

Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter

Redovisning av ett regeringsuppdrag



Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2021

Författare: Mikael Herjevik och Anna Verené

Diarienummer: 32-106-20

Universitetskanslersämbetet • Hammarbybacken 31 • Box 6024, 121 06 Johanneshov
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Innehåll

Sammanfattning	4
Bakgrund	6
UKÄ:s utgångspunkter	7
Tidigare utredningar	7
Förutsättningar för uppdraget	7
Statliga lärosätens bemyndiganden att besluta om föreskrifter	8
Vad innebär ett bemyndigande att besluta om föreskrifter?	8
Formella krav på föreskrifter	9
Hur tillgängliggörs föreskrifter och andra styrdokument på lärosätenas webbplatser?	13
Presentationen av lokala styrdokument på webbplatserna	13
Riktlinjer för styrdokument	16
Hur arbetar några lärosäten med föreskrifter?	22
Intervjuer med några lärosäten	22
Stockholms universitet	22
Umeå universitet	24
Karolinska institutet	26
Örebro universitet	29
Högskolan i Borås	30
UKÄ:s reflektioner	33
Lärosätenas riktlinjer för styrdokument	33
Webbplatsernas utformning	37
Sammanfattande slutsatser	39
En grundläggande modell för lärosätenas föreskriftsarbete	40
Utgångspunkter	40
Behovet av ett mer enhetligt föreskriftsarbete	40
UKÄ:s grundläggande modell	41
Genomförande	46
UKÄ avvaktar regeringens ställningstagande	47

Sammanfattning

Regeringen har gett UKÄ i uppdrag att följa upp universitets och högskolors arbete med att utfärda föreskrifter. Uppföljningen ska göras i syfte att stärka lärosätenas arbete, särskilt i fråga om hur och var föreskrifterna görs tillgängliga.

UKÄ redovisar uppdraget i den här rapporten. Som ett led i uppdraget har UKÄ bland annat kartlagt hur ett antal lärosäten tillgängliggör föreskrifter och andra styrdokument på sina webbplatser. UKÄ har också intervjuat några lärosäten om deras arbete med föreskrifter och andra styrdokument. En referensgrupp har under arbetet med uppdraget lämnat synpunkter till UKÄ.

Regeringen har inte beslutat hur lärosätenas föreskrifter ska kungöras. Enligt UKÄ:s uppfattning är det därför nödvändigt för lärosätena att komma fram till alternativa sätt för tillgängliggörande som tillgodoser de behov som ligger bakom bland annat reglerna om kungörande.

Samtliga undersökta lärosäten har någon form av samlingsida på webbplatsen där de har samlat flera av lärosätets styrdokument, inklusive föreskrifter. Samlingssidan kan ha olika beteckningar, t.ex. ”Regelverket” eller ”Mål- och regelsamling”. Samtliga av de undersökta lärosätena har också beslutat om egna riktlinjer för sina styrdokument. Riktlinjerna har ofta tillkommit som ett led i arbetet med att strukturera och renodla styrdokumentet för att få en mer enhetlig hantering vid lärosätet.

UKÄ konstaterar att lärosätenas arbete med föreskrifter och andra styrdokument skiljer sig åt relativt mycket. Skillnaderna består bland annat i hur föreskrifter och andra styrdokument betecknas, hur de utformas och hur de tillgängliggörs för personal, studenter och allmänhet.

UKÄ anser att lärosätenas arbete med föreskrifter måste få en tydligare och mer enhetlig prägel. Detta bör ske genom att lärosätena använder en grundläggande och gemensam modell för arbetet med föreskrifter. UKÄ bedömer att en sådan grundläggande modell skulle stärka rättssäkerheten för studenter och andra som berörs av föreskrifterna. Ett syfte med den grundläggande modellen är också att stärka lärosätenas eget arbete med föreskrifter. Modellen skulle också kunna vara en grund för regeringen att besluta att universitet och högskolor kungör föreskrifter på annat sätt än i författningssamlingar.

Den grundläggande modellen som redovisas i den här rapporten består av följande komponenter:

- Lärosätet tar fram riktlinjer för sina styrdokument.
- Vissa grundläggande krav ställs i riktlinjerna på föreskrifterna.
- Föreskrifterna tillgängliggörs tydligare på lärosätets webbplats.
- Arbetet med föreskrifter och andra styrdokument samordnas vid lärosätet.
- UKÄ tar fram en vägledning till stöd för föreskriftsarbetet vid lärosätena.

UKÄ är berett att stärka lärosätenas föreskriftsarbete utifrån den grundläggande modellen. UKÄ avvaktar dock regeringens ställningstagande till den här rapporten innan UKÄ genomför några ytterligare åtgärder inom området.

Bakgrund

Regeringen har i regleringsbrevet för 2020 gett UKÄ i uppdrag att följa upp universitets och högskolors arbete med att utfärda föreskrifter. Uppföljningen ska göras i syfte att stärka lärosätenas arbete, särskilt i fråga om hur och var föreskrifterna görs tillgängliga. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 1 mars 2021.

Som ett led i uppdraget har UKÄ kartlagt hur ett antal lärosäten tillgängliggör föreskrifter och andra styrdokument på sina webbplatser. UKÄ har även undersökt om lärosätena har riktlinjer för arbetet med sina styrdokument och vad riktlinjerna innehåller. UKÄ har också inhämtat upplysningar och synpunkter från några lärosäten genom intervjuer med företrädare för lärosätena. Vid intervjuerna har UKÄ bland annat diskuterat lärosätets arbete med föreskrifter och andra styrdokument och vad som kan göras för att stärka arbetet.

En referensgrupp har under arbetet med uppdraget lämnat synpunkter till UKÄ. I referensgruppen har följande personer ingått: chefsjuristen Christina Helmér (Linköpings universitet), handläggaren Oskar Johansson (Lunds universitet), förvaltningschefen Susanne Kristensson (Lunds universitet), enhetschefen och universitetsjuristen Chatarina Larson (Umeå universitet) och studentrepresentanten Anders Lundgren (Studentkåren i Östersund, Mittuniversitetet).

UKÄ:s utgångspunkter

Tidigare utredningar

Högskoleverket påpekade i en rapport 2001 (*20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet*, 2001:27 R) att regeringen borde förtydliga på vilka områden universitet och högskolor har rätt att utfärda föreskrifter och reglera hur föreskrifterna ska kungöras.

En särskild utredare lämnade förslag till åtgärder 2012 (*Högskolornas föreskrifter*, SOU 2012:5). Utredaren konstaterade att det bara fanns ett fåtal paragrafer i högskoleförfattningarna som innehöll uttryckliga bemyndiganden, men att det fanns en mängd bestämmelser som i praktiken gav lärosätena rätt att besluta om föreskrifter. Utredaren föreslog en rad förtydligande bemyndiganden och att varje lärosäte skulle ha en egen författningssamling för att kungöra föreskrifterna i.

Förutsättningar för uppdraget

UKÄ konstaterar att regeringen inte på ett samlat sätt har reagerat på den särskilda utredarens förslag. Regeringen har visserligen under senare år beslutat om en rad bemyndiganden för lärosätena att meddela föreskrifter. Däremot har regeringen inte reglerat hur och var lärosätenas föreskrifter ska kungöras.

Att regeringen inte har löst frågan om hur och var lärosätenas föreskrifter ska kungöras är problematiskt, eftersom uteblivet kungörande torde medföra att föreskriftens formella giltighet och tillämpning kan ifrågasättas. Den konsekvensen har påpekats för regeringen av den särskilda utredaren (SOU 2012:5, s. 119). Med tanke på hur regeringen valt att formulera uppdraget i regleringsbrevet, måste dock UKÄ bortse från detta förhållande när uppdraget genomförs.

På grund av att regeringen inte beslutat hur lärosätenas föreskrifter ska kungöras, är det enligt UKÄ:s uppfattning nödvändigt för lärosätena att komma fram till alternativa sätt för tillgängliggörande som tillgodoser de behov som ligger bakom bland annat reglerna om kungörande.

Syftet med det här kapitlet är därför att redogöra för de rättsliga förutsättningar som gäller för de statliga universitetens och högskolornas arbete med att utfärda föreskrifter. De regler som är tillämpliga gäller i hög grad hur föreskrifter ska kungöras och understryker vikten av att föreskrifter tillgängliggörs på ett sätt som gör det lätt för allmänheten och myndigheter att ta del av dem.

I följande avsnitt kommer reglerna om kungörande att redovisas relativt utförligt som en bakgrund till de överväganden som UKÄ gör i den här rapporten.

Statliga lärosätens bemyndiganden att besluta om föreskrifter

Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Kännetecknande för en föreskrift är att den är bindande och generellt gällande. Skillnaden mot förvaltningsbeslut är att sådana beslut inte är generellt gällande.

Föreskrifter kan meddelas av andra myndigheter än regeringen efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. Det framgår av 8 kap. 1 § första stycket regeringsformen Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ska ges i lag eller förordning.

De statliga universiteten och högskolorna har av regeringen fått ett antal bemyndiganden att meddela föreskrifter. I högskoleförordningen finns t.ex. bemyndiganden på tillträdesområdet och i ett kapitel om öppen nätbaserad utbildning. Bemyndiganden finns även i några specialförordningar, t.ex. i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

Vad innebär ett bemyndigande att besluta om föreskrifter?

Ett bemyndigande att besluta om föreskrifter innebär inte en skyldighet att göra det. Bara om myndigheten anser att det behövs föreskrifter måste föreskrifter beslutas. Samtidigt ska inte regler som är avsedda att vara bindande och generellt gällande beslutas i annan form än föreskrifter. Benämningen föreskrifter ska dock inte användas för regler om det saknas ett bemyndigande att besluta om föreskrifter på området.

Myndigheter kan använda sig av regler som inte är bindande när de vill ge råd om tillämpningen av en författning. Men det står dem inte fritt att välja beteckning på sådana råd. I författningssamlingsförordningen (1976:725) definieras *allmänna råd* som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.” (1 §)

I *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43, påpekas bl.a. följande beträffande allmänna råd (s. 25–26): ”Till kategorin allmänna råd hör regler som rekommenderar hur en person lämpligen kan förfara i vissa situationer men där det ändå står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Som

allmänna råd räknas numera också sådana regler som ska främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som ska bidra till utveckling i en viss riktning av praxis men som inte formellt binder den som råden är riktade till.”

Den myndighet som har ett bemyndigande att besluta om föreskrifter på ett visst område och ser ett behov av att reglera en fråga så att regeln är bindande, måste alltså reglera frågan i föreskriftsform och kan inte använda sig av allmänna råd eller andra former av råd eller rekommendationer.

Inom ramen för regeringsuppdraget kommer inte frågan om skillnaden mellan allmänna råd och andra former av rekommendationer, t.ex. riktlinjer, att beröras. Uppdraget gäller endast att stärka lärosätenas arbete med föreskrifter.

Formella krav på föreskrifter

Myndigheternas föreskrifter är av samma karaktär som lagar beslutade av riksdagen och förordningar beslutade av regeringen. Det innebär omfattande krav på formerna för utfärdande och kungörande av föreskrifterna, för att säkerställa att rättssäkerhetskraven uppfylls.

Det finns tre författningar som reglerar hur myndigheter ska hantera föreskrifter. Den redan nämnda författningssamlingsförordningen (1976:725), lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. För lärosätenas del tillkommer viss reglering i högskoleförordningen (1993:100).

I det följande avsnittet återges de viktigaste reglerna i respektive författning.

Lagen om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen)

För kungörande av författningar ska det finnas författningssamlingar för centrala myndigheter under regeringen. (3 §)

Författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen ska kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan av regeringen bestämd författningssamling som ges ut genom en central myndighets försorg. Om det inte finns någon författningssamling i vilken kungörandet kan ske, ska författningen kungöras i Svensk författningssamling. (6 § första och tredje stycket)

Regeringen får medge att central myndighet under regeringen kungör författning på annat sätt än i författningssamling. Sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns synnerliga skäl. (7 §)

Av författning ska framgå när den träder i kraft. (13 §)

Författningssamlingsförordningen

De centrala myndigheter som anges i bilaga 1 till förordningen ska låta utge författningssamling. (9 § första stycket).¹

De centrala myndigheter som är upptagna i bilaga 2 till förordningen får under den tid som anges i bilagan kungöra författningar på annat sätt än i författningssamling som avses i denna förordning. Hur kungörandet sker framgår av bilagan. (9 § tredje stycket). Beträffande universitet och högskolor framgår endast av bilagan att styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet får kungöra föreskrifter i utbildningsplaner i utbildningsplanerna. Medgivandet gäller tills vidare.

Det åligger central myndighet som låter utge författningssamling enligt denna förordning att utse utgivare för författningssamlingen. (10 §)

När en myndighet under regeringen beslutar en författning ska rubriken till denna innehålla myndighetens namn och ordet ”föreskrifter”. I ingressen till författningen ska uppgift lämnas om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig. Termen anvisningar får inte användas i rubriken till en författning. (18 b §)

Hos varje myndighet under regeringen ska det finnas en förteckning över samtliga gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av myndigheten eller någon föregångare till denna. Detta gäller oavsett vilken rubrik författningarna eller råden har. (18 c § första stycket)

Förteckningen ska vid lämpliga tidpunkter tryckas eller mångfaldigas på annat sätt och tillhandahållas allmänheten. Ett exemplar av förteckningen ska varje år lämnas till regeringen i samband med att myndigheten lämnar sitt budgetunderlag. (18 c § tredje stycket)

Tillstånd till tryckning av en författning som ska tas in i en författningssamling meddelas av utgivaren eller den som han eller hon bestämmer. (19 § första stycket)

I SFS (Svensk författningssamling) ska varje författning kungöras för sig. Det ska för varje författning framgå vilken dag den har publicerats i SFS. I fråga om andra författningssamlingar får endast en författning

¹ I bilaga 1 anges ingenting om universitet och högskolor.

tryckas på samma blad. Detta gäller dock inte när författningarna förs samman i bokband. För varje författning anges på bladets första sida dagen då den har kommit ut från trycket. (20 § första och andra stycket)

Varje författning i en författningssamling ska tilldelas ett löpnummer, som består av årtal och ett nummer som är löpande för kalenderår och åtskiljs från årtalet genom kolon. (20 § tredje stycket)

En författning som kungörs i en tryckt författningssamling ska om möjligt ges ut så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft. (22 §)

Bestämmelser om skyldigheten att göra författningar tillgängliga elektroniskt i ett offentligt rättssystem finns i rättssystemförordningen (1999:175). (24 a §)

Allmänna råd ska tryckas eller på annat sätt mångfaldigas och tillhandahållas allmänheten. Oavsett om de är sammanförda med en författning eller upprättas fristående kan de tas in i en författningssamling. Är de sammanförda med en författning, ska det tydligt märkas ut vilka regler som är författningsföreskrifter och vilka regler som är allmänna råd. (27 § första stycket)

Förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. (1 §)

Innan en myndighet beslutar föreskrifter eller allmänna råd, ska myndigheten så tidigt som möjligt

1. utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, och
2. ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. (4 § första stycket)

Om en myndighet bedömer att det saknas skäl att genomföra en konsekvensutredning, får myndigheten besluta föreskrifter eller allmänna råd utan att vidta de åtgärder som sägs i 4 §. En sådan bedömning ska dokumenteras. (5 §)

En konsekvensutredning ska innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,

4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,

5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,

6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och

7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. (6 §)

Högskoleförordningen

Lärosätets styrelse ska själv besluta om viktigare föreskrifter. (2 kap. 2 § första stycket 10)

Hur tillgängliggörs föreskrifter och andra styrdokument på lärosätenas webbplatser?

De flesta läsare tar numera del av myndigheters föreskrifter via olika webbplatser. UKÄ har därför som ett led i uppdraget kartlagt ett antal lärosätens webbplatser. Syftet har varit att få en bild av webbplatsernas struktur samt hur föreskrifter och övriga styrdokument görs tillgängliga på webbplatserna. UKÄ har samtidigt undersökt om lärosätena har publicerat riktlinjer för sina styrdokument och vad de i så fall innehåller, exempelvis när det gäller tillgängliggörandet av lärosätets regler.

UKÄ:s kartläggning omfattar externa webbsidor som är tillgängliga för alla att ta del av utan särskild inloggning. Den omfattar alltså inte intranät som bara är tillgängligt för personalen eller webbsidor som annars kräver särskild behörighet. Den omfattar inte heller lärplattformar för studenter.

Kartläggningen gäller förhållandena hösten 2020 för Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan och Sveriges lantbruksuniversitet. I följande avsnitt redovisar UKÄ sina iakttagelser.

Presentationen av lokala styrdokument på webbplatserna

Övergripande struktur på webbplatserna

Gemensamt för de undersökta lärosätena är att startsidorna har en struktur som är anpassad utifrån om användaren är student eller anställd (medarbetare), med menyval och innehåll som riktar sig till dessa kategorier av brukare. I övrigt finns ofta de klickbara rubrikerna ”Utbildning”, ”Forskning”, ”Samverkan”, ”Om lärosätet” och ”Bibliotek” samt ”Aktuella nyheter”. I något fall finns även menyvalet ”Mål och regler” på startsidan. Ofta presenteras också samtliga fakulteter och institutioner på startsidan genom klickbara länkar.

Lokala styrdokument som inte är kurs- och utbildningsplaner

Samtliga undersökta lärosäten har någon form av samlingsida på webbplatsen där de flesta av lärosätets styrdokument har samlats (härefter kallad ”styrdokumentsida”). Styrdokumentsidan kan ha olika beteckningar, t.ex. ”Regelverket”, ”Styrdokument-Regelboken”, ”Föreskrifter, riktlinjer och anvisningar”, ”Mål- och regelsamling”, ”KTH:s styrdokument” eller ”Interna styrande dokument”. Styrdokumentsidan finns oftast på den del av webbplatsen som i första hand vänder sig till medarbetare (ofta kallad medarbetarwebben).

På styrdokumentsidan anges ofta att det är de universitetsgemensamma styrdokumenterna som presenteras. Styrdokument som beslutas på lägre nivå inom lärosätena lyfts fram mer sällan. Sådana styrdokument kan dock finnas på de webbsidor som tillhör respektive t.ex. fakultet, områdesnämnd eller institution.

På de flesta av lärosätenas sidor med styrdokument görs en tematisk indelning av styrdokumenterna. Exempelvis används rubrikerna ”Utbildning på grund- och avancerad nivå”, ”Organisation och beslutsstruktur”, ”Arbetsmiljö”, ”Forskning”, ”Personal” och ”IT”. Den tematiska indelningen är dock inte enhetlig mellan lärosätena, även om de nämnda rubrikerna (eller varianter på dessa) ofta används av flera lärosäten.

När man klickar på en tematisk rubrik nås i flertalet fall en sida där olika typer av styrdokument presenteras blandade och utan inbördes ordning. I ett par fall presenteras dock styrdokumenterna med en tydlig uppdelning efter respektive typ av dokument under de tematiska indelningarna. Under t.ex. den tematiska rubriken ”Forskning” eller ”Utbildning”, presenteras de olika styrdokumenterna under dokumenttyperna ”Policy”, ”Planer”, ”Regler”, ”Handläggningsordning” och ”Stöddokument”.

Vid några lärosäten har sidan med styrdokument en inledande tematisk rubrikindelning. Däremot kan den underliggande struktur som visas när man klickat på en rubrik, t.ex. ”Utbildning”, skilja sig åt från den som visas när man klickar på en annan rubrik, t.ex. ”Forskning”.

Studentspecifika styrdokument tydliggörs i varierande grad på lärosätenas sidor med styrdokument. Lärosätenas sidor med styrdokument saknar dessutom, med något undantag, information om var kurs- och utbildningsplanerna finns, trots att dessa planer är föreskrifter. Å andra sidan innehåller webbplatsernas studentanpassade sidor sällan information om lärosätenas styrdokumentsidor. Endast ett lärosäte har information och en länk till styrdokumentsidan i anslutning till studentsidan ”Dina rättigheter och skyldigheter”.

Lärosätena har i regel särskilda riktlinjer som reglerar hur styrdokumenterna används. I de flesta fall finns riktlinjerna för

styrdokument angivna längst ned på styrdokumentetsida, som en separat länk, och ibland med en separat text som förklarar syftet med dessa. En länk till dokumentet återfinns också normalt under den tematiska indelningen på styrdokumentetsida, t.ex. under rubriken ”Organisation och beslutsstruktur”.

De flesta av de granskade lärosätena har ingen särskild sökfunktion kopplad till styrdokumentet, förutom den allmänna sökfunktion som finns på webbplatsen. Ett lärosäte har dock en mer utvecklad sökfunktion på webbplatsen med möjlighet att filtrera sökningen efter t.ex. ”Kategori” (tematiskt indelat, t.ex. ”Forskning”) och Dokumenttyp (t.ex. ”Regler”).

Kurs- och utbildningsplaner

För samtliga lärosäten nås information om kurser och utbildningsprogram via menyvalet ”Utbildning” på startsida. De fristående kurserna och utbildningsprogrammen är därefter sorterade ämnesvis eller i bokstavsordning eller båda delarna. Det finns sökfunktioner med filtreringsmöjligheter för kurser och program.

De flesta lärosäten har fogat de aktuella kurs- och utbildningsplanerna till presentationen av de olika fristående kurserna respektive utbildningsprogrammen. När det gäller programkurser är dock kursplanerna mer sällan åtkomliga i anslutning till presentationen av programkurserna, även om det är möjligt att söka fram dem i det sökfält som finns. Men ett lärosäte har fogat en länk till de aktuella kursplanerna (och även till det s.k. planarkivet, se nedan) i anslutning till presentationen av varje programkurs.

Även äldre kurs- och utbildningsplaner är i de flesta fall åtkomliga på webbplatserna i anslutning till de aktuella kurs- och utbildningsplanerna. Det kan ske antingen genom en länk till de äldre versionerna eller genom en databas med samtliga kurs- och utbildningsplaner, ofta kallad ”planarkivet”. En sökning i planarkivet kan oftast ske med olika filtreringsmöjligheter, t.ex. institution, utbildningsnivå eller ämne. På vilket sätt och i vilken omfattning planarkivet tydliggjorts varierar dock mellan lärosätena.

Ett lärosäte lyfter fram kurs- och utbildningsplanerna redan på den inledande webbsida om lärosätets program och kurser. På sida finns en klickbar ruta med texten ”Kurs- och utbildningsplaner – Här kan du söka fram kursplaner och utbildningsplaner för kurser och program som ges [...] på grund- och avancerad nivå. Du kan dessutom söka efter kurs- och utbildningsplaner som inte längre ges.” När man har klickat på rutan nås man av samma information och länkarna ”Kursplanerarkivet” och ”Utbildningsplanerarkivet”. Samma lärosäte har även länkar till planarkiven i anslutning till de sidor som innehåller mer riktad information till studenter på de olika kurserna och programmen.

Som redovisas i avsnittet *Lokala styrdokument som inte är kurs- och utbildningsplaner* nämns normalt inte kurs- och utbildningsplanerna på lärosätenas generella styrdokumentsidor. Planerna nämns också sällan på studentanpassade temasidor om t.ex. examination eller studenters rättigheter. Ett lärosäte har dock följande information om planerna på en sida om studenternas rättigheter: ”Andra viktiga dokument att känna till är dina kurs- och utbildningsplaner. Dessa innehåller föreskrifter som ska tillämpas på en kurs eller inom ett program. De får inte frångås utan ska tillämpas förutsägbart och effektivt.”. Vid ett annat lärosäte kan man från informationssidan om studenternas regler och rättigheter klicka sig vidare till en sida om examination, där det under rubriken ”Examinationsform” anges att ”Av kursplanen framgår formerna för bedömning av studenternas prestationer, dvs. examinationsformen. Kursplanen hittar du på kurswebben eller i kursplanearkivet”.

Sammanfattande slutsatser

Samtliga lärosäten har en uppdelning mellan sidor som i första hand vänder sig till medarbetare och anställda samt sidor som i första hand vänder sig till studenter. På de förra sidorna finns den generella styrdokumentsidan, medan studentsidorna innehåller utvalda lokala regler som är kopplade till det ämne som avses, t.ex. examination, liksom information om kurser och program samt kurs- och utbildningsplaner. När det gäller kurs- och utbildningsplaner presenteras de framför allt i anslutning till information om fristående kurser och program på utbildnings- eller studentsidorna, där även länkar till äldre planer eller till lärosätets planarkiv i flera fall finns.

Riktlinjer för styrdokument

Samtliga undersökta lärosäten har riktlinjer för sina styrdokument

Som redovisats har UKÄ i samband med genomgången av webbplatserna även undersökt om de aktuella lärosätena har publicerat riktlinjer för användningen av sina styrdokument och vad riktlinjerna i så fall anger, t.ex. när det gäller tillgängliggörande av föreskrifter.

Undersökningen visar att samtliga undersökta lärosäten har publicerat riktlinjer för sina styrdokument. Riktlinjerna kan ha olika namn, t.ex. ”Riktlinjer för styrdokument”, ”Rutin för hantering av styrande dokument [...]” och ”Regel för universitetsgemensamma styrdokument”. Riktlinjerna är nåbara på styrdokumentsidan, och har, som redan nämnts, i flera fall synliggjorts genom en separat länk och informerande text på själva styrdokumentsidan.

Riktlinjerna omfattar ofta samtliga styrdokument på lärosätet, även om de huvudsakligen verkar avse de lärosätetsgemensamma styrdokumenterna. Följande är några exempel på formuleringar om tillämpningsområdet:

- ”Alla dokumenttyper, utom policydokument, kan förekomma på samtliga nivåer inom universitetet.”
- ”Med styrande dokument avses i dessa regler sådana generella dokument som är beslutade av organ eller befattningshavare [...], t.ex. styrelsen, rektor, universitetsdirektören, fakultetsnämnd eller en dekan.”
- ”Prefekt eller administrativ chef på en institution kan besluta om interna styrdokument som gäller vid respektive institution. Dessa får inte stå i strid med motsvarande övergripande styrdokument [...]”.

De flesta av de undersökta riktlinjerna är uppbyggda på ett likartat sätt med liknande innehåll, även om omfattningen av de olika delarna varierar mycket mellan lärosätena. Grovt sett innehåller riktlinjerna ofta en beskrivning av syftet med riktlinjerna, en beskrivning av de olika styrdokument som finns vid lärosätet samt avsnitt om framtagande och beredning samt utformning och publicering (tillgängliggörande) av styrdokumenterna. I följande avsnitt beskrivs dessa delar närmare.

Syftet med riktlinjerna

Flera av de undersökta riktlinjerna inleds med en beskrivning av syftet. Några exempel är följande:

- ”[riktlinjerna] ... syftar till att styrdokumenterna ska vara enkla och tydliga, lätta att överblicka samt leda till eftersträvat resultat.”
- ”Syftet [...] är att göra det så enkelt som möjligt för alla medarbetare att följa de regler som styr verksamheten genom att skapa en tydligare hierarkisk struktur med enhetlig benämning av styrdokumenterna. På så sätt skapas förutsättningar för universitetetsgemensam tillämpning och uppföljning av de styrande dokumenterna [...] gäller vid beslut om nya styrdokument eller vid revidering av befintliga.”

Beskrivning av de olika styrdokumenterna

Samtliga lärosäten har i riktlinjerna kategoriserat sina styrdokument i olika dokumenttyper. Antalet dokumenttyper varierar dock kraftigt mellan lärosätena, alltifrån tre till sju stycken dokumenttyper förekommer. Även beteckningarna på de olika styrdokumenterna varierar mellan lärosätena, t.ex. ”policy”, ”regel”, ”riktlinje”, ”delegationsordning”, ”handläggningsordning”, ”rutin”, ”föreskrift”,

”allmänna råd”, ”mall”, ”instruktion”, ”plan”, ”strategi”, ”handlingsplan”, ”anvisning”, ”måldokument/strategi” och ”anvisning/instruktion”.

Även lärosätenas beteckningar på föreskrifter varierar. Av genomgången framgår att majoriteten av lärosätena använder sig av beteckningen ”föreskrift” men även begreppen ”regel” och ”riktlinje” förekommer som beteckningar för den dokumenttyp som motsvaras av föreskrifter.

De flesta lärosätena har i sina riktlinjer även gett definitioner av de olika styrdokumenterna. När det gäller den dokumenttyp som närmast motsvarar föreskrifter, har lärosätena använt bland annat följande definitioner:

- ”...regler beslutade efter bemyndigande av regeringen i en förordning.”
- ”En föreskrift reglerar det som anges i en författning eller ett regeringsbeslut. Exempel på föreskrift är antagningsordning [...] som beslutas med stöd av 2 kap. 2 § högskoleförordningen och kursplaner som beslutas med stöd av 6 kap. 14–15 §§ samma förordning.”
- ”Regler utgör den mest konkreta formen av styrdokument och gäller tills vidare. Regler är till sin karaktär normerande, dvs. reglerar vilka beslut och handlingar som är tillåtna och inte tillåtna inom det område de täcker. I regeldokument dominerar ska-krav, även om bör-krav kan förekomma. Beslutsfattare på central nivå: universitetsstyrelse, rektor och förvaltningschef.”
- ”Föreskrifter är bindande och anger konkret och ofta detaljerat det som gäller inom ett visst område eller i en viss fråga. Föreskrifterna gäller tills vidare om inget annat beslutats”.

Framtagande av styrdokumentet

Lärosätenas riktlinjer tar i varierande omfattning upp frågor om framtagande eller beredningen av styrdokumentet. Flera riktlinjer innehåller avsnitt som tar upp vilka överväganden som bör göras inför framtagande av styrdokument. Övervägandena anges ibland i form av frågor till läsaren. Följande är några exempel på frågor i olika riktlinjer.

- ”Behövs ytterligare styrning eller klagörande inom ett visst sakområde utöver gällande lagar och förordningar?”
- ”Är det nya styrdokumentet samordnat med befintliga styrdokument och andra befintliga styrformer? Behöver något äldre beslut upphävas eller ändras?”

- ”Är de som berörs av beslutet tydligt angivna och har de förutsättningar för en effektiv implementering och tillämpning?”

I vissa riktlinjer är utgångspunkten att olika styrdokumentstyper inte ska blandas i ett och samma dokument, även om undantag kan göras i vissa fall. Exempelvis anger ett lärosäte följande i sina riktlinjer: ”Ett styrande dokument ska så långt möjligt hänföras till en dokumenttyp. I några fall kan det finnas anledning att slå samman två styrande dokument i ett beslut för att undvika flera styrande dokument inom samma område.”

Även gränsdragningen mot handböcker tas upp i ett par fall. Ett lärosäte anger t.ex. följande: ”Styrande dokument kan tas upp i handböcker eller regelsamlingar som är ämnesvis ordnade, t.ex. Ekonomihandbok, Personalhandbok och Regelsamling för utbildningen. Sådana handböcker och regelsamlingar ska i sig själva inte ha någon bindande status.”

I några fall tar riktlinjerna även upp beredningsfrågor. Ett exempel är följande formulering: ”Ett styrdokument kan beröra flera sakområden. Chefen för den organisatoriska del som svarar för styrdokumentet ansvarar för att gemensam beredning då sker med andra berörda organisatoriska delar [...] Inför beslut om vissa styrdokument dvs. föreskrifter, policy, strategi och riktlinjer ska som ett led i den gemensamma beredningen förslaget till styrdokument delas. Delningen innebär att mottagaren får ett utkast till styrdokumentet för synpunkter inom en viss tid [...] Chefen för den juridiska avdelningen ansvarar slutligt för utformningen av föreskrifter och riktlinjer.”

Utformningen av styrdokumentet

Det varierar i vilken utsträckning som riktlinjerna beskriver utformningen av styrdokumentet. Något lärosäte har bara en allmän beskrivning av de olika styrdokumentstyperna men saknar helt beskrivning av utformningen. Flera riktlinjer anger att det finns mallar för utformningen av styrdokument och att styrdokumentet ska följa mallarna. I ett par fall hänvisas till mallar utan någon närmare beskrivning av innehållet i mallarna.

I den mån utformningen omnämns i riktlinjerna anges ofta att styrdokumentet ska ha en gemensam utformning med gemensamma uppgifter i inledningen av dokumentet. Exempelvis anger ett lärosäte följande i sina riktlinjer: ”Varje universitetsgemensamt styrdokument ska inledas med obligatoriska basdata såsom t.ex. dokumentets benämning, dokumenttyp [...], beslutsdatum, beslutsfattare, ansvarig förvaltningsenhet, huruvida dokumentet ersätter ett tidigare dokument som därmed upphör att gälla [...] avsedd mall ska användas för korrekt utformning av styrdokumentet”.

Det förekommer att riktlinjerna har krav på en viss utformning utöver ovanstående basdata. Ett lärosäte anger exempelvis att vid ett

återgivande av regler i styrdokument ska en tydlig uppdelning göras mellan nationella och lokala regler.

Ett lärosäte har i sina riktlinjer preciserat ansvaret för utformningen av de två dokumenttyperna föreskrifter och riktlinjer: ”Chefen för juridiska avdelningen ansvarar slutligt för utformningen av föreskrifter och riktlinjer.”

Tillgängliggörande av styrdokument

Samtliga av de undersökta riktlinjerna reglerar frågan om tillgängliggörande av styrdokument. Gemensamt är att det anges *att* styrdokumentet ska publiceras. Däremot varierar graden av uppgifter om *var* och *hur* styrdokumentet ska publiceras. Följande exempel är hämtade från några riktlinjer:

- ”Beslutade styrdokument publiceras på [...] webbplats.”
- ”Endast gällande beslut ska publiceras på Regelverket [...] Beslutet ska återges i fulltext i PDF-format utan underskrift.”
- ”Universitetsgemensamma styrdokument [...] ska samlas och publiceras på universitetets externa webb för att vara tillgängligt för både interna och externa användare och främja god kännedom och efterlevnad. På regelverkswebben ska samtliga giltiga styrdokument finnas tillgängliga [...] Utöver att det fastställda styrdokumentet publiceras på regelverkswebben i pdf-format, ska även basdata och beskrivning publiceras i löptext i anslutning till dokumentet. Som komplement till publicering av dokumentet i pdf-format kan också styrdokumentet, om det är tillgängligt, i sin helhet publiceras i löptext på regelverkswebben. Pdf-versionen av styrdokumentet ska anpassas för sökbarhet och tillgänglighet.”
- ”De ska [...] publiceras på internwebben [...] Ett styrande dokument (bilagan inklusive dokumentklassifikation, inte beslutsdokumentet) ska läggas in på nedanstående webbplats: [...] På denna sida publiceras universitets- och fakultetsövergripande styrdokument – alltså beslut som fattats av styrelse, rektor, universitetsdirektör, fakultetsnämnd eller dekan, och vars syfte är att styra organisationens verksamhet.”

Det är mycket få av de undersökta lärosätena som har reglerat *när* publiceringen ska ske. I ett fall anges dock att ”Beslutade styrdokument ska skyndsamt publiceras på anvisad plats på universitetets webb. I samband med detta ska även styrdokument som upphävs i samband med beslut om nya tas bort från webben (avpubliceras).”

De flesta lärosäten har reglerat frågan om *vem* som har ansvar för publiceringen, t.ex. enhet, handläggare och redaktör. Detaljregleringen av ansvaret varierar dock mycket mellan lärosätena.

Vid ett lärosäte innehåller riktlinjerna en mer utförlig beskrivning av publiceringsansvaret och anslutande frågor. Där beskrivs bl.a. ansvaret för och sammansättningen av redaktionen för regelsamlingen, liksom huvudredaktörens och dokumenthandläggarens ansvar. Det framgår att redaktionen har ett övergripande kvalitetsansvar och samordningsansvar för utvecklingen av den löpande hanteringen av styrdokument liksom för tillhandahållandet av mallar. Huvudredaktören ska enligt riktlinjerna ansvara för publicering av styrdokument beslutade av centrala organ, se till rutiner och mallar samt vara rådgivande vid framtagande och revidering av nya styrdokument. På fakultets- och nämndnivå och för avdelningar som har behörighet att lägga ut styrdokument i regelsamlingen ska dokumenthandläggare utses. De ska ansvara för att dels publicera styrdokument som beslutats på denna nivå, dels se till att regelsamlingen är aktuell och relevant inom sitt område samt att rutiner och mallar med arbetet med styrdokument följs. Detta framgår av riktlinjerna.

Hur arbetar några lärosäten med föreskrifter?

Intervjuer med några lärosäten

Som ett led i genomförandet av regeringsuppdraget har UKÄ hämtat in upplysningar och synpunkter från några lärosäten om deras arbete med föreskrifter och andra styrdokument. Det har skett i form av intervjuer med företrädare för fem lärosäten: Stockholms universitet, Umeå universitet, Karolinska institutet, Örebro universitet och Högskolan i Borås. De intervjuade personerna arbetar med föreskrifter och andra styrdokument på en övergripande nivå inom lärosätena.

Vid intervjuerna har olika aspekter på föreskriftsarbete diskuterats, bland annat deras riktlinjer för styrdokument, hur arbetet med att utfärda föreskrifter bedrivs och hur föreskrifterna tillgängliggörs. Vid intervjuerna har UKÄ och lärosätena även diskuterat hur lärosätenas föreskriftsarbete kan stärkas. Bland annat har intervjupersonerna fått lämna synpunkter på ett första utkast till grundläggande modell för föreskriftsarbete som UKÄ presenterar senare i rapporten (se vidare kapitlet *En grundläggande modell för lärosätenas föreskriftsarbete*).

I det här kapitlet ges kortare sammanfattningar av vad lärosätenas företrädare redogjort för under intervjuerna. De fullständiga minnesanteckningarna finns tillgängliga hos UKÄ.

Stockholms universitet

I Stockholms universitets handläggningsordning för styrdokument anges och definieras de styrdokument som finns vid universitetet: ”strategier”, ”policydokument”, ”planer”, ”regler” och ”handläggningsordningar”, varav ”regler” är den typ av styrdokument där föreskrifter normalt sett förekommer. I handläggningsordningen finns riktlinjer för styrdokumenten och det huvudsakliga innehållet i dem, dvs. hur styrdokument ska byggas upp. Universitetet har en samlings sida på sin webbplats för styrdokumenten: ”Styrdokument-Regelboken”. Styrdokumenten ligger där sorterade i rubriker efter dokumenttyp under respektive ämnesrubrik, t.ex. ”Utbildning”. Handläggningsordningen tillämpas strikt för de centrala styrdokumenten. Men den är skriven på ett generellt sätt och är tänkt att tillämpas på alla typer av beslut om styrdokument, även t.ex. på institutionsnivå.

Styrdokumentet ”regler” är av normerande karaktär och används huvudsakligen när det förekommer ”ska-krav”. Det finns inte en särskild kategori styrdokument som betecknas föreskrifter, även om man talar om

föreskrifter. Men styrdokumentet ”regler” kan också avse annat, t.ex. myndighetens inre förhållanden.

Stockholms universitet gör en uppdelning i nationella och lokala regler i ett och samma styrdokument. Enligt intervjupersonerna ligger det en pedagogisk tanke bakom. Det är en poäng att återge den nationella lagstiftningen och sedan direkt under den ange de lokala reglerna i styrdokumentet. Universitetet har även valt detta tillvägagångssätt för att regelefterlevnaden ska bli högre. Styrdokumentet är uppskattat för att de är begripliga, menar intervjupersonerna.

Handläggningsordningen för styrdokument anger tydligt hur styrdokumentet ska utformas, beslutas och tillgängliggöras. I stort sett alla styrdokument följer en viss inledning och en uppdelning mellan nationella och lokala regler, som framgår av riktlinjer för styrdokument. Vid varje styrdokument ska det också finnas en förstasida med olika fastställda rubriker som t.ex. ”Typ av dokument”, ”Beslutad av”, ”Beslutsdatum”, ”Giltighetstid” och ”Ersätter dokument” samt en ruta med en kort beskrivning av dokumentets syfte. Hittills har det inte funnits någon uttrycklig rubrik med hänvisning till bemyndigandet för föreskrifterna. Men bemyndigandet framgår av texten i styrdokumentet, i det stycke som återger de nationella reglerna som föregår själva föreskriften i fråga. När föreskriften börjar gälla anges i det beslutet där föreskriften fastställs. Men det finns inte ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i styrdokumentet på samma sätt som vanligtvis finns i föreskrifter. Kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner har dock övergångsbestämmelser.

Handläggningsordningen var efterlängtat, uppger intervjupersonerna. Tidigare varierade benämningarna mycket och dokumenten såg väldigt olika ut. Det var nödvändigt att styra upp situationen. Tidigare var det också rörigt på webbplatsen, vilket gjorde det svårt för lärare och studenter att få en uppfattning om vad som gällde. Genom Regelboken tydliggjordes reglerna för lärare och studenter, och det blev lättare för verksamheten att hitta rätt i floran av regeldokument samtidigt som man blev kvitt den versionsproblematik som fanns tidigare.

När det gäller kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner fattas besluten längre ner i organisationen. De har sina egna mallar. I rektors regler fastslås en miniminivå om vad som alltid ska finnas med i dessa dokument. Fakulteterna kan ha beslutat om kompletterande regler men har framför allt mallar för dokumentet. För kurs- och utbildningsplanerna är utformningen också styrd av hur utbildningsdatabasen är uppbyggd.

På webbsidorna ”Styrdokument-Regelboken” publiceras de regler som är fattade på central nivå inom Stockholms universitet. De regler som är delegerade till fakultetsnivå finns på fakulteternas egna webbsidor. Kurs- och utbildningsplaner publiceras i den digitala kurs- och

utbildningskatalogen. Allmänna studieplaner, som beslutas på fakultetsnivå, finns på fakulteternas webbplatser.

I handläggningsordningen anges att beslutade styrdokument ska publiceras skyndsamt. Det finns en huvudredaktör för ”Styrdokument-Regelboken”, på ledningssekretariatet, som stöttar avdelningarna. Webbredaktörerna på förvaltningsavdelningarna ansvarar för att styrdokumentet publiceras, och vid behov avpubliceras, på ett korrekt sätt på Regelboken. Den ansvariga handläggaren kontaktar webbredaktören inför publicering av ett styrdokument. På fakulteterna finns vissa utsedda personer som är ansvariga för publiceringen. Vem som har ansvar för publiceringen framgår också av handläggningsordningen.

Kurs- och utbildningsplaner publiceras i utbildningsdatabasen i samband med fastställandet. De publiceras i den digitala utbildningskatalogen när de är sökbara. Institutionerna har sina egna webbplatser där de lägger ut t.ex. kursplaner. Det är vissa personer som har behörighet att publicera i digitala utbildningskatalogen. Det kan vara samma person som har lagt in uppgifterna i utbildningsdatabasen, men för att få publicera ska det ha fattats ett beslut om behörigheten. Personen ska också ha gått en viss utbildning för att få behörigheten till utbildningsdatabasen.

Datum för tillgängliggörandet av en viss föreskrift på webbplatsen framgår inte. Men beslutsdatum framgår. Beslutade dokument publiceras också med extremt kort fördröjning. I handläggningsordningen anges att publiceringen ska ske ”skyndsamt” men det är svårt att ange att det ska ske inom en viss tid när man inte råder över situationen på andra avdelningar, uppger intervjupersonerna.

När det finns kompletterande regler på fakultetsnivå är det en utmaning för fakulteterna att hinna uppdatera dokumenten så att de följer de centrala reglerna. Universitetet lägger ned mycket arbete på många nivåer för att det ska fungera. Vad gäller aktualitetsgranskningen skickas påminnelser ut från centralt håll till alla förvaltningsavdelningar, bland annat till områdeskanslierna som stöttar fakulteterna. Det är även viktigt med förankringen genom internremissförfarandet innan beslut fattas. Om den inte sker på ett bra sätt blir regelefterlevnaden sämre mot slutet, förklarar intervjupersonerna.

Umeå universitet

Rektor har beslutat om regler för universitetsgemensamma styrdokument, som bland annat behandlar vilka kategorier som lärosätet har. Kategorierna är regel, instruktion, handläggningsordning, plan och policy. Till vardags kallas de samlade styrdokumentet för ”Regelverket”. Reglerna för styrdokumentet anger bland annat vem som ansvarar för styrdokumentet, hur de bereds och publiceras samt de

områden som de ska hänföras till. Fakulteterna får också besluta om egna lokala styrdokument enligt delegationsordningen.

Umeå universitet använder inte begreppet föreskrifter. De faller istället in under kategorin regler. Av de cirka 250 universitetsgemensamma styrdokumenterna bedöms cirka 10 innehålla föreskrifter som utfärdats enligt bemyndigande. De beslutas antingen av styrelsen eller av rektor. Fakulteternas lokala styrdokument bedöms inte innehålla föreskrifter.

Det ska alltid finnas en ansvarig enhet för styrdokumentet. Det ska också publiceras på universitetets regelverkswebb. Vid en granskning såg internrevisionen positivt på verksamheten och ansåg att den var välfungerande. Det är bra att styrdokumenterna är samlade på en webbsida, ansåg internrevisionen. Universitetet försöker att inte överreglera genom styrdokumenterna, utan hålla dem mer generella. Fakultetsnämnderna kan sedan specificera mer vad som gäller vid deras fakulteter. Fakulteterna har inga egna riktlinjer för sina styrdokument.

Ansvarig handläggare och ansvarig enhet ska under beredningsprocessen se till att förslaget till styrdokument följer nationella regler, oavsett om det gäller föreskrifter som utfärdas enligt bemyndigande eller inte. Det sker också i de flesta fall en internremiss inom universitetet av förslag till styrdokument. När det gäller själva utformningen av styrdokument anges i riktlinjerna att planeringsenheten ska ta fram en mall.

Enligt mallen ska varje nytt styrdokument ha ett försättsblad med en ruta med s.k. basdata. Rutan ska innehålla uppgift om beslutsfattare, beslutsdatum, diarienummer, giltighetstid, vilket annat styrdokument som ersätts med det nya styrdokumentet, vilket område och vilken kategori som styrdokumentet faller inom. Varje styrdokument inleds sedan med en kortfattad beskrivning, som också återanvänds på webben. Sedan kommer en bakgrund, som bl.a. beskriver eventuella perspektiv som kan vara relevanta för styrdokumentet. I övrigt är det friare hur styrdokumenterna kan utformas. Akademisekreteraren vid Umeå universitet fungerar som gatekeeper för styrdokumenterna dels innan förslaget till styrdokumentet går ut på internremiss, dels innan det skickas till rektor för beslut.

I reglerna för universitetsgemensamma styrdokument finns regler om publicering. De innebär att alla giltiga styrdokument ska vara publicerade i Regelverket på den externa webbplatsen. Det sker i form av pdf-dokument tillsammans med basdata och styrdokumentets beskrivning, som gör styrdokumentet sökbar på webben. Respektive enhet ansvarar för att publiceringen sker på webben. Datum för tillgängliggörandet av en viss föreskrift på webbplatsen framgår inte.

Umeå universitet har särskilda regler för arbetet med kurs- och utbildningsplaner. Genom reglerna styrs arbetet upp, bland annat när det gäller planernas innehåll. Kurs- och utbildningsplaner administreras sedan genom det s.k. SELMA-systemet. Planerna publiceras på en

speciell webbsida, ”Kurs- och utbildningsplanesök”, där studenter och andra kan ta del av dem. Äldre planer kan sökas fram i ett webbarkiv. Rektor har delegerat till fakultetsnämnderna att fatta beslut om planerna. Fakultetsnämnderna får delegera vidare beslutanderätten för kursplanerna.

När det gäller utmaningar anser intervjupersonerna att det alltid innebär ett arbete med att hålla webben uppdaterad och att ta bort styrdokument som inte längre gäller. Universitetet har inget särskilt systemstöd för Regelverket liknande SELMA, utan webbsidorna sköts manuellt. Hanteringen av kurs- och utbildningsplaner är mer automatiserad genom SELMA.

Karolinska institutet

Karolinska institutet (KI) har riktlinjer för styrdokument som gäller från 2019. Där beskrivs sex olika dokumenttyper: ”föreskrifter”, ”riktlinjer”, ”policy”, ”strategier”, ”handlingsplaner” och ”anvisningar”. I riktlinjerna anges hur styrdokumentet ska tas fram, utformas och implementeras. Likaså beskrivs hur de ska förankras inom myndigheten och publiceras. Riktlinjerna omfattar samtliga styrdokument förutom kurs- och utbildningsplaner. Kurs- och utbildningsplanerna nämns inte i riktlinjerna för styrdokument.

KI använder beteckningen ”föreskrifter” på föreskrifterna. Tidigare kallades de ”regler” men fr.o.m. 2019 används ”föreskrifter”. Anledningen till att KI övergick till ”föreskrifter” var att man ville tydliggöra att de är bindande och att de ska följas. KI definierar de olika dokumenttyperna i riktlinjerna. Föreskrifter definieras som bindande och att de anger konkret och ofta detaljerat vad som gäller inom ett visst område eller en viss fråga. Föreskrifterna gäller tills vidare om inget annat anges.

Även framtagandet av styrdokument är reglerat i riktlinjerna och tar upp bland annat gemensam beredning, delning och implementering samt diarieföring. Av riktlinjerna framgår också att man ska använda de mallar som finns vid utformningen av styrdokumentet. Det anges att det ska finnas en informationsruta och vad som ska stå i rutan, bl.a. vilken avdelning eller enhet som ansvarar för att förvalta dokumentet, om det gäller tills vidare eller är tidsbegränsat och vilka styrdokument som är kopplade till varandra. Även en förklaring av dokumenttypen ska anges, t.ex. för en föreskrift att den är bindande. Syftet med styrdokumentet och till vem innehållet riktar sig ska också framgå. KI:s riktlinjer anger inte att ikraftträdandetidpunkt ska anges i informationsrutan, men även om det inte är reglerat är det något som juristerna brukar titta på och som ska anges i rutan.

Beslutanderätten för föreskrifter är inte delegerad längre ned i organisationen än rektor. När det gäller kursplaner är det

utbildningsnämnder och programnämnder som beslutar om planerna. Kommittén för utbildning på grundnivå och avancerad nivå har delegation att fastställa och revidera utbildningsplaner.

Arbetet med föreskrifter som inte är kurs- och utbildningsplaner skiljer sig åt och ser ganska annorlunda ut jämfört med arbetet med planerna. Beroende på vad frågan gäller kan det antingen vara en arbetsgrupp eller en handläggare som tar fram ett förslag som därefter diskuteras och fastställs enligt delegationsordningen. Det finns alltid en ansvarig handläggare som håller ihop helheten. Föreskrifter passerar alltid chefsjuristen som ansvarar för den slutliga utformningen. En av punkterna är att kontrollera bemyndigandefrågan, dvs. att föreskriften täcks av bemyndigandet samt att det finns angivet i föreskriften. I riktlinjerna anges dock inte något uttryckligen om bemyndigande. Det händer ofta att man kontaktar juridiska enheten redan i det inledande skedet, när man konstaterat att ett styrdokument behöver tas fram.

När det gäller kurs- och utbildningsplaner sker mycket av det praktiska arbetet i samarbete med central förvaltning och de nämnder som beslutar kursplaner och tar fram förslagen till utbildningsplaner. Det fattas cirka 700 kursplanebeslut per år. När det gäller mallarna för planerna är det systemstyr. Det går bara att fylla i systemets rutor på ett visst sätt och mallen måste följas. Det finns en databas för samtliga kurs- och utbildningsplaner. Arbetet med planerna sker helt via systemet ända fram till publicering, som också sker genom systemet. Man kan styra behörigheterna så att rätt personer gör rätt saker och man kan låsa dokumenten i systemet i olika skeden som skydd mot obehöriga ändringar. Det är ett bra systemstöd både för att hantera besluten och beredningen av dem. En fördel är att man också kan vara flera personer som kan gå in i systemet och göra saker åt varandra, uppger intervjupersonerna.

Av KI:s riktlinjer för styrdokument framgår att samtliga styrdokument ska delges berörda snarast efter beslut och publiceras på KI:s interna webbplats. När det gäller den typen av information är dock den interna webbplatsen även tillgänglig externt. Det är ansvarig handläggare som ansvarar för att styrdokumentet publiceras på webbplatsen. Alla har dock inte möjlighet att själv publicera och då får man be den som har behörighet. Det är specifika personer på respektive avdelning som har behörighet att publicera föreskrifter och andra styrdokument, uppger intervjupersonerna.

När det gäller kurs- och utbildningsplaner ska ett beslutsdatum läggas in i systemet så snart beslutet om planen är justerat. När det är inlagt publiceras planen och är tillgänglig externt. I de allra flesta fall är det bara ansvarig handläggare som har den möjligheten, det är styrt med behörigheter i systemet.

Datumet för publiceringen (tillgängliggörandet) av föreskrifterna framgår inte på webbsidorna. För kurs- och utbildningsplanerna är det visserligen möjligt att i efterhand spåra när de publicerades, men det framgår inte på webbplatsen utan är en funktion inne i systemet. I övrigt framgår endast att själva webbsidan har redigerats, men inte på vilket sätt.

Tillgängliggörandet av kurs- och utbildningsplanerna fungerar tryggt och säkert när det gäller t.ex. behörighetsfrågor, eftersom processen styrs mycket av system och av tilldelade behörigheter, anser intervjupersonerna. När man har ett systemstöd är det lätt att följa upp vad som skett och vem som varit involverad, om något blir fel.

När det gäller webbpresentationen av kurs- och utbildningsplanerna finns dels en sökfunktion, dels olika länkar. Söksidan på webben är kopplad till kurs- och utbildningsdatabasen. Där finns också alla gamla versioner av planerna. Studenterna kan nå planerna via kurs- och programwebbar som länkar till den senaste versionen.. Kurs- och utbildningsplaner presenteras separat från övriga styrdokument. Det finns inte någon koppling eller hänvisning till övriga styrdokument från dessa sidor.

När det gäller webbpresentationen av andra föreskrifter än kurs- och utbildningsplaner finns det en särskild webbsida som heter ”Föreskrifter, riktlinjer och anvisningar”. Där är föreskrifter och andra styrdokument samlade och tematiskt ordnade under olika rubriker, t.ex. ”Forskning”, ”Organisation och övergripande frågor” och ”Utbildning på grundnivå och avancerad nivå”. Under de tematiska rubrikerna på sidan ligger de olika styrdokumenten blandade. Ibland kommer man direkt till pdf-filen med styrdokumentet i fråga, ibland kommer man till ytterligare en sida där man får klicka sig fram till de olika styrdokumenten. Flera av de föreskrifter som finns betecknas dock som ”Regler”, vilket beror på att dessa ännu inte reviderats utan behållit den tidigare beteckningen. Det finns inte någon struktur för att hitta enbart föreskrifterna inom ett visst område. Styrdokumenten är inte sorterade efter dokumenttyper. Det finns ingen sökfunktion för föreskrifter på samma sätt som för t.ex. kurs- och utbildningsplaner, så det går inte att exempelvis söka fram samtliga föreskrifter eller få en samlad bild av dem. Webbplatsen är dock under omarbeting och på väg att förändras.

Riktlinjerna för styrdokument är väldigt bra att ha, anser intervjupersonerna. Riktlinjerna har ökat medvetenheten om skillnaderna mellan olika typer av dokument och att man funderar på *vad* man behöver reglera, *om* man behöver reglera det och i så fall *hur*. Intervjupersonerna anser att en generell utmaning med styrdokument är att man gärna vill reglera väldigt mycket. Det är dock viktigt att komma fram till *vad* det är man behöver reglera och vad som *inte* behöver regleras. Det är också viktigt att ta fram tydliga styrdokument och inte blanda olika typer av information i ett och samma dokument, något som

man annars gärna lockas göra eftersom det blir enklare att ha med allt i samma dokument, menar intervjupersonerna.

En utmaning som KI har när det gäller andra föreskrifter än kurs- och utbildningsplaner gäller engelskan. KI fattar beslut på svenska, men det är många som inte förstår svenska vid lärosätet. Styrdokumenten behöver översättas och tillgängliggöras även på engelska, vilket innebär att det krävs en framförhållning som påverkar planeringen och processen, uppger intervjupersonerna.

Örebro universitet

Örebro universitet har riktlinjer för sina styrdokument. Universitetet genomförde ett större arbete 2014–2015 då man såg över alla styrdokument. Det gjordes för att styrdokumenten skulle finnas bättre tillgängliga både internt och externt. Universitetet tog också fram en särskild förteckning där föreskrifterna samlades samt riktlinjer för hur styrdokumenten ska hanteras. En redaktionsgrupp tillsattes också med ansvar att kontinuerligt se över regelverket. Styrdokumenten publiceras internt och externt på webbplatsen. Redaktionsgruppen ger råd och stöd när nya styrdokument tas fram, bl.a. så att dokumenten får en enhetlig benämning.

Universitetets riktlinjer använder begreppet föreskrifter på vissa typer av styrdokument. Riktlinjerna beskriver föreskrifter och anger att de ska tillgängliggöras för allmänheten. Även bemyndigandet ska anges i föreskrifterna. Föreskrifterna ska publiceras på lärosätets externa och interna webbsidor. Det finns även generella regler för alla styrdokument, som anger att dokumenten ska innehålla uppgifter om t.ex. beslutsdatum och diarienummer.

Arbetet i en stor och decentraliserad organisation med olika beslutsfattare är en utmaning, anser intervjupersonerna. Ett exempel är kursplanerna, som fastställs ute på institutionerna. Det är ett stort material att hantera. Det gäller att hela tiden göra en kontinuerlig översyn. Arbetet med styrdokument blir svårare att hålla ihop i en decentraliserad organisation, men innehållet i styrdokumenten blir bättre. Verksamheterna har också bättre koll på när innehållet behöver uppdateras.

Örebro universitet arbetar på samma sätt oavsett om det gäller föreskrifter eller andra dokument. I regel tillsätts en arbetsgrupp som tar fram förslag. Förslagen går ofta ut på remiss inom lärosätet. Ofta vill man också att förslagen passerar den rådgivande redaktionsgruppen, bl.a. med tanke på benämningen av styrdokumenten (redaktionsgruppen består bl.a. av en jurist). Men det är inte formaliserat i riktlinjerna. Själva kontrollen av föreskrifterna är inte heller formaliserad i riktlinjerna, utan det ligger mycket ansvar på dem som har fått en delegation att själva kontakta jurister vid behov.

När det gäller kurs- och utbildningsplaner finns mycket stöddokument som kan användas. Det finns också personal som är kopplade till arbetet och som kan ge hjälp, så att kraven på planerna uppfylls. Exempelvis granskar utbildningsledarna planerna, så att de uppfyller krav på innehåll och formalia. Vid övergripande översyner upptäcks ibland saker som måste rättas till.

De generella riktlinjerna om vad styrdokument ska innehålla täcker även föreskrifter, t.ex. om beslutsdatum. När det gäller föreskrifter anges t.ex. att de ska innehålla bemyndigande. Universitetet har även riktlinjer och mallar m.m. om kursplaner.

Örebro universitet har publicerat en regelsamling på den externa webbplatsen, där reglerna är ordnade tematiskt. Men föreskrifterna finns även förtecknade på en särskild sida på webbplatsen. Det framgår av riktlinjerna att föreskrifterna ska tillgängliggöras externt och internt.

När det gäller vem som publicerar själva styrdokumentet ser det lite olika ut. Några personer skickar styrdokumentet till kommunikationsavdelningen för publicering. Hos ledningsstaben är det vissa personer som publicerar dokument och beslut. När det gäller föreskrifter är det dock kommunikationsavdelningen som har behörighet att lägga ut dokumenten på regelsamlingens webbsida. På styrdokumentet anges beslutsdatum, men inte när de tillgängliggjorts på webbplatsen. Beslut läggs dock ut när de har fattats. Intervjupersonerna anser att det har fungerat rätt bra med tillgängliggörandet på webbplatsen, men det är en utmaning att hålla alla dokument uppdaterade och enhetliga. Direktivet om tillgänglighet (funktionalitet) för personer med funktionshinder är dock svårt att hantera för hela högskolesektorn, menar intervjupersonerna.

Högskolan i Borås

Högskolan i Borås har riktlinjer för den generella utformningen av sina styrdokument. De avser flera olika typer av styrdokument, där bland annat föreskrifter ingår. Även om riktlinjerna använder uttrycket ”föreskrifter” ställs inga krav på att uttrycket anges i de styrdokument som beslutats. Riktlinjerna utgår från en indelning av styrdokumenterna utifrån kriterierna ”ska”, ”bör” och ”kan”. Utgångspunkten är att högskolan inte ska använda föreskriftsformen i första hand. I stället ska det undersökas om frågorna går att hantera i någon annan form.

En stor del av styrdokumenterna, förutom kurs- och utbildningsplaner, hanteras inom verksamhetsstödet (administrationen), som ligger under högskolans förvaltningschef. Få föreskrifter beslutas av andra än rektor eller förvaltningschefen. Högskolan har tagit fram en intern handläggarhandbok för att stödja handläggarna vid beredningen av ärenden och hur man navigerar i den interna strukturen. Generellt sett ligger det idag på den enskilda handläggaren att kontrollera att lärosätets

föreskrifter beslutas inom ramen för gällande bemyndigande. Är handläggaren osäker finns alltid möjlighet att konsultera högskolans jurist. Det finns även en tradition vid högskolan att söka stöd och vägledning i t.ex. olika nätverk av handläggare.

Högskolan har regler om att styrdokument ska publiceras på sidan med styrdokument. Det är en samlingssida på webbplatsen för samtliga styrdokument utom kurs- och utbildningsplaner. Den är tillgänglig externt, men man behöver söka sig in en bit på webbplatsen för att hitta den. När det gäller ansvaret för publiceringen av föreskrifterna ligger detta i stor utsträckning på de enskilda handläggarna. Högskolans föreskrifter ska publiceras när beslutet har fattats. Datum när en föreskrift har gjorts tillgänglig framgår inte på webbplatsen, utan enbart besluts- och ikraftträdandedatum. Högskolan har sidansvariga som ska säkerställa att det som visas på webbsidan är korrekt. Varje gång en sidansvarig ändrar något på en webbsida ändras redigeringsdatumet längst ned på sidan, men det framgår inte vilken ändring som har gjorts.

Högskolan i Borås har även riktlinjer för kurs- och utbildningsplaner. De arbetar även med enhetliga mallar och system, så att samtliga planer får en likartad form. Intervjupersonerna anser att det finns en relativt bra miniminivå i högskolesektorn när det gäller kurs- och utbildningsplaner, eftersom planerna beskrivs i högskoleförordningen och dessutom behandlas i SUHF:s rekommendationer. För kurs- och utbildningsplaner har högskolan en tydlig bevakning av att bestämmelserna följs. Det pågår också ett ständigt förbättrings- och förändringsarbete planerna, bland annat utifrån kursvärderingar. En förändring av bestämmelserna för kursplaner kan få stora följdverkningar för samtliga kurser vid högskolan.

Kurs- och utbildningsplanerna har sin egen portal med kopplingar till bland annat UHR:s webbplats antagning.se. I högskolans riktlinjer för kurs- och utbildningsplaner tydliggörs att planerna ska publiceras, men inte var de ska publiceras. Riktlinjerna reglerar även tidsaspekter kopplade till publicering, för att säkerställa en god tidsmässig framförhållning. Högskolan har ett system som innebär att en student inte kan söka en kurs om inte kursplanen fastställts i god tid. Det innebär en press på lärosätet att fastställa planerna i god tid.

Intervjupersonerna anser att det är en utmaning att arbeta med styrande föreskrifter för den undervisande personalen, som inte definierar sig som statstjänstemän i första hand. En annan utmaning är säkerställa att styrdokumenterna uppdateras på ett korrekt sätt, särskilt med hänsyn till att högskolan har decentraliserat tillgänglighörandet av föreskrifterna. En ytterligare utmaning är att högskolan på webbplatsen har dokument med information om regelverket som blandas med styrdokument som är föreskrifter. Föreskrifterna behöver fungera tillsammans med informationen på ett bra sätt så att de blir begripliga. Det är tveksamt hur mycket det skulle hjälpa att lägga upp en omfattande sida på

webbplatsen med enbart föreskrifter. Kommunikationen om föreskrifterna är viktig, framhåller intervjupersonerna.

UKÄ:s reflektioner

Lärosätenas riktlinjer för styrdokument

Inledande synpunkter

UKÄ:s intervjuer visar att flera lärosäten har positiva erfarenheter av riktlinjerna för sina styrdokument. Riktlinjerna har ofta tillkommit som ett led i arbetet med att strukturera och renodla styrdokumenterna för att få en mer enhetlig hantering vid lärosätet. Arbetet kan även ha gällt hur styrdokumenterna presenteras på lärosätets webbplats. Några lärosäten har lyft fram att riktlinjerna är ett bra verktyg för att skapa en ökad medvetenhet om styrdokumenterna och när en viss reglering behövs. Flera lärosäten har samtidigt framhållit att riktlinjerna är under revidering eller behöver uppdateras.

UKÄ konstaterar att det finns stora skillnader mellan lärosätenas riktlinjer i flera avseenden, bland annat när det gäller dokumenttyper. UKÄ har normalt inga synpunkter på vad lärosätena kallar sina olika styrdokument och hur de bör utformas. Men bland lärosätenas olika styrdokument finns även föreskrifter i regeringsformens mening. Som framgår av kapitlet *UKÄ:s utgångspunkter* skiljer sig föreskrifter i vissa viktiga avseenden från övriga styrdokument vid ett lärosäte. Mot den bakgrunden redovisar UKÄ i det här kapitlet sina reflektioner när det gäller några aspekter av riktlinjerna.

Vad ska föreskrifter kallas?

Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Det anges uttryckligen i 8 kap. 1 § regeringsformen att föreskrifter kan meddelas av andra myndigheter än regeringen, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. Den myndighet som har ett bemyndigande att besluta om föreskrifter på ett visst område och ser ett behov av att reglera en fråga så att regeln är bindande, måste alltså reglera frågan i föreskriftsform och kan inte använda sig av allmänna råd eller andra former av råd eller rekommendationer. Vidare anges i 18 b § författningssamlingsförordningen att när en myndighet under regeringen beslutar om en författning ska rubriken till den bl.a. innehålla ordet ”föreskrifter”. Beteckningen ”föreskrift” är alltså ett begrepp som används och reserveras för det som är föreskrifter, dvs. regler som är bindande och gäller generellt.

UKÄ ser positivt på att det skett en renodling av styrdokumenterna vid flera lärosäten. Det har inneburit att även den dokumenttyp som

motsvarar föreskrifter har fått en tydligare form genom att det i riktlinjerna t.ex. angetts att de karakteriseras av ”ska-krav” och är bindande.

UKÄ anser dock att lärosätena behöver genomföra ytterligare åtgärder för att tydliggöra föreskrifterna och deras speciella rättsliga status, bland annat genom korrekt och enhetlig beteckning. Statliga universitet och högskolor är myndigheter. Allmänheten bör kunna utgå från att lärosätena följer den författningsenliga beteckningen för myndigheters föreskrifter när de tar del av styrdokument på lärosätenas webbplatser. Den omständigheten att lärosätena i dagsläget har olika beteckningar för sina föreskrifter är därför otillfredsställande, såväl av insynsskäl som av rättssäkerhetsskäl.

Renodling

Föreskrifter innehåller primärt rättsregler och inte annan information. De skiljer sig därmed innehållsmässigt från övriga styrdokument, t.ex. icke bindande rekommendationer eller riktlinjer. Eftersom att de har en annan rättslig karaktär än andra typer av styrdokument anser UKÄ att föreskrifter inte bör slås samman med andra styrdokument och blandas i ett och samma dokument. Av UKÄ:s undersökning och intervjuer framgår att sådana ”mixade” dokument eller dokument med blandat innehåll kan förekomma i viss utsträckning vid lärosätena. Även om det finns en strävan hos lärosätena att renodla styrdokumentet och undvika ”mixade” dokument, verkar några riktlinjer ge en möjlighet till mixade dokument i vissa fall. Det är olämpligt när det gäller föreskrifter.

Av kartläggningen och intervjuerna framgår att det även kan förekomma annan information i styrdokumentet. Ett lärosäte har i sina riktlinjer angett att en uppdelning ska ske mellan nationella och lokala regler i styrdokumentet, av pedagogiska skäl. När det gäller lärosätenas föreskrifter kan dock en sådan struktur innebära en otydlighet om vari de rättsregler består som utgör själva föreskriften. UKÄ har förståelse för att innehållet i föreskrifterna även kan behöva presenteras på ett pedagogiskt och informativt sätt. Men det får ske på andra sätt, t.ex. genom särskilda informationssidor eller handböcker på webben.

Uppgift om bemyndigande

Enligt 8 kap. 1 § regeringsformen kan föreskrifter, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen. Av 18 b § författningssamlingsförordningen framgår att i ingressen till författningen ska uppgift lämnas om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig.

Till skillnad från övriga styrdokument behöver föreskrifter förses med en hänvisning till det bemyndigande i lag eller förordning som de grundar sig på så att det blir tydligt vilket författningsstöd som finns för

rättsreglerna. Av kartläggningen och intervjuerna framgår att endast ett lärosäte har reglerat i sina riktlinjer att föreskrifter ska innehålla en hänvisning till bemyndigandet. Ett par lärosäten har visserligen hänvisningar till bemyndigande i sina föreskrifter, men det saknas en reglering om detta i lärosätenas riktlinjer för styrdokument.

Enligt regeringsformen krävs ett bemyndigande från riksdagen eller regeringen för att universitet och högskolor ska kunna meddela föreskrifter. UKÄ anser att det är problematiskt att en tydlig majoritet av de undersökta lärosätena saknar hänvisningar till bemyndigande i sina föreskrifter och att lärosätena dessutom saknar en reglering av den frågan i sina riktlinjer. Det är svårt för en läsare att härleda den rättsliga grunden för lärosätets föreskrifter om föreskrifterna saknar uppgift om bemyndigande.

Ikraftträdande

En omständighet som utmärker föreskrifter är att de även innehåller bestämmelser om när de börjar gälla. Den principen framgår av 13 § kungörandelagen som anger att det av en författning ska framgå när den träder i kraft.

Av kartläggningen och intervjuerna framgår att bestämmelser om ikraftträdande inte alltid anges i lärosätenas föreskrifter. Vidare varierar det sätt på vilket ikraftträdandebestämmelser, eller motsvarigheten till dessa, formuleras. Frågan om bestämmelser för ikraftträdande tas också mycket sällan upp i lärosätenas riktlinjer. Något lärosäte har uppgett att datum för ikraftträdande är något som kontrolleras av juristerna när de tar fram föreskrifter, även om detta inte framgår av riktlinjerna.

UKÄ anser att det är en brist ur rättssäkerhetssynpunkt att de flesta riktlinjer saknar en tydlig reglering av frågan om tidpunkten för ikraftträdande. Angivande av tidpunkten för ikraftträdande är en avgörande omständighet för att föreskrifterna ska börja gälla och kunna tillämpas. Det är också av grundläggande betydelse att studenter och allmänhet kan få kännedom om ikraftträdandetidpunkten, så att de kan förbereda sig för de nya föreskrifterna. En förutsättning för detta är att tidpunkten tydligt framgår av föreskrifterna.

I ett lärosätes riktlinjer finns formuleringar som innebär att ”tillfälliga undantag” kan medges utan att föreskriften i sig ändras. UKÄ vill i detta sammanhang påpeka att en föreskrift gäller tills den uttryckligen upphävs eller ändras. En myndighet får inte heller i ett enskilt fall besluta om undantag från det som den själv har meddelat föreskrifter om, om inte myndigheten har gett sig en sådan rätt genom en särskild regel i föreskrifterna.²

² Jfr Rättssäker examination (4 uppl. 2020) s. 62, med vidare hänvisningar.

Tillgängliggörande

Föreskrifter måste också göras tillgängliga för allmänheten. Starka rättssäkerhetsskäl gör sig gällande inom detta område. Det är grundläggande att föreskrifter görs tillgängliga i god tid innan de träder i kraft. Allmänheten måste få kännedom om och ha möjlighet att förbereda sig innan föreskrifterna börjar gälla. Men det behöver också framgå *när* föreskrifterna gjorts tillgängliga. En uppgift om datum för tillgängliggörandet innebär ett visst skydd mot att föreskrifterna tillgängliggörs efter tidpunkten för ikraftträdande och därmed riskerar att få retroaktiv verkan.

Även författningssamlingsförordningen har dessa utgångspunkter. Av 22 § författningssamlingsförordningen framgår t.ex. att en författning som kungörs i en tryckt författningssamling om möjligt ska ges ut så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft. Vid tillgängliggörande genom publicering eller tryckning ska det också framgå på författningen vilken dag den publicerats eller tryckts, enligt 20 § författningssamlingsförordningen

Av kartläggningen och intervjuerna framgår att inget lärosäte har reglerat att datum för tillgängliggörande, dvs. publiceringsdagen, ska anges och inte heller att föreskrifterna ska publiceras i god tid före ikraftträdandet. Ett lärosäte har dock angett i sina riktlinjer att publicering ska ske ”skyndsamt”, men samtidigt uppgett att det är svårt att ange att publicering ska ske inom en viss tid när man inte råder över situationen på andra avdelningar.

På lärosätenas webbplatser saknas i regel datum för tillgängliggörande av de föreskrifter som publiceras där. I intervjuerna har flera lärosäten uppgett att när det sker en redigering på styrdokumentets webbsida görs även en automatisk uppdatering av datumet på webbsida. UKÄ noterar dock att ett lärosäte har informationsrutor för styrdokumentet som inkluderat texten ”Expedierat/publicerat på webben” där datumet framgår. På ett annat ställe i rutan anges beslutsdatum respektive ikraftträdandedatum.

Enligt UKÄ:s uppfattning är det en brist att det saknas uppgifter om föreskrifternas publiceringsdatum på webbplatserna. Samtidigt konstaterar UKÄ att flera av de intervjuade lärosätena har uttryckt en osäkerhet och önskemål om stöd när det gäller att särskilja mellan föreskrifters datum för beslut, tillgängliggörande och ikraftträdande samt deras olika juridiska innebörd.

Webbplatsernas utformning

Lärosätenas sidor med styrdokument

UKÄ anser att det är positivt att lärosätena har samlingssidor för sina styrdokument, även om samlingssidornas namn kan variera mellan lärosätena. Men när de ligger på den del av webbplatsen som främst riktar sig till medarbetare och anställda blir det svårare för studenter och allmänhet att hitta dem.

Ur ett rättssäkerhets- och insynsperspektiv är det viktigt att studenter och allmänhet enkelt kan ta del av lärosätenas föreskrifter och andra styrdokument. UKÄ kan dock konstatera att det ofta är svårt för en besökare på webbplatserna att hitta lärosätenas föreskrifter inom olika områden. Även om den övergripande strukturen på webbplatserna i regel är relativt likartad, med en tematisk indelning av styrdokument, skiljer sig ofta den underliggande strukturen mellan lärosätena. Om man klickar på en tematisk rubrik nås man i de flesta fall av olika typer av styrdokument som är blandade utan inbördes ordning. Styrdokumentet är sällan tydligt uppdelade efter dokumenttyp. Som UKÄ påpekat tidigare använder också lärosätena sinsemellan olika beteckningar på sina föreskrifter, vilket förstås ytterligare försvårar en sökning efter föreskrifter.

UKÄ har inte undersökt om det förekommer föreskrifter som har beslutats på lägre nivåer inom lärosätena (motsvarande områdes- eller institutionsnivåer). UKÄ:s uppföljning indikerar dock att det även kan finnas sådana föreskrifter. Om det förekommer föreskrifter som är beslutade på lägre nivåer är det förstås angeläget att också dessa föreskrifter är överskådligt presenterade och enkla att nå inom den struktur för styrdokumentet som finns på webbplatsen. En sådan enhetlig struktur som även inkluderar lägre nivåer förekommer inte i dag. Enligt UKÄ:s uppfattning är det bekymmersamt att en besökare inte kan vara säker på att hitta samtliga föreskrifter på webbplatsen.

UKÄ konstaterar att kurs- och utbildningsplaner, som också är föreskrifter, över huvud taget inte nämns på lärosätenas styrdokumentsidor, med något enstaka undantag. Det riskerar att skapa oklarheter om planernas rättsliga status.

Av kartläggningen och intervjuerna framgår också att det är mycket få lärosäten som har en anpassad sökfunktion i anslutning till styrdokumentsidan med t.ex. filtreringsmöjligheter för styrdokument. De flesta har i stället endast en allmän sökfunktion för hela webbplatsen, vilket gör att det är svårt att söka fram specifika föreskrifter eller föreskrifter för ett område om man inte känner till deras exakta titel.

Kartläggningen visar också att lärosätenas riktlinjer för styrdokument i de flesta fall finns tillgängliga som länkar på sidorna för styrdokument,

ibland med en separat text som förklarar syftet med riktlinjerna. En länk till riktlinjerna finns normalt också under de tematiska indelningarna av styrdokumentet, t.ex. under rubriken ”Organisation” (motsvarande). UKÄ ser positivt på att lärosätena tillgängliggör riktlinjerna på detta sätt. Det ger bättre förutsättningar för besökare på webbplatsen att orientera sig bland de olika typerna av styrdokument.

Webbsidor med studentanpassad information

Målgruppsanpassade sidor för studenter med information om t.ex. examination eller rättigheter och skyldigheter fyller en viktig funktion. Webbplatsernas struktur, med särskilda ingångssidor för studenter respektive medarbetare och där styrdokumentsidan regelmässigt finns på medarbetarbetarwebben, kan dock göra styrdokumentet mer svåråtkomliga för studenterna.

UKÄ anser att det är otillfredsställande att studentsidorna sällan tydliggör var studenterna kan hitta lärosätets samtliga styrdokument. Studenterna bör tillförsäkras en möjlighet att få en helhetsbild av bestämmelserna vid lärosätet. Målgruppsanpassade sidor bör inte hindra att studenterna även får information om var samtliga föreskrifter finns tillgängliga på webbplatsen.

Kurs- och utbildningsplaner

Lärosätena ger ofta bra information om kurs- och utbildningsplaner på webbplatserna. De flesta lärosäten har fogat de aktuella kurs- och utbildningsplanerna i anslutning till presentationen av de olika fristående kurserna respektive utbildningsprogrammen. UKÄ ser positivt på detta.

Programkursernas kursplaner är mer sällan tillgängliga i anslutning till presentationerna av programkurserna, även om det är möjligt att söka fram planerna i det sökfält som finns på webbplatsen. Ett lärosäte har dock fogat en länk till både de aktuella kursplanerna och till planarkivet i anslutning till presentationen av varje programkurs. UKÄ anser att det är bra exempel på hur även programkursernas kursplaner kan göras mer lättåtkomliga för studenterna.

Även äldre kurs- och utbildningsplaner är i de flesta fall åtkomliga på webbplatserna i anslutning till de aktuella kurs- och utbildningsplanerna för fristående kurser och utbildningsprogram. Det kan ske antingen genom en länk direkt till de äldre versionerna eller genom en sökbar databas med samtliga kurs- och utbildningsplaner, ofta kallad ”planarkivet”. En sökning i planarkivet kan oftast göras med olika filtreringsmöjligheter, t.ex. institution, utbildningsnivå eller ämne. Det varierar visserligen på vilket sätt och i vilken omfattning som lärosätena tydliggör planarkivet för studenterna. Men UKÄ ser positivt på att lärosätena även gör äldre planer tillgängliga för studenterna,

Lärosätenas generella styrdokumentsidor nämner mycket sällan kurs- och utbildningsplanerna. Kurs- och utbildningsplaner tydliggörs även relativt sällan på de studentspecifika informationssidorna om t.ex. examination eller studenternas rättigheter och skyldigheter, trots att planerna är viktiga för studenternas rättssäkerhet. Ett lärosäte ger dock följande information på sidan som informerar om studenters rättigheter och skyldigheter: ”Andra viktiga dokument att känna till är dina kurs- och utbildningsplaner. Dessa innehåller föreskrifter som ska tillämpas på en kurs eller inom ett program. De får inte frångås utan ska tillämpas förutsägbart och effektivt.”. Ett annat lärosäte ger följande information på webbsidan om examination under rubriken ”Examinationsform”: ”Av kursplanen framgår formerna för bedömning av studenternas prestationer, dvs. examinationsformen. Kursplanen hittar du på kurswebben eller i kursplanearkivet.” UKÄ anser att det är två exempel på hur lärosätena på ett enkelt sätt kan tydliggöra kurs- och utbildningsplanernas betydelse på informationssidor som vänder sig till studenter.

Sammanfattande slutsatser

Regeringen har gett UKÄ i uppdrag att följa upp universitetets och högskolors arbete med att utfärda föreskrifter. Enligt uppdraget ska uppföljningen göras i syfte att stärka lärosätenas arbete, särskilt i fråga om hur och var föreskrifterna görs tillgängliga.

UKÄ har i den här rapporten redovisat resultatet av uppföljningen. UKÄ har också redovisat några reflektioner över resultatet av uppföljningen. Reflektionerna har redovisats med syftet att de ska kunna vara till nytta för lärosätena i deras arbete med föreskrifter.

UKÄ konstaterar att de lärosäten som ingått i kartläggningen eller deltagit i intervjuerna arbetar systematiskt med sina styrdokument, bland annat för att få en mer enhetlig struktur på styrdokumentet. UKÄ ser positivt på det arbete som bedrivs vid lärosätena inom området. Men UKÄ anser ändå att arbetet med föreskrifter kan förbättras ytterligare. Föreskrifter har en särskild karaktär som skiljer dem rättsligt från andra styrdokument. Lärosätena behöver därför förtydliga vissa aspekter av föreskrifterna och även utveckla hur föreskrifterna tillgängliggörs för studenter och allmänhet.

Vid intervjuerna har UKÄ diskuterat frågan om hur lärosätenas arbete med föreskrifter kan stärkas med företrädare för lärosätena. Flera intervjupersoner har ställt sig positiva till att UKÄ bidrar till arbetet. I de följande kapitlen utvecklar UKÄ sin syn på hur lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter kan stärkas.

En grundläggande modell för lärosätenas föreskriftsarbete

Utgångspunkter

Regeringens uppdrag innebär att UKÄ ska följa upp universitets och högskolors arbete med att utfärda föreskrifter. UKÄ har i den här rapporten presenterat resultatet av uppföljningen och några reflektioner över resultatet.

Enligt uppdraget ska uppföljningen även göras i syfte att stärka lärosätenas arbete, särskilt i fråga om hur och var föreskrifterna görs tillgängliga. I det här kapitlet redovisar UKÄ sin syn på hur lärosätenas arbete kan stärkas i ett kortare och medellångt perspektiv.

Behovet av ett mer enhetligt föreskriftsarbete

UKÄ konstaterar att lärosätenas arbete med föreskrifter och andra styrdokument skiljer sig åt relativt mycket. Skillnaderna består bland annat i hur föreskrifter och andra styrdokument betecknas, hur de utformas och hur de tillgängliggörs för personal, studenter och allmänhet.

UKÄ har förståelse för att universitet och högskolor behöver hitta egna lösningar för sina styrdokument och hur de ska betecknas, struktureras och tillgängliggöras. Men statliga universitet och högskolor är samtidigt myndigheter och måste följa vissa grundläggande krav för statlig verksamhet. Det gäller inte minst inom regelområdet.

Föreskrifter har en särställning bland en myndighets styrdokument. UKÄ har i ett tidigare kapitel beskrivit den rättsliga regleringen av föreskrifter (s. 9–12). Författningsbestämmelserna syftar bland annat till att tillgodose vissa behov av konstitutionell karaktär, men också till att tillgodose rättssäkerhetens behov. Som redovisats i inledningen till den här rapporten har frågan om kungörandet av lärosätenas föreskrifter ännu inte lösts av lagstiftaren. UKÄ anser dock att lärosätenas arbete med föreskrifter måste få en tydligare och mer enhetlig prägel. Det bör också säkerställas att arbetet uppfyller vissa grundläggande krav. Det kan ske genom att lärosätena använder en grundläggande och gemensam modell för arbetet med föreskrifter.

Ett syfte med den grundläggande modellen som presenteras i den här rapporten är att i avvaktan på ett klargörande från lagstiftarens sida tillgodose vissa av de behov som författningsbestämmelserna inom

området avser att tillgodose. Det handlar inte minst om tillgänglighöret. UKÄ bedömer att en grundläggande modell för lärosätenas föreskriftsarbete därför är ägnad att stärka rättssäkerheten för studenter och andra som berörs av föreskrifterna. Modellen skulle också kunna vara en grund för regeringen att besluta att universitet och högskolor kungör föreskrifter på annat sätt än i författningssamling.

Ett annat syfte med den grundläggande modellen är att stärka lärosätenas eget arbete med föreskrifter. Föreskrifter är ett komplicerat område att hantera ur ett juridiskt perspektiv. Universitet och högskolor har olika förutsättningar när det gäller arbetet med styrdokument. Det kan handla om storleken på lärosätet och den centrala förvaltningens resurser. Men även graden av decentralisering inom ett lärosäte, liksom olika ämnestraditioner, kan påverka arbetet. En gemensam modell för universitet och högskolors föreskriftsarbete bör därför kunna förenkla lärosätenas arbete med föreskrifter.

Vid de lärosätetsintervjuer som UKÄ har genomfört inom ramen för regeringsuppdraget har flera av intervjupersonerna ställt sig positiva till att UKÄ tar fram en grundläggande modell för föreskriftsarbetet. UKÄ bedömer därför att en sådan modell bör kunna vara ett stöd för lärosätena i det fortsatta föreskriftsarbetet.

I det här kapitlet redovisar UKÄ en grundläggande modell för lärosätenas föreskriftsarbete. Modellen består av följande komponenter:

- Lärosätet tar fram riktlinjer för sina styrdokument.
- Vissa grundläggande krav ställs i riktlinjerna på föreskrifterna.
- Föreskrifterna tillgängliggörs tydligare på lärosätets webbplats.
- Arbetet med föreskrifter och andra styrdokument samordnas vid lärosätet.

En ytterligare komponent som tillkommer är en vägledning till stöd för föreskriftsarbetet vid lärosätena.

I nästa avsnitt presenteras den grundläggande modellen närmare.

UKÄ:s grundläggande modell

Lärosätet bör ha riktlinjer för sina styrdokument

UKÄ konstaterar att det förekommer många olika typer av styrdokument vid universitet och högskolor. Styrdokumentens karaktär varierar. Vissa styrdokument är av policykaraktär eller redovisar strategier eller allmänna mål. Andra innehåller mer eller mindre bindande regler. Beteckningarna på samma typ av styrdokument kan variera mellan

lärosätena. Vissa styrdokument innehåller föreskrifter som lärosätena har beslutat med stöd av regeringens bemyndigande.

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt för såväl lärosätenas personal som studenter att styrdokumenten betecknas och används på ett enhetligt sätt. Godtyckliga beteckningar och oklar status på ett styrdokument riskerar att skapa osäkerhet om vad som gäller vid lärosätet. Ur ett styrningsperspektiv är det också viktigt att det inte råder oordning bland styrdokumenten. UKÄ anser därför att det är av grundläggande betydelse att varje lärosäte reglerar användningen av sina styrdokument. Varje lärosäte bör därför ha någon form av riktlinjer för lärosätets användning av styrdokument. UKÄ konstaterar att flera lärosäten redan i dag har beslutat om riktlinjer för sina styrdokument. De lärosäten som ännu inte har riktlinjer bör därför ta fram sådana.

Som UKÄ konstaterat kan lärosätenas riktlinjer ha olika beteckningar på de kategorier av styrdokument som används vid respektive lärosäte. UKÄ anser att 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. Däremot har UKÄ inga synpunkter på hur lärosätet väljer att dela in sina övriga styrdokument och vad dessa ska kallas, så länge beteckningen föreskrifter reserveras för de typer av regler som behandlas i den här rapporten. UKÄ anser också att lärosätets riktlinjer på något sätt bör tydliggöra att även kurs- och utbildningsplaner är föreskrifter. Ämbetet har dock inget att invända mot att lärosätet i övrigt reglerar kurs- och utbildningsplanerna i särskilda riktlinjer.

Genom att lärosätet har riktlinjer om användningen av sina styrdokument, där föreskrifterna är en egen kategori, tydliggörs föreskrifternas särskilda karaktär i arbetet med styrdokumenten.

Riktlinjerna bör ställa vissa krav på föreskrifterna

UKÄ anser att lärosätets riktlinjer även bör ställa vissa formella krav på de föreskrifter som lärosätet beslutar. Kraven syftar till att tillgodose några grundläggande rättssäkerhetsbehov som är förknippade med föreskriftsformen och följer av nationella författningar.

För det första bör föreskrifterna *betecknas* som just föreskrifter av lärosätet. De bör alltså inte ges någon annan beteckning, t.ex. ”regler” eller ”anvisningar”. Den som läser en förordningstext där universitet och högskolor har fått ett bemyndigande att besluta om föreskrifter måste enkelt kunna hitta ett lärosätes föreskrifter på området. Det blir dock svårt om de har andra beteckningar än föreskrifter. Användningen av begreppet föreskrifter bör alltså vara konsekvent när sådana beslutas av lärosätet. Kurs- och utbildningsplaner, som också är föreskrifter, bör dock ha kvar sina författningensliga beteckningar enligt 6 kap. 14 och 16

§ § högskoleförordningen. Lärosätet bör dock på något sätt tydliggöra i riktlinjerna att kurs- och utbildningsplaner också är föreskrifter.

Vidare bör riktlinjerna ställa krav på att föreskrifterna innehåller uppgifter om *beslutsdatum* och *datum för när de träder ikraft*. Visserligen innehåller många styrdokument redan i dag dessa uppgifter, men det bör säkerställas genom riktlinjerna att föreskrifterna alltid innehåller uppgifterna.

UKÄ anser också att lärosätenas föreskrifter bör innehålla en uppgift om det *bemyndigande* av regeringen som ligger till grund för utfärdandet. Bemyndigandet bör redovisas med angivande av aktuell författningsbestämmelse, t.ex. 6 kap. 35 § högskoleförordningen om det gäller betygssystem, disputation och betygssättningen i övrigt i utbildning på forskarnivå. På så sätt klargörs den rättsliga grunden för föreskrifterna. UKÄ noterar att riktlinjerna vid något lärosäte redan i dag anger att föreskrifter ska innehålla en hänvisning till bemyndigandet, vilket UKÄ ser positivt på.

Riktlinjerna bör även ställa krav på att föreskrifterna vid behov innehåller *övergångsbestämmelser*. Det förekommer att kurs- och utbildningsplaner, som också är föreskrifter, innehåller övergångsbestämmelser.³ Riktlinjerna bör dock säkerställa att även andra föreskrifter innehåller övergångsbestämmelser, om det behövs.

UKÄ anser också att riktlinjerna bör säkerställa att föreskrifterna publiceras på lärosätets webbplats så snart som möjligt efter beslutet och dessutom *i god tid* innan de träder i kraft.

Slutligen bör riktlinjerna säkerställa att det finns en uppgift om *datumet för publiceringen* på lärosätets webbplats. På så sätt klargörs när föreskrifterna har tillgängliggjorts för studenter och andra berörda.

Föreskrifterna bör tillgängliggöras bättre på webbplatserna

En tydligare struktur på sidorna med styrdokument

Det är grundläggande för rättssäkerheten att myndigheterna publicerar sina föreskrifter och gör dem tillgängliga för berörda personer och allmänheten. Det är också viktigt att det är lätt att hitta föreskrifterna. Många lärosäten publicerar i dag sina föreskrifter och andra styrdokument på en samlingssida på lärosätets webbplats, som även är tillgänglig för externa läsare. UKÄ anser att alla universitet och högskolor bör göra detta.

³ Jfr SUHF:s rekommendationer om kursplaner, utbildningsplaner och betygssystem (REK 2011:1).

Målet bör vara att studenter och allmänheten snabbt och enkelt och på ett relativt likartat sätt ska kunna hitta lärosätenas föreskrifter. När det gäller webbplatserna anser UKÄ att lärosätena bör kunna utgå från de samlingssidor för styrdokument som många redan har. UKÄ konstaterar att lärosätenas samlingssidor ofta har tematiska indelningar. Det gör det enklare för läsaren att orientera sig bland styrdokumentet. Men de olika dokumenttyperna presenteras ofta tillsammans blandade under en tematisk rubrik och är sällan tydligt uppdelade i dokumenttyper, vilket gör det svårare att snabbt finna vad som utgör föreskrifter gällande ett visst område.

En tydligare strukturering av styrdokumentet utifrån dokumenttyp skulle göra det lättare att hitta föreskrifterna. Principen med en tematisk ordning av styrdokumentet, tillsammans med en tydlig uppdelning av respektive typ av styrdokument under varje tema, görs redan i dag på Stockholms universitets webbplats. Under de tematiska indelningarna, t.ex. "Forskning" eller "Utbildning", presenteras de olika styrdokumentet under rubriker som anger dokumenttyper, t.ex. "Policydokument" och "Planer". UKÄ anser att det är ett bra exempel på hur även föreskrifter kan tydliggöras bättre bland de publicerade styrdokumentet.

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.

Det kan också vara lämpligt att alla lärosäten har en särskild webbsida, där samtliga gällande föreskrifter förtecknas samlad, med länkar till föreskrifterna där de kan läsas.

Även goda sökmöjligheter kan göra föreskrifter mer tillgängliga. Att exempelvis "tagga" (märka upp) styrdokument som innehåller föreskrifter kan underlätta för den som uttryckligen söker efter föreskrifter. Det möjliggör också för den intresserade att göra en sammanställning av föreskrifterna, vilket kan tillgodose behovet av att få föreskrifterna i en samlad form. En bra sökmöjlighet för föreskrifter och andra styrdokument är därför ett bra komplement till en mer överblickbar presentation av styrdokumentet på styrdokumentsidorna.

Det är också en bra ordning att det finns en synlig länk till lärosätets riktlinjer för styrdokument i anslutning till den webbsida där lärosätets styrdokument är samlade. Ett exempel på ett lärosäte som gör det redan i dag är Karolinska institutet.

Tydligare kopplingar till föreskrifterna

UKÄ:s uppföljning visar att lärosätenas styrdokumentsidor ofta saknar uppgifter om de föreskrifter som består av kurs- och

utbildningsplaner. I stället presenteras kurs- och utbildningsplanerna separat på de sidor som rör fristående kurser och utbildningsprogram och genom de planarkiv eller databaser som lärosätena ofta har. Eftersom även kurs- och utbildningsplanerna är föreskrifter, bör det finnas någon form av koppling eller hänvisning mellan styrdokumentsidorna och den del av webbplatsen där planerna finns.

Enligt UKÄ:s uppfattning är det bra om studenterna uppmärksammas på lärosätets bestämmelser i form av föreskrifter och övriga styrdokument och var de finns tillgängliga. Men UKÄ:s uppföljning visar att de webbsidor som riktar sig till studenter generellt sett inte tydliggör var lärosätets övriga styrdokument och föreskrifter finns tillgängliga. Det riskerar att göra det svårt för studenter att hitta sidan med styrdokument. Det kan dock åtgärdas genom att styrdokumentsidan tydliggörs bättre på utbildningssidorna genom länkning.

Flera lärosäten har generell information på studentsidorna om regler och rättigheter, vilket är positivt. Däremot förekommer det mer sällan en hänvisning till var samtliga föreskrifter på lärosätet finns tillgängliga eller information om att kurs- och utbildningsplaner också är föreskrifter och var dessa finns tillgängliga. Stockholms universitet har dock en mer fullständig information till studenterna och en länk till sidan med styrdokument ("regelboken").

Samordning av arbetet med styrdokumentet

UKÄ:s uppföljning visar att flera lärosäten har medarbetare eller grupper av medarbetare som har till uppgift att samordna och utveckla arbetet med lärosätens styrdokument. Ett exempel är Umeå universitet. Enligt universitetets riktlinjer för styrdokument fungerar Regelverksgruppen vid universitetsförvaltningen som referensgrupp för akademisekreteraren vid utvecklande och underhåll av universitetets regelverk.

UKÄ bedömer att det är en fördel för föreskriftsarbetet att det finns en funktion vid lärosätet som har samordnande uppgifter när det gäller styrdokumentet. Det kan bland annat bidra till ökad enhetlighet, kvalitetssäkring och utveckling inom området. UKÄ anser därför att varje lärosäte bör ha särskilda medarbetare eller en särskild grupp av medarbetare som har samordnande uppgifter för styrdokumentet. Ett alternativ kan vara att en särskild enhet inom förvaltningen har den uppgiften. Vid några lärosäten finns en uppdelning av samordningsfunktionen mellan kurs- och utbildningsplaner och övriga styrdokument. UKÄ har inget att invända mot detta. Det är lärosätena själva som bäst bedömer hur samordningen bör organiseras och bedrivas.

En vägledning för universitet och högskolor

Ett syfte med den grundläggande modellen som presenteras i den här rapporten är att stärka lärosätens eget arbete med föreskrifter. Som

UKÄ har konstaterat är föreskrifter ett komplicerat område att hantera ur ett juridiskt perspektiv. Lärosätena har också olika förutsättningar när det gäller arbetet med styrdokument.

Ett av UKÄ:s övergripande mål är att skapa resultat som är till nytta för högskolesektorns utveckling. UKÄ har därför under senare år publicerat juridiska vägledningar inom flera områden. Syftet med vägledningarna är att de ska vara till nytta för högskolesektorn och bidra till att stärka rättssäkerheten inom de aktuella områdena. Ett exempel är vägledningen *Rättssäker examination*, som publicerades i en fjärde upplaga 2020.

Vid de lärosätesintervjuer som UKÄ har genomfört inom ramen för regeringsuppdraget har UKÄ diskuterat behovet av en vägledning till stöd för lärosätenas föreskriftsarbete. Flera av de intervjuade har ställt sig positiva till att UKÄ tar fram en sådan vägledning. Vissa önskemål och synpunkter om vad vägledningen bör innehålla har också framförts, bland annat ett klarläggande av olika rättsliga begrepp. Flera av de intervjuade lärosätena har uttryckt önskemål om stöd när det gäller att särskilja mellan föreskrifters datum för beslut, tillgängliggörande och ikraftträdande samt deras olika juridiska innebörd. Även frågan om behandlingen av ”interna” föreskrifter har tagits upp och det har också framförts önskemål om en sammanställning över lärosätenas samtliga bemyndiganden att utfärda föreskrifter.

UKÄ bedömer att en vägledning kan stärka lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter. Den kan därför vara en viktig komponent i den grundläggande modell för föreskriftsarbetet som ämbetet presenterar i den här rapporten. UKÄ är därför berett att ta fram en vägledning för lärosätenas arbete med föreskrifter. Den bör tas fram i samverkan med högskolesektorn. Den uppföljning som nu har genomförts, inte minst lärosätesintervjuerna och referensgruppens synpunkter, har gett ett bra underlag för en sådan vägledning.

Genomförande

UKÄ har i det här kapitlet redovisat en grundläggande modell som UKÄ anser att lärosätena bör använda för arbetet med föreskrifter.

UKÄ:s uppföljning visar att många lärosäten redan har riktlinjer för sina styrdokument. De kan dock behöva kompletteras enligt UKÄ:s synpunkter i det här kapitlet. Några lärosäten kan helt sakna riktlinjer för sina styrdokument. I så fall behöver de ta fram och besluta om riktlinjer. Flera lärosäten behöver också se över hur de tillgängliggör föreskrifterna på sina webbplatser. Några kan behöva utse medarbetare eller grupper med samordningsfunktioner för föreskrifter och andra styrdokument.

UKÄ är medvetet om att många lärosäten kan behöva tid för att genomföra dessa förändringar. UKÄ anser därför att universitet och högskolor i ett första skede bör ta fram och besluta om riktlinjerna för

sina styrdokument eller uppdatera redan befintliga riktlinjer. På så sätt kan lärosätet säkerställa att nya föreskrifter som utfärdas uppfyller de krav som UKÄ anser bör ställas på utformningen. Samtidigt bör lärosätena inleda en översyn av hur nya och befintliga styrdokument kan tillgängliggöras bättre på webbplatsen enligt UKÄ:s synpunkter.

I ett senare skede bör redan befintliga styrdokument uppdateras eller ersättas, så att även de uppfyller riktlinjernas krav på föreskrifter.

UKÄ avvaktar regeringens ställningstagande

UKÄ är berett att stärka lärosätenas föreskriftsarbete utifrån den grundläggande modellen. UKÄ avvaktar dock regeringens ställningstagande till den här rapporten innan UKÄ genomför några ytterligare åtgärder inom området.

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

