

BESLUT

Luleå tekniska universitet
Rektor

Avdelning
Juridiska avdelningen

Handläggare
Sofia Tiberg
+46 8 563 088 38
sofia.tiberg@uka.se

Förhandsbesked om återkallelseförbehåll i antagningsbeslut för doktorander

Beslutet i korthet: Luleå tekniska universitet har begärt förhandsbesked från UKÄ om antagningsbesked för doktorander, som inte kan studera på distans, kan förenas med villkor om återtagande för det fall uppehållstillstånd för studier inte beviljas. Universitetet föreslår följande formulering. ”För det fall den antagne behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige förbehåller sig universitetet rätten att återkalla antagningsbeskedet om avslag ges på uppehållstillstånd innan studierna påbörjas (37 § andra stycket förvaltningslagen).”

UKÄ delar Luleå tekniska universitets uppfattning att det inte kan anses vara ett effektivt utnyttjande av de tillgängliga resurserna, om en studieplats står tom på grund av att en utländsk doktorand får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Om det är en förutsättning att doktoranden beviljas uppehållstillstånd för att kunna genomföra studierna, anser UKÄ att det kan finnas skäl att förena ett positivt beslut om antagning till doktorandutbildning med ett återkallelseförbehåll.

Ur ett högskolerättsligt och förvaltningsrättsligt perspektiv har UKÄ inte några invändningar mot innebörden av Luleå tekniska universitets föreslagna återkallelseförbehåll. UKÄ bedömer dock att universitetets formulering ”om avslag ges på uppehållstillstånd” kan leda till tolkningsproblem, eftersom det inte är tydligt vilken beslutande instans som avses, Migrationsverket eller migrationsdomstol. Luleå tekniska universitet kan därför behöva överväga om formuleringen i återkallelseförbehållet behöver förtydligas i detta avseende.

Luleå tekniska universitets begäran om förhandsbesked

Luleå tekniska universitet har i en skrivelse till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) begärt förhandsbesked om antagningsbesked för doktorander, som inte kan studera på distans, kan förenas med villkor om återtagande för det fall att uppehållstillstånd för studier inte beviljas.

I Luleå tekniska universitets begäran anges bl.a. följande.

Bakgrund

För att uppehållstillstånd för studier ska kunna beviljas krävs det att den sökande har antagits till utbildning. Luleå tekniska universitet fattar därför sitt beslut om antagning innan uppehållstillstånd har beviljats. Migrationsverket gör sedan sin prövning och i vissa fall blir deras beslut ett avslag. Det innebär att doktoranden inte har möjlighet att studera på plats i Sverige och arbetsrättsligt har universitetet inte heller möjlighet att ha doktoranden anställd. Detta kan enligt Luleå tekniska universitet resultera i att studieplatser för doktorander som egentligen skulle kunna vara tillgängliga inte kan fyllas.

Rättslig reglering m.m.

När det gäller gynnande förvaltningsbeslut är utgångspunkten att dessa inte kan ändras, utifrån den så kallade orubblighetsprincipen. Möjligheten att ändra gynnande förvaltningsbeslut regleras i 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900). Där framgår att beslut får ändras om det framgår av beslutet att det under vissa förutsättningar får återkallas. Av förarbetena följer att återkallelseförbehåll autonomt kan intas i själva beslutet. En grundläggande förankring i författning måste då finnas och återkallelsen och dess utformning måste vara i överstämmelse med principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet (SOU 2010:29 s. 591 och prop. 2016/17:180 s. 329). Där framkommer också att det krävs att de förutsättningar under vilka en ändring eller återkallelse kan ske specificeras (prop. 2016/17:180 s. 233 och JO 2005/06 s. 287).

Vad gäller orubblighetsprincipen har Regeringsrätten uttalat att för orubblighet talar hänsynen till den enskildes trygghet, eftersom den enskilde kan ha förlitat sig på beslutet och vidtagit en rad åtgärder med anledning av detta. Mot orubblighet talar å andra sidan att ett beslut kan visa sig vara olagligt eller klart olämpligt eller att nya omständigheter uppdagats som ställt saken i ett helt eller delvis nytt ljus (RÅ 2000 not. 178).

Högskoleverket har tidigare prövat frågan om återkallelse av antagning, med krav på att inställa sig vid upprop och avseende möjligheten att ställa in en utbildning om det är för få antagna (Högskoleverkets beslut från 2005-10-18, reg.nr 31-3318-05 och Högskoleverkets beslut från 2003-11-18, reg.nr 31-3811-03).

Inom högskola och universitet ska de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten (1 kap. 4 § högskolelagen [1992:1434]).

Luleå tekniska universitets förslag

För att hushålla med statens resurser och också ha möjlighet att fylla upp alla studieplatser för doktorander avser Luleå tekniska universitet att införa ett återtagandeförbehåll i antagningsbeskeden till nya doktorander. Återtagandeförbehållet kommer endast att användas för de doktorander som fysiskt måste vara på plats för att kunna genomföra sin utbildning och kommer tydligt att framgå av både antagningsordning och antagningsbesked.

Av antagningsordningen kommer följande att framgå:

För doktorander där studierna kräver att man befinner sig på plats på Luleå tekniska universitet tillämpar universitetet ordningen att återkalla antagningsbesked om avslag ges på uppehållstillstånd innan studierna påbörjas (37 § andra stycket förvaltningslagen).

Av antagningsbeskeden kommer följande att framgå under rubriken beslut:

Antas till licentiatexamen/(doktorsexamen). För det fall den antagne behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige förbehåller sig universitetet rätten att återkalla antagningsbeskedet om avslages på uppehållstillstånd innan studierna påbörjas (37 § andra stycket förvaltningslagen).

Motivering

Luleå tekniska universitet anser att sådana beslut om antagning, som har ett uttryckligt förbehåll enligt förslaget ovan, kan återkallas med stöd av 37 § andra stycket förvaltningslagen.

Den grundläggande förankringen i författning är kravet i högskolelagen på effektivt resursutnyttjande. I detta fall har en avgränsning gjorts, så att endast de doktorander som måste genomföra utbildningen på plats omfattas av kravet. Dessa individer kommer inte att kunna genomföra studierna, vilket innebär att studieplatsen kommer att stå tom om beslutet om antagning inte kan återkallas. Eftersom förbehållet framgår redan av antagningsordningen och sedan tydligt i beskedet har den enskilde enligt Luleå tekniska universitet, tydligt informerats om risken för återkallelse och har därmed rimligen inte heller vidtagit åtgärder med anledning av beslutet på förhand. Det får i dessa fall, när Migrationsverkets beslut om avslag kommer, ses som att nya omständigheter avseende studieantagningen har uppdragats, som ställt saken i ett helt eller delvis nytt ljus. Luleå tekniska universitet anser sammantaget att detta innebär att förbehållet står i överensstämmelse med principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Luleå tekniska universitet anser också att detta förbehåll har stora likheter med krav på inställelse vid upprop och möjligheten att ställa in en utbildning om de är för få antagna, eftersom man även i dessa fall lutar sig på resurseffektivitetskravet.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Utgångspunkter för antagning till statliga lärosäten

Enligt 4 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) ska högskolorna, så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § första stycket, som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. Av 1 kap. 4 § första stycket högskolelagen följer att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. I 1 kap. 4 § andra stycket högskolelagen anges att de tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

Tillträde till utbildning på forskarnivå

Luleå tekniska universitet är ett statligt lärosäte. Bestämmelser om tillträde till utbildning på forskarnivå vid statliga lärosäten finns i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100).

Enligt 7 kap. 34 § högskoleförordningen får endast så många doktorander antas till utbildning på forskarnivå, som kan erbjudas handledning och har godtagbara studievillkor i övrigt och som har

studiefinansiering enligt 36 §. Av 7 kap. 37 § högskoleförordningen framgår att frågor om antagning avgörs av högskolan.

UKÄ kan alltså konstatera att ett statligt lärosäte endast får anta ett visst begränsat antal doktorander till utbildning på forskarnivå, och att antagningsbeslutet fattas av lärosätet.

Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning

Om det är en utlänning som har antagits till doktorandutbildning och det är en förutsättning att studierna sker på plats i Sverige, så måste bestämmelser i 5 b kap. utlänningslagen (2005:716) om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning beaktas.

Enligt 5 b kap. 3 § första stycket utlänningslagen ska en utlänning som har antagits till en utbildning på heltid vid en läroanstalt för högre utbildning i Sverige beviljas ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, om utlänningen har betalat de avgifter som tas ut för studierna vid läroanstalten och inte något annat följer av 9–12 §§. Av 5 b kap. 26 § utlänningslagen framgår att beslut enligt detta kapitel meddelas av Migrationsverket. I 14 kap. 3 § utlänningslagen anges att Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

UKÄ kan alltså konstatera att en utlänning som har antagits till doktorandutbildning vid ett statligt lärosäte, ska beviljas uppehållstillstånd om inte annat följer av vissa angivna bestämmelser. UKÄ kan vidare konstatera att det är Migrationsverket som fattar beslutet om uppehållstillstånd, och att ett sådant beslut kan överklagas. Om en doktorand får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd kan doktoranden följaktligen inte studera på plats i Sverige. Om det är en förutsättning för utbildningen att doktoranden befinner sig i Sverige, innebär detta att doktoranden inte kommer att kunna genomföra studierna. UKÄ delar Luleå tekniska universitets uppfattning att det inte kan anses vara ett effektivt utnyttjande av de tillgängliga resurserna, om en studieplats står tom på grund av att en utländsk doktorand får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

När en myndighet får ändra ett beslut

Ett statligt lärosäte är en myndighet. Dess beslut om antagning till doktorandutbildning omfattas därför av bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900).

Enligt 37 § första stycket förvaltningslagen får en myndighet 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. Av 37 § andra stycket förvaltningslagen framgår dock att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara under vissa förutsättningar.

I förarbetena till förvaltningslagen anges bl.a. följande (se prop. 2016/17:180 s. 328). Med uttrycket till sin karaktär gynnande avses sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan ofta vara fråga om förmåner som är av personlig eller ekonomisk art men att förmånen är av sådant slag är inte något krav enligt bestämmelsen. Den typ av beslut som det handlar om kännetecknas av att de typiskt sett ger den enskilde rätt till något som han eller hon inte hade innan

beslutet fattades. Det kan t.ex. handla om ett tillstånd att bebygga en fastighet eller en rätt till ett ekonomiskt stöd från det allmänna. Det kan också handla om att den enskilde beviljas en registrering som han eller hon har begärt, t.ex. lagfart på en fastighet eller ett sökt varumärkesskydd. Besluten är i grunden gynnande för den enskilde.

UKÄ kan konstatera att ett statligt lärosäte fattar antagningsbeslut till doktorandutbildning som första instans. UKÄ kan vidare konstatera att det inte finns någon speciallagstiftning som reglerar att sådana antagningsbeslut får ändras, varför de subsidiära bestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga. Om antagningsbeslutet är positivt är det till sin karaktär gynnande för den antagne och får därför bara ändras till dennes nackdel under de förutsättningar som anges i 37 § andra stycket förvaltningslagen. I det andra stycket anges tre punkter. Detta förhandsbesked omfattar punkt 1.

Det framgår av beslutet eller föreskrifter att beslutet får ändras

Av 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen framgår att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas.

I förarbetena till förvaltningslagen anges bl.a. följande (se prop. 2016/17:180 s. 329). Enligt bestämmelsen i andra stycket 1 får ett gynnande beslut ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Undantagsregeln omfattar de fall då det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Sådana förbehåll är vanligen angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Återkallelseförbehåll kan emellertid i vissa fall också följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätts i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Luleå tekniska universitets förslag om återkallelseförbehåll

För att hushålla med statens resurser och också ha möjlighet att fylla upp alla studieplatser för doktorander, föreslår Luleå tekniska universitet att ett återkallelseförbehåll införs i antagningsbeskeden till nya doktorander. Återkallelseförbehåll kommer endast användas för de doktorander som fysiskt måste vara på plats för att kunna genomföra sin utbildning, och detta ska tydligt framgå av både antagningsordning och antagningsbesked. Luleå tekniska universitet lämnar följande förslag på hur återkallelseförbehåll kan formuleras i antagningsordningen och antagningsbeskeden.

Antagningsordningen: För doktorander där studierna kräver att man befinner sig på plats på Luleå tekniska universitet tillämpar universitetet ordningen att återkalla antagningsbesked om avslag ges på uppehållstillstånd innan studierna påbörjas (37 § andra stycket förvaltningslagen).

Antagningsbeskeden: Antas till licentiatexamen(/doktorexamen). För det fall den antagne behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige förbehåller sig universitetet rätten att återkalla antagningsbeskedet om avslag ges på uppehållstillstånd innan studierna påbörjas (37 § andra stycket förvaltningslagen).

Luleå tekniska universitet anser att sådana beslut om antagning som har ett uttryckligt förbehåll enligt förslaget ovan, kan återkallas med stöd av 37 § andra stycket förvaltningslagen.

UKÄ:s ställningstagande till Luleå tekniska universitets förslag

Som framgår ovan delar UKÄ Luleå tekniska universitets uppfattning att det inte kan anses vara ett effektivt utnyttjande av de tillgängliga resurserna, om en studieplats står tom på grund av att en utländsk doktorand får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Om det är en förutsättning att doktoranden beviljas uppehållstillstånd för att kunna genomföra studierna, anser UKÄ att det kan finnas skäl att förena ett positivt beslut om antagning till doktorandutbildning med ett återkallelseförbehåll.

Av ovan redovisade förarbeten till förvaltningslagen framgår att ett återkallelseförbehåll förutsätts utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet, och är förenligt med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet. Luleå tekniska universitets föreslagna återkallelseförbehåll innebär att lärosätet kan återkalla antagningsbeslutet för en utländsk doktorand, om det är en förutsättning att studierna genomförs på plats i Sverige och den utländska doktoranden får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd innan studierna påbörjas. UKÄ anser att Luleå tekniska universitets föreslagna återkallelseförbehåll är förenligt med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet. Om återkallelseförbehållet anges i både antagningsordningen och antagningsbeskedet anser UKÄ även att förbehållet uppfyller rimliga krav på förutsebarhet. Ur ett högskolerättsligt och förvaltningsrättsligt perspektiv har UKÄ därför inte några invändningar mot innebörden av Luleå tekniska universitets föreslagna återkallelseförbehåll.

UKÄ bedömer dock att Luleå tekniska universitets formulering ”om avslag ges på uppehållstillstånd” i återkallelseförbehållet kan leda till tolkningsproblem, eftersom det inte är tydligt vilken beslutande instans som avses, Migrationsverket eller migrationsdomstol. Luleå tekniska universitet kan därför behöva överväga om formuleringen i återkallelseförbehållet behöver förtydligas i detta avseende.

Beslut om detta förhandsbesked har fattats av generaldirektören Martin Norsell efter föredragning av seniora verksjuristen Sofia Tiberg i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand och verksamhetsstrategen Per Westman.

Martin Norsell