

Högskolornas föreskrifter

*Betänkande av
Utredningen om högskolors föreskrifter*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:5

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23683-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 april 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och tydliggöra statliga universitets och högskolors rätt att meddela föreskrifter samt föreslå hur föreskrifterna ska kungöras.

Till särskild utredare förordnades från och med den 14 april 2011 hovrättsrådet Per-Anders Svensson. Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 16 maj 2011 hovrättsassessorn Isabel Andersson.

Härmed överlämnas betänkandet Högskolors föreskrifter (SOU 2012:5). Uppdraget är därmed slutfört.

Sundsvall i januari 2012

Per-Anders Svensson

/Isabel Andersson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	15
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan	20
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet	21
4 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	25
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.....	42
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.....	46
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare	48
8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.....	49

1	Inledning	51
1.1	Utredningsuppdraget.....	51
1.2	Uppdragets avgränsning, m.m.....	51
1.3	Uppdragets genomförande.....	53
1.4	Betänkandets disposition.....	53
2	Normgivning och förvaltningsbeslut	55
2.1	Norm- och normgivningsbegreppen.....	55
2.2	Grundprinciperna för vilket organ som ska besluta om olika regler	56
2.3	Gränsdragningen mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut.....	58
2.4	Normgivningen inom högskoleområdet.....	61
2.4.1	Regeringens kompetens inom högskoleområdet	61
2.4.2	Högskolornas normgivning	61
3	Utformningen av bemyndiganden	63
3.1	Normgivningsbemyndiganden och upplysningsbestämmelser	63
3.2	Rätten att fatta förvaltningsbeslut.....	65
3.3	Reglernas placering.....	65
4	Bemyndiganden i högskolelagen	67
4.1	Frågor som redan innefattas av regeringens kompetens.....	67
4.2	Regler som uttrycker högskolornas självbestämmande.....	69
4.2.1	Lärartjänster och behörighet till utbildning	69
4.2.2	Högskolornas interna organisation	70
4.2.3	Överväganden och förslag	71
4.3	Övriga bemyndiganden och upplysningsbestämmelser.....	73
4.4	Bestämmelser som ger rätt att meddela förvaltningsbeslut.....	77

4.5	Föreskrifter eller förvaltningsbeslut?	77
5	Bemyndiganden i högskoleförordningen	81
5.1	Studentrepresentation vid beslutsfattande och beredning	81
5.2	Anställning av lärare	82
5.3	Föreskrifter i kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner	83
5.4	Anmälan till utbildningen.....	87
5.5	Urval	89
5.6	Betyg.....	90
5.7	Föreskrifter om antal prov m.m.....	91
5.8	Föreskrifter som ska tas in i arbetsordningen.....	92
5.9	Övriga bestämmelser som innebär att högskolorna meddelar föreskrifter	93
5.10	Bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut.....	94
5.11	Examensordningen	96
6	Bemyndiganden i några andra författningar.....	99
6.1	Inledning.....	99
6.2	Lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.....	100
6.3	Förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet	102
6.4	Förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor	104
6.5	Förordningen (2007:1164) för Forsvarshögskolan	105
6.6	Några bemyndiganden som rör urval	107

6.7	Några bemyndiganden som rör anmälan till utbildningen.....	108
6.8	Några ytterligare bemyndiganden och bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut	109
7	Några högskolors föreskrifter.....	111
7.1	Inledning.....	111
7.2	Lunds universitet.....	111
7.3	Kungl. tekniska högskolan.....	113
7.4	Högskolan Dalarna	114
7.5	Kungl. Musikhögskolan i Stockholm.....	116
7.6	Synpunkter och reflektioner.....	116
8	Kungörande av högskolornas föreskrifter	119
8.1	Reglerna om kungörande.....	119
8.2	Reglernas tillämpning på högskolorna	120
8.3	Tidigare ställningstaganden	121
8.4	Överväganden och förslag	122
8.4.1	Vilka förutsättningar gäller för utredningen?	122
8.4.2	Vilka dokument ska omfattas av kungörandet?	123
8.4.3	Alternativ till egna författningssamlingar för högskolorna.....	127
8.4.4	Ska högskolorna ha egna författningssamlingar?	129
8.4.5	Författningstekniska lösningar	130
8.4.6	Rättsinformationssystemet	131
9	Genomförandet av förslagen.....	133
9.1	Kostnader och andra konsekvenser.....	133
9.2	Ikraftträdande.....	137

10 Författningskommentarer	139
10.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	139
10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan	141
10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet	141
10.4 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	142
10.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen(2007:1164) för Försvarshögskolan.....	148
10.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.....	148
10.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare	149
10.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.....	149

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2011:37	151
<i>Bilaga 2</i> Översikt över bemyndiganden.....	155

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har inte haft i uppdrag att föreslå några sakliga ändringar i högskolornas regelverk. I stället har utredningens uppdrag varit att göra en formell översyn av högskolornas regelgivning. Det innebär att utredningen har granskat hur ett antal författningar på högskoleområdet stämmer överens med bl.a. regeringsformens bestämmelser och hur högskolornas hantering av dokument förhåller sig till reglerna om kungörande. Uppdragets formella karaktär gör att viss formalia används i betänkandet. Det är formalia som inte är helt enkel för var och en att genast förstå. Eftersom det handlar om uttryck som är etablerade inom den konstitutionella juridiken har utredningen ansett att det är mycket svårt att använda sig av andra begrepp. Utredningen har dock gjort ett försök att förklara vissa begrepp.

Utredningens uppdrag har bestått av två huvuddelar. Den första har varit att kartlägga vilka författningsbestämmelser som ger de statliga högskolorna rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut. I den delen har utredningen också haft i uppdrag att ta ställning till om några av dessa bestämmelser behöver förtydligas. Den andra huvuddelen av uppdraget har gällt att föreslå hur högskolornas föreskrifter ska kungöras.

Bestämmelser som ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter

De statliga högskolorna är myndigheter under regeringen. I den mån de 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.

I högskoleförordningen och andra förordningar på högskoleområdet finns det i dag bara ett fåtal paragrafer som innehåller uttryckliga bemyndiganden för högskolorna. Det finns dock en mängd bestämmelser som i praktiken ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter. En successiv avreglering på högskoleområdet och därigenom ökad självständighet för högskolorna har dessutom lett till att de frågor som högskolorna själva får reglera har blivit fler och fler. Bristen på bemyndiganden har dock lett till en del osäkerhet om den rättsliga statusen för högskolornas regler.

Utredningen har gjort en genomgång av de aktuella förordningarna och analyserat innebörden av de bestämmelser som ger högskolorna rätt att reglera olika frågor. I den mån bestämmelser i praktiken innebär att högskolornas regler kan anses utgöra föreskrifter föreslår utredningen att högskolorna ska ha uttryckliga bemyndiganden för detta.

Ett antal bestämmelser som innebär att högskolorna meddelar föreskrifter har identifierats. Några som särskilt förtjänar att nämnas är bestämmelserna om kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner, eftersom en del av innehållet i dessa dokument utgör föreskrifter som är av central betydelse för studenternas rätts-säkerhet. Det gäller exempelvis föreskrifter om examination och betygssättning.

En del frågor skulle högskolorna i och för sig kunna reglera på olika sätt, men att det vanligtvis sker i föreskriftsform. Det är fallet med en rad frågor som enligt utredningens bedömning lämpligen ska regleras i kursplaner eller utbildningsplaner. I de fallen innebär utredningens förslag att frågorna ska regleras i planerna. Författningstekniskt har utredningen löst det genom en hänvisningsteknik.

Bestämmelser som ger högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut

När en högskola beslutar i ett enskilt fall är det inte fråga om föreskrifter utan om förvaltningsbeslut. Det är ibland inte enkelt att utläsa när det handlar om ett enskilt fall eller när en fråga regleras mer generellt. Bestämmelser som ger högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut bör därför vara formulerade så att det klart framgår att det är fråga om just förvaltningsbeslut. Enligt utredningens bedömning görs detta enklast genom användningen av orden *beslut* eller *besluta* i författningstexten. Dessa ord bör då inte användas

när högskolan avgör en fråga på något annat sätt. Utredningen föreslår därför en del språkliga justeringar i främst högskoleförordningen.

Kungörande av högskolornas föreskrifter

Om det inte har medgetts några undantag ska myndighetsföreskrifter kungöras i en författningssamling. Högskolornas föreskrifter omfattas av kravet på kungörande trots att högskolorna varken har några egna författningssamlingar eller har möjlighet att använda någon annan myndighets författningssamling.

Utredningen konstaterar i den här delen att det inte finns någon befintlig publikation eller något annat sätt att kungöra föreskrifterna som innebär ett godtagbart alternativ till kungörande i en författningssamling. Efter att ha övervägt för- och nackdelarna med att högskolorna har egna författningssamlingar jämfört med att de får tillgång till en annan central myndighets samling är utredningens förslag att varje högskola ska ha sin egen författningssamling.

Övriga frågor om bemyndiganden

Genomgången av bemyndiganden för högskolorna har också aktualiserat övergripande frågor om rätten att meddela föreskrifter på högskoleområdet. Det har främst handlat om regeringens kompetens i olika frågor och de bemyndiganden som nu finns i högskolelagen. I några fall är utredningens slutsats att det inte behövs något särskilt bemyndigande för att regeringen ska kunna reglera en viss fråga. I de fallen föreslår utredningen en viss omformulering av några bestämmelser så att de bara upplyser om att det finns kompletterande regler i en annan författning.

Det finns också några bestämmelser i högskolelagen som i praktiken innebär bemyndiganden direkt till högskolorna. Eftersom bemyndiganden till myndigheter under regeringen inte kan ges direkt i lag föreslår utredningen att dessa bestämmelser formuleras om. De bemyndiganden som behövs ska i stället finnas i förordning.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 8, 10 och 11 §§, 2 kap. 5 §, 3 kap. 6 §, 4 kap. 2, 3, 5 och 6 §§ samt 5 kap. 4 och 6 §§ högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 8 §¹

Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock *besluta* om undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen *meddelar dock föreskrifter* om undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem,

och

- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen, och
- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

¹ Senaste lydelse 2009:1037.

10 §

Kommuner och landsting får anordna högskolor endast *med regeringens medgivande*. Sådant *medgivande* kan begränsas till att avse enbart grundutbildning.

För sådana högskolor äger bestämmelserna om utbildning m.m. i 2 § motsvarande tillämpning.

11 §

Examina på forskarnivå får utfärdas vid universiteten.

Ett universitet får dock inte utfärda examina på forskarnivå

1. om det för sådana examina krävs tillstånd för att utfärda en examen och universitetet saknar tillstånd, eller

2. i de fall ett beslut enligt 14 § andra stycket, om att en viss examen inte får utfärdas, gäller för universitetet.

Regeringen får *meddela föreskrifter om att det krävs* tillstånd för universitet att utfärda examina på forskarnivå. Om sådana föreskrifter har meddelats, beslutar Högskoleverket om tillstånd.

Regeringen *meddelar föreskrifter om krav på* tillstånd för universitet att utfärda examina på forskarnivå. Om sådana föreskrifter har meddelats, beslutar Högskoleverket om tillstånd.

2 kap.

5 §²

En högskola beslutar om sin interna organisation utöver styrelse och rektor, om inte något annat är föreskrivet. När högskolan beslutar om sin organisation ska 6 och 7 §§ gälla.

Hur en högskola internt är organiserad framgår i huvudsak av högskolans egna föreskrifter. Det finns dock bestämmelser i lag eller förordning som reglerar högskolornas interna organisation.

3 kap.

6 §³

Om inte någonting annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen, bestämmer varje högskola själv vilka kategorier av

Vilka kategorier av lärare, utöver professorer och lektorer, som ska anställas vid en högskola samt vilka behörighetskrav och bedöm-

² Senaste lydelse 2010:701.

³ Senaste lydelse 1997:797.

lärare utöver professor och lektor som skall anställas där, samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som skall gälla vid anställning av sådana lärare.

4 kap.

2 §⁴

Om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som skall gälla för att bli antagen till utbildningen.

Till sådan utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som anordnas av en kommun eller ett landsting *skall* sökande antas utan avseende på folkbokföringsort.

Vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen till en utbildning framgår av förordningsbestämmelser och den anordnande högskolans föreskrifter.

Till sådan utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som anordnas av en kommun eller ett landsting *ska* sökande antas utan avseende på folkbokföringsort.

3 §⁵

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.

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

⁴ Senaste lydelse 2006:173.

⁵ Senaste lydelse 1996:555.

5 §

Regeringen *får meddela* föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter.

Regeringen *meddelar* föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter.

6 §

Regeringen *får meddela* föreskrifter om att en student tills vidare *skall* avskiljas från utbildningen i fall då studenten

Regeringen *meddelar* föreskrifter om att en student tills vidare *ska* avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

5 kap.

4 §⁶

Har en högskola tagit emot en student till sådan högskoleutbildning som även anordnas av landsting har staten rätt till ersättning för utbildningen.

Ersättningen *skall* betalas av det landsting i vilket högskolan huvudsakligen är belägen. Om högskolan huvudsakligen är belägen i en kommun som inte tillhör något landsting *skall* ersättningen betalas av kommunen. *Ersättningens storlek bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen utser.*

Ersättningen *ska* betalas av det landsting i vilket högskolan huvudsakligen är belägen. Om högskolan huvudsakligen är belägen i en kommun som inte tillhör något landsting *ska* ersättningen betalas av kommunen. *Regeringen meddelar föreskrifter om vilken myndighet som fattar beslut om ersättningens storlek.*

Ersättning enligt denna paragraf betalas inte för sådan utbildning som ett landsting eller en kommun har uppdragit åt en högskola att genomföra.

⁶ Senaste lydelse 1996:298.

6 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *får meddela* ytterligare föreskrifter angående högskolan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* ytterligare föreskrifter angående högskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

En studerande får tills vidare avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller ett landsting om han eller hon

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket, bedöms finnas en påtaglig risk att den studerande kan komma att skada någon annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Regeringen *får meddela* ytterligare föreskrifter om avskiljande. Regeringen *meddelar* ytterligare föreskrifter om avskiljande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet⁷

dels att 5 kap. 2 d och 2 e §§ samt bilagan till förordningen ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 1 kap. 13 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

13 §

Om inte något annat är föreskrivet i lag eller förordning får Lantbruksuniversitetet meddela föreskrifter om

- 1. sin organisation,*
- 2. delegering av beslutanderätt,*
- 3. handläggning av ärenden,*
och
- 4. formerna i övrigt för verksamheten.*

När Lantbruksuniversitetet meddelar föreskrifter om sin interna organisation ska 2 kap. 6 och 7 §§ högskolelagen (1992:1434) gälla.

⁷ Förordningen omtryckt 1998:1020.

5 kap.**2 d §⁸**

Lantbruksuniversitetet får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, *bestämma* vilka områdesbehörigheter som ska gälla för andra utbildningar än de som avses i 2 c §.

Lantbruksuniversitetet får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, *meddela föreskrifter om* vilka områdesbehörigheter som ska gälla för andra utbildningar än de som avses i 2 c §.

2 e §⁹

Andra särskilda prov än högskoleprovet får användas som urvalsgrund endast i fråga om utbildningar som förbereder för yrkesområden som ställer krav på vissa personliga egenskaper eller särskild kompetens.

Lantbruksuniversitetet *beslutar om tillstånd att använda proven och om de villkor som skall gälla för användningen. Universitetet kan besluta om undantag från* 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen (1993:100).

Lantbruksuniversitetet *får meddela föreskrifter om när prov enligt första stycket ska användas och om vilka villkor som då ska gälla. Lantbruksuniversitetet får också meddela föreskrifter om undantag från* 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen (1993:100).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

⁸ Senaste lydelse 2007:719.

⁹ Senaste lydelse 2007:720.

*Bilaga*¹⁰*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Gemensamma bestämmelser****Examensbenämning**

En examensbenämning består av examen enligt vad som anges i denna bilaga och i förekommande fall ett för- eller efterled eller båda, som anger examensinriktning. Lantbruksuniversitetet *bestämmer* vilka för- eller efterled som *skall* användas. För vissa examina *skall*, enligt vad som framgår av examensbeskrivningarna, Lantbruksuniversitetet *bestämma* en inriktning.

Examensbenämning

En examensbenämning består av examen enligt vad som anges i denna examensordning och i förekommande fall ett för- eller efterled eller båda, som anger examensinriktning. *För utbildningsprogram framgår lantbruksuniversitetets föreskrifter om för- och efterled av utbildningsplanen. Lantbruksuniversitetet får även i övriga fall meddela föreskrifter om vilka för- eller efterled som ska användas. För vissa examina ska, enligt vad som framgår av examensbeskrivningarna, Lantbruksuniversitetet ange en inriktning i utbildningsplanen.*

Översättning

En översättning av examensbenämningen *skall* återspegla examens omfattning och i förekommande fall inriktning samt på vilken nivå examen avläggs.

Högskoleverket får meddela föreskrifter om översättningen av examen till engelska. Lantbruksuniversitetet beslutar om översättningen av examen i examensbeviset till andra språk än engelska efter samråd med Högskoleverket i fråga om den rättsliga status som en översättning av examen kan ha i andra länder.

Lantbruksuniversitetet *beslutar* om översättning av de för-

Översättning

En översättning av examensbenämningen *ska* återspegla examens omfattning och i förekommande fall inriktning samt på vilken nivå examen avläggs.

Lantbruksuniversitetet *får meddela föreskrifter* om översätt-

¹⁰ Senaste lydelse 2007:631.

och efterled som högskolan använder. Lantbruksuniversitetet *skall* till Högskoleverket anmäla de för- och efterled på svenska som Lantbruksuniversitetet *bestämt skall användas* till varje examen samt översättningen av dem till engelska.

Lantbruksuniversitetet får också till Högskoleverket anmäla översättningen av examensbenämningar till andra språk än engelska.

ning av de för- och efterled som högskolan använder. Lantbruksuniversitetet *ska* till Högskoleverket anmäla de för- och efterled på svenska som Lantbruksuniversitetet *använder* till varje examen samt översättningen av dem till engelska.

Examensbeskrivningar

EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ

GENERELLA EXAMINA

Högskoleexamen

Omfattning

Högskoleexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som *Lantbruksuniversitetet bestämmer*.

Högskoleexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som *framgår av utbildningsplanen*.

Mål

Övrigt

För högskoleexamen med en viss inriktning *skall* också de preciserade krav *gälla som Lantbruksuniversitetet bestämmer* inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Övrigt

För högskoleexamen med en viss inriktning *ska* också *Lantbruksuniversitetets* preciserade krav inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning *gälla. Dessa krav framgår av kursplanen eller utbildningsplanen*.

4 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)¹¹ dels att 2 kap. 14 §, 4 kap. 2–4 §§, 6 kap. 8, 9, 15, 17, 18, 20, 21, 25, 27 och 32 §§, 7 kap. 3, 4, 10, 13, 14, 16, 17, 23, 25–28, 31, 35, 37, 39 och 41 §§ samt 10 kap. 12 § och bilagan till förordningen ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 17 § och 4 kap. 4 a §, samt närmast före 1 kap. 17 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

*Föreskrifter om organisationen
och verksamheten*

17 §

Om inte något annat är föreskrivet i lag eller förordning får en högskola meddela föreskrifter om

- 1. högskolans organisation,*
 - 2. delegering av beslutanderätt,*
 - 3. handläggning av ärenden,*
- och*

- 4. formerna i övrigt för verksamheten.*

När en högskola meddelar föreskrifter om sin interna organisation ska 2 kap. 6 och 7 §§ högskolelagen (1992:1434) gälla.

¹¹ Förordningen omtryckt 1998:1003.

2 kap.14 §¹²

I 2 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) finns det en bestämmelse om studenternas rätt till representation när beslut fattas eller beredning sker.

Om beslut ska fattas eller beredning ska genomföras av en enda person, ska information lämnas till och samråd ske med en studentrepresentant i god tid före beslutet eller slutförandet av beredningen.

Om beslut ska fattas av en grupp av personer enligt 2 kap. 6 § andra stycket högskolelagen, har studenterna rätt att vara representerade med minst tre ledamöter. Antalet studentrepresentanter i en sådan grupp får dock vara färre om det finns särskilda skäl med hänsyn till det totala antalet ledamöter i gruppen.

I övrigt *beslutar en högskola själv* om sådan rätt till representation för studenterna som avses i första stycket.

I övrigt *får en högskola meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta* om sådan rätt till representation för studenterna som avses i första stycket.

4 kap.2 §¹³

En högskola får, efter medgivande av en sådan sjukvårdshuvudman som avses i 3 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434), *besluta att* en anställning som professor eller lektor vid högskolan ska vara förenad med en anställning vid en sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning. I utbildning och forskning vid en sådan enhet räknas odontologisk utbildning och forskning in.

En högskola får, efter medgivande av en sådan sjukvårdshuvudman som avses i 3 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434), *avgöra om* en anställning som professor eller lektor vid högskolan ska vara förenad med en anställning vid en sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning. I utbildning och forskning vid en sådan enhet räknas odontologisk utbildning och forskning in.

¹² Senaste lydelse 2010:1064.

¹³ Senaste lydelse 2010:1064

3 §¹⁴

Behörig att anställas som professor inom annat än konstnärlig verksamhet är den som har visat såväl vetenskaplig som pedagogisk skicklighet. Behörig att anställas som professor inom konstnärlig verksamhet är den som har visat såväl konstnärlig som pedagogisk skicklighet.

Som bedömningsgrunder vid anställning av en professor ska graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning gälla. Prövningen av den pedagogiska skickligheten ska ägnas lika stor omsorg som prövningen av den vetenskapliga eller konstnärliga skickligheten. Varje högskola *bestämmer i övrigt själv* vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en professor.

Som bedömningsgrunder vid anställning av en professor ska graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning gälla. Prövningen av den pedagogiska skickligheten ska ägnas lika stor omsorg som prövningen av den vetenskapliga eller konstnärliga skickligheten. Varje högskola *får i övrigt meddela föreskrifter om* vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en professor.

4 §¹⁵

Behörig att anställas som lektor är

1. inom annat än konstnärlig verksamhet, den som dels har visat pedagogisk skicklighet, dels har avlagt doktorsexamen eller har motsvarande vetenskaplig kompetens eller någon annan yrkesskicklighet som är av betydelse med hänsyn till anställningens ämnesinnehåll och de arbetsuppgifter som ska ingå i anställningen, och

2. inom konstnärlig verksamhet, den som dels har visat pedagogisk skicklighet, dels har avlagt konstnärlig doktorsexamen, visat konstnärlig skicklighet eller har någon annan yrkesskicklighet som är av betydelse med hänsyn till anställningens ämnesinnehåll och de arbetsuppgifter som ska ingå i anställningen.

Som bedömningsgrunder vid anställning av en lektor ska graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning gälla. Prövningen av den pedagogiska skickligheten ska ägnas lika stor omsorg som

Som bedömningsgrunder vid anställning av en lektor ska graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet för anställning gälla. Prövningen av den pedagogiska skickligheten ska ägnas lika stor omsorg som

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1064.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:1064.

prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden enligt första stycket. Varje högskola *bestämmer i övrigt själv* vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en lektor.

prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden enligt första stycket. Varje högskola *får i övrigt meddela föreskrifter om vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en lektor.*

4 a §

En högskola får meddela föreskrifter om vilka kategorier av lärare, utöver professorer och lektorer, som ska anställas vid högskolan samt vilka behörighetskrav och bedömningsgrunder som gäller vid anställning av sådana lärare.

6 kap.

8 §¹⁶

Högskolan ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande.

Högskolan ska pröva *och besluta* om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande.

Endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande, om inte annat framgår av lag eller förordning.

9 §¹⁷

En student som uppfyller *fordringarna* för en examen *skall på begäran få examensbevis av högskolan.*

En student som uppfyller *kraven* för en examen *ska efter begäran få ett beslut av högskolan om detta (examensbevis).*

¹⁶ Senaste lydelse 2010:1064.

¹⁷ Senaste lydelse 2006:1053.

15 §¹⁸

En högskola får meddela de föreskrifter som enligt andra stycket ska anges i kursplanen.

I kursplanen ska följande anges: kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs.

17 §¹⁹

En högskola får meddela de föreskrifter som enligt andra stycket ska anges i utbildningsplanen.

I utbildningsplanen ska följande anges: de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs.

18 §²⁰

Betyg ska sättas på en genomgången kurs *om inte högskolan föreskriver något annat. Högskolan får föreskriva vilket betygssystem som ska användas.*

Betyg ska sättas på en genomgången kurs.

Högskolan får dock meddela föreskrifter om

1. undantag från första stycket, och

2. vilket betygssystem som ska användas.

Betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator).

20 §²¹

En student som har fått en kurs godkänd *skall på* begäran få *kursbevis av högskolan.*

En student som har fått en kurs godkänd *ska efter* begäran få *ett beslut av högskolan om detta (kursbevis).*

Om kursbeviset *skall* avse ut-

Om kursbeviset *ska* avse ut-

¹⁸ Senaste lydelse 2010:1064.

¹⁹ Senaste lydelse 2010:1064.

²⁰ Senaste lydelse 2010:1064.

²¹ Senaste lydelse 2006:1053.

bildning vid mer än en högskola, *skall* beviset utfärdas av den högskola där studenten har slutfört kursen. Detta gäller dock inte om de berörda högskolorna i det enskilda fallet har kommit överens om något annat.

bildning vid mer än en högskola, *ska* beviset utfärdas av den högskola där studenten har slutfört kursen. Detta gäller dock inte om de berörda högskolorna i det enskilda fallet har kommit överens om något annat.

21 §²²

Om en högskola begränsar det antal tillfällen som en student får genomgå prov för att få godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs, skall antalet tillfällen bestämmas till minst fem. Om godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs förutsätter att studenten genomgått praktik eller motsvarande utbildning med godkänt resultat, skall antalet praktik- eller motsvarande utbildningsperioder bestämmas till minst två.

En högskola får meddela föreskrifter om begränsning av antalet tillfällen som en student får genomgå prov för att få godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs. Om en högskola meddelar sådana föreskrifter ska antalet tillfällen vara minst fem.

Om godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs förutsätter att studenten genomgått praktik eller motsvarande utbildning med godkänt resultat, *ska* antalet praktik- eller motsvarande utbildningsperioder *vara* minst två.

²² Senaste lydelse 2006:1053.

25 §²³

Ett universitet och en högskola som får utfärda examina på forskarnivå ska besluta om ämnen som utbildning på forskarnivå ska anordnas i.

Ett universitet och en högskola som får utfärda examina på forskarnivå avgör vilka ämnen som utbildning på forskarnivå ska anordnas i.

27 §²⁴

En högskola får meddela de föreskrifter som enligt andra stycket ska anges i den allmänna studieplanen.

I en allmän studieplan ska följande anges: det huvudsakliga innehållet i utbildningen, krav på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs.

I den allmänna studieplanen ska följande anges: det huvudsakliga innehållet i utbildningen, krav på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs.

32 §²⁵

Prov som ingår i utbildning på forskarnivå ska bedömas enligt *det betygssystem som högskolan föreskriver*.

Betyget ska bestämmas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator).

Prov som ingår i utbildning på forskarnivå ska bedömas enligt *högskolans betygssystem*.

Betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator).

7 kap.

3 §²⁶

Om det finns särskilda skäl, får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. En högskola skall göra undantag från något eller några behörighetsvillkor, om sökanden har förutsättningar att

Om det finns särskilda skäl, får en högskola *i kursplanen ange eller i enskilda fall* besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. En högskola ska göra undantag från något eller några behörighets-

²³ Senaste lydelse 2010:1064.

²⁴ Senaste lydelse 2010:1064.

²⁵ Senaste lydelse 2010:1064.

²⁶ Senaste lydelse 2006:1053.

tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

villkor, om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

4 §²⁷

Den som vill antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer.

En högskola får meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt den som vill bli antagen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anmäla det.

I 2 och 3 §§ förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor finns det bestämmelser om att betalning av anmälningsavgift i vissa fall är en förutsättning för att anmälan ska prövas.

Frågor om antagning avgörs av högskolan. Ett maskinellt framtaget besked om antagning gäller som högskolans beslut.

10 §²⁸

Högskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, bestämma vilka områdesbehörigheter som skall gälla för andra utbildningar än de som avses i 10 a §.

En högskola får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, meddela föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla för andra utbildningar än de som avses i 10 a §.

13 §²⁹

Vid urval till en utbildning skall platserna fördelas med

1. minst en tredjedel på grundval av betyg,
2. minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet, och
3. högst en tredjedel på grundval av de av högskolan enligt 23 § bestämda urvalsgrunderna.

Vid urval till en utbildning ska platserna fördelas med

Högskolan får meddela föreskrifter om storleken på de andelar av platserna som anges i första

²⁷ Senaste lydelse 2010:544.

²⁸ Senaste lydelse 2007:666.

²⁹ Senaste lydelse 2007:666.

Vissa närmare bestämmelser om platsfördelning på grundval av betyg finns i bilaga 3 till denna förordning. För övriga sökande med betyg som inte omfattas av bilagan får Högskoleverket meddela föreskrifter om i vilken av de grupper som anges i bilaga 3 punkten 1 som platsfördelning *skall* ske.

stycket.

Vissa närmare bestämmelser om platsfördelning på grundval av betyg finns i bilaga 3 till denna förordning. För övriga sökande med betyg som inte omfattas av bilagan får Högskoleverket meddela föreskrifter om i vilken av de grupper som anges i bilaga 3 punkten 1 som platsfördelning *ska* ske.

14 §³⁰

Vid antagning till en utbildning som leder till en konstnärlig examen får högskolan trots vad som anges i 13 § *fördela* samtliga platser på grundval av sådana andra särskilda prov som avses i 23 § 1, eventuellt i kombination med andra urvalsgrunder enligt 12 §.

Vid antagning till en utbildning som leder till en konstnärlig examen får högskolan trots vad som anges i 13 § *meddela föreskrifter om att* samtliga platser *ska fördelas* på grundval av sådana andra särskilda prov som avses i 23 § 1, eventuellt i kombination med andra urvalsgrunder enligt 12 §.

16 §³¹

En högskola får i enstaka fall *göra avsteg* från 12 och 13 §§. Detta får dock ske bara om en sökandes meriter inte kan bedömas på lämpligt sätt enligt de urvalsgrunder som anges i 12 § och om sökanden genom tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet eller någon annan omständighet har särskilda kunskaper eller annars särskilda förutsättningar för utbildningen.

En högskola får i enstaka fall *besluta om undantag* från 12 och 13 §§. Detta får dock ske bara om en sökandes meriter inte kan bedömas på lämpligt sätt enligt de urvalsgrunder som anges i 12 § och om sökanden genom tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet eller någon annan omständighet har särskilda kunskaper eller annars särskilda förutsättningar för utbildningen.

³⁰ Senaste lydelse 2006:1053.

³¹ Senaste lydelse 2006:1053.

17 §³²

Vid antagning till en kurs som vänder sig till nybörjare får högskolan utan hinder av 12 och 13 §§ ge förtur åt sökande som redan är studenter vid den högskolan.

Vid antagning till en kurs som vänder sig till nybörjare får högskolan utan hinder av 12 och 13 §§ ge förtur åt sökande som redan är studenter vid den högskolan. Det förutsätter dock att *föreskrifter om förtur finns i kursplanen.*

23 §³³

En högskola får, i den utsträckning som anges i 13 §, bestämma urvalsgrunder bestående av

En högskola får *meddela föreskrifter om urvalsgrunder enligt 13 § första stycket 3* bestående av

1. andra särskilda prov än högskoleprovet,
2. kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och
3. andra för utbildningen sakliga omständigheter.

Lydelse enligt SFS 2011:1020

Föreslagen lydelse

25 §

De krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse

1. kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper,
2. kunskaper från en eller flera högskolekurser, och
3. andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Högskolan får bestämma vilka krav enligt första stycket som ska ställas.

Vilka krav enligt första stycket som ska gälla ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen.

Särskild behörighet har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningarna att tillgodogöra sig utbildningen.

³² Senaste lydelse 2006:1053.

³³ Senaste lydelse 2006:1053.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*26 §³⁴

Vid urval *skall* hänsyn tas till de sökandes meriter.

Vid urval *ska* hänsyn tas till de sökandes meriter.

Urvalsgrunder är

1. betyg,
2. resultat från högskoleprovet som avses i 20 §,
3. tidigare utbildning, och
4. urvalsgrunder som avses i 23 §.

Högskolan får *bestämma* vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som *skall* användas och vilken platsfördelning som *skall* göras.

Högskolan får *meddela föreskrifter om* vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som *ska* användas och vilken platsfördelning som *ska* göras.

Vid i övrigt likvärdiga meriter som anges i 12 § tredje stycket.

får urval också göras enligt vad

³⁴ Senaste lydelse 2006:1053

27 §³⁵

En högskola får i enstaka fall *göra avsteg* från 26 §. Detta får dock ske bara om en sökandes meriter inte kan bedömas på lämpligt sätt enligt de urvalsgrunder som anges i 26 § och om sökanden genom tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet eller någon annan omständighet har särskilda kunskaper eller annars särskilda förutsättningar för utbildningen.

En högskola får i enstaka fall *besluta om undantag* från 26 §. Detta får dock ske bara om en sökandes meriter inte kan bedömas på lämpligt sätt enligt de urvalsgrunder som anges i 26 § och om sökanden genom tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet eller någon annan omständighet har särskilda kunskaper eller annars särskilda förutsättningar för utbildningen.

28 §³⁶

Grundläggande behörighet till ett utbildningsprogram som leder till en generell eller konstnärlig examen på avancerad nivå har den som

1. har en examen på grundnivå som omfattar minst 180 högskolepoäng eller motsvarande utländsk examen, eller
2. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Undantag får göras från kravet på en examen i första stycket 1, om en sökande bedöms kunna uppfylla fordringarna för en sådan examen men examensbevis på grund av särskilda omständigheter inte har hunnit utfärdas.

En högskola får besluta om undantag från kravet på en examen i första stycket 1, om en sökande bedöms kunna uppfylla fordringarna för en sådan examen men examensbevis på grund av särskilda omständigheter inte har hunnit utfärdas.

31 §³⁷

De krav på särskild behörighet som ställs *skall* vara helt nödvändiga för att studenten *skall* kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse

De krav på särskild behörighet som ställs *ska* vara helt nödvändiga för att studenten *ska* kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse

³⁵ Senaste lydelse 2006:1053.

³⁶ Senaste lydelse 2006:1053.

³⁷ Senaste lydelse 2006:1053.

1. kunskaper från en eller flera högskolekurser, och
2. andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Högskolan får bestämma vilka krav enligt första stycket skall ställas. Vilka krav enligt första stycket som ska gälla ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen.

Särskild behörighet har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

35 §³⁸

För att bli antagen till utbildning på forskarnivå krävs det att den sökande

1. har grundläggande behörighet och den särskilda behörighet som högskolan kan ha föreskrivit, och
1. har grundläggande behörighet och den särskilda behörighet som högskolan kan ha föreskrivit i den allmänna studieplanen, och

2. bedöms ha sådan förmåga i övrigt som behövs för att tillgodogöra sig utbildningen.

37 §³⁹

Frågor om antagning avgörs av högskolan. *Den som vill antas till utbildning på forskarnivå skall anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer.*

När en högskola avser att anta en eller flera doktorander skall högskolan genom annonsering eller ett därmed likvärdigt förfarande informera om detta. Någon information behöver dock inte lämnas

1. vid antagning av en doktorand som skall genomgå utbildningen inom ramen för en anställning hos en annan arbetsgivare än högskolan,

Frågor om antagning avgörs av högskolan. *Högskolan får meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt den som vill bli antagen till en utbildning på forskarnivå ska anmäla det.*

När en högskola avser att anta en eller flera doktorander ska högskolan genom annonsering eller ett därmed likvärdigt förfarande informera om detta. Någon information behöver dock inte lämnas

1. vid antagning av en doktorand som ska genomgå utbildningen inom ramen för en anställning hos en annan arbetsgivare än högskolan,

³⁸ Senaste lydelse 2010:1064.

³⁹ Senaste lydelse 2006:1053.

2. vid antagning av en doktorand som tidigare har påbörjat sin utbildning på forskarnivå vid ett annat lärosäte, eller
3. om det finns liknande särskilda skäl.

39 §⁴⁰

Grundläggande behörighet till utbildning på forskarnivå har den som har

1. avlagt en examen på avancerad nivå,
2. fullgjort kursfordringar om minst 240 högskolepoäng, varav minst 60 högskolepoäng på avancerad nivå, eller
3. på något annat sätt inom eller utom landet förvärvat i huvudsak motsvarande kunskaper.

Högskolan får för en enskild sökande *medge* undantag från kravet på grundläggande behörighet, om det finns särskilda skäl.

Högskolan får för en enskild sökande *besluta om* undantag från kravet på grundläggande behörighet, om det finns särskilda skäl.

41 §⁴¹

Urval bland sökande som uppfyller kraven enligt 35 och 36 §§ ska göras med hänsyn till deras förmåga att tillgodogöra sig utbildningen.

Högskolan bestämmer vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid prövningen av förmågan att tillgodogöra sig utbildningen.

Vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid prövningen av förmågan att tillgodogöra sig utbildningen ska framgå av den allmänna studieplanen.

Enbart det förhållandet att en sökande bedöms kunna få tidigare utbildning eller yrkesverksamhet tillgodoräknad för utbildningen får dock inte vid urval ge den sökande företräde framför andra sökande.

⁴⁰ Senaste lydelse 2010:1064.

⁴¹ Senaste lydelse 2010:1064.

10 kap.**12 §**

Ett beslut om avstängning *skall* genast tillämpas, om annat inte *föreskrivs* i beslutet.

Ett beslut om avstängning *ska* genast tillämpas, om annat inte *anges* i beslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

*Bilaga 2⁴²**Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

EXAMENSORDNING

2. Gemensamma bestämmelser

Examensbenämning

En examensbenämning består av examen enligt vad som anges i denna examensordning och i förekommande fall ett för- eller efterled eller båda, som anger examens inriktning. Högskolan *bestämmer* vilka för- eller efterled som *skall* användas. För vissa examina *skall*, enligt vad som framgår av examensbeskrivningarna, högskolan *bestämma* en inriktning.

Examensbenämning

En examensbenämning består av examen enligt vad som anges i denna examensordning och i förekommande fall ett för- eller efterled eller båda, som anger examens inriktning. *För utbildningsprogram framgår högskolans föreskrifter om för- och efterled av utbildningsplanen.* Högskolan *får även i övriga fall meddela föreskrifter om vilka för- eller efterled som ska* användas. För vissa examina *ska*, enligt vad som framgår av examensbeskrivningarna, högskolan *ange* en inriktning *i utbildningsplanen.*

Översättning

En översättning av examensbenämningen *skall* återspegla examens omfattning och i förekommande fall inriktning samt på vilken nivå examen avläggs.

Högskoleverket får meddela föreskrifter om översättningen av examen till engelska. Högskolan beslutar om översättningen av examen i examensbeviset till andra språk än engelska efter samråd med Högskoleverket i fråga om den rättsliga status som en översättning av examen kan ha i andra länder.

Högskolan *beslutar* om översättning av de för- och efterled

Översättning

En översättning av examensbenämningen *ska* återspegla examens omfattning och i förekommande fall inriktning samt på vilken nivå examen avläggs.

Högskolan *får meddela föreskrifter* om översättning av de

⁴² Senaste lydelse 2011:688.

som högskolan använder. Högskolan *skall* till Högskoleverket anmäla de för- och efterled på svenska som högskolan *bestämt skall användas* till varje examen samt översättningen av dem till engelska.

för- och efterled som högskolan använder. Högskolan *ska* till Högskoleverket anmäla de för- och efterled på svenska som högskolan *använder* till varje examen samt översättningen av dem till engelska.

Högskolan får också till Högskoleverket anmäla översättningen av examensbenämningar till andra språk än engelska.

4. Examensbeskrivningar

EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ

GENERELLA EXAMINA

Högskoleexamen

Omfattning

Högskoleexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som *varje högskola själv bestämmer*.

Högskoleexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som *framgår av utbildningsplanen*.

Mål

Övrigt

För högskoleexamen med en viss inriktning *skall* också *de* preciserade krav *gälla som varje högskola själv bestämmer* inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Övrigt

För högskoleexamen med en viss inriktning *ska* också *högskolans* preciserade krav inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning *gälla. Dessa krav framgår av kursplanen eller utbildningsplanen*.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

dels att 2 kap. 5 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 § samt 4 kap. 5 och 6 §§ och bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §⁴³

Som allmänna bestämmelser för Försvarshögskolan gäller 1 kap. 4, 5, 7–9, 11–14 och 16 §§ högskoleförordningen (1993:100).

Som allmänna bestämmelser för Försvarshögskolan gäller 1 kap. 4, 5, 7–9, 11–14, 16 och 17 §§ högskoleförordningen (1993:100).

4 kap.

5 §⁴⁴

För tillträde till utbildning som avses i 3 § gäller i övrigt 7 kap. 1–8, 12, 13, 17, 18 § första och tredje stycket och 19–23 §§ högskoleförordningen (1993:100) samt bilaga 3 till den förordningen med undantag av punkterna 3 och 8.

Försvarshögskolan får *besluta* om undantag från 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen (1993:100).

Försvarshögskolan får *meddela föreskrifter* om undantag från 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen.

6 §⁴⁵

För tillträde till övrig utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid Försvarshögskolan gäller 7 kap. 1–9 a, 11–13, 15–28 och 30–33 §§ högskoleförordningen (1993:100).

Försvarshögskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, *bestämma* vilka områdes-

Försvarshögskolan får, i den mån krav på särskild behörighet ställs, *meddela föreskrifter* om

⁴³ Senaste lydelse 2010:1751.

⁴⁴ Senaste lydelse 2010:1751.

⁴⁵ Senaste lydelse 2010:1751.

behörigheter som ska gälla för utbildningen. vilka områdesbehörigheter som ska gälla för utbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

*Bilaga**Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Gemensamma bestämmelser**Examensbenämning**

En examensbenämning består av examen enligt vad som anges i denna bilaga och i förekommande fall ett för- eller efterled eller båda, som anger examensinriktning. Försvärshögskolan *bestämmer* vilka för- eller efterled som *skall* användas. För vissa examina *skall*, enligt vad som framgår av examensbeskrivningarna, Försvärshögskolan *bestämmer* en inriktning.

Examensbenämning

En examensbenämning består av examen enligt vad som anges i denna examensordning och i förekommande fall ett för- eller efterled eller båda, som anger examensinriktning. *För utbildningsprogram framgår Försvärshögskolans föreskrifter om för- och efterled av utbildningsplanen. Försvärshögskolan får även i övriga fall meddela föreskrifter om vilka för- eller efterled som ska användas. För vissa examina ska, enligt vad som framgår av examensbeskrivningarna, Försvärshögskolan ange en inriktning i utbildningsplanen.*

Översättning

En översättning av examensbenämningen *skall* återspegla examens omfattning och i förekommande fall inriktning samt på vilken nivå examen avläggs.

Högskoleverket får meddela föreskrifter om översättningen av examen till engelska. Försvärshögskolan beslutar om översättningen av examen i examensbeviset till andra språk än engelska, efter samråd med Högskoleverket i fråga om den rättsliga status som en översättning av examen kan ha i andra länder.

Försvärshögskolan *beslutar* om översättning av de för- och efterled som Försvärshögskolan använder. Försvärshögskolan *skall*

Översättning

En översättning av examensbenämningen *ska* återspegla examens omfattning och i förekommande fall inriktning samt på vilken nivå examen avläggs.

Försvärshögskolan *får meddela föreskrifter* om översättning av de för- och efterled som Försvärshögskolan använder. För-

till Högskoleverket anmäla de för- och efterled på svenska som Försvarshögskolan *bestämt skall användas* till varje examen samt översättningen av dem till engelska.

svarshögskolan *ska* till Högskoleverket anmäla de för- och efterled på svenska som Försvarshögskolan *använder* till varje examen samt översättningen av dem till engelska.

Försvarshögskolan får också till Högskoleverket anmäla översättningen av examensbenämningar till andra språk än engelska.

Examensbeskrivningar

EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ

GENERELLA EXAMINA

Högskoleexamen

Omfattning

Högskoleexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som *Försvarshögskolan bestämmer*.

Högskoleexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 120 högskolepoäng med viss inriktning som *framgår av utbildningsplanen*.

Övrigt

För högskoleexamen med en viss inriktning ska också *de* preciserade krav *gälla som Försvarshögskolan bestämmer* inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning.

Övrigt

För högskoleexamen med en viss inriktning ska också *Försvarshögskolans* preciserade krav inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning *gälla. Dessa krav framgår av kursplanen eller utbildningsplanen*.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 och 9 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 7 §⁴⁶

För varje utbildning ska det finnas en utbildningsplan. Av planen ska följande framgå:

1. den ansvariga utbildningsanordnaren och övriga utbildningsanordnare,
 2. utbildningens mål och inriktning samt de kurser som ingår i utbildningen,
 3. om undervisningen helt eller delvis bedrivs på engelska,
 4. utbildningens omfattning, huvudsakliga uppläggning och organisation,
 5. antalet timmar lärar- eller handledarledd verksamhet som utbildningen omfattar,
 6. de krav på särskilda förkunskaper som ställs upp enligt 3 kap. 3 §,
 7. de grunder som ska användas vid urval bland behöriga sökande till utbildningen,
 8. de särskilda mål och krav som ska gälla för en examen om utbildningen kan få avslutas med en sådan, och
 9. hur utbildningen ska kvalitetssäkras.
- Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela föreskrifter om utbildningsplanen.

Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela *de* föreskrifter som ska anges i utbildningsplanen.

9 §⁴⁷

För varje kurs ska det finnas en kursplan. Av kursplanen ska följande framgå:

1. kursens benämning,
2. det antal yrkeshögskolepoäng som kursen omfattar,
3. målen för kursen,

⁴⁶ Senaste lydelse 2011:110.

⁴⁷ Senaste lydelse 2011:110.

4. kursens huvudsakliga innehåll,
5. om kursen helt eller delvis ges på engelska, och
6. de principer för betygssättning och former för kunskapskontroll som ska tillämpas.

Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela föreskrifter om kursplanen.

Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela *de* föreskrifter som *ska anges* i kursplanen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁴⁸

För behörighet till utbildning gäller

1. krav på grundläggande behörighet till utbildning på forskarnivå enligt 7 kap. 39 § högskoleförordningen (1993:100),
2. den särskilda behörighet som högskolan kan ha föreskrivit,
3. krav på att sökanden ska vara anställd tills vidare som lärare eller förskollärare hos en sådan huvudman som avses i 2 § förordningen (2009:1036) om statsbidrag för utbildning på forskarnivå för lärare och förskollärare, och
4. krav på att sökanden har en examen som lärare eller förskollärare, motsvarande äldre examen, ett behörighetsbevis eller legitimation för yrket.

Högskolan får för en enskild sökande *medge* undantag från behörighetskraven enligt första stycket, om det finns särskilda skäl.

Högskolan får för en enskild sökande *besluta om* undantag från behörighetskraven enligt första stycket, om det finns särskilda skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

⁴⁸ Senaste lydelse 2011:575

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Den som vill bli antagen till en utbildning enligt denna förordning ska anmäla det inom den tid och på det sätt som högskolan bestämmer.

Högskolan får meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt den som vill bli antagen till en utbildning enligt denna förordning ska anmäla det.

Antagning till utbildningarna ska göras senast den 30 juni 2015.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 14 april 2011 att utse en särskild utredare för att analysera och tydliggöra statliga universitet och högskolors rätt att meddela föreskrifter och för att föreslå hur dessa ska kungöras (dir. 2011:37). Direktiven i sin helhet redovisas i bilaga 1.

I korthet innebär utredningsuppdraget att utredaren ska kartlägga förekomsten av bestämmelser som ger universitet och högskolor rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut. Utredaren ska i det sammanhanget analysera om vissa bestämmelser behöver omformuleras så att det tydligare framgår om avsikten är att ett universitet eller en högskola ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut.

I uppdraget ingår också att lämna förslag på hur universitetens och högskolornas föreskrifter ska kungöras. Som ett underlag i den delen ska arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid ett lämpligt urval av universitet och högskolor kartläggas.

1.2 Uppdragets avgränsning, m.m.

Högskolelagen (1992:1434) är tillämplig för universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. I dag finns det inte några kommunala eller landstingskommunala universitet eller högskolor. Det finns för närvarande 34 statliga universitet och högskolor. Vilka de är framgår av bilaga 1 till högskoleförordningen (1993:100). De statliga universiteten och högskolorna är myndigheter och det är dessa som utredningen omfattar. I den mån andra högskolor blir aktuella är det enbart i egenskap av adressater för förvaltningsbeslut av regeringen.

I högskolelagen och högskoleförordningen, liksom i en mängd andra författningar, används genomgående termen högskola för att benämna både universitet och högskolor. Endast när det är behövs särskiljs universitet i terminologin. Utredningen kommer i den fortsatta framställningen att tillämpa samma princip.

På högskoleområdet finns en stor mängd författningar. Bestämmelser som innebär att högskolorna ges rätt att meddela föreskrifter finns i ett flertal av dessa. Med hänsyn till den begränsade tid som utredningen har till sitt förfogande kommer kartläggningen av sådana bestämmelser att fokusera på de mest centrala författningarna på högskoleområdet. Det innebär att tyngdpunkten i utredningens arbete ligger på högskolelagen och högskoleförordningen. Därutöver kommer utredningen att behandla en del andra författningar som reglerar högskoleutbildning.

Till högskoleområdet hör också de författningar som reglerar olika bidrag och ersättningar, förordningar med myndighetsinstruktioner och förordningar som reglerar olika utbildnings- och forskningsinstitut. Vidare finns några författningar som tar sikte på studenterna genom att reglera studentkårer, skadestandsfrågor och frågor om avskiljande av studenter. Det kan inte uteslutas att det i en del av dessa författningar också finns bestämmelser som ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut. Utredningsuppdragets omfattning medger dock inte någon fullständig kartläggning av alla författningar som på något sätt rör högskolornas verksamhet.

I egenskap av statliga myndigheter är högskolorna också bundna av en del författningar som ligger utanför det högskolespecifika området. Dit hör exempelvis myndighetsförordningen (2007:515) och avgiftsförordningen (1992:91). Eftersom det inte kan anses ligga inom utredningens ramar att göra någon allmän översyn av sådana författningar kommer eventuella föreskrifter eller förvaltningsbeslut som meddelas med stöd av dessa inte heller att tas upp.

Ett sätt att konkretisera den avgränsning som nu har beskrivits är att utgå från den samling av författningar i bokform som används av flertalet verksamma på området, UFB 3, Utbildningsväsendets författningsböcker, Universitet och högskolor (Norsteds juridik). De författningar som utredningen behandlar finns då under författningsbokens två första rubriker, ”Grundläggande författningar för universitet och högskolor” samt ”Vissa eftergymnasiala

utbildningar”. Däremot har författningarna under rubrikerna ”Övriga allmänna föreskrifter”, ”Studentfrågor”, ”Statsbidrag, utbildningsbidrag, ersättningar m.m.”, ”Myndigheter” samt ”Utbildnings- och forskningsinstitut” lämnats utanför framställningen.

När det gäller frågan om kungörande av högskolornas föreskrifter görs inte någon särskild avgränsning. Utredningens överväganden i fråga om kungörande kommer att avse samtliga föreskrifter som meddelas av högskolorna. Slutsatserna i kungörandedelen blir alltså tillämpliga även om föreskrifterna skulle ha meddelats med stöd av någon författning utanför det egentliga högskoleområdet.

1.3 Uppdragets genomförande

Utredningen påbörjade sitt arbete i maj 2011. Eftersom några experter eller sakkunniga inte har kopplats till utredningen har det inte hållits några sammanträden i formell mening. Utredningen har dock, i enlighet med vad som angetts i direktiven, haft en löpande samverkan med Högskoleverket och ett flertal möten har hållits med företrädare för verket. Samverkan har skett i form av öppna diskussioner och innebär inte att Högskoleverket står bakom eller över huvud taget har tagit någon ställning till utredningens slutliga förslag.

I syfte att kartlägga arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid olika högskolor har kontakter tagits med fyra högskolor; Lunds universitet, Kungl. tekniska högskolan, Högskolan Dalarna och Kungl. musikhögskolan.

I enlighet med utredningens direktiv har samråd skett med Domstolsverket, Sveriges förenade studentkårer och Överklagandenämnden för högskolan.

1.4 Betänkandets disposition

I 2 kap. redogörs grundläggande för reglerna om normgivning. Där finns också utredningens utgångspunkter när det gäller gränsdragningen mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut.

I 3 kap. redovisas utredningens ställningstaganden i fråga om hur bemyndiganden och bestämmelser som ger rätt att meddela för-

valtningsbeslut ska vara formulerade. Dessa ligger sedan till grund för utformningen av de författningsförslag som lämnas i betänkandet.

De följande tre kapitlen innehåller den första huvuddelen av uppdraget, en genomgång av de bemyndiganden som i dag finns i högskolelagen, högskoleförordningen och några andra författningar som reglerar högskoleutbildning. Utredningen tar i det sammanhanget ställning till om några bemyndiganden bör formuleras om, om det finns behov av ytterligare bemyndiganden och i vilken mån de bestämmelser som ger högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut behöver förtydligas.

Därefter övergår utredningen till att behandla den andra huvuddelen av uppdraget, nämligen frågan om kungörande av högskolornas föreskrifter. I den delen ges först några exempel på hur högskolor i dag hanterar sina föreskrifter, både i fråga om vilka dokument som utgör föreskrifter och hur dessa görs tillgängliga. Därefter redovisar utredningen sina överväganden som tar sikte på hur kungörandet av högskolornas föreskrifter bör gå till.

Slutligen behandlas frågor som rör genomförande och konsekvenser av utredningens förslag.

2 Normgivning och förvaltningsbeslut

2.1 Norm- och normgivningsbegreppen

I lagstiftningen finns det flera olika begrepp för bindande regler. I regeringsformens 8 kap. används genomgående termen *föreskrifter*. Begreppen *normer* och *normgivning* återfinns inte i regeringsformen, men används i förarbetena till den. Med den terminologi som används där är normer ett samlingsbegrepp för rättsligt bindande föreskrifter. Termen normgivning används för att beteckna den verksamhet varigenom lagar och andra rättsligt bindande föreskrifter kommer till.

Ett annat samlingsbegrepp för rättsligt bindande föreskrifter är *författningar*. Den termen används i t.ex. författningssamlingsförordningen (1976:725) och i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen). Med författningar avses då ”lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter”.

Enligt regeringsformen har både riksdagen och regeringen rätt att besluta om föreskrifter. De föreskrifter som beslutas av riksdagen betecknas lagar, och för föreskrifter som beslutas av regeringen används termen förordning. Det är också möjligt att överlåta rätten att besluta bindande regler till förvaltningsmyndigheter och kommuner.

När ett organ överlåter rätten att besluta om bindande regler till ett annat organ brukar termen *normgivningsbemyndigande* användas. Ofta används också kortformen *bemyndigande*.

2.2 Grundprinciperna för vilket organ som ska besluta om olika regler

Grundprinciperna om vilket organ som har rätt att besluta om bindande regler framgår av 8 kap. regeringsformen. Vid reformeringen av regeringsformen 2010 infördes en ny, inledande paragraf i kapitlet som ger en översiktlig beskrivning av dessa principer. I paragrafens första stycke anges att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Vidare anges att föreskrifter, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, kan meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. I andra stycket anges att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ges i lag eller förordning.

Fördelningen mellan riksdagen och regeringen bygger på principen om att alla regler som har stor betydelse för enskilda eller för samhällslivet bör beslutas av riksdagen. Riksdagens beslutsområde brukar delas upp i det obligatoriska lagområdet och det fakultativa lagområdet. Inom det obligatoriska lagområdet har riksdagen inte någon möjlighet att delegera rätten att besluta föreskrifter. Det är alltså regler som måste finnas i lag. Hit hör vissa slags föreskrifter som det inte finns anledning att räkna upp här. Det kan dock vara värt att nämna att hela det civilrättsliga regelverket tillhör det obligatoriska lagområdet (8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen). En civilrättslig (eller privaträttslig) bestämmelse karakteriseras enligt litteraturen av att det är en bestämmelse som kan åberopas av en enskild mot en annan enskild (se Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl. Juristförlaget i Lund, 1999, s. 174). Man brukar också ibland kunna karakterisera en bestämmelse efter vilken sanktion som är aktuell för den som bryter mot bestämmelsen. Är det fråga om en civilrättslig sanktion, exempelvis skadestånd, är bestämmelsen civilrättslig. Om sanktionen däremot är offentlighetsrättslig, exempelvis ett offentlighetsrättsligt vite eller indraget tillstånd, är det en offentlighetsrättslig bestämmelse. Även vissa offentlighetsrättsliga föreskrifter, dvs. föreskrifter mellan enskilda och det allmänna, tillhör det obligatoriska lagområdet om de avser vissa rättsverkningar av brott, skatt, konkurs eller utsökning (8 kap. 3 § första stycket 1–3 regeringsformen). Dessa typer av föreskrifter måste därför också finnas i lag.

Det fakultativa lagområdet omfattar föreskrifter som i första hand ska finnas i lag men där riksdagen har möjligheter att delegera rätten att besluta om föreskrifter. Detta område består framför allt

av s.k. betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter. Med det menas föreskrifter som kan vara till nackdel för enskilda i förhållande till det allmänna. Inom det fakultativa lagområdet har riksdagen alltså en möjlighet att överlåta beslutanderätten till regeringen. Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter på ett visst område kan riksdagen också tillåta att regeringen vidaredelegerar föreskrifträtten till en förvaltningsmyndighet eller kommun. Det är däremot inte tillåtet för riksdagen att direktdelegera föreskrifträtt till en förvaltningsmyndighet eller till en kommun (med visst undantag i 8 kap. 9 § regeringsformen).

Regeringen har också en viss, självständig rätt att meddela föreskrifter. Inom det området behöver alltså regeringen inte ha något bemyndigande från riksdagen. I 8 kap. 7 § regeringsformen anges vilka två fall det handlar om. Det första fallet gäller s.k. verkställighetsföreskrifter, dvs. de närmare föreskrifter som kan krävas för att en lag ska kunna tillämpas i praktiken. Det andra fallet gäller föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det senare är det som brukar benämnas regeringens restkompetens.

Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som i och för sig kompletterar en lag med materiella regler men inte tillför något väsentligen nytt till lagen. Det finns inte några klara regler om vad som får beslutas som verkställighetsföreskrifter. Man brukar dock säga att gränsen för när det är fråga om en verkställighetsföreskrift går vid att den aldrig får innebära att den enskilde utsätts för ytterligare ingrepp eller åligganden. En viktig anmärkning är att regeringens rätt att meddela verkställighetsföreskrifter gäller för alla lagar, dvs. även inom det obligatoriska lagområdet. Det innebär alltså att regeringen även inom civilrätten kan meddela bestämmelser av exempelvis administrativt slag i förordning.

Till regeringens restkompetens hänförs alla offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte är betungande för den enskilde utan gynnande eller neutrala. Det kan exempelvis röra sig om bestämmelser i bidragsförfattningar. Till restkompetensen brukar också hänföras sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan är av intern natur, dvs. föreskrifter om de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer.

Regeringen kan delegera normgivningsmakten inom sitt primär-område till en förvaltningsmyndighet. Även om ett ämne ligger

inom regeringens primärområde är riksdagen oförhindrad att lagstifta i ämnet.

2.3 Gränsdragningen mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut

Av utredningens direktiv framgår att de oklarheter som finns för normgivningsbemyndiganden till högskolorna har lett till att den rättsliga statusen för de föreskrifter som lärosätena meddelar är osäker. En av dessa oklarheter är att det inte alltid är tydligt om avsikten med en bestämmelse är att högskolorna ska ha rätt att meddela föreskrifter eller om de ska fatta förvaltningsbeslut.

Varken regeringsformen eller någon annan författning definierar vad som utmärker en föreskrift eller vad en föreskrift kan gälla. Det finns inte heller någon generell definition av vad som är ett förvaltningsbeslut.

Av förarbetena till regeringsformen framgår att föreskrifter ska vara rättsregler, och att sådana kännetecknas av att de är bindande för myndigheter och enskilda och att de har en generell tillämpbarhet (prop. 1973:90 s. 203). Detta innebär vanligtvis att bestämmelserna riktar sig till en i allmänna termer bestämd krets av personer, t.ex. samtliga medborgare i riket eller samtliga fordonsförare på en viss väg. Exempel på rättsregler kan vara regler om hur var och en ska handla i olika situationer, regler som rättsligt definierar vissa egenskaper eller ger någon en viss kompetens. Men det finns också annat som bedöms som rättsregler.

Kravet på att en föreskrift ska vara rättsligt bindande skiljer myndighetsföreskrifterna från de allmänna råd som myndigheterna också kan utfärda.

Den grundläggande utgångspunkten är att en föreskrift ska vara generellt tillämplig medan ett förvaltningsbeslut ska vara ett beslut i ett enskilt fall. Kravet på generell tillämplighet har i förarbetena till regeringsformen uttryckts som att regeln ska avse situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller rikta sig till eller på annat sätt beröra en i allmänna termer bestämd krets av personer (prop. 1973 s. 204). En konsekvens av kravet på generell tillämplighet är att det inte är tillåtet att lagstifta i ett enskilt fall, exempelvis mot en enskild person. Kravet på att förvaltningsbeslut ska avse enskilda fall innebär också att det inte är möjligt att fatta ett förvaltningsbeslut som är alltför generellt i den meningen att det

avser ett stort antal människor. Gränserna mellan den ena och den andra beslutsformen är dock i viss mån flytande och det finns exempel på fall där en i formellt hänseende generell lagstiftning i praktiken träffar endast ett eller ett fåtal rättssubjekt. Det finns också exempel på förvaltningsbeslut som avser ett stort antal rättssubjekt men som trots det har godtagits som förvaltningsbeslut.

Frågan om en föreskrift är generell tillämplig måste bedömas utifrån ett flertal faktorer. Den mest betydelsefulla faktorn har dock ansetts vara hur stor personkretsen är som berörs av regeln. Ju större personkrets desto mer talar det för att beslutet ska meddelas genom föreskrifter och inte genom förvaltningsbeslut. Men även andra faktorer kan ha betydelse. Det kan vara hur stort geografiskt område som träffas, hur lång tid som exempelvis en skyldighet ska gälla och hur många gånger regeln kan tänkas kunna tillämpas. I litteratur och förarbeten till lagstiftning på olika områden har skilda synpunkter lämnats på betydelsen av dessa faktorer. Strömberg har gett uttryck för att en rättsregels begränsningar i tid och rum har en mycket liten betydelse för frågan om regeln är generell (se Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl. Juristförlaget i Lund 1999, s. 41 f.). Andra och delvis motsatta synpunkter har bl.a. lämnats i förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 63 ff. och s. 68). I sammanhanget kan det också nämnas att Lagrådet vid flera tillfällen har varit kritiskt till lagförslag som innehållit regler i gränslandet mellan vad som kunnat regleras genom föreskrifter respektive förvaltningsbeslut. Rent allmänt kan sägas att frågan måste betraktas som högst oklar. Det är inte heller inom ramen för detta arbete möjligt för utredningen att på ett mer grundläggande sätt analysera den. Det kan alltså finnas situationer där det inte är alldeles enkelt att avgöra om det är fråga om en sak som ska regleras genom en föreskrift eller ett förvaltningsbeslut. Gränsdragningen mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut har dock betydelse på flera olika sätt.

För det första måste en myndighet som utfärdar föreskrifter ha stöd för detta genom ett bemyndigande (se ovan avsnitt 2.2). För förvaltningsbeslut gäller i och för sig också en legalitetsprincip. Denna uttrycks i regeringsformen som att den offentliga makten utövas under lagarna. Detta är dock ett allmänt stadgande som inte innebär att författningsstöd krävs i varje situation som kan aktualisera ett förvaltningsbeslut. Det är inte heller så att förbudet mot s.k. direktdelegation gäller rätten att fatta förvaltningsbeslut, vilket innebär att riksdagen direkt i lag kan ge en förvaltningsmyndighet

en sådan befogenhet. Rätten att fatta förvaltningsbeslut kan också ges till enskilda organ och individer, medan föreskrifter bara kan meddelas av myndigheter.

En annan avgörande skillnad är möjligheten för den enskilde att överklaga. En föreskrift får aldrig överklagas. När det gäller myndigheters beslut om föreskrifter framgår det uttryckligen av 30 § myndighetsförordningen (2007:515).

Utgångspunkten för förvaltningsbeslut är däremot att de går att överklaga om något annat inte är föreskrivet. Det finns dock ingen allmän lagregel om vilka beslut som är överklagbara och de olika författningar som innehåller bestämmelser om överklagande är varken enhetliga eller uttömmande. Den praxis som har vuxit fram på området innebär att överklagbarhet förutsätter att det är fråga om ett beslut som består vid tiden för överklagandet och att beslutet är dokumenterat på papper eller i elektronisk form. De viktigaste inskränkningarna hänför sig dock till att beslutet måste ha vissa verkningar för att få överklagas. Det ska i allmänhet vara bindande för den enskilde, vilket vanligtvis är detsamma som att det är verkställbart, innebär avslag på en parts framställning eller har positiv rättskraft. Men även i andra fall där beslutet påverkar någons personliga eller ekonomiska situation har det ansetts kunna överklagas. (Se Hellners, Tryggve, och Malmqvist, Bo, *Förvaltningslagen*, tredje uppl., 31 maj 2010, Zeteo, kommentaren till 22 §).

Ytterligare en skillnad är att föreskrifter normalt ska kungöras i författningssamling medan förvaltningsbeslut endast i undantagsfall ska kungöras. Den frågan kommer utredningen att beröra i 8 kap.

Frågan om formerna för ett beslut är dessutom viktig i ett annat avseende eftersom en föreskrift bör kunna angripas på den grunden att beslutet har antagits genom felaktig form. Om exempelvis en myndighet meddelar föreskrifter i ett fall som inte uppfyller kraven på generalitet kan reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § regeringsformen aktualiseras. Det innebär i så fall att en domstol låter bli att tillämpa föreskriften, vilket i praktiken innebär att inte heller någon annan ska tillämpa den. Risken för ett underkännande av föreskrifter har i någon mån ökat genom 2010 års förändringar av regeringsformen då det s.k. uppenbarhetsrekvisitet togs bort från bestämmelsen. Naturligtvis kan bestämmelsen i 11 kap 14 § regeringsformen tillämpas även i sådana fall då en myndighet har meddelat föreskrifter utan ett giltigt bemyndigande. Detta har inträffat vid flera tillfällen.

2.4 Normgivningen inom högskoleområdet

2.4.1 Regeringens kompetens inom högskoleområdet

Reglerna på högskoleområdet är rent allmänt sådana att de inte behöver finnas i lag. De hör nämligen inte till det obligatoriska lagområdet. I princip skulle därför högskolelagens bestämmelser kunna meddelas av regeringen i förordningsform så länge bestämmelserna reglerar verksamheten i de högskolor som har myndighetsform. Det finns dock inte något som hindrar riksdagen att även i sådana fall meddela bestämmelser i lag. En komplikation för högskolesektorn är dock att lagen i viss mån tillämpas för högskolor som inte är myndigheter. Dessa högskolor måste i regeringsformens mening uppfattas som enskilda. Det innebär i sin tur att vissa bestämmelser i högskolelagen faller inom området för betungande föreskrifter och således måste finnas i lag. Dessa bestämmelser tillhör dock det fakultativa lagområdet och föreskriftsrätten kan därför delegeras till regeringen.

Den stora delen av bestämmelserna inom högskoleområdet tillhör dock regeringens restkompetens. Det innebär att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter på området utan att ha fått något särskilt bemyndigande för detta. Det kan dock noteras att författningarna som reglerar högskoleområdet också kan innehålla bestämmelser som berör andra rättsområden. Det kan då handla om ämnen som i första hand ska regleras genom lag. Även om regeringens kompetens omfattar de flesta frågorna inom högskoleområdet kan alltså andra frågor aktualiseras i de aktuella lagarna och förordningarna. I sådana fall krävs det naturligtvis bemyndigande för regeringen.

2.4.2 Högskolornas normgivning

De flesta universitet och högskolor är statliga myndigheter. Högskolelagen innehåller ett antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i ett visst ämne. Regeringen har i sin tur i olika förordningar bemyndigat högskolorna att meddela föreskrifter. En förutsättning för att högskolorna i det enskilda fallet ska ha rätt att meddela föreskrifter är dock att regeringen har lämnat ett bemyndigande till dem. Som för alla andra myndigheter gäller också att högskolorna ska ange bemyndigandet i ingressen till de föreskrifter som de med-

delar. Utredningen kommer i 7 kap. att behandla frågan om hur högskolornas föreskriftshantering i praktiken ser ut.

3 Utformningen av bemyndiganden

3.1 Normgivningsbemyndiganden och upplysningsbestämmelser

Utredningens förslag: Bemyndiganden och upplysningsbestämmelser i högskolelagen ska tills vidare vara utformade enligt det mönster som tidigare har tillämpats.

Innan utredningen analyserar författningarna på högskoleområdet kan det finnas anledning att kort ta upp frågan hur olika slags bestämmelser bör vara formulerade för att det ska gå att skilja på dem.

Det vanliga sättet att ge ett normgivningsbemyndigande i lag är genom frasen *”regeringen får meddela föreskrifter om...”*. Det är också det sätt att utforma bemyndiganden som anges i Regeringskansliets riktlinjer för författningsskrivning (Ds 1998:66). Om riksdagen medger att regeringen i sin tur överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet, s.k. subdelegation, anges detta också i bemyndigandet. I högskolelagen finns ett antal bemyndiganden som är utformade på det här sättet.

De flesta av bestämmelserna i högskolelagen som rör normgivning är emellertid s.k. upplysnings- eller informationsbestämmelser för regeringens kompetens. Detta uttrycks vanligtvis med frasen *”regeringen meddelar föreskrifter om...”*.

Utformningen av bemyndiganden och upplysningsbestämmelser har vid ett flertal tillfällen varit föremål för kritik från Lagrådet. Tidigare handlade synpunkterna ofta om bemyndiganden som Lagrådet ansåg onödiga för att de avsåg verkställighetsföreskrifter eller föreskrifter inom ramen för regeringens restkompetens. Den typen av bemyndiganden har numera i regel ersatts av upplysningsbestämmelser. Sådana bestämmelser är dock vanligt förekommande. I

en del fall preciseras upplysningen till att avse *närmare* eller *ytterligare* föreskrifter när det är fråga om verkställighetsföreskrifter.

Lagrådet har också haft synpunkter på utformningen av upplysningsbestämmelser och i ett flertal yttranden framfört synpunkten att de borde utformas annorlunda. Skälet är att den gängse formuleringen skulle kunna tolkas som ett uttryck för att riksdagen förväntar sig eller förutsätter att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela de aktuella föreskrifterna. Då syftet med upplysningsbestämmelser är att förmedla information om att föreskrifter av ett visst slag kan finnas på annat håll har Lagrådet i stället föreslagit andra formuleringar. Lagrådet har också i något fall förordat att det, när det är praktiskt möjligt, borde framgå var den eller de aktuella föreskrifterna finns.

Lagrådets synpunkter har bemötts av regeringen i några propositioner (se t.ex. prop. 2007/2008:35 s. 75, prop. 2007/08:45 s. 84 f. och prop. 2007/08:161 s. 51). Slutsatsen har i de fallen varit att det visserligen kan finnas anledning att överväga hur upplysningsbestämmelser av det här slaget rent allmänt bör utformas. Det har också konstaterats att frågan kommer att behandlas inom ramen för en översyn av de ovan nämnda riktlinjerna för författningsskrivning. I avvaktan på att den översynen slutförs har regeringens utgångspunkt varit att inte avvika från det mönster som generellt tillämpas.

Utredningen delar regeringens uppfattning att det inte i nuläget finns skäl att avvika från det mönster som tidigare har tillämpats vid utformningen av bemyndiganden och upplysningsbestämmelser. Det finns inte heller anledning att inom ramen för den här utredningen överväga några förändringar av de generella principerna för hur bemyndiganden bör utformas.

Vid bedömningen av de bemyndiganden och upplysningsbestämmelser som finns på högskoleområdet kommer utredningen därför att utgå från de angivna principerna. Det innebär att frasen "*regeringen får meddela föreskrifter om...*" kommer att användas för egentliga bemyndiganden medan upplysningar om att föreskrifter kan finnas på förordningsnivå uttrycks genom frasen "*regeringen meddelar föreskrifter/ ytterligare föreskrifter om...*".

Utredningens utgångspunkt är vidare att regeringens bemyndiganden för högskolorna ska vara formulerade på motsvarande sätt för att det klart ska framgå att det är fråga om bemyndiganden.

3.2 Rätten att fatta förvaltningsbeslut

Utredningens förslag: Bestämmelser som ger en rätt att fatta förvaltningsbeslut ska vara utformade så att det klart framgår att det är fråga om förvaltningsbeslut.

När bemyndiganden har utformats enligt det mönster som har redogjorts för i föregående avsnitt är det enkelt att utläsa att det är fråga om just en rätt att meddela föreskrifter. Det ligger annars nära till hands att bemyndigandena kan vara svåra att skilja från bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut. Gränsdragningsproblematiken mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut har behandlats i avsnitt 2.3.

Genom att alla bemyndiganden görs tydligare blir det också enklare att urskilja de bestämmelser som *inte* innebär bemyndiganden, t.ex. sådana som i stället ger en rätt att fatta förvaltningsbeslut. Utredningens inställning är dock att även bestämmelser som ger en rätt att fatta förvaltningsbeslut så långt det är möjligt ska vara tydligt och enhetligt utformade. På så sätt blir det enklare för exempelvis en högskola att se vilken typ av beslut som ska fattas. Detta sker lämpligen genom att orden *beslut* eller *besluta* används i lagtexten. Bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut ska alltså som utgångspunkt vara formulerade som "...*får besluta*..." eller "...*beslutar om*...".

I konsekvens med den angivna ståndpunkten bör orden *beslut* eller *besluta* som utgångspunkt inte användas när det är fråga om myndighetsbeslut som inte är förvaltningsbeslut. Det innebär att det ibland kan finnas anledning att formulera om bestämmelser som handlar om andra typer av avgöranden och då använda uttryck som inte leder tankarna till förvaltningsbeslut.

3.3 Reglernas placering

Utredningens förslag: Bestämmelser som ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter och fatta förvaltningsbeslut ska vara placerade i anslutning till de materiella reglerna i frågan.

Ibland samlas alla bemyndiganden i en författning under en egen rubrik. Ett sådant exempel är arbetsmiljölagen (1977:1160), där samtliga bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer finns i 4 kap., som också har rubriken "Bemyndiganden".

På förordningsnivå finns det också exempel på att bemyndiganden för en förvaltningsmyndighet finns i ett separat kapitel, t.ex. bemyndiganden för Boverket i 10 kap. plan- och byggförordningen (2011:338). Om bemyndigandena är omfattande, som de är i det valda exemplet, innebär det att kapitlet med bemyndiganden innehåller en stor mängd hänvisningar till de olika paragrafer i förordningen som behandlar det som bemyndigandena avser.

Det förekommer också att bemyndiganden för myndigheter ges i särskilda förordningar. Exempel på sådana är förordningen (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan och förordningen (2009:1175) med vissa bemyndiganden för Pensionsmyndigheten.

Den nuvarande systematiken i högskolelagen, högskoleförordningen och de övriga författningar på högskoleområdet som utredningen har gått igenom innebär i stället att eventuella bemyndiganden finns i anslutning till respektive materiell bestämmelse. Fördelen med den systematiken är att det är lättare att direkt utläsa i vilken mån regeringen eller högskolan har rätt att meddela föreskrifter i en viss fråga. Nackdelen är att det kan vara svårt att få en samlad bild av främst högskolornas föreskriftsrätt.

Utredningens bedömning är emellertid att fördelarna med den nuvarande systematiken överväger nackdelarna. I den mån nya bemyndiganden föreslås kommer dessa alltså i regel att vara placerade i eller i anslutning till den paragraf som reglerar frågan i övrigt.

För att i någon mån uppväga svårigheterna att överblicka omfattningen av högskolornas rätt att meddela föreskrifter redovisar utredningen i bilaga 2 en sammanställning över de bemyndiganden som utredningen föreslår att högskolorna ska ha. Det kunde vara lämpligt att en sådan sammanställning hålls offentlig och uppdateras när förändringar görs i högskolornas rätt att meddela föreskrifter. På så sätt skulle högskolorna på ett mycket enkelt sätt se vilken föreskriftsrätt de vid varje givet tillfälle har.

4 Bemyndiganden i högskolelagen

4.1 Frågor som redan innefattas av regeringens kompetens

Utredningens förslag: I de fall normgivningsbemyndiganden i högskolelagen rör frågor som redan ryms inom regeringens kompetens bör dessa ersättas av s.k. upplysningsbestämmelser.

I högskolelagen finns sex paragrafer som enligt den metod som har redogjorts för i avsnitt 3.1 verkar innehålla bemyndiganden för regeringen. Som framgått i avsnitt 2.4.1 har regeringen emellertid en omfattande självständig kompetens på högskoleområdet. Det finns därför anledning att ifrågasätta behovet av vissa befintliga bemyndiganden.

Regler om urval

I 4 kap. 3 § högskolelagen anges att om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande. Vidare anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval.

Bestämmelsen om att urval ska göras fanns i paragrafen redan när högskolelagen infördes. I samband med att regeringen föreslog nya urvalsregler fick den dock ett tillägg i form av ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om urval. Ändringen motiverades med att det vid paragrafens tillkomst endast förutsattes att regeringen skulle meddela verkställighetsföreskrifter (prop. 1995/96:184 s. 29).

Enligt utredningens bedömning ryms dock urvalsregler inom regeringens kompetens utan något särskilt bemyndigande. Bemyndigandet bör därför ersättas av en upplysningsbestämmelse.

Regler om disciplinåtgärder

I 4 kap. högskolelagen finns två paragrafer som reglerar avstängning av studenter. I 4 kap. 5 § anges att regeringen får meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter och i 4 kap. 6 § att regeringen i vissa fall får meddela föreskrifter om avskiljande tills vidare.

I förarbetena anges att de generella bemyndigandena i lagen är vida och i och för sig ger regeringen möjlighet att utfärda disciplinbestämmelser, t.ex. om avstängning. Det konstateras dock att det är lämpligt att direkt i lagen ange att påföljden avstängning har avsetts kunna förekomma (Prop. 1992/93:1 s. 90).

Utredningen har inte några invändningar mot bedömningen att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om avstängning. Däremot är utredningens bedömning att denna kompetens inte grundar sig på något generellt bemyndigande i högskolelagen, utan att kompetensen finns oavsett bemyndigande. Att avstängning över huvud taget tas upp som en disciplinpåföljd i högskolelagen innebär inte att riksdagen har lagstiftat på ett sätt som medför att bemyndigande krävs för att regeringen skulle kunna reglera frågan närmare. Bestämmelser om avstängning och avskiljande måste visserligen anses vara betungande för den som drabbas av sanktionerna och bemyndiganden skulle av den anledningen kunna behövas. Dessa bestämmelser ingår dock i ett regelverk som är gynnande eller neutralt och de betungande inslagen är så marginella att något bemyndigande inte behövs. Utredningens bedömning är alltså att något bemyndigande för regeringen inte krävs varken för att meddela föreskrifter om tillfällig avstängning eller om avskiljande tills vidare i de angivna fallen. I stället bör regeringens föreskriftsrätt framgå av upplysningsbestämmelser.

Ett generellt bemyndigande i högskolelagen

Ett generellt bemyndigande för regeringen finns i 5 kap. 6 § högskolelagen. Där anges nämligen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter angående högskolan.

Bestämmelsen har funnits i högskolelagen sedan lagen infördes 1993. Som kommer att behandlas närmare i följande avsnitt innebar den nu gällande högskolelagen en omfattande avreglering i förhåll-

ande till den tidigare högskolelagstiftningen. Tanken var att högskolelagen bara skulle uppta de centrala reglerna för universitet och högskolor samt vissa bestämmelser som betingades av konstitutionella skäl. Den aktuella paragrafen syftade till att göra klart att det fick ankomma på regeringen att ge det regelverk som därutöver var nödvändigt (Prop. 1992/93:1 s. 92).

Det finns inget som tyder på att det regelverk som åsyftas skulle vara något som egentligen ligger utanför regeringens egen kompetens. Avsikten med bestämmelsen har alltså inte varit att generellt bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter angående högskolan i ämnen som annars skulle ligga inom lagområdet.

Eftersom inget annat har kommit fram än att bestämmelsens syfte är att upplysa om att det kan finnas relevanta föreskrifter på annat håll bör paragrafen ändras genom att bemyndigandet ersätts av en upplysningsbestämmelse.

4.2 Regler som uttrycker högskolornas självbestämmande

4.2.1 Lärartjänster och behörighet till utbildning

Utifrån grundinställningen att universitet och högskolor ska ges så stort självbestämmande som möjligt skedde en avreglering av högskolelagstiftningen under 1993. I den högskolelag som då trädde i kraft fanns i jämförelse med tidigare högskolelagstiftning åtskilligt färre regler. Detta innebar att det på fler områden än tidigare lämnades öppet för högskolorna att själva besluta.

Högskolornas självbestämmanderätt kom också till direkt uttryck på vissa ställen i lagtexten. Två bestämmelser som inte hade någon motsvarighet i den äldre högskolelagstiftningen och som öppnade för högskolornas självbestämmande är 3 kap. 6 § och 4 kap. 2 §. Paragraferna har i stort sett samma lydelse som vid tillkomsten.

I 3 kap. 6 § anges att om inget annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen, bestämmer varje högskola själv vilka kategorier av lärare utöver professor och lektor som ska anställas där, samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av sådana lärare.

I förarbetena angavs att paragrafen öppnar möjlighet för regeringen att ge föreskrifter om vilka lärartjänster som ska finnas, samtidigt som den klargör att det står högskolorna fritt att inrätta

lärartjänster utöver dem som anges i lagen och i regeringens föreskrifter (prop. 1992/93:1 s. 87).

I 4 kap. 2 § anges att om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen till utbildningen.

Enligt motiven ges här en huvudregel om att det är respektive högskola som bestämmer behörighetskraven, samtidigt som bestämmelsen ger regeringen rätt att gå in med föreskrifter på området (prop. 1992/93:1 s. 89).

4.2.2 Högskolornas interna organisation

En statlig utredning tillsattes 2007 i syfte att öka universitetens och högskolornas självbestämmande samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera viktiga delar av verksamheten skulle tillgodoses. Utredningen, som antog namnet Autonomiutredningen, föreslog i sitt betänkande Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) en rad förändringar. När det gällde universitetens och högskolornas rättsliga status föreslogs att de skulle upphöra att vara statliga myndigheter och i stället ges en ny, offentligrättslig organisationsform. Inom ramen för denna nya organisationsform föreslogs sedan förändringar som skulle innebära att lärosätenas självständighet kunde öka.

Autonomiutredningen fick i många delar ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Utredningens förslag välkomnades särskilt när det gällde ett ökat beslutsutrymme för lärosätena vad gällde den interna organisationen.

Även regeringen instämde i att möjligheten att utforma den interna organisationen var ett område där ökad självständighet för universiteten och högskolorna var särskilt viktig. Regeringen valde dock att endast gå vidare med åtgärder som syftade till ökad frihet inom ramen för den gällande myndighetsformen (Prop. 2009/10:149 s. 30 f.).

Detta ledde bl.a. till att bestämmelserna i högskolelagen om fakultetsnämnder och särskilda organ upphörde att gälla. I stället fick 2 kap. 5 § högskolelagen en ny lydelse, som innebar att en högskola beslutar om sin interna organisation, om inte något annat är föreskrivet. Vid beslutsfattande ska dock vissa regler om akademisk kompetens och om studentinflytande gälla.

4.2.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: I den mån de bestämmelser som ger uttryck för högskolornas självbestämmande innebär normgivningsbemyndiganden för högskolorna ska dessa lyftas ut från högskolelagen och – i enlighet med principerna om delegation av normgivningsmakt – finnas på förordningsnivå. För att högskolornas självbestämmanderätt ska framgå av lagtexten införs det i stället upplysningar om att högskolornas regler om behörighetskrav och bedömningsgrunder för lärare och behörighetsvillkor för utbildning finns i högskolans egna föreskrifter.

Förbudet mot direktdelegation

Som vi sett i det föregående har högskolornas självbestämmanderätt varit en viktig princip både vid tillkomsten av nuvarande högskolelag och vid senare reformer. På några områden har detta också särskilt markerats genom att självbestämmanderätten fått komma till direkt uttryck i lagtexten. Vid läraranställningar och behörighet till utbildningar framgår det också uttryckligen av förarbetsuttalanden att paragrafernas syfte är att klargöra att högskolornas beslutanderätt är huvudregeln.

Frågan kompliceras dock av att självbestämmanderätten måste passa in i systemet för normgivning och delegation av normgivningsmakt. Det innebär att normgivningsmakt inte kan överlåtas till högskolorna direkt från riksdagen genom en lag (förbudet mot direktdelegation).

Behörighetskrav och bedömningsgrunder vid läraranställningar

Såväl regler om behörighetskrav och bedömningsgrunder vid anställning av lärare som regler om behörighetsvillkor för en utbildning utgör föreskrifter. Högskolorna kan därför inte härleda sin rätt att meddela föreskrifter i dessa ämnen direkt från bestämmelserna i 3 kap. 6 § och 4 kap. 2 §. Frågorna som sådana behöver dock inte regleras i lag och ett bemyndigande behöver inte heller finnas i lag. Bestämmelserna bör därför konstrueras om och bemyndigandena till högskolorna bör i stället ges i förordning.

Det kan dock förmodas att bestämmelserna särskilt har haft till syfte att markera högskolornas självbestämmanderätt i de frågor som regleras i paragraferna. Det är möjligen också så att det när bestämmelserna kom till var viktigt att självbestämmanderätten framgick av lag. Det kan därför finnas ett värde i att behålla en reglering i lagen som markerar högskolornas beslutanderätt, men som inte har de brister som nyss har beskrivits. Utredningen föreslår därför att det införs upplysningar i bestämmelserna som informerar om att föreskrifter om behörighetskrav och bedömningsgrunder för lärare och behörighetsvillkor för utbildning finns i högskolans egna föreskrifter. Eftersom högskolorna själva beslutar om sina föreskrifter så framgår därmed högskolornas beslutanderätt indirekt av lagtexten.

Enligt förarbetena ska bestämmelserna också ge regeringen en rätt att meddela föreskrifter. Någon sådan rätt behöver inte regeringen eftersom ämnena som behandlas i bestämmelserna faller under regeringens restkompetens. Med hänsyn till att bestämmelserna har formulerats om saknas det också skäl att i bestämmelserna upplysa om regeringens möjligheter att meddela föreskrifter.

Högskolornas interna organisation

När det gäller högskolornas interna organisation är myndighetsförordningen (2007:515) i och för sig tillämplig. En del av bestämmelserna i den förordningen ska dock inte tillämpas på högskolorna, vilket framgår av 1 kap. 5 § högskoleförordningen. Dit hör reglerna i 4 § om myndighetsledningens ansvar att besluta en arbetsordning. Det finns i dag inte någon bestämmelse i högskoleförordningen som ger högskolan rätt att besluta om organisationen. Däremot finns det i 2 kap. 2 § 8 högskoleförordningen en bestämmelse som pekar ut styrelsen när det gäller ansvaret för beslut om arbetsordningen. Enligt den bestämmelsen ska nämligen styrelsen besluta om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning.

Beslut om den interna organisationen utgör som framgår av bestämmelserna om arbetsordningens innehåll i många fall föreskrifter. Bestämmelsen i 2 kap 5 § högskolelagen, som ger generell beslutanderätt beträffande den interna organisationen innebär därför i

praktiken ett normgivningsbemyndigande för högskolorna. Ett sådant kan som tidigare konstaterats inte ges i lag.

Samtidigt kan det, som utredningen nyss varit inne på, förmodas vara principiellt viktigt att högskolornas självbestämmande framgår direkt av lagen. Om den nuvarande formuleringen i 2 kap. 5 § högskolelagen bara skulle ersättas av en upplysning om regeringens kompetens skulle den markeringen gå förlorad. Ambitionen är därför att högskolornas självbestämmande i fråga om organisationen ska framgå av lagtexten utan att det innebär en otillåten direktdelegation. Det kan enligt utredningen göras genom att paragrafen formuleras som en upplysning om förekomsten av föreskrifter som högskolorna själva har meddelat. Utredningen föreslår därför att 2 kap. 5 § högskolelagen ändras på det sättet. Bemyndigande för högskolorna för den interna organisationen ska i konsekvens med detta föras in i högskoleförordningen. Motsvarande bestämmelser för Sveriges lantbruksuniversitet och för Forsvarshögskolan behandlas i avsnitt 6.3 och 6.5.

4.3 Övriga bemyndiganden och upplysningsbestämmelser

Utredningens bedömning: Normgivningsbemyndigandena i 3 kap. 8 § och 5 kap. 5 § högskolelagen är lämpligt utformade. Detsamma gäller upplysningsbestämmelserna i 1 kap. 10 a och 12 §§, 2 kap. 8 och 9 §§, 3 kap. 2 § och 4 kap. 4–4 b §§ högskolelagen.

Utredningens förslag: Bemyndigandet i 1 kap. 11 § högskolelagen ska ersättas av en upplysningsbestämmelse.

I avsnitt 4.2 togs det upp ett par bemyndiganden för regeringen i frågor som redan ligger inom ramen för regeringens kompetens. Som konstaterades både där och i avsnitt 2.4.1 omfattar regeringens egen kompetens de flesta frågor inom utbildningsområdet.

Tillstånd att utfärda examina på forskarnivå

I 1 kap. 11 § tredje stycket högskolelagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd för universitet att utfärda examina på forskarnivå. Sådana föreskrifter ryms enligt utredningens bedömning normalt sett inom regeringens egen kompetens, och det är av den anledningen inte nödvändigt med något bemyndigande för regeringen.

Det skulle i och för sig kunna ifrågasättas om inte huvudregeln i paragrafens första stycke om att examina på forskarnivå får utfärdas vid universiteten innebär att riksdagen har lagstiftat på ett sådant sätt att eventuella tillståndskrav utgör en inskränkning i förhållande till lagstiftningen. Utredningens bedömning är dock att det är fråga om sådana utfyllande föreskrifter som regeringen har möjlighet att besluta om även när riksdagen har lagstiftat. Det har dock ansetts angeläget att i den situationen så tydligt som möjligt avgränsa den föreskriftsrätt som frånhänts regeringen genom att lagstiftning har skett. Det kan göras genom en upplysningsbestämmelse om i vilka avseenden lagstiftningen kan kompletteras med föreskrifter meddelade av regeringen. (Se om lagstiftningstekniken i prop. 2008/09:200 s. 378 f.).

Slutsatsen är alltså att det i 1 kap. 11 § högskolelagen inte bara är tillräckligt utan också nödvändigt med en upplysningsbestämmelse om de föreskrifter regeringen kan meddela med stöd av sin restkompetens.

Åligganden för kommunerna

Utanför regeringens kompetens ligger däremot bestämmelser som innebär åligganden för kommuner. Sådana bestämmelser hör i sin helhet till det område där regeringen kan meddela föreskrifter endast efter bemyndigande i lag.

I 5 kap. 5 § högskolelagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om organisationen av kommuners och landstings högskoleutbildning samt om kommuners och landstings befattning i övrigt med sådan utbildning. Enligt förarbetena ges i paragrafen befogenhet för regeringen att ålägga kommuner och landsting skyldigheter både när det gäller deras organisation av sitt högskoleväsende och i övrigt (prop. 1992/93:1 s. 92).

Ett bemyndigande för regeringen är alltså nödvändigt för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om organisationen av kommuners och landstings högskoleutbildning. Bemyndigandet är utformat efter gängse mönster.

En bestämmelse om förenade anställningar

I 3 kap. 8 § högskolelagen finns en specialregel om anställning av lärare, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en anställning som lärare vid en högskola ska vara förenad med en anställning som specialistutbildad läkare eller tandläkare eller med en annan anställning än som läkare vid en sådan sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning.

Arbetsrättsliga regler hör till civilrättens område och faller därigenom under det obligatoriska lagområdet. I det aktuella fallet rör bestämmelsen visserligen ett offentligt anställningsförhållande, vilket gör att man hamnar i gränslandet mot den offentliga rätten (Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl. Juristförlaget i Lund, 1999, s. 157 f.). Det är dock inte så klart att den aktuella bestämmelsen i sig är av offentligrättslig karaktär att den utan vidare kan hänföras till regeringens kompetens. Därför bedömer utredningen att ett bemyndigande är nödvändigt för att regeringen ska kunna meddela de aktuella föreskrifterna.

De tre bemyndiganden som nu har behandlats är formulerade på det sätt som har redogjorts för i avsnitt 3.1. De är alltså enligt utredningens bedömning lämpligt utformade.

Övriga upplysningsbestämmelser i högskolelagen

I högskolelagen finns också ett antal upplysningsbestämmelser om regeringens kompetens. Sådana finns i följande paragrafer.

1 kap. 10 a § ”Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas.”

1 kap. 12 § ”Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan.”

1 kap. 17 § ”Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om gemensamma examina.”

2 kap. 8 § ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vem som utser representanter för studenterna.”

2 kap. 9 § ”Regeringen meddelar särskilda föreskrifter om sammansättningen av styrelse vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan samt om en nämnd för forskning och utbildning vid Försvarshögskolan.”

3 kap. 2 § ”Regeringen meddelar föreskrifter om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av professorer och lektorer.”

4 kap. 4 § ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i de stater som anges i första stycket.”

4 kap. 4 a § ”Regeringen meddelar föreskrifter om att en högskola inte får ta emot en sökande som är studieavgiftsskyldig men inte har betalat studieavgift.”

4 kap. 4 b § ”Regeringen meddelar föreskrifter om avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter som har påbörjat utbildningen men inte betalar avgiften.”

Det kan noteras att det endast är i två av paragraferna, 2 kap. 8 § och 4 kap. 4 §, som det uttryckligen anges att regeringen också kan delegera föreskriftsrätt till en myndighet. I frågor som ligger inom regeringens kompetens finns denna möjlighet alltid, även utan särskild upplysning. Det kan ifrågasättas om tillägget i just de här paragraferna har någon särskild innebörd, särskilt som 4 kap. 4 § och 4 a–b §§ infördes vid samma tillfälle och ändå har olika utformning. Något särskilt syfte kan dock inte utläsas ur förarbetena till någon av paragraferna (se prop. 2009:10:65 s. 15 f. och 25 f. samt prop. 2009/10:149 s. 40 f.).

Visserligen är det önskvärt med enhetlighet i formuleringen av upplysningsbestämmelserna. Här är det dock fråga om en liten variation i upplysningarnas omfattning som får godtas. När det gäller upplysningsbestämmelserna i övrigt gör utredningen inte någon annan bedömning än att dessa är befogade och lämpligt utformade.

4.4 Bestämmelser som ger rätt att meddela förvaltningsbeslut

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i 1 kap. 12–15 §§ och 4 kap. 8 § högskolelagen som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut är lämpligt utformade.

Utredningens förslag: 1 kap 10 § högskolelagen ska förtydligas så att det klart framgår att det är fråga om förvaltningsbeslut.

Som togs upp i 3 kap. bör även bestämmelser som ger rätt att meddela förvaltningsbeslut vara tydligt och enhetligt formulerade.

I 1 kap. 10 § högskolelagen anges att kommuner och landsting får anordna högskolor endast med regeringens medgivande och att ett sådant medgivande kan begränsas till att avse enbart grundutbildning. Eftersom medgivandet riktar sig mot en kommun eller ett landsting är det fråga om ett förvaltningsbeslut och inte om föreskrifter. För att detta ska tydliggöras anser utredningen att ordet *medgivande* ska ersättas av ordet *beslut*.

Rätt att meddela förvaltningsbeslut följer också av 1 kap. 12–15 §§ och 4 kap. 8 § högskolelagen. Dessa bestämmelser är enligt utredningens bedömning lämpligt utformade.

4.5 Föreskrifter eller förvaltningsbeslut?

Utredningen förslag: Den sista meningen i 5 kap. 4 § högskolelagen ska ersättas av en upplysning om att det finns förordningsbestämmelser som reglerar vilken myndighet som beslutar om ersättnings storlek. I 1 kap. 8 § ska regeringens möjlighet att besluta om undantag ersättas av en upplysning om regeringens kompetens att meddela föreskrifter om undantag.

Ersättning till staten för viss utbildning

I avsnitt 2.3 diskuterades gränsdragningen mellan föreskrifter och förvaltningsbeslut. Som konstaterades där finns det inte någon absolut skiljelinje mellan dessa, men att föreskrifter måste ha en viss generell tillämpbarhet. Gränsdragningsfrågan aktualiseras när det

gäller 5 kap. 4 § högskolelagen. Bestämmelsen är placerad i ett kapitel som rubriceras ”särskilda föreskrifter” och gäller ersättning till staten för utbildning i de fall en högskola har tagit emot studenter till en högskoleutbildning som även anordnas av ett landsting.

I paragrafens andra stycke anges bl.a. att ersättningens storlek bestäms av regeringen eller den myndighet regeringen utser. Av paragrafens ordalydelse kan inte utläsas om avsikten är att regeringen eller den myndighet regeringen utser ska besluta i varje enskilt fall eller om det ska finnas generella regler för ersättningen. Ledning ges dock i förordningen om ersättning för statlig högskoleutbildning från landsting. Där anges i 2 § att Högskoleverket bestämmer hur stor ersättningen ska vara för varje termin under vilken studenten har deltagit i undervisning. Formuleringen där tyder på att beslutet tar sikte på enskilda fall och inte generell reglerar ersättningen. Det ligger därför närmast till hands att det handlar om förvaltningsbeslut. Det krävs därför inte något bemyndigande för att besluta om ersättningens storlek. Däremot bör paragrafen formuleras om.

Utredningen har inte som uppgift att materiellt ändra regelverket. När det gäller 5 kap. 4 § högskolelagen kan det dock knappast vara lämpligt att både regeringen och Högskoleverket ska ha möjlighet att fatta förvaltningsbeslut i samma fråga. Det handlar också om sådana detaljfrågor att det är naturligt att det är Högskoleverket som behandlar dem. Utredningen föreslår därför att sista meningen i paragrafen ersätts med en upplysningsbestämmelse som anger att det finns förordningsbestämmelser som reglerar vilken myndighet som beslutar om ersättningen.

Vissa undantag för konstnärlig utbildning

I 1 kap. 8 § första stycket högskolelagen anges att utbildning på grundnivå väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Vidare anges att regeringen får besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning. I andra och tredje styckena redogörs för vilka målen för utbildning på grundnivå ska vara.

Paragrafen reglerar alltså inte behörighetskrav som riktas mot studenterna, utan handlar om de förkunskaper hos studenterna som högskolorna ska ta sin utgångspunkt i när utbildningen anordnas.

Beslut om undantag från behörighetskraven skulle i det här fallet i och för sig kunna ha formen av ett förvaltningsbeslut som riktas mot den högskola som anordnar en konstnärlig utbildning. För den högskola som medges ett sådant undantag blir dock effekten att högskolan tillämpar undantaget gentemot studenterna i sina föreskrifter.

I praktiken skulle det innebära att högskolan hämtade sitt bemyndigande i ett förvaltningsbeslut. Som har nämnts i 2 kap. ska bemyndiganden från regeringen ges i förordning. Det leder till att även beslutet av regeringen bör ges i föreskriftsform.

Regeringen kan som utgångspunkt föreskriva om behörighetskrav för utbildningar liksom undantag från behörighetskraven utan något särskilt bemyndigande. Visserligen har frågan delvis reglerats genom lagstiftning, men precis som när det gäller eventuella krav på tillstånd att utfärda examina på forskarnivå i 1 kap. 11 § högskolelagen (se ovan i avsnitt 4.3) innebär det inte att regeringen därigenom förhindras att meddela de aktuella föreskrifterna. Däremot bör det även här göras en tydlig avgränsning av vad som har frånhänts regeringen genom att lagstiftning. Det kan lämpligen göras genom en upplysningsbestämmelse om regeringens (kvarvarande) kompetens.

Tillstånd att utfärda examina

I 1 kap. 12 § i lagen finns en bestämmelse som ger Högskoleverket rätt att besluta om tillstånd att utfärda examina. Det är självklart att ett sådant tillståndsbeslut är ett förvaltningsbeslut som riktar sig mot enskilda högskolor. När det gäller Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan har lagstiftaren i stället i andra stycket valt att ge tillstånden i förordningsform. Visserligen är det så att Högskoleverket inte har tillsyn över Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan och kan därmed inte heller fatta positiva eller negativa beslut om deras tillstånd. Det är trots det inte helt lyckat att olika beslutsformer används för olika högskolor. Man skulle kunna tänka sig att även regeringen fattar förvaltningsbeslut om tillstånd för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan på motsvarande sätt som Högskoleverket gör för övriga högskolor. Dessa typer av tillståndsbeslut som gäller för statliga myndigheter ligger dock i gränslandet mellan vad som ska regleras genom författning eller genom förvaltningsbeslut och det går inte

att säga att den ena beslutsformen från formella utgångspunkter skulle vara felaktig. Utredningen avstår därför från att lämna något förslag som tar sikte på 1 kap. 12 § högskolelagen.

5 Bemyndiganden i högskoleförordningen

5.1 Studentrepresentation vid beslutsfattande och beredning

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 2 kap. 14 § högskoleförordningen ska kompletteras så att högskolorna får rätt att såväl meddela föreskrifter om studentrepresentation som besluta om sådan rätt i enskilda fall.

Enligt 2 kap. 7 § högskolelagen har studenterna rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Bestämmelsen kompletteras av 2 kap. 14 § högskoleförordningen, där det finns bestämmelser om hur studentrepresentationen ska se ut i vissa fall. I övrigt anges det att högskolan själv beslutar om rätten till representation för studenterna.

Det förekommer att högskolor har generella riktlinjer om hur studentrepresentationen ska se ut. Det förekommer också att man bestämmer om studentrepresentationen inför beredning eller beslut i ett visst ärende. I det förstnämnda fallet är riktlinjerna att se som föreskrifter och i det sistnämnda är det fråga om ett förvaltningsbeslut.

Det innebär att 2 kap. 14 § högskoleförordningen ska kompletteras så att högskolorna får ett bemyndigande att meddela föreskrifter om studentrepresentation. Det bör göras tydligare att det också kan bli fråga om beslut i enskilda fall.

5.2 Anställning av lärare

Utredningens förslag: Högskolorna ska få uttryckliga bemyndiganden att meddela föreskrifter om bedömningsgrunder vid anställning av professorer och lektorer. I högskoleförordningen ska det också föras in bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om vilka kategorier av lärare, utöver professorer och lektorer, som ska anställas vid en högskola samt vilka behörighetskrav och bedömningsgrunder som gäller vid anställning av sådana lärare.

I 4 kap. högskoleförordningen finns bestämmelser om anställning av lärare. Där regleras bl.a. behörighet och bedömningsgrunder vid anställning av professorer och lektorer.

För professorer gäller enligt 4 kap. 3 § högskoleförordningen att den som har visat såväl vetenskaplig som pedagogisk skicklighet är behörig att anställas som professor inom annat än konstnärlig verksamhet. För konstnärlig verksamhet gäller i stället att såväl konstnärlig som pedagogisk skicklighet krävs för behörighet.

Graden av sådan skicklighet som är ett krav för behörighet ska sedan gälla som bedömningsgrund. Därvid ska prövningen av den pedagogiska skickligheten få lika stor omsorg som den vetenskapliga eller konstnärliga skickligheten. Slutligen anges det att varje högskola i övrigt bestämmer själv vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en professor.

Motsvarande bestämmelser vid anställning av lektorer finns i 4 kap. 4 § högskoleförordningen. Även där anges det att varje högskola i övrigt bestämmer vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställningen.

Behörighetskraven för professorer utgör föreskrifter. Detta har också konstaterats av Överklagandenämnden för högskolan (Beslut 2001-01-21 reg.nr 27-204-00 och 2009-09-18 reg.nr 27-1814-09), som i ärendena påpekade att fakulteternas egna riktlinjer för befordran i brist på bemyndiganden inte kunde ses som bindande föreskrifter om behörighetsvillkor utan endast vara hjälpmedel vid prövningen.

Som framgår av 4 kap. 3 och 4 §§ högskoleförordningen är bedömningsgrunderna sammanflätade med behörighetskraven, eftersom bedömningen ska göras på grundval av graden av skicklighet i de avseenden som krävs för behörighet. Det kan därför i praktiken

vara svårt att skilja de bedömningsgrunder som högskolorna får ställa upp från lokala bestämmelser om behörighetskrav som alltså inte är tillåtna. När det gäller bedömningsgrunderna är det dock uttalat att högskolorna själva får bestämma vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas utöver de som anges i förordningstexten.

Även bedömningsgrunder som ställs upp generellt och i förväg utgör föreskrifter. Det innebär att högskolornas möjlighet att bestämma vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas också är en rätt att meddela föreskrifter. Enligt utredningens uppfattning ska därför högskolorna ges uttryckliga bemyndiganden för bedömningsgrunderna.

I avsnitt 4.2.3 konstaterades att nuvarande lydelse av 3 kap. 6 § högskolelagen, som ger högskolorna möjlighet att själva bestämma över anställningen av andra kategorier lärare än professorer och lektorer, innebär en otillåten direktdelegation. Utredningens bedömning var att bemyndigande för högskolorna att meddela föreskrifter i den frågan skulle finnas på förordningsnivå. En lämplig placering för en sådan bestämmelse är i 4 kap. högskoleförordningen. Där ska det därför föras in bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om vilka kategorier av lärare, utöver professor och lektor, som ska anställas vid en högskola samt vilka behörighetskrav och bedömningsgrunder som gäller vid anställning av sådana lärare.

5.3 Föreskrifter i kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner

Utredningens förslag: Högskolorna ska få uttryckliga bemyndiganden att meddela de föreskrifter som ska tas in i kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner. I den mån andra bestämmelser tar upp frågor som högskolan får reglera genom föreskrifter i de aktuella dokumenten ska det i de bestämmelserna framgå var eventuella föreskrifter kan finnas. Då behövs det i regel inte några ytterligare bemyndiganden.

Bemyndiganden för kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner införs

Högskolornas ökade självständighet de senaste åren (se mer om detta i avsnitt 4.2) avspeglas bl.a. genom en minskad detaljreglering av utbildningen. Utgångspunkten är nu att endast vissa grundläggande bestämmelser om utbildningen ska finnas kvar i de förordningar som ansluter till högskolelagen (prop. 2009/10:49 s. 80 f.).

Till följd av detta har flera av bestämmelserna i 6 kap. högskoleförordningen ändrats. Kurs- och utbildningsplaner har dock ansetts vara viktiga styrdokument för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Att sådana ska finnas anges därför fortfarande i kapitlet. Däremot regleras det inte längre i detalj vad de ska innehålla.

De grundläggande kraven på en kursplan finns nu i 6 kap. 15 § högskoleförordningen, och innebär att det i kursplanen ska anges kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs.

I utbildningsplanen ska det enligt 6 kap. 17 § högskoleförordningen anges de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs.

Slutligen ska det för varje ämne som utbildning på forskarnivå anordnas i finnas en allmän studieplan. I den ska det enligt 6 kap. 27 § högskoleförordningen anges det huvudsakliga innehållet i utbildningen, krav på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs.

Kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner ska alltså ha ett innehåll som till stor del utgörs av föreskrifter. Här kan nämnas att exempelvis kursplanens föreskrifter om formerna för bedömning av studenternas prestationer, dvs. examinationen, är ett mycket centralt och ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt ämne för studenterna. Detsamma kan sägas om de särskilda behörighetsvillkoren för tillträde till grundläggande högskoleutbildning, vilket också har påtalats av Överklagandenämnden för högskolan (Beslut 2002-03-01 reg.nr 32-49-02). Det är därför angeläget att högskolorna har bemyndigande att meddela de nämnda föreskrifterna. Bemyndiganden för högskolorna bör därför föras in i 6 kap. 15, 17 och 27 §§ högskoleförordningen.

Frågan är om det medför några problem att ge högskolorna bemyndiganden som bara avser det som anges i paragraferna. Avsikten är ju att högskolorna ska ha uttryckliga bemyndiganden att med-

dela de föreskrifter som de gör i dag i kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner, inte att i praktiken begränsa deras rätt att meddela sådana föreskrifter. Samtliga de tre aktuella paragraferna omfattar emellertid ”de övriga föreskrifter som behövs”. Enligt utredningens bedömning är de därför utformade på ett sådant sätt att de föreskrifter som kan aktualiseras kommer att rymmas inom bemyndigandena. Det finns dock en risk att planerna blir alltför tyngda av en stor mängd föreskrifter och därmed också svåra att tillgodogöra sig. Att föreskrifterna ska vara behövliga innebär dock en naturlig gränsdragning gentemot föreskrifter som inte hör hemma i de aktuella dokumenten.

Det har från någon högskola framförts synpunkter på att omfattningen av de allmänna studieplanerna inte i tillräcklig mån täcker in högskolornas behov av att meddela föreskrifter som rör forskarutbildningen, och att många högskolor därför i praktiken använder sig av kursplaner även för sådan utbildning. Det ligger dock inte inom utredningsuppdraget att ta ställning till om högskolornas föreskriftsrätt ska utökas genom att regleringen av kursplaner även ska avse forskarnivå.

Det behövs inga särskilda bemyndiganden för behörighetskrav och bedömningsgrunder till utbildning

I 7 kap. högskoleförordningen finns det bestämmelser om tillträde till utbildningen. Dit hör bl.a. behörighetskrav, som är att se som föreskrifter. I 7 kap. 25 och 31 §§ ges det utrymme för högskolorna att utifrån bestämmelserna i paragrafen själva reglera vilka krav på särskild behörighet som ska gälla. Krav på särskild behörighet är sådana föreskrifter som ska tas in i kursplaner och utbildningsplaner. Eftersom högskolorna enligt utredningens bedömning ska få bemyndiganden att meddela de föreskrifter som ska finnas i kursplaner och utbildningsplaner kommer dessa också att omfatta behörighetskraven. Det finns inte skäl att ge högskolorna samma rätt på olika ställen och några särskilda bemyndiganden behöver därför inte ges i 7 kap. 25 och 31 §§. Däremot ska det i de paragraferna ges information om att högskolans krav ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen.

Här bör det också noteras att det i 4 kap. 2 § högskolelagen finns en bestämmelse som ger högskolorna rätt att bestämma vilka behörighetsvillkor som ska gälla för en utbildning. Utredningens be-

dömning beträffande den paragrafen (se avsnitt 4.2.3) var att den i sin nuvarande form innebär en otillåten direktdelegation och att motsvarande bemyndigande ska finnas på förordningsnivå. Enligt utredningens bedömning kommer bemyndiganden som omfattar föreskrifter i kurs- och utbildningsplanerna att täcka det som avses i 4 kap. 2 § högskolelagen.

När det gäller utbildning på forskarnivå finns motsvarande regler i 7 kap. 41 § högskoleförordningen. I paragrafen ges högskolorna ett utrymme att bestämma vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid provningen av förmågan att tillgodogöra sig utbildningen. Bedömningsgrunderna utgör sådana föreskrifter som ska finnas i den allmänna studieplanen och något bemyndigande utöver det som enligt utredningens uppfattning ska omfatta den allmänna studieplanen är alltså inte nödvändigt.

Reglerna om undantag från behörighetsvillkoren behöver dock delvis formuleras om

På delvis samma sätt förhåller det sig med de undantag från behörighetsvillkoren som högskolorna kan göra enligt 7 kap. 3 § högskoleförordningen, när det finns särskilda skäl. Sådana undantag kan göras både generellt i en kursplan och i enstaka fall gentemot en student. I det sistnämnda fallet kan beslutet prövas av Överklagandenämnden för högskolan. Paragrafen ska därför formuleras så att det tydligt framgår att det både kan handla om föreskrifter och om förvaltningsbeslut gentemot en enskild. En annan sak är att lämpligheten av att koppla föreskriftsrätt till ett krav på att särskilda skäl ska finnas kan ifrågasättas. Att stryka den förutsättningen ur bestämmelsen skulle dock innebära en materiell förändring som ligger utanför utredningens uppdrag.

Ett bemyndigande införs för områdesbehörigheter

Även om behörighetskrav i regel ska finnas i kursplanen eller utbildningsplanen är det osäkert om så alltid är fallet med de områdesbehörigheter som högskolan enligt 7 kap. 10 § högskoleförordningen har möjlighet att bestämma. För att inte riskera att högskolans bestämmanderätt minskar bör det finnas ett bemyndigande i den paragrafen.

Det behövs inget särskilt bemyndigande som tar sikte på reglerna om förtur

Slutligen ska något sägas om reglerna om förtur, som innebär avsteg från huvudreglerna om urval och platsfördelning. Enligt 7 kap. 17 § högskoleförordningen finns det möjlighet för högskolan att vid antagningen till en kurs ge förtur åt sökande som redan är studenter vid den högskolan. Av bestämmelsen framgår inte i vilken form högskolan ska avgöra om sådan förtur ska tillämpas. För en sökande till en kurs måste det anses rimligt att det på förhand står klart om högskolan tillämpar förtursregeln. Utredningen menar därför att eventuella möjligheter till förtur ska vara bestämda på förhand och således ha föreskriftsform. Det lämpligaste är också att förturen framgår av kursplanen. Eftersom föreskrifter om förtur kan sägas omfattas av nödvändiga föreskrifter i kursplanen behövs det inte något särskilt bemyndigande. Däremot ska det enligt utredningens bedömning framgå av paragrafen att det är en förutsättning att högskolan faktiskt har meddelat föreskrifter om förtur och att dessa finns i kursplanen.

5.4 Anmälan till utbildningen

Utredningens förslag: Högskolorna ska ha bemyndigande att meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning ska göras.

Den som vill bli antagen till en utbildning ska anmäla det på visst sätt och inom viss tid. Detta regleras i 7 kap. 4 § högskoleförordningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och i 7 kap. 37 § högskoleförordningen för utbildning på forskarnivå. I båda paragraferna anges att anmälan ska göras inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer. Det framgår alltså att högskolan själv kan råda över anmälningssättet och tiden.

Även om respektive högskola bestämmer över sin antagning hanteras den för de flesta högskolor i praktiken av Verket för högskoleservice, VHS. Det är en avgiftsfinansierad myndighet under utbildningsdepartementet, som på uppdrag av universitet och högskolor genomför antagningar till högre utbildning via sin e-tjänst. VHS ansvarar bl.a. för webbplatsen www.antagning.se (tidigare fanns tjänsten på www.studera.nu, men på den webbplatsen finns nu

uteslutande studieinformation). På webbplatsen publiceras informationen om när ansökan senast ska skickas in. Ansökan kan sedan göras elektroniskt eller genom att använda en speciell blankett som VHS tillhandahåller. Eftersom ansökningarna samordnas i nationella antagningsomgångar gäller samma dag som sista ansökningsdag för alla högskolor som VHS sköter antagningen för.

VHS hantering innebär inte något hinder för högskolan att därutöver anta studenter, exempelvis när det finns lediga platser. I de lägena finns det heller inte någon skyldighet för högskolan att beakta något sista datum för anmälan.

Att VHS i praktiken hanterar ansökningarna till de olika högskolorna och att det sker på ett standardiserat sätt innebär inte att ansökningsförfarandet kan vara helt oregrerat. Visserligen skulle det vara möjligt att i förordningstexten knyta an till den praktiska hanteringen och ange att tid och ordning för ansökan ska framgå av exempelvis den webbplats som VHS tillhandahåller. Det räcker dock inte att ge uppgift om var den aktuella informationen finns att tillgå, det måste också finnas ett bakomliggande beslut som slår fast tiden och ordningen för ansökan. Dessutom ska det noteras att VHS faktiskt inte hanterar alla ansökningar, och att det måste finnas ett regelsystem som slår fast hur exempelvis ansökningstiden ska bestämmas även för utbildningar som ligger utanför VHS hantering.

En möjlighet är att koppla ansökningstiden och ordningen för ansökan till antagningsordningen. Det är ett dokument som regleras i 6 kap. 3 § högskoleförordningen. Där anges att högskolan ska se till att en antagningsordning finns tillgänglig och att det i den ska tas in de föreskrifter som högskolan tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning och om hur beslut fattas och överklagas.

Det finns dock en skillnad när det gäller antagningsordningen och andra centrala dokument, exempelvis kursplaner och utbildningsplaner. De senare innehåller nämligen uteslutande högskolans egna föreskrifter, och enligt utredningens bedömning (se avsnitt 5.3) är det därför naturligt att koppla högskolornas föreskriftsrätt till dokumenten i de frågor som ska tas in där. Antagningsordningen ska däremot innehålla de föreskrifter högskolan *tillämpar*, vilket omfattar även föreskrifter som har meddelats på en högre nivå.

Det är i praktiken en märklig ordning att högskolorna ska ha rätt att bestämma tid och sätt för anmälningsförfarandet när det i stora delar sköts standardiserat för hela landet. Högskolornas faktiska möjligheter att fritt bestämma i dessa frågor är därför starkt be-

skuren. Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta om den nuvarande ordningen ska behållas. Ett tänkbart alternativ är att föreskrifter om anmälan meddelas av en central myndighet och att högskolorna får meddela föreskrifter bara för det förfarande som inte sköts av VHS. Utredningen har dock inte till uppgift att föreslå materiella ändringar av regelverket och lämnar därför inte något förslag i den delen.

Utredningens bedömning är i stället, med de förutsättningar som nuvarande reglering ger, att det är lämpligare att högskolorna i 7 kap. 4 respektive 37 §§ får separata bemyndiganden att meddela föreskrifter om inom vilken tid och i vilken ordning ansökan ska ske. Det kan noteras att den konstruktionen finns i 9 § förordningen (2005:568) om särskild utbildning av lärare i yrkesämnen. En sådan ordning hindrar inte att VHS hanterar merparten av ansökningarna på samma sätt som sker i dag. När högskolorna meddelar föreskrifter i ämnet har de naturligtvis också möjlighet att föreskriva att de kan medge undantag från reglerna för att på så sätt i efterhand kunna anta studenter till eventuella tomma platser.

5.5 Urval

Utredningens förslag: Högskolorna ska ha bemyndiganden att meddela vissa föreskrifter om urval, urvalsgrunder och platsfördelning.

I avsnitt 5.3 behandlades möjligheten för högskolan att vid urval ge förtur till studenter vid den egna högskolan. Även flera av de övriga urvalsreglerna innebär att högskolorna meddelar föreskrifter.

För utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare är urvalsgrunderna vanligtvis betyg och resultat på högskoleprovet. Enligt 7 kap. 23 § högskoleförordningen får dock högskolan i viss utsträckning bestämma urvalsgrunder bestående i andra särskilda prov än högskoleprovet, kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen eller andra för utbildningen sakliga omständigheter. Högskolans urvalsgrunder är att se som föreskrifter och högskolorna bör alltså ha ett bemyndigande som omfattar detta.

När platsfördelningen sedan sker ska platserna fördelas i enlighet med 7 kap. 13 § högskoleförordningen. Där anges att minst en

tredjedel av platserna ska fördelas på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av resultatet från högskoleprovet. Högst en tredjedel får fördelas på de av högskolan enligt 7 kap. 23 § bestämda urvalsgrunderna. För konstnärliga utbildningar får dock högskolan enligt 7 kap. 14 § högskoleförordningen fördela samtliga platser på grundval av sådana särskilda prov som avses i 7 kap. 23 §.

Högskoleförordningens regler om platsfördelning ger alltså högskolorna ett utrymme att bestämma om platsfördelningen inom ramen för reglerna i förordningen. Hur högskolorna väljer att använda detta utrymme måste dock avgöras på något sätt. Det rimliga är att högskolorna på förhand slår fast hur platsfördelningen till en utbildning ska se ut. I sådana fall får högskolans regler om platsfördelning karaktären av föreskrifter. Högskolorna ska därför ha bemyndigande att meddela föreskrifter angående platsfördelningen.

Motsvarande regler för utbildning som vänder sig till andra än nybörjare finns i 7 kap. 26 § högskoleförordningen. I paragrafen anges vilka urvalsgrunderna är samt att högskolan får bestämma vilka urvalsgrunder som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras. Paragrafen ska kompletteras med ett bemyndigande för högskolorna att meddela föreskrifter om urvalsgrunderna och platsfördelningen.

5.6 Betyg

Utredningens förslag: Högskolorna ska ha uttryckliga bemyndiganden att meddela föreskrifter om undantag från kravet att betyg ska sättas på en genomgången kurs.

I 6 kap. 18 § högskoleförordningen anges att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver något annat. Det finns vidare ett bemyndigande för högskolan att föreskriva vilket betygssystem som ska användas. Något uttryckligt bemyndigande för högskolan att föreskriva om undantag från kravet på betygssättning av en genomgången kurs finns däremot inte. Bemyndigandet i paragrafen bör därför kompletteras så att det omfattar även detta.

Det kan noteras att det av paragrafens nuvarande ordalydelse inte framgår om ”annat” syftar på kravet på att betyg ska sättas eller att betyget ska sättas på en *genomgången* kurs. Båda situationerna kan aktualiseras, även om det förstnämnda fallet är det vanligaste. Det

kan dock inte uteslutas att det uppkommer exempelvis en fråga om möjligheten att underkänna en student trots att han eller hon ännu inte fullföljt hela kursen. Frågan är då om det behövs ett förtydligande på den punkten. Ett bemyndigande som tydligt pekar ut om föreskriftsrätten ska avse båda situationerna eller bara den förstnämnda skulle dock innebära en begränsning av högskolornas möjlighet att bestämma om betygssättningen i förhållande till vad som gäller i praktiken i dag. Då det inte kan anses ligga inom utredningens uppdrag att ta ställning till en eventuell sådan begränsning föreslår utredningen att bemyndigandet formuleras med den nuvarande lydelsen som utgångspunkt.

Betyg för utbildning på forskarnivå regleras särskilt. I 6 kap. 35 § anges att högskolan får meddela föreskrifter om det betygssystem som ska användas och om disputationen och betygssättningen i övrigt. Av bemyndigandet framgår alltså klart att högskolan får föreskriva om ett eget betygssystem. Det kan därför framstå som förvillande att föreskriftsrätten också nämns i 6 kap. 32 §, där det anges att prov som ingår i utbildning på forskarnivå ska bedömas enligt det betygssystem som högskolan föreskriver. Utredningen föreslår därför att föreskriftsrätten endast ska tas upp i 35 § och att det i 32 § bara ska anges att proven ska bedömas enligt högskolans betygssystem.

5.7 Föreskrifter om antal prov m.m.

Utredningens förslag: Högskolorna ska få uttryckliga bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsning av det antal tillfällen som en student får genomgå prov för att få godkänt resultat.

I 6 kap. 21 § anges en miniminivå för det antal tillfällen som en student får genomgå prov för att få godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs. En högskola som begränsar antalet tillfällen ska nämligen enligt paragrafen bestämma antalet till minst fem. Av paragrafen framgår det endast indirekt att högskolorna får begränsa antalet tillfällen, något som innebär att högskolan meddelar föreskrifter.

Om begränsningen av antalet tillfällen sker per kurs görs det inom ramen för kursplanen. I sådana fall omfattas begränsningen av hög-

skolornas rätt att meddela föreskrifter i kursplanen (se avsnitt 5.3). Det kan också förekomma att en högskola mer generellt begränsar antalet tillfällen som en student får genomgå prov. I det fallet krävs ett särskilt bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om begränsningen av antalet prov. För att inte utesluta det senare fallet föreslår utredningen att paragrafen kompletteras med ett bemyndigande för högskolorna att begränsa antalet provtillfällen.

Andra stycket handlar om begränsning av antalet praktik- eller motsvarande utbildningsperioder. Genomgången praktik eller motsvarande utbildning kan vara en förutsättning för godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs. Eftersom momentet är kopplat till en kurs förutsätts att eventuella begränsningar av antalet praktik- eller motsvarande utbildningstillfällen sker inom kursplanen. Därför krävs det i det fallet inte något särskilt bemyndigande för högskolan att göra begränsningen.

5.8 Föreskrifter som ska tas in i arbetsordningen

Utredningens förslag: I högskoleförordningen ska det finnas ett uttryckligt bemyndigande för högskolorna att meddela de föreskrifter som enligt 2 kap. 2 § 10 ska finnas i arbetsordningen.

Som redogjorts för i avsnitt 4.2.3 ska inte myndighetsförordningens bestämmelser om bl.a. arbetsordning tillämpas för högskolorna. I stället regleras arbetsordningen i 2 kap. 2 § högskoleförordningen. Enligt den paragrafen ska styrelsen för en högskola besluta bl.a. om en arbetsordning med viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning.

Bestämmelsen pekar alltså ut styrelsen som beslutsorgan i de nämnda frågorna. Det finns däremot inte någon bestämmelse som ger högskolorna rätt att meddela de aktuella föreskrifterna.

I föregående kapitel togs det upp att högskolorna i 2 kap. 5 § högskolelagen getts en generell beslutanderätt för den interna organisationen. Slutsatsen var då att en sådan rätt innebär en rätt att meddela föreskrifter, och det konstaterades att normgivningsbemyndiganden inte kan ges till högskolorna genom lag. Utredningens förslag var att den bestämmelsen skulle lyftas ut ur högskolelagen

och ersättas av en upplysningsbestämmelse beträffande regeringens kompetens. Bemyndiganden för högskolorna ska i stället finnas i högskoleförordningen.

Det bemyndigande som ska finnas för högskolorna för den interna organisationen bör i vart fall omfatta samtliga de frågor som enligt 2 kap. 2 § ska regleras i arbetsordningen. Ett sådant bemyndigande passar lagtekniskt sett bäst in i det inledande kapitlet.

5.9 Övriga bestämmelser som innebär att högskolorna meddelar föreskrifter

I avsnitt 5.4 behandlades föreskrifter i kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner. Där konstaterades att krav på särskild behörighet som ställs upp för en utbildning utgör föreskrifter. I den mån högskolorna ska ha möjlighet att ställa upp sådana krav krävs alltså bemyndiganden. Eftersom kraven på särskild behörighet ska anges i kurs- eller utbildningsplanen var utredningens bedömning i den delen att det är lämpligt med bemyndiganden som omfattar innehållet i de dokumenten.

En bestämmelse som då blir lite besvärlig att passa in i systematiken är 7 kap. 11 § högskoleförordningen. Där anges att Högskoleverket, om det finns särskilda skäl, får medge att högskolan för en viss utbildning ställer upp andra krav enligt 8 § (där det redogörs för vad kraven på särskild behörighet får avse) än de som följer av den områdesbehörighet som behövs för den utbildningen. Ett sådant medgivande ges i form av ett beslut från Högskoleverket som riktas mot en viss högskola.

När det gäller områdesbehörigheter har Högskoleverket ett bemyndigande i 7 kap. 9 a §, och det är alltså utifrån detta som Högskoleverket kan medge undantag. Samtidigt innebär ju högskolornas behörighetskrav att högskolorna meddelar föreskrifter. Om det är fråga om behörighetskrav som förs in i kurs- eller utbildningsplaner har frågan om formell behörighet att meddela föreskrifterna lösts i och med utredningens förslag om bemyndigande som omfattar detta. Samtidigt är det en underlig konstruktion om föreskrifterna skulle kunna meddelas endast efter beslut från Högskoleverket. I praktiken skulle man alltså kunna tänka sig att systemet innebär att högskolan ansöker hos Högskoleverket om att få meddela vissa föreskrifter. Högskoleverket skulle därefter meddela ett förvaltningsbeslut med ett positivt eller negativt svar. Om svaret är

positivt skulle högskolan få meddela föreskrifter. En sådan lösning är knappast förenlig med principerna för fördelning av normgivningsmakt. Det kan också ifrågasättas om inte lösningen strider mot grunderna för 8 kap. 1 § andra stycket regeringsformen i och med att bemyndigandet i praktiken bara får utnyttjas efter ett förvaltningsbeslut. Under alla förhållanden är metoden inte lämplig.

Det ligger inte inom ramen för utredningen att närmare gå in på frågan om uppgiftsfördelningen mellan Högskoleverket och högskolorna när det gäller områdesbehörigheter. I och med att den formella behörigheten för högskolorna att meddela föreskrifterna i kurs- och utbildningsplanerna finns i utredningens förslag avstår utredningen från att lämna något ytterligare förslag när det gäller 7 kap. 11 högskoleförordningen. Utredningen vill dock uppmärksamma regeringen på de formella problem som finns med den lösning som har valts i 7 kap. 11 § högskoleförordningen.

5.10 Bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut

Utredningens förslag: Några bestämmelser i högskoleförordningen som ger högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut ska formuleras om så att det klart framgår att det handlar om förvaltningsbeslut. I de fall det inte är fråga om förvaltningsbeslut ska ordet beslut i paragraferna ersättas av något annat uttryck.

I enlighet med utredningens överväganden när det gäller utformningen av bemyndiganden och bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut finns det anledning att titta närmare på några bestämmelser i högskoleförordningen.

Enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen ska högskolan pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräkande. Enligt utredningens bedömning bör det i bestämmelsen anges inte bara att en prövning ska ske utan också att högskolan ska *besluta* om tillgodoräkande kan ske.

En central typ av förvaltningsbeslut som högskolan fattar gäller utfärdande av examen. I dag tar 6 kap. 9 § högskoleförordningen endast sikte på examensbeviset, och det är högskolans beslut att utfärda eller inte utfärda själva examensbeviset som får överklagas med stöd av 12 kap. 2 § högskoleförordningen. För att tydliggöra

att utfärdande av beviset innebär ett förvaltningsbeslut anser utredningen att examensbevis i paragrafen bör definieras som ett beslut av högskolan om att en student uppfyller kraven för en examen.

Även när det gäller kursbevis, som behandlas i 6 kap. 20 § högskoleförordningen, bör det tydligare framgå att det är fråga om förvaltningsbeslut.

Det är mer tveksamt om det beslut som omnämns i 4 kap. 2 § högskoleförordningen är ett förvaltningsbeslut, nämligen att en anställning som professor eller lektor vid högskolan ska vara förenad med en anställning vid en sjukvårdsenhet som är upplåten för medicinsk utbildning och forskning. Om det rör sig om ett förvaltningsbeslut är det i vart fall inte riktat mot någon enskild. Snarare hänger det samman med medelstilldelningen inom högskolan. Ordet beslut ska därför utmönstras ur paragrafen och ersättas av ett mer neutralt uttryck.

Ett liknande fall finns i 6 kap. 25 § högskoleförordningen. Där anges att ett universitet och en högskola som får utfärda examina på forskarnivå ska besluta om ämnen som utbildning på forskarnivå ska anordnas i. Trots ordalydelsen är det inte fråga om något förvaltningsbeslut av högskolan. Möjligen kan man tolka innebörden av beslutet som att högskolan meddelar någon typ av interna föreskrifter. I sådana fall skulle det ha krävts ett bemyndigande i paragrafen. Utredningens bedömning är dock att det inte handlar om varken förvaltningsbeslut eller föreskrifter. I stället ligger det närmast till hands att tolka innebörden av paragrafen som en information om att det inte är någon annan än högskolan som avgör vilka ämnen utbildningen ska anordnas i. Även här föreslår utredningen därför att ordet beslut ersätts av ett annat uttryck i paragrafen.

Högskolan har enligt 7 kap. 16 och 27 §§ högskoleförordningen möjlighet att i enstaka fall göra avsteg från reglerna i 12 och 13 respektive 26 §§ om urvalsgrunder och platsfördelning. Bestämmelserna ska formuleras så att det blir tydligt att det är fråga om beslut om undantag i enstaka fall.

Detsamma gäller de beslut om undantag som högskolan enligt 7 kap. 28 och 39 §§ kan göra beträffande kraven på grundläggande behörighet till en utbildning på avancerad nivå respektive forskarnivå.

I 10 kap. högskoleförordningen, som uteslutande handlar om förvaltningsbeslut i form av disciplinära åtgärder, finns i 12 § en bestämmelse om när avstängningsbeslut ska tillämpas. Utredningen

föreslår att ordet föreskrivs vad avser beslutets innehåll byts ut mot ordet anges.

Avslutningsvis ska också nämnas att några bestämmelser i högskolelagen som också innefattar en rätt att fatta förvaltningsbeslut har tagits upp och behandlats i andra sammanhang. Det gäller 2 kap. 14 § om studentrepresentation vid beslutsfattande och beredning (avsnitt 5.1) och 7 kap. 3 § om undantag från behörighetsvillkor (avsnitt 5.3).

5.11 Examensordningen

Utredningens förslag: Examensordningen ska kompletteras med bemyndiganden för högskolan att meddela föreskrifter om vilka inriktningar som ska finnas för en examen, vilka för- och efterled som ska användas i en examensbenämning och om översättningen av de för- och efterled som högskolan använder.

Till högskoleförordningen finns fyra bilagor. Bilaga 2 benämns Examensordning och innehåller bestämmelser om vilka examina som får avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. De examina som får avläggas har en examensbenämning, som består av en examen enligt vad som anges i bilagan samt ett för- och/eller efterled som högskolan bestämmer. I vissa fall ska högskolan också bestämma en inriktning.

För utbildningsprogram är frågan okomplicerad. Examensbenämningen inklusive inriktning och eventuella för- och efterled framgår då av utbildningsplanen. Enligt utredningens bedömning när det gäller utbildningsplaner (se avsnitt 5.3) ska högskolan ha bemyndigande att meddela de nödvändiga föreskrifterna i planen.

Lite mer komplicerat blir det om det handlar om en examen som består av fristående kurser. Om högskolan på förhand har ställt upp regler om att bara examina med viss benämning och viss inriktning kan utfärdas är det fråga om föreskrifter. I så fall krävs det bemyndigande för högskolorna att bestämma om inriktning samt för- och efterled.

När det gäller översättning av examensbenämningar finns ett bemyndigande för Högskoleverket att meddela föreskrifter om översättningen av examina till engelska. För övriga språk gäller att högskolan får besluta om översättningen av examen i examensbeviset.

Den konstruktionen torde inte vara särskilt problematisk, eftersom högskolans översättning då sker i samband med beslutet utfärda en examen. Däremot anges det också att högskolan beslutar om översättningen av de för- och efterled som högskolan använder. Enligt utredningens bedömning finns det inte skäl att se annorlunda på för- och efterleden än de andra delarna av examensbenämningen. Det innebär att det krävs ett bemyndigande för högskolan i den delen på samma sätt som Högskoleverket har när det gäller översättningen av examen till engelska.

I Examensordningens förteckning över examina anges det genomgående beträffande omfattningen av en examen att högskolan bestämmer inriktningen. Det anges vidare att det för en examen med viss inriktning ska gälla preciserade krav som varje högskola själv bestämmer inom ramen för de krav som anges i examensbeskrivningen. I enlighet med vad som tidigare anfördes kan inriktningen på en examen vara en form av föreskrifter. Även kraven för en examen utgör föreskrifter. I enlighet med den bedömningen ska det också finnas bemyndiganden för högskolorna som omfattar inriktningen och de preciserade kraven. Detta är dock frågor som rimligtvis ska regleras i kursplaner och utbildningsplaner. De bemyndiganden som utredningen föreslår vad avser innehållet i dessa planer omfattar därför även det som anges i examensbeskrivningarna. I stället bör det av examensbeskrivningarna framgå att inriktningen och de preciserade kraven framgår av kursplaner och utbildningsplaner.

Utredningens förslag till ändring i examensbeskrivningarna omfattar samtliga ställen där de nu behandlade formuleringarna finns. Examensordningen omfattar ett stort antal examina och den föreslagna ändringen återkommer på åtskilliga ställen. För att inte i onödan tynga författningsförslaget tas bara den första examensbeskrivningen i bilagan upp. Avsikten är dock att ändringarna ska göras genomgående i bilagan.

6 Bemyndiganden i några andra författningar

6.1 Inledning

Som konstaterades i 1 kap. finns det inte utrymme inom ramen för den här utredningen att gå igenom alla författningar som kan innehålla bestämmelser som ger högskolor rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut.

De två föregående kapitlen har relativt ingående behandlat bemyndiganden i högskolelagen respektive högskoleförordningen. Det finns också andra författningar som reglerar utbildningar vid högskolor. Många av de frågor som har tagits upp främst vid genomgången av högskoleförordningen har aktualitet även för dessa författningar. I flera av dem finns nämligen liknande bestämmelser. Det innebär att de resonemang som har förts kring vilka beslut av högskolorna som innebär att de meddelar föreskrifter och i vilken mån bemyndiganden krävs kan tillämpas på motsvarande frågor i dessa författningar. En lika grundlig genomgång som den som gjorts för högskolelagen och högskoleförordningen är därför inte nödvändig. I det här kapitlet kommer utredningen alltså att mer översiktligt ta upp bemyndiganden i några författningar som reglerar utbildningar vid högskolor.

Det kan nämnas att det finns några förordningar för speciella utbildningar som anordnas under en viss tidsperiod. De för utredningen aktuella bestämmelserna – det kan exempelvis gälla urvalsregler eller föreskrifter om när och hur anmälan till utbildningen ska göras – är då ibland överspelade även om författningen i och för sig gäller och andra bestämmelser i den fortfarande tillämpas. Det finns också förordningsbestämmelser som nu är tillämpliga men som kommer att ha förlorat sin aktualitet när utredningens författningsförslag kan beräknas träda i kraft. Dessa författningar lämnas helt utanför utredningens framställning.

6.2 Lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

Utredningens förslag: Bemyndigandet i 19 § lagen om yrkeshögskolan ska ersättas av en upplysningsbestämmelse. Bemyndigandena i 2 kap. 7 och 9 §§ förordningen om yrkeshögskolan ska formuleras om.

Utredningens bedömning: Bemyndigandena i 1 kap. 2 § samt 2 kap. 8 och 17 §§ förordningen om yrkeshögskolan är lämpligt utformade. Detsamma gäller den beslutade lydelsen av 3 kap. 1 § som träder i kraft den 1 januari 2013. De bestämmelser i lagen och förordningen som ger Myndigheten för yrkeshögskolan rätt att fatta förvaltningsbeslut är lämpligt utformade.

Lagen om yrkeshögskolan innehåller ett flertal upplysningar om regeringens kompetens att meddela föreskrifter i olika frågor. Det kan noteras att 17 § innehåller en upplysning om regeringens kompetens att meddela föreskrifter om urval. Detta överensstämmer med utredningens bedömning att bemyndigandet i 4 kap. 3 § högskolelagen beträffande föreskrifter om urval ska ersättas av en upplysningsbestämmelse (se avsnitt 4.1).

Det finns också två bemyndiganden för regeringen; i 11 § beträffande föreskrifter om avgifter för uppdragsutbildning och i 19 § beträffande ytterligare föreskrifter om avskiljande av studenter. I det sistnämnda fallet kan bemyndigandet dock ifrågasättas. Som också framgick i avsnitt 4.1 ligger föreskrifter om avskiljande enligt utredningens bedömning inom ramen för regeringens egen kompetens. Visserligen regleras avskiljandet delvis genom lag i paragrafens första och andra stycken, vilket innebär att regeringens kompetens begränsas något. Det medför dock inte att regeringen är förhindrad att meddela utfyllande föreskrifter (se avsnitt 4.3 för ett mer utförligt resonemang om en sådan situation). Användningen av ordet ”ytterligare” talar också för att det som åsyftas är just utfyllande föreskrifter. Bemyndigandet ska i sådana fall ersättas av en upplysningsbestämmelse.

I 1 kap. 2 § förordningen om yrkeshögskolan finns ett bemyndigande för Myndigheten för yrkeshögskolan att meddela föreskrifter om den ansökan som ska ges in till myndigheten om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan. Bemyndigandet är korrekt utformat.

I 2 kap. 7 § förordningen om yrkeshögskolan anges att det för varje utbildning ska finnas en utbildningsplan, och i 9 § att det för varje kurs ska finnas en kursplan. I paragraferna regleras också utbildningsplanens respektive kursplanens innehåll. Det finns också bemyndiganden för Myndigheten för yrkeshögskolan att meddela föreskrifter om utbildningsplanen respektive kursplanen.

Utredningen har i anslutning till högskoleförordningens regler om utbildningsplaner och kursplaner gjort bedömningen att planernas innehåll till stora delar utgörs av föreskrifter och att högskolorna därför ska ha bemyndiganden som täcker planernas innehåll (se avsnitt 5.3). Även i de här paragraferna har bemyndiganden ansetts behövliga. Utredningens bedömning är dock att bemyndigandenas nuvarande omfattning kan ifrågasättas. Med den nuvarande utformningen saknas det nämligen uttryckliga bemyndiganden som tar sikte på planernas innehåll.

Eftersom Myndigheten för yrkeshögskolan inte är en högskola kan det visserligen ifrågasättas om det ligger inom ramen för utredningsuppdraget att föreslå en sådan ändring. Myndigheten för yrkeshögskolan har dock i uppdrag att ansvara för frågor som rör utbildningar inom yrkeshögskolan, och har i den aktuella frågan samma funktion som en högskola. Det är även rimligt att bemyndiganden som gäller samma typ av frågor så långt det är möjligt får en likalydande formulering i olika författningar. De befintliga bemyndigandena i 2 kap. 7 och 9 §§ förordningen om yrkeshögskolan bör därför formuleras om.

I 2 kap. 8 och 17 §§ förordningen för yrkeshögskolan finns ytterligare bemyndiganden för Myndigheten för yrkeshögskolan. Det gäller föreskrifter om vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som alla studerande ska ha uppnått vid utbildningens slut respektive föreskrifter som behövs för att säkerställa likvärdighet när det gäller betyg, examensarbete samt examens- och utbildningsbevis. Dessa bemyndiganden är enligt utredningens bedömning lämpligt utformade. Detsamma gäller bemyndigandet i den beslutade lydelsen av 3 kap. 1 § som träder i kraft den 1 januari 2013. Det bemyndigandet gäller föreskrifter om behörighetskrav.

Både lagen och förordningen om yrkeshögskolan innehåller en del bestämmelser som ger Myndigheten för yrkeshögskolan rätt att fatta förvaltningsbeslut. I 7 kap. lagen om yrkeshögskolan anges att myndigheten beslutar om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan och hur många platser utbildningen i så fall ska omfatta. I 1 kap.

förordningen om yrkeshögskolan finns under rubrikerna ”Beslut” och ”Återkallande” några bestämmelser som närmare reglerar nyss nämnda beslut. De är enligt utredningens bedömning lämpligt utformade. Detsamma gäller de bestämmelser i 5 kap. förordningen om yrkeshögskolan som reglerar beslut om statlig finansiering.

När det gäller examens- och utbildningsbevis, som regleras i 2 kap. 15 och 16 §§ förordningen om yrkeshögskolan är det däremot inte tydligt att det handlar om förvaltningsbeslut (jfr förslaget till ändring av 6 kap. 9 och 20 §§ högskoleförordningen). Eftersom det är utbildningsanordnaren som utfärdar bevisen ligger det dock utanför utredningens uppdrag att föreslå några författningsändringar här.

6.3 Förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Utredningens förslag: Lantbruksuniversitetet ska ha bemyndigande att meddela föreskrifter om sin interna organisation. Ett bemyndigande för Lantbruksuniversitetet att i vissa fall meddela föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla förs in i 5 kap. 2 d § förordningen för Sveriges Lantbruksuniversitet. Bemyndiganden för Lantbruksuniversitetet att meddela föreskrifter om tillstånd att använda särskilda prov som urvalsgrund och föreskrifter om undantag från högskoleförordningens regler om andelarnas storlek vid platsfördelningen förs in i 5 kap. 2 e §. I bilagan till förordningen ska ändringar göras på motsvarande sätt som föreslås för bilaga 2 till högskoleförordningen.

Utredningens bedömning: De bestämmelser i förordningen som ger Lantbruksuniversitetet rätt att fatta förvaltningsbeslut är lämpligt utformade.

Utredningen gjorde i avsnitt 4.2 bedömningen att bestämmelsen i 2 kap. 5 § högskolelagen som ger högskolorna beslutanderätt angående sin interna organisation i praktiken innebär att högskolorna ges rätt att meddela föreskrifter om organisationen. Slutsatsen var därför att bemyndigande för föreskrifter om den interna organisationen skulle finnas på förordningsnivå. Ett sådant bemyndigande ska därför föras in i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet, lämpligen sist i förordningens första kapitel.

För utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid Lantbruksuniversitetet gäller i stora delar högskoleförordningen. I 5 kap. finns dock några särskilda bestämmelser om utbildningen vid Lantbruksuniversitetet. När det gäller särskild behörighet till utbildning gäller att kraven ska anges i områdesbehörigheter. Det är Högskoleverket som meddelar föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska finnas och vilka som ska gälla för ett utbildningsprogram som vänder sig till nybörjare och som leder till en sådan yrkesexamen som anges i bilagan till förordningen. För andra utbildningar än dessa anges i 5 kap. 2 d § att Lantbruksuniversitetet, i den mån särskild behörighet krävs, får bestämma vilka områdesbehörigheter som ska gälla.

En högskolas krav på särskild behörighet utgör rimligtvis föreskrifter även när det sker genom att högskolan beslutar att vissa områdesbehörigheter ska gälla. Dessutom framgår det av bemyndigandena för Högskoleverket att det anses vara föreskrifter när Högskoleverket bestämmer vilka områdesbehörigheter som ska gälla för de i bilagan angivna utbildningsprogrammen. Det bör därför finnas ett motsvarande bemyndigande för Lantbruksuniversitetet att meddela föreskrifter i övriga fall.

I 5 kap. 2 e § finns bestämmelser dels om att Lantbruksuniversitetet får besluta om tillstånd att använda särskilda prov som urvalsgrund, dels om att undantag får göras från reglerna i 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen om hur stora andelar som vid platsfördelningen ska fördelas på grundval av betyg, resultat från högskoleprovet och av högskolorna bestämda urvalsgrunder.

Det förstnämnda fallet innebär att Lantbruksuniversitetet meddelar föreskrifter. Paragrafen ska därför kompletteras med ett bemyndigande som täcker detta.

När det gäller undantagen från högskoleförordningens regler om platsfördelning framgår det inte klart om det rör sig om undantag i enstaka fall eller mer generella undantag. En jämförelse kan dock göras med bestämmelsen i 7 kap. 16 § högskoleförordningen om högskolornas möjlighet att i enstaka fall besluta om undantag från reglerna om platsfördelning. Där är det uttalat att det handlar om enstaka undantag, som alltså innebär förvaltningsbeslut av högskolan. I den här paragrafen är undantagsmöjligheten däremot inte begränsad till enstaka fall. Det innebär att Lantbruksuniversitetet enligt ordalydelsen har möjlighet att mer generellt göra undantag från reglerna om storleken på de olika andelarna vid platsfördelningen. Eftersom det då blir fråga om föreskrifter ska Lantbruks-

universitetet ha ett bemyndigande för detta. Skulle avsikten med bestämmelsen vara någon annan får regeringen ta ställning till om bemyndigandet behövs.

Till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet finns också en bilaga med förteckningar över examina och examensbeskrivningar. Den är utformad på samma sätt som bilaga 2 till högskoleförordningen, Examensordningen. Det innebär att det i bilagan finns samma formuleringar som i högskoleförordningens bilaga i fråga om inriktningar samt de preciserade kraven för en examen. Enligt utredningens bedömning bör formuleringarna i den här bilagan ändras på motsvarande sätt som föreslås för bilagan till högskoleförordningen.

I förordningen finns också en del bestämmelser som ger Lantbruksuniversitetet rätt att fatta förvaltningsbeslut. Bl.a. finns det några bestämmelser i 4 kap. om anställningar vid lantbruksuniversitetet. Dessa är lämpligt utformade.

6.4 Förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor

<p>Utredningens bedömning: Bemyndigandet i 8 § förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor är lämpligt utformat.</p>

För behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor finns det inte några krav på att det ska upprättas en kursplan eller utbildningsplan. I 8 § anges i stället att ett universitet eller en högskola får meddela föreskrifter som omfattar en plan över förutbildningen. Vidare anges att planen ska innehålla uppgifter om utbildningens benämning, dess huvudsakliga innehåll och de krav på särskild behörighet som ska gälla för att bli antagen till förutbildningen och den därpå följande högskoleutbildningen. Den får också innehålla de övriga föreskrifter som behövs.

Under rubriken "Tillträde" i förordningen ges i 6 § beträffande eventuella krav på särskild behörighet en upplysning om att högskolans krav på särskild behörighet anges i planen över förutbildningen.

Det innebär att förordningen i stort sett har den systematik för bemyndiganden att meddela föreskrifter i planen över förutbildningen som utredningen föreslagit när det gäller högskoleförordningens reglering av kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner (se avsnitt 5.3). Enligt utredningens bedömning är bemyndigandet i 8 § förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor lämpligt utformat.

6.5 Förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Utredningens förslag: Hänvisningarna till högskoleförordningen i 1 kap. 3 § förordningen för Försvarshögskolan ska omfatta även det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om den interna organisationen. Till följd av dessa ändringar ska 2 kap. 5 § upphöra att gälla. Bemyndiganden för Försvarshögskolan att meddela föreskrifter om undantag från högskoleförordningens regler om andelarnas storlek vid platsfördelningen samt om vilka områdesbehörigheter som ska gälla förs in i 4 kap. 5 respektive 6 § förordningen för Försvarshögskolan. I bilagan till förordningen ska ändringar göras på motsvarande sätt som föreslås för bilaga 2 till högskoleförordningen.

Utredningens bedömning: Bemyndigandena i 2 kap. 4 §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 2 § är lämpligt utformade.

Försvarshögskolan berörs också av utredningens slutsatser som rör föreskrifter om den interna organisationen. (Se avsnitt 4.2). Enligt utredningens förslag ska bemyndigande för högskolorna om den interna organisationen föras in i högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet. Eftersom förordningen för Försvarshögskolan är uppbyggd så att den hänvisar till högskoleförordningen i fråga om allmänna bestämmelser är det dock tillräckligt att låta hänvisningen omfatta även det föreslagna bemyndigandet.

Ändringarna får betydelse också för 2 kap. 5 §. Där anges nu att det följer av 2 kap. 5 § högskolelagen att Försvarshögskolan beslutar om sin interna organisation utöver styrelsen, rektorn och forsknings- och utbildningsnämnden. Eftersom utredningens för-

slag innebär att 2 kap. 5 § högskolelagen ska ändras så att den endast innehåller upplysningar om var föreskrifter om den interna organisationen som huvudregel finns ska den hänvisningen strykas ur förordningen för Försvarshögskolan.

För tillträde till utbildning som leder till officersexamen anges i 4 kap. 4 § förordningen för Försvarshögskolan att Försvarshögskolan får meddela föreskrifter om den särskilda behörighet som krävs. I övrigt gäller enligt 4 kap. 5 § till stora delar tillträdesreglerna i 7 kap. högskoleförordningen. Försvarshögskolan har dock enligt andra stycket möjlighet att besluta om undantag från reglerna i 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen om hur stora andelar som vid platsfördelningen ska fördelas på grundval av betyg, resultat från högskoleprovet och av högskolorna bestämda urvalsgrunder. Det framgår inte om det handlar om beslut i enstaka fall eller om Försvarshögskolan har möjlighet att besluta om mer generella undantag från bestämmelserna om platsfördelning. Det förstnämnda fallet innebär ett förvaltningsbeslut medan det senare kan innebära att högskolan meddelar föreskrifter om andelarna vid platsfördelningen.

En motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 2 e § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet (se avsnitt 6.3). Utredningen gjorde då bedömningen att ordalydelsen inte hindrar generella undantag från 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen. Eftersom sådana undantag utgör föreskrifter var slutsatsen att Lantbruksuniversitetet skulle ha ett bemyndigande för detta. Slutsatsen blir densamma för Försvarshögskolans möjligheter till undantag. Även 4 kap. 5 § förordningen för Försvarshögskolan ska alltså kompletteras med ett bemyndigande.

När det gäller tillträde till övrig utbildning på grundnivå eller avancerad nivå gäller enligt 4 kap. 6 § att stora delar av 7 kap. högskoleförordningen ska tillämpas. Till skillnad från vid tillträde till en utbildning som leder till officersexamen finns det här inte något bemyndigande för Försvarshögskolan att meddela föreskrifter om särskild behörighet. I stället anges att Försvarshögskolan får bestämma vilka områdesbehörigheter som ska gälla för utbildningen.

Precis som när Högskoleverket meddelar föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla krävs det ett bemyndigande för Försvarshögskolan att göra detta. Samma bedömning har gjorts både när det gäller högskolor i allmänhet (avsnitt 5.3) och Sveriges lantbruksuniversitet (avsnitt 6.3).

I förordningens bilaga anges vilka examina som får avläggas vid Försvarshögskolan och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. Precis som bilaga 2 till högskoleförordningen, Examensordningen och bilagan till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet inleds den med bestämmelser om examensbenämningar och om översättning. Därefter följer en förteckning över examina med bl.a. bestämmelser som ger Försvarshögskolan utrymme att bestämma om inriktningen på de kurser som en examen omfattar och om vilka preciserade krav som ska gälla. Enligt utredningens bedömning bör formuleringarna i den här bilagan ändras på motsvarande sätt som föreslås för bilaga 2 till högskoleförordningen och bilagan till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet.

Slutligen kan nämnas att 2 kap. 4 § innehåller ett bemyndigande för Försvarshögskolan att meddela närmare föreskrifter om vilka personer som är valbara som ledamöter i forsknings- och utbildningsnämnden, vilka som är röstberättigade och om valförfarandet. Bemyndigandet är enligt utredningens bedömning lämpligt utformat. Detsamma gäller bemyndigandet i 5 kap. 2 § för föreskrifter om avgiftens storlek vid avgiftsbelagd utbildning.

6.6 Några bemyndiganden som rör urval

Utredningens bedömning: Korrekt utformade bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om urvalsgrunder finns i 8 § förordningen (2005:568) om särskild utbildning av lärare i yrkesämnena, i 6 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och i 11 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.

I avsnitt 5.5 behandlades högskoleförordningens regler om urval, urvalsgrunder och platsfördelning. Där konstaterade utredningen att det krävs bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas och hur platsfördelningen ska göras.

Flera andra författningar innehåller liknande regler om urval. I några fall har högskolorna också getts uttryckliga bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Så är fallet i 6 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning, där det anges att högskolan med vissa inskränkningar får meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras. Detsamma gäller 8 § förordningen (2005:568) om särskild utbildning av lärare i yrkesämnen och 11 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, där det finns bemyndiganden för högskolan att meddela föreskrifter om vilka av de i paragrafen uppräknade urvalsgrunderna som ska användas.

6.7 Några bemyndiganden som rör anmälan till utbildningen

Utredningens förslag: 12 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen ska kompletteras med bemyndiganden för högskolorna.

Liksom frågor om urvalsgrunder och platsfördelning aktualiseras frågan om tid och ordning för anmälan till en utbildning i flera författningar. I avsnitt 5.4 behandlades högskoleförordningens regler om anmälan till utbildningen. Utredningen konstaterade då att högskolorna skulle ha bemyndigande att meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning ska göras.

Ett sådant bemyndigande finns i 9 § förordningen (2005:568) om särskild utbildning av lärare i yrkesämnen. I 12 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen anges det däremot endast att den som vill bli antagen ska anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan *bestämmer*. I konsekvens med tidigare

bedömning ska den sistnämnda paragrafen kompletteras med bemyndiganden för högskolorna.

6.8 Några ytterligare bemyndiganden och bestämmelser som ger rätt att fatta förvaltningsbeslut

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 4 § förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare som ger högskolan rätt att besluta om undantag från behörighetskrav ska formuleras om så att det klart framgår att det handlar om förvaltningsbeslut.

Utredningens bedömning: Bemyndigandena i 5 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning, 3 § förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare samt personal med pedagogiskt ledningsansvar i förskolan och 4 § förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer är lämpligt utformade.

I några författningar finns det enstaka bemyndiganden och bestämmelser som ger rätt att meddela förvaltningsbeslut som är utformade efter det mönster som har redogjorts för i 3 kap. och som i övrigt framstår som helt korrekta.

I avsnitt 6.6 ovan har nämnts att 6 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning innehåller ett enligt utredningens mening korrekt bemyndigande som rör urval. Enligt 7 § finns också en möjlighet att i enstaka fall besluta om undantag från 6 §. Det är då tydligt att det rör sig om ett förvaltningsbeslut. I förordningen finns det även i 5 § ett korrekt utformat bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om krav på förkunskaper.

TVå förordningar som rör avgiftsbelagd utbildning är förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare samt personal med pedagogiskt ledningsansvar i förskolan och förordningen (2011:183) om befattningsutbildning

för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer. Båda innehåller korrekt utformade bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om avgiftens storlek (3 § respektive 4 §).

De genomgångna förordningarna hänvisar i många fall till bestämmelser i högskoleförordningen när det gäller frågor där högskolorna fattar förvaltningsbeslut. Ett fåtal bestämmelser som ger högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut har dock uppmärksamats tidigare i kapitlet. I de fallen har bestämmelserna bedömts vara lämpligt utformade.

Någon mindre tydligt utformad bestämmelse finns också. En sådan är 4 § andra stycket förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare. Där anges att fakultetsnämnden, om det finns särskilda skäl, för en enskild sökande får medge undantag från de behörighetskrav som anges i paragrafens första stycke. Eftersom målsättningen, såsom redogjorts för i 3 kap., är att bestämmelserna som ger högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut så långt det är möjligt ska vara tydligt och enhetligt utformade föreslår utredningen en språklig justering av den aktuella paragrafen.

7 Några högskolors föreskrifter

7.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid ett lämpligt urval av universitet och högskolor. Syftet är främst att ge en bakgrund till överväganden om hur högskolornas föreskrifter ska kungöras (frågan om kungörande behandlas i 8 kap.). Det är naturligtvis också av värde att rent allmänt belysa hur föreskrifter som har meddelats med stöd av de bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen som har tagits upp i föregående kapitel kan se ut i praktiken.

Vid urvalet av universitet och högskolor har ambitionen varit att få en geografisk och storleksmässig spridning. I någon mån ska urvalet också spegla högskolornas varierande förutsättningar. Eftersom det i högskoleförordningen finns en del särskilda regler för konstnärlig verksamhet har också en högskola med sådan inriktning tagits med. De högskolor utredningen har valt att titta närmare på är Lunds universitet, Kungl. tekniska högskolan, Högskolan Dalarna och Kungl. musikhögskolan.

7.2 Lunds universitet

De regler som har beslutats av rektor, universitetsstyrelsen, förvaltningschefen och i viss mån enheter inom den universitetsgemensamma förvaltningen finns till stora delar samlade på universitetets hemsida. Det finns inte någon annan sammanställning av reglerna som kan ge en överblick eller bidra till en uppfattning om omfattningen och innehållet.

Enligt uppgift ska alla regler som riktar sig mot enskilda och som av universitetet benämns föreskrifter finnas på hemsidan. Interna föreskrifter publiceras dock inte regelmässigt på hemsidan.

Regelverket på hemsidan är systematiskt ordnat under följande rubriker.

- Arbetsmiljö och yttre miljö
- Ekonomihantering
- Forskning
- Kommunikation, samhälle, näringsliv
- Lokaler, mark, data- och telekommunikation
- Organisation, myndighetsutövning
- Personalfrågor (löner, ersättningar, anställningar)
- Revision
- Studentsociala frågor, studentinflytande
- Utbildning (grundläggande utbildning och forskarutbildning)

Totalt finns det ett 40-tal dokument som rubricerats föreskrifter. Av dem ligger 21 (förutom arbetsordningen) under fliken Organisation, sju under Utbildning och sex under Lokaler m.m. respektive Personalfrågor. Under övriga rubriker finns det endast enstaka dokument med rubriken föreskrifter.

Under rubriken Utbildning finns dock inte några kursplaner eller utbildningsplaner. Skälet till detta är att det finns en omfattande delegation, vilket har lett till att innehållet i kursplanerna bestäms på områdes- eller institutionsnivå. Ibland, men inte alltid, är de publicerade på respektive institutions hemsida. Det är därför betydligt svårare att få en samlad bild av omfattningen av föreskrifter som tagits in i kursplaner.

En ytlig granskning av det regelverk som publicerats på hemsidan ger emellertid inte en helt rättvisande bild av vilka föreskrifter som har meddelas. En mängd dokument som benämns föreskrifter innehåller regler som inte bygger på vare sig något uttryckligt bemyndigande i exempelvis högskoleförordningen eller någon regel som i praktiken tillämpats som ett bemyndigande. Som exempel kan nämnas ett dokument som benämns Föreskrifter gällande kursvärdering och kursutvärdering vid Lunds universitet. I dokumentet anges att föreskrifter meddelas med stöd av 1 kap. 14 § högskoleförordningen (en bestämmelse som anger att högskolan ska ge studenterna möjlighet att framföra synpunkter på en kurs).

Det finns också exempel på det motsatta förhållandet. Några dokument rör frågor som enligt utredningens bedömning ska regleras i föreskriftsform, men dokumenten rubriceras som beslut av

rektor. Exempel på sådana frågor är fastställande av examensbenämningar och anmälningstider för vissa utbildningar.

Sammanfattningsvis finns det alltså två faktorer som gör det besvärligt att bilda sig en uppfattning om arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid Lunds universitet; dels att det inte finns någon central regelsamling som omfattar även föreskrifter som tagits in i kurs- och utbildningsplaner, dels att det inte finns någon enhetlighet i fråga om vilka regler som benämns föreskrifter.

Frågan om enhetliga begrepp i regelverket har dock aktualiserats inom universitetet. Det har enligt uppgift funnits planer på att skapa ett samlat verk. I samband med de diskussionerna har också behovet av att strukturera och kategorisera reglerna påtalats. Något sådant arbete har dock inte kommit till stånd.

Det finns däremot ett pågående arbete med att skapa en gemensam databas för kursplaner. Det skulle innebära att alla kursplaner formuleras på ett standardiserat sätt och att de samlas på ett ställe.

7.3 Kungl. tekniska högskolan

Kungliga Tekniska högskolan, KTH, har ett samlat regelverk som tidigare getts ut i något som kallades KTH-handboken och som nu publiceras på hemsidan. Enligt den information som ges där innehåller regelverket vissa allmänna regler och bestämmelser som gäller för universitet och högskolor samt KTH:s interna regelsystem i form av policydokument, riktlinjer och interna föreskrifter. Det interna regelverket är beslutat av universitetsstyrelse, rektor, förvaltningschefen eller fakultetsnämnden (ett numera upphävt organ).

Vad som avses med de olika delarna av regelsystemet är också definierat. Beträffande interna föreskrifter anges att de ger interna föreskrifter för de adressater (organ, enheter och medarbetare) som omnämns i respektive föreskrift. Det sägs vidare att syftet med föreskriften ska anges (allmän motivering och specialmotivering) och att det som föreskrivs (normen) ska följas om inte undantag (dispens) har medgetts.

Regelverket är sorterat under följande övergripande rubriker.

- Övergripande styrning
- Utbildning och forskning
- Ekonomi

- Lokalförsörjning
- Arbetsmiljö

Dokumentet rubricerats i allmänhet med det ämne eller den fråga de reglerar. Däremot är det bara ett fåtal dokument som i rubriken innehåller ordet föreskrifter. I stället inleds de flesta dokument med en uppgift om dokumenttypen, dvs. om det är ett policydokument, riktlinjer eller interna föreskrifter.

Enligt uppgifter från den grupp inom KTH som arbetar med regelverket, Regelverksgruppen, ska alla föreskrifter, med undantag för de som enbart finns i kursplaner och utbildningsplaner finnas publicerade på hemsidan. Däremot är det inte helt säkert att rubriceringen av dokumentet alltid är korrekt. Det innebär att det alltså kan finnas föreskrifter även i dokument med annan rubricering och vice versa. Regelverksgruppen planerar dock en översyn av regelverket. Tanken är bl.a. att det ska renodlas så att en del av det som är att se som policys ska skiljas från regelverket.

Utifrån den kategorisering som har gjorts inom regelverket kan det konstateras att det finns ett 20-tal dokument som benämns interna föreskrifter under rubrikerna Övergripande styrning respektive Personal, något fler under Arbetsmiljö och något färre under Lokalförsörjning, där å andra sidan många dokument i den löpande texten behandlar föreskrifter. Under rubriken Ekonomi finns det inte några interna föreskrifter. Det område där de flesta interna föreskrifterna finns är Utbildning och forskning, där närmare 80 dokument tillhör denna kategori.

Det kan noteras att det som benämns interna föreskrifter har ett betydligt bredare innehåll än vad som anges i definitionen. Under rubriken utbildning är flertalet föreskrifter riktade mot studenterna, exempelvis de som behandlar antagning och examinationsfrågor.

7.4 Högskolan Dalarna

Högskolan Dalarna har på sin hemsida publicerat samtliga dokument som högskolan kallar styrdokument, dvs. beslut som fattats av styrelse, rektor eller annat beslutsorgan. Efter ett beslut av rektor 2010 finns en ny struktur och handläggningsordning för samtliga styrdokument. Det innebär att nya dokument ska få en enhetlig utformning. Äldre dokument som uppdateras ska i möjligaste mån anpassas.

Dokumenterna kategoriseras som policydokument, plan, regel eller handläggningsordning, ibland mer än en av kategorierna. De sorteras sedan under följande rubriker.

- Forskning
- Information, IT och media
- Internationalisering
- Jämlikhet, jämställdhet, likabehandling
- Miljö
- Mål, verksamhet och ekonomi
- Organisation och beslutsstruktur
- Personal och arbetsmiljö
- Samverkan och uppdragsverksamhet
- Säkerhet
- Upphandling
- Utbildning

Termen föreskrifter används inte för några dokument. Enligt uppgifter från högskolan har det varit ett medvetet val att vara försiktiga med begreppet, just för att det inte stått klart vilka frågor högskolan faktiskt har rätt att reglera genom föreskrifter.

Det som är avsett att innebära bindande regler har i stället benämningen regel. Där förekommer också det som kan innebära föreskrifter. Det finns totalt 31 regeldokument, huvudsakligen placerade under rubrikerna Organisation och beslutsstruktur, Personal och arbetsmiljö samt Utbildning. Det största antalet (12) finns under den sistnämnda rubriken. Där återfinns bl.a. en förteckning över examina vid högskolan och regler för examinator och examination.

Kurs- eller utbildningsplaner finns inte med bland regeldokumenterna. Däremot finns det ett dokument som innehåller anvisningar för dem som skriver kursplaner och utbildningsplaner om hur förkunskapskrav ska anges i dem.

Alla kurs- och utbildningsplaner publiceras dock på hemsidan. Detta görs under rubriken utbildning, alltså i anslutning till övrig information om respektive kurs och utbildning.

7.5 Kungl. Musikhögskolan i Stockholm

Under rubriken Regelverk på hemsidan finns de dokument samlade som styr verksamheten vid Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, KMH. Förutom lagar och förordningar finns KMH:s ordningsdokument, KMH:s strategier, Handlingsplaner, Föreskrifter, Rutiner, Avtal och Övrigt.

I kategorin föreskrifter finns det bara fyra dokument; Lokala regler för examen, Lokala föreskrifter för utbildningsplaner, Lathund för validering av reell kompetens samt Allmänna handlingar, diarieföring, arkiv.

Under fliken utbildning finns information om kurser och utbildningar vid högskolan. För fristående kurser förefaller innehållet i kursplanerna vara utskrivet i fulltext under informationen, dock utan själva beteckningen kursplan. För utbildningsprogrammen finns samlingsdokument som innehåller utbildningsplaner och kursplaner, men också annan information, exempelvis terminsplanering.

Enligt uppgifter från Kungl. Musikhögskolan ska samtliga dokument som styr verksamheten finnas publicerade på hemsidan. Det finns en stor medvetenhet om att det finns brister i både kategorisering och rubricering av dokumenten. Det har dock varit prioriterat att lägga ut materialet på hemsidan och på så sätt göra det tillgängligt. Arbetet med att sortera och systematisera dokumenten är tänkt att ta fart inom kort. För kursplanerna och utbildningsplanerna har det hittills huvudsakligen handlat om att få institutionerna att se till att dokumenten får det nödvändiga innehållet.

7.6 Synpunkter och reflektioner

Urvalet av högskolor gör visserligen inte anspråk på att ge någon heltäckande eller i alla delar representativ bild av förekomsten av föreskrifter vid högskolorna. Den granskning som har gjorts har dock påvisat en del gemensamma drag, och det finns skäl att anta att förhållandena är likartade även vid flera andra högskolor. Kartläggningen av föreskrifter vid de utvalda högskolorna föranleder därför några synpunkter och reflektioner.

Det förefaller regelmässigt vara så att de dokument som innehåller av högskolan beslutade föreskrifter i någon form publiceras på högskolans hemsida. Därutöver finns det inte några sammanställningar och inte heller något generellt sätt att få överblick över

förekomsten av föreskrifter. Ingen av de granskade högskolorna har någon regelsamling i pappersform eller någon liknande publikation. Inte heller har de några förteckningar över författningar och allmänna råd av det slaget som föreskrivs i 18 c § författnings-samlingsförordningen (1976:725). Att få en överblick över arten och omfattningen av meddelade föreskrifter är därför förenat med stora svårigheter.

Högskolorna har gjort olika överväganden när det gäller användningen av termen föreskrifter. Ibland är det en samlingsterm för allt som är avsett att vara bindande, och kan då omfatta t.ex. ordningsregler på arbetsplatsen. I andra fall har termen helt undvikits och ersatts av ord som *regel* eller *policy*. Detta leder till att det i princip är omöjligt att utifrån högskolornas egna kategoriseringar av olika regler bilda sig en uppfattning om vilka föreskrifter de meddelar.

Som utredningen tidigare har konstaterat finns det i många sammanhang en osäkerhet om vilka beslut som ska betraktas som föreskrifter eller som förvaltningsbeslut. Det är inte heller i alla sammanhang helt klart vilka dokument som är mer av vägledande eller informativ karaktär och som därför inte är föreskrifter. Detta gäller särskilt inom högskolesektorn. Även om problemet har uppmärksamats tidigare har det inte gjorts något faktiskt arbete för att komma till rätta med situationen för högskolorna. Högskolorna har i praktiken inte heller haft någon tradition med sådant föreskriftsarbete som andra förvaltningsmyndigheter sedan lång tid har haft. Därtill kommer att det i nuläget inte finns någon tillfredsställande reglering av högskolornas föreskriftsrätt, dvs. att det av nu gällande författningar helt enkelt inte kan utläsas i vilken mån högskolorna alls får meddela föreskrifter. Det är därför inte förvånande att det finns en hel del brister i kategoriseringen och hanteringen av olika dokument.

Ett gemensamt drag hos de granskade högskolorna är att de inte hanterar kursplaner och utbildningsplaner på samma sätt som sina övriga föreskrifter. De finns regelmässigt inte publicerade bland övriga föreskrifter trots att de i många fall innehåller föreskrifter som är av central betydelse för studenterna. Det kan hänga samman med att de till skillnad från övriga föreskrifter inte beslutas av styrelse eller rektor. Det kan också bero på att det rör sig om omfattningsrika dokument, och att det på grund av deras innehåll faller sig naturligt att hänföra dem till information som rör kurser och utbildningar.

8 Kungörande av högskolornas föreskrifter

8.1 Reglerna om kungörande

Som konstaterades i 2 kap. innehåller föreskrifter – till skillnad från förvaltningsbeslut – generella bestämmelser som riktar sig till en i allmänna termer bestämd krets av personer. För att dessa personer ska kunna rätta sig efter föreskrifterna måste de ha möjlighet att få kännedom om dem. Detta sker vanligtvis genom att reglerna kungörs. Kungörandet är alltså en förutsättning för att reglerna ska kunna efterlevas. Allmänheten har också ett intresse av att veta vad de normgivande organen beslutar. Enligt principen om rättsreglernas förutsägbarhet ska föreskrifter inte träda i kraft innan de har blivit offentliga. Det ligger alltså även ett rättssäkerhetsintresse bakom att regler kungörs.

Kungörandet av föreskrifter har således både en praktisk informativ sida och en juridisk formell sida. I förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) har detta kommit till uttryck på så sätt att kungörandet definieras som åtgärder för spridning av kännedom om författningar och inte bara att författningen blir offentlig (prop. 1975/76:112 s. 31).

Det finns skäl att också nämna något om vad det innebär att en författning inte kungörs. Av både förarbetena till kungörandelagen och ett antal rättsfall framgår att ett uteblivet kungörande leder till att föreskriften inte kan tillämpas mot enskilda. Det är en konsekvens som även stämmer överens med regelverket i flera europeiska länder och i unionsrätten (se EU-domstolens dom i mål C-345/06, Heinrich, REU 2009, s. I-01659).

De mest grundläggande bestämmelserna om kungörande av författningar finns i regeringsformen. Enligt 8 kap. 19 § andra stycket regeringsformen ska lagar kungöras så snart det kan ske. Detsamma

gäller enligt samma bestämmelse förordningar om inte annat föreskrivs i lag. Regeringsformen innehåller däremot inga bestämmelser om kungörandet av föreskrifter som meddelats av myndigheter under regeringen.

I kungörandelagen finns allmänna bestämmelser om hur författningar som beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen ska kungöras. Författningar som har beslutats av centrala myndigheter under regeringen ska enligt 6 § kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan av regeringen bestämd författningssamling som ges ut genom en central myndighets försorg. Interna föreskrifter, alltså sådana som bara reglerar en myndighets inre förhållanden, är dock undantagna från kravet på kungörande. Det handlar framför allt om myndigheternas arbetsordningar.

Om det finns synnerliga skäl kan regeringen enligt 7 § medge att en central myndighet kungör en författning på annat sätt än i en författningssamling. Vissa centrala myndigheter får också enligt bestämmelserna i författningssamlingsförordningen (1976:725) kungöra sina författningar på annat sätt.

Vad som avses med *central* myndighet är inte definierat i lagen. Av förarbeten framgår dock att centrala myndigheter är sådana som har hela landet som verksamhetsområde, till skillnad från regionala och lokala statliga myndigheter (prop. 1975/76:112 s. 24).

I författningssamlingsförordningen finns också bestämmelser om förteckningsskyldighet. För myndigheter under regeringen innebär det enligt 18 c § att det ska finnas en förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd utom myndighetens arbetsordning. Förteckningen ska också tryckas eller mångfaldigas på annat sätt och vara tillgänglig för allmänheten.

8.2 Reglernas tillämpning på högskolorna

Högskolorna är, som konstaterades i 1 kap., förvaltningsmyndigheter under regeringen. Eftersom deras verksamhetsområden inte är geografiskt begränsade ska de betraktas som centrala myndigheter när bl.a. kungörandelagen och författningssamlingsförordningen tillämpas, även om den beteckningen inte passar så väl för högskolorna. Den tolkningen stöds bl.a. av att Sveriges lantbruksuni-

versitet finns upptagen som en central myndighet i bilaga 2 till författningssamlingsförordningen.

Det har också i olika sammanhang framhållits att högskolornas verksamhet och förutsättningar skiljer sig från andra förvaltningsmyndigheters (se t.ex. prop. 1994/95 s. 16 och SOU 2008:104 s. 112). Huvuduppgiften för högskolorna är ju att bedriva utbildning och forskning, och omfattningen av myndighetsutövning i form av exempelvis antagning och examination är förhållandevis liten. Högskolorna har också en annan intern organisation än övriga myndigheter.

Att högskolornas förhållanden är speciella innebär dock inte att de har en annan konstitutionell status än andra myndigheter. I egenskap av myndigheter lyder de under det regelverk som finns för alla myndigheter, vilket innebär att även reglerna i kungörandelagen och författningssamlingsförordningen ska tillämpas. Det finns inte några generella undantag som gäller för högskolorna. Det enda undantag som finns på området gäller utbildningsplaner för Sveriges lantbruksuniversitet. Detta innebär att högskolorna i övrigt har en skyldighet att kungöra de föreskrifter som meddelas och att upprätta och tillhandahålla förteckningar över föreskrifterna.

Samtidigt som dessa skyldigheter finns saknas det i dag praktisk möjlighet för högskolorna att fullgöra dem. Det finns inte några bestämmelser i högskolelagen eller högskoleförordningen som anger var ett kungörande ska ske. Högskolorna har inte några egna författningssamlingar och inte heller tillgång till någon annan myndighets författningssamling.

8.3 Tidigare ställningstaganden

Frågan om kungörande av högskolornas föreskrifter behandlades av Högskoleverket i rapporten *Högskolornas regler och delegerings-system* (1999:5 R).

Högskoleverket konstaterade då att huvuddelen av högskolornas föreskrifter utgörs av bestämmelser i kursplaner och utbildningsplaner, och att dessa vänder sig till en särskild krets av människor, dvs. de som söker eller deltar i just den kurs eller slag av utbildning som kursplanen eller utbildningsplanen reglerar. Slutsatsen var att dessa föreskrifter med hänsyn till sin mängd och karaktär inte lämpade sig för att kungöras i författningssamlingar.

I stället menade Högskoleverket att det fanns ett utrymme att utnyttja reglerna i författningssamlingsförordningen som innebär en skyldighet att upprätta samt mångfaldiga och tillhandahålla förteckningar över bl.a. gällande föreskrifter. Genom att på det sättet sprida kunskap om författningarna skulle syftet med kravet på kungörande till stora delar kunna tillgodoses.

Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) hade en annan uppfattning. Frågan om kungörande av högskolornas föreskrifter var en av många frågor som gällde studenternas rättssäkerhet. Det togs upp i en skrivelse till riksdagens utbildningsutskott, regeringen och Högskoleverket under 2000. SFS menade bl.a. att det måste finnas nationella regler för hur föreskrifter ska kungöras.

Vid den tiden hade Högskoleverket ett pågående regeringsuppdrag att utreda studenternas rättssäkerhet och synpunkterna togs upp i det arbetet. Högskoleverkets uppdrag redovisades i rapporten 20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet (2001:27: R). I rapporten gjorde även Högskoleverket bedömningen att det borde finnas en central reglering av hur högskolornas föreskrifter ska kungöras. Verket uppfattning var att föreskrifterna skulle kungöras i en författningssamling för respektive högskola. Kursplaner, utbildningsplaner och studieplaner skulle dock inte behöva tas in i författningssamlingen.

8.4 Överväganden och förslag

8.4.1 Vilka förutsättningar gäller för utredningen?

Inledningsvis ska nämnas något om utgångspunkterna för utredningens bedömning när det gäller frågan om kungörande.

I utredningens direktiv konstateras att det följer av kungörandelagen att föreskrifter ska kungöras i en författningssamling och att kungörande får göras på något annat sätt endast om det finns synnerliga skäl och regeringen har medgett det. Det enda undantag på utbildningsområdet som har medgetts gäller för styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet i fråga om utbildningsplaner. Vidare konstateras att högskolorna för närvarande inte har möjlighet att kungöra sina föreskrifter i någon särskild författningssamling. Som möjliga lösningar anges att högskolorna kan ges antingen var sin egen författningssamling eller möjlighet att utnyttja någon annan myndighets författningssamling. Mot den bakgrunden har utredningen fått

i uppdrag att lämna förslag på hur universitetens och högskolornas föreskrifter ska kungöras.

Visserligen har det i andra sammanhang framförts att arten och omfattningen av meddelade föreskrifter kan göra att de är mindre lämpade för kungörande. Utredningen har dock inte till uppgift att ifrågasätta kravet på kungörande som sådant, utan bara att ta ställning till kungörandesättet. Utredningens uppdrag är också begränsat såtillvida att frågan om elektroniskt kungörande inte ska ingå.

8.4.2 Vilka dokument ska omfattas av kungörandet?

Utredningens förslag: Högskolornas alla föreskrifter ska kungöras i författningssamlingar. Utbildningsplaner vid Sveriges lantbruksuniversitet ska inte längre vara undantagna från kravet på kungörande i en författningssamling.

Innehållet i kursplaner och utbildningsplaner talar för ett traditionellt kungörande

Den största delen av de föreskrifter som meddelas av högskolorna är sådana som ska tas in i kursplaner och utbildningsplaner.

Som framgick i avsnitt 5.3 har kurs- och utbildningsplaner ansetts vara viktiga styrdokument för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. De föreskrifter som tas in i dokumenten är också i många fall av central betydelse för studenternas rättssäkerhet.

Det innebär självfallet att det allmänna syftet bakom reglerna om kungörande gör sig särskilt starkt gällande i fråga om kursplaner och utbildningsplaner. Samtidigt har det vid granskningen av olika högskolors föreskrifter visat sig att högskolorna inte hanterar kursplaner och utbildningsplaner som sina föreskrifter i övrigt. De publiceras regelmässigt inte bland övriga föreskrifter på högskolans hemsida. I de fall dokumenten över huvud taget finns tillgängliga på hemsidan är det vanligtvis i anslutning till övrig information om kurser och utbildningar.

Det kan ha sin bakgrund i att föreskrifterna i kursplaner och utbildningsplaner inte beslutas på samma nivå som andra föreskrifter. Det är nämligen enligt 2 kap. 2 § högskoleförordningen styrelsen som beslutar om viktigare föreskrifter, medan beslut om innehållet i kursplaner och utbildningsplaner ofta är delegerat till institutions-

nivå. En förklaring kan också vara den stora mängden kursplaner och utbildningsplaner som finns vid varje högskola. Det kan därför finnas anledning att reflektera över om kungörande av kursplaner och utbildningsplaner av praktiska skäl kan ske på något annat sätt än i en författningssamling.

Antalet dokument försvårar hanteringen

Enligt uppgifter från Höskoleverket finns det för läsåret 2011/2012 drygt 4 000 utbildningsprogram och knappt 30 000 kurser vid de statliga högskolorna. Det innebär att det finns samma antal utbildningsplaner och kursplaner. Dokumentens omfattning varierar naturligtvis mycket, men vanligtvis omfattar en kursplan eller utbildningsplan omkring tre till fem sidor. Det skulle ge en textmassa om någonstans mellan 102 000–170 000 sidor som består bara av kursplaner och utbildningsplaner. Detta gör naturligtvis att det kan finnas anledning att diskutera hur dessa dokument ska hanteras vid ett kungörande.

Att materialet är omfångsrikt har inte någon omedelbar betydelse för kravet på kungörande i sig. Det är inte heller unikt att kungörande sker även när föreskrifterna är många och omfattande. Så är fallet med t.ex. lokala trafikföreskrifter. I och för sig kungörs dessa nu i enlighet med förordningen (2007:2319) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter i en riktäckande databas, RDT, som har upprättats av Transportstyrelsen. Det kan ändå noteras att det handlar om över 150 000 föreskrifter som samlats i databasen och på så sätt kungjorts.

De praktiska problemen med dokumenthanteringen är framför allt av annat slag

Man bör ha i åtanke att det som nu diskuteras är kungörandet i sig. Högskolorna måste redan i dag ta fram både utbildningsplaner och kursplaner och det arbetet påverkas inte av ett kungörande. Det är också så att de formaliakrav som gäller för en författning även gäller för kursplaner och utbildningsplaner. Sådana krav är t.ex. att författningen ska innehålla vissa obligatoriska uppgifter. Utredningens undersökning av ett antal sådana planer visar att formaliakraven i stor utsträckning inte följs för dessa planer. Utredningen anser där-

för att något centralt organ ska få till uppgift att ta fram mallar med obligatoriska uppgifter och att mallarna sedan distribueras till högskolorna för att underlätta formaliahandlingen. Det vore också önskvärt att högskolorna erbjöds utbildningar i författningsskrivning och författningsteknik för att underlätta den formella handlingen av föreskrifterna. Ett kungörande i författningssamling påverkas således inte av de formella bristerna i dokumenten som sådana. Dessa brister måste åtgärdas oavsett om föreskrifterna kungörs i en författningssamling eller inte.

Skälen för ett traditionellt kungörande är starka

Att kungörande av kursplaner och utbildningsplaner får ske på något annat sätt än i en författningssamling innebär alltså inte att man helt kan låta bli kungörandet. I och för sig innebär ett kungörande i en författningssamling en ytterligare hantering av föreskrifterna och en formalisering som kan tyckas onödig. Ett alternativt kungörande skulle kunna bli både smidigare och eventuellt mindre kostsamt. I sammanhanget måste man dock tänka på kungörandets grundläggande syfte. Ett kungörande innebär att författningen blir allmänt känd och en avsikt med att kungöra i författningssamling är att den enskilde alltid ska veta var han eller hon ska leta för att hitta den författning som eftersöks. Rent allmänt är det enligt utredningen inte lämpligt att införa en mängd undantag från kravet på kungörande i författningssamling. Det måste vara mycket svårt för enskilda att hitta olika författningar om de av olika myndigheter kungörs på olika sätt och i olika form. Det är främst mot den bakgrunden som kravet på synnerliga skäl ska ses.

Ett annat skäl till ett traditionellt kungörande är att ett särskilt exemplar av föreskriften blir det som betraktas som "originalet". Det har i andra sammanhang diskuterats vilken version av en författning som gäller om olika versioner skiljer sig åt. Den slutsats som då har dragits är att det är den kungjorda versionen som allmänheten har att rätta sig efter och att var och en ska kunna känna sig trygg i att följa det regelverk som har kungjorts. Möjligheterna att manipulera en tryckt version är dessutom i princip försumbar eftersom det finns relativt många exemplar av den versionen. De alternativ som kan tänkas, exempelvis en version som läggs ut på en hemsida, har inte samma säkerhet eftersom det är relativt enkelt att ändra i innehållet så att föreskriften får en annan lydelse än den

som har beslutats. Utredningen har också fått den uppfattningen att högskolorna inte i tillräcklig mån beaktar betydelsen av formalia i författningsarbetet. Det är också naturligt eftersom traditionen med författningsarbete är begränsad i den sektorn. Det innebär att det finns betydande risker med att låta högskolorna kungöra föreskrifter på ett mer informellt sätt. En risk är att det skulle finnas olika versioner av föreskrifterna på olika ställen och att det inte skulle gå att veta vilken version som gällde.

De alternativ som finns till ett traditionellt kungörande är inte tillfredsställande

Ett alternativ skulle kunna vara att låta kungörandet ske i någon annan tryckt publikation. Det finns dock i nuläget inte någon annan lämplig publikation som ges ut av högskolorna och som på ett enkelt sätt skulle kunna ersätta en författningssamling. Det skulle inte heller vara särskilt mycket vunnet med ett sådant alternativ. Kungörande på något annat sätt än genom publicering, exempelvis att föreskrifterna anslås på en anslagstavla eller hålls tillgängliga hos högskolan är enligt utredningens uppfattning inte lämpliga alternativ. Föreskrifterna riktar sig i hög utsträckning till andra personer än dem som finns i närområdet och ett tillhandahållande på högskolan fyller inte syftet med ett kungörande. Den senare åtgärden säger inte något om när föreskriften kungjordes och den enskilde kan inte på något sätt kontrollera om den har kungjorts på rätt sätt och i rätt tid.

Ett alternativ som skulle vara tänkbart är att låta kungöra högskolornas föreskrifter elektroniskt. Den frågan har dock utredningen inte möjlighet att ta upp. Det finns också goda skäl att avvakta med ett sådant ställningstagande till dess regeringen har tagit ställning till frågan om elektroniskt kungörande av Svensk författningssamling. Det finns nämligen en poäng i att olika myndigheter kungör sina författningar på samma sätt och möjligen också i samma system.

Utredningens sammanfattande bedömning

Utredningen är medveten om att ett kungörande i författningssamling av främst utbildningsplaner och kursplaner innebär en del merarbete för högskolorna och att ett sådant förslag kan uppfattas som

onödig formalism. Dokumenten är dock viktiga och något sakligt skäl för att undanta dem från det traditionella sättet att kungöra författningar finns enligt utredningen inte. Det finns ibland också ett utrymme för högskolorna att välja om en föreskrift beslutas separat och således utgör ett eget dokument eller om den tas in i en kursplan eller utbildningsplan. Det vore orimligt om detta skulle vara avgörande för om föreskriften omfattas av kungörandekravet eller inte. Det saknas dessutom reella alternativ till kungörande i författningssamling som uppfyller de rättssäkerhetskrav som måste ställas. Utredningen föreslår därför att högskolornas samtliga föreskrifter ska kungöras i författningssamlingar.

Ett undantag från kravet på kungörande i författningssamling finns i dag för utbildningsplaner vid Sveriges lantbruksuniversitet. Dessa tas upp i bilaga 2 till författningssamlingsförordningen. Som undantaget nu är formulerat framgår det egentligen inte hur planerna i stället ska kungöras. I regeringkansliets riktlinjer för författningsskrivning (Ds 1998:66) tas dessa utbildningsplaner också upp som ett exempel på en förordning (sic) med ett mycket omfattande, handboksartat innehåll och som av det skälet kan kungöras i någon annan publikation än en författningssamling.

Utredningens uppfattning är att det befintliga undantaget för kursplaner vid Sveriges lantbruksuniversitet i konsekvens med utredningens andra förslag ska slopas.

8.4.3 Alternativ till egna författningssamlingar för högskolorna

Som redogjorts för ovan kan en myndighet ge ut en egen författningssamling eller få möjlighet att kungöra sina föreskrifter i någon annan myndighets författningssamling. För högskolornas del blir då frågan vilken annan myndighets författningssamling som skulle kunna vara aktuell.

Närmast till hands ligger naturligtvis Höskoleverkets författningssamling, HSVFS. Det finns dock en grundläggande principiell problematik om högskolorna skulle tillåtas använda den författningssamlingen.

Högskolorna är självständiga såväl i förhållande till regeringen som till Höskoleverket. Den självständigheten har, som tagits upp bl.a. vid genomgången av högskolelagen och högskoleförordningen, varit något som särskilt betonats de senaste åren. Höskoleverket

har å sin sida som en av sina huvuduppgifter att utöva tillsyn över högskolorna. Däri ingår att bevaka studenternas rättssäkerhet och att kontrollera att högskolorna följer de lagar och regler som gäller. Högskoleverket är också värmyndighet för två nämnder; Högskolans avskiljandenämnd, som prövar ärenden om att avskilja studenter från högskoleutbildning, och Överklagandenämnden för högskolan, som prövar överklaganden av vissa beslut fattade inom högskolesektorn och sektorn för kvalificerad yrkesutbildning. Även om den uppgiften främst innebär en administrativ hantering skulle det innebära en klar motsättning att de självständiga högskolorna använder tillsynsmyndighetens författningssamling. Detta gör sammantaget att det inte framstår som lämpligt att högskolorna ges tillgång till Högskoleverkets författningssamling.

Eventuellt kan en del av den nämnda problematiken minska med en framtida ändring av Högskoleverkets funktioner. Efter ett regeeringsbeslut den 9 juni 2011 finns det nämligen en pågående utredning om myndighetsstrukturen inom högskoleområdet Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen (U 2011:03). I det utredningsuppdraget ingår att lämna förslag till åtgärder som behövs för att genomföra en ändamålsenlig och effektiv organisering av de verksamheter som för närvarande bedrivs vid Högskoleverket, Verket för högskoleservice (VHS) och Internationella programkontoret för utbildningsområdet (IPK).

Utgångspunkten för utredarens arbete är att skapa en effektiv och tydlig ansvarsfördelning, där den granskande verksamheten som Högskoleverket i dag bedriver ska renodlas. Den ska därför skiljas från den främjande verksamheten och verksamhet som avser meddelande av föreskrifter. VHS, IPK och delar av Högskoleverkets verksamhet ska sammanföras till en ny myndighet med ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär och vissa främjandeuppgifter. Utgångspunkterna innebär att den nya myndigheten ska ha föreskriftsrätt i stället för Högskoleverket. Enligt direktiven ska den nya myndighetsstrukturen gälla fr.o.m. den 1 januari 2013 (dir. 2011:52).

Mycket talar alltså för att en ny myndighet kommer att ersätta Högskoleverket i fråga om att meddela föreskrifter och att kungöra dessa. Med den nya myndighetens ansvarsområden innebär det inte samma principiella motsättningar om högskolorna skulle ges möjlighet att använda myndighetens författningssamling.

Sammanfattningsvis är det alltså utredningens uppfattning att högskolorna inte bör ges möjlighet att använda Högskoleverkets

författningssamling. I stället är det en eventuell ny service- och samordningsmyndighets författningssamling som ska vara huvudalternativet till att högskolorna har egna samlingar.

8.4.4 Ska högskolorna ha egna författningssamlingar?

Utredningens förslag: Högskolorna ska ha egna författningssamlingar där respektive högskolas föreskrifter kungörs.

Frågan om högskolorna ska ha egna författningssamlingar kommer att behandlas med utgångspunkt i de ställningstaganden som utredningen har gjort i föregående två avsnitt. Dessa innebär att alla högskolornas föreskrifter ska kungöras, inklusive de som finns i kursplaner och utbildningsplaner, att kungörandet ska ske i någon författningssamling och att alternativet till egna författningssamlingar är den författningssamling som kommer att ges ut av en ny service- och samordningsmyndighet inom högskoleområdet.

Regelsamlingar i tryckt form verkar i dag inte alls finnas hos högskolorna. Däremot verkar det regelmässigt vara så att högskolorna publicerar sina regler på den egna hemsidan. I samband med sådan publicering förekommer på många håll ett arbete som syftar till bl.a. enhetlighet i dokumentens utformning. Steget till att även kungöra föreskrifterna genom att publicera dokumenten i en egen författningssamling måste då inte bli så stort.

För de högskolor som inte har bedrivit ett lika långtgående arbete med struktureringen av reglerna kan det däremot innebära ett mycket omfattande arbete. Det kan också tänkas att det särskilt för de mindre högskolorna skulle bli svårt att administrera en egen författningssamling. Det finns också en risk att egna författningssamlingar leder till att det blir stora variationer i struktur och utformning av föreskrifterna.

Kungörande i en enda, central författningssamling skulle å andra sidan kunna innebära samordningsvinster och ge goda förutsättningar för ett gemensamt utarbetande av exempelvis lämpliga dokumentmallar och riktlinjer för dokumentens innehåll. Genom att publiceringen sker centralt skulle det också bli en viss kontroll av att formkraven för föreskrifterna uppfylls. Det kan också finnas fördelar med att bara ha en publikation att söka i för samtliga högskolors föreskrifter.

Den uppenbara nackdelen är att den centrala författningssamlingen skulle bli enormt omfattande, särskilt om den tyngs av samtliga kursplaner och utbildningsplaner. Som tidigare nämnts kan dessa dokument för ett läsår omfatta uppåt 170 000 sidor. Författningssamlingen kommer i praktiken att ges ut löpande som ett antal häften per år. I dessa skulle olika högskolors kursplaner, utbildningsplaner och övriga föreskrifter finnas omväxlande med myndighetens föreskrifter. För den enskilde måste en sådan publikation anses ha ett mycket begränsat värde.

Om varje högskola har sin egen författningssamling behöver den som vill veta vad som gäller vid en viss högskola inte sälla i ett lika omfattande material. Det är alltså utredningens bedömning att det praktiskt sett är lämpligast att högskolorna har egna författningssamlingar. Den lösningen ligger också mest i linje med högskolornas ökande självständighet.

Utredningens slutsats är alltså att varje högskola ska ha en egen författningssamling. Det kommer naturligtvis att krävas att högskolorna tillförs både medel och kompetens för att hantera detta. Utredningen återkommer till detta vid redovisningen av förslagets kostnader och andra konsekvenser (9 kap.).

8.4.5 Författningstekniska lösningar

Den rättsliga regleringen som finns för författningssamlingar kommer självklart även att omfatta högskolornas samlingar. Vissa författningsändringar blir dock nödvändiga då dessa i dag inte finns upptagna som befintliga författningssamlingar eller i övrigt är omnämnda i kungörandelagen eller författningssamlingsförordningen.

Man kan tänka sig några olika författningstekniska lösningar. Ett sätt är att ta upp högskolornas författningssamlingar i den förteckning som finns i bilaga 1 till författningssamlingsförordningen. Det skulle alltså innebära att varje högskola och varje författningssamling samt dess beteckning förs in i bilagan. En nackdel med den lösningen är dock att högskolorna inte riktigt passar in bland de andra s.k. centrala myndigheterna, även om de definitionsmässigt måste hänföras dit (se avsnitt 8.2).

Eftersom högskolorna är en lite speciell typ av myndighet skulle det möjligen vara mer tilltalande att ha en egen förteckning över högskolorna och deras författningssamlingar. Den skulle kunna utgöra en egen bilaga till författningssamlingsförordningen. En änd-

ring av 9 § författningssamlingsförordningen blir då nödvändig för att även den nya bilagan ska omfattas av hänvisningarna i paragrafen.

Ytterligare ett sätt att reglera högskolornas författningssamlingar skulle vara att hantera dem helt utanför systematiken med centrala och lokala myndigheter. Då skulle högskolornas författningssamlingar direkt kunna tas upp i 3 § kungörandelagen och sedan regleras särskilt i författningssamlingsförordningen.

Skälen för de sistnämnda alternativen skulle dock ha gjort sig starkare påminna om det hade varit aktuellt att i övrigt särbehandla högskolornas föreskrifter på något sätt. Som jämförelse kan nämnas de lokala trafikföreskrifterna, där det finns en särreglering som gör det möjligt för regeringen att bestämma hur de ska kungöras. Detta har i sin tur skett genom den förordning som innebär att trafikföreskrifterna kungörs elektroniskt på en särskild webbplats.

Utgångspunkten för högskolornas föreskrifter är dock att de i likhet andra myndighetsföreskrifter ska kungöras i någon författningssamling. Utredningens uppfattning är då att den förstnämnda författningstekniska lösningen är lämpligast, dvs. att högskolorna och deras författningssamlingar tas in i bilaga 1 till författningssamlingsförordningen. Utredningen avstår dock från att formellt lägga till dessa ändringar i författningsförslaget i inledningen av betänkandet.

8.4.6 Rättsinformationssystemet

Eftersom högskolornas föreskrifter omfattas av kravet på kungörande enligt kungörandelagen utgör de sådan rättsinformation som myndigheter är skyldiga att tillhandahålla i det s.k. rättsinformationssystemet. Rättsinformationssystemet regleras i rättsinformationsförordningen (1999:175). Enligt den är Domstolsverket samordningsmyndighet för att ta fram ett rättsinformationssystem som ska ge både den offentliga förvaltningen och privatpersoner tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. Det ska ske genom att en portal hålls tillgänglig på Internet och att det byggs ett system där innehållet är tillgängligt på ett enhetligt sätt.

Det har hittills fungerat så att portalen, www.lagrummet.se, har innehållit länkar till de sidor där myndighetsföreskrifterna ursprungligen lagts upp. I ett senare skede är tanken att myndighetsföreskrifterna ska kunna hämtas direkt från sidan. Detta ställer krav på att föreskrifterna innehåller viss metainformation.

I det syftet har Domstolsverket rätt att besluta att myndigheterna ska använda en viss standard för att märka och strukturera informationen. För detta finns något som kallas Rättsinformationsprojektet, där man arbetar med att ta fram en sådan standard. Standarden bygger på en märkning som gör det möjligt att strukturera informationen så att den bland annat blir sökbar och sammanhållen med hjälp av länkar.

Som exempel på obligatorisk information för myndigheters föreskrifter kan nämnas referens till det bemyndigande som föreskriften grundas på, referens till beslutsfattare, dokumentets officiella titel och publiceringsdatum. När det gäller exempelvis datum finns det krav på i vilket format de ska anges.

Domstolsverket erbjuder visst stöd till myndigheterna i fråga om föreskriftshantering, bl.a. i form av webbformulär där den obligatoriska informationen fylls i.

9 Genomförandet av förslagen

9.1 Kostnader och andra konsekvenser

I enlighet med 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen kartlägga vilka ekonomiska och andra konsekvenser som förslagen har.

Utredningens författningsförslag bygger till största delen på en genomgång och analys av bestämmelser som ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut. Författningsändringarna syftar i huvudsak till att tydliggöra vad det är frågan om samt att ge det författningsstöd som krävs för normgivningsverksamheten vid högskolorna.

I den delen har förslagen främst en formell betydelse, och får inte några kostnader eller andra konsekvenser av det slaget som utredningen är skyldig att redovisa. Den del av utredningens förslag som däremot får sådana konsekvenser är det som rör kungörande av högskolornas föreskrifter.

Vid granskningen av några högskolors föreskrifter (7 kap.) konstaterades att det finns stora variationer i hur högskolorna i dag hanterar sina föreskrifter. Det innebär att ett krav på kungörande i vissa fall kommer att innebära ett stort arbete. Naturligtvis kommer det också att innebära en del ökade kostnader för högskolorna. De kostnader som kan förutses innebär dels initiala kostnader i samband med genomförandet, dels löpande kostnader för kungörandet.

Här ska dock sägas att en stor del av kostnadsökningarna över huvud taget inte har med utredningens förslag att göra. Det handlar nämligen om kostnader som uppstår för att rätta till de brister som redan finns i dag.

Initiala kostnader

Ett första steg för högskolorna skulle kunna vara att uppfylla den förteckningsskyldighet som enligt 18 c § författningssamlingsförordningen finns för meddelade föreskrifter. Där ingår också att för varje föreskrift ange med stöd av vilket bemyndigande som föreskriften har meddelats. Högskolorna måste också se till att samtliga meddelade föreskrifter uppfyller de övriga krav som finns på en författnings utformning och innehåll. Det krävs självklart att den eller de ansvariga hos respektive högskola har tillräckliga kunskaper för att göra detta.

I detta första skede handlar det alltså om utbildningsinsatser, arbete för att strukturera de befintliga föreskrifterna samt att utarbeta exempelvis dokumentmallar för hur föreskrifterna framöver ska utformas.

Mycket av arbetet skulle naturligtvis kunna samordnas mellan högskolorna. Det är också, som konstaterades i 8 kap., rimligt att detta i någon utsträckning hanteras centralt. Det är tänkbart att en eventuell ny myndighet inom högskoleområdet kan få en roll i det arbetet. Exakt hur stora kostnader som den här hanteringen av föreskrifterna kommer att föra med sig är naturligtvis svårt att bedöma. Högskolorna har varierande förutsättningar och tillgång till varierande kompetens. De har också i nuläget kommit olika långt i fråga om att strukturera sina föreskrifter.

Utredningen lägger inte fram några förslag när det gäller frågor om hur föreskrifter ska se ut eller om vilka uppgifter som ska ingå i en föreskrift. Eftersom det finns en hel del brister i högskolornas dokumenthantering har kostnader som uppkommer för att komma till rätta med dessa problem inte sin grund i utredningens förslag. Dessa kostnader behöver därför inte formellt redovisas. Utredningen gör dock en mycket grov uppskattning av det arbete som kan krävas.

De initiala utbildningsinsatser som kan behövas borde inledningsvis omfatta några dagar för berörd personal. Det kan uppskattas att det är några få personer vid varje högskola som kan behöva en sådan utbildning. De totala kostnaderna för det kan uppskattas till ett par hundra tusen kronor. När en sådan utbildning har genomförts bör de föreskrifter som redan har tagits fram hos varje högskola i många fall göras om så att de innehåller samtliga obligatoriska uppgifter och möjligen även redigeras så att de typografiskt ser ut som en föreskrift. Det kan också krävas en del arbete med att strukturera olika dokument, exempelvis på högskolornas

hemsidor, så att föreskrifterna åtminstone på någon plats finns samlade. Den personalåtgång som är nödvändig för att göra om och strukturera befintliga föreskrifter är helt beroende av högskolans storlek och omfattningen av meddelade föreskrifter.

Samtidigt ska man ta med i beräkningen att det redan i dag finns en dokumenthantering inom högskolorna och att de löpande hanterar bl.a. sina föreskrifter. Om en central myndighet tar fram exempelvis dokumentmallar med obligatoriska uppgifter för föreskrifter handlar det i praktiken bara om att föra över text från ett dokument till ett annat. De nya dokumenten måste dock formellt beslutas på nytt eftersom de inte är identiska. Om den personal på högskolorna som redan har dessa arbetsuppgifter använder en viss del av arbetstiden för detta bör kostnaderna sammantaget vara förhållandevis marginella. En mycket grov uppskattning är att de ökade kostnaderna även för denna del skulle vara ett par hundra tusen kronor för samtliga högskolor.

De ökade kostnaderna för de initiala delarna är förhållandevis marginella och avser inte några nya åligganden för högskolorna. Kostnadsökningarna bör enligt utredningen rymmas inom högskolornas nuvarande ekonomiska ramar.

Det lämpligaste vore att en viss myndighet fick i uppgift att samordna de utbildningsinsatser som föreslås. Eventuellt skulle den nya service- och samordningsmyndigheten inom högskoleområdet vara lämplig. Ett visst utrymme för detta bör då skapas i den myndighetens budget.

Löpande kostnader för högskolorna

Med ett fungerande system i form av exempelvis dokumentmallar för utformningen av föreskrifter finns det egentligen inte några skäl för att kostnaderna för föreskriftshanteringen inom högskolorna skulle öka nämnvärt. De löpande kostnader som ett krav på kungörande däremot för med sig är kostnaderna för tryckning och utgivning av författningssamlingar.

Det kommer att krävas att någon eller några personer på varje högskola blir ansvarig för detta. Inom en högskola med omfattande material skulle det kunna bli fråga om en heltidsanställd person.

Tryckkostnaderna kan bli betydande när kursplaner och utbildningsplaner ska ingå i de tryckta författningssamlingarna. Det totala antalet kursplaner och utbildningsplaner uppgår i dag till omkring

34 000. Om den genomsnittliga kurs- eller utbildningsplanen omfattar fyra sidor skulle enbart det materialet uppgå till 136 000 sidor. Högskolornas övriga föreskrifter utgör sett till textmassan en rätt obetydlig del och ryms inom felmarginalen för uppskattningen av kurs- och utbildningsplanernas omfång.

Det går inte att ange någon generell siffra för tryckkostnader. Som ett exempel kan dock nämnas att kostnaderna för tryckning av Högskoleverkets författningar just nu varierar mellan 4 100 kr för fyra sidor och 25 990 kr för 60 sidor. Kostnaden per sida ligger alltså på drygt 400 kr för de mest omfattande föreskrifterna. Skulle man använda denna siffra för att beräkna kostnaden för tryckning av högskolornas nu gällande föreskrifter hamnar man någonstans kring 60 miljoner kr. Det ska dock poängteras att hela den angivna summan inte utgör en årligt löpande kostnad. Samtliga kurs- och utbildningsplaner ändras inte varje termin eller läsår utan kan gälla under några års tid. Eftersom planerna bara ska kungöras när de har beslutats kommer inte hela materialet att behöva kungöras varje år. Totalsumman för att kungöra de nu befintliga planerna kan alltså minska till kanske en tredjedel eller en fjärdedel som årligt löpande kostnad.

Det är tänkbart att en central upphandling av tryckningen också skulle kunna sänka kostnaderna för högskolorna. Det är i vart fall troligt att det stora sidantal som det är fråga om i sig gör att tryckkostnaden per sida blir betydligt lägre än vad som angetts i exemplet ovan. Likväl är det fråga om betydande belopp. Hänsyn till detta måste tas vid kommande budgetbeslut för högskolorna.

Kostnader och konsekvenser för andra än högskolor

De ovan beskrivna kostnaderna kommer att belasta högskolorna, och möjligen andra myndigheter som kan bli delaktiga i det inledande skedet. Förslagen innebär däremot inga kostnader för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Det kan inte heller förväntas få några andra konsekvenser av betydelse.

9.2 Ikraftträdande

Det krävs inte några särskilda förberedande åtgärder för att förslagen som förtydligar de bestämmelser som ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut ska kunna träda i kraft. Ikraftträdandet av författningsförslagen i den delen skulle därför kunna föreslås till en tidpunkt som ligger relativt nära i tiden.

Det vore dock mindre lämpligt att göra de formella förändringarna av själva bemyndigandena utan att samtidigt skapa de regler för kungörande av högskolornas föreskrifter som utredningen också föreslår. I den delen krävs det däremot, som konstaterades i föregående avsnitt, en del förberedande insatser.

Oavsett om man låter den nya myndigheten på högskoleområdet få en roll i det förberedande arbetet eller inte kan det antas att tidsåtgången för sådana förberedelser i stort sett kommer att sammanfalla med tidsåtgången för att inrätta den nya myndigheten. Denna är planerad till den 1 januari 2013. De föreslagna författningsändringarna bör därför träda i kraft vid samma tidpunkt.

Bemyndigandena för högskolorna ska gälla genast vid ikraftträdandet och kräver därför inte några särskilda övergångsbestämmelser. Utan övergångsbestämmelser kommer kravet på kungörande direkt att omfatta även sådana föreskrifter som högskolorna har meddelat före författningsändringarna. Förutsatt att högskolorna ges tillräcklig tid för översyn av sina redan meddelade föreskrifter innan författningsändringarna träder i kraft kan utredningen inte se några hinder mot detta. Några övergångsbestämmelser behöver därför inte införas.

10 Författningskommentarer

10.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

1 kap. Inledande bestämmelser

8 §

Eftersom behörighetskraven till stora delar lagreglerats i paragrafen är det nödvändigt att avgränsa den kompetens regeringen fortfarande har att meddela föreskrifter om undantag. Det har gjorts genom att en upplysningsbestämmelse beträffande detta förts in i paragrafen. Se avsnitt 4.5.

10 §

Uttrycket ”med regeringens medgivande” har ersatts av ”efter beslut av regeringen” för att tydliggöra att det är fråga om ett förvaltningsbeslut.

11 §

Bemyndigandet i paragrafens tredje stycke har ersatts av en upplysningsbestämmelse. Ändringen motiveras av att paragrafen innebär att rätten att utfärda examina på forskarnivå delvis reglerats genom lagstiftning, och att en upplysning om vilka föreskrifter regeringen fortfarande kan meddela med stöd av sin restkompetens därför är nödvändig. Se avsnitt 4.3.

2 kap. De statliga högskolornas organisation

5 §

Eftersom beslut om den interna organisationen i många fall utgör föreskrifter kan en generell beslutanderätt om den interna organisationen inte ges till högskolorna i högskolelagen. Bemyndigande

för högskolorna i fråga om organisationen ska i stället finnas på förordningsnivå. Genom förordningsbestämmelserna gäller oförändrat att bestämmelserna om vetenskaplig eller konstnärlig kompetens och om studentinflytande i 6 och 7 §§ ska tillämpas vid besluten. Paragrafens innehåll innebär nu endast en information om att högskolorna som huvudregel själva reglerar sin organisation. Paragrafen behandlas i avsnitt 4.3.

3 kap. Professorer och andra lärare

6 §

Ändringarna är inte avsedda att i sak innebära någon förändring av högskolornas rätt att själva reglera de frågor som anges i paragrafernas nuvarande lydelse. På grund av förbudet mot direktdelegation har dock högskolornas beslutanderätt, som innebär en rätt att meddela föreskrifter, lyfts ut från högskolelagen. Den föreslagna lydelsen ger i stället information om att frågorna regleras i högskolornas egna föreskrifter.

4 kap. Studenterna

2 §

Precis som i 3 kap. 6 § motiveras ändringen av förbudet mot direktdelegation, och syftar inte till några sakliga ändringar av högskolornas nuvarande rätt.

3, 5 och 6 §§

Eftersom de frågor som bemyndigandena i paragrafernas nuvarande lydelse omfattar ryms inom regeringens kompetens har bemyndigandena ersatts av upplysningsbestämmelser, se avsnitt 4.2.

5 kap. Särskilda föreskrifter

4 §

Den sista meningen i andra stycket har ersatts av en upplysningsbestämmelse som anger att det finns förordningsbestämmelser som reglerar vilken myndighet som beslutar om ersättnings storlek. Se avsnitt 4.5.

6 §

Eftersom bestämmelsen inte syftar till att ge regeringen någon ökad kompetens utan snarast att upplysa om att högskolelagen inte uttömmande reglerar alla frågor har bemyndigandet ersatts av en upplysningsbestämmelse, se avsnitt 4.2.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

19 §

Eftersom frågan om avskiljande av studenter delvis har reglerats i paragrafen har bemyndigandet för regeringen ersatts av en upplysning om regeringens möjlighet att meddela utfyllande föreskrifter.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

1 kap. Inledande bestämmelser

13 §

Paragrafen är ny och motiveras av den bedömning utredningen gjort när det gäller 2 kap. 5 § högskolelagen (avsnitt 4.2). Innehållet i paragrafen innebär att Lantbruksuniversitetet på förordningsnivå får det nödvändiga bemyndigandet beträffande föreskrifter om den interna organisationen.

5 kap. Utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå

2 d §

Eftersom krav på särskild behörighet utgör föreskrifter har ett bemyndigande för Lantbruksuniversitetet att i vissa fall meddela föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla förts in i paragrafen.

2 e §

Paragrafen har kompletterats med bemyndiganden för Lantbruksuniversitetet att meddela föreskrifter om när andra särskilda prov än högskoleprovet får användas som urvalsgrund och om undantag från högskolelagens regler om andelarnas storlek vid platsfördelningen. Se avsnitt 6.3.

Bilagan

Bilagan har kompletterats med bemyndiganden för lantbruksuniversitetet att meddela föreskrifter om vilka inriktningar som ska finnas för en examen, vilka för- och efterled som ska användas i en examensbenämning och om översättningen av de för- och efterled som lantbruksuniversitetet använder. I examensbeskrivningarna har tillägg gjorts så att det ska framgå att Lantbruksuniversitetets föreskrifter om inriktningen och de preciserade kraven ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen. Ändringen behandlas i avsnitt 6.3 samt i avsnitt 5.11 där motsvarande bilaga till högskoleförordningen tas upp.

10.4 Förslaget till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

1 kap. Allmänna bestämmelser

17 §

Paragrafen är ny och motiveras av den bedömning utredningen gjort när det gäller 2 kap. 5 § högskolelagen (avsnitt 4.2). Innehållet i paragrafen innebär att det nödvändiga bemyndigandet för högskolorna om föreskrifter om den interna organisationen nu finns i högskoleförordningen.

2 kap. Styrelse, rektor och övrig organisation

14 §

Paragrafen har dels kompletterats med ett bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om studentrepresentation när beslut fattas eller beredning sker, dels förtydligats i fråga om att beslut angående studentrepresentation också kan fattas i enskilda fall.

4 kap. Lärare

2 §

En mindre, språklig justering har gjorts för att tydliggöra att paragrafen inte innebär att högskolorna fattar något förvaltningsbeslut.

3 och 4 §§

Paragraferna har kompletterats med bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om vilka bedömningsgrunder som ska tillämpas vid anställning av en professor respektive en lektor.

4 a §

Paragrafen motsvaras av nuvarande 3 kap. 6 § högskolelagen. Eftersom ett bemyndigande för högskolorna inte kan ges i lagen har det förflyttats till högskoleförordningen och placerats i anslutning till reglerna om anställning av professorer och lektorer. Se avsnitt 4.2.3 och 5.2.

6 kap. Utbildningen

8 §

Paragrafen har justerats så att det framgår att högskolans prövning innefattar att besluta om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande.

9 §

Paragrafen har förtydligats så att det framgår att examensbeviset innebär ett beslut av högskolan om att en student uppfyller kraven för en examen.

15 och 17 §§

Paragraferna behandlar innehållet i kursplaner respektive utbildningsplaner. De har kompletterats med bemyndiganden för högskolorna att meddela de föreskrifter som ska ingå i dokumenten. Föreskrifter i kursplaner och utbildningsplaner behandlas i avsnitt 5.3.

18 §

Då det av paragrafens nuvarande lydelse bara framgår indirekt att högskolan får meddela föreskrifter om undantag från kravet på att betyg ska sättas på en genomgången kurs har ett bemyndigande för

detta förts in i förordningstexten. Det bemyndigande som i dag finns i paragrafen har formulerats om i enlighet med nu gällande principer.

20 §

Precis som när det gällde examensbevis har paragrafen förtydligats så att det framgår att kursbeviset innebär ett beslut av högskolan om att en student har fått en kurs godkänd.

21 §

Paragrafen ger en miniminivå för högskolornas begränsningar av det antal tillfällen som en student har rätt att genomgå prov för godkänt resultat. Eftersom sådana begränsningar innebär att högskolan meddelar föreskrifter har paragrafen kompletterats med ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. Andra meningens har placerats i ett eget stycke.

25 §

Ordet ”avgör” har ersatt ”ska besluta” eftersom det inte är fråga om något förvaltningsbeslut när högskolan avgör vilka ämnen som utbildning på forskarnivå ska anordnas i. Inte heller är det interna föreskrifter, vilket hade förutsatt ett bemyndigande. Se avsnitt 5.10.

27 §

På samma sätt som när det gäller kursplaner och utbildningsplaner i 6 kap. 15 och 17 §§ har paragrafen kompletterats med ett bemyndigande för högskolan att meddela de föreskrifter som ska tas in i den allmänna studieplanen. Se avsnitt 5.3.

32 §

Bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om det betygssystem som ska användas finns i 6 kap. 35 § högskoleförordningen. Då den nuvarande lydelsen av första stycket är snarlik ett bemyndigande har det gjorts en språklig justering. I andra stycket har ordet ”bestämmas” ersatts av ”beslutas” för att tydliggöra att betygssättningen innebär ett förvaltningsbeslut.

7 kap. Tillträde till utbildningen

3 §

Paragrafen har kompletterats med ett bemyndigande då undantag från behörighetsvillkor kan utgöra föreskrifter. Det har också tydliggjorts att det även kan vara fråga om förvaltningsbeslut i enskilda fall.

4 §

Paragrafen har kompletterats med ett bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska göras.

10 §

Paragrafen har kompletterats med ett bemyndigande för högskolorna att meddela föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla för vissa utbildningar. Se avsnitt 5.3.

13 §

Eftersom högskolorna på förhand bör slå fast hur stora andelar av platserna som kommer att fördelas på grundval av betyg, resultat från högskoleprovet respektive högskolans egna urvalsgrunder har paragrafen kompletterats med ett bemyndigande för högskolorna att meddela föreskrifter om hur platsfördelningen ska se ut.

14 §

Precis som när det gäller platsfördelningen enligt reglerna i 7 kap. 13 § bör det på förhand framgå om högskolan vid antagning till en konstnärlig utbildning gör en sådan platsfördelning som medges enligt den här bestämmelsen. Paragrafen har därför kompletterats med ett bemyndigande som ger högskolorna rätt att reglera platsfördelningen i föreskriftsform.

16 §

Uttrycket ”besluta om undantag” har ersatt ”göra avsteg från” för att tydliggöra att det är fråga om ett förvaltningsbeslut.

17 §

Föreskrifter om förtur som tas in i kursplanen omfattas av det bemyndigande som i förslaget förts in i 6 kap. 15 §. I den här paragrafen anges det därför bara att föreskrifterna finns i kursplanen.

23 §

Eftersom urvalsgrunder utgör föreskrifter har paragrafen kompletterats med ett bemyndigande för högskolorna.

25 §

Krav på särskild behörighet ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen. Högskolans möjlighet att meddela föreskrifter om särskild behörighet innefattas därför i bemyndigandena som förts in i förslaget till ändring av 6 kap. 15 och 17 §§. I den här paragrafen har det därför bara förts in en upplysning om var högskolans eventuella föreskrifter ska finnas.

26 §

Paragrafen har kompletterats med ett bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder enligt andra stycket som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras.

27 och 28 §§

Uttrycket ”besluta om undantag” har förts in i paragraferna för att tydliggöra att det är fråga om förvaltningsbeslut.

31 §

Precis som när det gällde utbildning på grundnivå ska krav på särskild behörighet till utbildning på avancerad nivå framgå av kursplanen eller utbildningsplanen. Högskolans möjlighet att meddela föreskrifter om särskild behörighet innefattas därför i bemyndigandena som förts in i förslaget till ändring av 6 kap. 15 och 17 §§. Liksom i 7 kap. 25 § har det därför bara förts in en upplysning om var högskolans eventuella föreskrifter ska finnas.

35 §

För utbildning på forskarnivå ska högskolans eventuella krav på särskild behörighet framgå av den allmänna studieplanen. Högskolans möjlighet att meddela föreskrifter ryms därför inom det föreslagna bemyndigandet i 6 kap. 27 §. En upplysning om var högskolans eventuella föreskrifter ska finnas har därför lagts till.

37 §

Paragrafen har kompletterats med ett bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning på forskarnivå ska göras.

39 §

Uttrycket ”besluta om undantag” har förts in i paragrafen för att tydliggöra att det är fråga om ett förvaltningsbeslut.

41 §

Högskolans bedömningsgrunder ska framgå av den allmänna studieplanen. Högskolans möjlighet att meddela föreskrifter ryms därför inom det föreslagna bemyndigandet i 6 kap. 27 §. En upplysning om var högskolans eventuella föreskrifter ska finnas har lagts till.

10 kap. Disciplinära åtgärder

12 §

För att inte förväxlas med högskolans föreskrifter har ordet ”föreskrivs” ersatts av ”anges”.

Bilaga 2

Bilagan har kompletterats med bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter om vilka inriktningar som ska finnas för en examen, vilka för- och efterled som ska användas i en examensbenämning och om översättningen av de för- och efterled som högskolan använder. I examensbeskrivningarna har tillägg gjorts så att det ska framgå att högskolornas föreskrifter om inriktningen och de preciserade kraven ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen. Ändringen behandlas i avsnitt 5.11.

10.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen(2007:1164) för Försvarshögskolan

1 kap. Inledande bestämmelser

3 §

Hänvisningarna till högskoleförordningen har utökats till att omfatta även den föreslagna 1 kap. 17 §, som ger högskolorna bemyndigande att meddela föreskrifter om den interna organisationen.

4 kap. Högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå

5 och 6 §§

Paragraferna har kompletterats med bemyndiganden för Försvarshögskolan att meddela föreskrifter om undantag från högskoleförordningens regler om platsfördelning respektive vilka områdesbehörigheter som ska gälla. Se avsnitt 6.5.

Bilagan

Bilagan har kompletterats med bemyndiganden för Försvarshögskolan att meddela föreskrifter om vilka inriktningar som ska finnas för en examen, vilka för- och efterled som ska användas i en examensbenämning och om översättningen av de för- och efterled som Försvarshögskolan använder. I examensbeskrivningarna har tillägg gjorts så att det ska framgå att Försvarshögskolans föreskrifter om inriktningen och de preciserade kraven ska framgå av kursplanen eller utbildningsplanen. Ändringen behandlas i avsnitt 6.5 samt i avsnitt 5.11 där motsvarande bilaga till högskoleförordningen tas upp.

10.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

2 kap. Utbildningen

7 och 9 §§

Bemyndigandena i paragraferna har ändrats så att de omfattar de föreskrifter som ska tas i utbildningsplanen respektive kursplanen.

10.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:1035) om utbildning på forskarnivå för förskollärare

4 §

För att tydliggöra att undantag i enskilda fall från behörighetskraven i paragrafens första stycke innebär förvaltningsbeslut har orden ”besluta om” ersatt ”medge”.

10.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen

12 §

Paragrafen har kompletterats med ett bemyndigande för högskolan att meddela föreskrifter om inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning enligt förordningen ska göras.

Kommittédirektiv



Högskolors föreskrifter

Dir.
2011:37

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och tydliggöra statliga universitetets och högskolors rätt att meddela föreskrifter och föreslå hur dessa ska kungöras. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga förekomsten av bestämmelser som ger universitet och högskolor rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- analysera om vissa bestämmelser behöver omformuleras så att det tydligare framgår om avsikten är att ett universitet eller en högskola ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- kartlägga arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid ett lämpligt urval av universitet och högskolor,
- lämna förslag på hur universitetens och högskolornas föreskrifter ska kungöras, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2012.

Regler om normgivning och kungörande

Regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande och som är bindande och generellt gällande benämns föreskrifter. Det förhållandet att en föreskrift är generellt gällande innebär att den avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller att den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer obestämd krets av personer. Skillnaden mellan ett sådant s.k. normbeslut och ett s.k. förvaltningsbeslut är att det senare inte har

generell giltighet utan gäller endast en individ eller en avgränsad grupp personer i en särskild situation.

Normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta föreskrifter, är enligt 8 kap. regeringsformen fördelad mellan riksdagen och regeringen. Myndigheter saknar egen normgivningskompetens. Riksdagen och regeringen kan emellertid i viss omfattning bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter.

Föreskrifter som har beslutats av riksdagen, regeringen eller en förvaltningsmyndighet ska kungöras enligt bestämmelserna i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen). Genom kungörande anses allmänheten ha fått kännedom om föreskrifter, och föreskriften blir genom kungörandet gällande för varje enskild person.

Enligt 6 § kungörandelagen ska författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan författningssamling som bestäms av regeringen och som ges ut genom en central myndighets försorg. Regeringen får medge att en central myndighet kungör en författning på annat sätt än i en författningssamling om det finns synnerliga skäl. I författningssamlingsförordningen (1976:725) anges att vissa centrala myndigheter har möjlighet att kungöra författningar på annat sätt än i en författningssamling. Författningar som endast reglerar en myndighets inre förhållanden är undantagna från kravet på kungörande.

Uppdraget

I Sverige finns det 34 universitet och högskolor med statlig huvudman som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa anges i bilagan till högskolelagen och i bilaga 1 till högskoleförordningen (1993:100). De benämns i det följande högskolor. Högskolorna är myndigheter under regeringen. Förutom det generella regelverket för myndigheter gäller för högskolorna högskolelagen och de förordningar som ansluter till högskolelagen, bl.a. högskoleförordningen, förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221) och förordningen för Försvarshögskolan (2007:1164). Det finns även ett antal andra förordningar som rör verksamheten vid högskolorna.

I högskolelagen finns det ett antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Regeringen har i sin tur i olika förordningar bemyndigat högskolorna att meddela föreskrifter. I många fall är dessa bemyndiganden formulerade på ett sådant sätt att det inte klart framgår att det är fråga om ett normgivningsbemyndigande. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 6 kap. 14 § högskoleförordningen om att det för en kurs ska finnas en kursplan och i 6 kap. 15 § om vad som ska anges i kursplanen. Högskolorna kan också meddela beslut i olika frågor genom förvaltningsbeslut, t.ex. beslut om examination.

Oklarheten när det gäller normgivningsbemyndiganden till högskolorna har påtalats av Högskoleverket i två rapporter, Högskolornas regler och delegeringssystem (1999:5 R) och 20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet (2001:27 R). Verket framhåller i dessa rapporter att terminologin i bemyndigandena inte är enhetlig eller tydlig och att detta kan ge upphov till ett osäkert rättsläge i fråga om vilka bemyndiganden som finns och vad de omfattar. Autonomiutredningen har i sitt betänkande Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) påpekat att de oklara bemyndigandena medför att den rättsliga statusen för de föreskrifter som lärosätena meddelar är osäker, dvs. att det inte är klart om de lokalt utfärdade reglerna är att anse som föreskrifter eller inte. Detta kan enligt utredningen leda till tillämpningssvårigheter vid t.ex. överprövning av beslut.

Det behöver alltså tydliggöras om avsikten med de olika bestämmelserna är att ge högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut eller att meddela föreskrifter. Bemyndiganden att meddela föreskrifter ska vara formulerade på ett sådant sätt att det klart framgår att det rör sig om normgivningsbemyndiganden.

Av kungörandelagen följer att föreskrifter ska kungöras i en författningssamling och att kungörande får ske på något annat sätt endast om det finns synnerliga skäl och efter regeringens medgivande. Högskolorna har för närvarande inte möjlighet att kungöra sina föreskrifter i någon särskild författningssamling. Detta kan lösas genom att högskolorna ges antingen var sin egen författningssamling eller möjlighet att utnyttja någon annan myndighets författningssamling.

I fråga om utbildningsplaner finns i författningssamlingsförordningen ett medgivande för styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet

att kungöra sådana på annat sätt än i författningssamling. Något motsvarande undantag för övriga statliga högskolor finns inte.

För att underlätta bedömningen av hur kungörandelagens krav på kungörande av högskolornas föreskrifter lämpligast kan uppfyllas, bör arten och omfattningen av de föreskrifter som finns vid, eller kan komma att meddelas av, högskolor belysas. Frågor om elektroniskt kungörande av föreskrifter bereds för närvarande inom Regeringskansliet och ingår därför inte i uppdraget.

Utredaren ska

- kartlägga förekomsten av bestämmelser i högskolelagen och i andra författningar som ger högskolor rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- analysera om vissa bestämmelser behöver omformuleras så att det tydligare framgår om avsikten är att högskolan ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- kartlägga arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid ett lämpligt urval av högskolor,
- lämna förslag på hur universitetens och högskolornas föreskrifter ska kungöras,
- redogöra för de eventuella kostnader och andra konsekvenser som förslagen medför och lämna förslag till finansiering, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång inhämta synpunkter från universitet och högskolor, Domstolsverket, Överklagandenämnden för högskolan och Sveriges förenade studentkårer. Utredaren ska i arbetet samverka med Högskoleverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2012.

(Utbildningsdepartementet)

Översikt över bemyndiganden

Följande översikt bygger på utredningens kartläggning av bestämmelser som ger högskolorna rätt att meddela föreskrifter. Översikten omfattar både befintliga bemyndiganden och de bemyndiganden som utredningen föreslår ska föras in i de olika förordningarna.

Föreskrifter enligt högskoleförordningen (1993:100)

Föreskrifter om högskolans interna organisation m.m.	1 kap. 17 §
Föreskrifter om valförfarandet när lärarnas representanter i styrelsen ska utses	2 kap. 7 a §
Föreskrifter om studentrepresentation när beslut fattas eller beredning sker	2 kap. 14 §
Bedömningsgrunder vid anställning av en professor	4 kap. 3 §
Bedömningsgrunder vid anställning av en lektor	4 kap. 4 §
Föreskrifter om vilka övriga kategorier av lärare som ska anställas samt vilka behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla för dem	4 kap. 4 a §
Föreskrifter i kursplaner	6 kap. 15 §
Föreskrifter i utbildningsplaner	6 kap. 17 §
Undantag från kravet på att betyg ska sättas på en genomgången kurs	6 kap. 18 §
Vilket betygssystem som ska användas (utbildning på grundnivå)	6 kap. 18 §
Begränsningar av det antal tillfällen som en student får genomgå prov för att få godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs	6 kap. 21 §
Föreskrifter i allmänna studieplaner	6 kap. 27 §
Föreskrifter om vilket betygssystem som ska användas, föreskrifter om disputationen och om betygssättningen i övrigt (utbildning på forskarnivå)	6 kap. 35 §

Inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning ska göras (utbildning på grundnivå eller avancerad nivå)	7 kap. 4 §
Föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla för vissa utbildningar	7 kap. 10 §
Hur stor andel av platserna som ska fördelas på grundval av respektive urvalsgrund (utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare)	7 kap. 13 §
Föreskrifter om att samtliga platser ska fördelas på grundval av särskilda prov, eventuellt i kombination med andra urvalsgrunder (konstnärliga utbildningar)	7 kap. 14 §
Föreskrifter om urvalsgrunder (utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare)	7 kap. 23 §
Vilka urvalsgrunder som ska användas och vilken platsfördelning som ska göras (utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare)	7 kap. 26 §
Inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning ska göras (utbildning på forskarnivå)	7 kap. 37 §
Vilka för- eller efterled som ska användas för att ange en examens inriktning samt översättningen av dessa	Examensordningen

Föreskrifter enligt förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet

Föreskrifter om Lantbruksuniversitetets interna organisation m.m.	1 kap. 13 §
Föreskrifter om valförfarandet när lärarnas och forskarnas representanter i styrelsen ska utses	2 kap. 2 §
Föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska gälla för vissa utbildningar	5 kap. 2 d §
Föreskrifter om tillstånd att använda särskilda prov som urvalsgrund och villkoren för detta	5 kap. 2 e §
Föreskrifter om undantag från reglerna i 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen om andelarna vid platsfördelningen	5 kap. 2 e §
Vilka för- eller efterled som ska användas för att ange en examens inriktning samt översättningen av dessa	Bilagan

**Föreskrifter enligt förordningen (2005:568)
om särskild utbildning av lärare i yrkesämnena**

Vilka av de i 8 § angivna urvalsgrunderna som ska användas	8 §
Inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning enligt förordningen ska göras	9 §

**Föreskrifter enligt förordningen (2007:223) om
uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och
förskollärare samt personal med pedagogiskt
ledningsansvar i förskolan**

Storleken på avgiften för uppdragsutbildning	3 §
--	-----

**Föreskrifter enligt förordningen (2007:432) om
behörighetsgivande förutbildning vid universitet
och högskolor**

Föreskrifter i en plan över förutbildningen	8 §
---	-----

**Föreskrifter enligt förordningen (2007:1164)
för Försvarshögskolan**

Föreskrifter om Försvarshögskolans interna organisation m.m.	1 kap. 3 § och 1 kap. 17 § högskoleförordningen
Föreskrifter om vilka personer som är valbara till forsknings- och utbildningsnämnden, samt om vilka som är röstberättigade och om valförfarandet	2 kap. 4 §
Föreskrifter om särskild behörighet till utbildning som leder till officersexamen	4 kap. 4 §
Föreskrifter om avgiftens storlek vid avgiftsbelagd utbildning	5 kap. 2 §
Föreskrifter om den särskilda behörighet som krävs (utbildning som leder till en officersexamen)	5 kap. 4 §
Föreskrifter om undantag från reglerna i 7 kap. 13 § första stycket högskoleförordningen om andelarna vid platsfördelningen (utbildning som leder till en officersexamen)	5 kap. 5 §

Vilka områdesbehörigheter som ska gälla vid krav på särskild behörighet (övrig utbildning på grundnivå eller avancerad nivå)	5 kap. 6 §
Vilka för- eller efterled som ska användas för att ange en examens inriktning samt översättningen av dessa	Bilagan

Föreskrifter enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning

Föreskrifter om nödvändiga förkunskaper	5 §
Föreskrifter om urvalsgrunder och platsfördelning	6 §

Föreskrifter enligt förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer

Föreskrifter om storleken på avgiften för befattningsutbildningen	4 §
---	-----

Föreskrifter enligt förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen

Föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas	11 §
Inom vilken tid och på vilket sätt anmälan till en utbildning enligt förordningen ska göras	12 §

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]