

Redovisning av ett regeringsuppdrag om lärosätenas föreskrifter



Redovisning av ett regeringsuppdrag om lärosätenas föreskrifter
Rapport 2024:30

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2024

Författare: Carl Braunerhielm

Diarienummer: 32-00077-23

Universitetskanslersämbetet • Hammarbybacken 31 • Box 6024, 121 06 Johanneshov
tfn 08-563 085 00 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Uppdraget till UKÄ	4
Stärka och samordna lärosätena i deras uppdrag	5
Analys av lärosätenas arbete med föreskrifter.....	7
Utgångspunkter för analysen	7
Utmaningar som lyfts av lärosätena	8
Riktlinjer och mallar för styrdokument	9
Publicering av styrdokument på lärosätenas webbplatser	10
Revidering av styrdokument.....	10
Samordning av arbetet med styrdokument.....	11
Övriga åtgärder	11
Sammanfattande reflektioner	12

Uppdraget till UKÄ

De statliga universiteten och högskolorna¹ fick i lärosätenas gemensamma regleringsbrev för 2023 i uppdrag av regeringen att utveckla arbetet med de föreskrifter som de beslutar om.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick på motsvarande sätt i sitt regleringsbrev i uppdrag att stärka och samordna lärosätena i deras uppdrag att utveckla arbetet med de föreskrifter som de beslutar om. Båda uppdragen skulle genomföras med utgångspunkt i de resultat och slutsatser som redovisats i UKÄ:s rapport *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (U2021/01326).

I lärosätenas uppdrag ingick att säkerställa att föreskrifternas utformning uppfyller krav i lag och förordning, t.ex. i fråga om beteckning och innehåll. I uppdraget ingick även att universitet och högskolor gemensamt ska säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på webbplatserna på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt. Lärosätenas uppdrag skulle genomföras i samarbete med UKÄ och skulle redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 september 2024.

I UKÄ:s uppdrag ingick att stärka lärosätenas arbete med att säkerställa att föreskrifternas utformning uppfyller krav i lag och förordning. Vidare ingick att samordna lärosätenas arbete med att gemensamt utveckla hur föreskrifterna ska göras tillgängliga på webbplatserna.

UKÄ skulle även inkludera Sveriges lantbruksuniversitet i sitt uppdrag.

I UKÄ:s uppdrag ingick också att göra en samlad analys av hur lärosätena har utvecklat arbetet med föreskrifter. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 20 december 2024. UKÄ redovisar sitt uppdrag i den här rapporten.

¹ Med undantag av Sveriges lantbruksuniversitet.

Stärka och samordna lärosätena i deras uppdrag

UKÄ har tagit fram en vägledning för föreskriftsarbetet vid lärosätena

I båda regeringsuppdragen till lärosätena och till UKÄ angavs att de skulle genomföras med utgångspunkt i de resultat och slutsatser som redovisats i UKÄ:s rapport *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (U2021/01326). I den rapporten konstaterade UKÄ att lärosätenas arbete med föreskrifter måste få en tydligare och mer enhetlig prägel genom en grundläggande och gemensam modell. UKÄ föreslog att den grundläggande modellen bland annat skulle bestå av att myndigheten tar fram en vägledning för föreskriftsarbetet vid lärosätena.

Mot denna bakgrund har UKÄ tagit fram vägledningen *Föreskrifter inom högskolan*, som publicerades på UKÄ:s webbplats den 2 februari 2024.

Vägledningen sammanfattar vad lärosätena bör ta hänsyn till när de utfärdar föreskrifter, bland annat när det gäller föreskrifternas utformning. Vägledningen redogör framför allt för grundläggande bestämmelser om föreskrifter i regeringsformen och de regler som lärosätena måste utgå ifrån i följande lagar och förordningar när de ska ta fram föreskrifter: lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen), författningssamlingsförordningen (1976:725) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vägledningen innehåller också en mall för utformningen av föreskrifter.

I vägledningen ger UKÄ även synpunkter på hur lärosätena bör arbeta med föreskrifter och hur föreskrifterna bör göras tillgängliga på lärosätenas webbplatser på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt. UKÄ betonar också i vägledningen att den är avsedd att vara ett stöd för lärosätena i arbetet med att ta fram egna riktlinjer för sina föreskrifter.

UKÄ har under arbetet med regeringsuppdraget haft kontakter med Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter vid Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Arbetsgruppen har bland annat lämnat synpunkter på ett utkast av vägledningen.

UKÄ har genomfört tre seminarier för universitet och högskolor

UKÄ har genomfört tre seminarier för lärosätena: den 19 och 25 mars samt den 21 maj 2024. Där deltog även företrädare för Sveriges förenade studentkårer (SFS). Under seminarierna har vägledningen presenterats. Inför och under seminarierna har det funnits möjlighet för deltagarna att ställa frågor till UKÄ. De frågor som ställts har varit av relativt olika omfattning och detaljnivå. Några av de vanligare frågorna har gällt lärosätenas anställnings- och antagningsordningar samt om dessa kan anses innehålla föreskrifter.

UKÄ har publicerat vanliga frågor och svar på sin webbplats

Ett urval av de frågor om vägledningen som kommit in har tillsammans med UKÄ:s svar på respektive fråga sammanställts på myndighetens webbplats. De finns samlade på sidan "[Frågor och svar om vägledningen Föreskrifter inom högskolan](#)".

UKÄ har inkluderat Sveriges lantbruksuniversitet i sitt uppdrag

UKÄ har i enlighet med givna direktiv inkluderat Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i regeringsuppdraget. Även SLU bjöds in till de seminarier som hölls för lärosätena om vägledningen *Föreskrifter inom högskolan*. UKÄ bjöd också in SLU till ett särskilt möte för att diskutera arbetet med föreskrifter.

Analys av lärosätenas arbete med föreskrifter

Utgångspunkter för analysen

Enligt regeringsuppdraget ska UKÄ göra en samlad analys av hur lärosätena har utvecklat arbetet med föreskrifter.

Både lärosätenas och UKÄ:s regeringsuppdrag skulle genomföras med utgångspunkt i de resultat och slutsatser som redovisats i rapporten *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag* (U2021/01326).

I rapporten lämnade UKÄ följande rekommendationer.

1. Varje lärosäte bör ha någon form av riktlinjer för användningen av sina styrdokument.
2. De styrdokument som innehåller föreskrifter i regeringsformens mening och har beslutats med stöd av bemyndigande i lag eller förordning ska betecknas som föreskrifter och vara en särskild kategori av styrdokument i riktlinjerna.
3. Riktlinjerna bör ställa krav på att föreskrifterna
 - *betecknas* som just föreskrifter av lärosätet,
 - innehåller uppgifter om beslutsdatum och datum för när de träder ikraft,
 - innehåller en uppgift om det bemyndigande av regeringen som ligger till grund för utfärdandet,
 - vid behov innehåller *övergångsbestämmelser*,
 - publiceras på lärosätets webbplats så snart som möjligt efter beslutet och dessutom *i god tid* innan de träder i kraft, och
 - innehåller en uppgift om *datumet för publiceringen* på lärosätets webbplats.
4. Lärosätet bör publicera sina föreskrifter och andra styrdokument på en samlingssida på lärosätets webbplats, som även är tillgänglig för externa läsare.
5. En tematisk och strukturerad presentation av styrdokumentet, inklusive föreskrifterna, där samtliga styrdokument redovisas uppdelade efter respektive dokumenttyp inom varje ämnesområde, innebär att föreskrifterna tillgängliggörs på ett mer överskådligt, tydligt och förutsägbart sätt.
6. Det kan också vara lämpligt att alla lärosäten har en särskild webbsida, där samtliga gällande föreskrifter förtecknas samlat, med länkar till föreskrifterna där de kan läsas.

7. En bra sökmöjlighet för föreskrifter och andra styrdokument är ett bra komplement till en mer överblickbar presentation av styrdokumenterna på styrdokumentsidorna.
8. Det är en bra ordning att det finns en synlig länk till lärosätets riktlinjer för styrdokument i anslutning till den webbsida där lärosätets styrdokument är samlade.
9. Det bör finnas någon form av koppling eller hänvisning mellan styrdokumentsidorna och den del av webbplatsen där kurs- och utbildningsplanerna finns.
10. Det är bra om studenterna uppmärksammas på lärosätets bestämmelser i form av föreskrifter och övriga styrdokument och var de finns tillgängliga genom att styrdokumentsidan tydliggörs bättre på utbildningssidorna genom länkning.
11. Varje lärosäte bör ha särskilda medarbetare eller en särskild grupp av medarbetare som har samordnande uppgifter för styrdokumenterna.
12. I ett senare skede bör redan befintliga styrdokument uppdateras eller ersättas, så att även de uppfyller riktlinjernas krav på föreskrifter.
13. UKÄ tar fram en vägledning till stöd för föreskriftsarbetet vid lärosätena.

UKÄ:s analys av hur lärosätena har utvecklat arbetet med sina föreskrifter utgår därför från rapporten *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter*. Underlaget till den här analysen består framför allt av de slutredovisningar av lärosätenas regeringsuppdrag som har skickats till Utbildningsdepartementet.

I det följande redogör UKÄ för vad lärosätena redovisat och kommenterar några av deras svar när det bedömts vara motiverat.

Utmaningar som lyfts av lärosätena

En majoritet av lärosätena har framfört olika utmaningar i arbetet med att utfärda föreskrifter. Dessa gäller framför allt Riksdagens ombudsmäns (JO) beslut den 6 december 2022, dnr 2445-2020. JO bedömde att det inte finns något uttryckligt bemyndigande för högskolor och universitet att meddela föreskrifter i kursplaner. Lärosätena uppger att detta medför betydande osäkerheter angående vilken rättslig status kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner har.² Linköpings universitet har vidare uppgett att det befarar mycket stora och kostsamma utmaningar för hela högskolesektorn om planerna framgent ska hanteras på samma sätt som övriga föreskrifter i fråga om utformning och tillgängliggörande.

Drygt en fjärdedel av lärosätena lyfter att det även finns problem med andra otydliga bemyndiganden i högskoleförfattningarna. Malmö universitet har framfört att otydliga bemyndiganden i högskoleförord-

² Bestämmelserna om utbildningsplaner och allmänna studieplaner är språkligt utformade på samma sätt som 6 kap. 15 § HF om kursplaner.

ningen skapar betydande utmaningar för lärosätet. Detta eftersom det råder osäkerhet kring hur bestämmelserna ska tillämpas och vilken normgivningskompetens som faktiskt har delegerats. Det är enligt universitetet också i viss mån oklart vilken status anställningsordningen och antagningsordningen har.

Stockholms universitet har framhållit att det förekommer tydliga, uttryckliga bemyndiganden i en del högskoleförfattningar när det gäller vissa typer av bestämmelser, som behörighetskrav, urval och platsfördelning. Lärosätets rätt att besluta i dessa frågor är dock formulerad på ett annat sätt i samma eller andra författningar. Lärosätet poängterar att detta medför en osäkerhet kring huruvida föreskriftsformen ska användas eller inte.

Över hälften av lärosätena har vidare påtalat att de inte har någon praktisk möjlighet att kungöra sina föreskrifter. Karlstads universitet har uppgett att detta givetvis är problematiskt för lärosätena, framför allt ur ett rättsligt perspektiv. Det kan nämligen leda till att föreskrifterna inte kan komma att tillämpas av en domstol i ett enskilt fall. Enligt universitetet är det därför angeläget att lagstiftaren hittar en rättsligt hållbar lösning på frågan om kungörande av föreskrifter så snart som möjligt.

Riktlinjer och mallar för styrdokument

En klar majoritet av lärosätena har uppgett att de har riktlinjer för sina styrdokument. De lärosäten som inte har tagit fram helt nya riktlinjer har framfört att de nuvarande riktlinjerna har uppdaterats eller ska uppdateras för att stämma överens med de krav på föreskrifter som UKÄ rekommenderat. Denna grupp utgörs av drygt en fjärdedel av samtliga lärosäten. En knapp majoritet av lärosätena har också redovisat att de har tagit fram, planerar att ta fram eller ska uppdatera mallar för styrdokument så att de uppfyller de formella kraven på föreskrifter.

Ett lärosäte har uppgett att det avvaktar med att fastställa nya riktlinjer och tillhörande mall för styrdokument till dess att regeringen har förtydligat huruvida kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner ska vara föreskrifter. UKÄ konstaterar dock att regeringsuppdraget till lärosätena innebär att de skulle utveckla arbetet med de föreskrifter som de beslutar om. I detta ingick att säkerställa att föreskrifternas utformning uppfyller kraven i lagar och förordningar, t.ex. när det gäller beteckning och innehåll. UKÄ anser därför att alla lärosäten bör fastställa riktlinjer för användningen av sina styrdokument.

Publicering av styrdokument på lärosätenas webbplatser

Knappt hälften av alla lärosäten har framfört att de publicerat sina styrdokument på en samlingssida på lärosätets externa webbplats. Av övriga lärosäten har nästan alla uppgett att arbetet med publicering pågår eller är under planering.

Enligt ett lärosäte är fakulteternas och institutionernas styrdokument fortfarande utspridda på deras respektive webbplatser. UKÄ vill dock betona att utgångspunkten är att samtliga lärosäten bör publicera alla sina föreskrifter och andra styrdokument på en samlingssida på lärosätets webbplats. Samtidigt är UKÄ medvetet om att det kan uppstå enstaka gränsdragningsfall där lärosätet får göra en särskild bedömning av om styrdokumentet ska publiceras.

Ett annat lärosäte har meddelat att det inväntar mer information, eftersom det i uppdraget ingår att universitet och högskolor tillsammans med UKÄ ska säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på webbplatserna. Ytterligare ett lärosäte har framfört att det avvaktar med att färdigställa den nya webbplatsen för föreskrifter i väntan på förtydligande direktiv för vad som ska gälla i fråga om kungörande. UKÄ påpekar dock att enligt regeringsuppdraget ska universitet och högskolor gemensamt säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på webbplatserna på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt. Lärosätena bör därför inte avvakta med att tillgängliggöra styrdokumenterna på webbplatserna. Det finns närmare anvisningar i UKÄ:s vägledning *Föreskrifter inom högskolan*.

Två andra lärosäten har upplyst om att de för närvarande inte har några föreskrifter. Ett av dessa lärosäten har uppgett att det i dagsläget inte heller ser något behov av att påbörja ett arbete med att utfärda föreskrifter. UKÄ noterar lärosätenas ställningstaganden. Myndigheten vill dock samtidigt betona att det krävs att lärosätena utfärdar föreskrifter om de vill ha rättsregler som är bindande för både myndigheter och enskilda samt är generellt tillämpliga.

Några lärosäten har uppgett att tidigare versioner av styrdokument som upphört att gälla har tagits bort från lärosätenas respektive webbplatser och att de därmed inte längre är sökbara. UKÄ vill dock framhålla att det kan vara lämpligt att lärosätena förtecknar även upphävda styrdokument om ett större antal studenter eller andra enskilda fortfarande omfattas av dem, enligt övergångsbestämmelserna till det nya styrdokumentet.

Revidering av styrdokument

Nästan alla lärosäten har redovisat att de har inventerat sina styrdokument för att se till att de har korrekt benämning och uppfyller de

formella kraven. Ett fåtal lärosäten har uppgett att en sådan inventering pågår eller är planerad.

Drygt en femtedel av lärosätena har uppgett att de arbetar med att revidera samtliga styrdokument så att de uppfyller de formella kraven som ställs på styrdokumentet i lärosätets riktlinjer. Knappt en tredjedel har redovisat att revideringar är planerade och ska genomföras.

Samordning av arbetet med styrdokument

Knappt tre femtedelar av lärosätena har framfört att de har någon typ av samordnande funktion för arbetet med styrdokument. Ett fåtal lärosäten har redovisat att en sådan funktion ska upprättas. Bland de lärosäten som har en samordnande funktion har de flesta placerat den centralt vid lärosätet.

Funktionen består i regel av medarbetare med olika kompetenser. Flera lärosäten har redovisat att juridisk kompetens finns med i funktionen. Några lärosäten har även uppgett att den samordnande funktionen också har ansvaret för publicering av styrdokumentet på webbplatsen.

Ytterligare några lärosäten har framfört att de samarbetar med andra lärosäten kring arbetet med föreskrifter. UKÄ ser positivt på detta. Samarbeten kan vara ett sätt för lärosäten att använda varandras kompetenser och resurser mer effektivt i arbetet med föreskrifter. Samarbeten kan också bidra till att föreskrifterna görs tillgängliga på lärosätenas webbplatser på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt.

Övriga åtgärder

Ett fåtal lärosäten har framfört att de har utbildat eller planerar att utbilda den personal som ska arbeta med föreskrifter. Cirka en femtedel av lärosätena har redovisat att de har infört eller planerar att införa ett särskilt system för regelbunden uppföljning av sina styrdokument. Syftet är att utvärdera om de fått avsedd effekt eller om de behöver revideras alternativt upphävas.

UKÄ ser positivt på att lärosätena anordnar utbildningar för dem som ska arbeta med föreskrifter. UKÄ vill också uppmana samtliga lärosäten att uppdatera sina riktlinjer för styrdokument med regler om uppföljning av styrdokumentet.

Sammanfattande reflektioner

UKÄ konstaterar att lärosätenas redovisningar skiljer sig åt relativt mycket i omfattning och detaljnivå. Vissa svar är kortfattade och andra klart mer utförliga.

Det framgår också av redovisningarna att lärosätena har kommit olika långt med att utveckla arbetet med föreskrifter. Generellt sett verkar de större lärosätena ha kommit längre än de mindre lärosätena och de vetenskapliga lärosätena förefaller ha kommit längre än de konstnärliga lärosätena. Ett fåtal lärosäten har uppgett att de avvaktar med sitt arbete av olika anledningar eller att de inte har några föreskrifter. UKÄ vill dock återigen framhålla att regeringsuppdraget till lärosätena innebär att de skulle utveckla arbetet med de föreskrifter som de beslutar om. Det är därför viktigt att lärosätenas arbete med detta inte stannar av. UKÄ avser att följa frågan inom ramen för den juridiska tillsynen.

Universitet och högskolor har utmaningar inom området. Trots detta noterar UKÄ att en klar majoritet av lärosätena i alla fall har riktlinjer för sina styrdokument och har publicerat eller arbetar med att publicera sina styrdokument på en samlingssida på lärosätets webbplats. Majoriteten av lärosätena har en funktion för samordning av arbetet med styrdokument. Majoriteten har också inventerat sina styrdokument med syftet att se till att de har korrekt benämning och uppfyller de formella kraven.

För merparten av lärosätena återstår dock att ta fram nya eller uppdatera befintliga mallar för styrdokument. Lärosätena har också ett relativt omfattande arbete framför sig med att revidera sina befintliga styrdokument så att de uppfyller de formella krav som ställs på föreskrifter. Vid många lärosäten kommer detta arbete sannolikt att pågå under en längre tid.

Sammanfattningsvis konstaterar UKÄ att universitet och högskolor har inlett ett arbete med att utveckla arbetet med sina föreskrifter. Samtidigt kan det konstateras att lärosätena har flera utmaningar med bland annat otydliga bemyndiganden och avsaknaden av möjligheter att kungöra sina föreskrifter på ett korrekt sätt. Flera lärosäten har under regeringsuppdragets gång också efterfrågat förtydliganden av rättslig status för kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner. UKÄ anser att det är angeläget att lagstiftaren uppmärksammar dessa frågor.

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

