

Slutrapport: Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter

Inledning

Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter har varit verksam sedan april 2023 och arbetat utifrån det uppdrag som SUHF:s presidium fastställt (Dnr SU-850-0018-23). I följande dokument beskrivs arbetsgruppens arbete under perioden. Arbetsgruppen avslutar i och med denna återrapportering sitt arbete.

Frågans hantering

Frågan om lärosätenas arbete med föreskrifter kan spåras tillbaka till införandet av högskoleförordningen 1993 och har varit föremål för ett antal utredningar under denna tid. Frågans aktualitet har också varierat där hög aktivitet ersatts av längre perioder utan att något skett i frågan. I närtid aktualiserades frågan 2020 i form av ett särskilt uppdrag till UKÄ där myndigheten fick i uppdrag att följa upp lärosätenas arbete med föreskrifter. Syftet med uppföljningen var att stärka arbetet särskilt i fråga om hur och var föreskrifterna tillgängliggörs.

UKÄ:s uppföljning resulterade 2021 i rapporten *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter – Redovisning av ett regeringsuppdrag*. I denna konstaterades att lärosätenas arbete med föreskrifter skiljer sig åt från lärosäte till lärosäte och att arbetet därför bör få en mer enhetlig prägel. Vidare konstateras också att regeringen ännu inte beslutat hur lärosätenas föreskrifter ska kungöras och att lärosätena i avvaktan på detta bör hitta alternativa sätt för kungörande som tillgodoser andemeningen i existerande regelverk. För att uppnå detta presenterades en modell som man rekommenderade lärosätena att följa. UKÄ konstaterade avslutningsvis att man nu avvaktade regeringens ställningstagande innan något ytterligare gjordes i frågan.

Regeringens svar följde i regleringsbrevet för lärosätena 2023. Samtliga lärosäten gavs i regleringsbrevet uppdraget att utveckla arbetet med föreskrifter och säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på respektive lärosätes webbplats på ett överskådligt, samordnat och enhetligt vis. Uppdraget skulle dessutom genomföras med utgångspunkt i de slutsatser som ovan nämnda UKÄ-rapport redovisade, men även att det ska ske en samordning mellan lärosätena i tillvägagångssätt vad gäller kungörande. Underförstått antyds således att den av UKÄ föreslagna modellen bör utgöra utgångspunkten för lärosätenas arbete. Lärosätena uppdrogs att återrapportera uppdraget till Regeringskansliet senast den 15 september 2024.

Samtidigt gavs ett nytt uppdrag till UKÄ som bestod i att stärka och samordna lärosätena i det uppdrag de tilldelats. Även här hänvisades till UKÄ:s rapport från 2021. I uppdraget ingick att säkerställa

föreskrifternas utformning samt att utveckla hur föreskrifterna görs tillgängliga. Avslutningsvis uppdrogs UKÄ även göra en samlad analys av hur lärosätena utvecklat sitt arbete med föreskrifter. UKÄ skulle åiterrapportera uppdraget senast den 15 oktober 2024, men fick senare anstånd till 20 december samma år. Som en följd av uppdraget beslutade sig UKÄ även för att, i enlighet med den modell man presenterat, gå vidare och sammanställa en vägledning till stöd för lärosätenas fortsatta arbete. SUHF beslutade i sin tur att inrätta Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter.

UKÄ har sedan dess åiterrapporterat sina slutsatser till Regeringskansliet. I korthet konstaterar UKÄ att lärosätena aktivt arbetar med att utveckla arbetet med föreskrifter men att stora skillnader kan noteras inom sektorn där det vid vissa lärosäten bedrivs ett aktivt arbete medan andra är i en uppstartsfas eller ännu inte initierat något arbete. UKÄ uppger samtidigt att ett relativt omfattande arbete kvarstår. UKÄ pekar också på att lärosätena har flera utmaningar i att hantera frågan i form av otydliga bemyndiganden och avsaknad av ett regelverk för att kungöra föreskrifter. UKÄ uppmanar därför lagstiftaren att uppmärksamma detta. Vidare noterar UKÄ att flera lärosäten efterfrågat förtydliganden av rättslig status för kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner.

UKÄ:s åiterrapportering har ännu inte lett till någon reaktion från Regeringskansliet. Några nya uppdrag har inte heller lämnats i regleringsbrev för 2025. En preliminär slutsats av detta är att frågan för stunden förefaller ha lämnats till UKÄ och dess juridiska tillsyn av lärosätena. Det är i skrivandets stund oklart om några åtgärder kommer vidtas gällande de rättsliga förutsättningarna för lärosätenas arbete med frågan. Arbetsgruppens bedömning är därför att inget ytterligare kommer att ske i frågan i närtid.

Arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppen gjorde initialt bedömningen att UKÄ:s vägledning skulle komma att bli vägledande för gruppens arbete. Givet att UKÄ vid gruppens tillträde redan initierat arbetet med att sammanställa vägledningen fann arbetsgruppen det naturligt att inledningsvis fokusera på att fungera som remissinstans under framtagandet av densamma. Arbetsgruppen lämnade synpunkter på två utkast till vägledningen, först i augusti och därefter i november 2023.

Företrädare för arbetsgruppen deltog också i ett möte med företrädare för Regeringskansliet om frågan den 6 februari 2024.

I samband med att vägledningen publicerades valde arbetsgruppen att uppmana lärosätena att inkomma med frågor och önskemål om förtydliganden som uppstått under våren 2024. Dessa frågor resulterade i ett PM i vilket arbetsgruppen försökte förtydliga UKÄ:s vägledning och ge konkreta förslag på hur vägledningen kunde omsättas i praktiken där så var möjligt. Detta PM tillsändes samtliga lärosäten under maj månad 2024 som ett stöd inför den kommande åiterrapporteringen (se bilaga).

Arbetsgruppen har därefter analyserat UKÄ:s åiterrapportering till Regeringskansliet med avsikten att vid behov replikera. Efter analys av åiterrapporteringen har arbetsgruppen dock inte sett någon anledning till att yttra sig. Arbetsgruppen har därefter fortsatt vara aktiv i händelse av att inspel skulle komma från något lärosäte som föranledde en reaktion. Så har dock inte skett.

Arbetsgruppens arbete summeras nedan utifrån det av presidiet formulerade uppdraget:

- *Att underlätta lärosätenas arbete med att utveckla arbetet med föreskrifter:*

Arbetsgruppen har här bidragit genom att fungera som remissinstans i samband med framtagandet av UKÄ:s vägledning samt genom den PM som tillsändes lärosätena som ett förtydligande av vissa identifierade frågor som uppkommit av vägledningen.

- *Att utgöra referensgrupp för UKÄ:s arbete att ta fram en vägledning och annat arbete som UKÄ utför med anledning av sitt regeringsuppdrag:*
Se ovanstående punkt.
- *Att verka för att lärosätena gemensamt säkerställer att föreskrifterna görs tillgängliga på webb-platserna på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt:*
I det PM som tillsändes lärosätena ingick ett avsnitt med ett förslag kring hur lärosätena kunde gå till väga i samband med tillgängliggörande. Förslaget utgick ifrån vad som rekommenderats av UKÄ i myndighetens vägledning.
- *Att i samråd med UKÄ verka för att föreskrifternas utformning, t.ex. i fråga om beteckning och innehåll, uppfyller krav i lag och förordning.*
Detta har skett inom ramen för arbetet att fungera som remissinstans i samband med framtagandet av UKÄ:s vägledning.
- *Att vid behov föreslå nationellt samordnade lösningar som exempelvis rekommendationer eller systemstöd:*
Arbetsgruppen har inte prioriterat denna fråga och detta av två huvudsakliga skäl. För det första kan konstateras att arbetet bedrivs under mycket olika förutsättningar vid lärosätena vad gäller existerande systemstöd. För det andra kan konstateras att de osäkerheter som präglade frågan vid arbetets början i detta läge kvarstår. Den sammantagna bedömningen från arbetsgruppen är att det inte är möjligt att föreslå nationellt samordnade lösningar innan ett klagande kommit gällande de rättsliga förutsättningarna för det fortsatta arbetet.
- *Att överväga konsekvenser för kursplaner och utbildningsplaner:*
Ett övervägande är i hög grad beroende av ett ställningstagande kring vilken status dessa dokument har (föreskrifter eller ej). Detta är i skrivandes stund ej klarlagt. UKÄ menar att dokumenten ska betraktas som föreskrifter men gällande bemyndiganden ger inte ett tydligt stöd för detta påstående, ej heller ställningstaganden från Justitieombudsmannen. Arbetsgruppen har av detta skäl ej heller kunnat göra en konsekvensanalys av frågan.

Status och utblick mot framtiden

En första, positiv, iakttagelse är att UKÄ:s arbete i form av vägledningar och analyser i kombination med uppdragen i regleringsbrev har lett till att frågan om föreskrifter uppmärksammas på lärosätena och ett löpande arbete förefaller nu pågå med frågan vid flertalet av dessa. En andra, något nedslående, iakttagelse är samtidigt att de grundläggande problem som orsakade att frågan uppmärksammades från början kvarstår.

De två huvudproblem som präglar frågan kommer att lämnas olösta, åtminstone för tillfället. Det osäkra rättsläget gällande kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner kommer att bestå och UKÄ:s vägledning bidrar inte till några klargöranden. Gällande frågan om kungöranden ger vägledningen förvisso en rekommendation gällande hur lärosätenas föreskrifter ska kungöras, men gör så i ett landskap där det i praktiken inte finns någon reglering kring hur lärosätena ska agera. Detta leder till slutsatsen att UKÄ:s nuvarande rekommendation måste betraktas som en temporär lösning.

Arbetsgruppen instämmer i UKÄ:s bedömning att detta är en fråga som ytterst måste lösas av lagstiftaren. Det är dock angeläget att sektorn bevakar sina intressen när så sker. För denna eventualitet önskar arbetsgruppen lämna följande medskick för framtiden:

Gällande bemyndigandena så uppstår frågan om kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner bör vara föreskrifter eller ej. Om svaret på denna fråga är ja bör bemyndigandena förtydligas på det sätt som föreslogs i SOU 2012:5. Om svaret på frågan är nej uppstår i stället frågan om vad de i så fall är. Frågans komplexitet kommer då avgöras av vilken ställning dessa dokument ges. Vad som är önskvärt är här dock inte entydigt då båda alternativ bär med sig fördelar och nackdelar.

Frågan om kungörande avgörs i hög grad av vilket ställningstagande som görs i ovanstående fråga. En anpassning av sektorn till rådande regelverk skulle med all sannolikhet medföra att lärosätena skulle behöva utfärda egna författningssamlingar. Detta kan vara nog komplicerat om kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner inte betraktas som föreskrifter. Skulle de däremot göra detta skulle omfattningen och den administrativa bördan av att utfärda författningssamlingar med all sannolikhet växa signifikant, dels på grund av den stora mängd kursplaner som finns på framför allt större lärosäten, dels på grund av att utformningen av dessa dokument i dagsläget skiljer sig markant från hur föreskrifter normalt utformas. Om så skulle ske bör den möjlighet som erbjuds via bilaga 2 i författningssamlingsförordningen, och då med ambitionen att möjliggöra någon form av digital publicering på lärosätenas hemsidor, övervägas nogsamt.

En förutsättning för ett önskvärt utfall är dock att processen sker på ett sådant sätt att ett nära samråd sker med sektorn innan åtgärderna vidtas. Det är med andra ord angeläget att löpande aktualisera frågan i relation till departementet och påpeka vikten av att högskolesektorns perspektiv tas tillvara när förändringar planeras.

Stockholm, 2025-05-22

För arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter

Björn Sandahl

Ordförande

Bilagor:

1. Gällande lärosätenas arbete med föreskrifter (2024-05-22).
2. Arbetsgruppens uppdrag (2023-04-06).

2024-05-22

Till: SUHF:s medlemslärosäten,
ansvariga för föreskriftsfrågor

Från: SUHF:s arbetsgrupp för
lärosätenas arbete med föreskrifter

Gällande lärosätenas arbete med föreskrifter

Inledning

I samband med att UKÄ:s vägledning för lärosätenas arbete med föreskrifter publicerades gick Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter ut med en förfrågan till samtliga lärosäten gällande vilka frågor som man önskade särskilda klargöranden kring.

Arbetsgruppen har därefter behandlat de frågor som inkommit och väljer att presentera de ställningstaganden gruppen gjort i denna promemoria. De inkomna frågorna har varit av mycket varierat slag och flera av dem har varit riktade direkt till UKÄ. Arbetsgruppen har därför inskränkt sig till att besvara sådana frågor som inte omfattas av UKÄ:s vägledning samt sådana frågor där arbetsgruppen sett behov av att göra tillägg till UKÄ:s ställningstaganden.

Vad gäller de frågor som riktats till UKÄ och där arbetsgruppen inte haft skäl att ha ytterligare kommentarer är bedömningen att dessa kommer att besvaras i samband med att UKÄ publicerar den "FAQ" som myndigheten utlovat. Datum för publicering av denna är dock i skrivandes stund okänt.

För att placera den följande texten i ett sammanhang redovisas först arbetsgruppens ställningstagande gällande de förutsättningar som gäller för frågan. Därefter redovisas ställningstagande gällande de specifika områden som adresserats via frågorna från lärosätena.

Frågans förutsättningar

För att undvika en längre utveckling om föreskriftsfrågan och lärosätenas situation inskränks bakgrundsredogörelsen till händelseförloppet från 2012 och framåt. Detta år publicerades SOU 2012:5, *Högskolornas föreskrifter*. Utredningen hade föranletts av ett särskilt regeringsuppdrag med syfte att analysera och tydliggöra statliga universitets och högskolors rätt att meddela föreskrifter samt föreslå hur föreskrifterna framledes ska kungöras.

Utredningen rekommenderade i huvudsak att lärosätena skulle införa samma regelverk som gäller för övriga myndigheter men identifierade också två huvudfrågor som i dagsläget fortfarande utgör de främsta utmaningarna för lärosätena i frågan, nämligen:

1. Bemyndiganden: Det finns en osäkerhet kring hur kursplaner, utbildningsplaner och de allmänna studieplanerna ska betraktas på grund av otydligheter gällande de bemyndiganden som ges i högskoleförordningen. I korthet: är dessa dokument att betrakta föreskrifter eller ej och om inte, vad är de då?
2. Kungöranden: Det finns ingen reglering gällande hur lärosätena ska kungöra sina föreskrifter, vilket innebär att lärosätena inte har möjlighet att leva upp till de krav som gäller för att föreskrifterna ska betraktas som kungjorda, en förutsättning för att de ska träda i kraft.

Utredningen gjorde ställningstaganden gällande båda dessa frågor och föreslog förändringar av existerande paragrafer i högskoleförordningen så att tydliga bemyndiganden formuleras för kursplaner, utbildningsplaner och de allmänna studieplanerna, vilka framledes skulle betraktas som föreskrifter. Vidare föreslog utredningen att lärosätenas alla föreskrifter ska kungöras enligt traditionellt förfarande, det vill säga i form av egna författningssamlingar vid respektive lärosäte.

Slutsatserna medförde inte några omedelbara åtgärder. Vissa förtydliganden av högskoleförordningen har skett, men vare sig förslagen om förtydligande av existerande bemyndiganden gällande kursplaner, utbildningsplaner och de allmänna studieplanerna eller om hur kungöranden av föreskrifter ska gå till har till dags dato lett till några författningsförändringar. Den problematik som skisserades i SOU 2012:5 kvarstår således.

Frågan väcktes dock ånyo år 2020 i form av ett särskilt uppdrag till UKÄ, i form av att UKÄ fick uppdrag att följa upp lärosätenas arbete med föreskrifter. Syftet med uppföljningen var att stärka arbetet särskilt i fråga om hur och var föreskrifterna tillgängliggörs. UKÄ:s uppföljning resulterade 2021 i rapporten *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter – Redovisning av ett regeringsuppdrag*. I denna konstaterades att arbetet med föreskrifter varierade från lärosäte till lärosäte och att detta därför borde få en mer enhetlig prägel. Vidare konstaterades också att regeringen ännu inte beslutat hur lärosätenas föreskrifter ska kungöras och att lärosätena i avvaktan på detta bör hitta alternativa sätt för kungörande som tillgodosåg andemeningen av existerande regelverk. För att uppnå detta presenterades en modell som man rekommenderade lärosätena att följa. Denna sammanfattades enligt följande:

1. Lärosätet tar fram riktlinjer för sina styrdokument.
2. I riktlinjerna anges vilka grundläggande krav som föreskrifterna ska uppfylla.
3. Föreskrifterna tillgängliggörs tydligare på lärosätets webbplats.
4. Arbetet med föreskrifter och andra styrdokument samordnas vid lärosätet.
5. UKÄ tar fram en vägledning till stöd för föreskriftsarbetet vid lärosätena.

UKÄ konstaterade avslutningsvis att man nu avvaktade regeringens ställningstagande innan något ytterligare gjordes i frågan.

Regeringens svar följde i regleringsbrevet för lärosätena 2023. Samtliga lärosäten gavs i regleringsbrevet uppdraget att utveckla arbetet med föreskrifter och säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på respektive lärosätes webbplats på ett överskådligt, samordnat och enhetligt vis. Uppdraget ska dessutom genomföras med utgångspunkt i de slutsatser som ovan nämnda UKÄ rapport redovisade, men även att det ska ske en samordning mellan lärosätena i tillvägagångssätt vad gäller tillgängliggörande av föreskrifterna. Underförstått antyds således att den av UKÄ presenterade modellen ska utgöra utgångspunkten för lärosätenas arbete. Tidpunkt för återrapportering fastslogs till senast den 15 september 2024.

Samtidigt gavs ett nytt uppdrag till UKÄ som bestod i att stärka och samordna lärosätena i det uppdrag de tilldelats. Även här hänvisades till UKÄ:s rapport från 2021. I uppdraget ingick att säkerställa

föreskrifternas utformning samt att utveckla hur föreskrifterna görs tillgängliga. Avslutningsvis ska UKÄ även göra en samlad analys av hur lärosätena utvecklat sitt arbete med föreskrifter. UKÄ uppdrogs att återrapporera uppdraget senast den 15 oktober 2024.

Som en följd av uppdraget beslutade UKÄ att, i enlighet med den modell man presenterat, gå vidare och sammanställa en vägledning till stöd för lärosätenas fortsatta arbete. SUHF beslutade i sin tur att inrätta Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter. Arbetsgruppen gjorde initialt bedömningen att UKÄ:s vägledning skulle komma att bli vägledande för gruppens arbete varför arbetsgruppen fann det naturligt att inledningsvis fokusera på att fungera som remissinstans under framtagandet av denna.

UKÄ:s vägledning publicerades i februari 2024. Givet det osäkra rättsläge som omgärdar frågan kom vägledningen att inte omfatta kursplaner, utbildningsplaner och de allmänna studieplanerna. Gällande att problematiken kring kungörande av föreskrifterna inte heller är löst tar vägledningen istället avstamp i begreppet ”tillgängliggörande” vilket introducerades i myndighetens första rapport från 2021 (se ovan) och rekommenderar publicering via lärosätenas webbplatser. UKÄ motiverar detta ställningstagande med att det i dagsläget saknas praktiska möjligheter för att fullgöra kungörandeskyldigheten givet att lärosätena inte omfattas av existerande bestämmelser.

Konsekvensen av detta är således att lärosätena har att hantera frågan om föreskrifterna utan att fullt ut ha verktyg för att göra så enligt gällande författningar. Denna situation får också av lätt insedda skäl konsekvenser för lärosätenas möjlighet att fullgöra och återrapporera uppdraget i regleringsbrevet.

Om kurs-, utbildningsplaner och allmänna studieplaner

Situationen i skrivande stund är att tydliga bemyndiganden saknas gällande kursplaner, utbildningsplaner och de allmänna studieplanerna. Högskoleförordningen innehåller förvisso bemyndiganden kring vissa delar av dokumenten, men inte för dokumenten som sådana. UKÄ:s ställningstagande redovisas nedan (se: *Föreskrifter inom högskolan – en vägledning*, s. 10–11):

Kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner

Under lång tid har 6 kap. 17 § högskoleförordningen (1993:100), HF, betraktats som ett bemyndigande för högskolorna att besluta föreskrifter i utbildningsplaner. I bilaga 2 till författningssamlingsförordningen anges till och med att styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet får kungöra föreskrifter i utbildningsplanerna. 6 kap. 15 §, som gäller kursplaner, och 6 kap. 27 §, som gäller allmänna studieplaner, har samma språkliga konstruktion som 6 kap. 17 § HF: De föreskriver att högskolan ska ange visst särskilt uppräknat innehåll i planerna ”och de övriga föreskrifter som behövs.” Även de paragraferna har under lång tid betraktats som bemyndiganden för högskolorna att meddela föreskrifter i kursplaner och allmänna studieplaner.

JO har dock redovisat en annan bedömning i ett beslut den 6 december 2022 i dnr 2445–2020. I ärendet bedömde JO att 6 kap. 15 § HF innehåller grundläggande krav på vad en kursplan ska innehålla, men att det i förordningen inte finns något uttryckligt bemyndigande för högskolor och universitet att meddela föreskrifter i kursplaner. JO:s slutsats var att den kursplan som var aktuell i ärendet inte var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Enligt JO är det angeläget att lärosätena får klart för sig vilken rättslig status en kursplan har.

UKÄ anser att JO:s beslut även påverkar bedömningen av om det finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter för utbildningsplaner och allmänna studieplaner med hänsyn till att förordningstexterna språkligt är utformade på samma sätt som 6 kap. 15 § HF om kursplaner.

JO överlämnade en kopia av det ovan refererade beslutet till regeringen för kännedom. För närvarande är ärendet under beredning hos Regeringskansliet. I avvaktan på ett klarläggande från regeringen betraktar inte UKÄ bestämmelserna i 6 kap. 15 och 17 samt 27 §§ som bemyndiganden att utfärda föreskrifter i den här

upplagan av Föreskrifter inom högskolan – en vägledning. Det innebär att kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner inte heller behandlas i den här vägledningen. UKÄ planerar att ge ut en ny, uppdaterad upplaga av vägledningen när regeringen har klarlagt vilken status kurs- och utbildningsplaner samt allmänna studieplaner har.

Arbetsgruppen bedömer att UKÄ:s ställningstagande i detta skede blir vägledande för hur lärosätena måste förhålla sig till kursplaners, utbildningsplaners och de allmänna studieplanernas status i samband med återrapporteringen. Samtidigt är arbetsgruppen medveten om att de finns olika traditioner gällande hur lärosätena hanterar dessa dokument lokalt. Givet det osäkra rättsläget kan arbetsgruppen inte komma till någon annan slutsats än att denna fråga inte kan lösas ut innan rättsläget klargjorts, vilket i sin tur kräver ett ställningstagande av regeringen.

En konsekvens av detta är att det tills vidare är vanskligt att ge generella råd och rekommendationer i frågan. Ärendet ligger på regeringens bord och i avvaktan på ett avgörande behöver lärosätena hantera situationen. I detta ingår att göra bedömningar av de potentiella problem och risker som kan uppstå utifrån de vägval myndigheten beslutar om.

Övrigt om bemyndiganden

Utöver den ovan redovisade problematiken föreligger också en osäkerhet kring vilka bemyndiganden som de olika lärosätena faktiskt har. UKÄ har i vägledningen sammanställt en förteckning över vad UKÄ bedömer är tydliga eller uttryckliga bemyndiganden. I merparten av bestämmelserna som tas upp i förteckningen har bemyndigandena utformats i enlighet med *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning* (Ds 2014:1), men vägledningen tar även upp några bestämmelser där bemyndigandena har formulerats annorlunda (se: 6 kap. 32 § högskoleförordningen [1993:100] och 3 § förordningen [2018:1519] om behörighetsgivande och högskoleintroducerande utbildning).

Arbetsgruppen har i sitt arbete konstaterat att det i högskoleförfattningarna används olika formuleringar och att det ibland - för samma typ av bestämmelser - förekommer tydliga, uttryckliga bemyndiganden i vissa författningar, medan de är formulerade på ett annat sätt i andra författningar. Exempel på detta är bestämmelser om urval och platsfördelning samt bestämmelser om behörighetskrav. Av Överklagandenämnden för högskolans praxis framgår också att det finns ett visst stöd för att meddela föreskrifter utifrån bemyndiganden i bilaga 2 till HF (Examensordningen). Enligt arbetsgruppen finns det därför omständigheter som talar för att det kan finnas fler giltiga bemyndiganden än de som anges i bilaga 1 till vägledningen. Då rättsläget är så pass oklart måste det vara upp till varje lärosäte att göra bedömningen av vilka eventuella ytterligare bemyndiganden, utöver de som UKÄ har förtecknat i vägledningen, som kan anses vara giltiga.

UKÄ gör vidare ställningstagandet att deras tillsynsmandat inskränker sig till just högskoleförfattningarna och att andra bemyndiganden faller utanför deras ansvarsområde. Arbetsgruppen har därför övervägt om en sammanställning av dessa övriga bemyndiganden bör göras. Ställningstagandet är dock att gruppen saknar förutsättningar för att hantera frågan, detta dels beroende av att enskilda lärosätens uppdrag kan medföra vitt skilda bemyndiganden, dels beroende av att arbetsgruppen är en tillfälligt sammansatt gruppering med ett tidsbegränsat uppdrag. Det senare är relevant utifrån att en översikt över samtliga bemyndiganden för sektorn skulle kräva ett inte obetydligt mått av kontinuerlig uppdatering för att uppbära något värde.

Om frågan ska hanteras kräver det sannolikt att SUHF:s permanent konstituerade expertgrupper, alternativt berörda centralmyndigheter, engageras i frågan.

Tillgängliggörande av föreskrifter

I regleringsbrevet för 2023 för universitet och högskolor avseende föreskriftsfrågan framgår följande vad gäller tillgängliggörande av föreskrifter:

I uppdraget ingår [...] att universitet och högskolor gemensamt ska säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt.

I UKÄ:s vägledning förtydligas regleringsbrevets skrivningar ytterligare (se: *Föreskrifter inom högskolan – en vägledning*, s 27):

Lärosätena saknar i dagsläget praktisk möjlighet att kungöra sina föreskrifter, se avsnittet Föreskrifter ska kungöras. Till dess att lagstiftaren har löst den frågan är det enligt UKÄ:s uppfattning nödvändigt att lärosätena hittar alternativa sätt att tillgängliggöra föreskrifterna som tillgodoser de behov som ligger bakom bland annat reglerna om kungörande.

Det är grundläggande för rättssäkerheten att myndigheterna publicerar sina föreskrifter och gör dem tillgängliga för berörda personer och allmänheten. Målet bör vara att studenter, andra berörda personer och allmänheten snabbt, enkelt och på ett relativt likartat sätt ska kunna hitta respektive lärosätets föreskrifter.

UKÄ anser därför att alla lärosäten bör publicera sina föreskrifter och andra styrdokument på en samlingssida på lärosätets webbplats, som även är tillgänglig för externa läsare. 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.

De webbsidor som riktar sig till studenter bör också tydliggöra var lärosätets föreskrifter och övriga styrdokument finns tillgängliga.

Enligt UKÄ:s uppfattning bör föreskrifterna publiceras på lärosätets webbplats så snart som möjligt efter beslutet att fastställa dem och dessutom i god tid innan de träder i kraft. Slutligen bör det finnas en uppgift om datumet för publiceringen på lärosätets webbplats. På så sätt menar UKÄ att det klargörs när föreskrifterna har tillgängliggjorts för studenter och andra berörda.

Arbetsgruppen har här övervägt hur uppdraget och UKÄ:s skrivelser ska tolkas, bland annat utifrån perspektivet om ett gemensamt systemstöd bör utvecklas för hanteringen av föreskrifterna. Slutsatsen är att det i detta skede är svårt att föreslå hur en sådan plattform skulle struktureras. Även frågan om kungörande/tillgängliggörande måste i detta skede betraktas som att vara i limbo och det går inte att utesluta att omfattande förändringar av hur frågan ska hanteras kan beslutas av regeringen. Av detta skäl är det olämpligt att initiera ett utvecklingsarbete som genom nya beslut snabbt kan komma att bli obsolet.

I nuläget bedömer arbetsgruppen att lärosätena bör hantera frågan utifrån principen om "minsta gemensamma nämnare", det vill säga att med så enkla mått som möjligt hitta en gemensam hantering i avvaktan på tydligare direktiv i frågan. Detta kan ske genom att vidta följande åtgärder:

- Alla lärosäten har en länk som heter "Styrdokument och föreskrifter" (eller motsvarande, ordet föreskrifter bör dock förekomma i titeln) på sin externa webbplats förstasida.
- Denna länk ska leda till en publik webbsida där samtliga föreskrifter är publicerade, men där även andra styrdokument kan återfinnas.
- Om lärosätet valt att publicera andra styrdokument på sidan ska föreskrifterna antingen vara tydligt angivna enligt UKÄ:s vägledning eller kunna sökas fram.

Det måste samtidigt påpekas att denna fråga inte kan betraktas som okontroversiell på grund av att både regleringsbrevet och UKÄ använder sig av begreppet tillgängliggörande och att det de facto inte finns förutsättningar för lärosätena att kungöra föreskrifter i enlighet med gällande författningar. I händelse av en prövning föreligger fortfarande en risk för att en föreskrift som tillgängliggjorts via webbplatsen betraktas som felaktigt kungjord med följderna att den ska betraktas som icke giltig. Lärosätena befinner sig här i en rävsax där det inte är praktiskt möjligt att följa författningarna samtidigt som vägledningen i legal mening inte erbjuder ett alternativ till traditionell kungörelse. Det är följaktligen mycket angeläget att denna fråga klargörs skyndsamt vilket inte kan ske med mindre än att regeringen gör ett ställningstagande i frågan. Under tiden måste varje lärosäte göra en riskbedömning vid fastställande och tillgängliggörande av föreskrifter utifrån de konsekvenser som kan följa av en prövning.

Register och förteckningar

Enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) ska varje författningssamling ha ett register (24 § första stycket). Hos varje myndighet under regeringen ska det också finnas en regelförteckning över samtliga gällande föreskrifter som har beslutats av myndigheten eller någon föregångare till den (18 c §). Förteckningen ska i skilda delar ange de regler som har publicerats i en författningssamling och andra regler. Både föreskrifter som har kungjorts i en författningssamling och sådana som inte har kungjorts ska alltså förtecknas. Myndighetens arbetsordning behöver däremot inte tas med i regelförteckningen. Anteckningarna om de föreskrifter som har publicerats i en författningssamling ska utformas i enlighet med föreskrifterna i bilaga 3 till författningssamlingsförordningen. Regelförteckningen ska därtill 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.

Eftersom högskolorna inte har några författningssamlingar måste de, i likhet med vad som gäller för kungörande, hitta alternativa sätt som tillgodoser de behov som ligger bakom reglerna om register och regelförteckningar i författningssamlingsförordningen. UKÄ har i vägledningen under avsnittet "Hur ska högskolornas föreskrifter tillgängliggöras?" bedömt att alla lärosäten bör publicera sina föreskrifter och andra styrdokument på en samlingssida på lärosätets externa webbplats. När det gäller regelförteckningarna anser UKÄ att det är lämpligt att alla lärosäten har en särskild webbsida där samtliga gällande föreskrifter förtecknas samlat, med länkar till föreskrifterna där de kan läsas. Förteckningarna bör så långt som möjligt följa bestämmelserna i författningssamlingsförordningen.

Beträffande registren finns det inga närmare föreskrifter i författningssamlingsförordningen om hur författningssamlingars register ska se ut. UKÄ anser dock att registren på respektive lärosätes webbplats bör se likartade ut. UKÄ anser att de lämpligen skulle kunna utformas med olika "taggar" för att underlätta för den som 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.

För att säkerställa en enhetlig hantering och för att lärosätena så långt som möjligt ska kunna uppfylla kraven på en förteckning vill arbetsgruppen ge följande råd till lärosätena:

- På den webbsida där föreskrifterna finns tillgängliggjorda bör antingen en förteckning över samtliga föreskrifter finnas, alternativt bör webbsidan innehålla en länk till en förteckning över samtliga föreskrifter.

- Om förteckningen innehåller andra styrdokument än föreskrifter ska den kunna sorteras så att samtliga föreskrifter kan sökas ut.

Redovisningen av lärosätets föreskrifter bör ske enhetligt. För att säkerställa en enhetlig hantering anser arbetsgruppen att följande information ska finnas med när föreskrifterna införs i förteckningen:

- Fullständig rubrik.
- Löpnummer
- Eventuella ändringsförfattningar redovisade i anslutning till den grundförfattning föreskriften hör till.
- Det aktuella bemyndigandet.
- Datum för: beslut, för publicering på webbplatsen och ikraftträdande.
- Diarienummer.

Publicering

I UKÄ:s vägledning konstateras att föreskrifter ska publiceras på lärosätets webbplats snarast möjligt innan beslut och i god tid innan de träder i kraft. Den tidsgräns om fyra veckor som anges i vägledningen härrör från Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning (Ds 1998:43), s 140. Där anges följande:

Om myndigheten har möjlighet att fritt bestämma ikraftträdandetiden, bör tiden i första hand anges med ett bestämt datum, i allmänhet den första dagen i en månad [...]. Om detta inte är möjligt, bör författningen träda i kraft en viss tid efter det att den kom ut från trycket i författningssamlingen. Denna tid bör vara minst fyra veckor – i undantagsfall så kort som två veckor [...]. Hänsyn måste tas bl.a. till om författningen innehåller föreskrifter som är betungande för enskilda eller om den rör en större krets personer. Det är då särskilt angeläget att adressaterna får tillräcklig tid på sig för att hinna rätta sig efter de nya föreskrifterna. Om tiden för myndighetens arbete är knapp, kan myndigheten för att snabbt få ut information om de nya bestämmelserna som ett komplement till kungörandet sända över författningen till den aktuella branschorganisationen eller motsvarande så snart föreskrifterna har beslutats.

Om en författning skall börja tillämpas först när en viss händelse inträffar, bör man undvika att knyta ikraftträdandet till denna händelse och i stället skriva att författningen träder i kraft en viss dag och att den skall tillämpas första gången händelsen inträffar [...].

Argumentet bygger således främst på rättssäkerhetsaspekter som ska vägas in i bedömningen, särskilt om ikraftträdande sker med kortare varsel än fyra veckor. En jämförelse kan här göras med kraven på när kursplaner ska beslutas och finnas tillgängliga i syfte att uppfylla behoven av förutsägbarhet (se UKÄ:s beslut 2019-04-09, reg nr 31-300-18).

Upphävda föreskrifter och ändringsföreskrifter

Om en föreskrift som har kungjorts i en författningssamling upphävs, ska upphävandet om möjligt kungöras i den författningssamling där föreskriften ursprungligen kungjordes (23 § andra stycket författningssamlingsförordningen).

Eftersom lärosätena i dagsläget saknar möjlighet att kungöra sina föreskrifter i en författningssamling anser UKÄ att upphävandet av en föreskrift bör tillgängliggöras på samma sätt som de föreskrifter som högskolan beslutat om.

För att säkerställa en enhetlig hantering vill arbetsgruppen ge följande råd till lärosätena:

- Den förteckning som innehåller information om lärosätets föreskrifter ska också redovisa upphävda föreskrifter.
- Denna redovisning bör av praktiska skäl inskränka sig till sådana föreskrifter som upphävs efter att den nya ordningen införts.

Arbetsgruppen bedömer också att det överlag är enklare att följa ordningen med att upphäva gamla föreskrifter och ersätta dem med nya snarare än att arbeta med ändringsföreskrifter och att nyttja ändringsföreskrifter endast när särskilda skäl föreligger. Ett gemensamt ställningstagande på denna punkt inom sektorn skulle också öka graden av samordning av arbetet.

Återrapporteringen till regeringen

Gällande återrapporteringen till regeringen orsakar de omständigheter som beskrivits ovan flera utmaningar. Ytterst måste varje myndighet självständigt tolka uppdraget i regleringsbrevet och besluta om myndighetens egen återrapportering. Med det sagt innehåller uppdraget en del information som kan ge vägledning till hur den enskilda myndigheten kan förhålla sig till återrapporteringen.

Uppdraget refererar till UKÄ:s rapport *Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter* (U2021:01326). I denna rapport presenteras en modell över hur UKÄ menar att lärosätenas arbete med föreskrifter bör gå till. Givet att uppdraget i regleringsbrevet formulerats så att det ska genomföras med utgångspunkt i rapportens slutsatser bör varje lärosäte i återrapporteringen på något vis förhålla sig till den modell som presenteras i rapporten.

Därtill medför avsaknaden av tydliga bemyndiganden för kursplaner, utbildningsplaner och allmänna studieplaner en osäkerhet vad gäller vilka dokument som är att betrakta som föreskrifter. UKÄ påpekar exempelvis i vägledningen att man valt att exkludera dessa med hänvisning till det osäkra rättsläget och avvaktar regeringens klargörande i frågan. Här behöver varje lärosäte, utifrån dessa omständigheter, själva göra en bedömning av situationen och vilka konsekvenser detta får för det egna föreskriftsarbetet.

Gällande frågan om kungörande saknas i dagsläget ett regelverk som skulle möjliggöra för lärosätena att kungöra föreskrifter. I uppdraget talas i stället om att tillgängliggöra dem på webben dock med tillägget att detta ska ske på ett mer gemensamt, samordnat och enhetligt sätt och i samarbete med UKÄ. UKÄ har i vägledningen förtydligat regleringsbrevet och menar att föreskrifterna bör publiceras tillsammans med övriga styrdokument där en uppdelning sker utifrån dokumenttyp/ämnesområde. Utifrån dessa förutsättningar har arbetsgruppen skapat ett alternativ till hur tillgängliggörandet kan gå till utifrån principen "minsta gemensamma nämnare" (se ovan) som lärosätena har möjlighet att ta del av och förhålla sig till.

Avslutningsvis kan det också vara klädsamt att särskilt kommentera de existerande juridiska förutsättningarna för arbetet med föreskrifter och vilka konsekvenser detta får för lärosätena.

Gällande tidpunkten för återrapporteringen, den 15:e september 2024, så har arbetsgruppen noterat att denna varit föremål för diskussion inom sektorn. Vad gäller återrapporteringstiden så är arbetsgruppens uppdrag är att bistå lärosätenas arbete med föreskriftsarbetet. I detta ingår ej att göra ställningstaganden om uppdraget som sådant. Av detta följer att arbetsgruppen valt att inte ta ställning i denna fråga.

Sammanfattande kommentar

Givet det rättsliga läget kommer en serie osäkerheter att bestå när tidpunkten för återrapportering infaller. Utifrån de förutsättningar lärosätena har, främst vad gäller bemyndiganden och avsaknad av kungörandemöjligheter kommer inget lärosäte att kunna skapa en modell för långsiktig hantering av frågan innan regeringen gjort ett slutgiltigt ställningstagande. Under tiden kan lärosätena inte göra annat än att sträva efter att hitta och tillämpa tillvägagångssätt som tillgodose de behov som ligger bakom reglerna om föreskrifter – att ur ett rättssäkerhetsperspektiv tillgodose behoven av tydlighet och tillgänglighet på ett enhetlighet vis.

För den som ytterligare vill fördjupa sig in föreskriftsfrågan rekommenderas *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning* (Ds 1998:43), där regeringen ger stöd till statliga förvaltningsmyndigheter i deras arbete med föreskrifter och *Gröna boken – riktlinjer för författningsskrivning* (Ds 2014:1), som i första hand riktar sig till dem i Regeringskansliet som sysslar med författningsskrivning. Den kan dock vara av intresse även för dem vid förvaltningsmyndigheterna som har sådana arbetsuppgifter.

Med vänlig hälsning

Björn Sandahl

Arbetsgruppen för lärosätenas arbete med föreskrifter

bjorn.sandahl@gih.se

Arbetsgrupp för lärosätenas arbete med föreskrifter

Statliga universitet och högskolor har fått uppdrag av regeringen att utveckla arbetet med de föreskrifter som lärosätena beslutar om. Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i de resultat och slutsatser som redovisas i Universitetskanslersämbetets (UKÄ) rapport Lärosätenas arbete med att utfärda föreskrifter. Redovisning av ett regeringsuppdrag (U2021/01326).

I uppdraget ingår att säkerställa att föreskrifternas utformning, t.ex. i fråga om beteckning och innehåll, uppfyller krav i lag och förordning. I uppdraget ingår även att universitet och högskolor gemensamt ska säkerställa att föreskrifterna görs tillgängliga på webbplatserna på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt. Uppdraget ska genomföras i samarbete med UKÄ som har fått uppdrag att stärka och samordna lärosätens arbete med föreskrifter.

Uppdrag

Gruppens uppdrag är:

- Att underlätta lärosätenas arbete med att utveckla arbetet med föreskrifter.
- Att verka för att lärosätena gemensamt säkerställer att föreskrifterna görs tillgängliga på webbplatserna på ett mer överskådligt, samordnat och enhetligt sätt.
- Att i samråd med UKÄ verka för att föreskrifternas utformning, t.ex. i fråga om beteckning och innehåll, uppfyller krav i lag och förordning.
- Att vid behov föreslå nationellt samordnade lösningar som exempelvis rekommendationer eller systemstöd.
- Att utgöra referensgrupp för UKÄ:s arbete att ta fram en vägledning och annat arbete som UKÄ utför med anledning av sitt regeringsuppdrag.
- I gruppens arbete ingår även att överväga konsekvenser för kursplaner och utbildningsplaner.

Sammansättning

Björn Sandahl, förvaltningschef, Gymnastik och idrottshögskolan (ordförande)
Susanne Kristensson, förvaltningschef, Lunds universitet
Karin Cardell, förvaltningschef, Mälardalens universitet
Cilla Häggkvist, bitr. avdelningschef för Studentavdelningen, Uppsala universitet
Helen Törnqvist, chefsjurist / avdelningschef för Juridiska avdelningen, Karolinska Institutet
Chatarina Larson, enhetschef för Juridik, Umeå universitet
Jenny Wäsström, jurist, Linköpings universitet
Cecilia Billgren, projektledare föreskrifter / stabsråd, Lunds universitet
N.N., studentrepresentant, utses av Sveriges förenade studentkårer
Linda Gerén, senior rådgivare, SUHF:s kansli

Arbetsgruppen utses för perioden 2023-04-06 – 2024-12-31, men avslutas tidigare om uppdraget är slutfört. Gruppen har rätt att knyta till sig ytterligare personer som anses behövas för uppdraget. Initiativ som kan innebära kostnader för SUHF ska stämmas av med SUHF:s kansli.

Enligt uppdrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marita Hilliges', with a stylized flourish at the end.

Marita Hilliges
generalsekreterare