

Kritik mot Högskoleverket för genomförandet av ändrade antagningsregler till högskolan avseende sökanden med utländska gymnasiebetyg

Anmälan

AA, som är rektor för svenska sektionen vid Lycée International i Saint-Germain-en-Laye i Frankrike, bad i en anmälan om JO:s granskning av det sätt på vilket en ny omräkningstabell för franska gymnasiebetyg hade arbetats fram och införts i Sverige. Anmälan riktades mot Högskoleverket samt mot vissa universitet och högskolor.¹

I sin anmälan anförde AA i huvudsak följande.

När en person med utländsk gymnasieutbildning söker till ett svenskt universitet eller en svensk högskola räknas dennes gymnasiebetyg om till det svenska betygssystemet. Omräkningssystemet berör bl.a. elever med en fransk internationell studentexamen, Option International du Baccalauréat, vid den svenska sektionen på Lycée International i Saint-Germain-en-Laye utanför Paris. Lycée International är en skola som lyder under det franska utbildningsdepartementet. Den svenska sektionen vid skolan har cirka 150 svensktalande elever i grundskola och gymnasium. Vid skolan ges undervisning i såväl franska som svenska på modersmålsnivå. Betygen anges i den 20-gradiga franska betygsskalan.

¹ Göteborgs universitet, Karlstad universitet, Karolinska Institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet med Hälsouniversitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet med Lunds tekniska högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Högskolan i Borås, Chalmers tekniska högskola, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Handelshögskolan i Stockholm, Idrottshögskolan i Stockholm, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Högskolan i Karlskrona/Ronneby, Konstfack, Högskolan Kristianstad, Lärarhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mitthögskolan, Mälardalens högskola, Högskolan i Skövde, Södertörns högskola och Högskolan i Trollhättan/Uddevalla

Omräkningen av elevernas gymnasiebetyg har sedan många år tillbaka skett efter en och samma omräkningstabell, i enlighet med Verket för högskoleservice handbok, utländska bedömningshandboken. Tabellen har varit väl inarbetad och både lärare och elever har varit insatta i hur den fungerar.

Någon gång under år 1997 stod det klart att tabellen skulle omarbetas. Den nya tabellen, som innebar en betydande nedvärdering av de franska betygen, presenterades i ett brev som kom den svenska sektionen vid skolan tillhanda den 9 mars 1998. Försämringen jämfört med den tidigare tabellen var så genomgripande att vissa franska betyg, vilka tidigare utan vidare givit en utbildningsplats, i princip kom att sakna värde vid en ansökan till ett svenskt universitet eller en svensk högskola.

Samtliga svenska universitet och högskolor tycks ha valt att tillämpa den nya omräkningstabellen omedelbart, dvs. redan vid 1998 års antagning. De nya reglerna kom därmed att få ett slags retroaktiv verkan i och med att de omfattade även påbörjade gymnasieutbildningar.

Att nya regler infördes utan någon övergångsperiod drabbade de elever hårdast som var i färd med att avsluta sitt tredje och sista gymnasieår. Dessa elever fick del av reglerna endast ett par månader före examensperioden. Om de känt till de nya reglerna tidigare hade de kanske tagit ett enklare gymnasieprogram i Frankrike eller valt att gå gymnasiet i Sverige i stället.

Revideringen av omräkningstabellen har gjorts av Arbetsgruppen för bedömning av utländsk gymnasieutbildning. AA ifrågasatte om revideringen av omräkningstabellen gjorts i behörig ordning och av behörigt organ. Vidare begärde hon JO:s granskning av Högskoleverkets och eventuellt andra myndigheters agerande i detta sammanhang, liksom Högskoleverkets rätt att delegera beslutet om ikraftträdande till respektive universitet och högskola och dessa skolors rätt att införa de nya reglerna till antagningen höstterminen 1998.

Till sin anmälan hade AA bl.a. fogat utdrag ur den utländska bedömningshandboken, omräkningstabell för fransk baccalauréat, ett brev från Linköpings universitet samt Högskoleverkets rapport av den 25 september 1998 ”Högskoleverkets föreskrifter på tillträdesområdet – en utredning om eventuella behov av förändringar”.

Utredning

Anmälan remitterades till Högskoleverket för utredning och yttrande. Högskoleverket remitterade i sin tur anmälan i vissa frågor till flertalet av de universitet och högskolor som anmälan riktade sig mot. I remissvaret anförde Högskoleverket följande.

Ärendet

AA:s anmälan avser förfarandet vid förändrad värdering av betyg från fransk internationell studentexamen, s.k. fransk baccalauréat, inför antagningen till svensk högskoleutbildning höstterminen 1998. Förändringen har införts i den s.k. utländska bedömningshandbok som de svenska antagningsmyndigheterna, dvs. universitet och högskolor, tillämpar vid värderingen av utländska betyg vid urval till grundläggande högskoleutbildning. Den utländska bedömningshandboken är en bilaga till de avtal som Verket för högskoleservice (VHS) sluter med de universitet och högskolor som uppdrar åt VHS att genomföra antagning.

Utredning

Tillämpliga bestämmelser

Enligt förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket är verket central myndighet för universitet och högskolor. Högskoleverket skall därvid bl.a.

- följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan,
- ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde, och
- med stöd av riksdagens och regeringens bemyndiganden meddela föreskrifter.

Av 8 kap. 19 § andra stycket högskoleförordningen (1993:100, ändrad genom SFS 1996:984, fr.o.m. 1 januari 1999 omtryck i SFS 1998:1003) framgår att frågor om antagning avgörs av varje universitet och högskola.

I 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434, ändrad genom SFS 1996:555) anges följande.

Kan inte alla behöriga sökande till en utbildning tas emot, skall urval göras bland de sökande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval.

Enligt 8 kap. 10 § högskoleförordningen skall vid urval hänsyn tas till de sökandes meriter. Vid urvalet används sex olika urvalsgrunder, bl.a. betyg och ”särskilda skäl som den sökande har åberopat”.

I 8 kap. 13 § högskoleförordningen anges följande.

Vissa bestämmelser om hur betyg skall värderas finns i bilaga 4.

I övrigt meddelar Högskoleverket föreskrifter om värdering av betyg. Högskoleverket meddelar också föreskrifter om fördelning av de platser som avses i 12 § första stycket 1 mellan olika grupper av sökande.

I bilaga 4 till högskoleförordningen finns regler om värdering av vissa svenska betyg. I 8 kap. 12 § första stycket 1 högskoleförordningen anges att vid urval till en utbildning som vänder sig till nybörjare, skall av platserna fördelas minst en tredjedel på grundval av betyg.

I 7 § Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1996:22) om grundläggande behörighet samt urval anges följande.

Betyg från en utländsk gymnasieutbildning (motsvarande) överförs till en skala som är gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar, varvid den s.k. betygspoängen erhålls.

Betyg i svenska från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för grundläggande behörighet medräknas endast om betyget höjer betygspoängen. Betyg i engelska från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för grundläggande behörighet medräknas alltid.

Betyg i svenska från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för särskild behörighet medräknas endast om betyget höjer betygspoängen. Betyg i övriga kurser från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för särskild behörighet medräknas alltid.

Betyg i kurser från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som inte avses i andra och tredje styckena medräknas endast om betyget höjer betygspoängen.

I 8 § nämnda föreskrift anges att vid urval på betyg skall platserna fördelas i förhållande till antalet behöriga sökande i var och en av i paragrafen angivna grupper. Före den 1 januari 1998 gällde att sökande som avslutat en utländsk gymnasieutbildning (motsvarande) var placerade i en egen grupp. Därefter är sådana sökande placerade i en grupp tillsammans med sökande med äldre svenska gymnasiebetyg (HSVFS 1997:33).

Tillkomsten av nuvarande regler för tillträde till grundläggande högskoleutbildning
Före den 1 juli 1993 avgjordes frågor om antagning till allmänna utbildningslinjer och påbyggnadslinjer av Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Frågor om antagning till lokala och individuella utbildningslinjer avgjordes av varje högskolestyrelse. UHÄ ansvarade således för den centrala antagningen. Omfattande föreskrifter för tillträde till grundläggande högskoleutbildning meddelades av regeringen och, efter bemyndigande, av UHÄ.

1993 års universitets- och högskolereform innebar bl.a. att UHÄ lades ned och att ett nytt verk, Verket för högskoleservice (VHS), bildades. VHS har bl.a. till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid antagning av studenter. VHS avgör inte frågor om antagning. I stället är varje universitet och högskola antagningsmyndighet och beslutar om antagning. Den centrala antagningen utförs av VHS på uppdrag av universitet och högskolor.

Syftet med 1993 års reform var att ge universitet och högskolor ökad frihet för att ge högre utbildning och forskning bättre arbetsförutsättningar. En naturlig följd av den nya organisationen blev, enligt dåvarande departementschefen, att beslut om utformning av tillträdesregler och antagning av studenter borde fattas av varje universitet och högskola (prop. 1992/93:1 s. 1 och 44). Endast ett mindre antal regler om tillträde infördes i högskoleförordningen (1993:100).

Redan 1993 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. Utredningen antog namnet RUT-93. I oktober 1994 erhöll utredaren tilläggsdirektiv att bl.a. lägga förslag till förändringar i tillträdesreglerna. I tilläggsdirektiven anfördes att förändringarna av myndighetsstrukturen i samband med 1993 års reform och det förhållande att bl.a. regler om behörighet och urval beslutades lokalt medfört en rad problem, inte minst för de studerande, men också för universitet och högskolor. Utredaren skulle därför också analysera myndighetsstrukturen inom universitets- och högskoleområdet. Utredningsarbetet borde inriktas på att skapa en sammanhållen myndighet inom området.

I RUT-93:s betänkande Ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153) anfördes (s. 16–17) att det var uteslutet att återinföra föreskrifter om en central antagning. Utredaren påpekade dock att det inte skulle innebära att den nya myndigheten inte måste ägna sig åt tillträdesfrågorna. Den centrala myndighetens uppföljnings- och utvärderingsroll skulle omfatta behörighets- och urvalsreglernas tillämpning. Vidare anförde utredaren att ”beroende på vad de fortsatta övervägandena om tillträdesreglerna leder till kan det också bli aktuellt med andra uppgifter inom detta område för den nya myndigheten.”

Högskoleverket bildades den 1 juli 1995. Verket är central myndighet för universitet och högskolor. Högskoleverket skall bl.a. följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan och ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Vidare skall verket med stöd av riksdagens och regeringens bemyndiganden meddela föreskrifter. Verkets instruktion (1995:945) anger inte några uppgifter i övrigt på tillträdesområdet.

I propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. (1995/96:184 s. 7, i fortsättningen kallad tillträdespropositionen) anförde regeringen att ”det

ankommer på regeringen att besluta närmare regler för tillträde – behörighet och urval – till högre utbildning. Eftersom dessa regler är så viktiga för den enskilde studenten, anser regeringen att det finns skäl att låta riksdagen ta ställning till huvuddragen i de förändringar av högskoleförordningen som planeras. Ändringarna innebär också att Högskoleverket kommer att få vissa nya uppgifter i förhållande till dem som förelades riksdagen i propositionen Ett högskoleverk”.

Under rubriken Allmänna utgångspunkter i tillträdespropositionen anförde regeringen:

Reglerna för tillträde till högskolan skall enligt regeringens mening vara en angelägenhet för riksdag och regering, eftersom högskolan ingår i ett nationellt utbildningssystem. Statsmakterna skall ha ansvaret för utformningen av dessa regler. Den enskilda högskolan skall även fortsättningsvis vara antagningsmyndighet med ansvar för antagningen i enlighet med de nationella reglerna.

En rad ändringar i högskoleförordningens tillträdesregler meddelades (SFS 1996:984). Högskoleverket gavs flera bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Bakgrund till nuvarande regler för värdering av utländska gymnasiebetyg

De regler som gällde före den 1 juli 1993 innebar att UHÄ hade ett bemyndigande att meddela ”närmare föreskrifter för tillämpningen” av det kapitel i 1977 års högskoleförordning som gällde tillträde till grundläggande högskoleutbildning (se 5 kap. 37 §, SFS 1991:1284). I denna förordning angavs vilka tre betygsgrupper som skulle ingå i betygsurvalet. Dessa grupper gällde sökande som genomgått olika svenska utbildningar. Beträffande sökande med utländsk förutbildning angavs att en sådan sökande fick ”delta i betygsurvalet på motsvarande villkor”. Sökande i betygsurvalet skulle antas på grundval av betygspoäng eller poäng för studieomdöme. Betyg i annan betygsskala än 1–5 skulle omräknas enligt föreskrifter som meddelades av UHÄ. I föreskrifter av UHÄ (UHÄ-FS 1990:1) angavs att i betygsurvalet ingick behöriga sökande som hade avgångsbetyg eller ”motsvarande som kan meritvärderas”. Indelningen gjordes i fem grupper, varav en (B 5) avsåg sökande med allmän behörighet genom utländsk utbildning. Beträffande utbildning som gav placering i denna grupp angavs att ett meritvärde skulle beräknas. I meritvärdet ingick

1. betygen i den behörighetsgivande utbildningen
2. betyg i ämne som krävs för att den sökande skall uppfylla behörighetsvillkoren till utbildningen.

Hur de utländska betygen skulle meritvärderas angavs dock inte i föreskrifterna. Denna värdering gjordes i stället av UHÄ i en särskild handbok, den s.k. utländska bedömningshandboken.

1993 års universitets- och högskolereform innebar att riksdagen beslutade om en ny högskolelag (SFS 1992:1434). Enligt 4 kap. 3 § denna lag (i dess lydelse före den 1 juli 1996) skall urval göras bland de sökande, om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. I högskoleförordningen angavs i 8 kap. 8 § första stycket (i dess lydelse före den 1 december 1996) att vid urvalet skall bl.a. urvalsgrunden betyg användas. Hur utländska betyg skulle värderas angavs inte. Detta ankom i stället på universitet och högskolor att besluta om. Arbetet med den utländska bedömningshandboken fortsatte på uppdrag av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), som är ett samarbetsorgan mellan universitet och högskolor. Varje universitet och högskola bestämde själva om de skulle tillämpa omräkningstabellerna i denna handbok.

RUT-93 lämnade i sitt betänkande Behörighet och urval (SOU 1995:71) förslag till nya regler för antagning till universitet och högskolor. Något förslag till hur utländska betyg skulle hanteras i urvalet lämnades inte.

I tillträdespropositionen (s. 28–29) diskuterades under rubriken Betyg som urvalsgrund de nya och de gamla svenska gymnasiebetygen, och förslaget

innebar att Högskoleverket skulle ges i uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur dessa betyg skulle värderas. Några andra typer av betyg nämndes inte.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen om en ändring i högskolelagen (1992:1434) genom att i 4 kap. 3 § lägga till en mening som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval.

Högskoleverket lämnade i september 1996 förslag till meritvärdering vid urval på betyg (Högskoleverkets rapportserie 1996:26 R). Beträffande utländska betyg anförde Högskoleverket bl.a. följande (s. 29). Huvudprinciperna för meritvärderingen av de utländska betygen kan fastställas i föreskrifter eftersom de beräknas ligga fast en längre tid. De mer detaljerade bestämmelserna för varje enskilt land hör däremot hemma i en bedömningshandbok som ses över varje år.

Högskoleverket föreslog (s. 30) att verket skulle fastställa de övergripande principer som skulle gälla för sökande med utländsk gymnasial utbildning samt att dessa sökande skulle placeras i en egen urvalsgrupp.

Föreskrifter inför antagningen till höstterminen 1997

Ändringarna i högskoleförordningen (SFS 1996:984) till följd av tillträdespropositionen kom från trycket den 29 oktober 1996. De trädde i kraft den 1 december samma år. De nya reglerna skulle tillämpas första gången vid antagning till högskoleutbildning höstterminen 1997.

Med stöd av bemyndigandena i högskoleförordningen beslutade Högskoleverket om föreskrifter den 29 oktober 1996 (HSVFS 1996:21) och den 17 december 1996 (HSVFS 1996:22). Föreskrifterna trädde i kraft den 15 december 1996 respektive den 15 januari 1997.

Åtgärder under 1997 som berörde sökande med utländska betyg

I Högskoleverkets verksamhetsplan för 1997 angavs som verksamhetsmål att, vad gäller de nya tillträdesreglerna, bereda ansökningar, informera och följa upp införandet av de nya reglerna. Närmare angavs att ”tyngdpunkten under 1997 kommer att läggas vid uppföljning och utvärdering, samt tillsyn och vidareutveckling av verkets föreskrifter”.

Under antagningen till höstterminen 1997, dvs. under perioden april – augusti, framfördes synpunkter från vissa sökande med utländska betyg att de missgynnades på grund av att deras betyg placerades i en egen grupp vid urvalet. Detta föranledde utbildningsministern att den 30 juli 1997 skriva ett brev till rektorerna vid universitet och högskolor (bilaga 1; här utelämnad, JO:s anm.). Utbildningsministern ansåg att det inte var rimligt att studenter med IB-examen (International Baccalaureate, dvs. en utbildning som är att betrakta som utländsk gymnasieutbildning) trots höga betyg inte fick en plats i högskolan. Utbildningsministern anförde att ”inför kommande antagning kommer vi, utifrån vunna erfarenheter, se till att nödvändiga förändringar görs i systemet”. Utbildningsministern påminde om ”att högskolorna, som ansvariga antagningsmyndigheter, har möjlighet att i antagningen tillämpa ’särskilda skäl’ för att göra det möjligt för IB-studenter och utländska studenter med goda betyg att komma in i högskolan”.

Högskoleverket utarbetade i september 1997 ett förslag till ändring av verkets föreskrifter, som innebar att utländska gymnasiebetyg fr.o.m. höstterminen 1998 skulle placeras i samma grupp som slutbetyg från äldre svenska utbildningar i gymnasieskolan. I enlighet med bestämmelserna i 27 § verksförordningen (1995:1322) gav verket universitet och högskolor m.fl. tillfälle att yttra sig i frågan. Förslaget tillstyrktes av de flesta tillfrågade. Beslutet om ändring av de s.k. kvotgrupperna togs därefter av verkets styrelse den 21 november 1997. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 1998 och tillämpades första gången vid antagning till höstterminen 1998.

Förändringen 1998 av omräkningstabellerna för vissa utländska gymnasiebetyg
I mars 1998 fick Högskoleverket kännedom om brev skrivna av rektorn vid Luleå tekniska universitet, Ingegerd Palmér, till företrädare för fransk och internationell baccalaureate. Palmér är av SUHF utsedd att vara ordförande i den arbetsgrupp som utarbetar den utländska bedömningshandboken. Av breven framgick att SUHF beslutat om försämringar av omräkningstabellerna för betyg från dessa utbildningar. Ändringarna skulle tillämpas redan vid antagningen till höstterminen 1998, till vilken sista anmälningsdag var den 15 april 1998.

Med anledning av brevet kallade Högskoleverket företrädare för SUHF och VHS till ett möte. Mötet kunde hållas först den 14 april och av minnesanteckningarna (bilaga 2; här utelämnad; JO:s anm.) framgår att antagningschefen vid VHS, Pierre Bastin, uttryckte tveksamhet om det var möjligt att i den pågående antagningsprocessen identifiera sökande med IB-betyg och därmed att tillämpa den gamla omräkningstabellen i stället för den nya. Verkets dåvarande generaldirektör Agneta Bladh konstaterade att det förelåg skilda ståndpunkter och att det var verkets uppfattning att den nya omräkningstabellen ur rättssäkerhetssynpunkt inte borde tillämpas vid antagningen inför höstterminen 1998. För att belysa frågan om var gränslinjen skall gå mellan verkets föreskrifter och de tillämpningar som universitet och högskolor enas om i de båda bedömningshandböckerna, skulle enligt generaldirektören en utredning genomföras i samarbete mellan Högskoleverket och universitet och högskolor.

I syfte att försöka stoppa tillämpningen av de nya skalorna skrev Högskoleverket ett brev till samtliga universitet och högskolor den 22 april 1998 (bilaga 3; här utelämnad; JO:s anm.). Högskoleverket anförde bl.a. följande.

De ändrade värderingarna av vissa utländska betyg har meddelats endast en och en halv månad innan sista dag för anmälan till högskoleutbildning. Såsom framhållits ovan är detta otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Högskoleverket kommer att utreda hur värderingen av utländska betyg skall göras i fortsättningen. Sammantaget utgör detta enligt Högskoleverkets mening skäl för att antagningsmyndigheterna inte bör tillämpa den ändrade värderingen vid antagningen till höstterminen 1998. Högskoleverket har förståelse för de praktiska problem som detta kan medföra med tanke på att antagningsprocessen pågår. Det är dock verkets förhoppning att universitet och högskolor ändå skall ha möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder.

Genom underhandskontakter stod det ganska snart klart att universitet och högskolor inte skulle följa Högskoleverkets uppmaning. Arbetet med den utredning som nämnades i brevet påbörjades och utfördes i samverkan med universitet och högskolor och VHS. Resultatet av arbetet blev klart den 25 september 1998 och innebar att arbetsgruppen föreslog att en ändring av föreskrifterna borde göras när det gäller värdering av utländska gymnasiebetyg och att en expertgrupp skulle tillsättas med uppgift att föreslå principer för värdering av sådana betyg (se bilaga 4, s. 20-21; här utelämnad, JO:s anm.). En sådan expertgrupp tillsattes i oktober 1998 och har lagt fram förslag till principer för värdering av utländska betyg. Förslaget övervägs för närvarande inom Högskoleverket.

Yttranden från universitet och högskolor med anledning av AA:s anmälan

Med anledning av Justitieombudsmannens anmodan har Högskoleverket ställt två frågor till de universitet och högskolor som avses i AA:s anmälan. Följande högskolor som nämns i anmälan har undantagits på grund av att de är enskilda utbildningsanordnare och därmed inte skyldiga att följa högskoleförordningens regler: Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping. Följande högskolor har undantagits på grund av att de inrättades först den 1 juli 1998: Högskolan på Gotland och Malmö högskola.

De frågor som ställdes var:

1. har lärosätet vid antagningen till höstterminen 1998 tillämpat de nya omräkningstabeller för vissa utländska betyg som avses i AA:s anmälan?

2. om så är fallet, vad är lärosätets skäl för att tillämpa dessa nya tabeller trots Högskoleverkets uppmaning till universitet och högskolor i april 1998 att inte tillämpa tabellerna vid antagningen till höstterminen 1998?

Lärosätenas svar framgår av bifogad remissammanställning (bilaga 5; här utelämnad; JO:s anm.). Konstfack har, trots påminnelse, inte inkommit med svar. De flesta universitet och högskolor har tillämpat de nya omräkningstabellerna vid antagningen till högskoleutbildning höstterminen 1998.

Sveriges lantbruksuniversitet har svarat att lärosätet inte tillämpat de nya tabellerna. Södertörns högskola har uppgivit att högskolan tillämpade de nya omräkningstabellerna vid det första urvalet inför höstterminen 1998, men att man därefter korrigerade meritvärdena i enlighet med Högskoleverkets uppmaning. Vissa universitet och högskolor som tillämpat de nya tabellerna har uppgivit att man följt en rekommendation från SUHF att, då särskilda skäl förelåg, överväga antagning av berörda sökande som inte antagits i första respektive andra urvalet. Högskolan i Skövde har för tillämpningen av särskilda skäl hänvisat till vad utbildningsministern anförde i brev till rektorerna den 30 juli 1997. Några högskolor har uppgivit att alla sökande med de aktuella betygen har antagits till sitt förstahandsval.

Flertalet lärosäten har anført att Högskoleverkets beslut den 21 november 1997 att slå samman två urvalsgrupper gjorde det nödvändigt att justera omräkningstabellerna för bl.a. betyg från internationell och fransk baccalaureate, eftersom sökande med gamla svenska gymnasiebetyg och sökande med utländska betyg skulle konkurrera inom samma urvalsgrupp. Betygen från de två nämnda utländska utbildningarna har varit för högt värderade. Av rättviseskäl var det nödvändigt att tillämpa de nya skalorna så snart som möjligt. Vissa lärosäten har anført att Högskoleverkets uppmaning kom alldeles för sent för att kunna beaktas i antagningen inför höstterminen 1998. Göteborgs universitet har påpekat att vad gäller fransk baccalaureate har kontakter mellan VHS och skolan² funnits under många år och skolan har väl känt till att skalan varit under omarbetning sedan tidigare, vilket också har framgått av tidigare s.k. bedömningshandböcker. Vissa lärosäten har påpekat att det i antagningsfrågor inte är ovanligt med beslut och ändringar med kort varsel även från regeringen och Högskoleverket.

Kungl. tekniska högskolan (KTH) har anført följande. Det är angeläget att alla svenska universitet och högskolor i vissa frågor tillämpar samma grundprinciper. Värdering av utländska betyg är en sådan fråga. KTH:s grundinställning till frågan om de nya omräkningstabellerna skulle tillämpas redan vid antagningen hösten 1998 var att så inte borde ske. Denna synpunkt framfördes till SUHF i mitten av maj 1998. Vid KTH sker antagning till den grundläggande högskoleutbildningen genom VHS och samordnad antagning förutsätter, enligt KTH:s mening, att berörda universitet och högskolor kan enas i principfrågor av nu aktuellt slag. Enligt muntliga uppgifter från VHS ansåg flertalet universitet och högskolor att de nya omräkningstabellerna borde tillämpas. Mot bakgrund av detta och vad som ovan sagts accepterade KTH tillämpningen av de nya omräkningstabellerna.

Luleå tekniska universitet har anført bl.a. följande. Vikten av tidiga beslut skall understrykas. För att universitet och högskolor skall kunna informera presumtiva sökande krävs en framförhållning på minst ett år. Sökmateriel och information produceras normalt under oktober/november för kommande läsår.

² Lycée International i Saint Germain-en-Laye, Frankrike

Högskoleverkets yttrande

Förutsättningarna för att meddela föreskrifter om värdering av utländska betyg inför höstterminen 1997

Högskoleverket startade sin verksamhet den 1 juli 1995. Vissa verksamhetsgrenar övertogs från VHS, bl.a. vissa internationella frågor. En ny uppgift var att verket skall utöva tillsyn över universitet och högskolor. När regeringen lade fram tillträdespropositionen i mars 1996 stod det klart att Högskoleverket också skulle få till uppgift att utfärda vissa föreskrifter för antagning till högskoleutbildning. Exakt vilka bemyndiganden verket skulle få blev dock inte klart förrän i slutet av oktober 1996 när ändringarna i högskoleförordningen kom från trycket.

Vad gäller värdering av utländska betyg nämndes inte sådana betyg särskilt i tillträdespropositionen. I september 1996 föreslog Högskoleverket i en rapport till regeringen att verket skulle utfärda de övergripande principerna för värdering av utländska betyg och att de mer detaljerade bestämmelserna för varje särskilt land hörde hemma i en bedömningshandbok som ses över varje år.

För att universitet och högskolor skall kunna hantera förändrade regler i antagningen till högskoleutbildning måste reglerna beslutas i så god tid att ändringar kan göras i datorprogram och informationsmaterial tryckas. Från VHS sida har anförts att ändringarna bör meddelas minst ett år i förväg. Ändringarna i högskoleförordningens tillträdesregler 1996 meddelades den 29 oktober. Det innebar att Högskoleverket var tvunget att forcera arbetet med att ta fram de föreskrifter som verket enligt bemyndiganden i förordningen skulle meddela. Det var absolut nödvändigt att föreskrifterna meddelades inför antagningen till höstterminen 1997.

Frågor om urval och behörighet till högskoleutbildning är komplicerade. Verket ansåg att det inte var acceptabelt att besluta om föreskrifter efter årsskiftet 1996/97. Med den begränsade tid som därmed stod till verkets förfogande var det inte möjligt att fullständigt reglera de frågor som gällde värdering av betyg. Med vetskap om att det sedan länge fanns en s.k. utländsk bedömningshandbok som tillämpades av universitet och högskolor vid värderingen av utländska betyg, valde verket att, förutom att ange hur betyg på ämnen som lästs in i Sverige skall hanteras, ange att "betyg från en utländsk gymnasieutbildning (motsvarande) överförs till en skala som är gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar". Vid antagningen till höstterminen 1997 skulle därmed samma värdering tillämpas som vid antagningen tidigare år.

Högskoleverkets åtgärder under 1997

I Högskoleverkets verksamhetsplan för 1997 angavs att verket bl.a. skulle vidareutveckla verkets föreskrifter på tillträdesområdet. Högskoleverkets uppgifter på tillträdesområdet är, förutom att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn, att i vissa fall medge att universitet och högskolor tillämpar andra villkor än de som finns angivna i högskoleförordningen och verkets föreskrifter. En annan uppgift som under 1997 kom att bli mycket tidskrävande för den personal som handlägger tillträdesfrågor var att informera studievägledare vid universitet och högskolor och vid gymnasieskolor och komvux om de nya tillträdesreglerna. Denna informationsverksamhet kom tidvis att helt dominera arbetet.

De nya tillträdesreglerna var även föremål för debatt och uppmärksamhet från allmänhetens och politikernas sida. I september 1997 fick Högskoleverket regeringens uppdrag att, efter samråd med universitet och högskolor, redovisa erfarenheterna av de nya tillträdesreglerna. Uppdraget ledde till att två rapporter gavs in till regeringen i oktober och november 1997.

Sammantaget innebar detta att det var praktiskt omöjligt för Högskoleverket att i enlighet med verksamhetsplanen "vidareutveckla" verkets föreskrifter under 1997. Ytterligare föreskrifter om värdering av betyg meddelades därför inte inför höstterminen 1998. Däremot fann verket, med tanke på den kritik som riktats

mot att utländska betyg placerats i en egen grupp vid urval på betyg, att det var nödvändigt att ändra föreskrifterna i denna del.

Sveriges universitets- och högskoleförbunds arbetsgrupp för den utländska bedömningshandboken

Högskoleverket hade kännedom om att det fanns en arbetsgrupp tillsatt av SUHF som kontinuerligt möttes för att diskutera frågor om värdering av utländska betyg. Någon information till verkets ansvariga för tillträdesfrågor lämnades dock inte. Vissa lärosäten har påpekat att en medarbetare från Högskoleverket deltog i arbetsgruppen. Denna medarbetare deltog emellertid i sin egenskap av expert på utländska utbildningar. Medarbetaren, som arbetar på verkets internationella avdelning, hade deltagit i arbetet med den utländska bedömningshandboken sedan 1977, dvs. såväl på UHÄ som på VHS. Vid bildandet av Högskoleverket flyttades personalen på VHS internationella avdelning över till Högskoleverket. Det var naturligt för medarbetaren att fortsätta sitt arbete i arbetsgruppen. Medarbetaren har dock inte till uppgift att arbeta med tillträdesfrågor som sådana på Högskoleverket.

Högskoleverkets åtgärder sedan förändringarna i den utländska bedömningshandboken blev kända för verket

När SUHF, genom rektorn vid Luleå tekniska universitet Ingegerd Palmér, hade meddelat att värderingen av vissa betyg ändrats på ett för enskilda oförmånligt sätt, kallade verket företrädare för universitet och högskolor samt VHS till ett möte. Högskoleverket klargjorde vid detta möte att verket ansåg att de nya omräkningstabellerna inte borde tillämpas vid antagningen till höstterminen 1998. Eftersom Högskoleverket inte fick gehör för sina synpunkter, skickade verket ett brev till samtliga universitet och högskolor med besked om verkets uppfattning i denna fråga.

Med facit i hand kan ifrågasättas om inte Högskoleverket borde ha utnyttjat sin föreskriftsrätt på området och beslutat att de gamla omräkningstabellerna skulle gälla vid antagningen till höstterminen 1998. Skälet till att detta inte gjordes är dels att verket hade förhoppningen att universitet och högskolor skulle inse det olämpliga i att ändra omräkningstabellerna med så kort varsel, dels att Högskoleverket inte kunde bedöma om det var praktiskt möjligt att göra de nödvändiga ändringarna under pågående antagningsprocess. Vissa lärosäten har också i sina svar till verket anfört att verkets uppmaning kom för sent för att kunna beaktas vid antagningen.

Antagningsmyndigheternas agerande

Av inkomna svar från universitet och högskolor framgår att de flesta universitet och högskolor tillämpade de nya omräkningstabellerna, trots Högskoleverkets uppmaning att inte göra det. Att en värdering av betyg kan behöva förändras är i och för sig naturligt, men det förhållandet att förändringen meddelades endast en och en halv månad före sista dag för anmälan till högskolestudier är enligt Högskoleverkets mening inte acceptabelt. Enskilda som avser att söka till universitet och högskolor måste i god tid få besked om ändringar som innebär försämringar av de meritvärden som de konkurrerar med vid urvalet.

Universitet och högskolor har anfört att det var nödvändigt att göra de aktuella förändringarna på grund av Högskoleverkets beslut att slå samman gruppen för utländska betyg med gruppen för äldre svenska gymnasiebetyg. Skälet för detta har angivits vara att det annars skulle vara orättvist för sökande med svenska gymnasiebetyg om vissa utländska betyg är övervärderade. Därför har förändringen behövt göras redan vid antagningen till höstterminen 1998. Högskoleverket anser inte att lärosätenas skäl varit tillräckliga för att med så kort varsel tillämpa aktuell ändring.

Högskoleverket kommer givetvis att ta lärdom av det inträffade och vara mer vaksamt vad gäller åtgärder från lärosätenas sida som kan leda till att enskildas rättigheter åsidosätts. Verket avser också att i så stor utsträckning som möjligt

utnyttja de medel som lagstiftaren givit Högskoleverket för att tillvarata enskildas intressen.

Högskoleverkets ansvar

Högskoleverket undandrar sig inte det egna ansvaret för det inträffade. Genom att i föreskrifter endast ange att betyg från en utländsk gymnasieutbildning skall överföras till en skala som är gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar, har verket i praktiken överlämnat på antagningsmyndigheterna, dvs. universitet och högskolor, att ta ställning till hur värderingen av sådana betyg skall gå till. Självfallet måste sådana regler finnas för att lärosätena skall kunna hantera sökande med utländska gymnasiebetyg i urvalet till högskoleutbildning. Högskoleverket måste dock konstatera att verket inte haft möjlighet att inför antagningen till höstterminen 1997 meddela de nödvändiga bestämmelserna och att verket under 1997 tvingades prioritera andra uppgifter inom tillträdesområdet.

Högskoleverkets åtgärder

Verket vill framhålla att det är en svår uppgift att meddela övergripande föreskrifter för värdering av utländska betyg. Värdering av sådana betyg har gjorts sedan länge, men principerna har aldrig återgivits i föreskrifter. Såsom framgår av bifogad PM av den 25 september 1998 (bilaga 4; här utelämnad; JO:s anm.) föreslog den arbetsgrupp som tillsattes av Högskoleverket i samband med att brevet den 22 april 1998 skickades ut till universitet och högskolor att en expertgrupp tillsätts för att utarbeta principer för värderingen av utländska betyg. Denna expertgrupp har överlämnat ett förslag som för närvarande övervägs inom verket. Någon ändring av verkets föreskrifter kommer inte att vara möjlig att genomföra inför antagningen till höstterminen 1999. Skälet till detta är främst de tidsaspekter som anförts från VHS.

Det är givetvis angeläget att Högskoleverket meddelar föreskrifter om värdering av utländska betyg så snart som möjligt. Vad gäller värderingen av de aktuella betygen finns det anledning att påpeka att Högskoleverket med största sannolikhet inte kommer att meddela föreskrifter som innebär en annan värdering än den som tillämpats vid antagningen till höstterminen 1998. För att utarbeta föreskrifterna är Högskoleverket beroende av de experter på området som finns i landet. Dessa experter är de som har anlåtats av SUHF för att utarbeta de nya omräkningstabellerna. Någon tveksamhet om det riktiga i den nya värderingen har inte framkommit, varken från experternas eller från antagningsmyndigheternas sida.

AA yttrade sig över remissvaret.

I sitt beslut den 25 april 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Högskoleverket har i sitt remissvar under rubriken Tillämpliga bestämmelser redogjort för de författningar och föreskrifter som är relevanta i ärendet. Jag finner inte skäl att för egen del göra något annat tillägg till denna redogörelse än att konstatera att vissa ändringar har gjorts sedan remissvaret gavs in. Sålunda ändrades den 1 januari 1999 bl.a. beteckningen av 8 kap. och av bilaga 4 i högskoleförordningen (1993:100) till 7 kap. respektive bilaga 3 (jfr förordning (1998:1003) om ändring i högskoleförordningen (1993:100)). Någon förändring av innehållet av betydelse för detta ärende har inte skett.

Högskoleverket är, enligt myndighetens instruktion, inte bara central myndighet för universitet och högskolor med offentlig huvudman. Verket är också central

myndighet för enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå vilka får statsbidrag eller har tillstånd att utfärda examina. Denna grupp av anordnare står dock inte under min tillsyn. Anmälan till den del den riktar sig mot högskolor som inte har en offentlig huvudman, närmare bestämt Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm samt Högskolan i Jönköping, föranleder därför inte någon åtgärd från min sida.

AA har ifrågasatt om revideringen av omräkningstabellerna gjordes i behörig ordning och av behörigt organ. Av Högskoleverkets remissvar framgår att tabellerna ingår i den utländska bedömningshandbok som utarbetats på uppdrag av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), som är ett samarbetsorgan mellan universitet och högskolor. SUHF står inte under JO:s tillsyn. Utredningen i denna del ger mig inte heller i övrigt anledning att göra något uttalande.

Vid antagningen till höstterminen 1998 hade varje universitet och högskola, i enlighet med bestämmelsen i 8 kap. 19 § högskoleförordningen, i dess lydelse före den 1 januari 1999, att självständigt besluta om antagningen, inom ramen för de urvalskriterier som meddelats genom och med stöd av högskolelagen och högskoleförordningen. I enlighet med Högskoleverkets nya föreskrifter om de s.k. kvotgrupperna skulle studenter med utländska gymnasiebetyg, som tidigare placerats i en egen kvotgrupp, fr.o.m. antagningen till höstterminen 1998 placeras i samma grupp som studenter med slutbetyg från äldre svenska utbildningar i gymnasieskolan. Förutom Högskoleverkets föreskrift om att betyg från en utländsk gymnasieutbildning skulle överföras till en skala som var gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar, fanns ingen föreskrift om hur dessa betyg skulle värderas. Det ålåg sålunda de olika läroanstalterna att själva besluta om hur denna värdering skulle göras. Utredningen visar att flertalet universitet och högskolor valde att tillämpa de nya omräkningstabellerna vid antagningen. Det finns inte underlag för mig att påstå att dessa läroanstalter handlade felaktigt i formellt hänseende.

Högskoleverkets nya föreskrifter om de s.k. kvotgrupperna synes ha varit den främsta orsaken till att de nya omräkningstabellerna tillämpades redan vid antagningen till höstterminen 1998. Flera lärosäten har enligt Högskoleverket angivit att den nya indelningen av grupperna gjorde det nödvändigt att av rättviseskäl tillämpa de nya tabellerna. Enligt min mening borde verket närmare ha undersökt vilka konsekvenser den nya indelningen av grupperna kunde komma att få innan föreskrifterna meddelades. Det måste ha legat nära till hands att anta att värderingen av de utländska gymnasiebetygen skulle kunna få en annan betydelse när dessa skulle bedömas i samma grupp som svenska betyg. Jag har förståelse för om studenter med utländska gymnasiebetyg har upplevt sig orättvist drabbade av att de nya omräkningstabellerna kom att tillämpas med så kort varsel. Som Högskoleverket har anfört bör enskilda som avser att söka till universitet och högskolor i god tid få besked om ändringar som innebär försämringar av de meritvärden som de konkurrerar med vid

urvalet. Jag förutsätter därför att Högskoleverket numera är mer uppmärksam på denna typ av frågor, till undvikande av en sådan bristande framförhållning beträffande antagningsreglerna som har uppenbarats i detta ärende.

Högskoleverket har i sitt remissvar under rubriken Föreskrifter inför antagningen till höstterminen 1997 redovisat att verket den 29 oktober 1996 beslutade om föreskrifter om standardbehörigheter (HSVFS 1996:21) som trädde i kraft den 15 december 1996. Föreskrifterna beslutades med stöd av bemyndiganden i 8 kap. 8 § andra stycket och 9 § första stycket högskoleförordningen, i dess lydelse efter den 1 december 1996, då förordningen (1996:984) om ändring i högskoleförordningen (1993:100) trädde i kraft i fråga om bl.a. de delar som avsåg nämnda bemyndiganden. Förordningen utkom från trycket den 29 oktober 1996, dvs. samma dag som Högskoleverket fattade beslut om föreskrifterna. Högskoleverkets föreskrifter utkom från trycket den 11 november 1996. Detta innebär att Högskoleverket utfärdade föreskrifter med stöd av bemyndiganden i en förordning som ännu inte hade trätt i kraft. Föreskrifterna skulle visserligen träda i kraft först efter tidpunkten för förordningens ikraftträdande vad avser relevanta bemyndiganden. Förfarandet väcker ändå den mer allmänt principiella frågan om lämpligheten i att en myndighet meddelar föreskrifter innan den har ett formellt bemyndigande att göra det. Jag finner dock inte skäl att i detta ärende uppehålla mig närmare vid denna fråga.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inget uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik, såvitt avser Högskoleverket, som ligger i det ovan anförda.