. 267, Prop. 1985:86:80, s.74, HFD 2011 ref 65 och HFD 2018 ref 9.

¹⁷ HFD 2018 ref 9.

¹⁸ JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 443.

¹⁹ Prop. 2016/17:180, s. 336.

mer än en vecka.²⁰ Det kan givetvis förhålla sig så att det i brådslande fall kan vara nödvändigt att hantera ett överklagande mycket snabbare än så och ibland så tidigt som samma dag som det kommer in. JO:s anvisning kan enligt uttalanden i förarbetena till 2017 års förvaltningslag tjäna som en god generell tidpunkt för hur lång tid hanteringen av ett överklagande som längst bör få ta.²¹ Det åligger således högskolan att prioritera handläggningen av överklaganden så att den kan uppfylla skyndsamhetskravet.

Om högskolan själv ändrat sitt beslut efter överklagandet

Om högskolan själv ändrar ett beslut som överklagats med stöd av 38 § FL, ska den även lämna över det nya beslutet till ÖNH tillsammans med överklagandet och övriga handlingar i ärendet (46 § FL).

Högskolan ska överlämna det nya beslutet såväl om den ändrar beslutet endast delvis enligt klagandens begäran (delvis bifall), som om beslutet ändras helt enligt begäran (fullt bifall). Detta är en nyhet i förhållande till vad som gällde enligt 1986 års förvaltningslag, då ett överklagande inte behövde lämnas över till ÖNH om högskolan själv ändrade det överklagade beslutet på det sätt som klaganden begärde.

Överklagandet ska i den här situationen anses omfatta högskolans nya beslut. Klaganden behöver alltså inte överklaga det nya beslutet för att det ska omfattas av ÖNH:s prövning. Den nya ordningen innebär att det blir ÖNH:s sak att avgöra i vilken utsträckning klagandens önskemål får anses tillgodosedda genom högskolans ändringsbeslut.²²

Yttrande till ÖNH

När högskolan överlämnar ett överklagande till ÖNH behöver högskolan ta ställning till om den också ska bifoga ett eget yttrande över överklagandet.

Någon direkt skyldighet för högskolan att själv bifoga ett yttrande föreskrivs inte i förvaltningslagen. Propositionen till lagen nämner inte heller något särskilt om det. Högskolan får alltså avgöra från fall till fall om den ska bifoga ett yttrande. Den kan t.ex. vilja förtydliga sin beslutsmotivering eller kommentera en ny omständighet som klaganden hänvisar till. I förarbetena till 1986 års förvaltningslag uttalade regeringen att det i vissa fall är önskvärt att beslutsmyndigheten bifogar ett eget yttrande, även om den högre instansen inte har begärt det. Framför allt

²⁰ Se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314 och 2006/07 s. 312.

²¹ Prop. 2016/17:180, s. 241.

²² Prop. 2016/17:180, s. 269-272 och s. 336.

är detta önskvärt när myndigheten kan förutse att den annars får tillbaka ärendet på remiss.²³

ÖNH lämnar på sin webbplats www.onh.se information om vad ett yttrande bör innehålla.

Även om högskolan bedömer att det är lämpligt att bifoga ett eget yttrande får det enligt JO:s praxis inte medföra att tiden för överlämnandet utsträcks med mer än några dagar.²⁴ Justitiekanslern (JK) har i ett beslut konstaterat att det inte är godtagbart av rättssäkerhetsskäl att överlämnandet av ett överklagandeärende skulle få anstå därför att beslutsmyndigheten av resursbrist eller liknande inte i tid kan utforma sitt yttrande. Om yttrandet inte kan upprättas utan dröjsmål måste ärendet enligt JK överlämnas till överklagandeinstansen.²⁵ Som UKÄ har framfört tidigare åligger det högskolan att prioritera handläggningen av överklaganden.

²³ Prop. 1985/86:80 s. 75 och även s. 45.

²⁴ Hellners & Malmqvist (2010) s. 335 och hänvisningarna där till JO:s avgöranden JO 2002/03 s. 424 och JO 2003/04 s. 179.

²⁵ JK:s beslut den 20 december 1999, dnr 1499-98-21.

Om den klagande skickar överklagandet till ÖNH

Ett överklagande ska ges in till beslutsmyndigheten, dvs. högskolan. Det händer dock att den som överklagar en högskolas beslut ger in sitt överklagande direkt till ÖNH istället för till högskolan.

Av 47 § andra stycket FL följer att ÖNH i en sådan situation ska vidarebefordra överklagandet till högskolan. ÖNH ska samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till ÖNH. Skyldigheten att ange vilken dag överklagandet kom in kan fullgöras av ÖNH t.ex. genom att överklagandehandlingen förses med en datumstämpel eller på annat sätt.

ÖNH ska vidarebefordra överklagandet utan att själv pröva om det har kommit in i rätt tid. ÖNH ska i denna situation inte heller göra en bedömning av övriga förutsättningar för en prövning, t.ex. om klaganden är behörig att överklaga eller om beslutet är överklagbart.²⁶

När ÖNH har vidarebefordrat ett överklagande till högskolan åligger det högskolan att handlägga ärendet på samma sätt som om överklagandet hade kommit in direkt till högskolan. Det innebär alltså att högskolan först ska pröva om högskolans beslut ska ändras, sedan om överklagandet har kommit in i rätt tid och slutligen – om överklagandet har kommit in i rätt tid – överlämna överklagandet och övriga handlingar till ÖNH. Denna handläggning har beskrivits i de föregående kapitlen av vägledningen.

²⁶ Prop. 2016/17:180, s. 337.

Vad högskolan inte ska göra

Avvisning av överklagandet

Högskolans enda uppgift i samband med ett överklagande – bortsett från att överväga om det finns anledning att ändra beslutet – är att pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. I övrigt är det ÖNH:s uppgift att pröva om förutsättningarna är uppfyllda för att överklagandet ska tas upp till saklig prövning. Detta framgår av 47 § första stycket FL.

Högskolan får alltså inte avvisa ett överklagande av andra skäl än att det har kommit in för sent.

Det är alltså ÖNH som t.ex. avgör

- om överklagandet har gjorts till rätt instans
- om beslutet är överklagbart
- om klaganden har rätt att överklaga och är behörig att föra talan i det enskilda fallet
- om överklagandet uppfyller de villkor som gäller i fråga om form och innehåll.²⁷

Om högskolan t.ex. anser att det beslut som överklagas inte är överklagbart kan högskolan i ett yttrande redovisa sin uppfattning och bifoga yttrandet till överklagandet när det överlämnas till ÖNH.

Avskrivning av ärendet

Högskolan får inte avskriva ärendet om klaganden återkallar sitt överklagande.

Om en klagande tar tillbaka sitt överklagande ska frågan hanteras av ÖNH. Högskolan ska i så fall snarast vidarebefordra återkallelsen till ÖNH. Det gäller även om högskolan inte har hunnit överlämna ärendet till ÖNH.²⁸

Det har förekommit att högskolor i vissa studentärenden tagit kontakt med de klagande för att informera dem om besluten och för att diskutera de klagandes önskemål. Högskolorna har därefter avskrivit ärendena efter att de klagande fått svar på eventuella frågor, utan att högskolan överlämnat ärendena till ÖNH. Ett sådant förfarande strider mot förvaltningslagen och är förstås oacceptabelt.

²⁷ Prop. 2016/17:180, s. 272 och s. 337.

²⁸ Se t.ex. JO 1992/93 s. 463 och JO 1997/98 s. 411 samt Hellners & Malmqvist (2010) s. 334.

Det är visserligen positivt att en student kan få eventuella frågor besvarade om varför han eller hon t.ex. har strukits i samband med antagningen till högskolan. En högskolas agerande får dock inte riskera att uppfattas som att högskolan talar om för studenten att överklagandet är meningslöst och att studenten kan uppleva en press att ta tillbaka sitt överklagande. Rätten att överklaga ett myndighetsbeslut tillhör ensidigt den klagande som berörs av beslutet. Som UKÄ har framhållit tidigare ankommer det inte på högskolan att utreda om avsändaren verkligen har för avsikt att överklaga, om detta tydligt framgår av skrivelsen. Bara om det över huvud taget inte går att utläsa vad avsändaren vill med skrivelsen bör högskolan ta kontakt med avsändaren (se kapitlet *Överklagandet kommer in till högskolan*).

Referenser

Hellners, Trygve & Malmqvist, Bo (2010): *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3 uppl.

Prop. 1985/86:80 *Ny förvaltningslag*.

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen, JO och JK redovisas i löptextens fotnoter.

Bilaga

Vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900)

Här nedan återges vissa relevanta bestämmelser i förvaltningslagen.

Allmänna krav på handläggningen av ärenden

Utgångspunkter för handläggningen

9 § Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Myndighetens beslut

Underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till

33 § En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

34 § Bestämmelserna i 33 § om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till tillämpas också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

Rättelse och ändring av beslut

Rättelse av skrivfel och liknande

36 § Ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.

När en myndighet får ändra ett beslut

37 § En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

När en myndighet ska ändra ett beslut

38 § En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om

1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och
2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

När en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats

39 § Ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet.

Överklagande

Till vilken myndighet överklagas beslut?

40 § Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Vilka beslut får överklagas?

41 § Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Vem får överklaga ett beslut?

42 § Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Hur överklagar man ett beslut?

43 § Ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet (överinstansen). Överklagandet ska dock ges in till den myndighet som har meddelat beslutet (beslutsmyndigheten).

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

I 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns ytterligare bestämmelser om vad ett överklagande som ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ska innehålla.

Överklagandetiden

44 § Ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Beslutsmyndighetens åtgärder

45 § Beslutsmyndigheten prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska myndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning (avvisning).

Ett överklagande ska dock inte avvisas om

1. förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller
2. överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

46 § Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen.

Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Överinstansens åtgärder

47 § Överinstansen prövar frågor om att avvisa ett överklagande på någon annan grund än att det har kommit in för sent.

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen, ska den myndigheten vidarebefordra överklagandet till beslutsmyndigheten och samtidigt ange vilken dag som överklagandet kom in till överinstansen.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapssamhälle. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

uka.se

