



Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Teresa Edelman
08-5630 8534
teresa.edelman@uk-ambetet.se

Datum
2013-10-08
Reg.nr
131-559-13

Regeringskansliet
(Utbildningsdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss av Högskolestiftelser – en ny verksamhet för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49)

Sammanfattning

Universitetskanslersämbetet har förståelse för att det för några lärosäten finns behov av en verksamhetsform som ger dessa lärosäten större frihet att agera självständigt i internationella sammanhang än vad myndighetsformen ger. Förslaget om en ny särskild stiftelseform skulle dock, om det genomförs, förändra förutsättningarna för berörda universitet och högskolor i relativt hög grad. Universitetskanslersämbetet har inte någon möjlighet att sätta sig in i och kommentera förslaget i dess helhet. I stället lämnar ämbetet synpunkter på de delar av förslaget som har särskild betydelse för ämbetets verksamhet. I sina synpunkter utgår ämbetet från den föreslagna nya verksamhetsformen.

Ämbetet välkomnar ambitionen att studenternas rättssäkerhet väsentligen ska förbli likvärdig efter en ombildning till en högskolestiftelse. Ämbetet anser dock att förslaget att göra vissa bestämmelser i högskoleförfattningarna och förvaltningslagen tillämpliga på högskolestiftelser inte är tillräckligt omfattande för att uppfylla den ambitionen eller för att ge Universitetskanslersämbetet motsvarande möjligheter att utöva tillsyn över högskolestiftelser som ämbetet idag har över statliga universitet och högskolor. Enligt ämbetet bör bl.a. bestämmelserna om tillgodoräknande, examensbevis, avskiljande och disciplinära åtgärder göras tillämpliga med åtföljande överklagandemöjligheter.

Ämbetet välkomnar att högskolestiftelser enligt förslaget ska lämna underlag för uppföljningar, utvärderingar och den officiella statistiken enligt samma principer som gäller för statliga lärosäten. Ämbetet anser dock att det lagliga stödet för att enskilda utbildningsanordnare ska lämna de uppgifter om sin verksamhet som ämbetet begär bör förtydligas. Med anledning av högskolestiftelsernas möjlighet att bedriva verksamhet inom särskilda bolag vill ämbetet också betona betydelsen av att de statistiska uppgifterna för högskolestiftelser är jämförbara med statliga lärosäten vad gäller omfattningen av verksamheten.

Universitetskanslersämbetet tillstyrker förslaget att utreda frågan om det system som föreslås för högskolestiftelser gällande studenträttigheter bör gälla även för andra enskilda utbildningsanordnare.



Datum
2013-10-08

Reg.nr
131-559-13

Inledande synpunkter

Universitetskanslersämbetet har förståelse för att det för några lärosäten finns behov av en verksamhetsform som ger dessa lärosäten större frihet att agera självständigt i internationella sammanhang än vad myndighetsformen ger. Förslaget om en ny särskild stiftelseform skulle dock, om det genomförs, förändra förutsättningarna för berörda universitet och högskolor i relativt hög grad. Universitetskanslersämbetet har inte någon möjlighet att sätta sig in i och kommentera förslaget i dess helhet. I stället lämnar ämbetet synpunkter på de delar av förslaget som har särskild betydelse för ämbetets verksamhet. I sina synpunkter utgår ämbetet från den föreslagna nya verksamhetsformen.

5.2.1 Stiftelseförordnandet

I promemorian föreslås att principen om studenternas rätt att utöva inflytande över högskoleutbildningen slås fast i stiftelseförordnandet. Detta motiveras i promemorian med att bl.a. denna aspekt är styrande för statliga universitet och högskolor och att det är rimligt att samma princip gäller för en högskolestiftelse. Universitetskanslersämbetet delar denna uppfattning. I förslaget till stiftelseförordnande i bilaga 1 till departementspromemorian saknas dock bestämmelsen om studenternas rätt att utöva inflytande över utbildningen. Ämbetet förmodar att detta är ett förbiseende och utgår från att bestämmelsen förs in i stiftelseförordnandet.

5.3.10 Revision och tillsyn

Universitetskanslersämbetet instämmer i att bestämmelserna i 1 och 4 §§ i ämbetets instruktion kommer att ge ämbetet ansvar för att utöva tillsyn även över högskolestiftelser men har följande synpunkter.

Universitetskanslersämbetets tillsyn, i likhet med tidigare Högskoleverkets, går ut på att granska att lärosätena följer gällande bestämmelser och att studenternas och andra enskildas rättssäkerhet i förhållande till högskolesystemet tillgodoses. I tillsynsrapporten *Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt*, 2008:37 R, konstaterade Högskoleverket att verkets tillsyn begränsas av att de flesta författningar som reglerar förvaltningsuppgifter som t.ex. förvaltningslagen och större delar av högskolelagen och högskoleförordningen inte är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare. Ämbetet välkomnar därför att det i departementspromemorian föreslås att flera bestämmelser i författningar som reglerar förvaltningsuppgifter görs tillämpliga på högskolestiftelser. Förslaget är dock inte tillräckligt omfattande för att garantera studenterna väsentligen likvärdig rättssäkerhet efter en ombildning till en högskolestiftelse eller för att ge Universitetskanslersämbetet motsvarande möjligheter att utöva tillsyn över högskolestiftelser som ämbetet idag har över statliga universitet och högskolor, se under 5.7 och 7.6.

Av 5 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina framgår att en enskild utbildningsanordnare som fått tillstånd att utfärda examina är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen. Enligt förslaget kommer denna bestämmelse att bli tillämplig även för högskolestiftelser (5.11 i departementets promemoria). Universitetskanslersämbetet anser att bestämmelsen bör ändras så att ämbetet får ett tydligt lagstöd för att fullfölja alla sina uppgifter enligt instruktionen gällande enskilda utbildningsanordnare. Därför bör bestämmelsen förtydligas så att den



Datum
2013-10-08

Reg.nr
131-559-13

även omfattar enskilda utbildningsanordnares skyldighet att lämna uppgifter som underlag för statistik, granskning och tillsyn.

5.7 Studenternas rättssäkerhet, tillträdesfrågor m.m.

Universitetskanslersämbetet välkomnar utgångspunkten att studenternas rättssäkerhet väsentligen ska förbli likvärdig efter en ombildning till en högskolestiftelse. Ämbetet delar den i promemorian uttryckta uppfattningen att behovet av ett rättssäkerhetsskydd för studenter, som motsvarar det som idag gäller för studenter vid de statliga universiteten och högskolorna, gör sig gällande även för en högskolestiftelse. Ämbetet ställer sig således positivt till att de bestämmelser i högskoleförfattningarna som nämns i promemorian ska göras tillämpliga för högskolestiftelser genom förordning. Ämbetet anser dock att förslaget ändå innebär en inte oväsentlig försämring av förutsättningarna för studenternas rättssäkerhet i jämförelse med vad som gäller idag för studenter vid statliga universitet och högskolor. Skälen är följande.

Enligt promemorian bör för blivande studenter gälla samma förutsättningar för **tillträde** till högskoleutbildning även efter att verksamhetsformen har ändrats. I promemorian hänvisas till reglerna om tillträde i 7 kap. högskoleförordningen samt till tillträdesföreskrifterna. För att garantera rättssäkerheten för studenter bör – enligt promemorian – motsvarande bestämmelser gälla för en högskolestiftelse och för eventuella utbildningsbolag. Universitetskanslersämbetet delar denna uppfattning. I promemorian har man dock inte föreslagit att högskoleförordningens regler om **kurser och program** ska göras tillämpliga. Eftersom tillträdesreglerna i 7 kap. högskoleförordningen avser antagning till kurser eller utbildningsprogram är det oklart vad som ska gälla.

I promemorian nämns inte bestämmelserna om **tillgodoräknande**. Ämbetet vill påminna om att regeringen och riksdagen i förarbeten till 1993 års högskolereform förutsatte att bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen ska tillämpas generöst av högskolorna. Den ökade variationen i utbildningsutbudet fick inte innebära ökade hinder för studenternas möjligheter att röra sig över gränser och mellan universitet och högskolor inom landet (prop. 1992/93:1, s. 36, 1992/93:UbU3, s. 28). I tillsynsrapporten *Tillgodoräknande av kurs*, 1998:32 R, konstaterade Högskoleverket bl.a. att vid många högskolor förekom betydande formella brister vid tillämpningen av högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande av kurs. Därefter har bestämmelserna om tillgodoräknande ändrats som en följd av Sveriges ratificering av Europarådets konvention om erkännande av kvalifikationer inom den högre utbildningsområde, den s.k. Lissabonkonventionen. I rapporten *Tillgodoräknande av tidigare utbildning och yrkesverksamhet*, 2004, konstaterade Högskoleverket att ratificeringen av Lissabonkonventionen och åtföljande ändringar i högskoleförordningen hade förbättrat förutsättningarna för generöst tillgodoräknande och ökad rörlighet för studenterna. Enligt verket bidrog också praxis från Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) till större enhetlighet. I tillsynsrapporten *Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt*, 2008:37 R, s. 16, konstaterade Högskoleverket att eftersom bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen inte är tillämpliga för enskilda utbildningsanordnare har tillämpningen av Lissabonkonventionen inte säkerställts i förhållande till studenterna vid dessa lärosäten.

Datum
2013-10-08

Reg.nr
131-559-13

Med hänsyn till den roll bestämmelserna om tillgodoräknande och ÖNH:s praxis har för studenternas rörlighet och rättssäkerhet anser Universitetskanslersämbetet att det är viktigt att även dessa bestämmelser och den åtföljande överklagandemöjligheten till ÖNH görs tillämpliga på högskolestiftelser.

I promemorian föreslås att bestämmelserna om **examensbevisets innehåll** i högskoleförordningen görs tillämpliga på högskolestiftelser men inte möjligheten att överklaga till ÖNH (se under 5.7.1). Universitetskanslersämbetets erfarenhet är att bestämmelserna om tillgodoräknande och om examensbevis hör ihop och att det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att även beslut om examensbevis kan överklagas till ÖNH.

Enligt promemorian bör även vissa bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) göras tillämpliga. Bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen om **allmänna krav på handläggningen av ärenden** nämns dock inte. Universitetskanslersämbetets erfarenhet är att bestämmelsen ofta kommer till användning i ärenden där studenterna klagar på lång handläggningstid. Det är därför viktigt att bestämmelsen görs tillämplig även för studenter hos en högskolestiftelse.

I promemorian nämns inte bestämmelser om **avskiljande** av studenter från högskoleutbildning. Det görs vidare bedömningen att högskolestiftelser, i likhet med övriga enskilda utbildningsanordnare, inte behöver omfattas av bestämmelserna om **disciplinära åtgärder** mot studenter i 10 kap. högskoleförordningen eftersom en högskolestiftelse förväntas skapa en ordning för hantering av sådana ärenden. Universitetskanslersämbetet delar inte den uppfattningen och lämnar följande synpunkter.

I den ovannämnda tillsynsrapporten konstaterade Högskoleverket att några enskilda utbildningsanordnare hade inrättat egna disciplin- och avskiljandenämnder. Av rapporten framgick dock att bristen på möjligheter att överklaga dessa nämnders beslut till fristående instanser utanför utbildningsanordnarna var en nackdel ur rättssäkerhetssynpunkt (se s. 35 och 44). Även Universitetskanslersämbetet anser att frågor om disciplinära åtgärder mot studenter och om avskiljande av studenter från högskoleutbildning har stor betydelse för studenternas rättssäkerhet. Det är viktigt från rättssäkerhetssynpunkt att det finns klara och enhetliga regler om under vilka förutsättningar en högskola kan avstänga eller avskilja en student från utbildningen. Att lämna regleringen av dessa frågor till högskolestiftelser och frånta studenterna möjlighet att överklaga beslut i dessa frågor till förvaltningsdomstolar innebär en väsentlig försämring av förutsättningarna för studenternas rättssäkerhet efter en ombildning till en högskolestiftelse.

Sammanfattningsvis anser Universitetskanslersämbetet att förslaget att göra vissa bestämmelser i högskoleförfattningarna och förvaltningslagen tillämpliga på högskolestiftelser inte är tillräckliga för att ge studenterna ett rättssäkerhetsskydd som väsentligen motsvarar det som i dag gäller vid de statliga universitet och högskolorna.



Datum
2013-10-08

Reg.nr
131-559-13

5.7.1 Överklagande

För att ytterligare stärka rättssäkerheten för studenter föreslås i departementspromemorian att vissa beslut som en högskolestiftelse och dess eventuella utbildningsbolag fattar ska kunna överklagas till ÖNH. I promemorian räknas sådana beslut upp. Universitetskanslersämbetet är positivt till att de uppräknade typerna av beslut ska kunna överklagas till ÖNH men anser att även högskolestiftelsens eller dess bolag beslut om tillgodoräknande och om examensbevis ska kunna överklagas till ÖNH samt att beslut om disciplinära åtgärder och om avskiljande ska kunna överklagas till förvaltningsdomstolar, så som idag gäller för statliga universitet och högskolor, se under 5.7.

5.8 Överlämnande av förvaltningsuppgifter

Som Universitetskanslersämbetet har yttrat under 5.7 bör även bestämmelser motsvarande högskoleförfattningarnas bestämmelser om tillgodoräknande, examensbevis, disciplinära åtgärder mot studenter och avskiljande av studenter från högskoleutbildning bli tillämpliga på högskolestiftelser. Dessa bestämmelser reglerar uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Därför bör även dessa uppgifter överlämnas till en högskolestiftelse enligt lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

5.11 Statistik och uppföljning

Det lagliga stödet för Statistiska centralbyrån och Universitetskanslersämbetet att hämta in nödvändiga uppgifter för statistik, uppföljning och granskning från enskilda utbildningsanordnare är idag inte lika starkt som när det gäller statliga lärosäten. Ämbetet välkomnar därför förslaget att högskolestiftelsen ska lämna underlag för uppföljningar, utvärderingar och den officiella statistiken enligt samma principer som gäller för statliga lärosäten.

Enligt Universitetskanslersämbetet är det också angeläget att statistiken över högskolornas verksamhet är jämförbar oavsett organisationsform. Stiftelsehögskolor och de planerade högskolestiftelsernas möjligheter att bilda bolag och bedriva verksamhet inom dem innebär att delar av den verksamhet som normalt bedrivs inom statliga lärosätens verksamhet kan bedrivas i bolagsform av högskolestiftelser och stiftelsehögskolor. Ett exempel är uppdragsutbildning, som inte självständigt får bedrivas av statliga lärosätens holdingbolag, utan anordnas av lärosätena själva som ansvarar för utbildningen och som är uppdragstagare. Denna begränsning gäller inte stiftelsehögskolor, utan de är fria att bedriva exempelvis uppdragsutbildning inom andra bolag än högskolan. Enligt departementspromemorian ska även högskolestiftelserna ha denna möjlighet. Det innebär att den ekonomiska statistiken om statliga lärosäten respektive enskilda utbildningsanordnare inte är helt jämförbar. Den ekonomiska statistiken om högskolan utgår från lärosätens resultat- och balansräkningar och omfattar således enbart den verksamhet som redovisas i lärosätens resultaträkningar. Om en högskolestiftelse väljer att bedriva uppdragsutbildningen (eller annan uppdragsverksamhet) i ett särskilt bolag ingår alltså inte denna i lärosätets verksamhetsomsättning. Ämbetet anser därför att i det långsiktiga ramavtalet om högskoleutbildning och forskning bör ställas krav på att högskolestiftelsens redovisning motsvarar redovisningen för statliga lärosäten.



Datum
2013-10-08

Reg.nr
131-559-13

7.4 Konsekvenser för högskolesektorn

I departementspromemorian konstateras att en särskild reglering av studentrelaterade frågor för högskolestiftelser innebär att det, vid sidan om de två existerande regelsystem för dels universitet och högskolor med statlig huvudman, dels enskilda utbildningsanordnare, skapas en tredje typ av regelsystem som gäller enbart för högskolestiftelser. Det konstateras vidare att den sammantagna differentieringen påverkar översiktligheten över regelverket men innebär samtidigt att styrningen kan anpassas efter de olika verksamhetsformerna. Enligt promemorian kan det finnas skäl för att det system som föreslås för tillkommande högskolestiftelser även i vissa delar, exempelvis studenträttigheter, bör gälla för existerande stiftelsehögskolor eller andra enskilda utbildningsanordnare samt att frågan bör utredas vidare.

Universitetskanslersämbetet delar den i promemorian uttryckta uppfattningen att flera olika regelsystem av studentrelaterade frågor påverkar översiktligheten över regelverket. I den ovannämnda rapporten om rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare var Högskoleverkets allmänna slutsats att studenterna hos enskilda utbildningsanordnare hade sämre rättsliga förutsättningar än studenter vid statliga högskolor att hävda sina rättigheter hos oberoende instanser utanför utbildningsanordnarna. Verket ansåg att studenter borde ha samma grundläggande rättsskydd oavsett om högskolan var offentlig eller enskild. Mot denna bakgrund tillstyrker Universitetskanslersämbetet förslaget i promemorian att utreda frågan om det system som föreslås för högskolestiftelser gällande studenträttigheter bör gälla även för andra enskilda utbildningsanordnare.

7.6 Konsekvenser för andra myndigheter

Universitetskanslersämbetet anser, i motsats till uppfattningen i promemorian, att förslaget innebär sämre förutsättningar för ämbetet att utöva tillsyn över högskolestiftelser i jämförelse med tillsynen över statliga universitet och högskolor. Det beror på att förslaget saknar flera viktiga författningsbestämmelser som har betydelse för studenternas rättssäkerhet.

Detta yttrande har beslutats av universitetskanslern Lars Haikola i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand och seniora rådgivaren Gunilla Jacobsson. Verksjuristen Teresa Edelman har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har utredaren Marie Kahlroth deltagit.

Lars Haikola

Teresa Edelman