

Anmälan mot Gymnasienämnden i Huddinge kommun; fråga om utformningen av beslutsmotivering och besvärshänvisning vid prövning av ansökan till kommunal vuxenutbildning samt handläggningen av överklagande av intagningsbeslut

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot Gymnasienämnden i Huddinge kommun avseende handläggningen av en ansökan till den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och av ett överklagande av nämndens beslut i ärendet.

I anmälan anförde AA bl.a. följande. Han hade för sommaren 2010 sökt två kurser som krävdes för att han skulle få behörighet till civilingenjörsutbildningar. Den 24 maj 2010 fick han emellertid ett besked att han inte beviljats plats vid de sökta utbildningarna med motiveringen att ”den sökta kursen/kurserna ej krävs för behörighet för högre studier”. I beslutet angavs vidare att han skulle kontakta rektor om han ville överklaga beslutet. Vid muntlig kontakt med rektorn framkom att det hade varit ekonomiska begränsningar som medfört att han inte fick någon plats och att man hade prioriterat sökande med sämre meriter. Rektorn uppgav vidare att beslutet kunde överklagas till överklagandenämnden. Gymnasienämnden vidarebefordrade dock inte det överklagande som han senare gav in utan han fick enbart till svar att nämnden inte beviljar några fler kurser för sommaren.

Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från rektorn vid komvux i Huddinge kommun.

Därefter anmodades gymnasienämnden att inkomma med utredning och yttrande över vad AA hade anfört i sin anmälan. Yttrandet skulle särskilt belysa beslutsmotiveringen och överklagandehänvisningen i det aktuella fallet. Vidare skulle yttrandet belysa hanteringen av AA:s överklagande av beslutet i fråga.

Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Felaktig anledning

AA fick besked om att han redan var behörig för högskolestudier och därför fått avslag på sin ansökan om att läsa den matematik som krävs för civilingenjörsutbildning. Detta svar var korrekt.

Bytt anledning

Det finns givetvis ett samband mellan de ekonomiska förutsättningar som styr Komvuxverksamheten och i vilken utsträckning man kan bevilja utbildningar. Nu finns så många sökande att man tvingas ge personer med mindre god studiebakgrund företräde. Om resurserna vore större kanske även AA:s ansökan hade beviljats. Mot denna bakgrund kan förvaltningen inte hålla med om att det som den klagande kallar "bytt anledning" skulle ge anledning till kritik.

Angivit fel anvisningar för hur man överklagar

Förvaltningen kan inte bedöma riktigheten när AA hänvisar till att han blivit uppmanad att kontakta Skolväsendets överklagandenämnd. Enligt skollagen kan man endast överklaga det som är definierat som "mottagande till Komvux", vilket innebär att man kan överklaga att man inte blivit mottagen i en annan kommun än hemkommunen. Man kan också överklaga att man inte fått läsa färdigt en kurs som man studerar.

Ej behandlat min "överklagan"

AA har framfört sina klagomål till rektor, men rektor har inte ändrat sitt beslut.

Förvaltningen anser att ansökningsen är korrekt behandlad.

AA kommenterade nämndens yttrande.

Rättslig reglering

Den som vill delta i gymnasial vuxenutbildning ska enligt 11 kap. 21 och 22 §§ skollagen (1985:1100) ansöka om detta hos styrelsen för utbildningen i sin hemkommun som prövar frågor om mottagande av en elev till gymnasial utbildning och om intagning till sådan utbildning. Enligt 23 § får styrelsens beslut om mottagande, om att utbildningen för en elev ska upphöra och beslut om att inte på nytt bereda en elev utbildning överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven. Beslut om intagning får inte överklagas.

Paragraferna har ersatts av bestämmelser i den nya skollagen (2010:800). Enligt övergångsbestämmelser ska dock den gamla lagen gälla till och med utgången av juni 2012.

I 20 § förvaltningslagen (1986:223), FL, stadgas att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis om beslutet bl.a. rör antagning för frivillig utbildning. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

När ett överklagande kommer in till en myndighet ska myndigheten enligt 24 § FL pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Som huvudregel ska myndigheten avvisa överklagandeskrivelsen om den har kommit in för sent. Om skrivelsen inte

avvisas ska myndigheten enligt 25 § FL överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Bedömning

Gymnasienämnden avslog, genom rektor vid den kommunala vuxenskolan, AA:s ansökan om plats på två kurser vid den kommunala vuxenutbildningen. AA upplystes om beslutet genom ett standardformulär med olika avslagsalternativ. I AA:s fall angavs att beslutet grundade sig på att de sökta kurserna inte krävdes för behörighet för högre studier. I formuläret angavs vidare att han skulle kontakta rektor via brev eller e-brev om han ville överklaga beslutet. AA överklagade beslutet genom en skrivelse ställd till rektorn i enlighet med den överklagandehänvisning som lämnats honom. Vid det samtal som AA senare höll med rektorn framkom att ansökan hade avslagits då nämnden var tvungen att göra ett urval bland de sökande mot bakgrund av att antalet platser på kurserna var begränsade och att andra sökande hade företräde till dessa.

Lagstiftningen skiljer mellan beslut om mottagande och om intagning. Med mottagande avses ett beslut om att låta en sökande från en annan kommun konkurrera på lika villkor med kommuninvånare, eller över huvud taget ett beslut om att en sökande är eller inte är behörig. Med intagning avses beslut om vem som får delta grundat på urval bland de behöriga sökandena (prop. 1990/91:85 s. 203). Ett beslut om mottagande avser således inte enbart att en sökande blir mottagen i en annan kommun än hemkommunen. Även när det bedöms om en sökande som är bosatt inom kommunen har behörighet för viss utbildning är det fråga om beslut som rör mottagande. Ett avslagsbeslut är i dessa fall överklagbart (jfr t.ex. Skolväsendets överklagandenämnds beslut den 29 juli 2004, ärende dnr 04:462, och prop. 2009/10:165 s. 848).

I det nu aktuella ärendet uppkommer fråga om beslutet att inte bevilja AA en studieplats var ett beslut om mottagande eller om intagning. Om nämnden genom beslutet tog ställning i en fråga om mottagande var beslutet överklagbart, medan det inte skulle vara överklagbart om det var fråga om att nämnden gjorde ett urval bland de behöriga sökandena.

Det fanns fler sökande till än det fanns platser på de utbildningar som AA hade sökt. AA förefaller ha ansetts vara behörig att gå på kurserna. Han fick därför vara med och konkurrera med övriga sökande om de tillgängliga utbildningsplatserna. Vid urvalet bland dem som sökt utbildningarna prioriterades personer som hade mindre god studiebakgrund än AA. När det gäller kriterierna för urval kan jag här hänvisa till 3 kap. 8 § förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning. Vid det urval som gjordes fick AA inte plats på de kurser som han hade sökt till. Beslutet att inte anta honom var således ett beslut om intagning. Ett sådant beslut kan, som nämnden har anfört i sitt remissvar, inte överklagas.

AA överklagade beslutet i en handling ställd till rektorn. Detta föranledde dock enbart muntlig kontakt mellan rektorn och AA där han meddelades att beslutet kvarstod. Handlingarna överlämnades inte till Skolväsendets överklagandenämnd.

Som framgår av ovan refererade bestämmelser ska beslutsmyndigheten enbart ta ställning till om ett överklagande inkommit i rätt tid och därefter, efter en eventuell omprövning, omgående överlämna överklagandet till den instans som ska pröva överklagandet. Det ankommer således inte på beslutsmyndigheten att ta ställning till om beslutet kan överklagas. Gymnasienämnden skulle därför ha överlämnat överklagandet till Skolväsendets överklagandenämnd för prövning, under förutsättning att överklagandet hade inkommit i rätt tid och gymnasienämnden inte funnit anledning att ändra det överklagade beslutet i enlighet med AA:s yrkanden.

Jag vill också uppehålla mig vid följande.

Eftersom studier vid den kommunala vuxenutbildningen är frivilliga har nämnden i och för sig inte varit skyldig enligt 20 § FL att motivera beslutet att inte anta AA till kurserna. Givetvis har jag inte någon invändning mot att vuxenskolan velat lämna en kortfattad förklaring till att en elev inte har antagits till en sökt utbildning. Sådan information kan med fördel lämnas i ett standardiserat formulär. Det är dock viktigt att informationen, även om den är kortfattad, är korrekt och inte framstår som tvetydig. I det skriftliga beslutsmeddelande som AA erhöll angavs att de sökta kurserna inte krävdes för behörighet för högre studier. Detta kan inte anses stå i överrensstämmelse med den egentliga avslagsgrunden, nämligen den att AA i konkurrens med andra sökande nekats en plats utifrån en urvalsprocess. I stället ger motiveringen sken av att AA helt enkelt inte hade rätt att gå kurserna, oavsett antalet studieplatser och andra sökande. I så fall skulle det ha varit fråga om ett beslut avseende mottagande och således ett överklagbart beslut. Jag har förståelse för att AA ställde sig frågande till det besked han fick om varför han inte hade fått plats på kurserna. Jag har visserligen uppmärksammat att rektorn i efterhand upplyst honom muntligen om de verkliga skälen för avgörandet (jfr 20 § FL). Jag kan likväl inte förhålla mig okritisk till att nämnden ursprungligen lämnat en skriftlig beslutsmotivering som, i ljuset av rektorns muntliga besked, framstår som missvisande.

Jag noterar avslutningsvis att det beslutsformulär som AA mottagit också används när nämnden avslår ansökningar där sökande bedöms vara obehöriga till en kurs, vilket som nämnts är överklagbara beslut. Den överklagandehänvisning som intagits i dokumentet – att man kan överklaga beslutet genom att kontakta rektorn – uppfyller inte de krav som ställs på en sådan underrättelse. Det finns därför skäl för nämnden att se över vuxenutbildningens rutiner när det gäller information om möjligheterna att överklaga vissa beslut.

Med den kritik som uttalats avslutas ärendet.