

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut

Beslutet i korthet: Studenter gjorde en skriftlig flervalstentamen i processrätt vid Stockholms universitet. De fick sedan besked om att de inte fick tillgodoräkna sig de poäng som de hade fått eftersom ett andra tentamenstillfälle ställdes in till följd av pandemin. I en anmälan till JO gjordes gällande att universitetet hade ändrat ett gynnande förvaltningsbeslut utan stöd i lag. Universitetet yttrade att det inte var fråga om någon ändring av ett gynnande förvaltningsbeslut utan ett beslut fattat av prefekten om avsteg från kursplanen så att flervalstentamen utgick som obligatoriskt moment för den aktuella kursomgången. Enligt universitetet var det inte ett förvaltningsbeslut utan en ändring av en sådan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen.

ChefsJO konstaterar att 6 kap. 15 § högskoleförordningen innehåller grundläggande krav på vad en kursplan ska innehålla men att det i förordningen inte finns något uttryckligt bemyndigande för högskolor och universitet att meddela föreskrifter i kursplaner. ChefsJO:s slutsats blir att den aktuella kursplanen inte var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Enligt chefsJO är det angeläget att lärosätena får klart för sig vilken rättslig status en kursplan har.

ChefsJO finner därefter dels att beslutet om avsteg från kursplanen fattades i behörig ordning, dels att poängen var ett gynnande förvaltningsbeslut. Även om universitetet inte uttryckligen har ändrat några beslut om poäng anser chefsJO att den information som lämnades till studenterna innefattade ett tydligt besked om att poängen inte längre skulle kunna ligga till grund för kommande examination och betygsättning under innevarande termin. Informationen får anses ha varit ett förvaltningsbeslut. Beslutets ofrånkomliga följd var att poängen frånhändes sin betydelse under den terminen. Detta innebar att universitetet ändrade gynnande förvaltningsbeslut. ChefsJO anser att det saknades förutsättningar för att ändra besluten och universitetet kan inte undgå kritik för att det skedde.

ChefsJO finner anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen.

Anmälan

AA klagade på juridiska institutionen vid Stockholms universitet och uppgav i huvudsak följande:

Hon gjorde en skriftlig flervalstentamen i processrätt vid det ordinarie tentamenstillfället. De som gjort denna tentamen fick sedan besked om att de inte fick tillgodoräkna sig de poäng som de hade fått eftersom det andra tentamenstillfället fick ställas in till följd av pandemin. Hon ansåg att universitetet hade ändrat ett gynnande förvaltningsbeslut utan att det fanns stöd för det i 37 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

Utredning

JO begärde att Stockholms universitet skulle yttra sig över anmälan.

Stockholms universitet (chefsjuristen BB) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörts fått tillfälle att lämna synpunkter. Av yttrandet framgick i huvudsak följande:

Kursen processrätt examinerades bl.a. genom en skriftlig flervalstentamen, även benämnd ”dugga”, och en skriftlig tentamen i form av en salsskrivning. Under vårterminen 2020 genomfördes den ordinarie flervalstentamen den 6 mars och det andra tentamenstillfället var inplanerat till den 25 mars. Den 17 mars uppmanade Folkhälsomyndigheten alla lärosäten att övergå till distansundervisning med anledning av smittspridningen av covid-19. Samma dag beslutade rektor att ingen fysisk undervisning eller examination skulle bedrivas i universitetets lokaler fr.o.m. den 18 mars. Av rektors beslut framgick att i den mån avsteg från kursplanen behövde göras skulle dessa beslutas av prefekt. Som en följd av detta beslutade prefekten vid juridiska institutionen den 18 [rätteligen den 19, JO:s anm.] mars att flervalstentamen och rättegångsspelet skulle utgå som obligatoriska moment för kursomgången under vårterminen 2020. Prefektens beslut innebar att kursplanen ändrades.

Godkända poäng eller resultat som studenter får efter att ha genomfört olika examinationsmoment är att betrakta som gynnande förvaltningsbeslut. I informationen till studenterna från kursföreståndaren den 18 mars stod det ingenting om att ett gynnande beslut skulle dras tillbaka. Det beslut som prefekten fattade och som studenterna informerades om gällde i stället ett beslut om avsteg från kursplanen som innebar att flervalstentamen utgick som obligatoriskt moment för den aktuella kursomgången. Detta beslut var ett s.k. normbeslut.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Var den aktuella kursplanen en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen?

Prefekten fattade ett beslut om avsteg från kursplanen. Av remissvaret framgår att universitetet anser att kursplaner är att betrakta som föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (RF) och att prefektens beslut är ett s.k. normbeslut, dvs. ett beslut om ändring av en sådan föreskrift. Jag tar därför inledningsvis ställning till om en kursplan är en sådan föreskrift som universitetet påstår.

Vad avses med en föreskrift enligt 8 kap. RF?

I 8 kap. RF finns bestämmelser om den s.k. normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta om rättsregler. Regeringsformens benämning för rättsregler är föreskrifter, och de karaktäriseras av att de är bindande för myndigheter och enskilda och i princip har generell tillämpbarhet (se prop. 1973:90 s. 203). Bestämmelserna i 8 kap. RF reglerar hur behörigheten att meddela lagar och andra föreskrifter är fördelad mellan riksdagen och regeringen. Utgångspunkten är att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett sådant bemyndigande ska alltid ges i lag eller förordning (8 kap. 1 § RF). Någon särskild beteckning på föreskrifter meddelade av ett annat organ än riksdagen eller regeringen finns inte.

De statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter. För att de ska ha rätt att meddela föreskrifter krävs alltså att de har fått ett bemyndigande till det. När en förvaltningsmyndighet beslutar en författning gäller också att rubriken till denna ska innehålla myndighetens namn och ordet ”föreskrifter” och att det i ingressen till författningen ska lämnas uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig (18 b § författningssamlingsförordningen [1976:725]). Författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen ska även normalt kungöras i en författningssamling. Med författningar förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. RF betecknas som föreskrifter (1 och 6 §§ lagen [1976:633] om kungörande av lagar och andra författningar).

Utredningar om kursplanens rättsliga status

I början av 1990-talet genomfördes en avreglering av högskolan. Syftet var att universitet och högskolor skulle ges så stort självbestämmande som möjligt och på flera områden lämnades det öppet för lärosätena att besluta själva (se prop. 1992/93:1 s. 9 f.). Genom reformen infördes grundläggande regler för verksamheten i högskolelagen (1992:1434) som kompletterades med mer detaljerade bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). I 5 kap. 6 § högskolelagen infördes ett generellt bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter angående högskolan. Bemyndigandet skulle göra klart att det fick vara regeringens uppgift att ge det regelverk som därutöver behövdes. (Se prop. 1992/93:1 s. 92.)

Under 2000-talet tillsattes den s.k. Autonomiutredningen som syftade till att öka universitetens och högskolornas självständighet ytterligare samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera delar av verksamheten som är viktiga för staten skulle kunna tillgodoses. I utredningen behandlades frågan om kursplaners rättsliga status. Där uttalades bl.a. att kursplaner är viktiga styrdokument för utbildningen och att lagen därför skulle slå fast att det skulle

finnas sådana planer. Vidare anfördes att statsmakterna med hänsyn till lärosätenas självbestämmanderätt inte bör detaljreglera innehållet, utan det ska i stället vara lärosätenas uppgift att själva bestämma innehållet i planerna. Utredningen ansåg även att bemyndigandena i högskoleförordningen var fåtaliga och oklara, vilket medförde att den rättsliga statusen för de föreskrifter som lärosätena meddelade var osäker, dvs. att det inte var klart om de lokalt utfärdade reglerna var att anse som föreskrifter. (Se SOU 2008:104 s. 3, 113 och 183.)

I den efterföljande propositionen gjorde regeringen bedömningen att det bör föreskrivas att det ska finnas kursplaner och att planerna bör ange den information som behövs ur ett studentperspektiv och för uppföljning av studenternas kvalitet (se prop. 2009/10:149 s. 81). Till följd av detta infördes i 6 kap. 14 § högskoleförordningen en bestämmelse om att det för varje kurs ska finnas en kursplan. Vidare infördes i 15 § en bestämmelse om vad en kursplan ska innehålla, nämligen kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs. Något bemyndigande för högskolor och universitet att meddela beslut om föreskrifter i fråga om kursplaner infördes inte i förordningen.

År 2011 tillsattes en utredning med uppdrag att analysera och tydliggöra universitetens och högskolornas rätt att meddela föreskrifter och föreslå hur dessa ska kungöras. Utredningen skulle även analysera om vissa bestämmelser behövde omformuleras så att det tydligare skulle framgå om avsikten är att ett universitet eller en högskola ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut. I kommittédirektivet beskrevs behovet av utredningen ha sin bakgrund i att bemyndiganden i högskolelagen och anslutande förordningar på högskoleområdet i många fall ansågs formulerade på ett sådant sätt att det inte klart framgick att det var fråga om ett normgivningsbemyndigande. Som exempel på detta nämndes bestämmelserna om kursplaner i 6 kap. 14 och 15 §§ högskoleförordningen. (Se dir. 2011:37.)

2011 års utredning konstaterade att i den utsträckning högskolorna ställer upp bindande regler som avser en viss typ av situation eller riktar sig mot en i allmänna termer bestämd krets är reglerna att se som föreskrifter. För att högskolorna ska ha rätt att meddela föreskrifter krävs att regeringen i förordning har gett dem en sådan rätt, dvs. att de har fått bemyndiganden. Därefter identifierades ett antal bestämmelser som innebär att högskolorna meddelar föreskrifter. En av dessa bestämmelser var 6 kap. 15 § högskoleförordningen om de grundläggande kraven på en kursplans innehåll. Enligt utredningen innebär regleringen att kursplaner ska ha ett innehåll som till stor del utgörs av föreskrifter, och som exempel nämndes formerna för studenternas prestationer, dvs. examinationen, som ett mycket centralt och ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt ämne för studenterna. Utredningen bedömde att det var angeläget att högskolorna fick bemyndiganden att meddela sådana föreskrifter och föreslog

därför att det i 15 § skulle införas ett uttryckligt bemyndigande¹. (Se SOU 2012:5 s. 11 f. och 83 f.) Förslagen i betänkandet har efter vad jag har kunnat se inte resulterat i några lag- eller förordningsändringar.

Universitetskanslersämbetets vägledning

I sitt remissvar har universitetet hänvisat till Universitetskanslersämbetets (UKÄ) vägledning Rättssäker examination, där det uttalas att en kursplan innehåller föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. RF. Enligt UKÄ är kursplanens regler av samma karaktär som lagar beslutade av riksdagen och förordningar beslutade av regeringen och det betyder att de är bindande och gäller generellt. UKÄ hänvisar också till förarbetena där regeringen framhåller att kursplaner är viktiga styrdokument för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. (Se UKÄ:s vägledning Rättssäker examination, fjärde uppl. s. 23 f. och prop. 2009/10:149 s. 81.) Frågan om bemyndigande att meddela beslut om föreskrifter berörs inte i vägledningen.

Universitetets uppfattning

Det synsätt på kursplaner som UKÄ ger uttryck för överensstämmer i stort med hur universitetet i remissvaret har beskrivit kursplaners rättsliga status, och universitetet har även hänvisat till vägledningen. I remissvaret benämns prefektens beslut som en ändring av en föreskrift, ett ”normbeslut”. Det framgår även att universitetets uppfattning är att beslut om fastställande eller ändring av kursplaner är sådana normbeslut som enligt 30 § myndighetsförordningen (2007:505) inte får överklagas. Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att överklaga beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF (normbeslut). Universitetets ståndpunkt kan därmed inte förstås på annat sätt än att kursplaner är sådana föreskrifter som regeringen enligt 8 kap. RF kan bemyndiga förvaltningsmyndigheter att fatta beslut om. Det framgår inte av remissvaret om universitetet anser att regeringen har lämnat ett sådant bemyndigande i förordning.

JO:s uppfattning är att en kursplan inte är en föreskrift i regeringsformens mening

Som jag har redovisat innehåller bestämmelsen i 6 kap. 15 § högskoleförordningen grundläggande krav på vad en kursplan ska innehålla. Ordalydelsen av bestämmelsen där det bl.a. framgår att det i en kursplan ska anges ”de övriga föreskrifter som behövs” kan ge intryck av att kursplaner är sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Om det vore fråga om en föreskrift

¹ I betänkandet föreslog utredningen att 6 kap. 15 § första stycket högskoleförordningen skulle få följande lydelse: ”En högskola får meddela de föreskrifter som enligt andra stycket ska anges i kursplanen.”

kan det konstateras att något bemyndigande att utfärda föreskriften inte finns i bestämmelsen och inte heller på annan plats i högskoleförordningen.

När det gäller utformningen av den aktuella kursplanen kan jag också konstatera att den inte har rubriken ”föreskrift” och att det inte heller på något annat ställe i kursplanen anges att det är fråga om en föreskrift i regeringsformens mening. Det finns därtill inte någon uppgift om att det finns ett bemyndigande för myndigheten. Efter vad som har framkommit har kursplanen inte heller kungjorts i någon författningssamling. (Jfr 18 b § författningssamlingsförordningen samt 1 och 6 §§ lagen om kungörande av lagar och andra författningar.)

Min slutsats är att kursplanen för kursen processrätt vårterminen 2020 inte var en föreskrift enligt 8 kap. RF. Vad gäller frågan om just denna kursplan alls var en föreskrift – och i sådant fall en ogiltig sådan till följd av att bemyndigande saknats för att meddela föreskriften – eller ett förvaltningsbeslut, finner jag för den fortsatta prövningen av klagomålet inte anledning att gå in på.

Jag vill i denna del avslutningsvis nämna följande. I universitetets styrdokument Regler för utbildning och examination på grundnivå och avancerad nivå finns bestämmelser om innehållet i en kursplan. Där anges bl.a. att det innehållet är bindande och gäller generellt och att detta utesluter möjligheten att på någon annan plats än i kursplanen föreskriva något annat om kursen än det som står i kursplanen. (Se Stockholms universitets styrdokument SU FV-1-1-2-3363-20 Regler för utbildning och examination på grundnivå och avancerad nivå, s. 6–7.) Prefektens beslut har inneburit att det på annan plats än i kursplanen har föreskrivits en ändring av densamma, och det beslutet synes ha fattats i en annan ordning än den som universitetet föreskriver.

Jag vill framhålla att innehållet i kursplaner är centralt och viktigt för studenterna. Det handlar bl.a. om formerna för examination och vilka mål studenten ska arbeta mot. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att det står klart vilken rätt en student har att bli examinerad i enlighet med gällande kursplan och att studenter i förväg vet vad som förväntas av dem för att kunna bli examinerade på kursen. Det måste också vara tydligt om ett lärosäte kan göra ändringar i en kursplan under en pågående kurs. Mot den bakgrunden ser jag det som angeläget att det skapas ökad tydlighet om vilken rättslig status kursplaner har.

Beslutet om avsteg från kursplanen fattades i behörig ordning

Av bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ högskoleförordningen framgår att rektor ska fatta beslut i de frågor som inte ska beslutas av universitetets styrelse om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning eller styrelsen har beslutat något annat. Enligt 2 kap. 13 § högskoleförordningen får rektor delegera sina uppgifter, om inget annat är särskilt föreskrivet.

Universitetet har anfört att prefektens beslut om avsteg från kursplanen fattades efter delegation från rektor. Jag konstaterar att rektor har möjlighet att delegera beslutanderätten för en fråga av aktuellt slag med stöd av 2 kap. 13 § högskoleförordningen.

Poängen från flervalstentamen är ett gynnande förvaltningsbeslut

Nästa fråga är om det förhållandet att poängen från flervalstentamen inte kunde tillgodoräknas under innevarande termin medförde att universitetet också ändrade gynnande förvaltningsbeslut. För att kunna svara på den frågan är det nödvändigt att först ta ställning till om poäng av det slag som studenterna fick efter flervalstentamen är ett förvaltningsbeslut som till sin karaktär är gynnande.

I högskoleförordningen finns bestämmelser om betyg vid universitet och högskolor. Där anges att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver annat (6 kap. 18 § högskoleförordningen). Förordningen innehåller även bestämmelser om rättelse och omprövning av betyg. Det finns dock ingen uttömmande reglering av handläggningen av betygsärenden och det framgår inte heller om poäng som meddelas studenten efter ett genomgången kursmoment är ett beslut. För Stockholms universitet, som är ett statligt lärosäte, gäller dock förvaltningslagens bestämmelser när särskilda regler saknas.

Betygsättning är en verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening och betygsbeslutet är ett förvaltningsbeslut (se prop. 2016/17:180 s. 231). Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas (se propositionen s. 24). Det slutliga beslutet i ärendet är själva betygsbeslutet, och det är alltså i samband med det som ärendet avslutas. Utöver det slutliga beslutet kan myndigheten vidta åtgärder under beredningen som syftar till att skapa underlag för det kommande avgörandet, t.ex. att ett lärosäte föreskriver att studenter ska genomföra vissa obligatoriska och examinationsgrundande moment under en kurs. (Se UKÄ:s vägledning s. 53.)

Vad som utgör ett förvaltningsbeslut definieras inte i lagtext. Enligt förarbetena till förvaltningslagen innefattar ett sådant beslut regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot (se propositionen s. 24).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett antal avgöranden tagit ställning till vad som är ett förvaltningsbeslut och då uttalat bl.a. att kännetecknande för ett sådant är att det innefattar ett uttalande genom vilket en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. beslutet är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form. Det har ställts relativt låga krav på vad som anses vara ett förvaltningsbeslut, och i vissa fall är det endast underförstått att så ansetts vara fallet. (Se bl.a. HFD 2020 ref. 12, RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7.)

I detta fall föreskrev den ursprungliga kursplanen att studenterna skulle fullgöra olika obligatoriska moment under kursens gång och att genomförandet av dem var en förutsättning för att studenterna skulle kunna examineras på kursen. Efter genomförandet av flervalstentamen bedömde universitetet studenternas prestationer, vilket resulterade i att studenterna tillerkändes en viss poäng. Poängen vid flervalstentamen skulle utgöra underlag för den kommande betygsättningen. Mot den bakgrunden är det enligt min mening otvivelaktigt att den satta poängen var ett förvaltningsbeslut.

Med gynnande förvaltningsbeslut avses sådana som ger en enskild rätt till en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till. Ett beslut om betyg är ett exempel på beslut som i grunden kan sägas vara gynnande för den enskilde. (Se propositionen s. 231.)

Den flervalstentamen som studenterna gjorde lades till grund för universitetets beslut att tilldela dem en viss poäng. Den poängen kunde studenterna sedan tillgodoräkna sig vid sluttentamen, och i samband med detta utgjorde poängen en del av underlaget för det slutliga betyget. Det ligger därmed närmast till hands att i likhet med vad lagstiftaren har uttalat om betyg, bedöma poängen från flervalstentamen som ett beslut som var gynnande för den enskilda studenten. Det är också så universitetet har sett på saken.

Mina ställningstaganden innebär att jag delar universitetets bedömning att poängen är att anse som ett gynnande förvaltningsbeslut.

Förutsättningar för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut

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 det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § FL).

Det kan konstateras att universitetet inte uttryckligen har ändrat några av de beslut om poäng som fattades efter flervalstentamen.

I prefektens beslut om ändring av kursplanen angavs att ärendet rörde examinationsform för grundkursen processrätt och under rubriken Beslut framgår följande:

Med stöd av dekanens beslut från den 11 mars 2020² angående avsteg från i kursplaner fastställda examinationssätt och obligatoriska moment beslutas att duggan och rättegångsspelet utgår som obligatoriska moment för innevarande kursomgång.

Beslutet fattades den 19 mars 2020, och av dess ordalydelse framgår inte vad som gällde för de poäng som redan tilldelats de studenter som hade genomfört den ordinarie flervalstentamen. Detta klargjordes först genom den information som delgavs studenterna.

Redan dagen före prefektens beslut hade kursföreståndaren via kursens webbplats informerat studenterna om följande:

[...] den skriftliga flervalstentamen ska utgå som ett examinerande och betygsgrundande moment från vårterminens kurs. Detta beslut gäller samtliga studenter på kursen, alltså även de som redan hunnit genomföra den skriftliga flervalstentamen.

Även följande framgick:

Det betyder att inga poäng från flervalstentamen kommer att kunna sammanräknas med poängen på sluttentamen.

I information till studenterna den 25 mars 2020 angavs följande:

Enligt kursplanen ska resultatet från duggan kunna påverka betyget vid sluttentan. Eftersom duggan den här terminen utgår som obligatoriskt moment kan detta inte ske och det är en direkt följd av prefektbeslutet.

Av informationen framgår också att de poäng som tilldelats efter flervalstentamen kunde tillgodoräknas vid kommande terminer för de studenter som inte blivit godkända på kursen. Vad som hände med poängen, det gynnande förvaltningsbeslutet, för de studenter som genomfört flervalstentamen med godkänt resultat och sedan även blivit godkända på kursen framgår inte av remissvaret.

Som jag tidigare har redogjort för kännetecknas ett förvaltningsbeslut av att det innefattar ett uttalande som är handlingsdirigerande för andra förvaltningsorgan eller enskilda. Högsta förvaltningsdomstolen har bl.a. ansett att en offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på myndighetens webbplats, har utgjort ett förvaltningsbeslut trots att skrivelsen i fråga betecknats som information (se RÅ 2004 ref. 8 och JO 2010/11 s. 403).

² Av remissvaret framgår att dekanus vid juridiska institutionen den 11 mars 2020 fattade ett beslut som gav institutionen möjlighet att vid behov besluta om avsteg från kursplaner, t.ex. genom prefektbeslut. Vidare framgår att dekanus beslutanderätt grundar sig på bestämmelser i juridiska fakultetsnämndens besluts- och delegationsordning där det framgår att nämnden har delegerat beslutanderätten i brådskande ärenden till dekanus.

Genom den information som lämnades till studenterna blev det tydligt att tilldelad poäng inte längre skulle kunna ligga till grund för kommande examination och betygsättning under innevarande termin. Informationen får anses ha utgjort ett förvaltningsbeslut. En ofrånkomlig följd av beslutet blev att redan beslutade poäng blev betydelselösa under den terminen. Med hänsyn till att poängen fränhändes betydelse under innevarande termin går det inte att bedöma beslutet på annat sätt än att det innebar en ändring av gynnande förvaltningsbeslut.

Fanns det förutsättningar att ändra det gynnande förvaltningsbeslutet?

Universitetets uppfattning är att det inte hade varit möjligt att ur ett likabehandlingshänseende låta de studenter som hade genomfört flervalstentamen använda sig av poängen på sluttentamen eftersom resterande studenter inte skulle ha haft samma möjlighet. Enligt universitetet gick det t.ex. inte att genomföra det andra tentamenstillfället på plats i universitetets lokaler eftersom det inte var möjligt att bedriva någon fysisk undervisning eller examination där. Flervalstentamen kunde inte heller genomföras digitalt eftersom studenterna inte fick använda några hjälpmedel under tentamen och detta inte hade varit möjligt att kontrollera om studenterna hade fått skriva tentamen på distans. Eftersom ett flertal studenter på kursen redan hade skrivit flervalstentamen vid det ordinarie tentamenstillfället den 6 mars var det vidare ur ett likabehandlingshänseende inte heller möjligt att ändra förutsättningarna för att skriva omtentamen och låta studenterna använda hjälpmedel. Det var heller inte lämpligt att skjuta fram tidpunkten för flervalstentamen till efter sommaren. Det fanns enligt universitetet därmed inte något annat alternativ än att låta flervalstentamen utgå som examinerande moment på kursen.

Det kan konstateras att universitetet anser att det inte har funnits någon alternativ lösning för att kunna genomföra omtentamen och samtidigt låta de studenter som hade genomfört tentamen vid det ordinarie tillfället behålla sina poäng. Jag har noterat att andra universitet och högskolor har funnit alternativa former för examination under pandemin. Det har t.ex. anordnats uppdelade tentamina för att förebygga smittspridning, och i vissa fall har formerna för tentamen anpassats till att kunna genomföras i hemmiljö utan hjälpmedel. Det har även förekommit att frågor på hemtentamen har anpassats och det tillsammans med regler om exempelvis otillåtet samarbete. (Se UKÄ:s Planering och genomförande av undervisning i en pandemi – En fallstudie av tio kurser på grundnivå, s. 10 och 31 f.) Mot den här bakgrunden är jag inte övertygad om att universitetet saknade möjlighet att överväga lösningar för flervalstentamen som inte hade medfört att gynnande förvaltningsbeslut ändrades utan stöd i lag.

Oavsett detta krävs det dock att någon av förutsättningarna i 37 § andra stycket FL är uppfylld för att besluten ska kunna ändras. Universitetet har anfört att tvingande säkerhetsskäl krävde detta. Med tvingande säkerhetsskäl avses exempelvis att en ändring av beslutet krävs för att skydda viktiga allmänna

intressen, såsom hänsynen till människors liv och hälsa (se prop. 2016/17:180 s. 232). Ändringen av de gynnande förvaltningsbesluten syftade till att uppnå likabehandling mellan studenterna. Tvingande säkerhetsskäl krävde det inte. Universitetet kan inte undgå kritik för hur den aktuella examinationen hanterades.

Jag skickar en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.