



Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och tydliggöra statliga universitets och högskolors rätt att meddela föreskrifter och föreslå hur dessa ska kungöras. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga förekomsten av bestämmelser som ger universitet och högskolor rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- analysera om vissa bestämmelser behöver omformuleras så att det tydligare framgår om avsikten är att ett universitet eller en högskola ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- kartlägga arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid ett lämpligt urval av universitet och högskolor,
- lämna förslag på hur universitetens och högskolornas föreskrifter ska kungöras, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2012.

Regler om normgivning och kungörande

Regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande och som är bindande och generellt gällande benämns föreskrifter. Det förhållandet att en föreskrift är generellt gällande innebär att den avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller att den riktar sig till eller på

annat sätt berör en i allmänna termer obestämd krets av personer. Skillnaden mellan ett sådant s.k. normbeslut och ett s.k. förvaltningsbeslut är att det senare inte har generell giltighet utan gäller endast en individ eller en avgränsad grupp personer i en särskild situation.

Normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta föreskrifter, är enligt 8 kap. regeringsformen fördelad mellan riksdagen och regeringen. Myndigheter saknar egen normgivningskompetens. Riksdagen och regeringen kan emellertid i viss omfattning bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter.

Föreskrifter som har beslutats av riksdagen, regeringen eller en förvaltningsmyndighet ska kungöras enligt bestämmelserna i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen). Genom kungörande anses allmänheten ha fått kännedom om föreskrifter, och föreskriften blir genom kungörandet gällande för varje enskild person.

Enligt 6 § kungörandelagen ska författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan författningssamling som bestäms av regeringen och som ges ut genom en central myndighets försorg. Regeringen får medge att en central myndighet kungör en författning på annat sätt än i en författningssamling om det finns synnerliga skäl. I författningssamlingsförordningen (1976:725) anges att vissa centrala myndigheter har möjlighet att kungöra författningar på annat sätt än i en författningssamling. Författningar som endast reglerar en myndighets inre förhållanden är undantagna från kravet på kungörande.

Uppdraget

I Sverige finns det 34 universitet och högskolor med statlig huvudman som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa anges i bilagan till högskolelagen och i bilaga 1 till högskoleförordningen (1993:100). De benämns i det följande högskolor. Högskolorna är myndigheter under regeringen.

Förutom det generella regelverket för myndigheter gäller för högskolorna högskolelagen och de förordningar som ansluter till högskolelagen, bl.a. högskoleförordningen, förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221) och förordningen för Försvarshögskolan (2007:1164). Det finns även ett antal andra förordningar som rör verksamheten vid högskolorna.

I högskolelagen finns det ett antal bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Regeringen har i sin tur i olika förordningar bemyndigat högskolorna att meddela föreskrifter. I många fall är dessa bemyndiganden formulerade på ett sådant sätt att det inte klart framgår att det är fråga om ett normgivningsbemyndigande. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 6 kap. 14 § högskoleförordningen om att det för en kurs ska finnas en kursplan och i 6 kap. 15 § om vad som ska anges i kursplanen. Högskolorna kan också meddela beslut i olika frågor genom förvaltningsbeslut, t.ex. beslut om examination.

Oklarheten när det gäller normgivningsbemyndiganden till högskolorna har påtalats av Högskoleverket i två rapporter, Högskolornas regler och delegeringssystem (1999:5 R) och 20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet (2001:27 R). Verket framhåller i dessa rapporter att terminologin i bemyndigandena inte är enhetlig eller tydlig och att detta kan ge upphov till ett osäkert rättsläge i fråga om vilka bemyndiganden som finns och vad de omfattar. Autonomiutredningen har i sitt betänkande Självständiga lärosäten (SOU 2008:104) påpekat att de oklara bemyndigandena medför att den rättsliga statusen för de föreskrifter som lärosätena meddelar är osäker, dvs. att det inte är klart om de lokalt utfärdade reglerna är att anse som föreskrifter eller inte. Detta kan enligt utredningen leda till tillämpningssvårigheter vid t.ex. överprövning av beslut.

Det behöver alltså tydliggöras om avsikten med de olika bestämmelserna är att ge högskolorna rätt att fatta förvaltningsbeslut eller att meddela föreskrifter. Bemyndiganden att meddela föreskrifter ska vara formulerade på ett sådant sätt att det klart framgår att det rör sig om normgivningsbemyndiganden.

Av kungörandelagen följer att föreskrifter ska kungöras i en författningssamling och att kungörande får ske på något annat sätt endast om det finns synnerliga skäl och efter regeringens medgivande. Högskolorna har för närvarande inte möjlighet att kungöra sina föreskrifter i någon särskild författningssamling. Detta kan lösas genom att högskolorna ges antingen var sin egen författningssamling eller möjlighet att utnyttja någon annan myndighets författningssamling.

I fråga om utbildningsplaner finns i författningssamlingsförordningen ett medgivande för styrelsen för Sveriges lantbruksuniversitet att kungöra sådana på annat sätt än i författningssamling. Något motsvarande undantag för övriga statliga högskolor finns inte.

För att underlätta bedömningen av hur kungörandelagens krav på kungörande av högskolornas föreskrifter lämpligast kan uppfyllas, bör arten och omfattningen av de föreskrifter som finns vid, eller kan komma att meddelas av, högskolor belysas. Frågor om elektroniskt kungörande av föreskrifter bereds för närvarande inom Regeringskansliet och ingår därför inte i uppdraget.

Utredaren ska

- kartlägga förekomsten av bestämmelser i högskolelagen och i andra författningar som ger högskolor rätt att meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- analysera om vissa bestämmelser behöver omformuleras så att det tydligare framgår om avsikten är att högskolan ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut,
- kartlägga arten och omfattningen av meddelade föreskrifter vid ett lämpligt urval av högskolor,
- lämna förslag på hur universitetens och högskolornas föreskrifter ska kungöras,
- redogöra för de eventuella kostnader och andra konsekvenser som förslagen medför och lämna förslag till finansiering, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uttredaren ska under arbetets gång inhämta synpunkter från universitet och högskolor, Domstolsverket, Överklagandenämnden för högskolan och Sveriges förenade studentkårer. Uttredaren ska i arbetet samverka med Högskoleverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2012.

(Utbildningsdepartementet)