

Studieavbrott – analys och förslag



Studieavbrott – analys och förslag

Rapport 2026:17

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2026

Författare: Sofia Tiberg och Tove Morén

Diarienummer: 32-00167-24

Universitetskanslersämbetet • Hammarbybacken 31 • Kabyssgatan 4D, 120 30 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Förkortningar.....	5
Sammanfattning.....	6
Författningsförslag	10
Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	10
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor	14
Bakgrund och genomförande	15
Nuvarande ordning	18
Kvalitet och effektivitet i utbildning	18
Definition av student och doktorand	18
Antagen till utbildning	18
Bedriver utbildning	21
Avsluta utbildning	22
Avbrott i utbildning.....	23
Avregistrering från utbildning.....	28
Sammanfattande iakttagelser.....	35
Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar	37
Synpunkter från lärosäten och studentkårer	42
Begreppet studieavbrott	42
Anses bedriva utbildning	42
Hur hanteras antagna	43
Hur hanteras studenter.....	43
Kan antagna eller studenter återuppta studierna	44
Hur hanteras doktorander	44
Kan doktorander återuppta studierna	45
Lämnas någon information.....	45
Finns lokala regler eller blanketter	45
Övriga synpunkter	46
Synpunkter från studentkårerna	47
UKÄ:s överväganden	48
Den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar	48
Det finns redan en ordning för att hantera inaktiva doktorander.....	50
Det finns behov av nya bestämmelser om avbrott i utbildning	52
Sammanfattande bedömning	57

UKÄ:s förslag	59
Översikt över författningsförslagen	59
Studieavbrott efter egen anmälan	60
Studiepaus	62
Återkomst efter studiepaus	67
Studieavbrott efter studiepaus	68
Föreskriftsrätt om att bedriva utbildning	71
Undantag från förvaltningslagen	74
Överklagande	76
Dokumentering av uppgifter i studieregistret	76
Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	78
Frågor som kan behöva utredas vidare	79
Behov av en bemyndigandeparagraf i högskolelagen?	79
Behov av en hänvisningsparagraf om studieavbrott?	80
Behov av att kunna begära examens- och kursbevis?	80
Behov av reglering om registrering på utbildning?	81
Ska avbrott inom tre veckor hanteras särskilt?	82
Ska förändringar inom utbildningen regleras särskilt?	84
Hur ska bestämmelsen om maximalt antal prov- och praktiktillfällen tillämpas?	84
Är systemstödet i Ladok tillräckligt?	85
Konsekvenser av förslagen	87
Konsekvenser för staten	87
Konsekvenser för högskolor	87
Konsekvenser för studenter	87
Konsekvenser för doktorander	88
Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet	88
Konsekvenser för Överklagandenämnden för högskolan	88
Konsekvenser för statistikverksamhet	89
Konsekvenser för övriga aktörer	89
Alternativa lösningar	90
Behålla nuvarande ordning	90
Utblick mot Finland och Norge	90
Avslutande kommentarer	92
Referenser	94
Bilaga: Begäran om förhandsbesked	95

Förkortningar

HAN	Högskolans avskiljandenämnd
JK	Justitiekanslern
Ladok	Ladokkonsortiets studiedokumentationssystem
SUHF	Sveriges universitets- och högskoleförbund
UHR	Universitets- och högskolerådet
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ÖNH	Överklagandenämnden för högskolan

Sammanfattning

Innebörden av begreppet studieavbrott har länge varit oklar i högskolesektorn och därför inneburit svårigheter vid hanteringen av olika typer av avbrott i studier. Oklarheterna har framför allt gällt vad som händer med en students plats på utbildningen och under vilka förutsättningar en student har rätt att återuppta sina studier.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) erbjuder statliga universitet och högskolor en möjlighet att begära förhandsbesked hos UKÄ. Uppsala universitet har i en begäran om förhandsbesked frågat om ett studieavbrott inom utbildning (på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå) kan innebära att en student förlorar sin status som student och måste ansöka om antagning på nytt för att bli student igen.

Med anledning av Uppsala universitets begäran om förhandsbesked har UKÄ genomfört ett tillsynsprojekt där syftet har varit att undersöka hur högskolor hanterar studieavbrott, samt vilka rättsliga och övriga konsekvenser hanteringen medför. Behovet av nationella bestämmelser om studieavbrott har också övervägts inom projektet. UKÄ har som ett led i projektet skickat remissfrågor till samtliga statliga lärosäten. Frågorna har även skickats för kännedom och eventuella synpunkter till andra utvalda intressenter. Under arbetet med projektet har en referensgrupp löpande lämnat synpunkter till UKÄ. I den här rapporten redovisar UKÄ resultatet av projektet.

Det finns olika typer av avbrott i studier

I högskoleförfattningarna finns det bestämmelser som reglerar när en student eller doktorand får eller måste göra ett avbrott i utbildningen, t.ex. vid avskiljande eller avstängning. En student på utbildning på grundnivå eller avancerad nivå kan även beviljas studieuppehåll. Enligt praxis bedriver en person under tiden för dessa typer av avbrott inte utbildning och är därför inte student eller doktorand enligt definitionen i högskoleförfattningarna.

Men det förekommer även andra typer av avbrott som inte är reglerade i de nu gällande högskoleförfattningarna. Oreglerade avbrott har i praxis och av lärosäten omnämnts som t.ex. studieavbrott, tillfälligt studieavbrott, administrativt avbrott eller studieuppehåll utan så kallad platsgaranti. UKÄ konstaterar att en person under tiden för ett oreglerat avbrott vanligtvis behåller sin status som student om lärosätet inte kan visa på omständigheter som, bortsett från tidsaspekten, talar för att personen inte längre bedriver utbildning.

Den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar

Efter en analys av nuvarande ordning, reglering, praxis m.m. konstaterar UKÄ att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar. Denna oklarhet kan exempelvis leda till att hanteringen av olika avbrott i studier skiljer sig åt både mellan och inom olika lärosäten, att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar, att de tillgängliga resurserna inte utnyttjas på ett effektivt sätt och att det är svårt att framställa aktuell statistik om avbrott i studier. Praxis visar också att det kan finnas fördelar för den som inte meddelar lärosätet när han eller hon gör ett avbrott i utbildningen.

Det finns redan en ordning för att hantera inaktiva doktorander

I de nu gällande högskoleförfattningarna finns redan en nationell ordning för hur inaktiva doktorander ska hanteras, bl.a. genom uppföljning av den individuella studieplanen och indragning av handledning och andra resurser. UKÄ ser därför inte anledning att föreslå några författningsändringar som rör doktoranders inaktivitet på utbildningen. UKÄ föreslår dock en ny bestämmelse om studieavbrott efter egen anmälan som omfattar både studenter och doktorander.

Det finns behov av nya bestämmelser om avbrott i utbildning

I remissvaren till UKÄ har merparten av lärosätena uppgett att det vore bra med en nationell reglering kring studieavbrott, eftersom en sådan reglering skulle skapa en bättre förutsebarhet och transparens. UKÄ delar denna bedömning och anser att tydliga definitioner av vad som avses med olika typer av avbrott i studier och vad detta innebär skulle bidra till en mer rättssäker och likvärdig hantering. UKÄ bedömer därför att olika typer av avbrott i studier behöver definieras och renodlas genom bestämmelser på nationell nivå. UKÄ bedömer vidare att behovet av nationella regler är störst för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

UKÄ föreslår nya begrepp om studieavbrott och studiepaus

Studieavbrott kan definieras på olika sätt. Tidigare har studieavbrott kunnat avse både permanenta och tillfälliga avbrott. UKÄ konstaterar dock att det i dag har skett en förskjutning mot att mer betrakta ett studieavbrott som ett permanent avbrott, framför allt när en student eller doktorand själv har meddelat att han eller hon vill avbryta studierna. UKÄ anser därför att övervägande skäl talar för att definiera studieavbrott som ett permanent avbrott.

UKÄ anser att det även behövs ett nytt begrepp som definierar vissa typer av tillfälliga avbrott för inaktiva studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå. UKÄ föreslår att begreppet för dessa typer av tillfälliga avbrott kan vara studiepaus, för att särskilja dem från studieuppehåll som redan är reglerat i de nu gällande högskoleförfattningarna för studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

UKÄ föreslår nya bestämmelser på nationell nivå

För att åskådliggöra de behov av nya begrepp och bestämmelser om avbrott i utbildningen som UKÄ har identifierat och samtidigt fånga upp eventuella konsekvenser av nya bestämmelser, har UKÄ valt att utforma resultatet av sina överväganden som ett författningsförslag. Syftet är att exemplifiera en möjlig grundstruktur som omfattar tidigare oreglerade avbrott i studier och samtidigt förtydliga vad som gäller vid inaktivitet. Genom förslagen skapas en nationell ordning som innebär en mer rättssäker och likvärdig hantering vid lärosätena.

UKÄ:s författningsförslag avser tillägg och ändringar i högskoleförordningen (1993:100), förutom förslaget om dokumentering av uppgifter i studieregistret som avser tillägg i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Förslagen gäller främst utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men förslaget som rör studieavbrott efter egen anmälan omfattar även utbildning på forskarnivå. I förslagen används begreppet utbildning som ett samlingsbegrepp för all utbildning, dvs. kurser och utbildningsprogram på grundnivå och avancerad nivå samt utbildning på forskarnivå.

Huvudsakliga författningsförslag:

- Studieavbrott efter egen anmälan (6 kap. 8 a §)
- Studiepaus (7 kap. 33 a §)
- Återkomst efter studiepaus (7 kap. 33 b §)
- Studieavbrott efter studiepaus (7 kap. 33 c §)

Kompletterande författningsförslag:

- Föreskriftsrätt om att bedriva utbildning (1 kap. 4 §)
- Undantag från förvaltningslagen (1 kap. 4 a §)
- Överklagande (12 kap. 2 §)
- Dokumentering av uppgifter i studieregistret

UKÄ:s huvudsakliga förslag är att det införs nya bestämmelser om studieavbrott (permanent avbrott) och studiepaus (tillfälligt avbrott) i högskoleförordningen. I förslagen definieras begreppen, dvs. vad de innebär, hur de ska hanteras och vilka konsekvenser de får. Det innebär bl.a. att det blir tydligt att den som omfattas av ett beslut om ett studieavbrott inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller, och att den som omfattas av ett beslut om en studiepaus inte är student på den utbildning som beslutet gäller.

UKÄ lämnar även vissa kompletterande författningsförslag, bl.a. att Universitets- och högskolerådet (UHR) ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning, i syfte att tydliggöra innebörden av att vara aktiv i sina studier.

UKÄ konstaterar att vissa frågor kan behöva utredas vidare

Författningsförslagen kan väcka vissa följdfrågor. UKÄ har av praktiska skäl behövt avgränsa förslagen till de huvudsakliga frågorna om avbrott och inaktivitet. Vissa följdfrågor har därför inte kunnat analyseras i tillräcklig omfattning inom ramen för det här projektet, utan kan behöva utredas vidare. Förslagen hanterar heller inte alla synpunkter och önskemål som har framförts till UKÄ under arbetet med denna rapport. Frågor som kan behöva utredas vidare rör bl.a. behov av en bemyndigande-paragraf i högskolelagen, behov av att kunna begära examens- och kursbevis, registrering på utbildning, hur bestämmelsen om maximalt antal prov- och praktiktillfällen ska tillämpas samt om systemstödet i Ladok är tillräckligt. Det är dock UKÄ:s förhoppning att förslagen omhändertar de största oklarheterna och svårigheterna som följer med dagens tillämpning av begreppet studieavbrott.

UKÄ överlämnar rapporten till Utbildningsdepartementet

Riksrevisionen har i en rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (RiR 2025:3) lämnat vissa rekommendationer till regeringen. En rekommendation är att införa författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning, och en annan rekommendation är att tydliggöra i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.

I regeringens skrivelse till riksdagen om Riksrevisionens rapport uppger regeringen bl.a. följande. Det finns skäl att avvakta UKÄ:s pågående tillsynsprojekt. När UKÄ:s analys och slutsatser har presenterats kommer dessa, tillsammans med Riksrevisionens granskning, att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta överväganden om eventuella åtgärder. Regeringen kan därför komma att återkomma i frågan.

Som underlag inför regeringens fortsatta överväganden om eventuella åtgärder som rör frågan om studieavbrott överlämnar UKÄ denna rapport till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)
dels att 1 kap. 4 och 4 a §§ och 12 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 6 kap. 8 a § och 7 kap. 33 a,
33 b och 33 c §§, av följande lydelse,
dels att det ska införas fem nya rubriker, närmast före 6 kap. 8 a § och
7 kap. 33 a, 33 b och 33 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Universitets- och högskolerådet får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning.

4 a §

Bestämmelserna i 25 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation och motivering av beslut behöver inte tillämpas i ärenden om antagning till eller betygssättning inom utbildningen.

Bestämmelserna i 25 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation och motivering av beslut behöver inte tillämpas i ärenden om antagning till eller betygssättning inom utbildningen.
Bestämmelserna behöver inte heller tillämpas i ärenden om studiepaus enligt 7 kap. 33 a § eller återkomst efter studiepaus enligt 7 kap. 33 b §.

Om en motivering har utelämnats ska en sådan om möjligt lämnas i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

6 kap.

Studieavbrott efter egen anmälan

8 a §

Den som har påbörjat en utbildning vid en högskola, ska anmäla till högskolan om han eller hon vill avbryta utbildningen innan den har slutförts. Efter en sådan anmälan ska högskolan besluta om ett studieavbrott i utbildningen.

Den som omfattas av ett beslut om studieavbrott enligt första stycket är inte längre antagen till den utbildning som beslutet gäller.

7 kap.

Studiepaus och studieavbrott i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå

Studiepaus

33 a §

En student på en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid en högskola ska anmäla till högskolan om han eller hon vill göra en paus i utbildningen. Efter en sådan anmälan ska högskolan besluta att han eller hon har en studiepaus i utbildningen.

Om en student på en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid en högskola inte bedriver utbildning i enlighet med föreskrifter meddelade av Universitets- och högskolerådet enligt 1 kap. 4 § andra stycket, får högskolan besluta att han eller hon har en studiepaus i utbildningen.

Den som omfattas av ett beslut om studiepaus enligt första eller andra stycket, är inte student på den utbildning som beslutet gäller. Högskolan ska underrätta den som beslutet avser om innehållet i 33 b och 33 c §§.

Återkomst efter studiepaus

33 b §

Den som omfattas av ett beslut om studiepaus enligt 33 a § får efter ansökan återkomma i den utbildning som beslutet gäller om det finns en ledig plats.

Efter en ansökan enligt första stycket ska högskolan besluta om den sökande får återkomma i utbildningen.

Om flera sökanden har studiepaus ska ledig plats i första hand tilldelas den som själv har anmält en studiepaus enligt 33 a § första stycket.

Studieavbrott efter studiepaus

33 c §

Högskolan får besluta om ett studieavbrott i utbildningen för den som omfattas av ett beslut om studiepaus enligt 33 a §, om han eller hon under de senaste två åren inte har ansökt om att få återkomma i den utbildning som beslutet gäller enligt 33 b §.

Den som omfattas av ett beslut om studieavbrott enligt första stycket är inte längre antagen till den utbildning som beslutet gäller.

12 kap.

2 §

Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av en högskola överklagas:

1. beslut om anställning vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §,
2. beslut enligt 4 kap. 13 § att avslå en ansökan om befordran,
3. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 28 § andra stycket,
4. beslut om tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 §,
5. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,
6. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 6 kap. 30 § och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 6 kap. 31 §,

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, *och*

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis,

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll, *och*

9. beslut om studieavbrott i utbildningen enligt 7 kap. 33 c §.

Denna förordning träder i kraft den XX XXXXX 20XX.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

I studieregistret ska det för varje student dokumenteras uppgifter om

- | | |
|---|---|
| 1. behörighet, | |
| 2. urvalsgrund, | |
| 3. skyldighet att betala anmälningsavgift och studieavgift, | |
| 4. betalning av anmälningsavgift och studieavgift, | |
| 5. antagning, | |
| 6. deltagande i utbildning och prov, | |
| 7. studieresultat, | |
| 8. betyg, | |
| 9. tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) och grunden för tillgodoräknandet enligt 6 kap. 7 § andra stycket samma förordning, | 9. tillgodoräknande enligt 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100) och grunden för tillgodoräknandet enligt 6 kap. 7 § andra stycket samma förordning, |
| <i>och</i> | |
| | 10. studiepaus, |
| | 11. studieavbrott, och |
| 10. examen. | 12. examen. |

Studieregistret ska därutöver innehålla sådana uppgifter som krävs för att högskolan ska kunna lämna uppgifter till SCB enligt 3 kap. och Universitets- och högskolerådet enligt 4 kap.

Studieregistret får också innehålla de uppgifter om studenter som behövs för resultatredovisning.

Denna förordning träder i kraft den XX XXXXX 20XX.

Bakgrund och genomförande

Innebörden av begreppet studieavbrott har länge varit oklar i högskolesektorn och därför inneburit svårigheter vid hanteringen av olika typer av avbrott i studier. Oklarheterna har framför allt gällt vad som händer med en students plats på utbildningen och under vilka förutsättningar en student har rätt att återuppta sina studier.

I den här rapporten redovisar Universitetskanslersämbetet (UKÄ) sin analys av den nuvarande ordningen som rör avbrott i studier m.m. Med utgångspunkt i analysen redogör UKÄ för myndighetens överväganden. Rapporten överlämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med förhoppningen att den ska kunna vara ett underlag för regeringens vidare beredning av frågan om studieavbrott och andra närliggande frågor.

Begäran om förhandsbesked från Uppsala universitet

UKÄ erbjuder statliga universitet och högskolor en möjlighet att begära förhandsbesked hos UKÄ. Ett förhandsbesked är ett vägledande ställningstagande från UKÄ om hur myndigheten bedömer en högskolerättslig fråga eller hur en viss regel bör tolkas. Begäran ska vara av rättslig och principiell karaktär och gälla en specifik frågeställning.¹

I en begäran om förhandsbesked till UKÄ frågade Uppsala universitet om ett studieavbrott inom utbildning (på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå) kan innebära att en student förlorar sin status som student och måste ansöka om antagning på nytt för att bli student igen. I begäran konstaterade Uppsala universitet att studieavbrott är oreglerat men att det ändå finns en viss praxis och hantering av studieavbrott. Vad Uppsala universitet känner till har dock frågor om vilka regler som gäller och rättigheter samt skyldigheter för lärosäten eller studenter inte hanterats särskilt. Det väcker frågor kring hur studieavbrott får eller ska hanteras för att studenter inte ska hamna i situationer de inte förutsett. För en fullständig redovisning av Uppsala universitets begäran om förhandsbesked, se bilagan till den här rapporten.²

UKÄ bedömde i beslutet om förhandsbesked att frågan om studieavbrott är komplex och måste analyseras utifrån ett mer omfattande underlag än vad som kunde hämtas in i ärendet. UKÄ aviserade därför att myndigheten hade för avsikt att starta ett tillsynsprojekt som kommer att innefatta frågor till såväl lärosäten som studentorganisationer. UKÄ

¹ <https://www.uka.se/juridisk-tillsyn-och-studentratt/forhandsbesked> [2026-08-25].

² Uppsala universitets begäran om förhandsbesked den 21 juni 2022 (UFV 2022/1256).

valde mot denna bakgrund att inte uttala sig vidare i frågan i förhandsbeskedet.³

Projektet om den rättsliga innebörden av studieavbrott

Mot ovanstående bakgrund har UKÄ startat ett tillsynsprojekt om den rättsliga innebörden av studieavbrott. Syftet med projektet har varit att undersöka hur högskolor hanterar studieavbrott, samt vilka rättsliga och övriga konsekvenser hanteringen medför. Behovet av nationella bestämmelser om studieavbrott har också övervägts inom projektet. Resultatet av projektet redovisas i den här rapporten.

En referensgrupp har löpande lämnat synpunkter till UKÄ under arbetet med projektet. Följande personer har ingått i referensgruppen; universitetsjuristen Mattias Wande, Uppsala universitet, chefsjuristen Christina Helmér, Linköpings universitet, enhetschefen Peter Hörnemalm, Umeå universitet, studieadministrativa chefen Brita Lundh, Högskolan i Halmstad, och doktoranden Gustaf B. Birck, Sveriges förenade studentkårer. Även biträdande chefsjuristen Jenny Wäsström, Linköpings universitet, har deltagit i referensgruppens arbete.

UKÄ har som ett led i projektet skickat remissfrågor till samtliga statliga lärosäten. Frågorna har även skickats för kännedom och eventuella synpunkter till andra utvalda intressenter.⁴ Samtliga statliga lärosäten har svarat på remissfrågorna. Chalmers tekniska högskola och Sveriges förenade studentkårer har även skickat in synpunkter. Dessutom har Uppsala universitets förenade studentkårer skickat in synpunkter via Uppsala universitets remissvar. En fullständig sammanställning av remissvaren finns tillgänglig hos UKÄ.

UKÄ har under beredningen gett Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet (UHR) och Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till författningsförslag. Samtliga myndigheter har skickat in synpunkter. UKÄ har gått igenom alla lämnade synpunkter och beaktat eller särskilt kommenterat några av dem.

Läsanvisningar

Denna rapport omfattar universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap.⁵ För enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd gäller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. De bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) som behandlas inom

³ Universitetskanslersämbetets beslut den 27 september 2022 om Uppsala universitets begäran om förhandsbesked angående den rättsliga innebörden av ett studieavbrott (reg.nr 33-00350-22).

⁴ Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Sveriges förenade studentkårer och Sveriges universitetslärare och forskare.

⁵ Se 1 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) och 1 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100).

ramen för det här projektet gäller inte för de enskilda utbildningsanordnarna.

I högskoleförfattningarna används begreppet högskola som huvudregel avseende både universitet och högskolor.⁶ När begreppet högskola används i rapporten avses både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt. Ibland används begreppet lärosäte för både universitet och högskolor.

Förslagen i rapporten gäller främst utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Men i några fall där det särskilt anges omfattar förslagen även utbildning på forskarnivå.⁷

I UKÄ:s författningsförslag används begreppet utbildning som ett samlingsbegrepp för all utbildning, dvs. kurser och utbildningsprogram på grundnivå och avancerad nivå samt utbildning på forskarnivå.

⁶ Se 1 kap. 1 § andra stycket högskolelagen (1992:1434), 1 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) och 1 kap. 2 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

⁷ Jämför student- och doktorandbegreppet i 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100).

Nuvarande ordning

I det här kapitlet redogörs för nuvarande reglering, uttalanden, praxis m.m. som UKÄ behöver förhålla sig till i den fortsatta analysen av den rättsliga innebörden av studieavbrott.

Kvalitet och effektivitet i utbildning

Högskolornas verksamhet ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Det här framgår av 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

Definition av student och doktorand

Enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100) avses med student i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

UKÄ konstaterar att det är två rekvisit som måste vara uppfyllda för att vara student respektive doktorand; ”antagen till” och ”bedriver” högskoleutbildning respektive utbildning på forskarnivå.

Antagen till utbildning

Det första rekvisitet i definitionen av student och doktorand i 1 kap. 4 § högskoleförordningen är att han eller hon är antagen till högskoleutbildning eller utbildning på forskarnivå. I det här avsnittet redogörs för relevant reglering och vissa anslutande frågor i samband med antagning till utbildning.

Bestämmelser om antagning

Enligt 4 kap. 1 § högskolelagen ska högskolorna så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § första stycket högskolelagen som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna.

Utbildning på grundnivå eller avancerad nivå

Antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska avse en kurs eller ett utbildningsprogram. Den som vill antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anmäla det inom den tid och i den

ordning som högskolan bestämmer. Frågor om antagning avgörs av högskolan. Det här framgår av 7 kap. 1 och 4 §§ högskoleförordningen.

Utbildning på forskarnivå

Till utbildning på forskarnivå får endast så många doktorander antas som kan erbjudas handledning, godtagbara studievillkor och som har studiefinansiering. När en högskola avser att anta en eller flera doktorander ska högskolan, som huvudregel, genom annonsering eller ett därmed likvärdigt förfarande informera om detta. Den som vill antas till utbildning på forskarnivå ska anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer. Frågor om antagning avgörs av högskolan. Det här framgår av 7 kap. 34, 36 och 37 §§ högskoleförordningen.

Antagningsbeslut är gynnande beslut

Enligt regeringsformen är högskolor förvaltningsmyndigheter under regeringen. Högskolornas beslut omfattas därför av bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900), om inte en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen.⁸

Enligt 37 § förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara under vissa förutsättningar.

I förarbetena till förvaltningslagen anges bl.a. följande om gynnande beslut.⁹

Med uttrycket till sin karaktär gynnande avses sådana beslut som i grunden ger enskilda rätt till en förmån av något slag. Det kan ofta vara fråga om förmåner som är av personlig eller ekonomisk art men att förmånen är av sådant slag är inte något krav enligt bestämmelsen. Den typ av beslut som det handlar om kännetecknas av att de typiskt sett ger den enskilde rätt till något som han eller hon inte hade innan beslutet fattades. Det kan t.ex. handla om ett tillstånd att bebygga en fastighet eller en rätt till ett ekonomiskt stöd från det allmänna. Det kan också handla om att den enskilde beviljas en registrering som han eller hon har begärt, t.ex. lagfart på en fastighet eller ett sökt varumärkesskydd. Besluten är i grunden gynnande för den enskilde.

UKÄ konstaterar att en högskolas beslut att anta den som sökt en utbildning är ett gynnande förvaltningsbeslut.

⁸ Jämför 1 och 4 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁹ Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 328.

Återkallelseförbehåll i antagningsbeslut

Enligt 37 § andra stycket förvaltningslagen får ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ändras till den enskildes nackdel bara om

1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas,
2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller
3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

I förarbetena till förvaltningslagen anges bl.a. följande om ändring enligt första punkten.¹⁰

Ett gynnande beslut får ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. Undantagsregeln omfattar de fall då det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Sådana förbehåll är vanligen angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Återkallelseförbehåll kan emellertid i vissa fall också följa av villkor som anges i beslutet. Det förutsätter i så fall att förbehållen utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenliga med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Beslut om antagning kan innehålla återkallelseförbehåll. Ett exempel är att det i antagningsbeskedet anges att personen måste följa de instruktioner som högskolan meddelar om upprop och registrering, i annat fall kan beslutet om antagning återkallas. Ett annat exempel är att UKÄ i ett förhandsbesked avseende utbildning på forskarnivå har ansett att det kan finnas skäl att förena ett beslut om antagning med ett återkallelseförbehåll, om det är en förutsättning att doktoranden beviljas uppehållstillstånd för att kunna genomföra studierna.¹¹

Anstånd med att påbörja studier

Enligt 7 kap. 33 § högskoleförordningen får en högskola i enskilda fall och om det finns särskilda skäl, besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan får anstånd med att påbörja studierna. Universitets- och högskolerådet (UHR) får meddela närmare föreskrifter om anstånd.

Enligt UHR:s föreskrifter (UHRFS 2013:3) om anstånd för studier för antagna samt studieuppehåll, ändrade genom UHRFS 2016:1, får anståndstiden uppgå till högst 18 månader om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid, och beslutet får även förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt som studierna ska påbörjas.

¹⁰ Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 329.

¹¹ Universitetskanslersämbetets beslut den 18 juni 2024 (reg.nr 33-00290-24).

Bedriver utbildning

Det andra rekvisitet i definitionen av student och doktorand i 1 kap. 4 § högskoleförordningen är att han eller hon bedriver högskoleutbildning eller utbildning på forskarnivå. Högskoleförordningen saknar dock en närmare definition av begreppet ”bedriver utbildning”.

Frågan om när en antagen anses bedriva utbildning har emellertid behandlats i beslut av Högskolans avskiljandenämnd (HAN) och Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). I det här avsnittet redogörs för några av dessa beslut. Besluten avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Högskolans avskiljandenämnds beslut den 14 februari 1996

Ett lärosäte begärde 1995 att HAN skulle avskilja A från utbildningen vid lärosätet. A hade samma år dömts till fängelse på livstid för bl.a. mord. A hade antagits till utbildningen 1979 men inte genomgått några kurser sedan 1981. Det fanns inte någon möjlighet att bedriva distansundervisning vid lärosätet, och de som var intagna i kriminalvårdsanstalter måste därmed ha så kallad frigång för att kunna studera vid lärosätet. Enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen syntes det inte vara aktuellt med frigång för A inom de närmaste tio åren. I beslutet konstaterade HAN att A visserligen var antagen till högskoleutbildning vid lärosätet, men att A vid tidpunkten för beslutet inte hade någon möjlighet att återuppta sina studier. A kunde inte bedriva och skulle inte heller inom en nära framtid kunna bedriva några studier vid lärosätet. A ansågs därför inte vara och skulle inte heller inom den närmaste tiden kunna bli student i den bemärkelse som avses i högskoleförordningen. Under sådana förhållanden kunde HAN inte ta upp lärosätets anmälan till prövning i sak. HAN avvisade därför anmälan.¹²

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 januari 2008

A ansökte under hösten 2007 om examensbevis vid ett lärosäte. Lärosätet avslog ansökan. Efter att beslutet överklagats till ÖNH uppgav lärosätet att A sommaren 1978 erhållit ett utbildningsbevis och att A därefter inte hade varit student vid lärosätet. I beslutet konstaterade ÖNH att en förutsättning för att A skulle kunna få sökt examensbevis var att A i högskoleförordningens mening var att betrakta som student vid lärosätet. Såvitt framkommit tydde inget på att A vid tidpunkten för beslutet uppfyllde detta krav. ÖNH avslog överklagandet.¹³

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 11 april 2008

A ansökte i november 2007 om tillgodoräknande vid ett lärosäte. A hade studerat vid lärosätet 2003/04 och datum för de sista registrerade poängen var i juni 2004. Lärosätet avslog ansökan med motiveringen att A inte var student vid lärosätet. Efter att A överklagat lärosätets beslut

¹² Högskolans avskiljandenämnds beslut den 14 februari 1996 (dnr B 13-95).

¹³ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 januari 2008 (reg.nr 43-1458-07).

konstaterade ÖNH att någon närmare ledning till hur rekvisitet ”bedriver” ska definieras inte ges i högskoleförordningen. ÖNH refererade dock till HAN:s beslut den 14 februari 1996 och ÖNH:s beslut den 18 januari 2008 [se ovan]. Något stöd för att enbart tidsaspekten alltid ska vara avgörande för när en person inte längre anses bedriva studier, och därmed inte längre är student, fanns enligt ÖNH inte i författning eller praxis. Det kan finnas många orsaker till att studier fördröjs utan att för den delen vara avslutade. Enligt ÖNH:s mening måste det i regel förutom tidsaspekten, föreligga någon ytterligare omständighet för att en person inte längre ska anses bedriva studier. Vad denna ytterligare omständighet förutom tidsaspekten kan vara får bedömas från fall till fall. I det aktuella ärendet var det ostridigt att A åtminstone i juni 2004 var student vid lärosätet och att A sedan dess inte hade varit registrerad eller tagit några poäng vid lärosätet. ÖNH ansåg inte att detta faktum i sig var tillräckligt för att A inte längre skulle anses bedriva studier och därmed vara student vid lärosätet. Eftersom lärosätet inte hade framfört någon ytterligare omständighet än tidsaspekten till stöd för sitt beslut, undanröjde ÖNH beslutet och återförvisade ärendet till lärosätet.¹⁴

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 15 november 2024

A ansökte under hösten 2024 om tillgodoräknande vid ett lärosäte. Lärosätet avslog ansökan med motiveringen att A ännu inte hade något resultat på någon utbildning vid lärosätet och därför inte ansågs vara student. Av handlingarna i ärendet framgick att A vid beslutstillfället var antagen och registrerad på utbildningen. I beslutet konstaterade ÖNH att begreppet bedriva högskoleutbildning inte kan anses innefatta ett krav på att ha blivit godkänd i något moment som ger högskolepoäng, utan avser själva deltagandet i utbildningen. A hade själv uppgett att A deltagit i obligatoriska basgruppsträffar och seminarier. Eftersom det inte framkommit något som visade att A inte bedrivit studier på kursen, ansåg ÖNH att A var att anse som student när lärosätet fattade beslut i ärendet. ÖNH undanröjde därför beslutet och återförvisade ärendet till lärosätet.¹⁵

Avsluta utbildning

En högskoleutbildning avslutas som regel genom ett godkänt resultat på en kurs eller genom en examen.

Bestämmelser för all utbildning

Inom utbildningen får bara de examina avläggas som anges i bilaga 2 till högskoleförordningen (examensordningen). I examensordningen anges det på vilken nivå en viss examen ska avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen (examensbeskrivning). En student som

¹⁴ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 11 april 2008 (reg.nr 41-180-08).

¹⁵ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 15 november 2024 (reg.nr 241-2577-24).

uppfyller fordringarna för en examen ska på begäran få examensbevis av högskolan. Det här framgår av 6 kap. 4 och 9 §§ högskoleförordningen.

Utbildning på grundnivå eller avancerad nivå

All utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram. Betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver något annat. Högskolan får föreskriva vilket betygssystem som ska användas. Betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator). En student som har fått en kurs godkänd ska på begäran få kursbevis av högskolan. Det här framgår av 6 kap. 13, 18 och 20 §§ högskoleförordningen.

Utbildning på forskarnivå

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). Av examensbeskrivningen för doktorsexamen och konstnärlig doktorsexamen framgår att det för dessa examina krävs bl.a. en godkänd doktorsavhandling. Doktorsavhandlingen ska ha försvarats muntligen vid en offentlig disputation. Vid betygssättning av doktorsavhandlingen ska minst en person delta som inte är verksam vid den högskola där doktoranden examineras. Det här framgår av 6 kap. 32–34 §§ högskoleförordningen.

Avbrott i utbildning

Nu gällande högskoleförfattningar innehåller vissa bestämmelser som reglerar när en student eller doktorand får eller måste göra ett avbrott i utbildningen.

Det finns även andra typer av avbrott som inte är reglerade i författningsbestämmelser. Det finns dock viss praxis kring sådana oreglerade avbrott. I besluten benämns dessa avbrott ofta som studieavbrott eller studieuppehåll utan så kallad platsgaranti.

I det här avsnittet redogörs för några olika typer av avbrott i utbildningen och viss relevant praxis.

Avbrott som regleras i författningar

Avskiljande

En student får avskiljas från utbildningen under vissa förutsättningar. Frågor om avskiljande prövas av Högskolans avskiljandenämnd (HAN). Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Beslutet ska också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte HAN beslutar något annat. Beslutet innebär också att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan

högskoleutbildning, om det anges i beslutet. Beslutet ska omprövas tidigast två år efter det att beslutet meddelades, om den som beslutet avser begär det skriftligen. När ett beslut om avskiljande upphävs får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare. Det här framgår av 4 kap. 6 och 7 §§ högskolelagen och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

Avstängning

Disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter under vissa förutsättningar. De disciplinära åtgärderna är varning och avstängning. Ärenden om avstängning ska handläggas av en disciplinnämnd. En sådan nämnd ska finnas vid varje högskola. Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan. Ett beslut om avstängning ska tillämpas genast, om annat inte föreskrivs i beslutet. Det här framgår av 10 kap. 1 och 2 §§ högskoleförordningen.

Studieuppehåll

Enligt 7 kap. 33 § högskoleförordningen får en högskola i enskilda fall och om det finns särskilda skäl, besluta att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan får fortsätta sina studier efter studieuppehåll. Universitets- och högskolerådet (UHR) får meddela närmare föreskrifter om studieuppehåll.

Av UHR:s föreskrifter (UHRFS 2013:3) om anstånd för studier för antagna samt studieuppehåll, ändrade genom UHRFS 2016:1, framgår bl.a. följande. Med studieuppehåll avses i dessa föreskrifter ett uppehåll i påbörjade studier som högskolan beslutar om. Särskilda skäl för att få fortsätta studierna efter studieuppehåll kan bl.a. vara sociala eller medicinska. Högskolans beslut om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll ska avse en bestämd tidsperiod. Ett beslut om att en student får fortsätta sina studier efter studieuppehåll får förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt då studierna ska fortsätta.

Den som beviljats studieuppehåll har alltså en så kallad platsgaranti på utbildningen efter uppehållet.

Högskolans avskiljandenämnds beslut den 21 maj 2015

A, som var antagen till och hade påbörjat studierna på ett utbildningsprogram vid lärosätet, hade beviljats studieuppehåll. Lärosätet begärde därefter hos HAN att A skulle avskiljas från utbildningen. I beslutet konstaterade HAN att för att en person ska kunna bli föremål för avskiljande krävs att personen är student. Någon ledning i frågan om

vem som ska anses vara student ges inte i högskolelagen, men i högskoleförordningen ges en sådan definition, nämligen att man måste vara antagen till och bedriva högskoleutbildning. A var visserligen antagen till ett utbildningsprogram vid lärosätet, men A hade beviljats studieuppehåll under den tidsperiod lärosätets begäran avsåg. A bedrev således för närvarande inte några studier på utbildningsprogrammet och inte heller på någon annan utbildning vid lärosätet. Enligt HAN:s bedömning var A därmed inte för närvarande att anse som student i den mening som krävs för att lagstiftningen om avskiljande ska kunna tillämpas. HAN avslog därför anmälan.¹⁶

Indragning av resurser för doktorander

För varje doktorand ska det upprättas en individuell studieplan. Planen ska innehålla högskolans och doktorandens åtaganden och en tidsplan för doktorandens utbildning. Den individuella studieplanen ska regelbundet följas upp och efter samråd med doktoranden och hans eller hennes handledare ändras av högskolan i den utsträckning som behövs. Utbildningstiden får förlängas bara om det finns särskilda skäl för det. Om en doktorand i väsentlig utsträckning åsidosätter sina åtaganden enligt den individuella studieplanen, ska rektor efter viss utredning besluta att doktoranden inte längre ska ha rätt till handledning och andra resurser för utbildningen. Resurserna får dock inte dras in för den tid då doktoranden är anställd som doktorand eller får utbildningsbidrag för doktorander. Efter ansökan hos rektor kan doktoranden under vissa förutsättningar få tillbaka sin rätt till handledning och andra resurser. Det här framgår av 6 kap. 29–31 §§ högskoleförordningen.

Avbrott som inte regleras i författningar

Tillfälligt avbrott

En student kan av olika anledningar vilja göra ett tillfälligt avbrott från studierna även när det saknas särskilda skäl för ett studieuppehåll. En högskola kan även vilja göra ett tillfälligt avbrott för en student som har varit inaktiv under en viss tid. Nedan angivna beslut avser utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Högskoleverkets beslut den 20 december 2005

UKÄ:s föregångare Högskoleverket har i ett tillsynsbeslut uttalat sig om studieavbrott. I beslutet delade Högskoleverket lärosätets uppfattning att en student, som låter bli att följa den föreskrivna ordningen för studieuppehåll, riskerar att mista sin möjlighet att kunna fortsätta sina studier vid den tidpunkt han eller hon själv önskar och att denna möjlighet öppnas endast i den mån det finns en ledig plats. Det var enligt Högskoleverket vidare förståeligt att lärosätet måste ha ett system för att kunna identifiera icke aktiva studenter. Högskoleverket uttalade att detta

¹⁶ Högskolans avskiljandenämnds beslut den 21 maj 2015 (reg.nr 7-15).

system dock inte får strida mot bestämmelser i högskoleförordningen. Studenter som gör studieavbrott utan att göra någon anmälan är fortfarande antagna och behöver därför inte ansöka om att antas på nytt. Enligt Högskoleverket ska ett lärosäte inte heller besluta om antagning av en redan antagen student. Om en student vill återuppta sina studier efter studieavbrott bör lärosätet endast undersöka om det finns en ledig plats och eventuellt registrera studenten på nytt.¹⁷

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 januari 2006

Efter att A inte hade återupptagit studierna efter ett studieuppehåll höstterminen 2004, beslutade lärosätet vårterminen 2005 att registrera ett studieavbrott för A på utbildningsprogrammet. Efter att A överklagat lärosätets beslut konstaterade ÖNH att begreppet studieavbrott inte användes i då gällande nationella bestämmelser på området. Endast i regleringsbrevet för högskolesektorn för år 2005 omnämndes att de studenter som har avbrutit studierna inom tre veckor efter påbörjad kurs och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov inte skulle ingå i beräkningen (av antalet helårsstudenter). Dessa regler fick dock närmast betraktas som ekonomiadministrativa anvisningar för högskolesektorn. Enligt äldre bestämmelser¹⁸ ansågs en studerande som hade lämnat studierna utan att anmäla studieuppehåll ha avbrutit studierna. Den som avbrutit studierna fick återkomma i utbildningen om det fanns ledig plats som inte behövdes för dem som återkom efter studieuppehåll och dem som medgavs byte. Några motsvarande centrala bestämmelser fanns visserligen inte längre. Någon ändring i sak kunde dock inte ansetts ha skett i denna fråga. Det innebar alltså att den student som lät bli att följa den föreskrivna ordningen med ansökan om studieuppehåll riskerade att mista sin möjlighet att kunna fortsätta sina studier vid den tidpunkt han eller hon själv önskade och att denna möjlighet endast öppnades i den mån det fanns en ledig plats.¹⁹

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 augusti 2010

A hade höstterminen 1983 antagits till ett utbildningsprogram vid lärosätet. A:s sista studieprestation på programmet var hösten 1988. A ansökte inte om att få beviljat studieuppehåll utan hade varit borta från studierna på eget bevåg. A ansökte våren 2010 om återkomst till studierna. Lärosätet avslog ansökan på den grunden att ledig plats saknades. Efter att A överklagat lärosätets beslut konstaterade ÖNH att någon rätt att få återuppta studierna med stöd av reglerna i högskoleförordningen inte fanns för den som på eget bevåg, utan något beslut av lärosätet om studieuppehåll, gjort ett studieavbrott. Ett beslut att inte få återuppta studier efter studieavbrott var inte överklagbart till ÖNH. Överklagandet avvisades därför.²⁰

¹⁷ Högskoleverkets beslut den 20 december 2005 (reg.nr 31-2324-05).

¹⁸ Se 17 § Universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) föreskrifter om vissa antagnings- och studievägsfrågor inom högskolan (UHÄ-FS 1989:17).

¹⁹ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 januari 2006 (reg.nr 47-930-05).

²⁰ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 augusti 2010 (reg.nr 47-2065-10).

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 mars 2022

Efter att A ansökt om studieuppehåll beslutade lärosätet att bevilja ansökan under en angiven tidsperiod, men utan så kallad platsgaranti. Särskilda skäl för att få platsgaranti saknades eller hade inte visats av A. Efter att A överklagat lärosätets beslut konstaterade ÖNH att ett beviljat studieuppehåll i högskoleförordningens och UHR:s föreskrifters mening alltid ska ges för en bestämd tid och innebär att studenten har rätt att återuppta studierna vid denna tidpunkt, alltså med platsgaranti. Lärosätet hade enbart beslutat att ge A ett beslut att komma tillbaka utan platsgaranti. ÖNH bedömde därför att lärosätets beslut var att anse som ett avslag på A:s ansökan om studieuppehåll som kunde överklagas till ÖNH. Ärendet togs därför upp till prövning och ÖNH avslag överklagandet.²¹

Universitetskanslersämbetets beslut den 29 april 2022

UKÄ har i ett tillsynsbeslut uttalat sig om studieuppehåll och studieavbrott. UKÄ framförde att det inte finns några nationella bestämmelser som anger hur länge ett studieuppehåll får vara, men enligt UHR:s föreskrifter ska högskolans beslut om studieuppehåll avse en bestämd tidsperiod. Enligt UKÄ innebär ett beviljat studieuppehåll att studenten får återta sin plats på utbildningen efter studieuppehållet, dvs. har platsgaranti. Studenten har då rätt att påbörja sina studier vid den tidpunkt som anges i beslutet. UKÄ uttalade vidare att en student som gör uppehåll från sina studier utan att ha beviljats studieuppehåll av högskolan anses ha gjort ett så kallat studieavbrott. Det finns inga särskilda regler om studieavbrott i högskoleförfattningarna. UKÄ framförde att vid studieavbrott har studenten inte någon platsgaranti för att få komma tillbaka till utbildningen. Studenter som har gjort ett studieavbrott får istället återuppta sina studier i mån av plats.²²

Permanent avbrott

En student kan själv vilja avbryta utbildningen innan den har slutförts. En högskola kan även vilja avsluta utbildningen för en student som har varit inaktiv under en längre tid. Nedan redogörs för ett beslut från HAN som har viss relevans i frågan.

Högskolans avskiljandenämnds beslut den 23 mars 2018

Efter att A hade antagits till och påbörjat studierna på ett utbildningsprogram vid lärosätet, anmälde A studieavbrott från utbildningen. Av blanketten framgick att anmälan innebar att studenten avsåg sig sin plats på utbildningen. Studieavbrottet registrerades av lärosätet. Lärosätet begärde därefter hos HAN att A skulle avskiljas från utbildningen. I beslutet konstaterade HAN att för att en person ska kunna bli föremål för avskiljande krävs att personen är student. Någon ledning i frågan om vem som ska anses vara student ges inte i högskolelagen, men

²¹ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 mars 2022 (reg.nr 244-03507-21).

²² Universitetskanslersämbetets beslut den 29 april 2022 (reg.nr 31 00088-22).

i högskoleförordningen ges en sådan definition, nämligen att man måste vara antagen till och bedriva högskoleutbildning. A hade avbrutit sina studier på utbildningsprogrammet. A bedrev således inte längre några studier på programmet och inte heller på någon annan utbildning vid lärosätet. Enligt HAN:s bedömning var A därmed inte för närvarande att anse som student i den mening som krävs för att lagstiftningen om avskiljande ska kunna tillämpas. HAN avslag därför anmälan.²³

Avregistrering från utbildning

Frågor om avregistrering av inaktiva studenter och doktorander har i flera sammanhang varit föremål för olika uttalanden och berörts i praxis. I det här avsnittet redogörs i korthet för vad som framkommit när dessa frågor har behandlats.

Avregistrering av inaktiva studenter

Regeringen har gjort vissa uttalanden som rör registrering av studenter på en kurs och avbrott i studierna på kursen. Vidare har UKÄ i två beslut ifrågasatt två lärosätens rutiner för avregistrering av inaktiva studenter. UKÄ har även skickat en skrivelse angående denna fråga till Utbildningsdepartementet. Nedan redogörs för regeringens och UKÄ:s uttalanden och bedömningar, som gäller studenter på utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Regleringsbreven 2008–2026

Från och med budgetåret 2008 innehåller regleringsbreven avseende universitet och högskolor, med några mindre justeringar, följande formulering angående avbrott i studierna på en kurs.²⁴

De studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott av studier på kursen och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov ska inte ingå i avräkningen av anslagsmedel.

Budgetpropositionen för 2014

I budgetpropositionen för 2014 uttalade regeringen bl.a. följande om studenter som inte är aktiva.²⁵

Att en student inte tar några poäng alls är inte nödvändigtvis ett tecken på inaktivitet. Det kan finnas andra förklaringar till detta. Ett exempel är studenter som deltar i en kurs men som sedan inte får godkänt på examinationen. Det kan också vara fråga om studenter som deltar i undervisning men av någon anledning inte deltar i examinationen. Det förekommer dock också att studenter registrerar sig på en kurs utan att sedan aktivt delta. Vilka uppgifter om deltagande i utbildning och prov som universitet och högskolor ska

²³ Högskolans avskiljandenämnds beslut den 23 mars 2018 (reg.nr 11-17).

²⁴ Regeringens beslut *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*, den 5 februari 2026 (U2026/00185).

²⁵ Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 16, avsnitt 4.7.2.

registrera framgår av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Enligt regeringens uppfattning bör avräkningen av helårsstudenter mot takbeloppet göras för personer som aktivt deltar i studier. En student som endast är registrerad på en kurs utan att bedriva studier bör inte ingå i avräkningen mot takbeloppet. Det är mot denna bakgrund viktigt att lärosätena har interna rutiner för att kontrollera att studenter som inte deltar i utbildningen inte heller ingår i avräkningen mot takbelopp. Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) pågår ett arbete med att förtydliga vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter.

Universitetskanslersämbetets beslut den 7 juni 2016

UKÄ fick kännedom om att det i kursplanen för en kurs vid ett lärosäte angavs att den som inte senast kursvecka tre gjort den obligatoriska uppgiften som ligger i början av kursen kommer att förlora sin plats eftersom lärosätet kommer att registrera ett tidigt avbrott.

Lärosätet uppgav i yttrande till UKÄ bl.a. följande. Det är en viktig angelägenhet för lärosätet att studieregistret redovisar så korrekta uppgifter som möjligt. Lärosätets rutin för avregistrering av inaktiva studenter begagnar sig av ett uttryckligt förbehåll i antagningsbeskedet, där det anges att studenten förlorar sin plats om han eller hon är inaktiv de tre första veckorna efter att kursen startat. Vad studenten ska göra för att uppfylla aktivitetskravet framgår av kursplanen eller meddelas av lärare genom lärplattformen. Om studenten inte uppfyller aktivitetsmomentet sker avregistrering efter tre veckor. Avregistrerade studenter har rätt att återfå sin studieplats om de så önskar och de behöver inte ange något skäl. Det fattas inte särskilda formella beslut vid registrering av tidigt avbrott och inte heller vid återregistrering.

UKÄ konstaterade att lärosätets avregistrering fick konsekvensen att en students beslut om antagning till högskoleutbildning återkallades genom ett nytt beslut och att detta gjordes i ett skede då studenten redan kunde ha påbörjat sin utbildning. Återkallelse av ett beslut att anta en student till högskoleutbildning är en för den enskilde studenten ingripande åtgärd. UKÄ uttalade också att möjligheterna att förse ett beslut med återkallelseförbehåll som innebär att studenten förlorar sin utbildningsplats efter det att utbildningen kan ha påbörjats bör vara mycket begränsade. Lärosätets agerande i denna fråga mildrades visserligen av att lärosätet enligt den i ärendet redovisade rutinen omedelbart återregistrerade de studenter som meddelade att de ville behålla sin plats. UKÄ bedömde trots detta att rutinen inte var lämplig för att uppnå intentionen i regleringsbrevet att de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott på kursen, och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov, inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel. UKÄ ifrågasatte därför lärosätets rutin att avregistrera inaktiva studenter.

UKÄ ansåg dock att ärendet väckte frågor om vilka rutiner högskolor bör ha på detta område och vilken styrning som påverkar högskolornas hantering. Av regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2014 framgick att regeringen var medveten om behovet av ett förtydligande om vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter och avräkning mot takbeloppet. UKÄ ville med anledning av det aktuella tillsyns-ärendet uppmärksamma regeringen på att det var angeläget att arbetet med ett sådant förtydligande påskyndades. En kopia av beslutet överlämnades därför till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) för kännedom.²⁶

Universitetskanslersämbetets beslut den 21 december 2021

A hade anmält ett lärosäte för dess rutin att registrera ett tidigt avbrott för studenter som inte varit aktiva under de tre första veckorna på den kurs som de antagits till. Lärosätet uppgav bl.a. att rutinen grundade sig på att lärosätet skulle erhålla korrekt ersättning.

UKÄ konstaterade att frågan om högskolornas möjlighet att avregistrera inaktiva studenter varit föremål för bedömning i ett tidigare tillsyns-ärende hos myndigheten [se ovan]. I det beslutet konstaterade UKÄ att ett antagningsbesked är ett gynnande förvaltningsbeslut och att sådana beslut bara kan återkallas under vissa förutsättningar, bl.a. med stöd av förbehåll i själva beslutet. I det nu aktuella ärendet framgick inte om lärosätets antagningsbesked innehöll något återkallelseförbehåll. UKÄ såg dock inte anledning att fråga om sin bedömning i det tidigare beslutet och ifrågasatte det nu aktuella lärosätets rutiner för att avregistrera inaktiva studenter. UKÄ konstaterade samtidigt att det fortfarande fanns behov av ett förtydligande om vad som bör gälla ifråga om registrering av studenter och avräkning mot takbeloppet. UKÄ avsåg därför att i en särskild skrivelse på nytt uppmärksamma regeringen på denna fråga.²⁷

Universitetskanslersämbetets skrivelse den 21 december 2021

I en skrivelse till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerade UKÄ om de två ovan angivna besluten, i vilka UKÄ hade ifrågasatt lärosätenas rutiner för avregistrering av studenter.

UKÄ pekade på lydelsen i regleringsbrevet för budgetåren 2014–2021 avseende universitet och högskolor som, med några smärre justeringar, anger att studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott i studier på kursen och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel. UKÄ pekade även på att regeringen i budgetpropositionen för 2014 uttalat att en student som endast är registrerad på en kurs utan att bedriva studier inte bör ingå i avräkningen mot takbeloppet, och att det inom

²⁶ Universitetskanslersämbetets beslut den 7 juni 2016 (reg.nr 32-00495-14).

²⁷ Universitetskanslersämbetets beslut den 21 december 2021 (reg.nr 31-00398-20).

Regeringskansliet pågår ett arbete med att förtydliga vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter.

UKÄ konstaterade att det inte hade skett någon ändring i regleringsbrevet i fråga om avregistrering av inaktiva studenter sedan UKÄ:s beslut 2016. Inte heller i övrigt hade det skett några förtydliganden om hur högskolorna bör hantera frågor om registrering av studenter och avräkning av anslagsmedel. UKÄ framförde att myndighetens beslut från 2021 visade att det av rättssäkerhetsskäl fortfarande finns behov av förtydligande från regeringen vad gäller avregistrering av studenter. UKÄ ville därför på nytt uppmärksamma regeringen på att det var angeläget att det klargörs vad som bör gälla i denna fråga.²⁸

Avregistrering av inaktiva doktorander

Justitiekanslern (JK) och dåvarande Högskoleverket har behandlat frågan om avregistrering av inaktiva doktorander. Regeringen har därefter gjort vissa uttalanden i budgetpropositionen för 1998. Detta har bl.a. resulterat i högskoleförordningens bestämmelser om indragning av resurser för doktorander. Högskoleverket, UKÄ och ÖNH har därefter tillämpat bestämmelserna inom sina respektive verksamheter. Nedan följer ett urval av uttalanden från dessa förarbeten, rapporter och beslut.

Justitiekanslerns beslut den 29 februari 1996

En fakultetsnämnd vid ett lärosäte hade 1993 fattat beslut om riktlinjer för forskarutbildning, vilka innebar en möjlighet för institutionerna att besluta att doktorander inte längre bedrev aktiva studier och att utbildningsplatsen därmed var förverkad. Fakultetsnämnden kunde upphäva ett beslut om berövande av utbildningsplats. Fakultetsnämnden hade vidare fattat ett principbeslut om att behörig person fick avlägga doktorsexamen utan att vara antagen till forskarutbildning.

Efter att en doktorand anmält lärosätets hantering till regeringen, överlämnade regeringen handlingarna i ärendet till JK. Frågan i ärendet hos JK var om en högskola, med stöd av [dåvarande] 1 kap. 4 § högskolelagen, haft rätt att ”avföra” en inaktiv doktorand från forskarutbildning.

I beslutet lyfte JK att statsmakterna i flera sammanhang betonat vikten av att högskolorna fritt hittar metoder för att säkra kvalitet och ett gott resursutnyttjande. JK ansåg att detta uppenbart också gäller för forskarutbildningen och att högskolor inte kan acceptera den belastning på forskarprogrammen som inaktiva doktorander innebär, utan att vidta åtgärder. Frågan var dock hur sådana åtgärder borde utformas. Enligt JK framstod någon form av registrering från högskolans sida av att en doktorand var inaktiv, som väl förenlig med högskoleförfattningarna. JK

²⁸ Universitetskanslersämbetets skrivelse till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 21 december 2021 (reg.nr 32-00592-21). Enligt uppgift från Utbildningsdepartementet den 25 september 2024 är UKÄ:s skrivelse under beredning inom Regeringskansliet.

bedömde också att en sådan åtgärd berättigade eventuella begränsningar i deltagande i utbildning samt under vissa förutsättningar i rätten till handledning. Enligt JK:s resonemang borde en avregistrering eller inaktivering av en doktorand även kunna förenas med ett aktiveringsförfarande. JK uttalade dock att det inte stod helt klart vilka verkningar ett sådant förfarande totalt sett kunde få för en enskild doktorand.

Sammantaget ansåg JK att det i ärendet inte stod klart att lärosätet agerat i strid med gällande författningar och såg därför inte skäl att kritisera lärosätet. JK lade vikt vid att den aktuella doktoranden hade kvar sin rätt att avlägga doktorsexamen. JK framhöll slutligen att omständigheterna i ärendet visade på oklarheter och gränsdragningsfrågor avseende inbörden av gällande rätt och överlämnade till Högskoleverket att med berörda lärosäten diskutera eventuella problem och åtgärder för framtiden.²⁹

Högskoleverkets rapport 1996

Högskoleverket konstaterade i en rapport 1996 som gällde hantering av inaktiva doktorander, att högskolorna redan enligt då gällande regler och praxis (med särskild vikt lagd vid JK:s beslut) hade vissa möjligheter att avföra eller, som Högskoleverket kallade hanteringen, avregistrera inaktiva doktorander. Högskoleverket föreslog bl.a. att det i högskoleförordningen skulle införas föreskrifter som närmare preciserade högskolornas befogenheter att begränsa handledningstiden, i studieplaner precisera vissa minimikrav som ställs på doktorander och ge högskolorna klara befogenheter att avregistrera dem som inte uppfyller kraven.³⁰

Budgetpropositionen för 1998

Regeringen lämnade i budgetpropositionen för 1998 förslag till en reformering av och ökade resurser till forskarutbildningen. Enligt regeringen medförde en ökad effektivisering också ökade krav på forskarutbildningens organisation och handledningens kvalitet. Mer konkret ansåg regeringen bl.a. att större vikt borde läggas på utformning och uppföljning av den individuella studieplanen. Av regeringens uttalanden framgick att studieplanen bör upprättas i samband med antagning och klart ange både doktorandens och fakultetsnämndens åtaganden samt följas upp varje år. En uppföljning av studieplanen skulle därmed kunna ligga till grund för bedömningar av doktorandens fortsatta tillgång till handledning och övriga resurser.

Regeringen ansåg därmed att det borde vara möjligt att besluta att en doktorand inte längre ska få ta högskolans resurser i anspråk, om doktoranden i väsentlig mån har misslyckats med att uppfylla sina åtaganden enligt den individuella studieplanen. Enligt regeringens uttalanden ska ett sådant beslut vara väl motiverat och grundas på redogörelser av ingående samtal mellan handledaren och doktoranden.

²⁹ Justitiekanslerns beslut den 29 februari 1996 (dnr 1206-95-90).

³⁰ Högskoleverkets tillsynsrapport *Förfarande med inaktiva doktorander* (1996:29 R).

Dessutom ansåg regeringen att ett sådant beslut normalt inte bör komma i fråga förrän doktoranden fått en chans att förbättra sina studieresultat. En doktorand som har fått sina resurser indragna är fortfarande antagen till utbildningen och kan studera vidare, men då helt på egen hand. Doktoranden kan också, på samma sätt som en doktorand med tillgång till resurser, ansöka om att få lägga fram en avhandling.³¹

Författningsändringar 1998

Som ett resultat av regeringens bedömningar i budgetpropositionen för 1998 trädde flera förändringar i högskoleförordningen i kraft den 1 april 1998. Bl.a. infördes bestämmelsen i dåvarande 8 kap. 10 § högskoleförordningen som innebär att fakultetsnämnden³² ska besluta att doktoranden inte längre ska ha rätt till handledning och andra resurser för forskarutbildningen om doktoranden i väsentlig utsträckning åsidosätter sina åtaganden enligt den individuella studieplanen. De nu gällande bestämmelserna om rätten till handledning har redovisats tidigare i detta kapitel under avsnittet *Avbrott i utbildning*.

Högskoleverkets beslut den 4 juni 2003

I en anmälan till Högskoleverket begärde A att verket skulle utreda förhållandena kring A:s forskarutbildning vid ett lärosäte efter att A antagits 1985. A uppgav bl.a. att A 1999 blev avbrottsregistrerad mot sin vilja och utan någon prövning, och att A under alla dessa år med olika medel hade förhindrats att fullborda sin doktorsavhandling.

Lärosätet påpekade i sitt yttrande till Högskoleverket att A inte hade presterat något nämnvärt resultat under sina forskarstudier 1985–1990 och därefter bedrivit forskarstudier i mycket liten omfattning eller inte alls. A avbrottsregistrerades därför den 2 mars 1999. Lärosätet förklarade uttrycket avbrottsregistrering med registrering som passiv, och förklarade att en doktorand som avbrottsregistrerats hade kvar sin möjlighet att när som helst återuppta sina studier och hade samma tillgång till hjälp som andra doktorander.

Högskoleverket konstaterade i beslutet att det inte fanns något annat sätt att besluta om avbrott i forskarutbildningen mot en doktorands vilja än genom att dra in rätten till handledning med stöd av 8 kap. 10 § högskoleförordningen [nuvarande 6 kap. 30 §]. Lärosätets lösning hade därför inte stöd i högskoleförordningen.³³

Överklagandenämndens beslut den 18 februari 2005

Av utredningen framgick att A haft mycket liten framgång i forskarstudierna och att A inte hade uppfyllt de tidsplaner som angavs i de individuella studieplanerna. A hade själv undertecknat dessa dokument och det framstod därför som osannolikt att A skulle ha varit okunnig om

³¹ Prop. 1997/98:1 *Budgetpropositionen för 1998*, utgiftsområde 16, avsnitt 5.5.8.

³² Enligt nu gällande bestämmelse fattas beslutet av rektor, se 6 kap. 30 § högskoleförordningen (1993:100).

³³ Högskoleverkets beslut den 4 juni 2003 (reg.nr 31-4564-02).

sina åtaganden vad gällde avhandlingsarbetets tidsplaner. Någon godtagbar förklaring till varför A inte hade fullgjort sina åtaganden hade varken anförts av A själv eller i övrigt framkommit i utredningen.

I likhet med lärosätet bedömde ÖNH att A i väsentlig utsträckning hade åsidosatt sina åtaganden enligt den individuella studieplanen. Även om fakultetsnämndens eller institutionens åtaganden inte tydligt framgick av studieplanernas innehåll fick det ändå anses vara klarlagt att A sammantaget erhållit handledning i den utsträckning som kunde begäras. Utredningen visade därför inte annat än att lärosätet hade fullgjort sina egna åtaganden gentemot A. Under sådana omständigheter hade lärosätet haft fog för sitt beslut att A inte längre skulle ha rätt till handledning och andra resurser för forskarutbildningen. Överklagandet avslogs.³⁴

Överklagandenämndens beslut den 18 december 2009

I ärendet var ostridigt att A sedan hösten 2007 inte haft någon handledare eller biträdande handledare. Beslutet att dra in A:s rätt till handledning och övriga resurser fattades dock först den 29 april 2009. ÖNH konstaterade att det var en formell brist i lärosätets agerande och att det också hade kritiserats av dåvarande Högskoleverket.

ÖNH ansåg dock att utredningen fick anses visa att det funnits stora brister från A:s sida vad gäller A:s kommunikation med sina handledare. Denna bedömning byggde bl.a. på ett brev från den 2 april 2004, där lärosätet angav en rad olika konkreta åtgärder som A måste vidta för att kommunikationen med handledarna rörande A:s forskningsresultat skulle kunna fungera. Trots detta hade kommunikationen inte fungerat, vilket bl.a. medfört att lärosätet inte hade haft möjlighet att följa upp hur A:s forskningsarbete fortskred. Av handlingarna framkom vidare att A på egen begäran hade bett att få byta biträdande handledare. Denna begäran hade beviljats av lärosätet. ÖNH bedömde därför att utredningen visade att lärosätet hade erbjudit A handledning i sådan omfattning som A skäligen hade rätt att kräva. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet fann ÖNH därför att A i väsentlig utsträckning hade åsidosatt sina åtaganden enligt den individuella studieplanen. Lärosätet hade därför haft grund för sitt beslut att A inte längre skulle ha rätt till handledning och andra resurser för forskarutbildningen. Överklagandet avslogs.³⁵

Överklagandenämndens beslut den 12 juni 2015

I ärendet var fråga om lärosätet i den individuella studieplanen hade visat att A i väsentlig utsträckning hade åsidosatt sina åtaganden enligt den individuella studieplanen. A hade antagits den 1 april 2011 till utbildning på forskarnivå. Lärosätet beslutade den 13 februari 2015 att A från samma dag inte längre skulle ha rätt till handledning och andra resurser för forskarutbildning. Som grund för beslutet framförde lärosätet bl.a. att

³⁴ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 februari 2005 (reg. nr 451-1105-04).

³⁵ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 december 2009 (reg.nr 451-477-09).

enligt den individuella studieplanen skulle A vara färdig med sin forskarutbildning den 16 september 2014. Lärosätet ansåg att A hade fått handledning i den omfattning det varit möjligt för institutionen att erbjuda.

ÖNH gjorde bedömningen att det i den reviderade studieplanen inte framgick att A skulle ha åsidosatt sina åtaganden enligt planen. Lärosätet hade bifogat minnesanteckningar förda av handledaren där det framgick vilka kontakter de två hade haft under vissa perioder. Dessa visade dock inte att lärosätet tydligt hade kommunicerat till A vad A förväntades göra och inom vilken tidsram. Det fanns inte heller tydligt dokumenterat vilka åtgärder lärosätet hade vidtagit för att hantera de problem som A lyft angående handledningen. Inte heller hade det framgått att lärosätet hade varit tydligt ifråga om konsekvenserna avseende den försening av utbildningen som uppstått. Mot denna bakgrund gjorde ÖNH bedömningen att A skulle ha fortsatt rätt till handledning och andra resurser. Överklagandet bifölls därmed.³⁶

Universitetskanslersämbetets beslut den 3 juli 2019

I en anmälan till UKÄ hävdade A att A inte hade fått någon handledning under två och ett halvt år och att lärosätet hade erkänt att den individuella studieplanen inte fungerar.

Lärosätet uppgav i sitt yttrande till UKÄ bl.a. att A hittills inte velat delta i utvecklingen av de individuella studieplaner som föreslagits. Eftersom det ska finnas individuella studieplaner som årligen reviderats hade lärosätet ensidigt tvingats besluta om nya. A hade inte godtagit rimliga förslag eller varit villig att föra en konstruktiv dialog.

UKÄ konstaterade i beslutet att en doktorand inte ovillkorligen måste samtycka till den individuella studieplanen. Detta innebär att lärosätet ska fastställa den individuella studieplanen även om doktoranden inte medverkar till upprättandet av densamma. UKÄ konstaterade vidare att det är lärosätets ansvar att inte låta en doktorand, som inte följt tidsplanen och inte haft särskilda skäl för det, ändå fortsätta att utnyttja lärosätets resurser för utbildningen. I beslutet kom UKÄ fram till att A hamnat i en situation där lärosätet inte tagit ställning till A:s fortsatta studier. UKÄ ansåg att lärosätet antingen borde ha reviderat den individuella studieplanen eller tagit ställning till frågan om indragning av resurser.³⁷

Sammanfattande iakttagelser

Med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand avses en student som är antagen till och

³⁶ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 12 juni 2015 (reg.nr 245-259-15).

³⁷ Universitetskanslersämbetets beslut den 3 juli 2019 (reg.nr 31-00545-18).

bedriver utbildning på forskarnivå. I bestämmelserna saknas emellertid en närmare definition av begreppet ”bedriver utbildning”.

Det finns bestämmelser som reglerar när en student eller doktorand får eller måste göra ett avbrott i utbildningen, t.ex. vid avskiljande eller avstängning. En student på utbildning på grundnivå eller avancerad nivå kan även beviljas studieuppehåll. Enligt praxis bedriver en person under tiden för dessa typer av avbrott inte utbildning och är därför inte student eller doktorand.

Men det förekommer även andra typer av avbrott som inte är reglerade i de nu gällande högskoleförfattningarna. Det kan röra sig om studenter som inte har särskilda skäl för att beviljas studieuppehåll som ändå gör ett avbrott, eller som är inaktiva under en längre tid utan att meddela sin frånvaro till lärosätet. Sådana oreglerade avbrott har i praxis omnämnts som t.ex. studieavbrott eller studieuppehåll utan så kallad platsgaranti. UKÄ konstaterar att en person under tiden för denna typ av avbrott vanligtvis behåller sin status som student om lärosätet inte kan visa på omständigheter som, bortsett från tidsaspekten, talar för att personen inte längre bedriver utbildning.

I praxis förekommer också doktorander som är inaktiva under en längre tid utan att meddela sin frånvaro till lärosätet. I likhet med hur lärosätena har hanterat frånvarande studenter, omnämns sådana avbrott t.ex. som studieavbrott eller administrativt avbrott. UKÄ konstaterar dock att det för doktorander finns särskilda regler i högskoleförordningen som begränsar lärosätenas möjligheter att, mot doktorandens vilja, besluta om eller registrera ett avbrott i utbildningen.

UKÄ:s sammanfattande iakttagelser är att det förekommer avbrott och inaktivitet som varken definieras eller regleras i de nu gällande högskoleförfattningarna. Praxis och andra uttalanden ger inget entydigt svar i frågan. Det är därför oklart vilka konsekvenser denna typ av avbrott och inaktivitet får och hur de ska hanteras. UKÄ konstaterar att oklarheterna främst gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkes- utbildningar

Riksrevisionen publicerade 2025 en rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (RiR 2025:3). I rapporten konstaterade Riksrevisionen att det sedan en längre tid finns en stor efterfrågan på den svenska arbetsmarknaden på flera samhällsviktiga yrkesgrupper som lärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer. Samtidigt har avhoppet från grundutbildningar till dessa bristyrken under flera år varit stora. Detta skapar inte bara problem på arbetsmarknaden utan får även betydande negativa konsekvenser för lärosätena, studenterna och skattebetalarna. Både regering och riksdag har uttryckt att de onödiga avhoppet behöver minska och genomströmningen på utbildningarna öka. Riksrevisionen har därför granskat om lärosätena arbetar effektivt för att minska studenters avhopp från dessa utbildningar. Även UKÄ och regeringens styrning omfattades till viss del av granskningen.

Riksrevisionens övergripande slutsats var att lärosätena erbjuder många stödinsatser för att motverka avhopp från bristyrkesutbildningar, men att det finns flera betydande hinder för ett effektivt arbete. Grundläggande för ett framgångsrikt arbete är att det finns tydliga regelverk och ett funktionellt systemstöd, att studenternas förkunskaper stärks och att felvalen minskas. Granskningen visade att det är ovanligt att studenter anmäler avbrott och lärosätena har därför inte tillgång till tillförlitliga uppgifter om detta i närtid. I stället får lärosätena använda indirekta avhoppsmått med lång eftersläpning, såsom kvarvaro och examensfrekvens. Måtten är dock inte helt tillförlitliga och kan heller inte hjälpa lärosätena i deras arbete mot avhopp.

I det här kapitlet redovisas delar av Riksrevisionens rapport, regeringens efterföljande skrivelse till riksdagen och behandlingen av Utbildningsutskottets betänkande, som är relevanta för frågan om den rättsliga inbörden av studieavbrott.

Riksrevisionens rapport

Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar avser studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Av rapporten framgår bl.a. följande.³⁸

Svar från Utbildningsdepartementet på frågor från Riksrevisionen

Utbildningsdepartementet konstaterade att avregistrering av studenter inte regleras i högskolelagen eller högskoleförordningen men att det finns bestämmelser i högskoleförordningen om vad som krävs för att någon ska anses vara en student. I högskoleförordningen definieras student som ”den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning”. Utbildningsdepartementet uppgav att om en person inte längre bedriver högskoleutbildning är den alltså inte en student i högskoleförordningens mening. I de fall en person inte är aktiv eller inte omregistrerar sig på en ny termin behöver lärosätena, enligt Utbildningsdepartementet, göra en bedömning av om personen fortfarande bedriver högskoleutbildning och därmed är student i högskoleförordningens mening. Skulle bedömningen resultera i att personen inte är en student i högskoleförordningens mening är det därefter upp till lärosätet att avgöra om detta ska föranleda avregistrering.

Krav på att anmäla avbrott av utbildning kan hjälpa lärosätena i arbetet mot avhopp

Enligt Riksrevisionen vittnade lärosätena i granskningen om att många studenter försvinner från sin utbildning utan att lärosätet vet om de har hoppat av eller är kvar på utbildningen. Det är inte författningsreglerat att studenter som avbryter sin utbildning behöver anmäla avbrottet till det lärosäte som de är antagna till. I granskningen framkom att runt hälften av lärosätena har utformat krav på att avbrott ska anmälas, medan det vid övriga lärosäten är frivilligt att anmäla avbrott. Granskningen visade också att det är ovanligt att lärosätenas anmälningsrutiner innehåller krav på att studenten ska uppge orsak till avbrottet.

Av granskningen framkom även att regelverket för inaktiva studenter är otydligt och att det därför är oklart om och när ett lärosäte har rätt att avregistrera studenter som är inaktiva under en längre period. Riksrevisionen konstaterade i rapporten att UKÄ i ett tidigare tillsynsbeslut har fastslagit att ett antagningsbesked till högskolan är ett gynnande förvaltningsbeslut och att lärosätena därför inte har rätt att avregistrera inaktiva studenter. Riksrevisionen gjorde samtidigt tolkningen att regeringen anser att det är upp till lärosätena själva att bedöma om en student uppfyller högskoleförordningens krav på vad det innebär att vara en student, och att om en student inte uppfyller förordningens krav kan lärosätet avregistrera studenten. Riksrevisionen konstaterade dock att det i högskoleförordningen endast framgår att ”med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning”, och

³⁸ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 27 f., 55 f. och 64.

att förordningen inte närmare anger om eller när lärosätena ska bedöma att en student kan avregistreras på grund av inaktivitet.

Enligt Riksrevisionen behövs tydligare bestämmelser om vad som gäller för anmälan av avbrott av studier och inaktivitet. Avsaknad av tydliga bestämmelser leder dels till att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar, dels till att arbetet mot avhopp försvåras. Det skickar också en signal till studenterna om att den utbildningsplats som de fått är förenad med få krav. I det sammanhanget är det befogat att peka på att högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag och att varje utbildningsplats är en kostnad för skattebetalarna.

Riksrevisionen anser att det finns potential för lärosätena att utveckla sitt arbete när det gäller studenters anmälan av avbrott. De lärosäten som inte har krav på att anmäla avbrott kan ta fram riktlinjer som förtydligar att avbrott av utbildning ska anmälas. Lärosätena kan också be studenter som anmäler avbrott att uppge orsaken till avbrottet. Kunskap om orsaker till avbrott är helt grundläggande om lärosätena ska kunna utveckla sitt arbete med att minska onödiga avhopp. Lärosätena kan också förtydliga sin information till studenter, både vid utbildningsstart och under utbildningens gång om vikten av att studenter som vill avbryta sin utbildning meddelar detta till lärosätet.

Enligt Riksrevisionen kan regeringen stödja lärosätena i detta arbete, genom att till exempel i högskoleförordningen förtydliga vad som gäller för avbrott av studier och vad som gäller för inaktivitet. Ett sådant krav på att anmäla avbrott kan troligen inte helt lösa problematiken med att så få studenter meddelar avbrott, men kan i kombination med tydlig information från lärosätena sannolikt öka anmälningsbenägenheten.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnade bl.a. följande rekommendationer till regeringen.

- Inför författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning.
- Tydliggör i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.

Regeringens skrivelse

Av regeringens skrivelse till riksdagen angående Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar framgår bl.a. följande.³⁹

³⁹ Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (skr. 2024/25:196), s. 9 f.

Inför författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning

Riksrevisionen konstaterade att lärosätenas kunskap om orsakerna till studenternas avhopp är begränsad. En bidragande orsak är att det i dag inte finns något författningskrav på att studenter som avbryter sina studier måste anmäla detta till sitt lärosäte. Därtill saknas funktionalitet i det gemensamma systemstödet Ladok för att registrera orsaker till avbrott.

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att det vore fördelaktigt om lärosätena hade bättre kunskap om varför studenter avbryter sina studier. Som Riksrevisionen konstaterade är det utan sådan kunskap svårt att utforma stödinsatser. Regeringen förutsatte att studenter så långt det är möjligt anmäler till lärosätet om de väljer att hoppa av sin utbildning.

I sitt yttrande över granskningsrapporten lyfte UKÄ att frågan om studieavbrott är komplex. UKÄ inledde därför under 2024 ett tillsynsprojekt med syftet att klargöra den rättsliga innebörden av studieavbrott. Inom ramen för projektet övervägs även behovet av nationella bestämmelser på området. Myndigheten planerar att presentera resultaten i en rapport under hösten 2025. Myndigheten utesluter inte att det kan finnas behov av att införa författningskrav på att studenter ska anmäla studieavbrott, samt att tydliggöra vad som gäller vid längre perioder av inaktivitet.

Regeringen bedömde att det finns skäl att avvakta UKÄ:s pågående tillsynsprojekt. Tillsammans med Riksrevisionens granskning kommer projektets slutsatser att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta överväganden om vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att stärka lärosätenas kunskap om orsakerna till studieavbrott. Regeringen kan därför återkomma i frågan.

Tydliggör i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period

Riksrevisionen konstaterade att det saknas en enhetlig rättslig hantering av så kallade inaktiva studenter, det vill säga studenter som inte uppvisar någon registrerad aktivitet i Ladok. Ungefär hälften av lärosätena uppgav att de inte avregistrerar inaktiva studenter utan ett aktivt medgivande från studenten, medan övriga har rutiner för att avregistrera studenter som varit inaktiva under en längre tid.

Regeringen har under en längre tid följt frågan om inaktiva studenter. Bl.a. har UKÄ sedan 2015 haft återkommande uppdrag att följa utvecklingen av studenters aktivitet på kursnivå. Detta har resulterat i statistiska analyser som belyser utvecklingen av antalet och andelen inaktiva studenter inom högskolan. Regeringen följer därmed noga denna utveckling.

Regeringen noterade att UKÄ i sitt yttrande framhöll att det kan finnas behov av att tydliggöra i författning vad som gäller vid längre perioder av studenters inaktivitet, både för studenter och för lärosäten.

Mot denna bakgrund bedömde regeringen att det finns skäl att avvakta resultaten från UKÄ:s pågående tillsynsprojekt. Regeringen uttalade att när UKÄ:s analys och slutsatser har presenterats kommer dessa, tillsammans med Riksrevisionens granskning, att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta överväganden om eventuella åtgärder.

Utbildningsutskottets betänkande

Av Utbildningsutskottets betänkande över Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar framgår bl.a. följande.⁴⁰

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnade Riksrevisionens granskning av om lärosätena arbetar effektivt för att minska studenters avhopp från lärar-, sjuk-sköterske- och högskoleingenjörsutbildningarna. Utskottet ansåg att granskningen bidrar med ytterligare kunskap inom ett område som är av vikt både för enskilda individer och för samhället som helhet.

Utskottet delade regeringens bedömning att det inte finns en enkel eller snabb lösning på avhoppssproblematiken. För att minska onödiga avhopp krävs ett långsiktigt och samordnat arbete från flera aktörer. Det är enligt utskottet därför viktigt att arbetet med att förebygga studieavbrott fortsätter att utvecklas och att genomförda insatser följs upp och utvärderas.

Utskottet konstaterade att regeringen har tagit flera initiativ som kan bidra till att minska studenters avhopp och öka examensfrekvensen och att arbete pågår både vid lärosäten och andra myndigheter. Utskottet ville särskilt lyfta fram UKÄ:s tillsynsprojekt med syftet att klargöra den rättsliga innebörden av studieavbrott. Inom ramen för projektet övervägs även behovet av nationella bestämmelser på området. Utskottet uttalade att resultaten från projektet, vilka UKÄ planerar att presentera i en rapport under hösten 2025, kommer att bidra med ytterligare kunskap på området.

Behandling i riksdagen

Utbildningsutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga regeringens skrivelse till handlingarna. Riksdagen biföll utskottets förslag och avslutade ärendet.⁴¹

⁴⁰ Utbildningsutskottets betänkande om Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (bet. 2025/26:UbU3).

⁴¹ Kammarans beslut den 19 november 2025.

Synpunkter från lärosäten och studentkårer

För att kartlägga och inhämta information om hur lärosäten hanterar studieavbrott har UKÄ skickat en remiss med frågor till samtliga statliga lärosäten. Frågorna har också skickats för kännedom och eventuella synpunkter till andra utvalda intressenter.⁴² I det här kapitlet redogörs kortfattat för de svar från lärosäten⁴³ och studentkårer⁴⁴ som har kommit in till UKÄ. Mer specifika synpunkter som har framkommit i remissvaren redovisas till viss del i senare kapitel i rapporten. En fullständig sammanställning av remissvaren finns tillgänglig hos UKÄ.

Begreppet studieavbrott

Hur använder lärosätet begreppet *studieavbrott* i sin verksamhet? I vilka situationer och för vilka kategorier av personer, t.ex. antagna, studenter och doktorander?

Samtliga lärosäten har svarat att antagna som inte har påbörjat studierna inte är studenter, och att begreppet studieavbrott därför inte är tillämpligt på denna kategori av personer. Antagna kan lämna återbud, och söka utbildningen igen. Samtliga lärosäten har svarat att begreppet studieavbrott är tillämpligt på studenter. De flesta lärosäten anser att studieavbrott bara kan göras när studenten har gjort en egen anmälan. Samtliga lärosäten har svarat att doktorander kan ansöka om avbrott/studieavbrott, dvs. egen anmälan. Några lärosäten har redan på denna fråga uppgett att sådana avbrott är definitiva (permanenta).

Anses bedriva utbildning

Vad krävs enligt lärosätet för att en antagen ska anses *bedriva* högskoleutbildning respektive utbildning på forskarnivå, se definitionen av student och doktorand i 1 kap. 4 § högskoleförordningen?

Samtliga lärosäten har svarat att en antagen som inte har påbörjat studierna inte bedriver utbildning och kan därför inte anses vara student. Merparten av lärosätena har svarat att en student som har registrerat sig anses bedriva utbildning. Några lärosäten anser att det därutöver krävs något kompletterande obligatoriskt moment, t.ex. upprop, obligatorisk

⁴² Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Sveriges förenade studentkårer och Sveriges universitetslärare och forskare.

⁴³ Samtliga statliga lärosäten och Chalmers tekniska högskola.

⁴⁴ Sveriges förenade studentkårer och Uppsala universitets förenade studentkårer.

uppgift eller annan aktivitet. Merparten av lärosätena har svarat att en doktorand anses bedriva utbildning efter antagningen eller att startdatum har passerat. Några lärosäten anser att doktoranden även måste ha registrerat sig eller vara anställd. Några lärosäten anser att det därutöver krävs viss aktivitet kommande terminer.

Hur hanteras antagna

Hur hanterar lärosätet *antagna*

- som själva anmäler studieavbrott innan registrering på kurs respektive program?
- som själva anmäler studieavbrott efter registrering på kurs respektive program?
- som inte själva har anmält studieavbrott, men där lärosätet bedömer att den antagna inte har påbörjat kurs respektive program? På vilken grund gör lärosätet bedömningen?

På första delfrågan har samtliga lärosäten svarat att antagna som inte har påbörjat studierna aldrig kan anmäla studieavbrott eftersom de inte är studenter. De flesta lärosäten hanterar en sådan situation som ett återbud. På andra delfrågan har samtliga lärosäten svarat att antagna efter registrering och eventuellt kompletterande obligatoriskt moment betraktas som studenter. På tredje delfrågan har merparten av lärosätena svarat att de anger att den antagna uteblev om han eller hon inte påbörjar utbildningen, eftersom en antagen som inte har påbörjat studierna ännu inte är student. Några lärosäten har svarat att antagningsbeskedet innehåller ett återkallelseförbehåll vilket innebär att antagningsbeslutet återkallas. Några lärosäten har svarat att den antagna stryks/återbud i samband med en kontroll efter tre veckor. På samtliga delfrågor har lärosätena uppgett att det är samma hantering för kurs respektive program.

Hur hanteras studenter

Hur hanterar lärosätet *studenter*

- som själva anmäler studieavbrott på kurs respektive program?
- som inte själva har anmält studieavbrott, men där lärosätet bedömer att studenten har gjort ett studieavbrott på kurs respektive program? På vilken grund gör lärosätet bedömningen?

På första delfrågan har merparten av lärosätena svarat att om studenten själv anmäler studieavbrott inom tre veckor från det att kursen eller programmet startade betraktas det som ett så kallat tidigt avbrott, vilket innebär att studenten kan söka utbildningen igen. Några lärosäten tillägger att detta är under förutsättning att studenten inte har fått någon registrering av resultat i Ladok. Om studenten själv anmäler studieavbrott efter tre veckor från det att kursen eller programmet startade har samtliga lärosäten uppgett att det betraktas som ett avbrott, ibland kallat

sent avbrott. Några lärosäten har svarat att studenten efter avbrottet kan omregistrera sig på kursen eller programmet och återuppta studierna (i mån av plats). Några lärosäten har svarat att studenten kan söka utbildningen igen. På andra delfrågan har merparten av lärosätena svarat att lärosätet inte självt bedömer att studenten har gjort ett studieavbrott, varken på kurs eller program. Några lärosäten har dock uppgett att det kan göras ibland, t.ex. att ett administrativt avbrott kan läggas efter inaktivitet, men att studenten då kan ansöka om återkomst/återregistrering. Några lärosäten har svarat att de försöker få kontakt med studenten vid inaktivitet. Något enstaka lärosäte har svarat att spärr kan läggas på program vid inaktivitet, så att studenten inte kan söka senare kurser i programmet.

Kan antagna eller studenter återuppta studierna

Finns det någon möjlighet för *antagna* respektive *studenter* att återuppta studierna efter ett studieavbrott? I så fall på vilket sätt?

Samtliga lärosäten har svarat att antagna som inte har påbörjat studierna inte är studenter och därför inte kan göra studieavbrott. De kan alltså inte återuppta några studier. Merparten av lärosätena har uppgett att studenter som själva har anmält studieavbrott inom tre veckor från det att kursen eller programmet startade (så kallat tidigt avbrott) kan söka utbildningen igen. Några lärosäten har uppgett att studenten även kan återuppta studierna genom omregistrering (i mån av plats). Några lärosäten har svarat att studenter som själva har anmält studieavbrott efter tre veckor från det att kursen eller programmet startade (ibland kallat sent avbrott) kan återuppta studierna i mån av plats. Några lärosäten har svarat att studenten kan/måste söka igen.

Hur hanteras doktorander

Hur hanterar lärosätet *doktorander*

- som själva anmäler studieavbrott?
- som inte själva har anmält studieavbrott, men där lärosätet bedömer att doktoranden har gjort ett studieavbrott? På vilken grund gör lärosätet bedömningen?

På första delfrågan har samtliga lärosäten svarat att doktorander som själva skriftligen har anmält permanent studieavbrott avregistreras från forskarutbildningen. Om en doktorand anmäler temporärt studieavbrott/-uppehåll hanterar några lärosäten anmälan som att doktoranden är inaktiv. På andra delfrågan har samtliga lärosäten som svarat på frågan uppgett att lärosätena inte bedömer att doktoranden har gjort ett permanent studieavbrott. Ett lärosäte har dock uppgett att detta kan bli en konsekvens om anställningen upphör. Om doktorander inte har anmält

studieavbrott men ändå är frånvarande eller inaktiv har några lärosäten svarat att de registrerar inaktivitet på doktoranden, t.ex. genom ett administrativt avbrott eller institutionsavbrott. En sådan inaktivitet/-avbrott är temporär och tas bort om doktoranden återupptar sina studier. Ett lärosäte har uppgett att detta även kan göras om det framkommer att doktoranden bedriver forskningsstudier även vid ett annat lärosäte. Några få lärosäten har svarat att doktorander som är frånvarande/inaktiva hanteras i enlighet med bestämmelserna om indragning av handledning och andra resurser.

Kan doktorander återuppta studierna

Finns det någon möjlighet för *doktorander* att återuppta studierna efter ett studieavbrott? I så fall på vilket sätt?

Samtliga lärosäten som har svarat på frågan har uppgett att doktoranden måste söka igen om doktoranden själv har anmält permanent studieavbrott. Om doktoranden inte har anmält studieavbrott men ändå är frånvarande eller inaktiv har några lärosäten svarat att doktoranden kan återuppta studierna.

Lämnas någon information

Lämnas någon *information* till studenter respektive doktorander om hur lärosätet hanterar studieavbrott (beskriv och bifoga informationen om sådan finns)?

Samtliga lärosäten som har svarat på frågan har uppgett att de lämnar information till studenter, och merparten av lärosätena även till doktorander. Några lärosäten har inte varit tydliga med om svaret gäller både studenter och doktorander. Ett lärosäte har svarat att utveckling av information för doktorander pågår.

Finns lokala regler eller blanketter

Har lärosätet tagit fram

- *lokala regler* kring studieavbrott för studenter respektive doktorander?
- *blanketter* för studenter respektive doktorander som vill anmäla studieavbrott?

På första delfrågan har merparten av lärosätena svarat att de har tagit fram lokala regler kring studieavbrott för studenter. Många av lärosätena har även tagit fram lokala regler för doktorander. Några lärosäten ifrågasätter om det finns bemyndigande i högskoleförordningen för lärosätet att ta fram egna lokala regler. På andra delfrågan har merparten av lärosätena svarat att de har blanketter för både studenter och

doktorander som vill anmäla studieavbrott. Några lärosäten hänvisar till formulär i Ladok eller på en studentwebb. Några lärosäten har svarat att de uppmanar studenten att kontakta lärosätet för att få information om hur de ska gå till väga.

Övriga synpunkter

Har lärosätet några övriga synpunkter som rör studieavbrott? Ser lärosätet t.ex. att hanteringen av studieavbrott medför några problem eller svårigheter för lärosätet, studenter eller doktorander? Anser lärosätet att det föreligger ett behov av nationella bestämmelser om studieavbrott?

Merparten av lärosätena har svarat att det vore bra med någon form av nationell reglering kring studieavbrott, både för studenter och doktorander. Ett lärosäte ser dock inget sådant behov. Ett annat lärosäte anser att det behöver finnas flexibilitet för lärosätet.

Ett eller flera lärosäten har synpunkter som rör följande.

- Definiera begreppet antagen (jämför student).
- Se över studentbegreppet (bedriver).
- Reglera registrering för studenter (bedriver).
- Antagen till ett visst kurstillfälle, begränsa möjligheten till omregistrering.
- Tydliggör begreppen tidigt avbrott och (sent) avbrott.
- Behövs återkallelsebeslut vid tidigt avbrott (dvs. antagningsbeslutet upphävs och personen kan söka igen).
- Går det att avregistrera eller lägga avbrott på inaktiva studenter även efter tre veckor.
- Krav på att klara obligatoriska moment, annars kunna återkalla antagningsbeslutet.
- Möjlighet för lärosätet att återkalla antagningsbeslutet, vilket innebär att personen inte längre är student.
- Möjlighet för lärosätet att besluta om avbrott för inaktiva studenter.
- Möjlighet för lärosätet att besluta om permanent avbrott (eventuellt med en överklagandehänvisning).
- Möjlighet för lärosätet att återkalla antagningsbeslutet efter att studenten förbrukat maximalt antal examinations- eller praktik-tillfällen.
- Behövs återkallelsebeslut när doktorand avsäger sig sin utbildningsplats (dvs. antagningsbeslutet upphävs).
- Möjlighet för lärosätet att besluta om avbrott för inaktiva doktorander.
- Möjlighet för lärosätet att avregistrera inaktiva doktorander (bedriver inte studier).
- Möjlighet för doktorander att kunna begära studieuppehåll.
- Inaktiva studenter påverkar ett effektiv utnyttjande av de gemensamma resurserna.
- Problem när kurser eller program har ändrats eller lagts ner.

- Reglera/förtydliga rätten att slutföra utbildningen i övergångsbestämmelser.
- Problem med systemstödet, t.ex. Ladok.
- Problem att ta fram korrekt statistik och gallra uppgifter i studieregistren.
- Problem i förhållande till andra myndigheter och aktörer, t.ex. Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, arbetslöshetskassor och studentbostadsföretag.

Synpunkter från studentkårerna

Studentkårerna har bl.a. lämnat följande synpunkter till UKÄ. Det viktigaste är att det tydligt framkommer vad ett studieavbrott innebär. Det är önskvärt med en definition som är nationell och tillämpas på samtliga lärosäten. Detta primärt för att det ska vara enhetligt och på lika villkor för samtliga studenter. Det är önskvärt att en student får möjlighet att förklara eller yttra sig i fråga om anledningen till studieavbrottet innan studenten förlorar status som student. Det bör även finnas någon form av tidsbegränsning för när statusen som student ska upphöra (t.ex. genom att en viss tid har passerat). Ett studieavbrott på forskarnivå berör inte enbart den enskilda doktoranden utan det är ett helt doktorandprojekt som avbryts. Det kan därför vara svårt att återuppta forskarutbildning efter ett studieavbrott, exempelvis om handledaren inte finns kvar vid lärosätet. Detta påverkar inte nödvändigtvis de formella rättigheterna att återuppta studierna men bidrar till en ökad komplexitet.

UKÄ:s överväganden

Den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar

Som UKÄ har redovisat i kapitlet *Nuvarande ordning* innehåller dagens högskoleförfattningar vissa bestämmelser som reglerar när en student eller doktorand får eller måste göra ett avbrott i utbildningen, t.ex. vid avskiljande eller avstängning. En student på utbildning på grundnivå eller avancerad nivå kan även beviljas studieuppehåll. Enligt praxis bedriver en person under tiden för dessa typer av avbrott inte utbildning och är därför inte student eller doktorand enligt definitionen i högskoleförfattningarna.

Men UKÄ:s genomgång visar att det även förekommer andra typer av avbrott som inte är reglerade i dagens högskoleförfattningar. Det kan röra sig om studenter som inte har särskilda skäl för att beviljas studieuppehåll men som ändå gör ett avbrott, eller studenter och doktorander som är inaktiva under en längre tid utan att meddela sin frånvaro till lärosätet. Oreglerade avbrott har i praxis och av lärosäten omnämnts som t.ex. studieavbrott, tillfälligt studieavbrott, administrativt avbrott eller studieuppehåll utan så kallad platsgaranti.

Begreppet studieavbrott är inte reglerat eller definierat i de nu gällande högskoleförfattningarna. Men i tidigare föreskrifter utfärdade av dåvarande Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) avseende grundläggande högskoleutbildning, angavs under rubriken *Studieavbrott* att studerande som lämnar studierna utan att anmäla studieuppehåll ansågs ha avbrutit studierna. Den som avbrutit studierna fick återkomma i utbildningen om det fanns ledig plats som inte behövdes för dem som återkom efter studieuppehåll och dem som medgavs byte [av utbildningslinje eller läroanstalt]. Dessa föreskrifter upphävdes 1992.⁴⁵

Det har efter att UHÄ:s föreskrifter upphävdes utvecklats en viss praxis kring studieavbrott när det gäller studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I ett beslut från 2005 uttalade Högskoleverket att studenter som gör studieavbrott utan att göra någon anmälan om studieuppehåll, fortfarande är antagna och därför inte behöver ansöka om att antas på nytt. Om en student vill återuppta sina studier efter ett studieavbrott bör lärosätet endast undersöka om det finns en ledig plats och eventuellt registrera studenten på nytt.⁴⁶ I ett beslut från 2006 uttalade

⁴⁵ 17 § Universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) föreskrifter om vissa antagnings- och studievägsfrågor inom högskolan (UHÄ-FS 1989:17), samt förordningen (1992:815) om upphävande av författningar som kungjorts i Universitets- och högskoleämbetets författningssamling.

⁴⁶ Högskoleverkets beslut den 20 december 2005 (reg.nr 31-2324-05).

ÖNH att några motsvarande centrala bestämmelser som i UHÄ:s föreskrifter inte fanns längre, men att någon ändring i sak dock inte kunde anses ha skett i frågan. Det innebär att den student som lät bli att följa den föreskrivna ordningen med ansökan om studieuppehåll riskerade att mista sin möjlighet att kunna fortsätta sina studier vid den tidpunkt han eller hon själv önskade, och att denna möjlighet endast öppnades i den mån det fanns en ledig plats.⁴⁷ I ett beslut från 2022 uttalade UKÄ att en student som gör uppehåll från sina studier utan att ha beviljats studieuppehåll av högskolan anses ha gjort ett så kallat studieavbrott. En sådan student har inte någon platsgaranti för att få komma tillbaka till utbildningen, utan får istället återuppta sina studier i mån av plats.⁴⁸

I Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar framhåller Riksrevisionen att det behövs tydligare bestämmelser om vad som gäller för anmälan av avbrott av studier och inaktivitet. Rapporten avser studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Riksrevisionen anser att en avsaknad av tydliga bestämmelser bl.a. leder till att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar. Det skickar också en signal till studenterna om att den utbildningsplats som de fått är förenad med få krav. I det sammanhanget menar Riksrevisionen att det är befogat att peka på att högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag och att varje utbildningsplats är en kostnad för skattebetalarna.⁴⁹

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer att en gemensam definition av begreppet studieavbrott efterfrågas. I dagsläget kan ett anmält studieavbrott i en utbildning innebära ett definitivt avbrott och krav på nyansökan, medan andra utbildningar tillåter att studenter återgår i mån av plats. Det efterfrågas även ett gemensamt nationellt begrepp istället för oanmält studieavbrott. Dessutom efterfrågas ett tydliggörande av om studieavbrott innebär att antagningsbeslutet fortfarande gäller eller om det innebär att antagningsbeslutet har upphört att gälla, alternativt om det kan användas för båda situationerna.

Sammanfattningsvis konstaterar UKÄ att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar. Begreppet studieavbrott används på olika sätt av lärosätena själva, men också av bl.a. UKÄ och ÖNH. Ibland används studieavbrott för tillfälliga avbrott där utbildningen kan återupptas i mån av plats, och ibland för permanenta avbrott som innebär att utbildningen avslutas innan den har slutförts. Efter ett permanent avbrott anses personen oftast varken vara student eller antagen till utbildningen, men kan ibland ändå återkomma i utbildningen i mån av plats. Det framgår också av praxis att det kan finnas vissa fördelar med att inte anmäla ett avbrott till lärosätet, eftersom en sådan person normalt behåller sin status

⁴⁷ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 januari 2006 (reg.nr 47-930-05).

⁴⁸ Universitetskanslersämbetets beslut den 29 april 2022 (reg.nr 31-00088-22).

⁴⁹ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 55.

som student. Det leder till att lika fall kan komma att behandlas olika, vilket inte är tillfredsställande.

I detta sammanhang noterar UKÄ även att Riksrevisionen i rapporten om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar, konstaterar att det är ovanligt att studenter anmäler avbrott och att lärosätena därför inte har tillgång till tillförlitliga uppgifter om studieavbrott när det sker.

I stället använder många lärosäten sig av indirekta mått såsom kvarvaro och examensfrekvens. Måtten har dock ofta lång eftersläpning.⁵⁰ UKÄ:s analysavdelning tar också fram statistik som bl.a. rör kvarvaro, genomströmning och inaktiva studenter. Exempelvis visar måttet kvarvaro hur stor andel av nybörjarna på ett program som har en kursregistrering på programmet efter en viss tid, och ger därmed en uppskattning av hur många studenter som hoppat av studierna innan dess.⁵¹ UKÄ konstaterar, i likhet med Riksrevisionen, att denna statistik ofta har lång eftersläpning. De nuvarande oklarheterna kring studieavbrott leder alltså till att det är svårt att framställa aktuell statistik om avbrott i studier.

Det finns redan en ordning för att hantera inaktiva doktorander

I högskoleförordningen finns bestämmelser om utbildning på forskarnivå. Som redogjorts för tidigare i kapitlet *Nuvarande ordning* finns sedan 1998 bestämmelser om indragning av rätten till handledning och andra resurser.⁵² I förarbetena till regleringen uttalade regeringen bl.a. att högskolelagens krav på effektivt resursutnyttjande måste kunna ligga till grund för ett beslut om begränsningar av en doktorands rätt till handledning och andra resurser. I den här delen hänvisade regeringen också till JK:s beslut som särskilt rörde möjligheten att ”avföra” en doktorand från forskarutbildning på grund av hans eller hennes inaktivitet. Regeringen ansåg att det borde vara möjligt att besluta att en doktorand inte längre ska få ta högskolans resurser i anspråk, om doktoranden i väsentlig mån har misslyckats med att uppfylla sina åtaganden enligt den individuella studieplanen.⁵³

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer dock att det finns en osäkerhet kring hur inaktiva doktorander ska hanteras. Inget lärosäte anser att det på eget initiativ kan besluta om ett permanent avbrott i utbildningen. Några lärosäten uppger att de istället registrerar ett administrativt avbrott eller institutionsavbrott, om en doktorand är frånvarande eller inaktiv. En sådan registrering är då tillfällig och tas

⁵⁰ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 57.

⁵¹ Se t.ex. <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/nyhetsartiklar/2025-02-21-nytt-satt-att-mata-kvarvaro-for-programnyborejare> [2026-08-25] samt <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/nyhetsartiklar/2026-03-25-oforandrad-andel-inaktiva-studenter> [2026-08-25].

⁵² Se 6 kap. 29–31 §§ högskoleförordningen (1993:100).

⁵³ Prop. 1997/98:1 *Budgetpropositionen för 1998*, utgiftsområde 16, avsnitt 5.5.8 och Justitiekanslerns beslut den 29 februari 1996 (dnr 1206-95-90).

bort om doktoranden återupptar sina studier. Endast några få lärosäten har svarat att doktorander som är frånvarande eller inaktiva hanteras i enlighet med bestämmelserna i högskoleförordningen om indragning av rätten till handledning och andra resurser.

UKÄ konstaterar att bestämmelsen i högskoleförordningen om indragning av rätten till handledning och andra resurser är obligatorisk för högskolorna.⁵⁴ Det betyder att rektor *ska* besluta att doktoranden inte längre ska få ta högskolans resurser i anspråk om högskolan anser att doktoranden i väsentlig mån har misslyckats med att uppfylla sina åtaganden. I Högskoleverkets tillsynsbeslut från 2003 hade lärosätet ”avbrottsregistrerat” en inaktiv doktorand. Högskoleverket bedömde att det var en ordning som saknade stöd i högskoleförordningen, oavsett om doktoranden hade kvar sin möjlighet att när som helst återuppta sina studier. Högskoleverket konstaterade att det inte fanns något annat sätt att besluta om avbrott i forskarutbildningen mot en doktorands vilja än genom att dra in rätten till handledning med stöd av [nuvarande] 6 kap. 30 § högskoleförordningen.⁵⁵

Vidare har både Högskoleverket och UKÄ i flera sammanhang framhållit att det är lärosätets ansvar att inte låta en doktorand som inte har följt tidsplanen och inte haft särskilda skäl för det, ändå fortsätta att utnyttja lärosätets resurser för utbildningen. Om lärosätet inte anser att det finns särskilda skäl för förlängning av utbildningstiden, måste doktoranden avsluta sin utbildning enligt den ursprungliga planeringen efter eventuella mindre justeringar av tidsplanen. Om det inte fungerar ska rektor pröva doktorandens fortsatta rätt till handledning och andra resurser för utbildningen.⁵⁶ UKÄ anser därmed att det redan i dag finns en ordning för hur en högskola ska hantera inaktiva doktorander. Det förutsätter dock att högskolan har en tydlig kommunikation med doktoranden om vad han eller hon förväntas göra och inom vilken tidsram.⁵⁷

Av förarbetena till de nu gällande bestämmelserna om doktorander framgår vidare att lagstiftaren lagt avgörande vikt vid att en doktorand som fråntagits sin rätt till handledning och andra resurser fortfarande ska vara antagen till utbildningen. Det innebär dels att doktoranden har kvar möjligheten att ansöka om att få lägga fram sin avhandling, dels att doktoranden kan ansöka om att återfå sina resurser.⁵⁸

UKÄ anser alltså att lagstiftaren har varit tydlig med att en doktorand som fråntagits rätten till fortsatta resurser ska vara fortsatt antagen till

⁵⁴ Se 6 kap. 30 § högskoleförordningen (1993:100).

⁵⁵ Högskoleverkets beslut den 4 juni 2003 (reg.nr 31-4564-02).

⁵⁶ Se bl.a. Högskoleverkets beslut den 19 augusti 2009 (reg.nr 31-1650-09) och Universitetskanslers-ämbetets beslut den 3 juli 2019 (reg.nr 31-00545-18).

⁵⁷ Se bl.a. Överklagandenämndens för högskolans beslut den 18 februari 2009 (reg.nr 451-477-09) respektive den 12 juni 2015 (reg.nr. 245-259-15).

⁵⁸ Prop. 1997/98:1 *Budgetpropositionen för 1998*, utgiftsområde 16, avsnitt 5.5.8, samt 6 kap. 30 och 31 §§ högskoleförordningen (1993:100).

utbildningen. Det kan visserligen ifrågasättas om en doktorand som frångått sina resurser, och som varken ansöker om att återfå resurserna eller på eget initiativ anmäler ett permanent avbrott i utbildningen, ska kunna vara fortsatt antagen till forskarutbildningen på obestämd tid. UKÄ bedömer dock att högskolorna med nuvarande ordning har goda möjligheter att planera utbildningen för doktorander eftersom högskolorna, till skillnad från vad som gäller för studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå, har en möjlighet att besluta att inaktiva doktorander inte får fortsätta att ta högskolans resurser i anspråk. En sådan doktorand har bara rätt att få tillbaka sina resurser om doktoranden själv gör sannolikt att han eller hon kan fullgöra sina åtaganden enligt de förutsättningar som fastställts i den individuella studieplanen. Det rör sig dessutom totalt sett om en betydligt mindre studentgrupp.

Sammanfattningsvis konstaterar UKÄ att det i nuvarande reglering redan finns en nationell ordning för hur inaktiva doktorander ska hanteras. UKÄ ser därför inte anledning att föreslå några författningsändringar som rör doktoranders inaktivitet på utbildningen. Som framgår nedan föreslår UKÄ dock en ny bestämmelse om studieavbrott efter egen anmälan som omfattar både studenter och doktorander, dvs. utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, se avsnittet *Studieavbrott efter egen anmälan* i nästa kapitel.

Det finns behov av nya bestämmelser om avbrott i utbildning

UKÄ har i det inledande avsnittet i detta kapitel konstaterat att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar. Det kan bl.a. leda till att hanteringen av olika avbrott i studier skiljer sig åt både mellan och inom olika lärosäten, att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar, att de tillgängliga resurserna inte utnyttjas på ett effektivt sätt och att det är svårt att framställa aktuell statistik om avbrott i studier. Praxis visar också att det kan finnas fördelar för den som inte meddelar högskolan när han eller hon gör ett avbrott i utbildningen.

Riksrevisionen anser i sin rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar att regeringen kan stödja lärosätena genom att till exempel i högskoleförordningen förtydliga vad som gäller för avbrott av studier och vad som gäller för inaktivitet. Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen om att införa författningskrav som innebär att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning, och att tydliggöra i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.⁵⁹

⁵⁹ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 55 f. och 64.

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framgår att merparten av lärosätena anser att det vore bra med någon form av nationell reglering kring studieavbrott, både för studenter och doktorander. Några lärosäten menar att det borde finnas en god möjlighet att via nationella regler skapa en tydlighet kring vilka förutsättningar som gäller och genom detta skapa en bättre förutsebarhet och transparens kring studieavbrott. Ett lärosäte framhåller att för att nationella regler ska uppfylla detta behöver de vara tydliga, konkreta och lämna så lite utrymme för tolkning som möjligt. Ett annat lärosäte anser dock att det behöver finnas viss flexibilitet. Vidare framhåller en studentkår att det viktigaste är att det tydligt framkommer vad ett studieavbrott innebär. Det är önskvärt med en definition som är nationell och tillämpas på samtliga lärosäten. Detta primärt för att det ska vara enhetligt och på lika villkor för samtliga studenter.

UKÄ konstaterar att både Riksrevisionen och merparten av lärosätena anser att det vore bra med en nationell reglering kring studieavbrott, eftersom en sådan reglering skulle skapa en bättre förutsebarhet och transparens. Riksrevisionen framhåller att dagens ordning skickar en signal till studenterna om att den utbildningsplats de fått är förenad med få krav, och påpekar samtidigt att högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag och att varje utbildningsplats är en kostnad för skattebetalarna.

UKÄ instämmer i den bedömning som merparten av lärosätena och Riksrevisionen har gjort när det gäller behovet av nationella regler kring studieavbrott. UKÄ anser att tydliga definitioner av vad som avses med olika typer av avbrott i studier och vad detta innebär, skulle bidra till en mer rättssäker och likvärdig hantering. UKÄ bedömer därför att olika typer av avbrott i studier bör definieras och renodlas genom bestämmelser på nationell nivå. UKÄ bedömer vidare att behovet av nationella regler är störst för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

UKÄ föreslår nya begrepp

När det gäller begreppet studieavbrott noterar UKÄ att *avbrott* enligt Svensk ordbok⁶⁰ definieras som ett tillfälligt uppehåll i förlopp, frivilligt eller ofrivilligt, med tonvikt antingen på pausen eller på momentet före. Vidare definieras *avbryta* enligt Svensk ordbok som att hastigt få att upphöra, tillfälligt eller definitivt, med avseende på visst förlopp.

UKÄ noterar att studieavbrott tidigare, enligt dåvarande Universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) föreskrifter, kunde betraktas som ett tillfälligt avbrott eftersom den som avbrutit studierna fick återkomma i utbildningen om det fanns ledig plats som inte behövdes till vissa andra studerande. Dessa föreskrifter avsåg grundläggande högskole-

⁶⁰ Svensk ordbok utgiven av Svenska akademien, andra upplagan.

utbildning.⁶¹ UKÄ noterar även att Högskoleverket, UKÄ och ÖNH på liknande sätt i olika beslut har betraktat ett studieavbrott som ett tillfälligt avbrott i utbildningen.⁶²

Av lärosätenas remissvar till UKÄ framgår dock att många lärosäten i dag använder begreppet studieavbrott när en student eller doktorand på egen begäran väljer att avbryta sina studier och avsäger sig sin plats på utbildningen. Tolkningen är dock inte entydig och lärosätena efterfrågar en gemensam definition av begreppet studieavbrott, gärna i form av nationell reglering.

Studieavbrott

UKÄ konstaterar att begreppet studieavbrott kan definieras på olika sätt. Som framgår av lärosätenas remissvar har det i dag skett en förskjutning mot att mer betrakta ett studieavbrott som ett permanent avbrott, framför allt när en student eller doktorand själv har meddelat att han eller hon vill avbryta studierna. Mot denna bakgrund och Svensk ordboks definition av avbryta, anser UKÄ att övervägande skäl talar för att definiera studieavbrott som ett permanent avbrott.

Studiepaus

UKÄ uppfattar att lärosätena, utöver en definition av permanenta avbrott, även efterfrågar en definition av vissa typer av tillfälliga avbrott som i dag är oreglerade. Förutom att definiera studieavbrott som ett permanent avbrott, föreslår UKÄ därför att det även införs ett nytt begrepp som definierar vissa typer av tillfälliga avbrott för inaktiva studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå. UKÄ föreslår att begreppet för dessa typer av tillfälliga avbrott kan vara studiepaus, för att särskilja dem från studieuppehåll som redan är reglerat i de nu gällande högskoleförfattningarna för studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå.⁶³

Som UKÄ har konstaterat i föregående avsnitt i detta kapitel finns det redan en nationell ordning för hur inaktiva doktorander ska hanteras. UKÄ ser därför inte anledning att föreslå att begreppet studiepaus även ska omfatta inaktiva doktorander.

UKÄ föreslår nya bestämmelser

UKÄ föreslår att det införs nya bestämmelser i högskoleförordningen som rör avbrott i utbildningen och inaktivitet. UKÄ föreslår även att det införs vissa kompletterande ändringar i högskoleförfattningarna. I nästa

⁶¹ Se 17 § Universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) föreskrifter om vissa antagnings- och studievägsfrågor inom högskolan (UHÄ-FS 1989:17), samt förordningen (1992:815) om upphävande av författningar som kungjorts i Universitets- och högskoleämbetets författningssamling.

⁶² Se t.ex. Högskoleverkets beslut den 20 december 2005 (reg.nr 31-2324-05), Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 augusti 2010 (reg.nr 47-2065-10) och Universitetskanslersämbetets beslut den 29 april 2022 (reg.nr 31-00088-22).

⁶³ 7 kap. 33 § högskoleförordningen (1993:100).

kapitel utvecklar UKÄ sina förslag, men redogör i korthet för dem redan i detta avsnitt.

Antagna som inte påbörjat studierna omfattas inte

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framgår att samtliga lärosäten anser att antagna som inte har tagit sin plats i anspråk, inte har påbörjat studierna och därför inte ska betraktas som studenter. Lärosätena anser att begreppet studieavbrott därmed inte är tillämpligt på denna kategori av personer. UKÄ delar lärosätenas uppfattning, varför förslagen i denna rapport inte omfattar antagna som inte har påbörjat studierna. UKÄ noterar i detta sammanhang att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå kan ansöka om anstånd med att påbörja studierna.⁶⁴

Studieavbrott och studiepaus

UKÄ:s huvudsakliga förslag avser nya bestämmelser om studieavbrott (permanent avbrott) och studiepaus (tillfälligt avbrott). Förslagen gäller främst utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men förslagen som rör studieavbrott efter egen anmälan omfattar även utbildning på forskarnivå.

I författningsförslagen använder UKÄ begreppet utbildning som ett samlingsbegrepp för all utbildning, dvs. kurser och utbildningsprogram på grundnivå och avancerad nivå samt utbildning på forskarnivå.

I förslagen definieras begreppen studieavbrott och studiepaus, dvs. vad de innebär, hur de ska hanteras och vilka konsekvenser de får. Det innebär bl.a. att det blir tydligt att den som omfattas av ett beslut om studieavbrott inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller, och att den som omfattas av ett beslut om studiepaus inte är student på den utbildning som beslutet gäller. Genom de föreslagna bestämmelserna skapas en nationell ordning för hanteringen av avbrott och inaktivitet inom utbildningar. UKÄ anser att det därigenom blir mer rättssäkert och tydligt för både högskolor och studenter hur olika typer av avbrott i studier ska hanteras och vilka konsekvenser de får.

Föreskriftsrätt om att bedriva utbildning

När det gäller student- och doktorandbegreppet framkommer av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ att lärosätena tycker att den nuvarande definitionen av student och doktorand i 1 kap. 4 § högskoleförordningen är svår att tillämpa, främst på grund av att rekvisitet ”bedriver utbildning” är svårtolkat. UKÄ delar lärosätenas uppfattning och menar att definitionen behöver ändras i sin helhet, eller att rekvisitet ”bedriver utbildning” behöver förtydligas. UKÄ uppfattar att det främst är rekvisitet ”bedriver utbildning” som är svårtolkat och medför problem vid tillämpningen.

⁶⁴ 7 kap. 33 § högskoleförordningen (1993:100).

UKÄ lämnar därför förslag på att Universitets- och högskolerådet (UHR) ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning. Som UKÄ har konstaterat i föregående avsnitt i detta kapitel finns det redan en nationell ordning för hur inaktiva doktorander ska hanteras. UKÄ ser därför inte anledning att föreslå en motsvarande föreskriftsrätt som avser den som är antagen till utbildning på forskarnivå.

Effektivt utnyttjande av resurserna

I likhet med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen i rapporten om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar, anser UKÄ att det finns ett behov av att införa författningskrav på att studenter på grundutbildningar ska vara skyldiga att anmäla avbrott från utbildningen, och tydliggöra i författning vad som gäller för studenter och högskolor om studenter är inaktiva över en längre period. Riksrevisionen poängterar även att högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag och att varje utbildningsplats är en kostnad för skattebetalarna.⁶⁵

UKÄ bedömer att förslagen till de nya bestämmelserna om studiepaus och studieavbrott kan medföra att andelen inaktiva studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå i högskolan minskar eller lättare identifieras, och att de tillgängliga resurserna därmed skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt sätt. Incitamentet för studenterna att slutföra sin utbildning i rimlig tid torde även kunna öka. Genomströmningen i högskolan kan därigenom bli bättre. UKÄ bedömer därför att förslagen i huvudsak tillgodoser Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.

Ökad administrativ börda för högskolorna

UKÄ konstaterar att vissa av förslagen skulle kunna medföra en ökad administrativ börda för högskolorna. På kort sikt i samband med att högskolorna behöver anpassa sina rutiner, och på längre sikt i samband med att högskolorna behöver genomföra handläggningsåtgärder i samband med beslut om studiepaus och studieavbrott. UKÄ bedömer dock att en avsaknad av reglering redan i dag medför en administrativ börda för högskolorna. Bland annat eftersom det för närvarande är oklart hur högskolorna bör hantera olika typer av avbrott. Högskolorna har därför varit tvungna att konstruera egna lösningar. Ur ett nationellt perspektiv skapar UKÄ:s förslag förutsättningar för en mer enhetlig hantering av inaktivitet och avbrott i utbildningar.

Större krav på studenterna

Det kan uppfattas som att UKÄ:s förslag ställer större krav på studenterna, t.ex. när det gäller skyldigheten att anmäla studieavbrott och

⁶⁵ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 55 och 64.

studiepaus till högskolan. UKÄ anser dock att om det tydligt framgår av bestämmelserna vad som förväntas av studenterna och vad som gäller vid inaktivitet, kommer det att bli lättare för dem att överblicka konsekvenserna av sitt agerande. UKÄ bedömer därför att en reglering främjar rättssäkerheten för studenterna. UKÄ noterar i detta sammanhang att Riksrevisionen i sin rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar anser att det behövs tydligare bestämmelser om vad som gäller för anmälan av avbrott i studier och inaktivitet. Riksrevisionen pekar i detta sammanhang på att en avsaknad av tydliga bestämmelser skickar en signal till studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå, att den utbildningsplats som de fått är förenad med få krav.⁶⁶

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis konstaterar UKÄ att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar. Detta kan bl.a. leda till att hanteringen av olika avbrott i studier skiljer sig åt både mellan och inom olika lärosäten, att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar och att studenterna har svårt att överblicka konsekvenserna av sitt agerande.

UKÄ bedömer därför att det finns ett behov av nya begrepp och bestämmelser på nationell nivå som rör avbrott i utbildningen och inaktivitet. För att bättre åskådliggöra de behov som har identifierats och samtidigt fänga upp eventuella konsekvenser av att införa nya begrepp och bestämmelser om studieavbrott och studiepaus, har UKÄ valt att utforma resultatet av sina överväganden som ett författningsförslag. Syftet är att exemplifiera en möjlig grundstruktur som omfattar tidigare oreglerade avbrott i studier och samtidigt förtydliga vad som gäller vid inaktivitet. Genom förslagen skapas en nationell ordning som innebär en mer rättssäker och likvärdig hantering vid lärosätena.

UKÄ:s förslag kan dock väcka vissa följdfrågor. UKÄ har av praktiska skäl behövt avgränsa förslagen till de huvudsakliga frågorna om avbrott och inaktivitet. Vissa följdfrågor har därför inte kunnat analyseras i tillräcklig omfattning inom ramen för det här projektet, utan kan behöva utredas vidare. Förslagen hanterar heller inte alla synpunkter och önskemål som har framförts till UKÄ under arbetet med denna rapport. Se vidare kapitlet *Frågor som kan behöva utredas vidare*. Det är dock UKÄ:s förhoppning att förslagen omhändertar de största oklarheterna och svårigheterna som följer med dagens tillämpning av begreppet studieavbrott.

Som UKÄ har konstaterat i föregående avsnitt i detta kapitel finns det redan en nationell ordning för hur inaktiva doktorander ska hanteras. UKÄ ser därför inte anledning att föreslå några författningsändringar

⁶⁶ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 55.

som rör doktoranders inaktivitet på utbildningen. Författningsförslagen gäller därför främst utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men förslagen som rör studieavbrott efter egen anmälan omfattar även utbildning på forskarnivå.

UKÄ:s förslag

Översikt över författningsförslagen

I det här kapitlet redovisas UKÄ:s författningsförslag och bedömningar avseende tillägg och ändringar i högskoleförordningen och förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Författningsförslagen redovisas i nedanstående ordning. Förslagen gäller främst utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men förslagen som rör studieavbrott efter egen anmälan omfattar även utbildning på forskarnivå.

I författningsförslagen använder UKÄ begreppet utbildning som ett samlingsbegrepp för all utbildning, dvs. kurser och utbildningsprogram på grundnivå och avancerad nivå samt utbildning på forskarnivå.

Om inte annat anges avser författningshänvisningarna UKÄ:s förslag till nya paragrafer i högskoleförordningen och ändringar i de nuvarande paragraferna i högskoleförordningen. UKÄ:s tillägg och ändringar är markerade med kursiverad text.

Huvudsakliga författningsförslag i högskoleförordningen

- Studieavbrott efter egen anmälan (6 kap. 8 a §)
- Studiepaus (7 kap. 33 a §)
- Återkomst efter studiepaus (7 kap. 33 b §)
- Studieavbrott efter studiepaus (7 kap. 33 c §)

Kompletterande författningsförslag i högskoleförordningen

- Föreskriftsrätt om att bedriva utbildning (1 kap. 4 §)
- Undantag från förvaltningslagen (1 kap. 4 a §)
- Överklagande (12 kap. 2 §)

Övriga författningsförslag i andra högskoleförordningar

- Dokumentering av uppgifter i studieregistret

Studieavbrott efter egen anmälan

Förslagen i det här avsnittet avser utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Högskoleförordningen (1993:100)

6 kap. Utbildningen

Studieavbrott efter egen anmälan

8 a § Den som har påbörjat en utbildning vid en högskola, ska anmäla till högskolan om han eller hon vill avbryta utbildningen innan den har slutförts. Efter en sådan anmälan ska högskolan besluta om ett studieavbrott i utbildningen.

Den som omfattas av ett beslut om studieavbrott enligt första stycket är inte längre antagen till den utbildning som beslutet gäller.

En utbildning avslutas som regel genom ett godkänt resultat på en kurs eller genom en examen. Men en student eller doktorand måste också kunna få avbryta sina studier innan de har slutförts om han eller hon så önskar.

Högskoleutbildning är inte en obligatorisk skolform. Det är alltså frivilligt för en person att både ansöka till och bedriva högskolestudier. Det kan därefter finnas olika anledningar till att en student vill avbryta sina studier permanent i förtid. Som exempel kan nämnas den som ångrar sig och inte vill läsa klart utbildningen, den som halkat ur sin studieordning och måste söka till utbildningen på nytt för att kunna konkurrera om en plats, eller den som vill ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och behöver ansöka om arbetslöshetskassa.

Om en student eller doktorand själv meddelar att han eller hon vill avbryta utbildningen innan den har slutförts, måste högskolan kunna fatta beslut om att utbildningen avslutas och att personen därefter inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller. Av lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer också att det finns en övergripande samsyn när det gäller behovet för lärosätena att kunna avbryta en påbörjad utbildning när en student begär det. Som framgår av lärosätenas svar finns dock en osäkerhet i den praktiska hanteringen av en sådan begäran.

UKÄ bedömer därför att det med hänsyn till rättssäkerhetsskäl finns anledning att i högskoleförordningen införa en bestämmelse om att avbryta en utbildning efter egen anmälan. Konsekvenserna av att avbryta en utbildning innan den har slutförts blir genom en sådan bestämmelse tydliga för både studenter, doktorander och högskolor.

Som UKÄ har konstaterat i kapitlet *UKÄ:s överväganden* kan begreppet studieavbrott definieras på olika sätt. Som framgår av lärosätenas remissvar har det i dag skett en förskjutning mot att mer betrakta ett studieavbrott som ett permanent avbrott, framför allt när en student eller

doktorand själv har meddelat att han eller hon vill avbryta studierna. UKÄ anser därför att övervägande skäl talar för att studieavbrott ska betraktas som ett permanent avbrott.

Förslag om studieavbrott efter egen anmälan

Mot ovanstående bakgrund föreslår UKÄ att det i en ny bestämmelse anges att den som har påbörjat en utbildning ska anmäla till högskolan om han eller hon vill avbryta utbildningen innan den har slutförts. Efter en sådan anmälan ska högskolan besluta om ett studieavbrott i den aktuella utbildningen. UKÄ föreslår att det i bestämmelsen anges att den som omfattas av ett beslut om studieavbrott inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller. Bestämmelsen omfattar både studenter och doktorander, dvs. utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

UKÄ anser att förslaget skapar en mer förutsebar ordning. Det blir tydligt för den enskilde såväl som för högskolorna när någon inte längre är antagen till en utbildning och säkerställer samtidigt att lika fall behandlas lika. En oklar eller bristfällig hantering av studieavbrott kan innebära problem för den enskilde studenten eller doktoranden, men även för högskolan.

Slutligen markerar förslaget att alla studenter, inklusive doktorander, ska anmäla studieavbrott till högskolan om han eller hon inte längre önskar fortsätta sin utbildning. UKÄ bedömer att förslaget tillgodoser Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att införa författningskrav på att studenter på grundutbildningar är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning.

I detta sammanhang noterar UKÄ att varje högskola ska dokumentera uppgifter om studenter i ett studieregister. Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras. Uppgifter om den utbildning som en student har genomgått med godkänt resultat eller fått tillgodoräkna sig vid högskolan, om studentens betyg i godkända prov och om den eller de examina som studenten har avlagt, får inte gallras i högskolornas studieregister.⁶⁷ Uppgifter om godkända resultat, betyg m.m. ska alltså inte raderas, utan kommer bevaras i högskolornas studieregister.

Som framgår i avsnittet *Överklagande* anser UKÄ att ett beslut om studieavbrott efter egen anmälan inte bör kunna överklagas, eftersom ett sådant beslut inte har gått någon enskild emot. Bestämmelserna i förvaltningslagen om rättelse och ändring av beslut är dock tillämpliga.⁶⁸

⁶⁷ 2 kap. 1, 2 och 7 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

⁶⁸ 36–38 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Förslag om studieavbrott finns även i avsnittet *Studieavbrott efter studiepaus*. Förslagen i det avsnittet avser dock endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Studiepaus

Förslagen i det här avsnittet avser endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Höskoleförordningen (1993:100)

7 kap. Tillträde till utbildningen

Studiepaus och studieavbrott i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå

Studiepaus

33 a § En student på en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid en högskola ska anmäla till högskolan om han eller hon vill göra en paus i utbildningen. Efter en sådan anmälan ska högskolan besluta att han eller hon har en studiepaus i utbildningen.

Om en student på en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid en högskola inte bedriver utbildning i enlighet med föreskrifter meddelade av Universitets- och höskolerådet enligt 1 kap. 4 § andra stycket, får högskolan besluta att han eller hon har en studiepaus i utbildningen.

Den som omfattas av ett beslut om studiepaus enligt första eller andra stycket, är inte student på den utbildning som beslutet gäller. Högskolan ska underrätta den som beslutet avser om innehållet i 33 b och 33 c §§.

I 1 kap. 4 § höskoleförordningen anges att med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver höskoleutbildning, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

UKÄ konstaterar att det alltså är två rekvisit som måste vara uppfyllda för att vara student; ”antagen till” och ”bedriver” höskoleutbildning. Den som inte bedriver höskoleutbildning är följaktligen inte student.

En typ av tillfälligt avbrott i studierna är redan reglerat i de nu gällande höskoleförfattningarna. En högskola får nämligen i enskilda fall och om det finns särskilda skäl besluta att en antagen får fortsätta sina studier efter ett studieuppehåll.⁶⁹ Av UHR:s föreskrifter följer att särskilda skäl för att få fortsätta studierna efter studieuppehåll kan bl.a. vara sociala eller medicinska, att högskolans beslut om studieuppehåll ska avse en bestämd tidsperiod, och att studieuppehållet även får förenas med villkor om anmälan inför den tidpunkt då studierna ska fortsätta.⁷⁰ Den som har

⁶⁹ 7 kap. 33 § höskoleförordningen (1993:100).

⁷⁰ 4 och 5 §§ Universitets- och höskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:3) om anstånd för studier för antagna samt studieuppehåll, ändrade genom UHRFS 2016:1.

studieuppehåll har så kallad platsgaranti på utbildningen. HAN har i ett beslut från 2015 bedömt att en person som har beviljats studieuppehåll, inte bedriver utbildning och därför inte är student i högskoleförordningens mening på den aktuella utbildningen.⁷¹

Det förekommer dock att studenter som har påbörjat en utbildning därefter själva gör ett tillfälligt avbrott eller är inaktiva under en längre tid utan att ha beviljats studieuppehåll. Det kan också förekomma att personer som har ett beslut om studieuppehåll under en bestämd tidsperiod, inte fortsätter sina studier vid den tidpunkt som beslutet anger. Frågor kan då uppkomma om han eller hon uppfyller rekvisitet ”bedriver utbildning”.

Som redogjorts för i kapitlet *Nuvarande ordning* har HAN i ett beslut från 1996 konstaterat att en person som var dömd till livstids fängelse, utan möjligheter till frigång eller distansstudier, inte kunde anses bedriva eller inom en nära framtid komma att bedriva studier vid lärosätet.⁷² ÖNH har därefter, bl.a. med hänvisning till beslutet från HAN, slagit fast att det i regel förutom tidsaspekten måste föreligga någon ytterligare omständighet för att en person inte längre ska anses bedriva studier. Vad denna ytterligare omständighet förutom tidsaspekten kan vara får bedömas från fall till fall. I beslutet ansåg ÖNH att det inte var tillräckligt att den aktuella studenten varken varit registrerad eller tagit några poäng under de senaste fyra åren.⁷³

Vidare angav regeringen i budgetpropositionen för 2014 att avräkningen av helårsstudenter mot takbeloppet bör göras för personer som aktivt deltar i studier, och att en student som endast är registrerad på en kurs utan att bedriva studier inte bör ingå i avräkningen mot takbeloppet.⁷⁴ I de senaste regleringsbrev avseende universitet och högskolor anges att de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott av studier på kursen och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel.⁷⁵

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer önskemål om att studentbegreppet och särskilt rekvisitet ”bedriver utbildning” ses över. I synpunkterna anges att en inaktiv student inte borde anses uppfylla kriterierna för att betraktas som student. Några lärosäten menar att ÖNH:s praxis medför orimliga konsekvenser eftersom en student kan vara inaktiv under lång tid men ändå anses bedriva utbildning. Ett lärosäte pekar på att det medför negativa konsekvenser att låta inaktiva studenter ligga kvar i systemen, eftersom reservantagna inte kan ges plats och att det blir svårt att planera för exempelvis gruppindelningar

⁷¹ Högskolans avskiljandenämnds beslut den 21 maj 2015 (reg.nr 7-15).

⁷² Högskolans avskiljandenämnds beslut den 14 februari 1996 (dnr B 13-95).

⁷³ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 11 april 2008 (reg.nr 41-180-08). Jämför även Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 januari 2008 (reg.nr 43-1458-07).

⁷⁴ Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 16, avsnitt 4.7.2.

⁷⁵ Se t.ex. Regeringens beslut *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*, den 5 februari 2026 (U2026/00185).

och bemanning. Ett annat lärosäte menar att statistik och tilldelning av ekonomiska resurser kan bli felaktig och missvisande, och att det kan medföra onödiga kostnader för lärarresurser, undervisningslokaler och platser för verksamhetsförlagd utbildning. Flera lärosäten framhåller därför att det är önskvärt med nationella bestämmelser som skärper kraven på begreppet ”bedriva utbildning”, och vad som krävs för att ha rätt att vara registrerad på en kurs.

I remissvaren anger några lärosäten att de vill kunna avregistrera eller ”lägga avbrott” på inaktiva studenter. Andra lärosäten vill kunna uppställa krav på att studenten ska klara vissa obligatoriska moment. Vidare framkommer att det finns behov av att klargöra om ett lärosäte kan besluta om ett avbrott åt en student utan hans eller hennes medgivande. Lärosätenas generella tolkning i dag är att de inte kan besluta om ett sådant avbrott. Lärosätena ser gärna att nationella regler möjliggör att ett lärosäte efter en viss tid får registrera studieavbrott på studenter som inte bedriver aktiva studier, även om han eller hon inte aktivt har anmält detta själv.

UKÄ konstaterar i detta sammanhang att Riksrevisionen i rapporten om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar, framhåller att det behövs tydligare bestämmelser om vad som gäller för anmälan av avbrott av studier och inaktivitet.⁷⁶

Mot ovanstående bakgrund bedömer UKÄ att det är oklart hur högskolorna kan hantera studenter som själva gör tillfälliga avbrott i utbildningen eller som är inaktiva under en längre tid. Å ena sidan innebär definitionen i 1 kap. 4 § högskoleförordningen att den som inte bedriver utbildning inte är student. Å andra sidan ger nuvarande praxis från ÖNH högskolorna små eller inga möjligheter att göra en sådan bedömning enbart med hänvisning till tidsaspekten.

UKÄ anser att en student som på eget bevåg har gjort ett tillfälligt avbrott eller som är inaktiv under en längre tid rimligen inte bör anses bedriva utbildning. I likhet med Justitiekanslerns (JK) uttalande i frågan om inaktiva doktorander⁷⁷ anser UKÄ att högskolor inte ska behöva acceptera den belastning som inaktiva studenter innebär, utan att kunna vidta åtgärder. För att konsekvenserna av ett tillfälligt avbrott eller inaktivitet i utbildningen ska bli tydliga för både högskolor och studenter anser UKÄ att det med hänsyn till rättssäkerhetsskäl finns anledning att reglera denna hantering. Som redogjorts för tidigare i kapitlet *UKÄ:s överväganden* föreslår UKÄ att denna typ av tillfälliga avbrott kan benämnas studiepaus, för att särskilja dem från studieuppehåll som redan är reglerat i de nu gällande högskoleförfattningarna.

⁷⁶ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 55.

⁷⁷ Justitiekanslerns beslut den 29 februari 1996 (dnr 1206-95-90).

Förslag om studiepaus efter egen anmälan

En student kan vilja göra ett tillfälligt avbrott i utbildningen utan att han eller hon har särskilda skäl för att beviljas ett studieuppehåll. En student som inte har sådana särskilda skäl kanske ändå väljer att göra ett tillfälligt avbrott i utbildningen.

För att motverka att studenter gör egna tillfälliga avbrott utan att meddela högskolan, föreslår UKÄ att det i högskoleförordningen införs ett krav på att en student ska anmäla till högskolan om han eller hon vill göra en paus i utbildningen, dvs. ett tillfälligt avbrott. UKÄ föreslår att högskolorna efter en sådan anmälan ska besluta att han eller hon har en studiepaus i den aktuella utbildningen. UKÄ menar att förslaget ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen om att införa författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning.

För att konsekvenserna av en studiepaus ska bli tydliga för både studenter och högskolor anser UKÄ att det med hänsyn till rättssäkerhetsskäl finns anledning att i författning ange att den som omfattas av ett beslut om studiepaus inte är student på den utbildning som beslutet gäller. Ett beslut om studiepaus hindrar dock inte att personen fortsatt är student på en annan utbildning vid samma högskola.

Förslag om studiepaus efter inaktivitet

Även om det införs ett krav på studenterna att de ska anmäla till högskolan om de vill göra en studiepaus, finns det fortfarande en risk att de inte gör det. Dessa studenter kommer alltså att utebli eller vara inaktiva på utbildningen utan att högskolan får meddelande om det. Som UKÄ redogjort för i inledningen av detta avsnitt, anser UKÄ att en student som är inaktiv på utbildningen under en längre tid inte bör anses bedriva utbildning. Det gäller enligt UKÄ även personer som har ett beslut om studieuppehåll under en bestämd tidsperiod, men som därefter inte har fortsatt sina studier vid den tidpunkt som beslutet anger.

Enligt nuvarande ordning är det dock oklart hur en sådan inaktivitet kan konstateras och hanteras. UKÄ anser att nuvarande praxis är otillfredsställande eftersom den kan innebära att en person som är inaktiv under en längre period, utan att meddela högskolan om sin frånvaro, kan gynnas i situationer som kräver att personen är student i högskoleförordningens mening. Ett oreglerat avbrott kan alltså medföra vissa fördelar i förhållande till ett reglerat avbrott.

UKÄ föreslår därför att det i en ny bestämmelse regleras att om en student inte bedriver utbildning, får högskolan under vissa förutsättningar besluta att han eller hon har en studiepaus i utbildningen. För att högskolorna ska ges visst handlingsutrymme och flexibilitet utifrån sina olika förutsättningar och behov är förslaget att bestämmelsen ska vara fakultativ. Som framgår ovan föreslår UKÄ att det ska anges att den

som omfattas av ett beslut om studiepaus inte är student på den utbildning som beslutet gäller.

För att det ska vara tydligt vad som krävs för att en student ska vara aktiv i sina studier och därmed anses bedriva utbildning, föreslår UKÄ att UHR ska få meddela föreskrifter om det. UKÄ har valt att placera förslaget till en sådan föreskriftsrätt som ett nytt andra stycke i bestämmelsen om definition av student i 1 kap. 4 § högskoleförordningen, se avsnittet *Föreskriftsrätt om att bedriva utbildning*. Enligt UKÄ:s förslag måste UHR ha meddelat sådana föreskrifter för att högskolan ska kunna besluta om en studiepaus i utbildningen för en student som är inaktiv i sina studier och därmed inte bedriver utbildning. UKÄ anser att förslaget ligger i linje med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen om att tydliggöra i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.

Studentstatusen ändras med förslagen

Eftersom studentstatusen enligt UKÄ:s förslag ändras för den som har en studiepaus, anser UKÄ att det inte är tillräckligt att högskolan endast registrerar en studiepaus i studieregistret som en administrativ åtgärd. UKÄ anser att högskolan behöver fatta ett beslut om det. UKÄ har inga synpunkter på vilket sätt eller i vilket system som högskolorna fattar besluten, så länge de följer bestämmelserna om myndigheters beslut i förvaltningslagen.⁷⁸ UKÄ föreslår även att uppgifter om en studiepaus ska dokumenteras, se avsnittet *Dokumentering av uppgifter i studieregistret*.

Som framgår av avsnittet *Undantag från förvaltningslagen* föreslår UKÄ att ärenden om studiepaus ska undantas från bestämmelserna i förvaltningslagen om kommunikation och motivering av beslut. Med hänsyn till rättssäkerhetsskäl anser UKÄ dock att högskolorna tydligt måste informera studenterna om konsekvenserna av ett beslut om studiepaus. UKÄ föreslår därför att det i bestämmelsen om studiepaus anges att högskolorna ska underrätta den som beslutet avser om innehållet i de föreslagna bestämmelserna om återkomst efter studiepaus (7 kap. 33 b §) och studieavbrott efter studiepaus (7 kap. 33 c §).

UKÄ anser inte att högskolans beslut om studiepaus ska kunna överklagas. UKÄ bedömer att det skulle medföra en alltför stor administrativ börda för högskolorna. UKÄ anser vidare att det inte medför något försämrat läge för berörda studenter i relation till den ordning för överklaganden som gäller i dag. Det finns inte någon rätt enligt dagens regelverk att återuppta sina studier för den som på eget bevåg gjort ett studieavbrott, utan att ha ett beslut från högskolan om studieuppehåll.

⁷⁸ 28–35 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Det innebär alltså att ÖNH enligt dagens ordning inte kan överpröva beslut som avser återkomst efter studieavbrott.⁷⁹

Återkomst efter studiepaus

Förslagen i det här avsnittet avser endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Högskoleförordningen (1993:100)

7 kap. Tillträde till utbildningen

Återkomst efter studiepaus

33 b § Den som omfattas av ett beslut om studiepaus enligt 33 a § får efter ansökan återkomma i den utbildning som beslutet gäller om det finns en ledig plats.

Efter en ansökan enligt första stycket ska högskolan besluta om den sökande får återkomma i utbildningen.

Om flera sökanden har studiepaus ska ledig plats i första hand tilldelas den som själv har anmält en studiepaus enligt 33 a § första stycket.

I föregående avsnitt föreslår UKÄ nya bestämmelser om studiepaus efter egen anmälan eller inaktivitet. I likhet med dåvarande Universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) tidigare föreskrifter⁸⁰ anser UKÄ att den som omfattas av ett beslut om studiepaus måste kunna ansöka om att få återkomma i utbildningen. Den som omfattas av ett sådant beslut har dock ingen så kallad platsgaranti att fortsätta studierna, som vid beslut om studieuppehåll, och kan därför bara återkomma i utbildningen om det finns en ledig plats.

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer att lärosätena tycker att begreppet ”återkomma i mån av plats” är vagt och otydligt. Det finns inga regler för hur lärosätet ska avgöra om det finns en plats eller inte. Hantering av köerna till utbildning sker dessutom på olika sätt.

Förslag om att återkomma i utbildning

För att det ska bli tydligt på vilket sätt den som omfattas av ett beslut om studiepaus kan återkomma i utbildningen, föreslår UKÄ att det i en ny bestämmelse regleras att den som omfattas av ett beslut om studiepaus efter ansökan får återkomma i den utbildning som beslutet gäller om det

⁷⁹ Jämför Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 augusti 2010 (reg.nr 47-2065-10).

⁸⁰ 17 § Universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) föreskrifter om vissa antagnings- och studievägsfrågor inom högskolan (UHÄ-FS 1989:17), samt förordningen (1992:815) om upphävande av författningar som kungjorts i Universitets- och högskoleämbetets författningssamling.

finns en ledig plats. Efter en sådan ansökan ska högskolan besluta om den sökande får återkomma i utbildningen.

UKÄ anser inte att högskolans beslut om återkomst efter studiepaus ska kunna överklagas. I likhet med UKÄ:s uppfattning i avsnittet *Studiepaus* anser UKÄ att det skulle medföra en alltför stor administrativ börda för högskolorna, och att det inte medför något försämrat läge för berörda studenter i relation till den ordning för överklaganden som gäller i dag.

Förslag om tilldelning av ledig plats

Den som omfattas av ett beslut om studiepaus får ansöka om att återkomma i utbildningen, oavsett om högskolan har fattat beslutet efter anmälan från studenten eller på initiativ från högskolan efter inaktivitet.

UKÄ anser att den student som själv har anmält till högskolan att han eller hon vill göra en studiepaus, ska ha en fördel vid återkomsten till utbildningen framför de studenter som bara uteblir från utbildningen utan att meddela högskolan. UKÄ föreslår därför att det ska framgå av bestämmelsen att om det är flera sökanden som har studiepaus ska ledig plats i första hand ska tilldelas den som själv har anmält till högskolan att han eller hon vill göra en studiepaus.

I övrigt lämnar UKÄ inga förslag som rör tilldelning av plats eller hantering av eventuella köer till platser.

Studieavbrott efter studiepaus

Förslagen i det här avsnittet avser endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Högskoleförordningen (1993:100)

7 kap. Tillträde till utbildningen

Studieavbrott efter studiepaus

33 c § Högskolan får besluta om ett studieavbrott i utbildningen för den som omfattas av ett beslut om studiepaus enligt 33 a §, om han eller hon under de senaste två åren inte har ansökt om att få återkomma i den utbildning som beslutet gäller enligt 33 b §.

Den som omfattas av ett beslut om studieavbrott enligt första stycket är inte längre antagen till den utbildning som beslutet gäller.

I avsnittet *Studieavbrott efter egen anmälan* redogörs för UKÄ:s förslag och bedömning om att studieavbrott ska kunna göras efter en students eller doktorands egen anmälan. UKÄ anser att studieavbrott även ska kunna göras på initiativ av högskolan under vissa förutsättningar för den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Om den som omfattas av ett beslut om en studiepaus inte ansöker om att få återkomma i den utbildning som beslutet gäller inom en viss tid, kan det finnas anledning för högskolan att anta att han eller hon inte har för avsikt att slutföra utbildningen. Som framgår av synpunkter i lärosätens remissvar till UKÄ ser lärosätena gärna nationella regler som möjliggör för en högskola att efter en viss tid få registrera studieavbrott för studenter som inte bedriver aktiva studier, även om han eller hon inte aktivt har anmält detta själv.

UKÄ konstaterar att det sedan lång tid är en grundläggande princip inom högskolesektorn att antagning avser en viss utbildning med början en viss termin och att studietiden inte utan särskilda skäl avsevärt får överstiga normalstudietiden.⁸¹ Enligt nu gällande högskoleförfattningar får en högskola om det finns särskilda skäl besluta om anstånd eller studieuppehåll.⁸² UKÄ anser att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inte utan särskilda skäl ska kunna vara inaktiv på utbildningen under en längre tidsperiod utan att det ska få konsekvenser. UKÄ menar att ett sådant synsätt beaktar behovet av att öka genomströmningen i högskolan.

Förslag om studieavbrott efter studiepaus

En högskolas beslut att anta den som sökt en utbildning är ett gynnande förvaltningsbeslut. Enligt bestämmelserna i förvaltningslagen kan ett sådant gynnande beslut bara ändras till den antagnas nackdel under vissa förutsättningar, bl.a. om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, så kallat återkallelseförbehåll. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas dock den bestämmelsen.⁸³

UKÄ konstaterar att en ändring av ett gynnande beslut om antagning kan vara mycket ingripande för en enskild person och att det för närvarande inte finns någon särreglering som anger att en högskolas beslut om antagning får ändras. UKÄ noterar dock, i likhet med Riksrevisionen, att högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag och att varje utbildningsplats är en kostnad för skattebetalarna. För att värna ett effektivt utnyttjande av de gemensamma resurserna anser UKÄ därför att det bör vara möjligt för en högskola att besluta om studieavbrott i utbildningen för den som har antagits till och påbörjat en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå, men därefter har varit inaktiv under en viss tid. UKÄ anser alltså att det finns skäl att särreglera denna situation i högskoleförfattningarna.

⁸¹ Jämför SOU 1973:3 *Högskolan*, s. 50, och SOU 1985:57 *Tillträde till högskolan*, s. 255.

⁸² 7 kap. 33 § högskoleförordningen (1993:100).

⁸³ 4 och 37 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Med hänsyn till rättssäkerhetsskäl och för att det ska bli tydligt för både högskolor och studenter vilka konsekvenserna blir av inaktivitet, föreslår UKÄ att det i högskoleförfattningarna särregleras att en högskola får besluta om studieavbrott i utbildningen. Det gäller endast den som omfattas av ett beslut om en studiepaus och som under en viss tidsperiod inte har ansökt om att få återkomma i den utbildning som beslutet gäller. UKÄ föreslår att denna tidsperiod lämpligen kan vara två år. Det ger den som har en studiepaus en god möjlighet att ansöka om att få återkomma i utbildningen. För den som antagits till en utbildning som endast ges en gång per år finns i vart fall två kurstillfällen att ansöka om återkomst i utbildningen. Tidsperioden kan även jämföras med de 18 månader som i regel gäller för anstånd med att påbörja sina studier. En längre tidsperiod ökar dessutom risken för att utbildningen har reviderats på ett sätt som kan försvåra en återkomst i tidigare utbildning.

UKÄ föreslår att det i bestämmelsen anges att den som omfattas av ett beslut om studieavbrott inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller. För att högskolorna ska ges visst handlingsutrymme och flexibilitet utifrån sina olika förutsättningar och behov är förslaget dock att bestämmelsen ska vara fakultativ. UKÄ anser att förslaget ligger i linje med Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att tydliggöra i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.

Som UKÄ har noterat tidigare i avsnittet *Studiepaus efter egen anmälan*, får uppgifter om den utbildning som en student har genomgått med godkänt resultat eller fått tillgodoräkna sig vid högskolan, om studentens betyg i godkända prov och om den eller de examina som studenten har avlagt, inte gallras i högskolornas studieregister.⁸⁴ Uppgifter om sådana godkända resultat, betyg m.m. ska alltså inte raderas, utan kommer bevaras i högskolornas studieregister.

Handläggning av ärenden

Som UKÄ har konstaterat ovan kan en ändring av ett gynnande beslut om antagning vara mycket ingripande för en enskild person. UKÄ anser därför att allmänna bestämmelser om myndigheters ärendehandläggning och beslut ska följas vid en högskolas beslut om studieavbrott efter studiepaus, bl.a. bestämmelserna i förvaltningslagen om kommunikation och motivering av beslut.⁸⁵ UKÄ utgår dock ifrån att underlag och motivering till sådana beslut som regel kommer bli förhållandevis kortfattade. Som framgår av avsnittet *Överklagande* anser UKÄ även att ett beslut om studieavbrott efter studiepaus ska kunna överklagas till ÖNH.

⁸⁴ 2 kap. 1, 2 och 7 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

⁸⁵ 25 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Föreskriftsrätt om att bedriva utbildning

Förslagen i det här avsnittet avser endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Högskoleförordningen (1993:100)

1 kap. Allmänna bestämmelser

Definitioner

4 § Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Universitets- och högskolerådet får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning.

Som redogjorts för i kapitlet *UKÄ:s överväganden* framkommer av synpunkter i remissvaren till UKÄ att lärosätena anser att definitionen av student är svår att tillämpa, främst på grund av att rekvisitet ”bedriver utbildning” är svårtolkat.

I ett beslut från 2008 konstaterade ÖNH att någon närmare ledning för hur rekvisitet ”bedriver utbildning” ska definieras inte ges i högskoleförordningen. Enligt ÖNH:s mening måste det i regel förutom tidsaspekten, finnas någon ytterligare omständighet för att en person inte längre ska anses bedriva studier. Vad denna ytterligare omständighet förutom tidsaspekten kan vara får bedömas från fall till fall.⁸⁶ I ett annat beslut från 2024 konstaterade ÖNH att begreppet bedriva högskoleutbildning inte kan anses innefatta ett krav på att ha blivit godkänd i något moment som ger högskolepoäng, utan avser själva deltagandet i utbildningen.⁸⁷

I Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar anges att Utbildningsdepartementet har uppgett att i de fall en person inte är aktiv eller inte omregistrerar sig på en ny termin behöver lärosätena göra en bedömning av om personen fortfarande bedriver högskoleutbildning, och därmed är student i högskoleförordningens mening.⁸⁸ Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer dock att de har svårt att göra denna bedömning, särskilt mot bakgrund av ÖNH:s beslut från 2008 som innebär att en student kan vara inaktiv under en lång tid och ändå anses bedriva utbildning.

⁸⁶ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 11 april 2008 (reg.nr 41-180-08), se även Högskolans avskiljandenämnds beslut den 14 februari 1996 (dnr B 13-95) och Överklagandenämnden för högskolans beslut den 18 januari 2008 (reg.nr 43-1458-07).

⁸⁷ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 15 november 2024 (reg.nr 241-2577-24).

⁸⁸ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 27 f.

Förslag om föreskriftsrätt för Universitets- och högskolerådet

Studentbegreppet har en central betydelse för tillämpningen av många av bestämmelserna i högskoleförordningen, t.ex. i frågor om examen och tillgodoräknanden. UKÄ delar lärosätenas uppfattning att rekvisitet ”bedriver utbildning” i definitionen av student är svårtolkat i många situationer och kan medföra tillämpningsproblem. Som det ser ut i dag är det ÖNH som ytterst avgör vem som är student utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende. Det är därför svårt för lärosätena att bedöma och förutse hur olika situationer med inaktiva studenter ska hanteras.

UKÄ anser att en student som är inaktiv under en längre tid inte bör anses bedriva utbildning, i likhet med vad som exempelvis gäller för den som har ett beslut om studieuppehåll. Som framgår i avsnittet *Studieuppehåll* har UKÄ därför föreslagit att en högskola under vissa förutsättningar ska få besluta om studieuppehåll om en student inte bedriver utbildning och inte har ett pågående studieuppehåll. En förutsättning för ett sådant beslut är dock att det är tydligt för studenterna vad som krävs av dem för att de ska anses bedriva utbildning. UKÄ anser därför att rekvisitet ”bedriver utbildning” behöver förtydligas. Med hänsyn till rättssäkerhetsskäl och för att undvika olika tolkningar, anser UKÄ att ett sådant förtydligande bör ske på nationell nivå.

Universitets- och högskolerådet (UHR) är den centrala myndigheten med föreskriftsrätt inom högskolesektorn. UHR har möjlighet att utfärda föreskrifter som publiceras i myndighetens författningssamling (UHRFS). Sådana föreskrifter är både nationella och bindande, vilket innebär att alla som omfattas av föreskrifternas tillämpningsområde ska följa bestämmelserna. UKÄ noterar att UHR redan i dag har flera bemyndiganden i högskoleförordningen att meddela föreskrifter, bl.a. ytterligare föreskrifter om högskoleprovet, och närmare föreskrifter om anstånd och om studieuppehåll.⁸⁹

Mot ovanstående bakgrund anser UKÄ att UHR bör bemyndigas att i nationella föreskrifter förtydliga vad som krävs för att bedriva utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. UKÄ anser att tillämpningen av studentbegreppet med sådana föreskrifter kommer bli mer rättssäker och tydlig för både högskolor, studenter och övriga aktörer inom högskolesektorn. Tillämpningen i överklagandeärenden, som enligt UKÄ:s förslag ska hanteras av ÖNH, blir också tydligare om det finns nationella regler som är juridiskt bindande.

Under beredningen av denna rapport har UKÄ gett UHR möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till författningsförslag. I utkastet föreslog UKÄ att UHR ska få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning.

⁸⁹ Se bl.a. 7 kap. 22 och 33 §§ högskoleförordningen (1993:100).

I synpunkter till UKÄ påpekade UHR att formuleringen ”närmare forskrifter” innebär ett bemyndigande att utfärda så kallade verkställighetsföreskrifter. Enligt UHR innebär en definition av vad det innebär att bedriva utbildning att något helt nytt tillförs till lagstiftningen, och kan därför inte regleras genom verkställighetsföreskrifter. UHR uppgav vidare att en definition av vad det innebär att bedriva studier också kan få ganska långtgående konsekvenser för den enskilde. UHR ansåg därför att en definition av att bedriva studier bör regleras direkt i högskoleförordningen, i stället för i föreskrifter.

Som framgår ovan anser UKÄ att rekvisitet ”bedriver utbildning” behöver förtydligas. UKÄ konstaterar att föreskrifter kan vara mer detaljerade och uppdateras snabbare än en förordning. De kan därför lättare anpassas och revideras efter förändrade förhållanden och behov i högskolesektorn. Med hänsyn till UHR:s synpunkter har UKÄ justerat författningsförslaget. UKÄ föreslår i stället att UHR ska få meddela ”ytterligare föreskrifter” om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning.⁹⁰

Det är dock en fråga för lagstiftaren att ta ställning till om en myndighet ska bemyndigas att meddela föreskrifter och hur ett bemyndigande i så fall ska formuleras, eller om detta istället bör regleras direkt i lag eller förordning. Se även avsnittet *Behov av en bemyndigandeparagraf i högskolelagen?* i kapitlet *Frågor som kan behöva utredas vidare*.

Förslag på innehåll i eventuella föreskrifter

UKÄ bedömer att innehållet i eventuella föreskrifter kan behöva anpassas beroende på om utbildningen ges på plats eller på distans, om det är en fristående kurs eller en kurs som ges inom ett utbildningsprogram. I likhet med ÖNH:s beslut från 2024 anser UKÄ att det bör vara deltagandet i utbildningen som ska vara avgörande vid bedömningen av om en student bedriver utbildning. Det bör därför inte vara avgörande om en student har blivit godkänd på vissa moment på en kurs eller klarat viss andel högskolepoäng. Däremot kan det vara av betydelse om en student på en kurs har närvarat vid obligatoriska moment, deltagit i examinationer eller varit delaktig i utbildningen i övrigt. För en programstudent kan det till exempel förekomma att en student inte klarar behörighetskraven för att läsa nästkommande kurs, men trots det fortsatt bedriver utbildning på en annan kurs inom programmet eller är anmäld till en omexamination. Även när det gäller studenter på fristående kurser bör hänsyn tas till om studenten fortsatt deltar i undervisningen eller är anmäld till en omexamination.

⁹⁰ Jämför Regeringskansliet, Statsrådsberedningens handbok *Myndigheternas föreskrifter* (SB PM 2025:4), s. 16 ff.

Undantag från förvaltningslagen

Förslagen i det här avsnittet avser endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Högskoleförordningen (1993:100)

1 kap. Allmänna bestämmelser

Undantag från förvaltningslagen

4 a § Bestämmelserna i 25 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900) om kommunikation och motivering av beslut behöver inte tillämpas i ärenden om antagning till eller betygssättning inom utbildningen.
Bestämmelserna behöver inte heller tillämpas i ärenden om studiepaus enligt 7 kap. 33 a § eller återkomst efter studiepaus enligt 7 kap. 33 b §.

Om en motivering har utelämnats ska en sådan om möjligt lämnas i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet som huvudregel innan den fattar ett beslut i ett ärende, om det inte är uppenbart obehövligt, underätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.⁹¹ Vidare ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt som huvudregel innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.⁹² Bestämmelserna i förvaltningslagen är dock subsidiära, så om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen.⁹³

I högskoleförordningen anges att bestämmelserna i förvaltningslagen om kommunikation och motivering av beslut inte behöver tillämpas i ärenden om antagning till eller betygssättning inom utbildningen. Om en motivering har utelämnats ska en sådan om möjligt lämnas i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.⁹⁴ Högskoleförordningen innehåller alltså bestämmelser som avviker från förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation och motivering av beslut i fråga om vissa typer av ärenden.

Av synpunkter från lärosätena i remissvaren till UKÄ framkommer att ett lärosäte anser att studenterna ska underrättas skriftligt om lärosätet har registrerat ett så kallat administrativt avbrott. Om studenten då begär

⁹¹ 25 § förvaltningslagen (2017:900).

⁹² 32 § förvaltningslagen (2017:900).

⁹³ 4 § och 37 § andra stycket 1 förvaltningslagen (2017:900), prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 329.

⁹⁴ 1 kap. 4 a § högskoleförordningen (1993:100).

att avbrottet ska tas bort så ska det beviljas. Ett annat lärosäte anser att studenten måste informeras i förväg om lärosätet avser registrera ett administrativt avbrott, och även ges en tidsfrist att svara om han eller hon har invändningar. En studentkår framför att det är önskvärt att en student får möjlighet att förklara eller yttra sig i fråga om anledningen till ett studieavbrott innan dess att studenten förlorar sin status som student, och att det bör finnas någon form av tidsbegränsning av när statusen som student ska upphöra, t.ex. genom att en viss tid har passerat.

UKÄ tolkar synpunkterna från lärosäten och studentkårer som att de till största del avser tillfälliga avbrott, motsvarande studiepaus i UKÄ:s förslag. För att konsekvenserna av en studiepaus ska bli tydliga för både studenter och högskolor samt med hänsyn till rättssäkerhetsskäl, har UKÄ i tidigare avsnitt i detta kapitel föreslagit att i författning ange att den som omfattas av ett beslut om studiepaus inte är student på den utbildning som beslutet gäller. Eftersom studentstatusen ändras anser UKÄ att det inte är tillräckligt att högskolan endast registrerar en studiepaus i studieregistret som en administrativ åtgärd. UKÄ anser att högskolan behöver fatta ett beslut om det. På liknande sätt behöver högskolan fatta ett beslut om återkomst efter studiepaus.

UKÄ bedömer att förslagen om att högskolorna ska besluta om studiepaus och återkomst efter studiepaus kan komma att medföra en alltför stor administrativ börda för högskolorna, om kravet på kommunikation och motivering av beslut enligt bestämmelserna i förvaltningslagen ska följas. Bestämmelserna i förvaltningslagen är dock subsidiära, så det finns en möjlighet till särreglering.

Förslag om särreglering i högskoleförordningen

UKÄ konstaterar att förslagen som gäller studiepaus kommer innebära att högskolorna behöver fatta fler beslut än i dag. Beslut i ärenden om studiepaus och återkomst efter studiepaus skulle därför, i likhet med beslut i ärenden om antagning och betygssättning, kunna bli många och därmed administrativt betungande för högskolorna. Vidare menar UKÄ att det föreslagna kravet på att UHR måste ha meddelat föreskrifter om vad som krävs för att bedriva utbildning innan en högskola kan besluta om en studiepaus efter inaktivitet, beaktar studenternas rättssäkerhet. UKÄ föreslår även att högskolorna, i samband med ett beslut om studiepaus, ska underrätta den som beslutet avser om innehållet i de föreslagna bestämmelserna om återkomst efter studiepaus och studieavbrott efter studiepaus. När beslutet har skickats till den enskilde kan han eller hon invända mot beslutet, och i så fall kan högskolan ompröva det.

Mot ovanstående bakgrund anser UKÄ att övervägande skäl talar för att bestämmelserna i förvaltningslagen om kommunikation och motivering av beslut, inte ska gälla vid beslut i ärenden om studiepaus och återkomst

efter studiepaus. Om högskolornas beslut i dessa ärenden inte skulle undantas, finns det enligt UKÄ en risk för att högskolorna istället inte kommer fatta sådana beslut utan låta studenter finnas kvar som aktiva i registren trots att de inte bedriver utbildning. UKÄ föreslår därför att bestämmelserna i förvaltningslagen om kommunikation och motivering av beslut inte behöver tillämpas i ärenden om studiepaus och återkomst efter studiepaus.

Överklagande

Förslagen i det här avsnittet avser endast utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Högskoleförordningen (1993:100)

12 kap. Överklagande

2 § Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av en högskola överklagas: [...] 9. beslut om studieavbrott i utbildningen enligt 7 kap. 33 c §.

Som UKÄ konstaterat i avsnittet *Studieavbrott efter studiepaus* kan en ändring av ett gynnande beslut om antagning vara mycket ingripande för en enskild person. För att tillgodose rättssäkerheten anser UKÄ därför att det ska vara möjligt för en person att överklaga en högskolas beslut om studieavbrott efter studiepaus, dvs. när beslutet har fattats på initiativ av högskolan efter en studiepaus. Ett sådant överklagande bör enligt UKÄ:s uppfattning göras till ÖNH, som prövar överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område.⁹⁵

Om ett beslut om studieavbrott efter studiepaus överklagas kan ÖNH granska om de formella förutsättningarna för beslutet är uppfyllda. Det omfattar bl.a. en prövning av om högskolan i samband med beslutet om studiepaus har underrättat den beslutet avser om innehållet i paragraferna om återkomst efter studiepaus och studieavbrott efter studiepaus, och att personen inte har ansökt om att få återkomma i utbildningen inom tidsfristen (två år).

Ett beslut om studieavbrott efter egen anmälan bör dock inte kunna överklagas, eftersom ett sådant beslut inte har gått någon enskild emot.

Dokumentering av uppgifter i studieregistret

Förslagen i det här avsnittet avser i huvudsak utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men till viss del även utbildning på forskarnivå.

⁹⁵ 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) och 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

2 kap. Studieregister

3 § I studieregistret ska det för varje student dokumenteras uppgifter om [...] 10. studiepaus, 11. studieavbrott, och [...]

Varje högskola ska föra ett studieregister och där dokumentera uppgifter individuellt för varje student. Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras. Härutöver ska uppgifterna kunna läggas till grund för uppföljning och utvärdering, för antagning av studenter, för beslut om anmälningsavgift och studieavgift, för avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter, för administration inom respektive högskola, för ändamål som anges i 6 och 6 a §§, för sådan officiell statistik som avses i 3 kap. samt för resurstilldelning. Registret får användas även för forskning.⁹⁶

Den som enligt UKÄ:s förslag omfattas av ett beslut om studiepaus är visserligen fortfarande antagen till den utbildning som beslutet gäller, men är inte student på utbildningen under denna tid. Den som enligt UKÄ:s förslag omfattas av ett beslut om studieavbrott är inte längre antagen till den utbildning som beslutet gäller. Om den som omfattas av ett beslut om studiepaus eller studieavbrott inte bedriver utbildning på någon annan kurs eller utbildningsprogram vid högskolan, är han eller hon enligt definitionen i högskoleförordningen inte student vid högskolan.

För att tydliggöra i studieregistret vilken status en person har lämnar UKÄ förslag till författningsändringar i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Ändringarna innebär att en högskola för varje student ska dokumentera uppgifter om studiepaus och studieavbrott i studieregistret. De uppgifter som ska dokumenteras gäller främst studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men dokumentering av uppgifter om studieavbrott efter egen begäran omfattar både studenter och doktorander.

UKÄ utgår ifrån att de föreslagna ändringarna om dokumentering av uppgifter om studiepaus och studieavbrott i studieregistren kommer förenkla administrationen vid högskolorna. Det är vidare UKÄ:s förhoppning att det med föreslagna ändringar ska vara möjligt att framställa mer detaljerad statistik om bl.a. genomströmning och avbrott i utbildningen. UKÄ utgår även ifrån att det blir lättare att lämna korrekta uppgifter till andra myndigheter och aktörer, exempelvis till Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Försäkringskassan, arbetslöshetskassor och studentbostadsföretag.

⁹⁶ 2 kap. 1 och 2 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den XX XXXXX 20XX.

UKÄ:s förslag till nya bestämmelser i högskoleförordningen innebär vissa tydliggöranden och nya definitioner. Både högskolor, studenter och andra aktörer inom högskolesektorn kommer behöva informeras om de nya bestämmelserna. UKÄ är dock av uppfattningen att denna informationsinsats kan genomföras under en begränsad, inte alltför lång tid. Eftersom UKÄ:s förslag innebär att högskolorna ska dokumentera uppgifter om studiepaus och studieavbrott i studieregistren, menar UKÄ dock att det är angeläget att högskolorna ges tillräckligt med tid för att kunna ta fram ett adekvat systemstöd innan föreslagna bestämmelser träder i kraft. UKÄ föreslår att ändringarna i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor träder i kraft samtidigt som UKÄ:s föreslagna ändringar i högskoleförordningen.

UKÄ anser att de föreslagna bestämmelserna, om bl.a. studiepaus och studieavbrott, bör tillämpas för samtliga studenter när de träder i kraft. Om bestämmelserna inte skulle gälla för redan antagna studenter motverkas många av de syften som UKÄ försöker uppnå med de nya bestämmelserna, t.ex. att en student inte ska kunna vara inaktiv i utbildningen på obestämd tid utan att det ska kunna få konsekvenser. För att en högskola ska kunna tillämpa de föreslagna bestämmelserna om bl.a. studiepaus efter inaktivitet och studieavbrott efter studiepaus, förutsätts dock att UHR har meddelat föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning. Sådana föreskrifter kan UHR meddela först när de föreslagna bestämmelserna om föreskriftsrätt har trätt i kraft. Detta innebär att en högskola först därefter kan besluta om studiepaus efter inaktivitet och studieavbrott efter studiepaus enligt UKÄ:s föreslagna nya bestämmelser. Detta medför att högskolan kan besluta om studieavbrott efter studiepaus tidigast två år efter ett beslut om studiepaus. UKÄ är därför av uppfattningen att inga övergångsbestämmelser behövs.

Frågor som kan behöva utredas vidare

Som redovisats i kapitlet *UKÄ:s överväganden* har UKÄ av praktiska skäl behövt avgränsa förslagen till de huvudsakliga frågorna om avbrott och inaktivitet. Vissa följdfrågor har därför inte kunnat analyseras i tillräcklig omfattning inom ramen för det här projektet utan kan behöva utredas vidare. Förslagen hanterar inte heller alla synpunkter och önskemål som har framförts till UKÄ under arbetet med rapporten. I det här kapitlet kommenteras dock några av dem.

Behov av en bemyndigandeparagraf i högskolelagen?

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning. Föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan med vissa undantag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om ovanstående. Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet.⁹⁷

I 1993 års högskolereform konstaterade regeringen att ett högskoleväsende som har stat eller kommun som huvudman från strikt konstitutionell synpunkt inte kräver någon reglering i lag. Med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade samt deras betydelse för landet bör emellertid de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen.⁹⁸ I ett senare lagstiftningsärende konstaterade regeringen att statliga universitet och högskolor är myndigheter som lyder under regeringen. Högskoleutbildning vid dessa lärosäten är frivillig och bestämmelser om utbildningen är således gynnande föreskrifter som regeringen kan meddela. Det finns enbart några få bestämmelser på högskoleområdet som kräver lagform.⁹⁹

⁹⁷ 8 kap. 1, 2, 3 och 10 §§ regeringsformen.

⁹⁸ Prop. 1992/93:1 *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, s. 25.

⁹⁹ Prop. 2017/18:204 *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande*, s. 11.

UKÄ bedömer att några av de bestämmelser som UKÄ föreslår kan avse förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gälla skyldigheter för enskilda eller i övrigt avse ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana bestämmelser kan därför behöva meddelas genom lag. Riksdagen kan dock, med vissa undantag, bemyndiga regeringen eller andra myndigheter än regeringen att meddela föreskrifter som ska meddelas genom lag.

Om UKÄ:s förslag genomförs kan lagstiftaren därför behöva ta ställning till om några bestämmelser ska meddelas genom lag, och om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i så fall kan bemyndigas att meddela föreskrifter om det.

Behov av en hänvisningsparagraf om studieavbrott?

UKÄ har föreslagit två paragrafer om studieavbrott; dels studieavbrott efter egen anmälan (6 kap. 8 a §), dels studieavbrott efter studiepaus (7 kap. 33 c §). UKÄ har valt att placera den sistnämnda paragrafen i 7 kap. högskoleförordningen tillsammans med de övriga föreslagna paragraferna som avser studiepaus i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

UKÄ anser att det för tydlighetens skull kan övervägas att införa en hänvisningsparagraf efter den förstnämnda paragrafen om studieavbrott efter egen anmälan i 6 kap. högskoleförordningen, som upplyser om att det även finns en paragraf om studieavbrott efter studiepaus i 7 kap. högskoleförordningen. UKÄ noterar i detta sammanhang att regeringen i 2011 års högskolereform framhöll att bestämmelser som endast upplyser om innehållet i eller hänvisar till andra författningar eller innebär en dubbelreglering så långt som möjligt bör utgå ur högskolelagen och högskoleförordningen.¹⁰⁰

Mot ovanstående bakgrund lämnar UKÄ inga förslag i denna del, men föreslår att en hänvisningsparagraf övervägs om UKÄ:s förslag genomförs.

Behov av att kunna begära examens- och kursbevis?

Enligt 6 kap. 9 § högskoleförordningen ska en student som uppfyller fordringarna för en examen på begäran få examensbevis av högskolan. Enligt 6 kap. 20 § högskoleförordningen ska en student som har fått en kurs godkänd på begäran få kursbevis av högskolan. Med student avses i 1 kap. 4 § högskoleförordningen den som är antagen till och bedriver

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s. 24.

högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Den som enligt UKÄ:s förslag omfattas av ett beslut om en studiepaus, är visserligen fortfarande antagen till den utbildning som beslutet gäller, men är inte student på utbildningen under denna tid. Den som enligt förslaget omfattas av ett beslut om ett studieavbrott är inte längre antagen till den utbildning som beslutet gäller. Om den som omfattas av ett beslut om en studiepaus eller ett studieavbrott inte bedriver utbildning på någon annan kurs eller något annat utbildningsprogram vid högskolan, är han eller hon enligt definitionen i högskoleförordningen inte student vid högskolan.

Enligt de nu gällande bestämmelserna i högskoleförordningen kan en person som omfattas av UKÄ:s förslag om studiepaus och studieavbrott, och som inte bedriver utbildning på någon annan kurs eller något annat utbildningsprogram vid högskolan, inte begära att få examensbevis av högskolan. Personen kan exempelvis uppfylla fordringarna för en examen utan att ha begärt examensbevis, eller ha påbörjat ett yrkesprogram och avbrutit utbildningen innan den har slutförts med en yrkesexamen, men ändå ha godkända kurser för att uppfylla fordringarna för en kandidatexamen. På likande sätt kan en person ha påbörjat en utbildning på forskarnivå och avbrutit utbildningen innan den har slutförts med en doktorsexamen, men ändå ha uppnått kraven för en licentiatexamen. En sådan person kan inte heller begära att få kursbevis av högskolan, även om han eller hon dessförinnan har fått en kurs godkänd. Både ur den enskildes perspektiv och ett samhällsperspektiv kan det finnas skäl för att denna kategori av personer ska kunna få examens- eller kursbevis.

UKÄ ställer sig frågande till om den nuvarande begränsningen till att endast den som är student kan begära att få examens- eller kursbevis, tillgodoser kravet på ett effektivt resursutnyttjande av de gemensamma resurserna och genomströmningen i högskolan. UKÄ menar dock att en ändring i bestämmelserna om examensbevis- och kursbevis och de konsekvenser en sådan ändring skulle medföra, i så fall bör utredas i särskild ordning. UKÄ lämnar därför inga förslag i denna del.

Behov av reglering om registrering på utbildning?

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer att några lärosäten anser att registrering på utbildning bör regleras. Ett lärosäte anger att registrering är obligatorisk för deltagande i undervisning och examination. Ett annat lärosäte konstaterar att begreppet registrerad dock inte tycks ha någon formell status i högskoleförfattningarna. Ett tredje

lärosäte framför att det finns behov av att klargöra vad registreringen har för betydelse för att någon ska anses bedriva utbildning.

I förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anges vilka uppgifter om studenter som en högskola ska dokumentera i ett studieregister, bl.a. uppgifter om antagning, deltagande i utbildning och prov, studieresultat och betyg.¹⁰¹ UKÄ konstaterar dock att det inte framgår explicit i förordningen att själva registreringen ska dokumenteras.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 uppgett att det inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) pågår ett arbete med att förtydliga vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter.¹⁰² UKÄ konstaterar att regeringen inte har återkommit i denna fråga.

Vidare föreslog Internationaliseringsutredningen i ett betänkande 2018 att det bör tydliggöras i högskoleförordningen att för att få bedriva studier ska den, som är antagen eller på annat sätt berättigad till studier vid en högskola, registreras i den ordning som högskolan beslutar. Enligt utredningen skulle detta i juridisk mening innebära ett nytt åtagande, men skulle i praktiken utgöra ett fastställande av gällande praxis. Utredningen uttalade att registrering redan i dag ses som en förutsättning för att få påbörja studier, även om det inte har kommit till uttryck i författning vilket inte är en tillfredsställande ordning.¹⁰³ UKÄ konstaterar att utredningens förslag i denna del inte har föranlett någon reglering.

UKÄ har även i en skrivelse 2021 till Utbildningsdepartementet påpekat att det av rättssäkerhetsskäl finns behov av förtydligande från regeringen vad gäller avregistrering av studenter.¹⁰⁴ UKÄ konstaterar att skrivelsen är under beredning inom Regeringskansliet.

Som framgår ovan har frågan om registrering av studenter tidigare lyfts i flera sammanhang. Mot den bakgrunden lämnar UKÄ inga förslag i denna del.

Ska avbrott inom tre veckor hanteras särskilt?

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer att det finns en praxis hos lärosätena för hur de hanterar avbrott inom tre veckor från utbildningsstart på utbildning på grundnivå och avancerad nivå, så kallat tidigt avbrott. Merparten av lärosätena anser att om studenten själv

¹⁰¹ 2 kap. 3 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

¹⁰² Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014*, utgiftsområde 16, avsnitt 4.7.2.

¹⁰³ SOU 2018:78 *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*, s. 363.

¹⁰⁴ Universitetskanslersämbetets skrivelse till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) den 21 december 2021 (reg.nr 32-00592-21).

anmäler avbrott inom tre veckor från det att utbildningen startade, och han eller hon inte har fått någon registrering av resultat, betraktas det som ett tidigt avbrott. Ett lärosäte förtydligar att den antagna då inte anses bedriva utbildning och att anmälan om avbrott därför betraktas som ett återbud. Ett annat lärosäte uppger att de studenter som inte genomfört någon aktivitet under de tre första veckorna på första kursen på ett program eller på en fristående kurs kontaktas av lärosätet, den så kallade treveckorskontrollen. Om studenten då meddelar att han eller hon inte har för avsikt att studera alternativt inte svarar dokumenteras det som ett återbud.

Av remissvaren framgår vidare att ett lärosäte genomför en registreringskontroll 2–4 veckor efter kursstart där lärosätet kontrollerar att registrerade studenter är aktiva i kursen. Kontrollen kan t.ex. vara i form av en inlämningsuppgift eller deltagande vid ett laborationstillfälle, seminarium eller liknande. Student som inte deltar i detta moment, får ett tidigt avbrott på kurs registrerat. Lärosätet grundar denna hantering på förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Merparten av lärosätena uppger att studenter som själva har anmält studieavbrott inom tre veckor från utbildningsstart kan söka utbildningen igen. Några lärosäten uppger att studenten även kan återuppta studierna genom omregistrering (i mån av plats).

UKÄ noterar att det av de senaste regleringsbrev avseende universitet och högskolor (2008–2026), med några mindre justeringar, framgår att de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott av studier på kursen och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov inte ska ingå i avräkningen av anslagsmedel.¹⁰⁵ ÖNH har i ett beslut bedömt att skrivningen närmast får betraktas som ekonomiadministrativa anvisningar för högskolesektorn.¹⁰⁶ Vidare förutsätter skrivningen att studenterna själva har anmält avbrott i studierna. UKÄ anser därför inte att skrivningen i regleringsbrev ger stöd för att högskolan på eget initiativ kan registrera ett avbrott.

Som UKÄ har konstaterat tidigare i rapporten är en högskolas beslut att anta den som sökt en utbildning ett gynnande förvaltningsbeslut. Ett sådant gynnande beslut kan bara ändras till den antagnas nackdel under vissa förutsättningar, eller om det finns en särreglering i annan lag eller förordning.¹⁰⁷ Det här gäller direkt när högskolan har meddelat sitt beslut om antagning. UKÄ konstaterar att det för närvarande inte finns någon särreglering som, utöver undantagen i förvaltningslagen, medger att högskolan ändrar beslutet till den antagnas nackdel under de tre första veckorna.

¹⁰⁵ Regeringens beslut *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*, den 5 februari 2026 (U2026/00185).

¹⁰⁶ Överklagandenämnden för högskolans beslut den 20 januari 2006 (reg.nr 47-930-05).

¹⁰⁷ 4 och 37 §§ förvaltningslagen (2017:900).

UKÄ bedömer att förslaget om studieavbrott efter egen anmälan omhändertar hanteringen av studenter som själva anmäler avbrott av studier inom tre veckor efter påbörjad utbildning. För studenter som inte själva anmäler ett avbrott, men som inte heller bedriver studier, anser UKÄ att högskolorna behöver tillämpa de föreslagna bestämmelserna om studiepaus och studieavbrott efter studiepaus. UKÄ lämnar därför inga ytterligare förslag i denna del.

Ska förändringar inom utbildningen regleras särskilt?

I remissvaren till UKÄ problematiserar ett lärosäte kring om en person kan anses vara student och bedriva högskoleutbildning om det enligt övergångsbestämmelser till högskoleförordningen eller till kurs- eller utbildningsplanen inte längre är möjligt att slutföra utbildningen och ta examen i enlighet med de bestämmelser som gällde när personen antogs till utbildningen. Lärosätet ifrågasätter om man kan eller bör reglera i övergångsbestämmelser till utbildningsplanen att studenter respektive doktorander som antagits före en viss tidpunkt (till tidigare planer) inte kan gå över till studier enligt den nya planen och därmed inte har rätt att slutföra utbildningen för att få en examen enligt äldre bestämmelser efter en viss tidpunkt. Lärosätets bedömning är att sådana övergångsregler kan innebära att ett antagningsbeslut inte gäller längre.

UKÄ har lämnat förslag till nya bestämmelser om att högskolorna under vissa förutsättningar kan besluta om studiepaus och studieavbrott i en utbildning. UKÄ bedömer att förslaget bör motverka att en students utbildningstid blir alltför lång. En utbildning på grundnivå eller avancerad nivå kan dock ändå ha ändrats eller lagts ner under tiden för en studiepaus. Eventuella nya behörighetsvillkor och övergångsbestämmelser bör i så fall framgå av kursplanen eller utbildningsplanen.

För att kunna återkomma i utbildningen efter en studiepaus anser UKÄ att personen behöver uppfylla de behörighetsvillkor som gäller för den aktuella kursen som han eller hon ansöker om att få återkomma till. UKÄ anser att detta redan följer av bestämmelserna i högskoleförfattningarna om antagning till kurs eller utbildningsprogram, och därför inte behöver regleras särskilt. UKÄ lämnar därför inga ytterligare förslag i denna del.

Hur ska bestämmelsen om maximalt antal prov- och praktiktillfällen tillämpas?

I 6 kap. 21 § högskoleförordningen anges att 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, ska 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, ska antalet praktik- eller motsvarande utbildningsperioder bestämmas till minst två.

I remissvaren till UKÄ lyfter ett lärosäte att det är möjligt för en person som har gjort ett permanent studieavbrott att söka programmet igen. Om studenten blir antagen kan han eller hon tillgodoräkna sig tidigare lästa kurser. Studenten och studievägledare kan göra en anpassad studieplan utifrån vilka kurser studenten har med sig sedan tidigare. Ibland går det även att söka till senare del av program och på så sätt börja på en senare årskurs i mån av plats. Ett lärosäte ifrågasätter vad det innebär för antagningsbeslutet och i studieavbrotts hänseende när en student har genomgått det maximala antalet prov på utbildningen. I detta fall är lärosätets bedömning att antagningsbeslutet fortfarande gäller.

UKÄ lämnar förslag till nya bestämmelser om studieavbrott. UKÄ föreslår att det av bestämmelserna ska framgå att den som omfattas av ett beslut om ett studieavbrott inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller. Det kommer att medföra att en sådan student skulle kunna söka och antas till utbildningen på nytt.

UKÄ anser att det är oklart hur bestämmelserna om maximalt antal prov- och praktiktillfällen i högskoleförordningen ska tillämpas om en person söker och antas till en utbildning igen. UKÄ ser dock inga möjligheter att inom ramen för detta projekt utreda denna fråga. UKÄ bedömer att frågan och dess konsekvenser bör utredas i särskild ordning och lämnar därför inga förslag i denna del.

Är systemstödet i Ladok tillräckligt?

Av synpunkter i lärosätenas remissvar till UKÄ framkommer att några lärosäten anser att det finns problem med systemstödet i Ladok. Det är exempelvis svårt att ta fram korrekt statistik och gallra uppgifter.

I förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anges att varje högskola ska föra ett studieregister samt vilka uppgifter om studenter som högskolan ska dokumentera i studieregistret, bl.a. uppgifter om antagning, deltagande i utbildning och prov, studieresultat och betyg.¹⁰⁸

UKÄ konstaterar att samtliga statliga lärosäten använder Ladok som studieregister och studiedokumentationssystem. Ladok ägs av Ladokkonsortiet som består av 43 lärosäten (samtliga statliga lärosäten och några enskilda utbildningsordnare).¹⁰⁹ UKÄ kan inte ha några

¹⁰⁸ 2 kap. 1 och 3 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

¹⁰⁹ <https://ladokkonsortiet.se/om-oss/om-ladokkonsortiet> [2026-08-25].

synpunkter på den närmare utformningen av systemstödet i Ladok. Det måste högskolorna själva avgöra. UKÄ kan därför inte lämna några specifika förslag som rör Ladok och det systemstöd som Ladokkonsortiet tillhandahåller.

UKÄ har dock i tidigare kapitel lämnat förslag till nya bestämmelser om studiepaus och studieavbrott, och att uppgifter om dessa typer av avbrott ska registreras i högskolornas studieregister. UKÄ har framhållit att det är angeläget att högskolorna ges tillräckligt med tid för att kunna ta fram ett adekvat systemstöd innan föreslagna bestämmelser om studieavbrott och studiepaus träder i kraft.

Konsekvenser av förslagen

I det här kapitlet analyseras vilka konsekvenser UKÄ:s författningsförslag och bedömningar kan medföra för olika aktörer inom högskolesektorn.

Konsekvenser för staten

UKÄ bedömer att förslagen till nya bestämmelser om studiepaus och studieavbrott kan medföra att andelen inaktiva studenter på utbildningar på grundnivå och avancerad nivå i högskolan minskar. Incitamentet för studenterna att slutföra sin utbildning inom rimlig tid bör även öka och genomströmningen i högskolan därmed bli bättre. UKÄ bedömer att de statliga medlen och de tillgängliga resurserna därmed kommer att utnyttjas på ett mer effektivt sätt.

Konsekvenser för högskolor

UKÄ:s förslag till nya bestämmelser om studiepaus och studieavbrott innebär att det tydliggörs hur högskolor kan hantera inaktiva studenter på utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt studenter och doktorander som själva vill avbryta utbildningen innan den har slutförts. De föreslagna bestämmelserna bör därför medföra att andelen inaktiva studenter i högskolan minskar och att de tillgängliga resurserna kan utnyttjas på ett mer effektivt sätt, exempelvis vid planering av gruppindelningar, undervisningslokaler och lärarresurser.

UKÄ bedömer dock att vissa av författningsförslagen skulle kunna medföra en ökad administrativ börda för högskolorna. Framför allt på kort sikt i samband med att högskolorna behöver anpassa sina rutiner, men också på längre sikt i samband med att högskolorna behöver genomföra handläggningsåtgärder i samband med beslut om studiepaus och studieavbrott. Detta kan medföra en ökad arbetsinsats och även kräva ytterligare resurser för att kunna ta fram ett adekvat systemstöd. UKÄ bedömer dock att en avsaknad av reglering redan i dag medför en viss administrativ börda för högskolorna. UKÄ anser att förslagen kommer att tydliggöra och på längre sikt underlätta hanteringen av olika avbrott för högskolorna och medföra en mer rättssäker och likvärdig hantering.

Konsekvenser för studenter

UKÄ anser att förslagen till nya bestämmelser om studiepaus och studieavbrott kommer att tydliggöra innebörden av olika avbrott för studenterna. Förslagen kan i viss mån anses ställa större krav på enskilda

studenter och även innebära merarbete för studentorganisationer på central och lokal nivå. För enskilda studenter innebär förslagen ett ökat ansvar att meddela högskolan om de vill avbryta sina studier eller om de avser att göra en längre paus. För studentorganisationerna kan det på kort sikt krävas en ökad arbetsinsats för att ta fram information och hantera frågor om de nya bestämmelserna.

UKÄ bedömer dock att en reglering främjar rättssäkerheten för studenterna och medför en mer likvärdig hantering ur ett nationellt perspektiv. UKÄ anser vidare att det underlättar för studenterna att kunna vidta korrekta och adekvata åtgärder om det tydligt framgår av högskoleförfattningarna vad som förväntas av dem och vilka konsekvenserna blir av deras handlande.

Konsekvenser för doktorander

UKÄ:s förslag till en ny bestämmelse om studieavbrott efter egen anmälan bedöms inte innebära några nya krav på doktoranderna i relation till hur den här typen av avbrott hanteras idag. UKÄ bedömer att det snarare kommer att underlätta för doktoranderna att vidta korrekta och adekvata åtgärder om det tydligt framgår av högskoleförfattningarna vilka konsekvenserna blir av deras handlande. UKÄ anser att förslaget kommer att förtydliga innebörden av ett studieavbrott för doktorander och medföra en mer rättssäker och likvärdig hantering vid högskolorna.

Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

UKÄ föreslår att UHR ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning. UKÄ bedömer att förslagen kommer att innebära en viss ökad arbetsbörda för myndigheten i samband med framtagandet av sådana föreskrifter.

Konsekvenser för Överklagandenämnden för högskolan

UKÄ föreslår nya bestämmelser som innebär att en högskola under vissa förutsättningar får besluta om studieavbrott för den som omfattas av ett beslut om en studiepaus. UKÄ föreslår att sådana beslut om studieavbrott efter studiepaus ska kunna överklagas till ÖNH. UKÄ bedömer att förslagen sannolikt kommer att medföra en viss ökad ärendemängd hos ÖNH. Det skulle kunna innebära ett behov av att tillföra ÖNH ytterligare resurser för att hantera en sådan ärendeökning.

Konsekvenser för statistikverksamhet

Det är av samhällsekonomiska skäl angeläget att ha en god genomströmning i högskolan. Det är därför viktigt att kunna ta fram adekvat statistik. UKÄ tar fram statistik över hur stor andel av programnybörjarna som är kvar på utbildningen efter en viss tid. Måttet kvarvaro för programnybörjare anger hur stor del av nybörjarstudenterna på ett program som har en kursregistrering på programmet efter en viss tid, och ger därmed en uppskattning av hur många som hoppat av studierna innan dess. UKÄ mäter kvarvaron termin tre och inkluderar alla som vid uppföljningen är registrerade på samma program, oavsett lärosäte.¹¹⁰

UKÄ bedömer att förslagen till nya bestämmelser om studiepaus och studieavbrott inte påverkar framtagandet av UKÄ:s nuvarande statistik över andelen kvarvarande studenter på ett negativt sätt. UKÄ anser istället att förslagen kan innebära att det på sikt kan bli möjligt att framställa mer detaljerad statistik om bl.a. genomströmning och avbrott i utbildningen, eftersom uppgifter om avbrott i form av studiepaus och studieavbrott i så fall ska dokumenteras i högskolornas studieregister.

Konsekvenser för övriga aktörer

UKÄ bedömer att de föreslagna bestämmelserna om studiepaus och studieavbrott kommer att underlätta för övriga aktörer eftersom det kommer framgå i högskolornas studieregister vilken status en person har i utbildningssystemet. UKÄ utgår ifrån att det därigenom blir lättare för högskolorna att lämna korrekta uppgifter till exempelvis Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Försäkringskassan, arbetslöshetskassor och studentbostadsföretag.

Om UKÄ:s förslag om studiepaus och studieavbrott genomförs, noterar UKÄ att vissa följdändringar eventuellt kan behöva göras i annan reglering, t.ex. i studiestödsförfattningarna och i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor gällande vilka uppgifter som högskolor ska lämna ut till Migrationsverket.

¹¹⁰ <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/nyhetsartiklar/2025-02-21-nytt-satt-att-mata-kvarvaro-for-programnyborjare> [2026-08-25]

Alternativa lösningar

UKÄ föreslår nya bestämmelser som syftar till att definiera och klargöra innebörden av vissa avbrott i utbildningen som i dag är oreglerade. Tanken är att detta ska förenkla för både lärosäten och studenter. Ett alternativ till UKÄ:s förslag är att behålla nuvarande ordning. Ett annat alternativ är att söka ledning i hur våra grannländer hanterar frågan.

Behålla nuvarande ordning

Som UKÄ har konstaterat i kapitlet *UKÄ:s överväganden* är den rättsliga innebörden av studieavbrott oklar. Begreppet studieavbrott används på olika sätt av lärosätena själva, men också av bl.a. UKÄ och ÖNH. Som framgår av lärosätenas remissvar innebär det att hanteringen av olika avbrott i studier skiljer sig åt både mellan och inom olika lärosäten, att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar, att de tillgängliga resurserna inte utnyttjas på ett effektivt sätt och att det är svårt att framställa aktuell statistik om studieavbrott. Studentkårerna har för sin del framhållit att det är viktigt att det tydligt framkommer vad ett studieavbrott innebär, och att det finns en definition som är nationell och tillämpas på samtliga lärosäten.

Om UKÄ inte skulle föreslå några nya bestämmelser kommer frågan om hur högskolor ska hantera vissa typer av avbrott även i fortsättningen vara oklar och skapa många utmaningar för både högskolor och studenter. UKÄ anser att detta inte skulle vara en tillfredsställande eller önskvärd situation.

Utblick mot Finland och Norge

I jämförande syfte har UKÄ gjort en kort utblick mot Finland och Norge om hur avbrott i studier regleras i dessa länder.

Finlands universitetslag

I Finlands universitetslag finns bestämmelser som bl.a. rör mottagande av studieplats, målsatta tider för lägre och högre högskoleexamina och studierätt. Av bestämmelserna framgår i korthet följande. Den som tagit emot sin studieplats ska anmäla sig till universitetet, varefter de antecknas som studerande. De ska också varje läsår anmäla sig som närvarande eller frånvarande på det sätt som universitetet bestämmer. När det gäller studierätt har studenten rätt att genomföra sina studier på det sätt som föreskrivs i universitetets examensstadga och i den aktuella undervisningsplanen. En sådan student har rätt att avlägga examina inom en tid som med högst ett visst antal år överskrider den målsatta tiden som är föreskriven. Det finns en möjlighet att ansöka hos universitetet om

extra tid för att slutföra studierna. Det förutsätter dock att den studerande lägger fram en målinriktad och genomförbar plan för slutförandet. Den som har förlorat sin studierätt kan ansöka om förnyad studierätt. En sådan ansökan kan lämnas utan att den studerande deltar i antagningen av studerande.¹¹¹

Norges lag om universitet och högsolor

I Norges lag om universitet och högsolor finns bestämmelser som bl.a. rör uppehåll från studier, rätten att avlägga prov och tvångsavslutande av doktorandprogram. Av bestämmelserna framgår i korthet följande. Studenter har rätt till studieuppehåll i vissa fall. Under studieuppehållet har studenterna en fortsatt rätt att studera och avlägga prov vid lärosätet. Lärosätet får meddela föreskrifter om studieuppehåll. Lärosätet kan besluta att tvångsmässigt avsluta ett doktorandprogram om en doktorand har agerat vetenskapligt oredligt eller om en doktorand i väsentlig grad inte fullgör sina skyldigheter enligt doktorandavtalet. Departementet är överklagandeinstans för beslut om tvångsavslutande.¹¹²

En större ändring av det svenska högskolesystemet behöver utredas i särskild ordning

Både Finlands och Norges högskolesystem skiljer sig delvis från Sveriges högskolesystem. UKÄ anser att det finns en viss tydlighet i den finska regleringen om studieplats, målsatta tider för examen, studierätt och förlust av studierätt. Detta kan medföra att det finska högskolesystemet inte innehåller samma oklarheter som finns i det svenska högskolesystemet när det gäller studieavbrott. UKÄ konstaterar att den norska universitets- och högskolelagen inte är lika detaljerad i dessa delar som den finska universitetslagen. Norska lärosäten har däremot en mer omfattande föreskriftsrätt än vad svenska lärosäten har, bl.a. om studieuppehåll.

Att i Sverige införa en ordning liknande den som exempelvis finns i Finland skulle innebära en relativt genomgripande förändring av det svenska högskolesystemet. UKÄ anser att ett sådant omfattande förslag inte kan utredas inom ramen för detta projekt, utan i så fall behöver utredas i särskild ordning. Det har av samma skäl inte heller varit möjligt att fullt ut värdera eventuella fördelar och nackdelar med en ordning mer lik den som finns i Norge.

¹¹¹ 5 kap. 39, 41 och 43 §§ universitetslag (558/2009), Finland.

¹¹² § 10-7 och § 13-2 lov om universiteter og høyskoler (LOV-2024-03-08-9), Norge.

Avslutande kommentarer

UKÄ föreslår nya bestämmelser

UKÄ har i den här rapporten konstaterat att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar. Begreppet studieavbrott används på olika sätt av lärosätena själva, men också av bl.a. UKÄ och ÖNH. Ibland används studieavbrott för tillfälliga avbrott där utbildningen kan återupptas i mån av plats, och ibland för permanenta avbrott som innebär att utbildningen avslutas innan den har slutförts. Efter ett permanent avbrott anses personen oftast varken vara student eller antagen till utbildningen, men kan ibland ändå återkomma i utbildningen i mån av plats.

För att tydligt definiera och åtskilja olika typer av avbrott i utbildningen lämnar UKÄ i rapporten förslag till nya bestämmelser om studieavbrott (permanenta avbrott) och studiepaus (tillfälliga avbrott). Förslagen gäller främst utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men förslagen som rör studieavbrott efter egen anmälan omfattar även utbildning på forskarnivå. I förslagen definieras begreppen, dvs. vad de innebär, hur de ska hanteras och vilka konsekvenser de får. Det innebär bl.a. att det blir tydligt att den som omfattas av ett beslut om ett studieavbrott inte längre är antagen till den utbildning som beslutet gäller, och att den som omfattas av ett beslut om en studiepaus inte är student på den utbildning som beslutet gäller.

Genom de föreslagna bestämmelserna skapas en nationell ordning för hanteringen av avbrott och inaktivitet inom utbildningar. UKÄ anser att det blir mer rättssäkert och tydligt för både högskolor och studenter hur olika typer av avbrott i utbildning ska hanteras och vilka konsekvenser de får. UKÄ lämnar även förslag som innebär att UHR ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anses bedriva utbildning, i syfte att tydliggöra innebörden av att vara aktiv i sina studier.

UKÄ anser att författningsförslagen förtydligar innebörden av olika typer av avbrott i utbildningen. Förslagen kommer därigenom medföra en mer rättssäker och likvärdig hantering av frågorna. UKÄ har dock av praktiska skäl behövt avgränsa förslagen till de huvudsakliga frågorna om avbrott och inaktivitet. Vissa följdfrågor kan behöva utredas vidare. Det är dock UKÄ:s förhoppning att analysen redogör för de oklarheter och svårigheter som följer med dagens tillämpning av begreppet studieavbrott, och att UKÄ:s författningsförslag omhändertar de största problemen.

UKÄ överlämnar rapporten till Utbildningsdepartementet

I Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar lämnar Riksrevisionen vissa rekommendationer till regeringen, bl.a. att införa författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning, och att tydliggöra i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.¹¹³

I regeringens skrivelse till riksdagen om Riksrevisionens rapport uppger regeringen bl.a. följande. Det finns skäl att avvakta UKÄ:s pågående tillsynsprojekt. När UKÄ:s analys och slutsatser har presenterats kommer dessa, tillsammans med Riksrevisionens granskning, att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta överväganden om eventuella åtgärder. Regeringen kan därför komma att återkomma i frågan.¹¹⁴

I Utbildningsutskottets betänkande om regeringens skrivelse anges bl.a. att utskottet särskilt vill lyfta fram UKÄ:s tillsynsprojekt med syftet att klargöra den rättsliga innebörden av studieavbrott. Inom ramen för projektet övervägs även behovet av nationella bestämmelser på området. Resultaten från projektet kommer att bidra med ytterligare kunskap på området.¹¹⁵

Som underlag inför regeringens fortsatta överväganden om eventuella åtgärder som rör frågan om studieavbrott överlämnar UKÄ denna rapport till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

¹¹³ Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3), s. 64.

¹¹⁴ Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (skr. 2024/25:196), s. 9 f.

¹¹⁵ Utbildningsutskottets betänkande om Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (bet. 2025/26:UbU3).

Referenser

Högskoleverkets rapport *Förfarande med inaktiva doktorander* (1996:29 R).

Prop. 1992/93:1 *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*

Prop. 1997/98:1 *Budgetpropositionen för 1998.*

Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Prop. 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014.*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Regeringens beslut *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor*, den 5 februari 2026 (U2026/00185).

Regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (skr. 2024/25:196).

Regeringskansliet, Statsrådsberedningens handbok *Myndigheternas föreskrifter* (SB PM 2025:4).

Riksrevisionens rapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3).

SOU 1973:3 *Högskolan.*

SOU 1985:57 *Tillträde till högskolan.*

SOU 2018:78 *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige.*

Utbildningsutskottets betänkande om Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (bet. 2025/26:UbU3).

Beslut m.m. från bl.a. Högskolans avskiljandenämnd, Högskoleverket, Justitiekanslern, Universitetskanslersämbetet och Överklagandenämnden för högskolan redovisas i löptextens fotnoter.

Bilaga: Begäran om förhandsbesked

Uppsala universitets begäran om förhandsbesked den 21 juni 2022 (UFV 2022/1256)

Uppsala universitet begär förhandsbesked angående följande frågeställning.

Kan ett studieavbrott inom utbildning (på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå) innebära att en student förlorar sin status som student och måste ansöka om antagning på nytt för att bli student igen?

Bakgrund

Av definitionen av student följer att: ”Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.”

Grunden för antagningen är att en sökande antas till en utbildning (kurs eller program) en viss termin. Syftet torde också vara att utbildningen ska avslutas inom en stipulerad tid, t.ex. när terminen slutar, med utrymme för eventuella omexaminationer m.m.

Det finns inte reglerat när en enskild slutar vara student men det torde följa av definitionen att det är när studenten slutar bedriva studier, t.ex. när studenten tar sin examen (jämför ÖNH:s beslut 2008-04-11, reg.nr 41-180-08). En student kan också bli avskild av HAN från universitetsstudier och bli avstängd under en bestämd tidsperiod av en disciplinnämnd vid ett lärosäte.

Vidare finns det reglerat att en student, vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå, kan få anstånd med att påbörja studierna, eller få fortsätta sina studier efter ett studieuppehåll.

Något som inte regleras i högskoleförfattningarna men som inte är ovanligt är så kallat studieavbrott. En student på grundnivå eller avancerad nivå kan söka anstånd eller studieuppehåll men om studenten gör ett avbrott i studierna utan att ha fått studieuppehåll blir det ett så kallat studieavbrott (se bl.a. UKÄ:s beslut 2022-04-29, reg.nr 31-00088-22). För doktorander finns inte möjligheten att ta studieuppehåll och studieavbrott kan anses vara när doktoranden väljer att inte fortsätta sina studier.

Problembeskrivning

Studieavbrott är alltså oreglerat men det finns ändå en viss praxis och hantering av studieavbrott. Studieavbrott nämns i beslut och rapporter av UKÄ och beslut av ÖNH kopplat till studieuppehållsfrågor. Vad Uppsala universitet känner till har dock frågor om vilka regler som gäller och rättigheter och skyldigheter för lärosäten eller studenter inte hanterats särskilt.

Begrepp

Något som skapar en otydlighet i sammanhanget är att det finns begrepp som inte används enhetligt inom högskolesektorn. Studieuppehåll utifrån hur det definieras i högskoleförordningen och UHR:s föreskrifter innebär att en student har platsgaranti till den utbildning hen sökt studieuppehåll ifrån, men ibland ger lärosäten studenter studieuppehåll utan platsgaranti. ÖNH har dock i beslut förtydligat att om studieuppehåll utan platsgaranti ges är det att se som ett avslag på en ansökan om studieuppehåll.

Studieavbrott har av UKÄ och ÖNH definierats som att en student avbrutit sina studier, men kan komma tillbaka i mån av plats, liknande vad ”studieuppehåll utan platsgaranti” använts för. Det kan också kallas för ett tillfälligt studieavbrott. En annan definition av studieavbrott är att ett sådant är permanent, tar studenten studieavbrott avslutar studenten sina studier.

Problem

Om det inte är möjligt att bevilja ett studieavbrott, som innebär att studentens status som student upphör fram till dess att hon eller han ansöker om antagning på nytt kan det medföra flera typer av problem.

Grundnivå och avancerad nivå

Rättsosäkerhet – det blir otydligt vad som gäller för en enskild person. Är hen student eller inte, kan den enskilde själv välja i vilka sammanhang hen vill vara student?

Den administrativa hanteringen blir svårare när det är oklart om någon är student eller inte. Personerna finns med på listor trots att lärosätet vet att personen inte studerar, det innebär administrativa problem i planering, inte minst vid planering av platser på verksamhetsförlagd utbildning.

Studenten får utskick, information m.m. som han eller hon inte vill ha (i de fall då den enskilde meddelat att hen gjort studieavbrott).

Det finns regler för a-kassa och studier som kan innebära att en person som fortfarande finns registrerad som student, trots studieavbrott, kan få problem med att få a-kassa.

Statistiken för genomströmning torde bli mer korrekt om studenter som avslutar sina studier utan examen räknas med utifrån de faktiska omständigheterna.

Om hen har en registrering kan det innebära problem att söka samma utbildning igen, eftersom hen redan är antagen och registrerad.

Forskarnivå

För den enskilde doktoranden som vill avsluta sina studier på forskarnivå kan det upplevas stressande och som ett misslyckande att behöva vara kvar som doktorand på en utbildning. Det blir otydligt vad som gäller för en enskild person.

För den enskilde doktoranden är också frågan om möjlighet till beviljat studieavbrott särskilt avgörande eftersom a-kassorna kräver intyg om avbrott för att bevilja utbetalning av medel. I det fall studieavbrott inte är möjligt skulle således en doktorand som vill avsluta sina studier inte få tillgång till ersättning från a-kassan.

Vidare, om en forskarstuderande inte kan göra ett studieavbrott på egen begäran, som innebär att hen inte är doktorand längre, uppstår frågor kring finansieringen av studierna. Lärosätet har en skyldighet att finansiera studierna under hela studietiden för en doktorand. Om en doktorand väljer att inte fortsätta sina studier och väljer att begära avbrott från studierna, så kan lärosätet frigöra medel för finansiering av antagning av ny doktorand. Om studieavbrott på doktorandens begäran inte kan beviljas försvårar detta planering och genomförande av forskarutbildningen på grund av osäkerheten kring användningen av resurser. En doktorand som inte vill fortsätta sina studier och lämnar lärosätet kan utan beviljat avbrott dyka upp igen några år senare för att påbörja studierna igen.

Den administrativa hanteringen blir också svårare när det är oklart om någon är doktorand eller inte. Personerna finns med på listor trots att lärosätet vet att personen inte studerar, det innebär administrativa problem i planering och genomförande. Lärosätet har doktorander i sina studieregister, som inte vill vara kvar som doktorander. Har då lärosätet skyldighet att årligen följa upp dessa med revidering av individuell studieplan?

Med felaktiga register blir underlaget för statistik och planering sämre. Statistiken för genomströmning torde bli mer korrekt om doktorander som avslutar sina studier utan examen räknas med utifrån de faktiska omständigheterna.

Konsekvens av studieavbrott

Om det är möjligt att ta studieavbrott som innebär att studentens status som student upphör fram till dess att hon eller han ansöker om antagning på nytt innebär det bl.a. att en person som förlorar sin status som student

(så länge hen inte är antagen till annan utbildning vid lärosätet) inte kan delta i universitetets verksamhet och alltså inte delta i undervisning, examinationer, omexaminationer, laborationer m.m.

Det reser därför många frågor kring hur studieavbrott får/ska hanteras för att studenter och doktorander inte ska hamna i situationer de inte förutsett.

Frågor och följdfrågor

Om det är möjligt att fatta beslut om studieavbrott, vilka regler gäller för beslut om studieavbrott?

Om en student anmäler att hen inte kommer att bedriva studier mer, innebär det att en form av permanent studieavbrott kan beslutas, och att studentens status som student upphör fram till dess att hen söker om antagning på nytt?

Är det möjligt att neka en student att få avsluta sina studier?

Vad är och innebär ett studieavbrott på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå?

Hur ska ett ärende om studieavbrott hanteras formellt?

Måste ett studieavbrott föregås av en anmälan från studenten/-doktoranden för att det ska kunna vara aktuellt? Hur ska en sådan anmälan se ut och hanteras?

Om det inte krävs att studenten/doktoranden själv anmäler – hur ska det då hanteras?

Kan ett studieavbrott avbrytas (i likhet med studieuppehåll) eller krävs alltid en ny ansökan om antagning från den som har studieavbrott? Om det är möjligt att återuppta studierna efter en anmälan om att man slutat bedriva studier skulle det innebära en annan hantering än hur man ser på andra fall där studenter slutar bedriva sina studier. Det kan sägas skapa en viss rättsosäkerhet där det blir oklart vilken status personen egentligen har.

Sammanfattande frågeställning

Grundfrågan är således om det finns stöd för ett lärosäte att besluta att en student/forskarstudent, genom studieavbrott, förlorar sin status som student/forskarstudent och måste ansöka om antagning på nytt för att bli student igen?

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapssamhälle. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

uka.se

