

Enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina

## **Förord**

Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF, gav i maj 2021 undertecknade i uppdrag att problematisera och belysa frågor som rör tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina som ska kunna främja en diskussion i högskolesektorn, politiken och samhället i helhet.

Härmed överlämnas rapporten Enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 1 november 2021

Karin Röding

Charlotte Abrahamsson

## Innehållsförteckning

<b>Innehållsförteckning.....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>6</b>
<b>1 Lagförslag .....</b>	<b>12</b>
<b>2 Inledning .....</b>	<b>14</b>
2.1 Uppdraget.....	14
2.2 Uppdragets genomförande .....	14
2.3 Rapportens disposition och användning av begrepp .....	15
<b>3 Tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare .....</b>	<b>16</b>
<b>4 Högskolelagen och examenstillståndslagen i ett historiskt perspektiv.....</b>	<b>19</b>
4.1 Högskolelagen (1992:1434).....	19
4.2 Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.....	25
<b>5 Närmare om kraven på utbildning för att få tillstånd att utfärda examina .....</b>	<b>41</b>
5.1 En samlad redovisning.....	41
5.2 Krav på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen.....	41
5.3 Förteckningar över examina.....	53
5.4 Vad gäller för att statliga lärosäten ska kunna få utfärda examina och hur förhåller sig detta till enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd? .....	54
<b>6 Det nationella kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning – en övergripande redogörelse .....</b>	<b>64</b>
6.1 Införandet av det nu gällande nationella kvalitetssäkringssystemet.....	64
6.2 Bedömningsområden och bedömningsgrunder .....	65
6.3 Bedömargrupper .....	66
6.4 Universitetskanslersämbetets beslut inom det nationella kvalitetssäkringssystemet och omprövning av beslut.....	67
<b>7 Universitetskanslersämbetets prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina.....</b>	<b>68</b>
7.1 Tillstånd att utfärda examina .....	68
7.2 Processen för prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina .....	69
7.3 Bedömargruppens uppgift .....	71
7.4 Beslut om förslag om examenstillstånd och förslag till avslag.....	71
7.4.1 Omprövning av examenstillstånd.....	72
<b>8 Övergripande kring kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet och i några jämförbara länder.....</b>	<b>73</b>
8.1 Övergripande kring kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet .....	73
8.2 EQAR:s analys av hur kvalitetssäkring genomförs inom det europeiska högskoleområdet (EHEA) .....	74

8.3	Danmark .....	74
8.3.1	Danmarks Akkrediteringsinstitution och Akkrediteringsrådet.....	75
8.3.2	Godkännande/akkreditering av nya utbildningar .....	75
8.3.3	Privata finansierade utbildningar och utbildningsinstitutioner .....	76
8.3.4	Överklagande.....	76
8.4	Nederländerna.....	76
8.4.1	The Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO) .....	77
8.4.2	Akkreditering i Nederländerna .....	77
8.4.3	Erkännande av organisationer som anordnar högre utbildning (legal entity providing higher education) .....	78
8.4.4	Överklagande.....	78
8.5	Norge .....	79
8.5.1	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) .....	79
8.5.2	Akkreditering av norsk högre utbildning .....	79
8.5.3	Akkrediteringsprocessen för icke-akkrediterade högskolor.....	80
8.5.4	Överklagande.....	81
<b>9</b>	<b>Finns det behov av att reformera examenstillståndslagen? .....</b>	<b>82</b>
9.1	Översyn av lagen .....	82
9.2	Vem kan få tillstånd att utfärda examina och vem kan anordna högre utbildning? .....	83
9.3	Vilka krav bör gälla för att få tillstånd att utfärda examina? .....	88
9.4	Vem bör lämna tillstånd att utfärda examina? .....	97
<b>10</b>	<b>Finns det behov av att reformera Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för prövning av frågor om examenstillstånd?.....</b>	<b>104</b>
10.1	Revidering av bedömningsområden och bedömningsgrunder .....	104
10.1.1	Akademisk frihet – ny bedömningsgrund .....	105
10.1.2	Arbetsliv och samverkan .....	106
10.2	Särskild vägledning .....	107
10.3	En form av prekvalificering.....	107
10.4	Kraven i högskolelagen och anslutande förordningar samlas.....	109
<b>11</b>	<b>Främjandet av svensk högre utbildning.....</b>	<b>110</b>
<b>12</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>112</b>
12.1	Kravet på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas .....	112
12.2	Revidering av Universitetskanslersämbetets bedömningsgrunder samt särskild ordning för prövning av rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar, m.m. ....	113
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>115</b>

Bilaga 1	Utredningsuppdrag: Examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare.....	117
Bilaga 2	Lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.....	119
Bilaga 3	Högskolelag (1992:1434).....	123

## Sammanfattning

### *Uppdraget*

Utredningen har haft i uppdrag att problematisera och belysa frågor om tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. I detta har inbegripit

- behovet av reformering av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina med beaktande av vilka krav som bör ställas för att en enskild utbildningsanordnare ska komma i fråga för examens-tillstånd,
- behovet av reformering av Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömnings-grunder för examenstillstånd när det gäller kvalitetsaspekter för prövning av frågor om examenstillstånd kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö,
- om den utveckling av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och kan ske enligt vad som beskrivits i uppdraget främjar svensk högre utbildning, och
- om möjligt, en internationell utblick med jämförbara länder i fråga om utvecklingen av vilka utbildningsanordnare som får utfärda examina inom högre utbildning.

### *Behovet av reformering av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina*

Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina – examenstillståndslagen – trädde i kraft den 1 juli 1993. Enligt lagen får en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) endast efter tillstånd av regeringen utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen (1992:1434) meddelat föreskrifter om. Dessa föreskrifter avser de examina som anges i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, samt bilagorna till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvars-högskolan. Ett tillstånd att utfärda examina får återkallas, om bl.a. kraven för att få tillstånd inte är uppfyllda. Beslut om detta fattas av regeringen efter framställning av Universitetskanslersämbetet. Innan en sådan framställning görs ska den enskilda utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse.

Lagen innebär att enskilda utbildningsanordnare inte fritt kan utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om och innebär ett skydd för kvaliteten i de examina som är författnings-reglerade. Vid införandet av lagen angavs att den också skulle bl.a. bidra till konkurrens mellan olika utbildningsanordnare på god kvalitativ nivå och skapa ett förändringstryck som främjar nytänkande och kvalitet. Vidare ansågs statligt huvudmannaskap i myndighetsform bara vara en av många möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor och det behövdes alternativ till den statliga verksamheten om mångfald och konstruktiv konkurrens skulle uppnås.

Som har framgått avses med en enskild utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning. Det är en sådan enskild utbildningsanordnare som kan ges tillstånd att utfärda examina. Varje enskild utbildningsanordnare bör fortsatt på lika villkor ha möjlighet att komma i fråga för tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Detta bör, liksom i dag, gälla oavsett om den enskilda utbildningsanordnaren bedriver också annan utbildning än högre utbildning eller vilket namn eller firma den enskilda utbildningsanordnaren har. En mångfald av utbildningsanordnare bedöms främja kvaliteten i högre utbildning. De högt ställda kvalitetskraven som ställs på utbildningen för att få tillstånd att utfärda examina måste givetvis vara uppfyllda.

Examenstillståndslagen innebär inte att det ställs krav på tillstånd att anordna högre utbildning utan det handlar om krav på tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen meddelat föreskrifter om. Den akademiska friheten, friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten garanteras i EU-rätten som är bindande för Sverige.

För att få tillstånd att utfärda en examen enligt examenstillståndslagen ställs det krav på att utbildningen ska

- vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen, och
- för varje examen som tillståndet avser, också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

För att få en överblick över de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen lämnas en samlad redovisning över dessa krav i rapporten. De särskilda kraven som ska uppfyllas för respektive examen finns främst i examensbeskrivningarna som ingår i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, och bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan. Det finns också andra särskilda krav som gäller för en examen, bl.a. bestämmelser om tillstånd att utfärda vissa examina i högskoleförordningen (6 kap. 5 b–5 f §§).

Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas till universitet eller högskolor, som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen, bara om

- utbildningen uppfyller de krav som i 1 kap. högskolelagen ställs på utbildningen,
- utbildningen uppfyller de särskilda krav som finns i förordning, och
- det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

Kraven i första punkten och andra punkten motsvarar de krav som ställs på utbildningen enligt examenstillståndslagen. Kvalitetskraven som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning för varje examen som tillståndet avser gäller för både statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare. Kravet i den tredje punkten, som avser att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas, anges inte i examenstillståndslagen och tar inte direkt sikte på själva utbildningen eller hur den ska bedrivs.

Eftersom lika villkor bör gälla för såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare föreslås att det i examenstillståndslagen ska införas ytterligare ett krav för att få tillstånd att utfärda examina. Det avser kravet på att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Detta motsvarar vad som i tidigare sammanhang har beskrivits som ett ”nationellt intresse” av att examenstillstånd utvidgas, dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen. Att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas ligger också i linje med en av de bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet tillämpar vid sin prövning av frågor om examenstillstånd som tar sikte på både statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare.

Alla de krav som ställs på utbildningen genom hänvisningen till 1 kap. högskolelagen, som alltså gäller för att både statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina, är högt ställda och har bäring på kvaliteten i utbildningen. Högskolelagen ställer också krav på att det bl.a. ska finnas ett nära samband mellan forskning, som också avser konstnärlig forskning, och utbildning.

För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också enligt examenstillståndslagen svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen, och enligt högskolelagen ska utbildningen uppfylla de krav som finns i förordning. Dessa särskilda krav avser också kvaliteten i utbildningen som avses omfattas av ett examenstillstånd.

Även mindre specialiserade utbildningsanordnare, oavsett huvudman, måste uppfylla de högt ställda kvalitetskraven på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordningsbestämmelser.

Det finns ingen särskild bestämmelse i 1 kap. högskolelagen som direkt anger att det ska finnas en god akademisk miljö men alla de krav som ställs på bl.a. utbildning i 1 kap. högskolelagen måste anses vara kännetecknande för vad som utgör en god akademisk miljö.

Det bedöms att de kvalitetskrav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och i förordningar som ansluter till lagen är tillräckligt högt ställda för att hög kvalitet ska nås i verksamheten med att bedriva utbildning som i sin tur innebär att en god akademisk miljö uppnås. Vidare har vissa av de allmänna målen eller kraven i 1 kap. högskolelagen nyligen ändrats, och bl.a. har en ny bestämmelse införts om den akademiska friheten, se också nedan. Det bedöms att det inte finns något behov av att föra in ytterligare krav på utbildning eller ändra på befintliga krav som uppställs i författning. Några ytterligare krav som enbart gäller för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina bör inte heller föras in i examenstillståndslagen. Lika villkor bör gälla för såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare.

Det är regeringen som lämnar tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Vid regeringens beredning av ansökningar om examenstillstånd ska enligt vad som följer av regeringsformen behövliga yttranden inhämtas från berörd myndighet, dvs. Universitetskanslersämbetet, som bedömer om de uppställda kvalitetskraven är uppfyllda. De bedömningsområden och bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet tillämpar vid sin prövning av frågor om examenstillstånd måste återspegla alla de krav som ställs på utbildning i författning. Detta inkluderar också de krav som kan anses vara kännetecknande för vad som är en god akademisk miljö med nära koppling till forskning. Mer om detta behandlas nedan.

För att sätta fokus på kvalitetsaspekter när det gäller enskilda utbildningsanordnares förutsättningar att anordna högre utbildning av hög kvalitet behandlas också frågan om det bör ställas krav på att en enskild utbildningsanordnare ska ackrediteras eller godkännas för att över huvud taget kunna ansöka om tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Jämförbara system finns i andra länder som redovisas i rapporten. Det kan då t.ex. ställas krav på att en enskild utbildningsanordnare ska ha förutsättningar att bedriva högre utbildning av hög kvalitet med nära koppling till forskning i en god akademisk miljö som är hållbar över tid och ha en god infrastruktur samt att det ska finnas rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att kunna genomföra högre utbildning med bibehållen kvalitet. Av förarbetena till examenstillståndslagen följer dock att i kvalitetskraven ingår t.ex. sådana faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek, samt att det givetvis måste också prövas att det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. I detta måste också anses ligga att det bör finnas en långsiktighet i verksamheten som gör det möjligt att anordna utbildning av hög kvalitet i en god akademisk miljö och att studenterna därmed garanteras utbildning över tid som når upp till de högt ställda kvalitetskraven. En prövning av frågor av nu aktuellt slag ska alltså ske redan i dag genom kraven på hög kvalitet i utbildningen. Att införa ytterligare ett system för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna komma i fråga för examenstillstånd framstår även som både ineffektivt och kostsamt. Något system med ackreditering av enskilda utbildningsanordnare föreslås därför inte.

När Universitetskanslersämbetet bedömer en ansökan om examenstillstånd för en enskild utbildningsanordnare, dvs. i det fall regeringen har remitterat en sådan ansökan till myndigheten, bör dock frågor om det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar prövas i särskild ordning och av personer som besitter kompetens inom området. En sådan ordning har likheter med prekvalificeringssystem som finns i andra länder. Mer om detta redovisas nedan.

Frågan om Universitetskanslersämbetet bör besluta om tillstånd att utfärda examina och besluta om återkallelse av examenstillstånd enligt examenstillståndslagen i stället för regeringen behandlas också. Det är Universitetskanslersämbetet som beslutar om tillstånd att utfärda examina för statliga universitet och högskolor och att en viss examen inte längre får utfärdas. Dessutom är det Universitetskanslersämbetet som beslutar om att ett universitets rätt att utfärda en viss examen på forskarnivå, dvs. utan krav

på tillstånd, inte längre får utfärdas. Det är dock regeringen som beslutar i frågor om examina när det gäller Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Det bedöms att det finns skäl att låta Universitetskanslersämbetet, som också ansvarar för det nationella kvalitetssäkringssystemet, besluta i frågor om examenstillstånd för även enskilda utbildningsanordnare i stället för regeringen. Det avser de examina som regeringen har meddelat föreskrifter om i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen. En sådan ordning bidrar till att frågor om examenstillstånd avpolitiserar och kan innebära en effektivisering av beslutsprocessen. Detta bör dock fortsatt utredas och förankras men kan ligga till grund för fortsatta diskussioner.

### *Behovet av reformering av Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för examenstillstånd*

Flera frågor väcks om behovet av att reformera Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder som myndigheten tillämpar vid prövning av examenstillstånd när det gäller kvalitetsaspekter kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö. Universitetskanslersämbetet har under 2021 påbörjat ett arbete med att utveckla metoder för nationell kvalitetssäkring av högre utbildning som syftar till att en reviderad metod för kvalitetssäkring ska kunna implementeras 2023. I detta arbete är det angeläget att en bedömning görs om alla författningsreglerade kvalitetskraven som ställs på utbildning för att få tillstånd att utfärda examina också återspeglas i de bedömningsområden och bedömningsgrunder som myndigheten tillämpar. I dessa kvalitetskrav måste också anses ingå krav på en god akademisk miljö. Frågor om behovet av att precisera eller införa ett nytt bedömningsområde eller nya bedömningsgrunder som tar sikte på kvaliteten i utbildningen kopplat till en god akademisk miljö bör övervägas och tas om hand i Universitetskanslersämbetets metodutvecklingsarbete. Det bedöms också att Universitetskanslersämbetet i särskild ordning bör pröva om en enskild utbildningsanordnare har de grundläggande förutsättningarna för att genomföra utbildningen med bibehållen hög kvalitet som redovisas nedan.

Vidare har det i högskolelagen nyligen införts bestämmelser om den samlade internationella verksamheten (1 kap. 5 § tredje stycket), det livslånga lärandet (1 kap. 5 § femte stycket) och den akademiska friheten (1 kap. 6 § första stycket), och bestämmelsen om samverkan i lagen har fått en ny lydelse (1 kap. 2 § andra stycket). Enligt förarbetena är bestämmelserna även tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

I högskolornas verksamhet ska enligt högskolelagen som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. I förarbetena anges att den akademiska friheten slås fast i högskolelagens inledande del som en grundval för högskolornas kvalitet och verksamhet. Det understryks vidare att den akademiska friheten är en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig och konstnärlig grund. Eftersom bestämmelsen om den akademiska friheten är en grundval för högskolornas kvalitet och verksamhet görs bedömningen att detta måste komma till uttryck som en bedömningsgrund i det nationella kvalitetssäkringssystemet.

Den ändrade bestämmelsen i högskolelagen om samverkan är mer omfattande än den tidigare lydelsen. Bedömningsområdet Arbetsliv och samverkan i det nationella kvalitetssäkringssystemet bör därför revideras så att bedömningsgrunderna möter de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen.

När det gäller de nya bestämmelserna om den internationella verksamheten och det livslånga lärandet i högskolelagen bedöms att dessa måste utredas ytterligare inom ramen för Universitetskanslersämbetets metodutvecklingsarbete som har redovisats ovan.

Eftersom Universitetskanslersämbetet ser på det nationella kvalitetssäkringssystemet som en helhet finns det inte några särskilda vägledningar för enskilda utbildningsanordnare som ansöker om tillstånd att utfärda examen enligt examenstillståndslagen. För att tydliggöra de krav som ställs för att enskilda

utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina bör Universitetskanslersämbetet ta fram en särskild vägledning för sådana utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

De sakkunniga i bedömargrupperna är valda för att de besitter ämneskunskaper för aktuellt område, har goda insikter i relationerna mellan utbildning och forskning och hur undervisning bedrivs vid lärosäten som i dag har tillstånd att utfärda aktuell examen. För att ett tillstånd ska beviljas eller tillstyrkas måste samtliga bedömningsområden vara godkända. Det är bedömargruppen som gör den sammanvägda bedömningen av respektive bedömningsområde. För att underlätta bedömargruppens arbete och för att minimera risken att ett bedömningsområde blir godkänt i den sammanvägda bedömningen trots att en bedömningsgrund som återspeglar ett författningsreglerat krav bedömts som inte tillfredsställande bör Universitetskanslersämbetet i en uppställning samla de författningsreglerade kraven och hur dessa krav förhåller sig till bedömningsgrunderna.

*En internationell utblick med jämförbara länder i fråga om utvecklingen av vilka utbildningsanordnare som får utfärda examina inom högre utbildning*

I flera europeiska länder har lärosäten för högre utbildning det huvudsakliga ansvaret för att upprätthålla god kvalitet i sina utbildningsaktiviteter genom bl.a. ett systematiskt kvalitetsarbete. Jämförelser med andra länder avseende tillståndsprövningar försvåras ofta enligt uppgifter från Universitetskanslersämbetet beroende på var den högre utbildningen befinner sig när det gäller den större utbildningspolitiska, juridiska och resursmässiga kontexten. Andra delar av ett nationellt kvalitetssäkringssystem förefaller enklare att jämföra mellan olika länder än det som avser just prövningar av examenstillstånd oavsett om det är statliga universitet och högskolor eller enskilda utbildningsanordnare.

Förutom en övergripande beskrivning av kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet (European Higher Education Area, EHEA) redogörs i rapporten i korthet för tre länders kvalitetssäkringssystem – Danmark, Nederländerna och Norge. Nederländerna och Norge har prekvalificering som en komponent i sina kvalitetssäkringssystem för ännu inte erkända utbildningsanordnare. Prekvalificeringen omfattar bl.a. organisationens finansiella och organisatoriska stabilitet på kort och på lång sikt. När prekvalificeringen godkänts tillsätts en bedömargrupp. I Nederländerna görs utvärderingen av ett särskilt nationellt utbildningsorgan (Inspectie van het Onderwijs; Dutch Inspectorate of Education) medan det i Norge görs av NOKUT, den norska kvalitetsmyndigheten. Det danska prekvalificeringssystemet har ett annat syfte.

*En särskild ordning för prövning av enskilda utbildningsanordnares ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet*

Nederländernas och Norges prekvalificeringssystem kan tjäna som inspiration för att utveckla en svensk ordning som liknar dessa system som tar fasta på om den enskilda utbildningsanordnaren har rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. I Sverige skulle en bedömning av om en enskild utbildningsanordnare har sådana grundläggande förutsättningar att genomföra utbildningen som avses omfattas av ett examenstillstånd kunna genomföras av Universitetskanslersämbetet på motsvarande sätt som i Norge. Det skulle innebära att myndigheten först prövar om det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för en enskild utbildningsanordnare att genomföra utbildningen av hög kvalitet, som bör prövas av personer som har särskild kompetens inom området, innan en bedömargrupp prövar frågor om examenstillstånd i övrigt.

*Främjas svensk högre utbildning av utvecklingen av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och kan ske?*

Vid bedömningen av vad som kan anses ha främjat eller påverkat svensk högre utbildning kan det vara av vikt att ta utgångspunkt i vad syftet var med att enskilda utbildningsanordnare skulle få tillstånd att utfärda författningsreglerade examina och hur det kom till uttryck i de propositioner som lade grunden till 1993 års universitets- och högskolereform och om dessa syften fortfarande kan anses gälla.

1993 års universitets- och högskolereform var en frihetsreform inriktad på utbildningens frihet där regleringen av allmänna utbildningslinjer ersattes med en examensordning. Organisatorisk mångfald var en bärande tanke i reformen och 15 år senare angavs på nytt i en proposition att statligt huvudmannaskap i myndighetsform är en av flera möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor.

Att nya enskilda utbildningsanordnare ges tillstånd att utfärda examina bedöms i grunden vara positivt. Detta förutsätter naturligtvis att de högt ställda kvalitetskraven ska vara uppfyllda och att kvalitets-säkringssystemet är utformat så att de som inte når upp till de krav på utbildning som anges i såväl lag som förordning inte ges tillstånd att utfärda examina eller går miste om ett tillstånd. Detsamma måste också gälla för statliga universitet och högskolor. Konkurrens på lika villkor för både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare samt samverkan dem emellan och med det omgivande samhället kan främja och berika utvecklingen av den högre utbildningen som bidrar till ökad kvalitet. Detta får också positiva effekter för studenterna.

Vanligen går det inte att förutspå vilka förändringar som på sikt berikar och utvecklar en sektor. Bedömningen är att olika verksamhetsformer och en mångfald av enskilda utbildningsanordnare kan berika en stor statlig sektor som högskolan utgör. Den autonomidiskussion som nu förs såväl inom som utanför universitets- och högskolesektorn bör även omfatta frågan om det övergripande syftet som låg till grund för 1993 års universitets- och högskolereform fortsatt är aktuellt.

### *Konsekvenser*

När det gäller konsekvenserna av det förslag som lämnas och de bedömningar som görs i rapporten hänvisas till kapitel 12.

## 1 Lagförslag

### Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

Härigenom föreskrivs att 1, 2 och 7 §§ lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

En enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) får endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen (1992:1434) meddelat föreskrifter om.

*Tillstånd får lämnas endast om utbildningen uppfyller de krav som uppställs i 2 §.*

#### 2 §<sup>2</sup>

*Utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (1992:1434).*

*För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.*

*Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om*

*1. utbildningen vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (1992:1434),*

*2. utbildningen, för varje examen som tillståndet avser, uppfyller de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen, och*

*3. det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2006:174.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:765.

7 §<sup>3</sup>

*Ett tillstånd att utfärda examina får återkallas, om de krav som uppställs i 2 § inte är uppfyllda. Dessamma gäller om sådana villkor som har ställts upp med stöd av 4 § inte iakttas eller om utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter enligt 5 §.*

*Ett tillstånd att utfärda examina får återkallas, om*

- 1. de krav som ställs i 2 § 1 och 2 inte är uppfyllda,*
- 2. sådana villkor som har ställts med stöd av 4 § inte iakttas, eller*
- 3. utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter enligt 6 §.*

Beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställning av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en sådan framställning görs ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse.

---

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Den nya bestämmelsen i 2 § 3 ska tillämpas i fråga om tillstånd att utfärda examina efter utgången av X månad eller Y år.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:489.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

I uppdraget om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare ingår att problematisera och belysa frågor om tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina utifrån en i uppdraget redovisad bakgrund. Detta inbegriper

- behovet av reformering av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina med beaktande av vilka krav som bör ställas för att en enskild utbildningsanordnare ska komma i fråga för examenstillstånd,
- behovet av reformering av Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för examenstillstånd när det gäller kvalitetsaspekter för prövning av frågor om examenstillstånd kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö,
- om den utveckling av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och kan ske enligt vad som beskrivits ovan främjar svensk högre utbildning, och
- om möjligt, en internationell utblick med jämförbara länder i fråga om utvecklingen av vilka utbildningsanordnare som får utfärda examina inom högre utbildning.

Uppdraget ska redovisas som en skriftlig rapport. Rapporten ska kunna främja en diskussion om ovanstående frågor i högskolesektorn, politiken och samhället i helhet.

Uppdraget finns i sin helhet återgivet i *bilaga 1*.

### 2.2 Uppdragets genomförande

Utredningen har tagit del av ett stort antal propositioner som behandlar frågor om examenstillstånd för såväl universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare.

Under arbetets gång har underlag inhämtats från Universitetskanslersämbetet. Ett möte har också genomförts med Universitetskanslersämbetets generaldirektör, Anders Söderholm, och andra företrädare för myndigheten. Enhetschefen Lisa Jämtsved Lundmark vid myndighetens utredningsavdelning, som utsågs till utredningens kontaktperson, har kvalitetsgranskat de två kapitel som ingår i denna rapport om det svenska nationella kvalitetssäkringssystemet och Universitetskanslersämbetets prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina. Om utredningen trots det missuppfattat något, är det utredarnas eget ansvar. Vi vill rikta ett särskilt tack till Lisa Jämtsved Lundmark som på ett förtjänstfullt och professionellt sätt bidragit under utredningens gång.

I kapitlet som berör kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet och i några jämförbara länder – Danmark, Nederländerna och Norge – har information hämtats från officiella hemsidor som innehas av European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR), Danmarks Akkrediteringsinstitution, The Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO) och Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT). Svar på några uppföljningsfrågor har lämnats av Danmarks Akkrediteringsinstitution och NOKUT.

Under arbetets gång har möten också hållits med generalsekreteraren Marita Hilliges vid Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och med rektor Stephen Hwang, ordförande i SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor. Dessutom har en lägesrapport lämnats till SUHF:s presidium mot slutet

av arbetet med uppdraget. Vidare har utredningens förslag och bedömningar presenterats vid SUHF:s förbundsförsamling den 20 oktober 2021.

## 2.3 Rapportens disposition och användning av begrepp

### *Disposition*

I en inledande del, kapitel 3, lämnas en redogörelse över vad som gäller enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Därefter redovisas i kapitel 4 högskolelagen (1992:1434) och lagen om tillstånd att utfärda vissa examina i ett historiskt perspektiv. I det följande kapitlet 5 redovisas närmare om kraven på utbildning för att enskilda utbildningsanordnare och statliga universitet och högskolor ska kunna få tillstånd att utfärda examina.

I kapitel 6 lämnas en övergripande redogörelse över det nationella kvalitetssäkringsarbetet för högre utbildning, och i kapitel 7 redovisas Universitetskanslersämbetets prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina. Kapitel 8 innehåller en övergripande redovisning kring kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet och i några jämförbara länder – Danmark, Nederländerna och Norge.

I kapitlen 9 och 10 behandlas de frågor som ingår i utredningsuppdraget som avser behovet av att reformera lagen om tillstånd att utfärda vissa examina samt Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder. I kapitel 11 behandlas den del av rapporten som avser frågan om den utveckling av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och kan ske enligt en i uppdraget lämnad beskrivning främjar svensk högre utbildning. Konsekvenser av det förslag som lämnas och de bedömningar som görs i rapporten redovisas i kapitel 12. Kapitel 13 innehåller författningskommentarer.

I *bilaga 1* redovisas utredningsuppdraget, och i *bilagorna 2* och *3* återges lagen om tillstånd att utfärda vissa examina och 1 kap. högskolelagen.

### *Användning av begrepp*

Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina benämns i denna rapport examenstillståndslagen.

Med universitet och högskolor avses sådana universitet och högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen. Ibland benämns dessa också som statliga lärosäten.

För en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning och som kan få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen används enligt vad som framgår av lagen begreppet enskild utbildningsanordnare, om det inte handlar om att återge olika äldre förarbetsuttalanden där andra begrepp används.

### 3 Tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare

Enligt regeringsformen ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten och särskilt ska det allmänna trygga rätten till bl.a. utbildning (1 kap. 2 § andra stycket). Vidare ska enligt regeringsformen det allmänna svara för att högre utbildning finns (2 kap. 18 § första stycket).<sup>1</sup> I detta ligger att det allmänna själv som huvudman ska anordna högre utbildning.<sup>2</sup>

Att det allmänna har ett ansvar för att anordna högre utbildning i form av högskoleutbildning eller högre utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå regleras i högskolelagen (1992:1434) och i förordningar som ansluter till den lagen. Det avser högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

I högskolelagen anges att staten ska som huvudman anordna högskolor för dels utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, dels forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete (1 kap. 2 § första stycket). Med högskolor avses enligt högskolelagen både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt (1 kap. 1 § andra stycket).

Utbildningen ska enligt högskolelagen ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och examina ska avläggas på någon av dessa nivåer (1 kap. 7 och 10 a §§). Vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas meddelar regeringen föreskrifter om (1 kap. 10 a §). Sådana föreskrifter finns i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, samt i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

1 kap. högskolelagen innehåller också bestämmelser om grundläggande eller allmänna mål och krav som gäller för universitetens och högskolornas verksamhet – dvs. såväl utbildning som forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete – och vad som gäller för att ett universitet eller en högskola ska få utfärda sådana examina som regeringen meddelat föreskrifter om.

Genom en särskild lag – lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (examenstillståndslagen) – har enskilda utbildningsanordnare getts möjlighet att efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om (1 §).

Ett tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen innebär att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till en enskild utbildningsanordnare.

Med en enskild utbildningsanordnare avses enligt examenstillståndslagen en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (1 §).

Tillstånd att utfärda examina lämnas av regeringen (5 §). Ett tillstånd får lämnas endast om utbildningen – som avses leda fram till en examen som omfattas av ett examenstillstånd – uppfyller de krav som anges i examenstillståndslagen (1 § andra stycket). Dessa krav, som närmare redovisas i avsnitten 4.2, 5.2 och 5.4, innebär att utbildningen ska

<sup>1</sup> Annan utbildning än grundskoleutbildning, se prop. 1993/94:117 s. 27.

<sup>2</sup> Prop. som ovan s. 28.

Med skyldigheten för det allmänna att svara för att högre utbildning finns följer ingen ovillkorlig rätt för den enskilde till högre utbildning som meddelas i t.ex. gymnasium eller vid ett universitet eller i en högskola utan det ska för en sådan utbildning kunna ställas villkor i form av t.ex. krav på behörighet eller lämplighet för tillträde till högre utbildning, prop. som ovan s. 53.

- vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs i utbildning i 1 kap. högskolelagen, och
- för varje examen som tillståndet avser, svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (2 §).

Innan regeringen fattar beslut i frågor om tillstånd att utfärda examina ska enligt vad som följer av regeringsformen behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter (7 kap. 2 § regeringsformen). Det är Universitetskanslersämbetet som ansvarar för kvalitetssäkring, uppföljningar och utvärderingar när det gäller enskilda utbildningsanordnare.<sup>3</sup> I regel ska därför ett yttrande inhämtas från Universitetskanslersämbetet innan regeringen fattar beslut om tillstånd att utfärda examina.

En enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen samt årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om en sådan kvalitetsredovisning (6 §).

Ett tillstånd att utfärda examina får också återkallas (7 § första stycket). Detta gäller om

- de krav som uppställs för att få ett tillstånd att utfärda examina, som har redovisats ovan, inte är uppfyllda,
- ett tillstånd att utfärda examina har förenats med villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos den enskilda utbildningsanordnaren och ett sådant uppställt villkor inte iakttas, eller
- den enskilda utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen, årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning eller inte följt de ytterligare föreskrifter om kvalitetsredovisning som regeringen meddelat.

Det är regeringen som fattar beslut om återkallelse av tillstånd att utfärda examen efter framställning av den myndighet som regeringen bestämmer. Den myndighet som regeringen har pekat ut genom förordningsbestämmelser är Universitetskanslersämbetet.<sup>4</sup> Innan en framställning görs av Universitetskanslersämbetet ska dock den enskilda utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse (7 § andra stycket).

Frågor om examenstillstånd och återkallelse av sådana tillstånd ingår i det nationella kvalitetssäkringssystemet som finns i fråga om högre utbildning. Det nationella kvalitetssäkringssystemet redovisas i avsnitten 6.1–6.4.

Om en enskild utbildningsanordnare utan tillstånd utfärdar examina som avses i examenstillståndslagen, får regeringen förelägga utbildningsanordnaren att upphöra med det. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (8 §). Regeringen får också medge undantag från krav på tillstånd under en tid av högst fem år. Det gäller om regeringen meddelar föreskrifter om examina som vid den tidpunkten inte är reglerade i sådana föreskrifter (9 §).

Därutöver innehåller examenstillståndslagen bestämmelser som rör gemensam examen (2 a och 2 b §§) och behandling av personuppgifter (10–14 §§).

Det förhållandet att en enskild utbildningsanordnare får tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen innebär inte att utbildningsanordnaren per automatik tilldelas statsbidrag eller statliga

---

<sup>3</sup> 1 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

<sup>4</sup> 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

medel för den utbildning som omfattas av ett tillstånd. Några sådana bestämmelser finns inte i lagen. I stället kan en utbildningsanordnare ansöka om statsbidrag hos regeringen och inget hindrar heller att regeringen initierar att statliga medel tilldelas enskilda utbildningsanordnare. Medel tilldelas efter beslut av riksdagen genom årliga budgetpropositioner. Dessutom har vissa enskilda utbildningsanordnare getts s.k. basanslag för utbildning på forskarnivå och forskning.

Såsom det förutsattes vid tillkomsten av examenstillståndslagen skulle frågor om relationen mellan staten och en enskild utbildningsanordnare regleras genom avtal. Sådana avtal finns dock bara med vissa enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd.

En utbildning som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen är normalt studiemedelsberättigande för de studerande. Det regleras i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655).

Det finns också särskilda regleringar som träffar enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina. Här kan det särskilt nämnas att lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning är tillämplig på forskning som utförs av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Vidare omfattas en fysisk eller en juridisk person i vars verksamhet forskningen utförs av lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Diskrimineringslagen (2008:567) är också tillämplig på enskilda utbildningsanordnare. Dessutom jämföras vissa enskilda utbildningsanordnare med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Givetvis är detta inte någon uttömmande redovisning över alla de regleringar som en enskild utbildningsanordnare måste förhålla sig till.

## 4 Högskolelagen och examenstillståndslagen i ett historiskt perspektiv

### 4.1 Högskolelagen (1992:1434)

#### *Bestämmelser om universitet och högskolor som har staten som huvudman*

I högskolelagen ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap (1 kap. 1 § första stycket). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1993 samtidigt som den äldre högskolelagen (1977:218) upphävdes.

Högskolelagen infördes med anledning av propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). I den propositionen presenterades 1993 års reform om ett förändrat svenskt universitets- och högskolesystem.

Tidigare gavs också i högskolelagen bestämmelser om universitet och högskolor under kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap.<sup>5</sup> Begreppet offentliga universitet och högskolor användes då i olika sammanhang. Några lärosäten med kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap finns dock inte längre, och bestämmelser om detta har utmönstrats ur lagen.<sup>6</sup>

#### *Syftet med 1993 års universitets- och högskolereform*

En reformstrategi låg bakom 1993 års universitets- och högskolereform som syftade till

- en ökad frihet för och ett skapande av incitament för utveckling och kvalitet inom statliga universitet och högskolor,
- ett införande av fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och fristående universitet och högskolor för att skapa förutsättningar för en etableringsfrihet som skulle göra att nytänkande och privata initiativ skulle kunna tas till vara och utvecklas till en pådrivande kraft i förändringsprocessen, och
- ett förändrat, icke statligt huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor.<sup>7</sup>

De övergripande motiven för de förändringar som presenterades i strategin var att stärka utbildningens och forskningens kvalitet, att förbättra resursutnyttjandet och att stimulera till rörlighet, förnyelse och nytänkande för att svensk högre utbildning och forskning skulle kunna hävda sig väl i den internationella konkurrensen.<sup>8</sup>

För de statliga universiteten och högskolorna innebar reformstrategin en ökad autonomi genom en betydande avreglering och en kraftig minskad detaljeringsgrad i statsmakternas budgetbeslut.<sup>9</sup>

De närmare principerna för relationerna mellan staten och de enskilda utbildningsanordnarna i fråga om bl.a. förutsättningarna för tillstånd att utfärda examina presenterades i propositionen Om högre utbild-

<sup>5</sup> Kommuner och landsting fick anordna universitet och högskolor endast med regeringens medgivande och sådant medgivande kunde begränsas till att avse enbart grundutbildning.

<sup>6</sup> Prop. 2012/13:1, utg.omr. 16, s. 91 och 92, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113.

<sup>7</sup> Prop. 1992/93:1 s. 21.

<sup>8</sup> Prop. som ovan s. 21.

<sup>9</sup> Prop. som ovan s. 22.

ning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). Med anledning av denna proposition infördes examenstillståndslagen som trädde i kraft den 1 juli 1993. I den lagen regleras enskilda utbildningsanordnares möjlighet att efter tillstånd av regeringen utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om. Mer om detta redovisas i avsnittet 4.2.

När det gäller ett icke statligt huvudmannaskap för statliga lärosäten framgår av propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet att statligt huvudmannaskap i myndighetsform är bara en av många möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor och att det behövs alternativ till den statliga verksamheten.<sup>10</sup> Regeringen föreslog därför i propositionen Om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet (prop. 1992/93:231) att riksdagen skulle bl.a. bemyndiga regeringen att till privaträttslig form överföra två högskolor och godkänna principer för ramavtal mellan staten och de högskolor som skulle bedrivas i form av stiftelser och aktiebolag (högskolebolag). De huvudsakliga motiven till detta handlade om mångfald i institutionella former, stimulans för kvalitet och effektivitet samt säkerställd frigörelse inom universitet och högskolor. Förslagen i propositionen bifölls av riksdagen (bet. 1992/93:UbU18, rskr. 1992/93:405). Detta resulterade i att verksamheten vid de då två statliga högskolorna Chalmers tekniska högskola i Göteborg och Högskolan i Jönköping överfördes till stiftelser – Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping – som är ägare till aktiebolag som ansvarar för högskoleverksamheten. Dessa två s.k. stiftelsehögskolor är sådana enskilda utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

#### *Uppgifter för universitet och högskolor som anordnas av staten*

I en inledande paragraf i högskolagen anges att staten ska som huvudman anordna högskolor. Där framgår också de statliga universitetens och högskolornas uppgifter (1 kap. 2 §). Med högskolor avses även universitet (1 kap. 1 § andra stycket).<sup>11</sup>

När lagen infördes avsåg uppgifterna dels utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet – som gäller än i dag – dels forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete – som i dag avser forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.<sup>12</sup> I paragrafen angavs också vad som ingick i forskning och utvecklingsarbete. I dag föreskrivs att i högskolornas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer till nytta.<sup>13</sup> Med högskolornas uppgift avses såväl utbildning som forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

De statliga lärosätenas kärnverksamhet är sålunda att anordna

- utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
- forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

---

<sup>10</sup> Prop. som ovan s. 24.

<sup>11</sup> 1 kap. 2 § tog inte heller tidigare sikte på högskolor under kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap utan enbart på statliga lärosäten enligt vad som gäller i dag.

<sup>12</sup> Prop. 2012/13:30 s. 105 och 106 samt 85, bet. 2012/13:UbU3, rskr. 2012/13:151.

<sup>13</sup> Prop. 2020/21:60 s. 157–160, bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254.

### *Linjesystemet avskaffades och examensordningen infördes*

Med anledning av 1993 års universitets- och högskolereform avskaffades samtliga allmänna utbildningslinjer och påbyggnadslinjer eller det s.k. centrala linjesystemet som hade gällt från slutet av 1960-talet. Linjesystemet ersattes av en examensordning för grundläggande högskoleutbildning som innebar bl.a. att statsmakternas styrning inriktades mer på resultatet av universitetens och högskolornas utbildningsverksamhet än vad som hade varit fallet tidigare.<sup>14</sup> Vidare angavs i högskolelagen att regeringen skulle föreskriva vilka examina som fick avläggas vid universitet och högskolor.

All grundläggande utbildning skulle bedrivas i form av kurser, och kurser skulle få sammanföras till utbildningsprogram.<sup>15</sup> Sedan den 1 juli 2007 gäller enligt högskolelagen att utbildning ska ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och examina ska avläggas på någon av dessa nivåer (1 kap. 7 och 10 a §§). Utbildning på någon av de förstnämnda nivåerna ska bedrivas i form av kurser, och kurser får sammanföras till utbildningsprogram. För utbildning på forskarnivå ska det beslutas om ämnen som utbildning på forskarnivå ska anordnas i. Detta framgår av de förordningar som ansluter till lagen.<sup>16</sup>

Den examensordning som ersatte linjesystemet innebar att regeringen meddelade föreskrifter om vilka examina inom grundläggande högskoleutbildning som fick avläggas vid universiteten och högskolorna och vilka krav som skulle vara uppfyllda för att en viss examen skulle få utfärdas (examensbeskrivning) utöver de krav som uppställdes i högskolelagen. Regeringen meddelade alltså föreskrifter om vilka universitet och högskolor som fick utfärda examina. Om universiteten och högskolorna önskade införa ytterligare examina utöver vad som var angivet i förordning beslutade regeringen om detta efter hörande av dåvarande Kanslersämbetet som prövade de kvalitetsmässiga förutsättningarna, och regeringen tog även hänsyn till de ekonomiska förutsättningarna och det nationella behovet av en utökad examensrätt. Examensordningen syftade till att främja och upprätthålla kvalitet i utbildningen och ge varje universitet och högskola ett större ansvar för studieorganisationen. Genom målformuleringarna som skulle ställas upp för varje examen i beskrivningarna tillhandahölls ett instrument för kvalitetskontroll och de statliga lärosätena skulle fortlöpande bli föremål för uppföljningar och utvärderingar. Examensordningen syftade också till att fungera som ett instrument för lokalisering av vissa utbildningar. Rätten att utfärda en viss examen kunde återkallas om utbildningen inte längre uppfyllde uppställda krav på kvalitet även om detta inte uttryckligen angavs i högskolelagen när den infördes.<sup>17</sup> Se också nedan när det gäller uttrycket ”rätt” att utfärda examina.

Efter ett par år ändrades ordningen i fråga om vem som beslutade vid vilka universitet och högskolor examina skulle få utfärdas. I stället för att regeringen meddelade föreskrifter om detta var det dåvarande Högskoleverket som beslutade vid vilka universitet och högskolor examina inom grundutbildningen fick avläggas, dock med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet. Utöver kvalitetsmässiga förutsättningar var det en självklar förutsättning att det skulle finnas ett nationellt intresse av att utvidga examensrätten. Regeringen skulle dock fortsatt, vilket gäller än i dag, föreskriva vilka examina som får avläggas men alltså inte vid vilka universitet och högskolor. Vidare skulle ett beslut om återkallelse av examensrätt

---

<sup>14</sup> Prop. 1992/93:1 s. 14 och 35.

<sup>15</sup> Prop. som ovan s. 34 och 35.

<sup>16</sup> Se 6 kap. 13 och 25 §§ högskoleförordningen, 5 kap. 2 och 3 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet samt 4 kap. 2 § förordningen för Försvarshögskolan.

<sup>17</sup> Prop. 1992/93:1 s. 34–37, prop. 1992/93:169 s. 77 och prop. 1994/95:165 s. 22.

(examenstillstånd) fattas av Högskoleverket sedan berörd högskola getts tillfälle till rättelse.<sup>18</sup> Uttryckliga bestämmelser om återkallelse av examenstillstånd infördes också senare i högskolelagen.<sup>19</sup>

När högskolelagen infördes skulle forskarutbildningen, liksom tidigare, bedrivas vid samtliga universitet och de högskolor som hade fakulteter, dvs. de som hade fasta forskningsresurser och som utgjorde grund för utfärdande av forskarexamina. På förordningsnivå reglerades bl.a. fordringarna för doktorsexamen.<sup>20</sup> Några år senare infördes i högskolelagen bestämmelser om examina inom forskarutbildningen. Examina inom forskarutbildningen fick avläggas vid universitet, och vid andra högskolor fick sådana avläggas inom de vetenskapsområden som fanns vid högskolan som först dåvarande Högskoleverket beslutade om och därefter regeringen.<sup>21</sup> Med anledning av indelningen av utbildning och examina på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå infördes också den 1 juli 2007 examensbeskrivningar för examina på forskarnivå i examensordningen.<sup>22</sup> År 2010 avskaffades bestämmelserna om vetenskapsområden och begreppet utmönstrades ur högskolelagen. I stället får alla högskolor som inte är universitet ansöka om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå inom ett område. Universiteten får fortfarande utan tillstånd utfärda examina på forskarnivå, dock inte konstnärliga examina på forskarnivå som även ett universitet måste ha tillstånd att utfärda. Vidare infördes bestämmelser i högskolelagen som innebär att en viss examen på forskarnivå inte längre får utfärdas för såväl universitet som högskolor, om det finns brister i utbildningens kvalitet.<sup>23</sup>

De grundläggande principerna med en examensordning gäller även enligt dagens system. Det är regeringen som meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas (1 kap. 10 a § högskolelagen). Av högskoleförordningen framgår att inom utbildningen får bara de examina avläggas som anges i bilaga 2 till förordningen, examensordningen (6 kap. 4 §). I förordningen regleras också att i examensordningen anges det på vilken nivå en viss examen ska avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen (6 kap. 5 § första stycket). I bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Förvarshögskolan finns det bestämmelser om de examina som får utfärdas vid nämnda statliga lärosäten.

Som har framgått gäller enligt högskolelagen att examina på forskarnivå får – dvs. utan krav på tillstånd – med vissa undantag utfärdas vid universitet (1 kap. 11 §). Beslut om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå för högskolor som inte är universitet samt på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor fattas av den myndighet som regeringen bestämmer (1 kap. 12 § första stycket), nämligen Universitetskanslersämbetet. Det är dock regeringen som meddelar föreskrifter om vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Förvarshögskolan (1 kap. 12 andra stycket).

När tillstånd krävs för att utfärda examina får sådana tillstånd lämnas enligt högskolelagen bara om utbildningen uppfyller de krav som i 1 kap. högskolelagen ställs på utbildningen och de särskilda krav som finns i förordning, och om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas (1 kap. 13 §). Det finns också bestämmelser i högskoleförordningen om vad som gäller för att få tillstånd att utfärda vissa examina (6 kap. 5 b – 5 f §§).

---

<sup>18</sup> Prop. 1994/95:165 s. 22.

<sup>19</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 27, 58 och 59, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

<sup>20</sup> Prop. 1992/93 s. 49 och 50 samt prop. 2008/09:141 s. 25.

<sup>21</sup> Prop. 1996/97:141 s. 55 (bet. bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) och prop. 1998/99:1, utg. omr. 16, s. 14 och 106 (bet. 1998/99:UbU1, rskr. 1998/99:98).

<sup>22</sup> Förordning (2006:1053) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

<sup>23</sup> Prop. 2008/09:134 s. 27 ff. och s. 60 ff. (bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276).

Vidare finns det bestämmelser i högskolelagen om att en viss examen inte längre får utfärdas, om kraven på utbildningen inte är uppfyllda. Innan ett sådant beslut fattas ska dock ett universitet eller en högskola ha getts tillfälle att avhjälpa bristerna (1 kap. 14 §). Beslut om att en viss examen inte längre får utfärdas fattas av Universitetskanslersämbetet. När det gäller Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan är det dock regeringen som fattar sådana beslut (1 kap. 16 §).

Vad som närmare gäller för att statliga lärosäten ska kunna få utfärda examina och hur detta förhåller sig till enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd enligt examenstillståndslagen redovisas i avsnittet 5.4.

### *Begreppen examensrättigheter och examenstillstånd*

I detta sammanhang bör frågor om användningen av begreppen examensrättigheter och examenstillstånd uppmärksammas. I äldre förarbeten till högskolelagen och examenstillståndslagen talas det ofta om *rätten* att utfärda examina eller *examensrättigheter* även när det handlar om *tillstånd* att utfärda examina. Begreppen examensrättigheter eller rätten att utfärda examina har också senare använts, men varken i högskolelagen eller i examenstillståndslagen i dess nuvarande lydelse förekommer dessa begrepp när tillstånd krävs för att få utfärda examina.<sup>24</sup> Denna begreppsanvändning har också i andra sammanhang alltmer utmönstrats när examenstillstånd krävs. Det hänger samman med att det inte finns någon rätt för universitet och högskolor att utfärda examina på grundnivå och på avancerad nivå eller för högskolor som inte är universitet att utfärda examina på forskarnivå utan tillstånd att utfärda sådana examina. Vidare får enskilda utbildningsanordnare endast efter tillstånd utfärda examina på alla nivåer. I en nyligen beslutad proposition föreslås dock att regeringen ska få besluta att en mellanfolklig organisation ska ha rätt att utfärda examina och att en sådan överlåtelse av förvaltningsuppgift ska ske genom att regeringen meddelar tillstånd i enlighet med bestämmelserna i examenstillståndslagen, se vidare avsnittet 9.2.<sup>25</sup>

Däremot finns det fog för att tala om att universiteten har rätt att utfärda examina på forskarnivå, eftersom det med ett undantag inte ställs något krav på examenstillstånd. Som har framgått ovan uttrycks detta i högskolelagen på så sätt att examina på forskarnivå får utfärdas vid universiteten (1 kap. 11 § första stycket). I en annan paragraf uttrycks detta också som en rätt för universitet att utfärda examina på forskarnivå (1 kap. 15 §). Ett universitet får dock inte utan tillstånd utfärda konstnärliga examina på forskarnivå och inte heller utfärda en sådan examen som omfattas av ett beslut om att en viss examen inte får utfärdas (1 kap. 11 § andra stycket och 6 kap. 5 d § högskoleförordningen).<sup>26</sup> Mer om detta redovisas i avsnittet 5.4.

### *Grundläggande eller allmänna mål och krav för högskolornas verksamhet*

Som har framgått anges i 1 kap. högskolelagen de grundläggande eller allmänna målen och kraven för högskolornas verksamhet, dvs. utbildning samt forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. De mer preciserade kraven anges på förordningsnivå och särskilt i examensordningen, bilaga 2

<sup>24</sup> I den upphävda förordningen (1993:956) om tillstånd att utfärda vissa examina angavs dock de enskilda utbildningsanordnare som hade rätt att utfärda examina och att rätten att utfärda dessa examina grundades på examenstillståndslagen, se också avsnittet 4.2.

<sup>25</sup> Prop. 2021/22:28.

<sup>26</sup> Eftersom examina på forskarnivå får med vissa undantag utfärdas vid universiteten utan krav på tillstånd, kan det inte anges att det är fråga om ett återkallande av examenstillstånd.

till högskoleförordningen samt bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

Som kommer att närmare utvecklas i avsnittet 4.2 får tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen lämnas endast om utbildningen uppfyller vissa uppställda krav i lagen. Kraven avser att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Av förarbetena till examenstillståndslagen framgår vilka krav i 1 kap. högskolelagen som skulle gälla för en enskild utbildningsanordnarens examenstillstånd.<sup>27</sup> Det är därför av intresse att översiktligt ta del av vilka mål och krav som uppställdes i 1 kap. högskolelagen när lagen infördes. En fullständig redogörelse över vilka krav som i dag ställs på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen och därmed vilka krav som gäller för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen lämnas i avsnittet 5.2.

När högskolelagen infördes angavs i lagens första kapitel uppgifterna för de universitet och högskolor som staten är huvudman för, som har redovisats ovan. Det togs också in bestämmelser om att verksamheten ska bedrivs så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning, att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås såväl i utbildningen som i forskningen liksom krav på ett effektivt resursutnyttjande för att hålla en hög kvalitet i verksamheten, att i högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män iaktas, som i dag också ska främjas, samt att högskolorna bör i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Den senast nämnda bestämmelsen har dock nyligen ändrats, och det anges i dag att den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till hållbar utveckling, se vidare avsnittet 5.2. Principerna för forskningens frihet slogs också fast i högskolelagen i likhet med vad som hade gällt enligt den tidigare högskolelagen (1977:218), dock med en ändrad redaktionell uppställning.

I 1 kap. högskolelagen infördes dessutom bestämmelser om vad den grundläggande högskoleutbildningen och forskarutbildningen skulle bygga på samt vilka kunskaper och färdigheter samt förmågor utbildningen skulle ge. Motsvarande bestämmelser, om än något utvecklade, finns i dag i fråga om utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå som redovisas i avsnittet 5.2.

*Riksdagen beslutar vilka statliga högskolor som ska finnas och regeringen beslutar om vilka högskolor som får benämnas universitet*

Även om det inte regleras i 1 kap. högskolelagen bör det också nämnas att det av högskolelagen framgår att riksdagen beslutar vilka högskolor som ska finnas, dvs. sådana statliga lärosäten som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (2 kap. 1 §). Denna bestämmelse har funnits sedan lagen infördes. Det är dock regeringen som beslutar vilka statliga lärosäten som får benämnas universitet, dvs. sådana statliga universitet som omfattas av högskolelagen. Begreppen universitet och högskolor är inte skyddade. För att klargöra att det handlar om statliga lärosäten enligt högskolelagen anges i olika författningar att det är universitet och högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen.

---

<sup>27</sup> Prop. 1992/93:169 s. 80 och 81.

### *Övriga bestämmelser*

Högskolelagen innehåller också bestämmelser om de statliga högskolornas organisation (2 kap.), om professorer och andra lärare (3 kap.), om studenter (4 kap.) samt om en särskild överklagandenämnd (5 kap.) Sedan lagen infördes har flera frågor avreglerats.

Bestämmelserna i de ovan angivna kapitlen är inte tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd enligt examenstillståndslagen och kommer därför inte att behandlas i denna rapport.

#### 4.2 Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

##### *Bestämmelser om tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare*

Med propositionen Om högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169) fullföljdes det reformarbetet som hade inletts med princippropositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) som låg till grund för bl.a. införandet av högskolelagen. I propositionen Om högre utbildning för ökad kompetens presenterades förslag när det gäller bl.a. formerna för ”fristående högskolors examensrätt” genom förslag till lag om tillstånd att utfärda vissa examina. Förslaget var att se som ett bidrag till att få konkurrens på god kvalitativ nivå.<sup>28</sup> Lagförslaget antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1993 samma dag som högskolelagen trädde i kraft (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363).<sup>29</sup>

I propositionen Om högre utbildning för ökad kompetens konstaterades att vid sidan av då offentliga högskolor – universitet och högskolor under statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap<sup>30</sup> – fanns det ett antal högskoleutbildningar med enskild huvudman. Även för dessa utbildningsanordnare borde det enligt propositionen finnas vissa regler om examensrätt (dvs. examenstillstånd). Den lagreglering som föreslogs skulle enligt propositionen givetvis gälla alla enskilda rättssubjekt, men hade i realiteten endast intresse för dem som arbetar med utbildning på akademisk nivå.<sup>31</sup>

Som redovisas i propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet innebar strategin för förändring av det svenska universitets- och högskoleväsendet att det skulle skapas fasta normer för relationerna mellan staten och ”de fristående högskolorna” som utfärdar examina. ”Erkännandet” av

<sup>28</sup> Prop. 1992/93:169 s. 2 och 79.

<sup>29</sup> I Utbildningsutskottets betänkande, bet. 1992/93 UbU14 anknöt utskottet till vad utskottet hade anfört vid sin behandling av förslaget till en då ny högskolelagen (bet. 1992/93:UbU3 s. 14 f.) om att det enligt utskottets mening var mycket angeläget att det skapades fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och fristående universitet och högskolor samt att utskottet förutsatte att regeringen skulle återkomma i frågan. I förstnämnda betänkande konstaterade utskottet att den då föreslagna lagreglering av statens förhållande till fristående högskolor preciserar de villkor som borde gälla för att nämnda högskolor skulle kunna ges examensrätt och formerna för hur detta skulle ske. Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle anta regeringens förslag till lag om tillstånd att utfärda vissa examina.

Med anledning av propositionen Om högre utbildning för ökad kompetens bemyndigades också regeringen att ingå avtal om bidrag till Handelshögskolan i Stockholm.

<sup>30</sup> Som har framgått av avsnittet 4.1 finns det inte längre några kommunala eller landstingskommunala utbildningsanordnare av högskoleutbildning.

<sup>31</sup> Prop. 1992/93:169 s. 76.

enskilda utbildningsanordnare som ”fristående högskolor” skulle i princip ske i två kategorier, nämligen de som får rätt (tillstånd) att utfärda de examina som regeringen meddelat föreskrifter om och de som förutom examensrätten (examenstillstånd) också skulle få statsbidrag. Någon omedelbar koppling mellan examensrätt (examenstillstånd) och statsbidrag förutsågs inte, men rätt (tillstånd) att utfärda examina skulle vara en förutsättning för att ge studenterna vid utbildningen studiestöd. Regeringen skulle besluta om examensrätt (examenstillstånd) efter utredning och bedömning av dåvarande Kanslersämbetet. I avtal mellan staten och utbildningsanordnare skulle olika villkor och skyldigheter mellan parterna sedan regleras och utformas så att konkurrensneutralitet i förhållande till de statliga universiteten och högskolorna skulle upprätthållas.<sup>32</sup>

Enligt vad som tidigare har angetts i avsnittet 4.1 när det gäller statliga lärosäten är det dock inte fråga om några rättigheter att utfärda examina utan det handlar om tillstånd att utfärda examina. Vidare, när det talas om ”fristående högskolor” och ”erkännande” av sådana högskolor måste man sätta in denna begreppsanvändning i ett historiskt perspektiv. Här måste lagstiftaren sett framför sig de högskolor med enskilda huvudmän som då fanns, såsom Handelshögskolan i Stockholm, och de statliga högskolor som skulle ombildas till högskolestiftelser. Den examenstillståndslag som infördes innehåller emellertid inte några bestämmelser som innebär att en enskild utbildningsanordnare erkänns som en fristående högskola. Begreppet högskola är som tidigare har redovisats inte skyddat och är sålunda inte förbehållet enbart statliga högskolor som omfattas av högskolelagen eller sådana enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Synsättet att en enskild utbildningsanordnare erkänns som en fristående högskola genom examenstillstånd, tilldelning av statsbidrag eller att utbildningen berättigar till studiestöd, liksom användningen av begreppet fristående högskola, kommer inte heller till uttryck i senare propositioner som behandlar frågor om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare. Begreppet enskilda högskolor används dock senare i olika förarbeten. I författning definieras enskilda utbildningsanordnare av nu aktuellt slag genom att det anges att det avser enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Genomgående i denna rapport används därför begreppet enskilda utbildningsanordnare när det inte är fråga om att återge olika uttalanden i förarbeten.

Med den ordning till skydd för kvaliteten i de examina som regeringen meddelat föreskrifter om var det enligt propositionen Om högre utbildning för ökad kompetens – som i det följande i detta avsnitt benämns förarbetena – inte rimligt att examina med samma benämningar fritt skulle få utfärdas av utbildningsanordnare som inte direkt omfattades av regeringens föreskrifter för de offentliga högskolorna. För att få utfärda sådana examina skulle det krävas att utbildningen håller en viss kvalitet oavsett vem som är utbildningsanordnare. De examina som upptogs i examensordningen eller i andra föreskrifter meddelade av regeringen skulle därför skyddas för att garantera kvaliteten i sådana examina. Detta ansågs inte heller strida mot uppfattningen att det främsta medlet att upprätthålla utbildningens kvalitet var den konkurrens som i större utsträckning skulle komma att råda mellan olika utbildningsanordnare som skulle skapa ett förändringstryck som främjar nytänkande och kvalitet.<sup>33</sup>

Vidare framgår av förarbetena att en lag med regler om enskilda utbildningsanordnares möjlighet att få utfärda sådana examina som regleras i högskoleförordningen eller i motsvarande föreskrifter skulle ge en fast grund för att ordna förhållandet mellan staten och de fristående skolorna (de enskilda utbildningsanordnarna) och att den som får ett sådant tillstånd skulle därmed få sin högskolestatus officiellt erkänd, se dock kommentar om detta ovan. Det framgår också att ett tillstånd att utfärda examina rimligen borde medföra att de studerande på de erkända utbildningarna får rätt till studiestöd på samma villkor som de studerande vid universitet och högskolor med offentlig huvudman. När det gäller tilldelning av statsbidrag framgår att det skulle vara beroende av det statsfinansiella läget och att erkännande som

<sup>32</sup> Prop. 1992/93:1 s. 23 och 24 samt prop. 1992/93:169 s. 25 och 77.

<sup>33</sup> Prop. 1992/93:169 s. 78 och 79.

fristående högskola inte skulle ses som ett löfte om kommande statsbidrag.<sup>34</sup> Även i dag gäller att en enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen inte är garanterad något statsbidrag. Normalt är dock utbildningar som omfattas av ett examenstillstånd studiestödsberättigande för de studerande, se vidare nedan.

För att de krav, som uppställts för att universitet och högskolor med offentlig huvudman skulle få utfärda examina, också skulle gälla för enskilda utbildningsanordnare och därmed inte få fritt utfärdas skulle det även i examenstillståndslagen uppställas krav för att få tillstånd att utfärda examina.<sup>35</sup>

I den inledande paragrafen i examenstillståndslagen regleras därför att en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) endast efter tillstånd får utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter (1 § första stycket).<sup>36</sup>

Som framgår av bestämmelsens lydelse definieras där vad som avses med en enskild utbildningsanordnare, nämligen en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning.

Utfärdande av examina är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning gentemot enskild. Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter. Enligt regeringsformen kan dock förvaltningsuppgifter överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer (12 kap. 4 § regeringsformen). Ett tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen innebär att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till en enskild utbildningsanordnare. Kompetens kan också överföras till utländska organ, se vidare avsnittet 9.2.<sup>37</sup>

De examina som måste omfattas av ett tillstånd enligt examenstillståndslagen avser sådana examina som anges i bilagan till högskoleförordningen, examensordningen, och i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

Det bör här också anges att examenstillståndslagen inte ställer upp något krav på tillstånd att anordna en viss utbildning utan endast krav på tillstånd att utfärda en viss examen som regeringen meddelat föreskrifter om.<sup>38</sup>

### *Kvalitetskrav*

Tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare är också beroende av att kvalitetskrav upprätthålls. Av förarbetena framgår att de krav som skulle ställas för att ge en enskild utbildningsanordnare examensrätt (examenstillstånd) – och därmed erkänna densamma som fristående högskola –

<sup>34</sup> Prop. 1992/93:169 s. 79.

<sup>35</sup> Prop. som ovan s. 80.

<sup>36</sup> När det gäller hänvisningen i bestämmelsen till högskolelagen angavs när examenstillståndslagen infördes att det avsåg sådana examina som regeringen *med stöd av* högskolelagen meddelat föreskrifter om och alltså inte *enligt vad som anges i* högskolelagen såsom det föreskrivs i dag. Detta ändrades för att markera att det inte handlar om något bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter utan att det i högskolelagen finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas (1 kap. 10 a § högskolelagen). Någon ändring i sak var inte avsedd (SFS 2006:174, prop. 2004/05:162 s. 208, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160).

<sup>37</sup> Prop. 2021/22:28 s. 9.

<sup>38</sup> Prop. 1992/93:169 s. 81.

skulle vara av två något olika slag, nämligen dels de allmänna krav och mål som avses i 1 kap. högskolelagen för utbildning, dels vissa krav som specifikt gäller för den examen som tillståndet avser.<sup>39</sup> När det gäller det som sägs om erkännande av fristående högskola hänvisas till kommentaren ovan.

I examenstillståndslagen regleras därför att tillstånd att utfärda examina får lämnas endast om utbildningen, dvs. den utbildning som avses leda fram till en examen som omfattas av ett tillstånd, uppfyller de krav som anges i lagen (1 § andra stycket).

Utbildningen ska

- vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen, och
- för varje examen som tillståndet avser, också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (2 §).

#### *Kraven på utbildning i 1 kap. högskolelagen*

När examenstillståndslagen infördes avsågs med kraven på utbildning i 1 kap. högskolelagen kraven på grundutbildning och forskarutbildning.<sup>40</sup> I dag tar kraven sikte på utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.<sup>41</sup>

Som har redovisats framgår det av examenstillståndslagen att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet i överensstämmelse med vad som anges i 1 kap. 2 § högskolelagen. När examenstillståndslagen infördes angavs dock inte uttryckligen att utbildningen ska vila också på beprövad erfarenhet även om detta anfördes i förarbetena till lagen.<sup>42</sup> I förtydligande syfte har det i examenstillståndslagen senare lagts till att utbildningen ska vila också på beprövad erfarenhet.<sup>43</sup>

Vidare ska utbildningen enligt vad som har angetts bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. Av förarbetena till lagen framgår att utbildningen – utöver att den ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet – ska ha en hög kvalitet (1 kap. 4 § högskolelagen) och att i begreppet kvalitet ingår t.ex. sådana faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek. Det framgår dessutom att det

---

<sup>39</sup> Prop. 1992/93:169 s. 80.

<sup>40</sup> Vid införandet av examenstillståndslagen angavs kraven i 2 och 3 §§ som avsåg dels andra examina än doktors- och licentiatexamina, dels doktors- eller licentiatexamen. Kraven för all utbildning, dvs. utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, anges i dag i 2 §, och 3 § är upphävd, SFS 2006:174, prop. 2004/05:162 s. 209 och 209, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160. När begreppet vetenskapsområde utmönstrades ur högskolelagen ändrades också 2 § examenstillståndslagen så att det inte längre anges att det avser varje examen på grundnivå och avancerad nivå och för en examen på forskarnivå inom ett vetenskapsområde utan i stället anges att för varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen svara mot de särskilda kraven, SFS 2009:765, prop. 2008/09:134 s. 43 och 67, bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276.

<sup>41</sup> Prop. 2004/05:162 s. 83 ff. samt 208 och 209, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

<sup>42</sup> Prop. 1992/93:169 s. 80.

<sup>43</sup> SFS 2006:174, prop. 2004/05:162 s. 88 och 208 och 209, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

måste givetvis också prövas att det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för högskolan (den enskilda utbildningsanordnaren) att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet.<sup>44</sup>

Genom hänvisningen till 1 kap. högskolelagen skulle enligt förarbetena den grundläggande utbildningen och forskarutbildningen därutöver ge studenterna kunskaper och färdigheter samt förmågor. Hänvisningen till 1 kap. högskolelagen skulle också enligt förarbetena innebära en anvisning om den nivå utbildningen lägst får börja på. Som har framgått av avsnittet 4.1 finns motsvarande bestämmelser i dag för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 kap. 8–9 a §§ högskolelagen).<sup>45</sup>

Slutligen får det enligt förarbetena genom hänvisningen till kraven i 1 kap. högskolelagen anses framgå att de fristående högskolorna (de enskilda utbildningsanordnarna) också ska bedriva verksamheten så att det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning (1 kap. 3 § högskolelagen) och iaktta jämställdhet mellan kvinnor och män som numera också innefattar att jämställdhet ska främjas (1 kap. 5 §).<sup>46</sup>

Sammanfattningsvis innebar sålunda hänvisningen till 1 kap. högskolelagen enligt förarbetena följande.

- Utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet,
- utbildningen ska ha en hög kvalitet som innefattar
  - faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek, och
  - rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet,
- utbildningen ska ge studenterna kunskaper och färdigheter samt förmågor,
- utbildningen ska börja på en viss lägsta nivå,
- verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning, och
- jämställdhet mellan kvinnor och män ska iakttas (och numera också främjas).

Mer om vilka bestämmelser i 1 kap. högskolelagen som i dag gäller och vilka som anses tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare redovisas i avsnittet 5.2 och 5.4.

Det bör också noteras att när det gäller sambandet mellan utbildning och forskning är det enligt förarbetena kopplat till hur verksamheten ska bedrivas. Den verksamhet som måste avses är utbildningsverksamheten. Högskolelagen tar också sikte på universitetens och högskolornas verksamhet, t.ex. att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen som också innefattar konstnärlig forskning. Som tidigare har redovisats i avsnittet 4.1 avses med verksamhet enligt 1 kap. högskolelagen uppgiften att anordna såväl utbildning som forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

---

<sup>44</sup> Prop. 1992/93:169 s. 80.

<sup>45</sup> Prop. som ovan s. 81.

<sup>46</sup> Prop. som ovan s. 81.

### *Särskilda krav*

Som redan har framgått ska för varje examen som tillståndet avser, utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.<sup>47</sup>

Bestämmelser om vilka särskilda krav som ska uppfyllas för respektive examen finns i examensbeskrivningarna i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, och i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

Det finns också särskilda krav för att få tillstånd att utfärda vissa examina i högskoleförordningen som avser tillstånd att utfärda masterexamen, generella examina på forskarnivå, konstnärliga examina på forskarnivå och ämneslärarexamen med en viss inriktning (6 kap. 5 b–5 f §§). Vidare finns det särskilda krav för att avlägga vissa examina, se bl.a. förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen. Det bör också nämnas att utöver vad som anges i examensbeskrivningen för ämneslärarexamen i bilaga 2 till högskoleförordningen framgår det av bilaga 4 till samma förordning vilka ämnen som får kombineras i en sådan examen.

### *Beslut om tillstånd att utfärda examina*

Tillstånd att utfärda examina lämnas av regeringen och en bestämmelse om detta finns i examens-tillståndslagen (5 §).<sup>48</sup>

Skälet till att det är regeringen som ska lämna tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare utvecklas inte i förarbetena mer än att det där anges att det är också regeringen som ska göra en eventuell följande bedömning om rätt till statsbidrag.<sup>49</sup> Vidare, i samband med att ansvaret att besluta om tillstånd att utfärda examina för då offentliga högskolor i fråga om grundläggande högskoleutbildning övergick till dåvarande Högskoleverket den 1 juli 1995, uttalades i propositionen Ett högskoleverk (prop. 1994/95:165) att prövning av enskildas utbildningsanordnares rätt (tillstånd) att utfärda examina även fortsatt ska underställas regeringen enligt examenstillståndslagen, eftersom beslut i dessa ärenden får ekonomiska konsekvenser som avser studenternas rätt till studiemedel.<sup>50</sup>

Det framgår också av förarbetena till examenstillståndslagen att för den kvalitetsmässiga bedömningen borde det alltid finnas ett underlag från den myndighet som är bäst skickad att göra sådana bedömningar, nämligen dåvarande Kanslersämbetet som i dag motsvarar Universitetskanslersämbetet. Det ansågs så viktigt att markera Kanslersämbetets roll i detta sammanhang att det direkt i lagen angavs att innan beslut fattas i tillståndsfrågor skulle ett yttrande inhämtas från Kanslersämbetet och senare från dåvarande Högskoleverket.<sup>51</sup> Denna bestämmelse upphävdes dock den 1 januari 2001, och i stället gäller regeringsformens allmänna bestämmelser om beredning av regeringsärenden.<sup>52</sup> Av 7 kap. 2 § regerings-

<sup>47</sup> När lagen infördes angavs inte ”enligt förordningsbestämmelser” utan ”enligt vad regeringen föreskriver”. Denna justering innebar dock inte någon ändring i sak, SFS 2006:174, prop. 2004/05:162 s. 209, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

<sup>48</sup> När lagen infördes reglerades detta i 6 §.

<sup>49</sup> Prop. 1992/93:169 s. 83.

<sup>50</sup> Prop. 1994/95:165 s. 22 och 23.

<sup>51</sup> Prop. 1992/93:169 s. 83 samt SFS 1995:818, prop. 1994/95:165 s. 23, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386.

<sup>52</sup> SFS 2000:1371, prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 28, 57 och 59, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

formen framgår att vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Av samma paragraf framgår också att även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

I Budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99), som låg till grund för upphävande av den ovan nämnda bestämmelsen, anges att i ärenden om tillstånd för enskilda utbildningsanordnare att utfärda examina behöver regeringen vanligtvis inhämta ett yttrande från Högskoleverket för att få verkets bedömning av i vad mån den aktuella utbildningen uppfyller de stipulerade kvalitetskraven. Vidare anges att i den utsträckning ett ärende kan avgöras mot bakgrund av t.ex. om det finns statsfinansiella förutsättningar för ett nytt examenstillstånd eller om det ligger i linje med regeringens utbildningspolitiska bedömning behöver något yttrande från Högskoleverket inte regelmässigt inhämtas.<sup>53</sup> Det framgår också att handläggningen bör följa regleringen i regeringsformen och de allmänna principer om beredning av ärenden som brukar tillämpas i Regeringskansliet samt att det härigenom ges möjligheter att anpassa beredningen till vad som behövs i varje enskilt ärende.<sup>54</sup>

Det bör här också anges att med anledning av Budgetpropositionen 2001 infördes i högskolelagen en bestämmelse om att det i ett rikstäckande perspektiv skulle finnas ett allmänt intresse av att examina skulle få utfärdas för offentliga högskolor i fråga om grundläggande högskoleutbildning. Detta motsvarade enligt propositionen det som tidigare beskrivits som ett ”nationellt intresse” av att examenstillståndet utvidgas – dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till en examen.<sup>55</sup> Motsvarande krav ställs i dag i högskolelagen för att statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina (1 kap. 13 §).<sup>56</sup> Se också avsnitten 5.4 och 9.3.

Av förarbetena till examenstillståndslagen följer också att dåvarande Kanslersämbetets bedömning inte var bindande för regeringen, men för att regeringen skulle avvika från ämbetets förslag borde den emellertid ha skäl av utomordentlig vikt.<sup>57</sup> Detta bedöms fortfarande ha relevans när det gäller de yttranden som i dag avges av Universitetskanslersämbetet.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att av propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) framgår att som underlag för regeringens ställningstaganden i frågor om examenstillstånd skulle bl.a. följande uppgifter finnas med i ansökan: kraven på behörighet till utbildningen, utbildningens mål, utbildningsplan, kursplan och kurslitteratur, lärarnas utbildnings- och forskningsmeriter, universitetets/högskolans (den enskilda utbildningsanordnarens) ägandeförhållanden, ledningsstruktur och ekonomi samt övrig information, såsom utförda utvärderingar.<sup>58</sup> Vidare följer av

---

<sup>53</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 28.

<sup>54</sup> Prop. som ovan s. 59.

<sup>55</sup> Prop. som ovan s. 27.

<sup>56</sup> En bestämmelse infördes också i högskolelagen om att ett tillstånd att utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning för offentliga högskolor skulle få lämnas bara om utbildningen uppfyller de krav som ställdes på utbildningen enligt 1 kap. högskolelagen kapitel och de särskilda krav som regeringen föreskrev. På detta sätt klargjordes att de allmänna kvalitetskraven i 1 kap. högskolelagen skulle vara uppfyllda. Vidare skulle de särskilda kvalitetskrav som angavs i examensordningen för varje särskild examen eller andra särskilda krav som regeringen föreskrivit vara uppfyllda (prop. 2000/01:1, utg.omr. 16 s. 27 och 58, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99). Detta kom alltså att motsvara den reglering som hade införts i examenstillståndslagen och motsvarande bestämmelser som gäller för statliga lärosäten finns i dag i 1 kap. 13 § högskolelagen, se också avsnittet 5.4.

<sup>57</sup> Prop. 1992/93:169 s. 83.

<sup>58</sup> Prop. 1992/93:1 s. 24.

propositionen Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95 (prop. 1993/94:100, bil. 9 – åttonde huvudtiteln) att dåvarande Kanslersämbetet skulle göra en helhetsbedömning av offentliga högskolors och enskilda utbildningsanordnarnas förutsättningar att upprätthålla den kvalitet som krävs för att examensrätt (examenstillstånd) skulle kunna beviljas. De kriterier som låg till grund för Kanslersämbetets bedömningar bestod enligt propositionen av följande.<sup>59</sup>

- Lärarkompetens och kompetensutveckling,
- behörighet och antagning,
- utbildningens organisation och omfattning,
- ämnesdjup och ämnesbredd,
- kritisk och kreativ miljö,
- bibliotek och litteraturförsörjning,
- lokaler och utrustning,
- internationalisering,
- övergångsmöjligheter till forskarutbildning, och
- utvärdering och kvalitetssäkring.

Det framgår också av ovan nämnda proposition att därutöver var för vissa examina frågor om forskningsaktivitet och utbildningsaktivitet på högre nivåer inom grundläggande utbildning av stor betydelse samt att regeringen skulle fatta sitt beslut efter Kanslersämbetets rekommendation och skulle lägga utomordentlig vikt vid denna.<sup>60</sup> De bedömningsområden och bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet i dag tillämpar vid prövning av frågor om examenstillstånd redovisas i avsnittet 6.2.

Regeringens beslut om tillstånd fick formen av förordningsföreskrifter. I förordningen (1993:956) om tillstånd att utfärda vissa examina föreskrevs att de enskilda utbildningsanordnare som angavs i bilagan till förordningen hade rätt (tillstånd) att utfärda examina i enlighet med vad som angavs där och att rätten (tillstånd) att utfärda dessa examina grundades på examenstillståndslagen. Regeringen kom dock också att först fatta särskilda förvaltningsbeslut om tillstånd att utfärda examina, och med viss eftersläpning uppdaterades nämnda förordning i enlighet med de beslut om examenstillstånd som hade fattats. Förordningsregleringen framstod därför som överflödigt och förordningen upphävdes i augusti 2007.<sup>61</sup>

#### *Villkor om rätt att ta del av handlingar*

Enligt examenstillståndslagen får ett tillstånd att utfärda examina förenas med villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnaren (4 §).

Av förarbetena framgår att eftersom fristående högskolor (enskilda utbildningsanordnare) såsom enskilda rättssubjekt inte omfattas av reglerna om allmänna handlingars offentlighet kunde det ändå anses behövligt med insyn i de fall de har fått examensrätt (examenstillstånd). Som exempel anges att den enskilde studenten bör ha ett befogat anspråk på att kunna ta del av sådana betygshandlingar som

---

<sup>59</sup> Prop. 1993/94:100, bil. 9 s. 88.

<sup>60</sup> Prop. som ovan s. 88.

<sup>61</sup> Beslut om examenstillstånd när det gäller statliga lärosäten finns i dag redovisade på Universitetskanslersämbetets hemsida under rubriken Högskolekollen. Vidare publiceras på hemsidan myndighetens yttranden över enskilda utbildningsanordnarnas ansökningar om examenstillstånd som regeringen fattar beslut om.

t.ex. betygsnoteringar.<sup>62</sup> Den hittillsvarande praxis är dock att examenstillstånd som beviljas enskilda utbildningsanordnare inte förenas med villkor om rätt att ta del av handlingar.<sup>63</sup>

Det ovan sagda om allmänna handlingars offentlighet gäller inte för vissa enskilda utbildningsanordnare.

Av 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till lagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och av den stiftelsen ägda bolaget Chalmers tekniska högskola aktiebolag, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och vissa aktiebolag som ägs av den stiftelsen samt Handelshögskolan i Stockholm finns upptagna i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

Med undantag för Handelshögskolan i Stockholm gäller det handlingar som hör till all verksamhet. För Handelshögskolan i Stockholm avser det enbart handlingar som hör till statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander.<sup>64</sup>

Vidare regleras i arkivlagen (1990:792) att det som enligt den lagen gäller för statliga myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2 § arkivlagen).

### *Uppföljning och utvärdering*

En enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina är enligt examenstillståndslagen skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen (6 §).<sup>65</sup>

Att delta i uppföljningar skulle enligt förarbetena innebära att bl.a. regelbundet lämna vissa kvantitativa uppgifter som behövs för att bedöma verksamheten, såsom t.ex. uppgifter om antal antagna studenter, helårsstudenter eller examinerade studenter, fördelning mellan manliga och kvinnliga studenter, genomförda helårsprestationer, kostnader för verksamheten m.m. jämte tolkning av dessa uppgifter, samt medverka vid den mera ingående prövning som vid olika tillfällen sker vid olika typer av utvärderingar och som tar sikte på att säkra kvaliteten på alla nivåer.<sup>66</sup> När det gäller det nationella kvalitetssäkringssystem som gäller i dag redovisas detta i avsnitten 6.1–6.4.

Det följer också av förarbetena att ett deltagande i uppföljningar och utvärderingar av utbildningar förutsätter att berörda myndigheter kan ta del av handlingar av betydelse för genomförandet av uppföljningar och utvärderingar, som kan t.ex. gälla statistik, utbildnings- och kursplaner, betyg och redovisning av den enskilda utbildningsanordnarens ekonomiska ställning. Att de myndigheter som svarar för uppföljning och utvärdering har rätt till sådan insyn får dock enligt förarbetena anses följa

---

<sup>62</sup> Prop. 1992/93:169 s. 82.

<sup>63</sup> Prop. 2021/22:28 s. 14.

<sup>64</sup> Sådana utbildningsbidrag kan dock inte längre beviljas, men äldre föreskrifter på området gäller för den som före den 1 juli 2017 har beviljats utbildningsbidrag för doktorander, dock längst till utgången av juni 2022.

<sup>65</sup> När lagen infördes reglerades detta i 5 § men anges numera i 6 §, SFS 2018:1351.

<sup>66</sup> Prop. 1992/93:169 s. 83.

redan av föreskriften om skyldigheten för dem som har fått tillstånd att utfärda examen att medverka i uppföljningar och utvärderingar.<sup>67</sup>

Sedan den 1 januari 2001 gäller också att utbildningsanordnaren är skyldig att varje år upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Vidare får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om sådan kvalitetsredovisning (6 §).<sup>68</sup>

Av Budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1, utg.omr. 16), som låg till grund för bestämmelserna om kvalitetsredovisning, framgår att det nationella kvalitetssäkringssystemet även borde omfatta den verksamhet som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd, och eftersom kvalitetskraven är desamma för enskilt och offentligt (i dag statligt) bedrivna högskolor ansågs det rimligt att kontrollen av kvaliteten också skulle ske på ett likartat sätt för de olika verksamhetsformerna.<sup>69</sup> Detta föranledde också ändringar i bestämmelserna om återkallande av examenstillstånd som redovisas i det följande.

#### *Återkallelse av tillstånd att utfärda examina*

Ett tillstånd att utfärda examina får under vissa förutsättningar återkallas enligt examenstillståndslagen (7 §).

Det handlar om att ett eller flera av de krav som uppställs på utbildningen för att få ett tillstånd senare brister och som alltså avser krav på att utbildningen ska

- vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen, eller
- för varje examen som tillståndet avser, svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen.

Ett tillstånd får också återkallas om

- ett uppställt villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnaren inte iakttas.

När examenstillståndslagen infördes angavs i lagen att ett tillstånd fick återkallas om utbildningsanordnaren inte iakttog sin skyldighet att medverka i uppföljning och utvärdering av utbildningen, och av förarbetena följer att ett tillstånd skulle kunna återkallas om en enskild utbildningsanordnare inte deltog i uppföljningar och utvärderingar i den utsträckning som behövdes för att bedöma utbildningen.

Detta ändrades dock senare i samband med att kravet på att upprätta en årlig kvalitetsredovisning infördes i examenstillståndslagen så att det i stället anges att ett tillstånd för återkallas om

- utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter enligt 6 §, dvs. skyldigheterna att medverka i uppföljningar och utvärderingar, upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning eller följa de ytterligare föreskrifter om kvalitetsredovisning som regeringen meddelat.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Prop. som ovan s. 82.

<sup>68</sup> SFS 2000:1371 (prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99).

<sup>69</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 28 och 59.

<sup>70</sup> SFS 2000:1371, prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 28, 57 och 58, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

Här hänvisas dock i lagtexten fortfarande till 5 §, vilket bygger på ett tidigare förbiseende. I stället bör en hänvisning göras till 6 §, eftersom bestämmelserna om uppföljning och utvärdering numera ges i 6 § och inte i 5 §.<sup>71</sup> En sådan ändring föreslås också i prop. 2021/22:28.<sup>72</sup>

Beslut om återkallelse av tillstånd att utfärda examina fattas enligt examenstillståndslagen av regeringen (7 § andra stycket).

Av förarbetena framgår att ett beslut om återkallelse av tillstånd är av sådan känslig och ingripande natur att det borde fattas av regeringen. Eftersom regeringen inte själv kunde övervaka förhållandena vid de fristående högskolorna (enskilda utbildningsanordnarna) ansågs dock att det skulle ankomma på dåvarande Kanslersämbetet såsom utvärderande myndighet att bedöma om någon av de angivna förutsättningarna för återkallelse förelåg och att göra en framställning till regeringen, om så var fallet. Vidare ansågs det naturligt att en framställning från Kanslersämbetet skulle föregås av utredning och kontakter med högskolan (den enskilda utbildningsanordnaren) som borde beredas tillfälle att rätta till eventuella missförhållanden eller brister. Bestämmelser om detta fördes därför in i examenstillståndslagen.<sup>73</sup> Senare pekades dåvarande Högskoleverket ut i stället för Kanslersämbetet som lades ned.<sup>74</sup>

I dag anges i examenstillståndslagen att beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställning av den myndighet som regeringen bestämmer.<sup>75</sup> Av förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet framgår att det är Universitetskanslersämbetet som ansvarar för prövning av frågor om examenstillstånd enligt särskilt angivna paragrafer i högskolelagen och 7 § examenstillståndslagen som innehåller bestämmelserna om återkallelse av examenstillstånd (2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet).

Innan en framställning om återkallelse av tillstånd görs ska enligt examenstillståndslagen utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse (7 § andra stycket).

I förarbetena anges att ett tillstånd att utfärda examina kan naturligtvis, med tanke på de studenter som påbörjat den aktuella utbildningen, inte återkallas utan något varsel men att hänsynen till nya studenter kräver att det snabbast möjligt klargörs att en utbildning vid en fristående högskola (en enskild utbildningsanordnare) inte längre medför rätt (leder till) en viss examen.

I högskolelagen finns det bestämmelser om att ett universitet eller en högskola får fortsatt utfärda en examen för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid lärosätet före ett beslut om att denna examen inte längre får utfärdas (1 kap. 14 § tredje stycket högskolelagen), se också avsnittet 5.4. När bestämmelser om detta infördes i högskolelagen i fråga om grundläggande högskoleutbildning uttalades i Budgetpropositionen för 2021 att det får ligga på regeringen att beakta studenternas intresse av att kunna slutföra en utbildning med en examen hos en enskild utbildningsanordnare.<sup>76</sup> Bestämmelser om vad som gäller för studenterna när en enskild utbildningsanordnarens examenstillstånd återkallas finns alltså inte i examenstillståndslagen.

---

<sup>71</sup> SFS 2018:1351.

<sup>72</sup> Propositionen Överlåtelse av förvaltningsuppgift till Internationella sjöfartsorganisationen att genom Världssjöfartsuniversitetet utfärda examina (prop. 2021/22:28 s. 13, 14 och 20).

<sup>73</sup> Prop. 1992/93:169 s. 84.

<sup>74</sup> SFS 1995:818, prop. 1994/95:165, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386.

<sup>75</sup> SFS 2012:489, prop. 2011/12:133, bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278.

<sup>76</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 59.

### *Utfärdande av examina utan tillstånd och undantag från krav på tillstånd*

Om en enskild utbildningsanordnare utan tillstånd utfärdar examina som avses i examenstillståndslagen, får regeringen förelägga utbildningsanordnaren att upphöra med det. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (8 §).

Enligt förarbetena infördes denna paragraf för att ge det skydd för examina som lagen syftar till, men det anges också att sannolikt kommer vitesföreläggande inte att behöva tillgripas i praktiken. Systemet bedömdes bli självreglerande på så sätt att en fristående högskola (en enskild utbildningsanordnare) i varje fall på lång sikt inte har intresse av att utfärda examina utan rätt (tillstånd), och utbildningar som leder till en erkänd examen bör för studenterna och andra utomstående framstå som mer attraktiva. Vidare framgår att underlaget till ett ärende om vitesföreläggande torde regeringen i förekommande fall få från dåvarande Kanslersämbetet och sålunda i dag av Universitetskanslersämbetet.<sup>77</sup>

Av lagen (1985:206) om viten framgår att frågor om utdömande av viten som har förelagts av regeringen prövas av Förvaltningsrätten i Stockholm på ansökan av Justitiekanslern (6 § första stycket lagen om viten).

Om regeringen meddelar föreskrifter om examina som vid den tidpunkten inte är reglerade i sådana föreskrifter, får regeringen enligt examenstillståndslagen medge undantag från krav på tillstånd enligt lagen under en tid av högst fem år (9 §).

Av förarbetena följer att det får förutses att nya examina som regeringen meddelar föreskrifter om i framtiden kan komma att införas för universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen eller att examina kan komma att föras ut ur regeringens föreskrifter och senare åter införas. Om sådana examina då redan skulle vara i bruk vid en fristående högskola (en enskild utbildningsanordnare), bör enligt förarbetena den högskolan (utbildningsanordnaren) som regel få en rimlig övergångstid på sig att avveckla användningen av berörd examen om skolan (utbildningsanordnaren) under tiden inte ges tillstånd enligt lagen. Det understryks också att det inte är fråga om en automatisk rätt att fortsätta utfärdandet av examina. Det handlar i stället om att regeringen kan ge dispens utan sådan prövning som annars skulle följa av examenstillståndslagen.<sup>78</sup>

### *Övergångsbestämmelser vid införandet av examenstillståndslagen*

I examenstillståndslagen infördes övergångsbestämmelser som innebar att enskilda utbildningsanordnare, som vid lagens ikraftträdande fick statsbidrag till viss utbildning eller hade viss utbildning ställd under statlig tillsyn och i denna utbildning utfärdade examina som omfattades av lagen, fick även efter ikraftträdandet utfärda sådan examen för den som hade påbörjat utbildningen före den 1 oktober 1993. Möjligheten kvarstod längst till utgången av juni 1999.

Regeringen får dock, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall medge att examen utfärdas även vid en senare tidpunkt.

I förarbetena anges att även för tiden efter utgången av juni 1999 bör det finnas en möjlighet för regeringen att meddela dispens för en högskola (en enskild utbildningsanordnare) att i ett enskilt fall

<sup>77</sup> Prop. 1992/93:169 s. 84 och 85.

<sup>78</sup> Prop. som ovan s. 86.

utfärda examen till en student som på grund av sjukdom eller annat sådant särskilt skäl inte kunnat fullfölja sin utbildning inom utsatt tid.<sup>79</sup> Denna övergångsbestämmelse bedöms dock ha förlorat sin aktualitet.

I samband med ikraftträdandet av examenstillståndslagen fick regeringen också, utan att ha inhämtat yttrande från dåvarande Kanslersämbetet, lämna tillstånd att utfärda examina till Handelshögskolan i Stockholm. Detta med anledning av att högskolan sedan lång tid tillbaka hade en allmänt erkänd utbildning såväl på grundutbildningsnivå som på forskarutbildningsnivå och hade avtal med staten om utbildningen där, men detta innebär inte något undantag från skyldigheten att fortlöpande delta i kvalitets-säkringsarbetet och i uppföljningar eller bli föremål för återkallande av examenstillstånd. Även Stiftelsen Stora Sköndal och Ericastiftelsen, som vid tidpunkten för införandet av examenstillståndslagen hade genomgått en särskild utvärdering, fick för vissa examina medges tillstånd att utfärda vissa examina utan att yttranden hämtades in från dåvarande Kanslersämbetet.<sup>80</sup>

### *Gemensam examen*

En enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen får under vissa förutsättningar utfärda en gemensam examen i vilken en examen som tillståndet avser ingår (2 a och 2 b §§).

Bestämmelserna om gemensam examen, som trädde i kraft den 1 januari 2010, infördes i lagen med anledning av propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). Motsvarande bestämmelser infördes också för statliga lärosäten (1 kap. 17 och 18 §§ högskolelagen samt 6 kap. 11 a – 11 f §§ högskoleförordningen, 5 kap. 1 a och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och 4 kap. 2–2 b §§ förordningen för Försvarshögskolan).<sup>81</sup> En möjlighet att utfärda en gemensam examen ökar enligt nämnda proposition Sveriges konkurrenskraft inom den högre utbildningen och leder till en ökad internationalisering hos svenska lärosäten. Det anges också att detta bidrar bl.a. till en ökad rörlighet av studenter och lärare samt till att studenter får en bättre utbildning än vad de annars kan få.<sup>82</sup>

En enskild utbildningsanordnare får utfärda en gemensam examen tillsammans med

- ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen, och som alltså har staten som huvudman,
- en annan enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina,
- eller ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

Med gemensam examen avses examina som får utfärdas av de lärosäten som tillsammans har anordnat en utbildning som kan leda till dessa examina. Vidare ska utbildningen ha anordnats inom ett utbildningssamarbete mellan sådana lärosäten som anges ovan.

En enskild utbildningsanordnare får dock utfärda en gemensam examen bara om

---

<sup>79</sup> Prop. som ovan s. 85.

<sup>80</sup> Prop. som ovan s. 85 och 86.

<sup>81</sup> Se SFS 2009:696 när det gäller examenstillståndslagen och SFS 2009:695 när det gäller högskolelagen samt prop. 2008/09:175 s. 37 ff. och s. 86–91.

<sup>82</sup> Prop. 2008/09:175 s. 17, 44, 45 och 56.

- den studerande har gått igenom utbildningen samt har uppfyllt kraven för examen vid den enskilda utbildningsanordnaren och vid minst ett annat lärosäte som ingår i utbildnings-samarbetet,
- varje lärosäte som utfärdar en examen, som ingår i den gemensamma examen, får utfärda den examen som lärosätet utfärdar,
- ett universitets, en högskolas eller en annan enskild utbildningsanordnarens examen, som ingår i den gemensamma examen, avser samma examen som den enskilda utbildningsanordnarens, och
- ett utländskt lärosätes examen, som ingår i den gemensamma examen, är på motsvarande nivå som den enskilda utbildningsanordnarens.

En gemensam examen är alltså inte fråga om en examenskategori i examensordningen, bilaga 1 till högskoleförordningen, eller i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan. Det handlar i stället om att en enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina under vissa förutsättningar får tillsammans med andra i lagen angivna lärosäten utfärda en gemensam examen i vilken en examen som tillståndet avser ingår.<sup>83</sup>

### *Behandling av personuppgifter*

Med anledning av propositionen Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet (prop. 2017/18:218, bet. 2017/18:UbU28, rskr. 2017/18:431) infördes kompletterande bestämmelser i examenstillståndslagen om behandling av personuppgifter som syftar till att möjliggöra en ändamåls-enlig behandling av personuppgifter samtidigt som den enskildes fri och rättigheter skyddas (10–14 §§). Bestämmelserna trädde i kraft den 1 augusti 2018.<sup>84</sup>

Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i examenstillståndslagen kompletterar

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) – EU:s dataskyddsförordning.<sup>85</sup>

Det finns även bestämmelser om behandling av personuppgifter i

- lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning – data-skyddslagen – och i forskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

De kompletterande bestämmelserna finns i 13 och 14 §§ examenstillståndslagen och avser behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör fällande domar i brottmål. Dessa bestämmelser ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina (10 § examenstillståndslagen).

---

<sup>83</sup> Prop. 2008/09:175 s. 89.

<sup>84</sup> Se SFS 2018:1351. Genom lagändringen infördes också rubriker i examenstillståndslagen och dåvarande 5 och 6 §§ skulle betecknas 6 och 5 §§.

<sup>85</sup> Förordningen kallas också GDPR som är en förkortning av General Data Protection Regulation (allmän dataskyddsförordning).

### *Upplyningsbestämmelser*

Tidigare fanns det en upplysningsbestämmelse i examenstillståndslagen om att bestämmelser om lika-behandling av studenter och sökande fanns i lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.<sup>86</sup> När den lagen upphävdes och ersattes av bestämmelser i diskrimineringslagen (2008:567) infördes i stället en upplysningsbestämmelse i examenstillståndslagen om att förbud m.m. mot diskriminering i fråga om utbildning finns i diskrimineringslagen.<sup>87</sup> En upplysningsbestämmelse om diskrimineringslagen infördes också i högskolelagen (1 kap. 5 a §).<sup>88</sup>

Sedan utgången av 2010 finns det dock varken i examenstillståndslagen eller i högskolelagen en upplysningsbestämmelse om diskrimineringslagen. Av propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149), som låg till grund för upphävandet av upplysningsbestämmelserna, framgår att bestämmelser bör undvikas som endast upplyser om innehållet i andra författningar eller som endast hänvisar till dessa författningar, eftersom det bl.a. framstår som inkonsekvent att sådana upplysningar och hänvisningar ges i vissa frågor men inte i andra.<sup>89</sup>

Det kan i detta sammanhang nämnas att det senare i 1 kap. högskolelagen har införts en upplysningsbestämmelse om att i lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning finns bestämmelser om forskares och forskningshuvudmäns ansvar för att forskning utförs i enlighet med god forskningssed och om att en särskild nämnd ska pröva frågor om oredlighet i forskning (1 kap. 3 a § högskolelagen). Som har redovisats är lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning också tillämplig på forskning som utförs av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

### *Avtal mellan staten och enskilda utbildningsanordnare*

Av förarbetena till examenstillståndslagen och propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) följer att olika villkor och skyldigheter skulle regleras i avtal mellan staten och enskilda utbildningsanordnare.<sup>90</sup>

Sådana avtal har ingåtts med Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och dess aktiebolag samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping i form av långsiktiga ramavtal. I avtalen regleras bl.a. frågor om statliga bidrag, konkurrensneutralitet och verksamheten samt frågor om avgiftsfrihet för utbildning. Staten ingår också årliga avtal med dessa enskilda utbildningsanordnare om utbildnings- och forskningsuppdrag. Vidare har staten ingått avtal med Handelshögskolan i Stockholm, Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen för Johannelunds teologiska högskola, Enskilda Högskolan Stockholm AB och Evangeliska frikyrkan (Akademi för Ledarskap och Teologi för Örebro Teologiska högskola).<sup>91</sup>

<sup>86</sup> Detta angavs i då gällande 3 a § examenstillståndslagen. Se SFS 2001:1289 och prop. 2001/02:27, bet. 2001/02:UbU5, rskr. 2001/02:101.

<sup>87</sup> Se SFS 2008:576 och prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

<sup>88</sup> Se SFS 2008:575 och prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

<sup>89</sup> Se SFS 2010:702 och 2010:701 samt prop. 2009/10:149 s. 84 och 85, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

<sup>90</sup> Prop. 1992/93:1 s. 24 och prop. 1992/93:169 s. 25, 77 och 82.

<sup>91</sup> Se regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

### *Statsbidrag*

Som har framgått innebär inte ett beslut om tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen att statsbidrag utlovas för utbildningen som omfattas av ett examenstillstånd.<sup>92</sup>

När statliga bidrag tilldelas enskilda utbildningsanordnare anvisas medel för sådana bidrag av riksdagen genom årliga budgetpropositioner under anslaget 2:63 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet, utgiftsområde 16. Anslaget får användas för utgifter för statsbidrag till enskilda utbildningsanordnare för ersättning för bl.a. högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå. Anslaget får även användas för utgifter för statsbidrag till forskning och utbildning på forskarnivå. Vidare får anslaget 2:64 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor, utgiftsområde 16, användas för utgifter för särskilda insatser för högskoleutbildning och forskning inom högskoleområdet. Anslaget får även användas för utgifter i fråga om bidrag till bl.a. statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare av högskoleutbildning.<sup>93</sup>

Tilldelningen av de medel som har anvisats av riksdagen beslutas av regeringen genom årliga regleringsbrev, se bl.a. regleringsbrev avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

### *Studiestöd*

Normalt berättigar utbildning som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen till studiemedel. Av förarbetena till examenstillståndslagen följer också att ett tillstånd att utfärda examina rimligen bör medföra att de studerande får rätt till studiestöd på samma villkor som de studerande vid universitet och högskolor.<sup>94</sup>

Av 1 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) framgår att staten lämnar studiestöd i form av studiehjälp och studiemedel. Enligt 3 kap. 2 § studiestödslagen är det regeringen som bestämmer vid vilka läroanstalter och utbildningar som studerande kan få studiemedel. Vidare anges i 3 kap. 1 § studiestödsförordningen (2000:655) att studiemedel får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i bilagan till förordningen. I avdelning B i bilagan anges de läroanstalter och utbildningar vid vilka studiestöd kan lämnas i form av studiemedel och under B 2 anges utbildningar vid statliga universitet och högskolor och vid enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Flera enskilda utbildningsanordnare och olika examina anges där.

Det är alltså regeringen som beslutar om huruvida utbildningar, som leder fram till sådana examina som avses i examenstillståndslagen, berättigar till studiemedel. Sådana beslut fattas genom en ändring av bilagan till studiestödsförordningen.

---

<sup>92</sup> Prop. 1992/93:1 s. 24 och prop. 1992/93:169 s. 77 och 79.

<sup>93</sup> Se Budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1), utg.omr. 16 s. 239 ff.

<sup>94</sup> Prop. 1992/93:169 s. 77 och 79. Se också prop. 1992/93:1 s. 24.

## 5 Närmare om kraven på utbildning för att få tillstånd att utfärda examina

### 5.1 En samlad redovisning

För att en enskild utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina enligt examens-tillståndslagen krävs det som har framgått att utbildningen – som avses leda fram till en examen som omfattas av ett tillstånd – uppfyller de krav som anges i lagen. Om ett tillstånd att utfärda examina har lämnats och de krav som uppställs i lagen inte är uppfyllda, får ett examenstillstånd återkallas.

Utöver att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet ska den bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

För att få en samlad överblick över vilka krav som ställs på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen och vilka bestämmelser som är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare genom hänvisningen till 1 kap. högskolelagen i examenstillståndslagen lämnas i det följande avsnittet 5.2 en redovisning över alla dessa krav och vad de innebär. Vad som avses med de särskilda kraven har redovisats i avsnittet 4.2 och kommer inte att behandlas på nytt förutom vissa av de bestämmelser om tillstånd att utfärda examina som finns i högskoleförordningen.

I avsnittet 5.3 lämnas också en redovisning över de examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas enligt vad regeringen har meddelat föreskrifter om i de förordningar som ansluter till högskolelagen. Vidare redovisas i avsnittet 5.4 vad som gäller för att statliga lärosäten ska kunna få utfärda examina och vilken bäring det har på enskilda utbildningsanordnare.

När det talas om högskolor i de bestämmelser som återges i det följande avses enligt 1 kap. 1 § andra stycket högskolelagen och 1 kap. 2 § högskoleförordningen både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt. De rubriker som anges före varje paragraf eller en bestämmelse i en paragraf utgör inte någon författningstext.

### 5.2 Krav på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen

*Universitetens och högskolornas uppgifter*

*1 kap. 2 § högskolelagen*

**Staten ska som huvudman anordna högskolor för**

- 1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och**
- 2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.**

**I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.**

**Vad som i fortsättningen sägs om forskning avser även konstnärlig forskning, om inte något annat anges särskilt.**

De uppgifter som ett universitet eller en högskola har enligt högskolelagen avser alltså dels utbildning, dels forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. När det i flera bestämmelser i 1 kap.

högskolelagen talas om verksamheten eller i högskolornas verksamhet avses enligt vad som tidigare har redovisats verksamheten med de uppgifter som ett universitet eller en högskola har enligt högskolelagen, dvs. bl.a. utbildning.

Att en utbildning, som avses leda fram till en examen som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen, ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet framgår uttryckligen av 2 § första stycket nämnda lag.

I universitetens och högskolornas uppgift i fråga om såväl utbildning som forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete ingår enligt 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen, som nyligen har ändrats, att dels samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte, dels verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med den kunskap och kompetens som finns vid högskolan inte bara ursprungliga forskningsresultat tillkomna vid högskolan utan även den kunskap och kompetens som högskolans forskare, lärare och studenter skapar eller tillägnar sig inom ramen för utbildnings- och forskningsverksamheten.<sup>95</sup>

Av förarbetena framgår också att 1 kap. 2 § högskolelagen även är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen genom att även dessa utbildningsanordnare ska bedriva utbildningen så att den uppfyller de krav som uppställs i 1 kap. högskolelagen (2 § första stycket examenstillståndslagen).<sup>96</sup>

Det är naturligtvis inte fråga om vilka uppgifter som en enskild utbildningsanordnare ska ha utan det handlar om att utbildningen ska vila på vetenskaplig och konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, som dessutom anges i examenstillståndslagen. Det handlar också om att i en enskild utbildningsanordnares verksamhet med att bedriva utbildning ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och att verka för att kunskap och kompetens kommer samhället till nytta.

### *Samband mellan forskning och utbildning*

#### *1 kap. 3 § högskolelagen*

#### **Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.**

Som har framgått av avsnittet 4.1 har bestämmelsen om sambandet mellan forskning och utbildning funnits sedan högskolelagen infördes. Detta samband lyftes särskilt fram i förarbetena till högskolelagen och det pekades på den klyfta som då fanns mellan grundutbildningen och forskningen. Det angavs också att ett nära samband mellan grundutbildningen och forskningen var ett av de viktigaste dragen i den klassiska universitetsideologin och att ett nära samarbete med forskning inom ett område som är av betydelse för grundutbildningen borde självfallet eftersträvas. Bestämmelsen om sambandet mellan forskning och utbildning innebar en skärpning i jämförelse med den tidigare regleringen på området.<sup>97</sup>

Med utbildning avses i dag utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 kap. 7 § högskolelagen) och med forskning avses även konstnärlig forskning (1 kap. 2 § tredje stycket högskolelagen).

<sup>95</sup> Prop. 2020/21:60 s. 190, se också s. 156–160 (bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254).

<sup>96</sup> Prop. som ovan s. 190.

<sup>97</sup> Prop. 1992/93:1 s. 14, 27 och 79 (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363).

Av förarbetena till examenstillståndslagen följer att genom lagens hänvisning till kraven i 1 kap. högskolelagen får det anses framgå att de enskilda utbildningsanordnarna ska bedriva verksamheten så att det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning.<sup>98</sup>

*Vetenskapens trovärdighet och god forskningssed*

*1 kap. 3 a § första stycket högskolelagen*

**I högskolornas verksamhet ska vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas.**

Att värna vetenskapens trovärdighet och god forskningssed utgör en av de grundläggande principerna som gäller för universitetens och högskolornas verksamhet. Bestämmelsen infördes för att betona ansvaret för förebyggande åtgärder mot forskningsfusk eller oredlighet i forskning, såsom utbildning och medvetandegörande om forskningsetiska frågor. Bestämmelsen, som gäller verksamheten, avser såväl utbildning som forskning.<sup>99</sup>

Enligt förarbetena till bestämmelsen får den genomslag också när det gäller enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.<sup>100</sup>

*En upplysningsbestämmelse om lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning*

*1 kap. 3 a § andra stycket högskolelagen*

**I lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning finns bestämmelser om forskares och forskningshuvudmäns ansvar för att forskning utförs i enlighet med god forskningssed och om att en särskild nämnd ska pröva frågor om oredlighet i forskning.**

Denna upplysningsbestämmelse infördes i högskolelagen i samband med införandet av lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning som trädde i kraft den 1 januari 2020.<sup>101</sup>

Lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning innehåller bestämmelser om forskares och forskningshuvudmäns ansvar för att forskning utförs i enlighet med god forskningssed samt bestämmelser om förfarandet vid prövning av frågor om oredlighet i forskning (1 §). Med en forskningshuvudman avses en statlig myndighet eller en fysisk eller juridisk person i vars verksamhet forskning utförs (2 §), och lagen tillämpas på forskning som utförs av bl.a. universitet och högskolor

<sup>98</sup> Prop. 1992/93:169 s. 81 (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363).

<sup>99</sup> Prop. 2000/01:3 s. 85 ff. 249 och 250 (bet. 2000/01:UbU6, rskr. 2000/01:98) och prop. 2018/19:58 s. 35 (bet. 2018/19:UbU21, rskr. 2018/19:273).

<sup>100</sup> Prop. som ovan s. 250.

<sup>101</sup> Prop. 2018/19:58, bet. 2018/19:UbU21, rskr. 2018/19:273. Se också prop. 2019/20:7, bet. 2019/20:UbU5, rskr. 2019/20:56 som avser bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning.

som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen och enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen (3 § första stycket 1 och 7).

Det framgår alltså av lagen om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning att den gäller för forskning som utförs av enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd. Det betyder att lagen får genomslag också på sådan forskning som utförs inom ramen för en utbildning hos en enskild utbildningsanordnare som omfattas av ett examenstillstånd.

### *Hög kvalitet i utbildningen och forskningen*

#### *1 kap. 4 § högskolelagen*

**Verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen.**

**De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.**

**Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.**

Kravet på att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås innebar enligt de ursprungliga förarbetena till högskolelagen dels att kvantiteten får underordnas kvaliteten, dels att universitet och högskolor inte ska ge sig in på områden där man inte förmår hålla godtagbar kvalitet. Kvalitetskravet ansågs vara grunden för bl.a. utvärderingsverksamheten, och effektivitetskravet en grund för uppföljning av verksamhetens resultat och principer för resurstilldelningssystemet.<sup>102</sup>

Kvalitetsarbete är en gemensam angelägenhet för personal och studenter och är inte, som vid högskolelagens tillkomst, begränsat till ett effektivt resursutnyttjande. I förarbetena till den bestämmelsen, dvs. paragrafens tredje stycke, anges att utöver personalen och studenterna är självfallet kvalitetsarbetet en angelägenhet också för högskolan som myndighet och dess organ. Det ansågs dock inte behövt att säga detta uttryckligen i lagtext. I dessa förarbeten anges också att paragrafen gäller enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd.<sup>103</sup>

Vidare följer av förarbetena till examenstillståndslagen, som har redovisats i avsnittet 4.2, att för att en enskild utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina ska utbildningen bl.a. ha en hög kvalitet och att i begreppet ingår t.ex. sådana faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek. Dessutom följer att det givetvis måste också prövas att det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för den enskilda utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> Prop. 1992/93:1 s. 27 och 79 (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

<sup>103</sup> Prop. 1999/2000:28 s. 8 och 33 (bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180).

<sup>104</sup> Prop. 1992/93:169 s. 80 (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363).

## *Studentinflytande*

### *1 kap. 4 a § högskolelagen*

**Studenterna skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna.**

**Högskolorna skall verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.**

I paragrafens första stycket anges som en grundläggande princip att studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna. Att högskolorna enligt andra stycket ska verka för att studenterna tar en aktiv del i högskolans arbete med att vidareutveckla utbildningen innebär enligt förarbetena till paragrafen att det ligger på högskolorna att praktiskt underlätta och på andra sätt uppmuntra och medverka till att studenterna aktivt engagerar sig i utvecklingsarbetet.<sup>105</sup>

Vidare framgår av förarbetena att paragrafen får betydelse också för enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>106</sup>

## *Hållbar utveckling*

### *1 kap. 5 § första stycket högskolelagen*

**Högskolorna ska i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.**

Enligt förarbetena till bestämmelsen konkretiseras på högskoleområdet det allmänna målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen som gäller för hela det allmännas verksamhet.<sup>107</sup> I den bestämmelsen anges att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Vidare framgår av förarbetena att bestämmelsen i högskolelagen omfattar också enskilda utbildningsanordnare som utfärdar sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om.<sup>108</sup>

Se också det som redovisas nedan om den samlade internationella verksamheten i 1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen.

---

<sup>105</sup> Prop. 1999/2000:28 s. 23–27 och 33 (bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180).

Riksdagen tillkännagav med anledning av propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) att det var viktigt att studenternas inflytande skulle stärkas och att studenterna skulle vara delaktiga i hela verksamheten inom universitet och högskolor.

<sup>106</sup> Prop. 1999/2000:28 s. 33.

<sup>107</sup> Prop. 2005/06:1, utg.omr. 16, s. 135–137 (bet. 2005/06:UbU1, rskr. 2005/06:103).

<sup>108</sup> Prop. som ovan s. 137.

## *Jämställdhet*

### *1 kap. 5 § andra stycket högskolelagen*

#### **I högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.**

Sedan högskolelagen infördes har det i högskolelagen föreskrivits att i högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas. Som har redovisats i avsnittet 4.2 följer det av förarbetena till examenstillståndslagen att de enskilda utbildningsanordnarna ska iakttä jämställdhet mellan kvinnor och män.<sup>109</sup>

För att ytterligare markera vikten av ett aktivt jämställdhetsarbete inom alla delar av högskolans verksamhet infördes senare ett tillägg till bestämmelsen som innebär att i högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män också främjas. I förarbetena till nämnda tillägg kommenteras inte de enskilda utbildningsanordnarna som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>110</sup>

### *Den samlade internationella verksamheten*

#### *1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen*

#### **Den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till sådan hållbar utveckling som avses i [1 kap. 5 §] första stycket.**

I bestämmelsen, som nyligen har införts, anges enligt förarbetena målet för universitetens och högskolornas internationella arbete och innebär, som framgår av bestämmelsen, att den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till sådan hållbar utveckling som avses i 1 kap. 5 § första stycket högskolelagen. I första stycket anges, som har redovisats ovan, att högskolorna ska i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.<sup>111</sup>

Det framgår också av förarbetena att vad som innefattas i högskolans internationella verksamhet avgörs av lärosätet inom ramen för dess uppdrag. Att det är den samlade internationella verksamheten vid varje högskola som ska stärka kvaliteten och bidra till hållbar utveckling innebär enligt förarbetena inte att varje enskild aktivitet av internationell karaktär för sig behöver uppfylla målet för den internationella verksamheten vid högskolan.<sup>112</sup>

Vidare anges att paragrafen, där bestämmelsen om den samlade internationella verksamheten ingår, är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Prop. 1992/93:169 s. 81.

<sup>110</sup> Prop. 1996/97:141 s. 22 och 23 samt 58 (bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12).

<sup>111</sup> Prop. 2020/21:60 s. 179–183 och 191 (bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254).

<sup>112</sup> Prop. som ovan s. 191.

<sup>113</sup> Prop. som ovan s. 191.

Det bör här noteras att i bestämmelsen har det införts ett nytt verksamhetsbegrepp i 1 kap. högskolelagen, nämligen internationell verksamhet. Det får anses ligga underförstått att det avser sådan internationell verksamhet som ingår i högskolornas verksamhet eller uppgifter i fråga om dels utbildning, dels forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. Detta också med anledning av att den samlade internationella verksamheten ska enligt bestämmelsen bl.a. stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning.

### *Främja och bredda rekrytering*

#### *1 kap. 5 § fjärde stycket*

#### **Högskolorna ska också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.**

I förarbetena till bestämmelsen anges att syftet med bestämmelsen är att i högskolelagens inledande del betona vikten av att det vidtas åtgärder för att minska den sociala snedrekryteringen till högskolan, så att studenterna i ökad utsträckning motsvarar befolkningens sammansättning i stort.<sup>114</sup>

Bestämmelsen tar inte sikte på universitetens och högskolornas verksamhet utan pekar ut ett ansvar för just lärosätena att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Denna bestämmelse kan inte anses vara tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd enligt examens-tillståndslagen där det anges att utbildningen ska – utöver att vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet – bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen.<sup>115</sup> I förarbetena till bestämmelsen anges inte heller att den skulle anses vara tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd.<sup>116</sup>

Det anges dock i förarbetena till bestämmelserna i 1 kap. 5 § tredje stycket om den samlade internationella verksamheten, se ovan, och 1 kap. 5 § femte stycket om ett livslångt lärande, se nedan, att 1 kap. 5 § är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>117</sup>

### *Ett livslångt lärande*

#### *1 kap. 5 § femte stycket högskolelagen*

#### **Högskolorna ska i sin verksamhet främja ett livslångt lärande.**

Även denna bestämmelse har nyligen införts i högskolelagen. Med livslångt lärande avses enligt förarbetena lärande som innefattar fyra kategorier definierade utifrån syftet med lärandet: fortbildning, vidareutbildning, karriärväxling och bildning. Med fortbildning avses arbetstagarens behov av att utbilda sig för att kunna utföra samma arbetsuppgifter vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens. Vidareutbildning tar sikte på arbetstagarens behov av att utbilda sig för att kunna utföra nya

<sup>114</sup> Prop. 2001/02:15 s. 191, se också s. 36 ff. (bet. 2001/02:UbU4, rskr. 2001/02:98).

<sup>115</sup> I de årliga avtalen som staten sluter med Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping ingår dock åtaganden om att aktivt främja och bredda rekryteringen.

<sup>116</sup> Prop. som ovan s. 36–43 och 191. Det sägs inte heller något om enskilda utbildningsanordnare i Utbildningsutskottets betänkande med anledning av lagförslaget i propositionen, se bet. 2001/02:UbU4 s. 11 och 12.

<sup>117</sup> Prop. 2020/21:60 s. 191.

arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. Karriärväxling avser individens behov av att utbilda sig för att byta karriär. Med bildning åsyftas individens behov av att utbilda sig för personlig utveckling. Vidare innebär bestämmelsen enligt förarbetena ett tydliggörande av högskolornas ansvar för ett livslångt lärande för att på ett bättre sätt kunna svara upp mot behoven på framtidens arbetsmarknad med ökad digitalisering, ökat behov av högskoleutbildade inom exempelvis hälso- och sjukvård och teknik, ökad internationalisering och en arbetskraft som arbetar längre upp i åldrarna.<sup>118</sup>

Som har redovisats ovan framgår det av förarbetena att 1 kap. 5 §, där bestämmelsen om ett livslångt lärande ingår, är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

### *Den akademiska friheten*

#### *1 kap. 6 § första stycket högskolelagen*

#### **I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.**

Den nyligen införda bestämmelsen om den akademiska friheten innebär att det ska vara en allmän princip i högskolornas verksamhet att främja och värna den akademiska friheten. Det anges i förarbetena att den akademiska friheten slås fast i högskolelagens inledande del som en grundval för högskolornas kvalitet och verksamhet. Vidare understryks att den akademiska friheten är ett viktigt kärnvärde i högskolans verksamhet och en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig och konstnärlig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritisk reflekterande kraft i samhället.<sup>119</sup> Den akademiska friheten ska också enligt EU-rätten, som är bindande för Sverige, respekteras.<sup>120</sup> Se också avsnittet 9.2.

Enligt förarbetena avses med akademisk frihet i bestämmelsen i högskolelagen den individuella akademiska friheten när det gäller både forskning och utbildning. Det anges också att det fria kunskapsökandet och den fria kunskapsutvecklingen ska dock alltid utövas inom de rättsliga ramarna som finns och utifrån den värdegrund som gäller.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> Prop. 2020/21:60 s. 191, se även s. 106–110 (bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:254).

<sup>119</sup> Prop. som ovan s. 129 och 192, se även s. 124–131.

Det följer också av propositionen att regeringen har ställt sig bakom utgångspunkterna att universitets och högskolors självständighet är en viktig principfråga och en förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning samt att de bör så långt möjligt stå fria från direkt statlig styrning och kunna gå dit det kritiska tänkandet och kunskapsutvecklingen leder för att kunna fylla sin samhällsuppgift (s. 130).

<sup>120</sup> Se artikel 13 andra meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) och EU-domstolens dom i mål C-66/18 (HU), kommissionen v. Ungern (stora avdelningen), se även prop. som ovan s. 125–127.

<sup>121</sup> Prop. som ovan s. 192.

Kritik mot att villkora det fria kunskapsökandet med ”värdegrund” finns att läsa i en debattartikel av Lars Hultman och Christina Moberg – ”Säg nej till värdegrund som villkor för fri forskning” – publicerad i Dagens nyheter under DN DEBATT den 2 mars 2021.

Bestämmelsen om akademisk frihet innebär alltså inte att högskolan eller de verksamma vid högskolan står fria från styrning eller reglering. I förarbetena anges i denna del följande.<sup>122</sup>

Det fria kunskapsökandet och den fria kunskapspridningen ska alltid utövas inom de rättsliga ramar som finns och utifrån den värdegrund som gäller. Utöver det regelverk som gäller för styrning av statliga myndigheter i allmänhet såsom exempelvis myndighetsförordningen, och universitet och högskolor i synnerhet, gäller lagar och riktlinjer i fråga om etik och värdegrund. Här kan nämnas lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning (se avsnitt 6.4) samt den statliga värdegrunden för statsanställda som består av de sex principerna demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service (Statskontoret 2019).

Vidare framgår av förarbetena att 1 kap. 6 §, där bestämmelsen om den akademiska friheten ingår, är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examens-tillståndslagen.<sup>123</sup>

### *Forskningens frihet*

#### *1 kap. 6 andra stycket högskolelagen*

#### **För forskningen ska som allmänna principer gälla att**

- 1. forskningsproblem får fritt väljas,**
- 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och**
- 3. forskningsresultat får fritt publiceras.**

Denna bestämmelse slår fast forskningens frihet. Den har funnits sedan högskolelagen infördes och motsvarande bestämmelse fanns i 1977 års högskolelag (1977:218), dock med en annan redaktionell uppställning.<sup>124</sup>

När examenstillståndslagen infördes uttalades i förarbetena till lagen inte något om bestämmelsens tillämplighet på enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd. I förarbetena till bestämmelsen om den akademiska friheten, som har redovisats ovan, anges dock att paragrafen där bestämmelsen ingår är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>125</sup> Bestämmelsen om forskningens frihet är alltså tillämplig på enskilda utbildningsanordnare i fråga om sådan forskning som bedrivs inom ramen för en utbildning som ska bedrivas så att den uppfyller de krav som uppställs på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen.

Vidare är sedan 2011 forskningens frihet grundlagsskyddad. Enligt 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen är forskningens frihet skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

---

<sup>122</sup> Prop. som ovan s. 131.

<sup>123</sup> Prop. som ovan s. 192.

<sup>124</sup> 14 § högskolelagen (1977:218).

<sup>125</sup> Prop. 2020/21:60 s. 192.

Regeringsformen ställer alltså krav på lagform för bestämmelser som avser forskningens frihet och innehåller inte några föreskrifter om vad forskningens frihet omfattar. Föreskrifter om forskningens frihet finns i högskolelagen som avser bestämmelsen om forskningens frihet som nyss har redovisats.<sup>126</sup>

Av förarbetena till bestämmelsen i regeringsformen om skydd för forskningens frihet framgår att några omedelbara konsekvenser för regleringen i vanlig lag torde bestämmelsen inte få, eftersom det redan fanns ett skydd för forskningens frihet i lag och att detta skydd omfattar enligt högskolelagen universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap (och då också under kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap). Vidare följer att i viss utsträckning omfattar skyddet även enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen, dvs. i fråga om forskning som bedrivs inom ramen för en sådan utbildning som omfattas av de krav som uppställs på utbildning enligt 2 § examenstillståndslagen.<sup>127</sup>

Därutöver följer av regeringsformen att huvudregeln är att andra än svenska medborgare som befinner sig här i riket likställs med svenska medborgare när det gäller bl.a. skyddet för forskningens frihet, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag (2 kap. 25 § första stycket 9). Detta för att Sverige ska kunna behålla och även i fortsättningen vara ett attraktivt land för utländska forskare.<sup>128</sup>

*Utbildning ska ges på olika nivåer*

*1 kap. 7 § högskolelagen*

**Utbildning skall ges på**

- **grundnivå,**
- **avancerad nivå, och**
- **forskarnivå.**

Mot bakgrund av Sveriges deltagande i den s.k. Bologna-processen kom den svenska högre utbildningen att från och med den 1 juli 2007 indelas i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Utbildning på varje nivå förutsätter och bygger på utbildning på tidigare nivåer. Nivåindelningen av den högre utbildningen ersatte den tidigare indelningen i grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning. Examina ska också avläggas på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Det är regeringen som meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas (1 kap. 10 a § högskolelagen), se också nedan.<sup>129</sup>

De tillstånd att utfärda examina som kan ges till enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen avser examina på någon av de tre nivåerna. Motsvarande krav som i högskolelagen ställs på utbildning till examina på var och en av nivåerna gäller också för utbildning hos en enskild utbildningsanordnare som leder fram till en examen som regeringen har meddelat föreskrifter om.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> Prop. 2009/10:80 s. 254 (bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

<sup>127</sup> Prop. som ovan s. 192.

<sup>128</sup> Prop. som ovan s. 148 och 149, 192 och 193 samt s. 257.

<sup>129</sup> Prop. 2004/05:162 s. 85–87 och 200 (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160).

<sup>130</sup> Prop. som ovan s. 208 och 209.

*Utgångsnivån för och vad som karaktäriserar utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå*

*Utbildning på grundnivå*

*1 kap. 8 § högskolelagen*

**Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning.**

**Utbildningen på grundnivå ska utveckla studenternas**

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, och
- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

**Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att**

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen, och
- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

*Utbildning på avancerad nivå*

*1 kap. 9 § högskolelagen*

**Utbildning på avancerad nivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper.**

**Utbildning på avancerad nivå skall innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,**

- ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper,
- utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och
- utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete.

*Utbildning på forskarnivå*

*1 kap. 9 a § högskolelagen*

**Utbildning på forskarnivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper.**

**Utbildning på forskarnivå skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå, utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.**

I 1 kap. 1 kap. 8–9 a §§ anges utgångsnivån för utbildning på grundnivå, avancerad nivå respektive forskarnivå och vad som karaktäriserar utbildning på de olika nivåerna. Vad som närmare ligger i denna

reglering hänvisas till förarbetsuttalanden.<sup>131</sup> Paragraferna är även tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen, eftersom utbildningen enligt den lagen ska bedrivas så att den uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen.

Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i fråga om grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning. Av förarbetena till examenstillståndslagen följer, som har framgått av avsnittet 4.2, att dessa bestämmelser ansågs vara tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare.<sup>132</sup>

*Examina på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå och regeringens föreskrifter om examina*

*1 kap. 10 a § högskolelagen*

**Examina skall avläggas på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de skall avläggas.**

Examina ska alltså avläggas på någon av de angivna nivåerna. Att regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas utgör en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar sådana föreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Föreskrifter om vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid högskolor som omfattas av högskolelagen finns i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, samt i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.<sup>133</sup>

Enligt examenstillståndslagen är det regeringen som lämnar tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. De examina som en enskild utbildningsanordnare kan få tillstånd att utfärda är alltså sådana examina som anges i ovan nämnda bilagor till de förordningar som ansluter till högskolelagen.<sup>134</sup> Vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas redovisas i avsnittet 5.3.

*Övriga bestämmelser i 1 kap. högskolelagen*

Bestämmelser om vad som gäller för utfärdande av examina vid statliga lärosäten finns i 1 kap. 11–16 §§ högskolelagen. Dessa bestämmelser och hur bestämmelserna förhåller sig till enskilda utbildningsanordnare redovisas i avsnittet 5.4.

Därutöver finns det bestämmelser i 1 kap. 17 och 18 §§ högskolelagen om gemensam examen som gäller för statliga lärosäten. Bestämmelser om detta finns också i 6 kap. 11 a – 11 f §§ högskoleförordningen, 5 kap. 1 a och 2 §§ förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och 4 kap. 2–2 b §§ förordningen för Försvarshögskolan. Jämförbara bestämmelser om gemensam examen finns i 2 a och 2 b §§ examenstillståndslagen som gäller för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda

<sup>131</sup> Se prop. 2004/05:162 s. 89–94 samt 201–203 (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160) med där gjorda hänvisningar till tidigare förarbetsuttalanden samt prop. 2008/09:199, s. 173 (bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8) som låg till grund för en följdändring i 1 kap. 8 § om utbildning på grundnivå med anledning av att de specialutformade programmen togs bort från gymnasieskolan.

<sup>132</sup> Prop. 1992/93:169 s. 81.

<sup>133</sup> Se prop. 2004/05:162 s.83–88, 203, 204 och 208 (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160).

<sup>134</sup> Prop. som ovan s. 204 och 208.

examina. Bestämmelser om gemensam examen, som inte utgör en examenskategori enligt vad som har redovisats i avsnittet 4.2, behandlas inte närmare här.

### 5.3 Förteckningar över examina

#### *Generella examina, konstnärliga examina och yrkesexamina*

Vilka examina som får avläggas vid universitet och högskolor och på vilken nivå de ska avläggas, som ett tillstånd att utfärda examina kan avse enligt examenstillståndslagen, finns angivna i förteckningar över examina som finns i bilagor till de förordningar som ansluter till högskolelagen.

Det finns generella examina och konstnärliga examina på alla nivåer samt yrkesexamina på grundnivå eller avancerad nivå.

#### *Examina enligt högskoleförordningen*

Av förteckningen i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, framgår följande.

På *grundnivå* finns det

- generella examina; högskoleexamen och kandidatexamen,
- konstnärliga examina; konstnärlig högskoleexamen och konstnärlig kandidatexamen, och
- de yrkesexamina som anges i förteckningen.

På *avancerad nivå* finns det

- generella examina; magisterexamen och masterexamen,
- konstnärliga examina; konstnärlig magisterexamen och konstnärlig masterexamen, och
- de yrkesexamina som anges i förteckningen.

Det finns också examina på grundnivå eller avancerad nivå som avser grundlärarexamen och ämneslärarexamen.

På *forskarnivå* finns det

- generella examina; licentiatexamen och doktorsexamen, och
- konstnärliga examina; konstnärlig licentiatexamen och konstnärlig doktorsexamen.

#### *Examina enligt förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet*

Av förteckningen över examina som finns i bilagan till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet framgår följande.

På *grundnivå* finns det

- generella examina; högskoleexamen och kandidatexamen, och
- de yrkesexamina som anges i förteckningen.

På *avancerad nivå* finns det

- generella examina; magisterexamen och masterexamen, och
- de yrkesexamina som anges i förteckningen.

På *forskarnivå* finns det

- licentiatexamen, och
- doktorsexamen.

*Examina enligt förordningen för Försvarshögskolan*

Av förteckningen i bilagan till förordningen för Försvarshögskolan framgår följande.

På *grundnivå* finns det

- generella examina; högskoleexamen och kandidatexamen, och
- yrkesexamen; officersexamen.

På *avancerad nivå* finns det

- generella examina; magisterexamen inom området försvar, krishantering och säkerhet samt masterexamen inom samma område.

På *forskarnivå* finns det

- licentiatexamen inom området försvar, krishantering och säkerhet,
- doktorsexamen inom samma område.

#### 5.4 Vad gäller för att statliga lärosäten ska kunna få utfärda examina och hur förhåller sig detta till enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd?

*En redovisning av bestämmelserna om utfärdande av examina vid statliga lärosäten*

För att skapa en förståelse för hur bestämmelserna om tillstånd att utfärda examina som gäller för enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen förhåller sig till vad som gäller för universitet och högskolor finns det anledning att redovisa de bestämmelser som gäller för att utfärda examina vid statliga lärosäten enligt högskolelagen och högskoleförordningen. En redovisning över dessa bestämmelser lämnas därför i det följande. Vidare redovisas hur bestämmelserna får genomslag på enskilda utbildningsanordnare.

*Universiteten har rätt att med vissa undantag utfärda examina på forskarnivå*

*1 kap. 11 § högskolelagen*

**Examina på forskarnivå får utfärdas vid universiteten.**

**Ett universitet får dock inte utfärda examina på forskarnivå**

- 1. om det för sådana examina krävs tillstånd för att utfärda en examen och universitetet saknar tillstånd, eller**
- 2. i de fall ett beslut enligt [1 kap.] 14 § andra stycket, om att en viss examen inte får utfärdas, gäller för universitetet.**

**Regeringen får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd för universitet att utfärda examina på forskarnivå. Om sådana föreskrifter har meddelats, beslutar den myndighet som regeringen bestämmer om tillstånd.**

I paragrafen finns det bestämmelser om vad som gäller för att utfärda examina på forskarnivå vid ett universitet.<sup>135</sup> Paragrafen är inte tillämplig på enskilda utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Den lagen ställer krav på att det alltid krävs ett tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om.

1 kap. 11 § första stycket högskolelagen uttrycker att universiteten har en generell rätt att utfärda examina på forskarnivå utan att det krävs något tillstånd.

Detta gäller dock inte, som följer av paragrafens andra stycke, (1) om det krävs tillstånd för att utfärda examina på forskarnivå och universitetet saknar tillstånd eller (2) om det har beslutats att universitetet inte får utfärda en viss examen.

När det gäller det första undantaget framgår av 6 kap. 5 d § högskoleförordningen att det krävs tillstånd för både universitet och högskolor att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå. Denna paragraf avser sådana särskilda krav som anges i 1 kap. 13 § 1 högskolelagen för att få tillstånd att utfärda examina, som redovisas nedan. I 6 kap. 5 d § högskoleförordningen regleras att tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå får lämnas till universitet och högskolor inom ett område, om den konstnärliga utbildningen, den konstnärliga forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet vid universitetet eller högskolan har en sådan kvalitet och omfattning att utbildning på forskarnivå inom området kan bedrivas på en hög konstnärlig nivå och med goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt.<sup>136</sup>

Om ett universitet saknar ett tillstånd att utfärda konstnärlig examen på forskarnivå, får universitetet alltså inte utfärda en sådan examen.

Det andra undantaget tar sikte på att ett beslut har fattats enligt 1 kap. 14 § andra stycket högskolelagen, se också nedan, om att ett universitet inte längre får utfärda en viss examen på forskarnivå – eller, med andra ord, att en viss examen har dragits in – som universitetet tidigare haft rätt att utfärda. Ett sådant beslut innebär att universitetets rätt att utfärda examina på forskarnivå har begränsats. Universitetet får då alltså inte längre utfärda en sådan examen som beslutet avser, men har i övrigt kvar sin rätt enligt 1 kap. 11 § första stycket att själv avgöra vilka examina på forskarnivå som får utfärdas. Om kraven för den indragna examen bedöms på nytt vara uppfyllda, kan ett beslut fattas om att begränsningen i rätten att utfärda examen inte längre ska gälla, se 1 kap. 15 § högskolelagen nedan.

Vidare får regeringen enligt 1 kap. 11 § tredje stycket högskolelagen meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd för ett universitet att utfärda examina på forskarnivå, dvs. det som det första undantaget avser. Som framgått har regeringen meddelat sådana föreskrifter i 6 kap. 5 d § högskoleförordningen som avser konstnärliga examina på forskarnivå inom ett område.

Av 1 kap. 11 § tredje stycket högskolelagen följer också att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå. Regeringen har bestämt att det är Universitetskanslersämbetet som beslutar om detta enligt vad som föreskrivs i 2 § första stycket 4 förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

De förutsättningar som enligt 6 kap. 5 d § högskoleförordningen gäller för att få tillstånd att utfärda konstnärliga examina inom ett område tar sikte på att utbildning på forskarnivå inom området kan

---

<sup>135</sup> Prop. 2008/09:134 s. 48 och 49 samt 60 och 61 (bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276) samt prop. 2011/12:133 s. 16, 17, 23 och 24 (bet. 2011/12:UbU22, rskr. 2011/12:278) som låg till grund för att inte längre i högskolelagen ange den myndighet som ska fatta beslut om tillstånd med namn. Tidigare pekades Högskoleverket ut direkt i högskolelagen men som med anledning av nämnda proposition lades ned och i samband med det bildades Universitetskanslersämbetet. Motsvarande ändring gjordes i examenstillståndslagen när det gäller framställning till regeringen om återkallelse av tillstånd att utfärda examina.

<sup>136</sup> Se prop. som ovan s. 17–19.

bedrivs på en hög konstnärlig nivå och med goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt. Paragrafen i högskoleförordningen är även tillämplig på enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen, eftersom det i 2 § andra stycket samma lag ställs krav på att utbildningen ska, för varje examen som tillståndet avser, svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

*Tillstånd krävs för att utfärda examina på forskarnivå för högskolor samt på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor*

*1 kap. 12 § högskolelagen*

**Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd att utfärda examina**

- 1. på forskarnivå för högskolor, som inte är universitet, och**
- 2. på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor.**

**Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvärshögskolan.**

Av paragrafen framgår att det krävs tillstånd att utfärda examina på forskarnivå för högskolor som inte är universitet och att det krävs tillstånd att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå för både universitet och högskolor.<sup>137</sup> Att universitet också måste ha tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå har redovisats ovan.

I paragrafen regleras också att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om tillstånd. Det är Universitetskanslersämbetet som beslutar om tillstånd enligt vad som föreskrivs i 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Paragrafen är inte tillämplig på enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd enligt examenstillståndslagen. Det är regeringen som lämnar tillstånd enligt den lagen och tillstånd krävs för examina oavsett nivå.

Ett beslut om tillstånd att utfärda en examen innebär att ett universitet eller en högskola får utfärda en viss examen. Vad tillståndet avser formuleras i varje beslut om tillstånd. Ett tillstånd kan avse t.ex. såväl en kandidatexamen generellt som en sådan examen med en viss inriktning eller inom ett visst område eller en yrkesexamen.<sup>138</sup> Vissa av de s.k. generella tillstånd som har beslutats av Universitetskanslersämbetet redovisas i avsnittet 7.1.

Att generella tillstånd inte kan lämnas för generella examina på forskarnivå för högskolor och konstnärliga examina på forskarnivå för universitet och högskolor framgår av 1 kap. 5 c och 5 d §§ högskoleförordningen där det anges att ett tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå och konstnärliga examina på forskarnivå får lämnas inom ett område. Vidare får enligt 1 kap. 5 b § högskoleförordningen tillstånd att utfärda masterexamen lämnas till en högskola inom de områden som de har tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå eller under vissa förutsättningar inom ett område där högskolan inte får utfärda examina på forskarnivå. Enligt samma paragraf får ett tillstånd att utfärda masterexamen lämnas till ett universitet utan att det anges att det ska vara inom ett område, se också nedan. Tillstånd att utfärda yrkesexamina ges för varje sådan examen.

<sup>137</sup> Se prop. 2008/09:134 s. 30, 61 och 62 (bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276).

<sup>138</sup> Prop. som ovan s. 61.

Vissa av de bestämmelser om tillstånd att utfärda examina som finns i högskoleförordningen redovisas närmare nedan.

Vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan meddelar regeringen föreskrifter om. Sådana föreskrifter finns i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

### *Krav för att få tillstånd att utfärda examina*

#### *1 kap. 13 § högskolelagen*

#### **Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om**

- 1. utbildningen uppfyller de krav som i detta kapitel ställs på utbildningen och de särskilda krav som finns i förordning, och**
- 2. det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.**

I denna paragraf anges vad som krävs för att få tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten. Av 1 kap. 12, som har redovisats ovan, framgår när tillstånd krävs. Kraven förutsätts vara uppfyllda när ett universitet enligt 1 kap. 11 § första stycket högskolelagen får eller har rätt att utfärda examina på forskarnivå, dvs. utan krav på tillstånd.<sup>139</sup>

Första punkten i paragrafen motsvarar de krav som gäller för att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen även om den lagen tar sikte på de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för varje examen. Kravet i den andra punkten, som avser att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas, anges inte i examenstillståndslagen. Hur detta krav förhåller sig till enskilda utbildningsanordnare behandlas i avsnittet 9.3.

En motsvarande bestämmelse om krav för att få tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten fanns tidigare i högskolelagen i fråga om grundläggande högskoleutbildning. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att det genom bestämmelsen klargjordes att de allmänna kvalitetskrav som angavs i 1 kap. högskolelagen med avseende på grundutbildning skulle vara uppfyllda, liksom de särskilda kvalitetskrav som angavs i examensordningen för varje examen samt eventuella andra särskilda krav som regeringen föreskrev om.<sup>140</sup>

Utbildningen ska alltså uppfylla de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen för att ett statligt lärosäte ska kunna få tillstånd att utfärda examina. Kraven i 1 kap. högskolelagen omfattar de allmänna kvalitetskraven på utbildningen och de särskilda bestämmelserna för varje utbildningsnivå om vad utbildningen ska bygga på och vad som ska karaktärisera den.<sup>141</sup>

Dessutom ska de särskilda krav som anges i förordning vara uppfyllda. Sådana särskilda krav uppställs i examensbeskrivningarna för varje examen som finns angivna i examensordningen, bilaga 1 till högskoleförordningen, och bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan. Det finns också särskilda krav för bl.a. ämneslärarexamen i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

Det finns även andra särskilda krav som regleras genom förordningsbestämmelser. Som har framgått föreskrivs i högskoleförordningen vad som gäller för att få tillstånd att utfärda masterexamen för

<sup>139</sup> Prop. 2008/09:134 s. 62.

<sup>140</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 27 och 58 (bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99).

<sup>141</sup> Prop. 2008/09:134 s. 34 och 62 (bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276).

universitet och högskolor (6 kap. 5 b §), generella examina på forskarnivå för andra högskolor än universitet (6 kap. 5 c §), konstnärliga examina på forskarnivå för universitet och högskolor (6 kap. 5 d §) och ämneslärarexamen med en viss inriktning för universitet och högskolor (6 kap. 5 e och 5 f §§), se också nedan.

När det gäller kravet i andra punkten i 1 kap. 13 § högskolelagen om att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas uppställdes motsvarande krav för tillstånd att utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning. Detta motsvarar enligt förarbetena vad som i tidigare sammanhang har beskrivits som ett "nationellt intresse" av att examenstillståndet utvidgas – dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen.<sup>142</sup>

#### *Tillstånd att utfärda masterexamen*

##### *6 kap. 5 b § högskoleförordningen*

**Tillstånd att utfärda masterexamen får lämnas till universitet och till högskolor inom de områden inom vilka de enligt 5 c har tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå. Ett sådant tillstånd får även lämnas till en högskola inom ett område där högskolan inte får utfärda examina på forskarnivå, om den vetenskapliga miljön inom området är av sådan kvalitet och omfattning att högskolan kan erbjuda utbildning med nära anknytning till utbildning på forskarnivå.**

Av paragrafen framgår att det krävs tillstånd att utfärda masterexamen för såväl universitet som högskolor.

För att få tillstånd att utfärda masterexamen gäller de krav som anges i 1 kap. 13 § högskolelagen. Det som regleras i 6 kap. 5 b § högskoleförordningen avser sådana särskilda krav som finns i förordning.

I paragrafen anges inte några särskilda förutsättningar för att ett universitet ska kunna få ett tillstånd att utfärda masterexamen. Det anges inte heller att det ska vara fråga om en examen inom ett område.

För att högskolor ska kunna få tillstånd att utfärda en masterexamen handlar det om att högskolorna får ges tillstånd inom områden enligt de förutsättningar som anges i paragrafen.

Med anledning av införandet av masterexamen på avancerad nivå i sådana föreskrifter som regeringen meddelar uttalades i propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) att tillstånd att utfärda masterexamen bör ges till universitet, de högskolor som har vetenskapsområden inom det aktuella området (numera inom de områden inom vilka de har tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå) och enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda doktors- och licentiatexamina inom ett vetenskapsområde (numera inom ett område). Det ansågs också rimligt att högskolor och enskilda utbildningsanordnare utan examenstillstånd för forskarexamina borde kunna prövas för tillstånd att utfärda masterexamen inom vissa profilområden där lärosätet eller utbildningsanordnaren har särskilt goda förutsättningar.<sup>143</sup> De förutsättningar som anges i 6 kap. 5 b § högskoleförordningen avser att den vetenskapliga miljön inom området ska vara av sådan kvalitet och omfattning att högskolan kan erbjuda utbildning med nära anknytning till utbildning på forskarnivå. Detta är även tillämpligt på enskilda utbildningsanordnare, eftersom utbildningen enligt 2 § andra stycket examenstillståndslagen ska, för varje examen som tillståndet avser, också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

<sup>142</sup> Prop. som ovan s. 27.

<sup>143</sup> Prop. 2004/05:162 s. 130.

*Tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå*

*6 kap. 5 c § högskoleförordningen*

**Tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå får lämnas till andra högskolor än universitet inom ett område, om utbildningen och forskningen vid högskolan har en sådan kvalitet och omfattning att utbildning på forskarnivå inom området kan bedrivas på en hög vetenskaplig nivå med goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt. Samma krav gäller för ett beslut enligt 1 kap. 15 § högskolelagen.**

I paragrafen ges bestämmelser om de förutsättningar som gäller för tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå för andra än universitet och att tillstånd får lämnas inom ett avgränsat område. Ett tillstånd att utfärda generella examina på forskarnivå förutsätter att kraven i 1 kap. 13 § högskolelagen är uppfyllda. Bestämmelserna i 6 kap. 5 c § högskoleförordningen avser sådana särskilda krav som finns i förordning.

Att universitet har rätt att utfärda generella examina på forskarnivå utan krav på tillstånd framgår av 1 kap. 11 § första stycket högskolelagen. Har ett universitets rätt att utfärda en viss examen på forskarnivå dragits in och universitetet på nytt vill utfärda en sådan examen måste vid ett beslut om detta enligt 1 kap. 15 § högskolelagen kraven i 1 kap. 13 § 1 och 6 kap. 5 c högskoleförordningen vara uppfyllda, se också 1 kap.15 § nedan.

Inför införandet av paragrafen i högskoleförordningen uttalades i propositionen Forskarutbildning och kvalitet (prop. 2008/98:134) att de krav som borde kunna ställas på forskningen och utbildningen vid en högskola för tillstånd att utfärda generella forskarexamina blir sådana särskilda krav som finns i förordningsbestämmelser. Vidare anfördes att det kommer vid prövning av tillstånd att utfärda examina på forskarnivå behövas en bedömning inte bara av de utbildningsmässiga förutsättningarna i vanlig mening utan även av forskningsmiljöns kvalitet, vilket då var en delvis ny uppgift för dåvarande Högskoleverket. Det framgår också att regeringen förutsatte att myndigheten i sina bedömargrupper skulle se till att ha den kompetens som krävs för sådana bedömningar.<sup>144</sup>

Paragrafen är även tillämplig på enskilda utbildningsanordnare enligt vad som regleras i 2 § andra stycket examenstillståndslagen om att utbildningen, för varje examen som tillståndet avser, ska svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Av ovan nämnda proposition framgår också att tillstånd att utfärda examina på forskarnivå enligt examenstillståndslagen lämnas i varje beslut för ett område eller för en utbildning som preciseras i respektive beslut om tillstånd.<sup>145</sup>

*Tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå*

*6 kap. 5 d § högskoleförordningen*

**Tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå får lämnas till universitet och högskolor inom ett område, om den konstnärliga utbildningen, den konstnärliga forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet vid universitetet eller högskolan har en sådan kvalitet och om-**

<sup>144</sup> Prop. 2008/09:134 s. 32 och 34.

<sup>145</sup> Prop. som ovan s. 67.

**fattning att utbildning på forskarnivå inom området kan bedrivas på en hög konstnärlig nivå och med goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt.**

Paragrafen, som också har behandlats i anslutning till bestämmelserna i 1 kap. 11 § högskolelagen, ställer krav på tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå för såväl universitet som högskolor. Paragrafen innehåller sådana särskilda krav som finns i förordning enligt vad som anges i 1 kap. 13 § 1 högskolelagen.

Av propositionen Forskarutbildning med profilering och kvalitet (prop. 2008/09:134) följer att konstnärliga examina på forskarnivå infördes för att tillgodose de konstnärliga områdenas särart och särskilda behov. Det skulle göra det möjligt för konstnärliga utbildningar att utifrån sina egna förutsättningar utveckla gemensamma synsätt kring formerna för forskarutbildning inom de olika konstnärliga områdena och skulle skapa tydligare riktlinjer för dåvarande Högskoleverket i dess kvalitetsutvärderingar av konstnärliga utbildningar på forskarnivå.<sup>146</sup>

I 1 kap. 11 § tredje stycket högskolelagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd för universitet att utfärda examina på forskarnivå och, om sådana föreskrifter har meddelats, beslutar den myndighet som regeringen bestämmer om tillstånd. Vidare framgår av 1 kap. 12 § första stycket högskolelagen att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om tillstånd att utfärda examina på forskarnivå för högskolor, som inte är universitet. Det är Universitetskanslersämbetet som beslutar om tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå enligt vad som följer av 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Ett tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå får lämnas inom ett visst område men bara om den konstnärliga utbildningen, den konstnärliga forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet har en sådan kvalitet och omfattning att utbildning på forskarnivå inom området kan bedrivas på en hög konstnärlig nivå och med goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt.

Som har redovisats ovan är de krav som anges i 6 kap. 5 d § högskoleförordningen även tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare. Detta eftersom utbildningen enligt 2 § andra stycket examenstillståndslagen ska, för varje examen som tillståndet avser, också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

*Tillstånd att utfärda ämneslärarexamen men en viss inriktning*

I 6 kap. 5 e och 5 f §§ högskoleförordningen finns det bestämmelser om tillstånd att utfärda ämneslärarexamen med viss inriktning för universitet och högskolor. Dessa bestämmelser behandlas inte närmare.

*Beslut om att en viss examen inte längre får utfärdas*

*1 kap. 14 § högskolelagen*

**Om kraven i [1 kap.] 13 § 1 inte är uppfyllda för en viss examen som ett universitet eller en högskola har tillstånd att utfärda eller som ett universitet får utfärda enligt [1 kap.] 11 § första stycket, ska den myndighet som regeringen bestämmer uppmana universitetet eller högskolan att inom viss tid avhjälpa bristerna.**

---

<sup>146</sup> Prop. som ovan s. 16.

**Finns bristerna helt eller till väsentlig del kvar sedan tiden för uppmaningen har gått ut, får den myndighet som regeringen bestämmer besluta att universitetet eller högskolan inte längre får utfärda en sådan examen som bristerna avser.**

**Även om ett beslut enligt andra stycket om att en viss examen inte längre får utfärdas har fattats, får universitetet eller högskolan utfärda examen för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid det universitetet eller den högskolan före beslutet. Detta gäller dock bara om utbildningen omfattar ett program, en kurs eller en del av en utbildning på forskarnivå som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser.**

I paragrafen ges bestämmelser om att den myndighet som regeringen bestämmer – Universitetskanslersämbetet enligt 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet – får besluta att ett universitet eller en högskola inte längre får utfärda en viss examen. Det avser en viss examen som ett universitet eller en högskola har fått tillstånd att utfärda eller som ett universitet har rätt att utfärda, dvs. generella examina på forskarnivå.

Beslut om att en viss examen inte längre får utfärdas fattas dock av regeringen när det gäller Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Detta följer av 1 kap. 16 § högskolelagen, se också nedan.

I 1 kap. 13 högskolelagen anges de förutsättningar som gäller för att få tillstånd att utfärda examina som har redovisats ovan. Av första punkten i den paragrafen framgår att utbildningen ska uppfylla de krav som i 1 kap högskolelagen ställs på utbildningen och de särskilda krav som finns i förordning. Om dessa krav inte är uppfyllda för en viss examen, kan alltså ett tillstånd dras in. Ett sådant beslut ska dock föregås av en uppmaning att avhjälpa bristerna. Ett beslut om att en viss examen inte längre får utfärdas kan gälla en examen generellt eller enbart en examen med en viss inriktning eller ett visst område.<sup>147</sup>

I 1 kap. 14 § tredje stycket högskolelagen regleras att ett universitet eller en högskola får övergångsvis utfärda en viss examen som inte längre får utfärdas för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid lärosätet före beslutet.

Det som regleras i 1 kap. 14 § högskolelagen är inte tillämpligt på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen, men motsvarande reglering finns för enskilda utbildningsanordnare i examenstillståndslagen. Att tillstånd att utfärda examina för en enskild utbildningsanordnare får återkallas av regeringen och att utbildningsanordnaren dessförinnan ska ha getts tillfälle till rättelse regleras i 7 § examenstillståndslagen. Ett examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare får återkallas om de krav som uppställs i 2 § examenstillståndslagen inte är uppfyllda. Det motsvarar de krav som också ställs för att statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina. Vidare får ett examenstillstånd återkallas enligt examenstillståndslagen om ett uppställt villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnaren inte iakttas eller om utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen, att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning och att följa de ytterligare föreskrifter om kvalitetsredovisning som regeringen har meddelat. Motsvarande grunder för återkallelse av examenstillstånd finns inte för statliga lärosäten. Det bedöms hänga samman med att universitet och högskolor är myndigheter under regeringen och att regeringen kan styra sina myndigheter på ett sätt som inte möjligt när det gäller privaträttsliga subjekt samt att offentlighets- och sekretesslagen gäller för statliga lärosäten.<sup>148</sup>

<sup>147</sup> Prop. 2008/09:134 s. 63 och prop. 2006/07:107 s. 36.

<sup>148</sup> Se också avsnittet 4.2 där det framgår att några enskilda utbildningsanordnare är jämställda med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Av 7 § examenstillståndslagen följer att en framställning om återkallelse av examenstillstånd görs av den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Universitetskanslersämbetet enligt 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet, och att det är Universitetskanslersämbetet som ska ha gett den enskilda utbildningsanordnaren tillfälle till rättelse.

I examenstillståndslagen föreskrivs inte att en enskild utbildningsanordnare får övergångsvis utfärda en viss examen som har återkallats. Av förarbetsuttalanden framgår att det får ligga på regeringen att beakta studenternas intresse av att kunna slutföra en utbildning med en examen.<sup>149</sup>

*Förutsättningar för att ett universitet på nytt ska få utfärda en viss examen som universitetet tidigare haft rätt att utfärda*

*1 kap. 15 § högskolelagen*

**Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett beslut enligt [1 kap.] 14 § andra stycket inte längre ska gälla i fråga om examina som ett universitet före beslutet haft rätt att utfärda enligt [1 kap.] 11 § första stycket.**

**Ett beslut enligt första stycket får fattas bara om kraven på utbildningen som anges i [1 kap.] 13 § 1 är uppfyllda.**

Paragrafen innebär att när ett universitets rätt att utfärda examina på forskarnivå har begränsats genom ett beslut enligt 1 kap. 14 § andra stycket om att en viss examen inte längre får utfärdas, får ett beslut fattas om att beslutet inte längre ska gälla. Ett sådant beslut innebär att universitetet på nytt får utfärda en sådan examen och återfår alltså i motsvarande mån sin rätt att utfärda examina på forskarnivå. Det är då inte fråga om ett beslut om tillstånd att utfärda examen.

För att ett universitet åter ska få rätt att utfärda en viss examen på forskarnivå som har dragits in ställs det krav på att utbildningen enligt 1 kap. 13 § 1 uppfyller de krav som i 1 kap. högskolelagen ställs på utbildning och de särskilda krav som finns i förordning. Det innebär bl.a. att de krav som anges i 6 kap. 5 c § högskoleförordningen ska vara uppfyllda, se också ovan. Det innebär att utbildningen och forskningen vid universitetet ska ha en sådan kvalitet och omfattning att utbildning på forskarnivå inom området kan bedrivas på en hög vetenskaplig nivå och med goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt.

Om ett tillstånd att utfärda en examen har dragits in för en högskola, som inte är ett universitet, eller för ett universitet i fråga om sådana examina som universitetet måste ha tillstånd att utfärda, kan universitetet eller högskolan få ett nytt tillstånd efter ansökan.<sup>150</sup> Utöver de krav som anges ovan ska det då också i ett rikstäckande perspektiv finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas enligt vad som anges i 1 kap. 13 § 2 högskolelagen.

Det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar att ett beslut enligt 1 kap. 14 § andra stycket inte längre ska gälla. Att det är Universitetskanslersämbetet som beslutar om detta framgår av 2 § första stycket 4 förordningen med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Bestämmelserna i 1 kap. 15 § högskolelagen är inte tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Det krävs alltid tillstånd för enskilda utbildningsanordnare att utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om. Detta

<sup>149</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 58 och 59.

<sup>150</sup> Prop. 2008/09:134 s. 64.

gäller även när ett examenstillstånd har återkallats och den enskilda utbildningsanordnaren återigen vill utfärda en sådan examen.

*Frågor om att Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan inte längre får utfärda en examen avgörs av regeringen*

*1 kap. 16 § högskolelagen*

**Frågor som avses i [1 kap.] 14 § andra stycket ska avgöras av regeringen, om de avser Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan. Regeringen får då också ta hänsyn till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid Lantbruksuniversitetet eller Försvarshögskolan.**

Det är regeringen som beslutar att Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan inte längre får utfärda en viss examen. Det är dock Universitetskanslersämbetet som ska uppmana dessa lärosäten att avhjälpa eventuella brister enligt vad som följer av 1 kap. 14 § första stycket högskolelagen.

När frågor om att en viss examen inte längre får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan avgörs, får regeringen också ta hänsyn till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.<sup>151</sup> Detta gäller inte när Universitetskanslersämbetet beslutar om att andra universitet och högskolor inte längre får utfärda en viss examen enligt 1 kap. 14 § andra stycket högskolelagen.

---

<sup>151</sup> Prop. 2000/01:1, utg. omr. 16, s. 27.

## 6 Det nationella kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning – en övergripande redogörelse

Dagens nationella kvalitetssäkringssystem för högre utbildning har gällt sedan den 1 januari 2017.

Enligt förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet har ämbetet enligt 1 § uppgifter i fråga om kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning, tillsyn och chefsutveckling. De uppgifter som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ansvarar för rör bl.a.

1. universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen,
2. enskilda anordnare av utbildning som kan leda fram till en examen som får utfärdas enligt examenstillståndslagen, och
3. enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå som får statsbidrag.

UKÄ kvalitetssäkrar universitetens och högskolornas verksamhet som omfattas av högskolelagen och enskilda anordnare av utbildning (enskilda utbildningsanordnare) enligt ovan, genom fyra olika komponenter eller granskningar. De fyra komponenterna i det nationella kvalitetssäkringssystemet utgörs av: granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, utbildningsutvärdering, tematisk utvärdering och examenstillståndsprovning.

I UKÄ:s examenstillståndsprovning ingår frågor om tillstånd för enskilda utbildningsanordnare att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Som framgått tidigare får enligt den lagen enskilda utbildningsanordnare endast efter tillstånd av regeringen utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. I lagen regleras också de krav på utbildningen som måste vara uppfyllda för att få ett examenstillstånd. Det innebär bl.a. att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. Det är också regeringen som enligt examenstillståndslagen fattar beslut om återkallelse av tillstånd för enskilda utbildningsanordnare efter framställning av den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. UKÄ. Vidare är det regeringen som beslutar i frågor om examenstillstånd för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan.

Sedan examenstillståndslagen och högskolelagen trädde i kraft den 1 juli 1993 har examenstillståndsprovningar varit en del av det svenska kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning.

### 6.1 Införandet av det nu gällande nationella kvalitetssäkringssystemet

I december 2015 överlämnade regeringen till riksdagen skrivelsen Kvalitetssäkring av högre utbildning (skr. 2015/16:76, bet. 2015/16:UbU9, rskr. 1015/16:155). I skrivelsen gjorde regeringen bedömningen att UKÄ bör ansvara för ett nationellt kvalitetssäkringssystem med inriktning på både kontroll av resultat och på kvalitetsutveckling av högre utbildning. Med utgångspunkt i det ansvar lärosätena har för kvalitetssäkring bedömdes att en ökad koppling mellan lärosätenas ansvar och UKÄ:s granskningar kunde stärka kvaliteten ytterligare.

Baserat på skrivelsen till riksdagen gav regeringen därefter i mars 2016 genom en ändring i UKÄ:s regleringsbrev för budgetåret 2016 myndigheten i uppdrag att vidareutveckla och implementera ett då nytt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Regeringsuppdraget redovisades till regeringen den 30 september 2016 i rapporten Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning – Redovisning av ett regeringsuppdrag, (Rapport 2016:15, UKÄ). Rapporten låg till grund för det nationella kvalitetssäkringssystemet som infördes den 1 januari 2017.

Utgångspunkten för UKÄ:s genomförande av uppdraget var att beakta regeringens bedömningar i skrivelsen Kvalitetssäkring av högre utbildning, tillämpliga lagar och förordningar samt de principer för kvalitetssäkring som tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen som benämns *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG).

Granskningarna inom det nationella systemet för kvalitetssäkring ska enligt vad UKÄ har anfört i sin rapport både ha internationell legitimitet och bidra till ökad internationalisering av svensk högre utbildning. Mot denna bakgrund är ESG den modell för ett nationellt kvalitetssäkringssystem som UKÄ tagit fram och som redovisats i rapporten. Principerna i ESG behandlar lärosätenas interna kvalitetsarbete, den externa kvalitetssäkringen av lärosätenas utbildningsverksamhet och de krav som kvalitetssäkringsorganen ska leva upp till. För att möta överenskommelserna om ESG behöver både lärosätena som anordnar högre utbildning och UKÄ säkerställa att de internationella principerna för kvalitetssäkring följs.

UKÄ har i sin rapport beskrivit det gemensamma ansvaret för UKÄ och för lärosätena som centralt i arbetet med att vidareutveckla ett system för kvalitetssäkring. En avgörande utgångspunkt för UKÄ har därmed varit att skapa en tydlig koppling mellan UKÄ:s granskningar och det kvalitetsarbete som sker på lärosätena, och att samtidigt beakta hur UKÄ:s granskningar ska kunna bidra till en ökad kvalitet för de lärosäten som bedriver högre utbildning.

I den forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) gjorde regeringen bedömningen att UKÄ bör få ansvar för ett mer sammanhållet system för kvalitetssäkring som inkluderar hela högskolans verksamhet och att det kan bidra till en ökad koppling mellan forskning och utbildning. Vidare bedömdes risken för att samma verksamhet granskas i flera olika system bör minska om det nationella systemet för kvalitetssäkring av utbildning och forskning är sammanhållet (s. 66).

UKÄ har under 2021, baserat på bl.a. ovanstående, påbörjat utvecklingen av ett reviderat nationellt kvalitetssäkringssystem för högre utbildning och forskning. Den modell som har använts sedan 2017 ska avslutas 2022 och det metodutvecklingsarbete som nu pågår syftar till att en reviderad metod för kvalitetssäkring ska kunna implementeras 2023. Det utvecklingsarbete som UKÄ bedriver ligger utanför detta uppdrag men bedömningar som görs i rapporten kan komma att påverka myndighetens fortsatta metodutvecklingsarbete.

## 6.2 Bedömningsområden och bedömningsgrunder

Det är sex bedömningsområden som ingår i det nationella kvalitetssäkringssystemet. Varje bedömningsområde består av en eller flera bedömningsgrunder. Bedömningsområden och bedömningsgrunder för de fyra komponenterna – dvs. granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, utbildningsutvärdering, tematisk utvärdering och examenstillståndsprövning – redovisas i de vägledningar som UKÄ tagit fram för respektive granskning och finns tillgängliga på UKÄ:s hemsida. Beroende på vilken komponent som granskas varierar vilka bedömningsområden som står i fokus.

Vägledningarna utgår från det nationella systemet för kvalitetssäkring av högre utbildning, 2016–2022, som UKÄ har redovisat i den ovan angivna rapporten om ett nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning (Rapport 2016:15, UKÄ). Utbildningsutvärdering på forskarnivå ingår i komponenten utbildningsutvärdering som alltså är en av fyra komponenter inom det nationella systemet för kvalitetssäkring av högre utbildning.

De sex bedömningsområdena är följande.

- Styrning och organisation  
Strukturer, rutiner och processer för lärosätets kvalitetssystem för att säkra kvaliteten i utbildningarna. Kvalitetssystemet i relation till lärosätets mål och strategier.
- Förutsättningar  
Uppföljning, vidtagna åtgärder, utveckling av förutsättningar för utbildningens genomförande och för studenternas och doktorandernas lärande.
- Utformning, genomförande och resultat  
Lärosätets uppföljning, vidtagna åtgärder och utveckling av sina utbildningar för att på så sätt säkerställa hög kvalitet i lärosätets samlade utbildningsutbud.
- Student- och doktorandperspektiv  
Lärosätets arbete med att ge studenter och doktorander goda förutsättningar att utöva inflytande över utbildningen och sin studiesituation.
- Arbetsliv och samverkan  
Lärosätets förmåga att säkerställa att utbildningarna är användbara och utvecklar studenternas och doktorandernas beredskap att möta förändringar i arbetslivet.
- Jämställdhet  
Lärosätets bidrag till att jämställdhet beaktas i utbildningarnas innehåll, utformning och genomförande.

Utifrån de sex bedömningsområdena har UKÄ utformat bedömningsgrunder som måste uppfyllas i granskningarna. Granskningarna sker utifrån de bedömningsgrunder som ingår i ett bedömningsområde. Ett bedömningsområde kan innehålla en eller flera bedömningsgrunder. Bedömningsgrunderna utgör en miniminivå för vad lärosätet ska redogöra för i självvärderingen. Bedömningsgrunderna hålls relativt öppna för att undvika att de blir styrande i hur lärosätena väljer att organisera och bedriva sin utbildningsverksamhet. Vid prövningen ges ett samlat omdöme för varje bedömningsområde.

När det gäller tillståndsprovningar kan enligt UKÄ myndigheten medge förlängd tid för prövning sedan en bedömargrupp har avgett ett yttrande. Förlängningen är endast aktuell om bristerna i uppfyllandet av bedömningsområdena rimligen kan avhjälpas inom sex månader. De sökande ska inom denna tid inkomma med kompletteringar på de av bedömargruppen tydligt definierade bristerna.

### 6.3 Bedömargrupper

Granskningarna genomförs av oberoende bedömargrupper bestående av sakkunniga från högskolesektorn, student- och doktorandrepresentanter och företrädare för arbetslivet. Grupperna sätts samman av UKÄ utifrån ett nomineringsförfarande där lärosätena, Sveriges förenade studentkårer (SFS) och arbetslivsorganisationer lämnar förslag på bedömare.

De sakkunniga ska alltid arbeta inom högskolesektorn men beroende på typ av granskning efterfrågar UKÄ olika kompetens. Alla sakkunniga ska kunna bedöma utifrån ett student- eller doktorandperspektiv, arbetslivsperspektiv och jämställdhetsperspektiv.

Studenter och doktorander är precis som övriga bedömare, experter och uttalar sig oberoende utifrån sina expertkunskaper och erfarenheter. Arbetslivsföreträdarens roll under en granskning är att bedöma användbarheten och förberedelsen för arbetslivet; arbetslivsföreträdaren är en expert som uttalar sig oberoende utifrån sin expertkunskap och erfarenhet.

Bedömargruppens ordförande är alltid en sakkunnig eftersom uppgiften kräver mycket god kännedom om högskolesektorn.

Innan UKÄ fattar beslut om bedömargruppernas sammansättning ges lärosätena möjlighet att yttra sig över sammansättningen. Det är UKÄ som slutligen fastställer vilka som ingår i bedömargruppen.

Oavsett vilken komponent i det nationella kvalitetssäkringssystemet som granskas är bedömargruppens uppgift att utifrån inlämnat underlag från berört lärosäte, intervjuer och eventuella kompletteringar lämna en rekommendation till UKÄ. Examenstillståndsprövningar beskrivs närmare i avsnittet 7.2.

#### 6.4 Universitetskanslersämbetets beslut inom det nationella kvalitetssäkringssystemet och omprövning av beslut

För samtliga delar av det nationella kvalitetssäkringssystemet fattar UKÄ beslut baserat på bedömargruppens yttranden och de överväganden som myndigheten i övrigt gör. I avsnittet 7.2 redovisas UKÄ:s prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina. För övriga granskningar fattar UKÄ beslut även när det gäller enskilda utbildningsanordnare.

Det finns möjlighet för lärosätena att begära omprövning av UKÄ:s beslut inom kvalitetssäkring av högre utbildning. UKÄ:s beslut inom samtliga fyra komponenter av det nationella kvalitetssäkringssystemet kan omprövas. Rätten för omprövning bygger enligt UKÄ på bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) om rättelse och ändring av beslut (36–39 §§) och överklagande (40–48 §§). Även av principerna inom ESG framgår att kvalitetssäkringsprocesserna ska vara rättssäkra, förutsägbara och transparenta. I standard 2.7 i ESG tydliggörs att processerna för klagomål och överklaganden ska vara en del av kvalitetssäkringsprocessen och vara kommunicerade till lärosätena.

Mot bakgrund av detta har UKÄ tillsatt en särskild nationell expertgrupp med uppdrag att bereda inkomna omprövningsärenden. Expertgruppens uppgift är att granska om det har förelegat brister i själva processen av granskningen eller utvärderingen men inte att bedöma i sak. Expertgruppen redovisar sin granskning i ett yttrande till generaldirektören för UKÄ. I yttrandet ska expertgruppen bedöma om det har förekommit brister under granskningsprocessen och om dessa eventuella brister kan ha påverkat resultatet av granskningen och därmed UKÄ:s beslut. Yttrandet från expertgruppen ligger till grund för UKÄ:s bedömning av den fortsatta hanteringen av lärosätets begäran om omprövning.

Om det enligt expertgruppen har förekommit brister i processen som kan ha påverkat resultatet av genomförd granskning, kan UKÄ vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna. UKÄ kan till exempel besluta att hela eller delar av bedömargruppen ska sammankallas för en förnyad prövning av sakfrågan. I sådant fall lämnar bedömargruppen ett kompletterande yttrande om vad som framkommit i omprövningsärendet. Det kompletterande yttrandet och övrigt utredningsunderlag ligger sedan till grund för UKÄ:s slutliga beslut. Någon helt ny granskningsprocess genomförs inte.

I övrigt hänvisas när det gäller omprövning av beslut inom det nationella kvalitetssäkringssystemet till Vägledning för omprövning av beslut inom kvalitetssäkring av högre utbildning (UKÄ, 2017).

## 7 Universitetskanslersämbetets prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina

### 7.1 Tillstånd att utfärda examina

Prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina är som har redogjorts för under avsnittet 6.2 en av fyra komponenter eller granskningar som ingår i det nationella systemet för kvalitetssäkring av högre utbildning. Som har framgått av avsnitten 4.1 och 5.4 finns det bestämmelser i högskolelagen och i högskoleförordningen om vad som gäller för att statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina. När det gäller enskilda utbildningsanordnare regleras kraven för tillstånd i examenstillståndslagen som har redovisats i avsnittet 4.2.

Examina ska avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå och indelas i generella examina, konstnärliga examina och yrkesexamina. Vilka dessa examina är och på vilken nivå de ska avläggas föreskrivs i bilaga 2 till högskoleförordningen samt i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan.

I avsnitten 4.2 och 5.4 har en redovisning lämnats när tillstånd krävs för att utfärda examina för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare. Detta redovisas kortfattat på nytt.

Universiteten får utfärda examina på forskarnivå, med undantag för konstnärliga examina på samma nivå, utan att det krävs tillstånd för det. För att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå samt på forskarnivå när det gäller konstnärliga examina måste universiteten ha tillstånd att utfärda sådana examina.

Högskolor som inte är universitet måste ha tillstånd att utfärda examina på forskarnivå. Högskolorna måste också ha tillstånd att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå.

I fråga om Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är det regeringen som meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas där.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har beslutat om generella eller allmänna examenstillstånd i fråga om statliga lärosäten.

Universiteten har fått generella tillstånd att utfärda generella examina på grundnivå och avancerad nivå.

Högskolor, som inte är Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrottshögskolan eller konstnärliga högskolor, har fått generella tillstånd att utfärda generella examina på grundnivå och avancerad nivå, med undantag för masterexamen. Gymnastik- och idrottshögskolan har generellt tillstånd att utfärda examina på grundnivå.

De konstnärliga högskolorna har fått generella tillstånd att utfärda konstnärlig kandidatexamen. Det finns också andra generella tillstånd som avser generella och konstnärliga examina på grundnivå som inte närmare redovisas här.

Några generella tillstånd att utfärda yrkesexamina finns varken för universitet eller högskolor.

Enskilda utbildningsanordnare har inte några generella tillstånd utan måste för varje examen ansöka om tillstånd.

Det bör noteras att UKÄ sällan ger generella tillstånd att utfärda examina och senast skedde det 2007 när myndigheten beslutade om konstnärliga examina till de konstnärliga högskolorna och till två univer-

sitet – Lunds universitet och Göteborgs universitet – som även fick tillstånd att utfärda konstnärliga examina på forskarnivå.

När en examen inom ett visst område, som omfattas av ett generellt tillstånd, återkallas måste det anses innebära att det generella tillståndet har inskränkts eller begränsats på samma sätt som när ett universitets rätt att utfärda en viss examen på forskarnivå har dragits in enligt vad som har redovisats i avsnittet 5.4. Om ett lärosäte önskar att på nytt utfärda den examen som har återkallats måste lärosätet på nytt ansöka om examenstillstånd.

Det är UKÄ som beslutar om tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan som beslutas av regeringen. Det är också regeringen som beslutar om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare. I regel remitteras en ansökan om examenstillstånd som regeringen beslutar om till UKÄ för yttrande.

## 7.2 Processen för prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina

I Vägledningen för ansökan om tillstånd att utfärda examen (UKÄ, 2018) ges en övergripande sammanfattning av UKÄ:s nationella system för kvalitetssäkring och beskrivning av processen för tillståndsprövningar av examenstillstånd. Det är samma process och bedömningsgrunder som tillämpas även när generella tillstånd ges. I det följande redovisas i korthet processen.

Prövning genomförs enligt UKÄ för examina på grundnivå och avancerad nivå, inklusive yrkesexamina, samt examina på forskarnivå utifrån vad som föreskrivs i berörd lag och förordning och för examina på forskarnivå också de ställningstaganden som görs i propositionen Forskarutbildning med profilering och kvalitet (prop. 2008/09:134). På UKÄ:s hemsida finns det mallar som ska användas vid ansökan. Stommen i bedömningsgrunderna är densamma även om underlagen är anpassade efter det som är utmärkande för respektive examen. Det finns fyra olika formulär för ansökningar om examenstillstånd. Det avser

- generell eller konstnärlig högskoleexamen, kandidatexamen och magisterexamen,
- generell eller konstnärlig masterexamen,
- generell eller konstnärlig examen på forskarnivå, och
- yrkesexamen.

Själva granskningsprocessen för examenstillståndsprövningen, som genomförs av en bedömargrupp enligt vad som har redovisats i avsnittet 6.3, är densamma för statliga lärosäten inklusive Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan och för enskilda utbildningsanordnare även om ansökningsförfarandet och beslutsfattandet skiljer sig åt. Ansökningar från Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan samt från enskilda utbildningsanordnare tillställs regeringen. Som har redovisats remitteras i regel dessa ärenden till UKÄ för bedömning och yttrande, och det är därefter regeringen som avgör dessa ärenden med stöd av de yttranden som UKÄ har avgett. För övriga statliga universitet och högskolor lämnas en ansökan till UKÄ som efter bedömning fattar beslut i ärendet, se vidare Vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen (UKÄ, 2018).

Vid examenstillståndsprövningar är det fokus på fyra av de sex bedömningsområden som ingår i det nationella kvalitetssäkringssystemet:

- förutsättningar,
- utformning, genomförande och resultat (inklusive jämställdhet),
- student- och doktorandperspektiv, och
- arbetsliv och samverkan.

Varje bedömningsområde granskas utifrån tillhörande bedömningsgrunder. Som angetts ovan är stommen när det gäller bedömningsgrunderna densamma men beroende på vilken examen det sökta tillståndet avser är ansökningsformuläret anpassat efter vad som är utmärkande för respektive examen. Varje bedömningsområde ges ett samlat omdöme oavsett sökt examenstillstånd.

I Vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen hänvisas till fyra olika bilagor beroende på vilket examenstillstånd som ansökan avser, se ovan. Nedanstående exempel är hämtat från bilaga 1 Generell och konstnärlig högskoleexamen, kandidatexamen och magisterexamen (UKÄ, 2018).

### **Förutsättningar för examenstillstånd**

#### *Huvudområdet*

- Angiven examen är reglerad och ryms inom examensordningen.
- Huvudområdet är definierat i relation till den vetenskapliga/konstnärliga grunden. Utbildningens innehåll inklusive eventuella inriktningar har rimlig omfattning och avgränsning i förhållande till huvudområdet.
- I ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examen får utfärdas.

#### *Personal (lärarkompetens och lärarkapacitet)*

- Antalet lärare och deras sammantagna kompetens (vetenskapliga/konstnärliga/professionsrelaterade och pedagogiska) är adekvat och står i proportion till utbildningens volym, innehåll och genomförande på kort och lång sikt.

#### *Utbildningsmiljön*

- Det finns en för utbildningen relevant vetenskaplig/konstnärlig och professionsinriktad miljö och verksamheten bedrivs så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

#### *Resurser*

- Det finns tillgång till en stabil och ändamålsenlig infrastruktur.
- De tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

### **Utformning, genomförande och resultat (inklusive jämställdhet):**

#### *Styrdokument*

- Det finns utbildningsplan och kursplaner för hela utbildningen.

#### *Säkring av examensmålen*

- Genom utbildningens utformning, genomförande och examination säkerställs att studenterna uppnått målen i examensordningen när examen utfärdas.

#### *Jämställdhet*

- Ett jämställdhetsperspektiv kommer att beaktas i utbildningens innehåll och utformning.

### Arbetsliv och samverkan

- Utbildningen är användbar och förbereder studenterna för ett föränderligt arbetsliv.
- Relevant samverkan sker med det omgivande samhället.

### Studentperspektiv

- Utbildningen verkar för att studenterna ska ta en aktiv roll i arbetet med att utveckla utbildningens innehåll och genomförande.

Liksom för de övriga granskningarna i det nationella systemet granskas varje bedömningsområde utifrån tillhörande bedömningsgrunder och ett samlat omdöme ges för varje bedömningsområde.

### 7.3 Bedömargruppens uppgift

Bedömargruppens uppgift är att utifrån ansökan, intervjuer och eventuella kompletteringar göra en bedömning av om utbildningen uppfyller bedömningsgrunderna kopplade till de fyra granskade bedömningsområdena. Bedömargruppen lämnar sin bedömning i ett skriftligt yttrande till UKÄ om ansökan bör beviljas eller avslås. Om utlåtandet är negativt ska det av yttrandet framgå vad som inte bedöms hålla tillräcklig kvalitet.

Bedömargruppens preliminära yttrande delas med berört lärosäte. Syftet med delningsförfarandet är att ge lärosätet möjlighet att korrigera eventuella sakfel. Bedömargruppens slutliga yttrande ligger till grund för UKÄ:s beslut eller i förekommande fall rekommendation till regeringen.

### 7.4 Beslut om förslag om examenstillstånd och förslag till avslag

UKÄ baserar sina ställningstaganden på bedömargruppens yttranden samt de överväganden som myndigheten i övrigt gör. För att ett tillstånd ska beviljas eller tillstyrkas måste samtliga bedömningsområden vara godkända. Det är bedömargruppen som gör den sammanvägda bedömningen av respektive bedömningsområde.

Det är som redovisats tidigare UKÄ som fattar beslut om tillstånd att utfärda examina för statliga universitet och högskolor, utom för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. För dessa båda lärosäten fattar regeringen beslut om tillstånd att utfärda examina. Till regeringen överlämnas UKÄ:s yttrande om rekommendation att bevilja eller avslå en ansökan tillsammans med bedömargruppens yttrande.

För enskilda utbildningsanordnare fattar regeringen beslut om examenstillstånd. Till regeringen överlämnas UKÄ:s yttrande om rekommendation att bevilja eller avslå en ansökan tillsammans med bedömargruppens yttrande. I de fall rekommendationen är att avslå en ansökan ska det av yttrandet framgå vari kvalitetsbristerna består. För att en ansökan ska beviljas ska samtliga bedömningsområden vara godkända.

Samtliga beslut redovisas på UKÄ:s hemsida i den så kallade Högskolekollen. Härutöver finns på hemsidan examensdatabasen där det framgår vilka examina som respektive lärosäte får utfärda.

#### 7.4.1 Omprövning av examenstillstånd

Det finns möjlighet för lärosäten att begära omprövning av beslut som avser examenstillstånd liksom för övriga delar av det nationella kvalitetssäkringssystemet. Omprövning av beslut inom kvalitetssäkring av högre utbildning är beskriven i avsnittet 6.4.

Eftersom det är regeringen som fattar beslut om examenstillstånd för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan kan de enligt UKÄ hos regeringen begära omprövning av de beslut om förslag till examenstillstånd eller begäran om återkallelse av examenstillstånd som UKÄ har fattat inom kvalitetssäkringssystemet.

Även enskilda utbildningsanordnare kan begära omprövning av de beslut om förslag till examenstillstånd eller begäran om återkallelse av examenstillstånd som UKÄ har fattat inom kvalitetssäkringssystemet. Om UKÄ har lämnat ett yttrande till regeringen eller begärt att regeringen ska återkalla ett examenstillstånd för en enskild utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen ska eventuella invändningar från utbildningsanordnaren tillställas regeringen (Vägledning för omprövning av beslut inom kvalitetssäkring av högre utbildning (UKÄ, 2017).

## 8 Övergripande kring kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet och i några jämförbara länder

### 8.1 Övergripande kring kvalitetssäkring inom det europeiska högskoleområdet

I flera europeiska länder har lärosäten för högre utbildning det huvudsakliga ansvaret för att upprätthålla god kvalitet i sina utbildningsaktiviteter genom bl.a. ett systematiskt kvalitetsarbete. Vissa länder tillåter att lärosätena använder andra länders kvalitetsorgan. Jämförelser med andra länder avseende tillståndsprovningar försåras ofta enligt uppgifter från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) beroende på var den högre utbildningen befinner sig när det gäller den större utbildningspolitiska, juridiska och resursmässiga kontexten. Andra delar av ett nationellt kvalitetssäkringssystem förefaller enklare att jämföra mellan olika länder än det som avser just provningar av examenstillstånd oavsett om det är statliga universitet och högskolor eller enskilda utbildningsanordnare.

I det europeiska högskoleområdet (European Higher Education Area, EHEA) finns två organ som är centrala för de nationella kvalitetsorganen: European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) och European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR).

ENQA ([www.enqa.eu](http://www.enqa.eu)) är ett europeiskt nätverk för att främja kvalitetssäkring av högre utbildning och etablerades 2000. ENQA har tagit fram gemensamma standarder och riktlinjer för hur högre utbildning ska kvalitetssäkras samt för hur kvalitetssäkringsorganisationernas verksamhet bör bedrivas, *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). ESG syftar bl.a. till att skapa en gemensam referensram för kvalitetssäkringssystem för lärande och undervisning på europeisk och nationell nivå samt på lärosätetsnivå, att möjliggöra kvalitetssäkring och utveckling av högre utbildning inom det europeiska området för högre utbildning (Standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG), (UKÄ, 2015). ESG:s syften och principer är ett viktigt komplement till bl.a. de lagar och förordningar som styr lärosätenas verksamhet, se också avsnittet 6.1.

För att uppfylla ENQA:s krav ska kvalitetssäkringsorganens granskningar vara både kontrollerande och kvalitetsdrivande. Av ESG framgår också att kvalitetssäkringsorganen ska vara oberoende och agera självständigt. Här avses såväl organisatorisk och operativ självständighet som självständighet när det gäller formella beslut. ENQA:s styrelse beslutade i december 2020 om medlemskap för UKÄ efter att en oberoende expertgrupp granskat hur UKÄ som kvalitetssäkringsorgan motsvarar de krav som ställs i ESG.

EQAR ([www.eqar.eu](http://www.eqar.eu)) är ett officiellt register för kvalitetssäkringsorgan som verkar inom det europeiska högskoleområdet (EHEA). För att ingå i registret krävs att en organisation uppfyller de gemensamma europeiska standarder för kvalitetssäkring som uttrycks i ESG. ENQA:s beslut om medlemskap för UKÄ ligger till grund för EQAR:s beslut att ansluta UKÄ till registret vilket skedde i mars 2021.

Medlemskap i ENQA och EQAR är viktiga delar i UKÄ:s arbete med att stödja svenska lärosätens internationalisering och studenters internationella mobilitet. Både ENQA och EQAR ger också möjlighet för bl.a. samverkan och påverkan inom det europeiska högskoleområdet för de kvalitetsorgan som deltar i dessa organ.

## 8.2 EQAR:s analys av hur kvalitetssäkring genomförs inom det europeiska högskoleområdet (EHEA)

En första analys om hur extern kvalitetssäkring genomförs inom det europeiska högskoleområdet, (EHEA), och i relation till ESG för högre utbildning har gjorts av EQAR inom ramen för projektet DEQAR CONNECT (2021). Uppgifterna som använts i analysen har hämtats från *EQAR's Knowledge Base* som innehåller information om extern kvalitetssäkring från 49 olika högre utbildningssystem. Av dessa 49 kräver 39 extern kvalitetssäkring på såväl lärosätes- som programnivå. I elva av de 39 systemen genomförs vid behov (occasionally) extern kvalitetssäkring på programnivå och då beroende på vilken ackreditering som är aktuell, vilket ämnesområde som avses och vilken status lärosätet har avseende självackreditering. I vissa länder, bl.a. Danmark och Norge, är en extern kvalitetssäkring nödvändig om lärosätet (benämnd som Higher Education Institution, HEI) inte har självackrediteringsrättigheter. Det avser vanligen enskilda utbildningsanordnare (independent providers), högskolor eller specialiserade lärosäten eller högskolor utan institutionell ackreditering.

Det närmaste Sverige kommer när det gäller självackrediteringsrätt är de svenska statliga universiteten som omfattas av högskolelagen och som har rätt att utfärda examina på forskarnivå med undantag för konstnärliga examina på forskarnivå. Bestämmelsen i 1 kap. 11 § högskolelagen gäller alla universitet, dvs. även Sveriges lantbruksuniversitet.

Vissa länder finns inte med i analysen eftersom alla länder inte har en kvalitetsmyndighet som är registrerad hos EQAR och därmed har EQAR inte tillgång till data från det landet. Eftersom UKÄ registrerades i mars 2021 fanns inte data från Sverige tillgängliga vid tidpunkten för den första analysen.

## 8.3 Danmark

Genom lagstiftning etablerades 2007 ett danskt ackrediteringssystem i syfte att stärka utbildningsinstitutionernas arbete med att utveckla utbildningarnas kvalitet och relevans på arbetsmarknaden. De första åren var ACE Denmark ansvarigt för att inom universitetsområdet genomföra ackrediteringsprocesserna och utarbeta ackrediteringsrapporter medan EVA – Danmarks Evalueringsinstitut hade ansvar för ackrediteringsuppgiften för andra delar av utbildningssektorn, bl.a. av professionsutbildningarna.

Sedan 2013 har Danmark genom ackrediteringslagen ett samlat ackrediteringssystem som omfattar universitet, professionshögskolor och yrkesakademier (erhvervsakademier) samt konstnärliga – och maritima utbildningsinstitutioner. Med införandet av ackrediteringslagen 2013 (senaste ändringar i Akkrediteringsloven; LBK nr 1667 af 12/08/2021) sammanfördes ACE Denmark och EVA till en myndighet, Danmarks Akkrediteringsinstitution, se vidare avsnittet 8.3.1. Samtidigt ändrades ackrediteringssystemet från löpande ackreditering av varje utbildning till att i stället ackreditera utbildningsinstitutioner. Det genomförs fortfarande ackreditering av existerande och nya utbildningar på utbildningsinstitutioner som inte ännu har fått en godkänd institutionsackreditering.

Akkrediteringslagen gäller enbart för offentligt finansierad eftergymnasiala utbildningar och utbildningsinstitutioner. Lagen omfattar således inte privat finansierade utbildningar eller utbildningsinstitutioner och de kan därmed inte bli ackrediterade, se vidare avsnittet 8.3.3 och hemsidan för Danmarks Akkrediteringsinstitution ([www.akkr.dk](http://www.akkr.dk)).

I Danmark används inte begreppet tillstånd att utfärda examen (degree-awarding powers).

I det följande redovisas i korthet för det danska kvalitetssystemet.

### 8.3.1 Danmarks Akkrediteringsinstitution och Akkrediteringsrådet

När det danska ackrediteringssystemet infördes 2007 hade ACE Denmark – föregångaren till Danmarks Akkrediteringsinstitution – ansvar för att genomföra ackrediteringsprocesserna och att utarbeta ackrediteringsrapporter för universitetsområdet och samtidigt vara sekretariat till Akkrediteringsrådet vars uppgift var att fatta beslut inom området.

När ackrediteringslagen trädde ikraft 2013 övertog ACE Denmark EVA:s ansvarsområden och ändrade samtidigt namn till Danmarks Akkrediteringsinstitution. Samtidigt påbörjades övergången från att ackreditera varje eftergymnasial utbildning (hvar enkelt videregående utbildning) till att i stället ackreditera alla eftergymnasiala utbildningsinstitutioner (alla samlade videregående utbildningsinstitutioner).

Det danska ackrediteringssystemet är tvådelat: Danmarks Akkrediteringsinstitution genomför och utvecklar ackrediteringsuppgiften och Akkrediteringsrådet fattar de formella besluten (afgørelsesmyndighed).

Akkrediteringsrådet består av en ordförande och åtta ledamöter som alla utses av utbildnings- och forskningsministern; studentrepresentanterna efter förslag från studentorganisationerna. Minst en ledamot ska ha internationell erfarenhet av ackreditering. Rådet fattar bl.a. beslut om ackreditering av alla eftergymnasiala utbildningsinstitutioner, existerande utbildning och förslag om att upprätta nya utbildningar och dess omfattning. På det sättet säkrar rådet att alla eftergymnasiala utbildningsinstitutioner löpande arbetar med att säkra och utveckla kvaliteten i sina utbildningar och utbildningarnas relevans på arbetsmarknaden.

### 8.3.2 Godkännande/ackreditering av nya utbildningar

Akkreditering av en ny utbildning sker i två steg. Det första steget är en prekvalificering som på danska benämns prækvalifikation af nye uddannelser og udbud och genomförs av Det rådgivende udvalg for vurdering af udbud af videregående uddannelser (RUVU). RUVU ([www.ufm.dk/uddannelse](http://www.ufm.dk/uddannelse)) bedömer arbetsmarknadens behov (relevansen) av en ny utbildning eller behovet av att en existerande utbildning utökar antalet studieplatser. RUVU rapporterar till ansvarigt statsråd som baserat på RUVU:s värdering avgör om utbildningen ska bli föremål för en fortsatt ackrediteringsprocess. I samband med att ansökan tillställs RUVU ska därför utbildningsinstitutionen informera Danmarks Akkrediteringsinstitution i händelse av en fortsatt ackrediteringsprocess.

Efter en godkänd prekvalificering genomförs ackreditering av Akkrediteringsinstitutionen av nya utbildningar och dess utbud avseende:

- utbildningsinstitutioner, der endnu ikke har påbegyndt institutionsakkreditering,
- utbildningsinstitutioner, der har fået en betinget positiv institutionsakkreditering, och
- utbildningsinstitutionen er i gang med at blive institutionsakkrediteret, kan den vælge at afvente afgørelsen eller lade nye uddannelser/uddannelsesudbud godkende via en utbildningsakkreditering.

Utbildningsinstitutioner med en godkänd institutionsakkreditering får upprätta en ny utbildning som blivit prekvalificerad av RUVU medan institutioner som inte är institutionsakkrediterade inte kan upprätta nya utbildningar eller förändra utbudet av en existerande utbildning.

### 8.3.3 Privata finansierade utbildningar och utbildningsinstitutioner

Akkrediteringslagen omfattar som tidigare nämnts enbart offentligt finansierade utbildningar och utbildningsinstitutioner och inte privat finansierade utbildningar eller utbildningsinstitutioner. Däremot kan dessa institutioner ansöka hos Akkrediteringsinstitutionen om att få en nivåvärdering genomförd (niveauvurdering) i enlighet med den danska referensramen för kvalifikationer (Kvalifikationsrammen for Livslang Læring, 2019). En nivåvärdering är inte ett offentligt erkännande och betyder inte heller att det finns rättsliga krav på t.ex. antagning eller ett automatiskt meritvärde till en offentligt godkänd utbildning. En nivåvärdering kan däremot möjliggöra ett samspel mellan privata och offentligt finansierade utbildningar avseende t.ex. värdering av reell kompetens.

En privat utbildningsanordnare kan också ansöka om att en utbildning ska få bli studiestödsberättigad. Det är Uddannelses- og Forskningsstyrelsen vid Uddannelses- og Forskningsministeriet som fattar beslut om studiestöd. I dessa ärenden kan styrelsen anmoda Akkrediteringsinstitutionen att genomföra en studiestödsvärdering. För att få ett positivt beslut om studiestöd ska ett antal kriterier (generelle betingelser) vara uppfyllda, bl.a. utbildningens innehåll, vilka som undervisar, institutionens ekonomi. Det ska dessutom finnas utbildningspolitiska, ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förutsättningar för ett positivt beslut. Baserat på Akkrediteringsinstitutionens värdering fattar Uddannelses- og Forskningsstyrelsen beslut (endelig afgørelse).

### 8.3.4 Överklagande

Akkrediteringslagen innehåller bestämmelser om överklaganden och Akkrediteringsinstitutionen har tagit fram en vägledning för detta ändamål – Vejledning om klagemuligheder ved akkrediteringer 2020. En utbildningsinstitution kan överklaga i tre steg: till rådet över hur akkrediteringsprocessen genomförts, till ministeriet över juridiska frågor eller felaktigheter (retlige spørgsmål) eller slutligen till Ombudsmanden om ministeriet inte ansett att felaktigheter har begåtts. Ombudsmanden bedömer i första hand om beslutet har juridiska brister. Om Ombudsmanden finner att det finns juridiska brister i beslutet kan Ombudsmanden begära att ministeriet tar upp prövningen igen.

## 8.4 Nederländerna

Det nederländska akkrediteringssystemet är baserat på ett ramverk från 2016 avseende utvärdering av den högre utbildningens akkreditering: *The Assessment framework for the higher education accreditation system of the Netherlands*. Principen som ramverket bygger på är tilliten till att det redan existerar hög kvalitet i landets högre utbildning och dess institutioner. 2018 antogs Dutch Accreditation Act (WHW) som lagstadgar den redan fastställda principen. Baserat på akkrediteringslagen har ramverket från 2016 uppdaterats i 2018 års ramverk (Framework 2018, NVAO). Ramverket bygger på akkrediteringslagen och på ESG (NVAO, 2018).

Systemet innehåller olika former av granskningar (audits) och akkrediteringar vilket bl.a. inkluderar granskning av en institution (institutional audit), erkännande av en ny institution (recognition of new HEI), akkreditering av existerande program och initial akkreditering av nya program.

I det följande redovisas i korthet för det nederländska kvalitetssystemet.

#### 8.4.1 The Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO)

The Accreditation Organisation of the Netherlands and Flanders (NVAO) är ett oberoende expertorgan som beskrivs som ett internationellt och avtalsbaserat kvalitetssäkringsorgan. NVAO ([www.nvao.net](http://www.nvao.net)) etablerades 2005 genom ett avtal som 2003 ingicks mellan Flandern och Nederländerna. NVAO fick sin legala status fastställd (acquired) i nederländsk lag 2005.

NVAO har till uppgift att säkra kvaliteten i högre utbildning, uppmuntra till förbättringar och främja en kvalitetskultur. NVAO ackrediterar existerande och nya utbildningsprogram och granskar kvalitets-säkringen vid lärosätena (HEI) i Nederländerna och Flandern. NVAO:s beslut utgör basen för erkännande av examina och titlar (recognition of degrees and titles). NVAO baserar sina utvärderingar på rekommendationer av erkända experter ([www.nvao.net](http://www.nvao.net)).

#### 8.4.2 Ackreditering i Nederländerna

##### *Lärosätets granskning (Institutional audit)*

En lärosätetsgranskning i Nederländerna är periodiskt återkommande och genomförs som en oberoende, extern, granskning av den interna kvalitetssäkringen inklusive kvalitetskulturen vid lärosätet. Granskningens syfte är att verifiera lärosätets kvalitetssäkring för att säkerställa att en bra utbildning bedrivs vid lärosätet (its individual vision of good education). Den grundläggande frågan som måste besvaras av utvärderingspanelen är: *Is the institution's quality assurance system safeguarding the realisation of its vision of good education, and is the institution continuously working on development and improvement?*

##### *Initial ackreditering och ackreditering av existerande program*

I Nederländerna finns två typer av ackrediteringar: initial ackreditering för nya program och ackreditering av existerande program. Vid godkänd initial ackreditering är giltighetstiden för beslutet sex år medan en godkänd ackreditering av ett existerande program har obegränsad giltighetstid. Program som har fått en initial ackreditering kan senare bli föremål för en ansökan hos NVAO om att bli ackrediterade som ett existerande program. Utgångspunkten för ackreditering i Nederländerna är att alla utbildningsprogram utvärderas (assessed) vart sjätte år av en expertpanel utsedd av NVAO.

Program som ges av ett lärosäte som har en godkänd lärosätets granskning (institutional audit) behöver enbart genomgå en begränsad utvärdering av programmet (framework för limited programme assessments).

Det är bara institutioner som har blivit erkända av ministeriet, the Dutch Minister of Education, Science and Culture, som kan komma i fråga för en initial ackreditering av sina program.

##### *Research Master's programmes*

De nederländska Research Master's programmes förbereder studenterna att bedriva forskning och ligger på en annan nivå än Master's programmes. Programmen kan vara specialiserade på ett specifikt forskningsstema eller omfatta ett vidare forskningsfält. Dessa mastersprogram utvärderas mot ett utökat antal kriterier jämfört med det ordinarie ramverket och är baserat på Specification of Additional Criteria for Research Master's Programmes från 2016.

Ett universitet som har fått en initial ackreditering för ett nytt Research Master's program godkänt av NVAO måste trots det ansöka till ministeriet, Minister of Education, Culture and Science, för ett godkännande av den författningssenliga ackrediteringen. Ackrediteringen har obegränsad giltighetstid men måste utvärderas vart sjätte år ([www.nvao.net](http://www.nvao.net)).

#### 8.4.3 Erkännande av organisationer som anordnar högre utbildning (legal entity providing higher education)

En organisation som önskar bedriva erkänd utbildning måste få ett erkännande som en legal organisation som anordnar högre utbildning (legal entity providing higher education). En sådan organisation har lagliga rättigheter att utfärda erkända examina under förutsättning att organisationen har blivit berättigad (authorised) till detta av ministeriet. Sådana examina får utfärdas om programmen har fått en godkänd ackreditering av NVAO och att utbildningarna i övrigt bedrivs i enlighet med regelverket fastlagda i the Dutch Higher Education and Research Act (WHW).

En organisation som önskar få status som "recognised private institution" av ministeriet och som har ambitionen att erbjuda ackrediterade utbildningsprogram måste genomgå en mer omfattande ackreditering en så kallad comprehensive initial accreditation. Ansökningsprocessen till systemet för ackrediterade program omfattar två komponenter. Denna ena komponenten relaterar till den omfattande utvärderingen av existerande program (extensive assessment of existing programmes) och den andra komponenten till den omfattande initiala ackrediteringen. I den senare måste organisationen för att bli erkänd (recognised) visa att de har säkrat såväl kvaliteten som kontinuiteten i det sammanhang vari det aktuella utbildningsprogrammet ingår. Denna utvärdering genomförs av Inspectie van het Onderwijs (Dutch Inspectorate of Education) och omfattar bl.a. en finansiell och administrativ utvärdering. Baserat på utvärderingen föreslår inspektoratet en rekommendation till ministeriet om att avslå eller godkänna ansökan. Om ansökan godkänns finns ytterligare regler för organisationen att förhålla sig till, bl.a. avseende organisationens namn som inte får innehålla begreppen universitet eller högskola.

En erkänd utbildningsanordnare som anordnar högre utbildning (recognised legal entity providing higher education) har inte rätt till statliga anslag. Statliga anslag ges bara till universitet och högskolor som finns listade i the Schedule to the Dutch Higher Education and Research Act. Det finns ingen procedur för att utöka listan annat än genom lagändring ([www.nvao.net](http://www.nvao.net)).

Inspektoratet har ett omfattande ansvar för hela utbildningssektorn i Nederländerna (Framework, NVAO, 2018 s. 32 ff).

#### 8.4.4 Överklagande

Alla beslut som NVAO fattar och som bygger på processerna beskrivna i ramverket för utvärdering kan överklagas i enlighet med gällande lagstiftning. Enligt lagstiftningen i General Administrative Law Act och i Appeals procedure Regulation AwB NVAO kan både berörd institution och andra överklaga ett beslut (Framework NVAO, 2018 s. 46).

## 8.5 Norge

Akreditering av utbildningsprogram (studietilbud) regleras genom några centrala författningar. De mest centrala är: lov om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven; LOV-2005-04-01-15), forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning (studiekvalitetsforskriften; FOR-2010-02-01-96) och forskrift om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning (studietilsynsforskriften; FOR-2017-02-07-137).

Loven om universitets och högskolor gäller för både statliga och privata (enskilda) lärosäten. Vissa delar av den norska lagen är gemensam för alla universitet och högskolor oavsett huvudman, vissa delar av lagen gäller för privata universitet och högskolor och vissa delar gäller för statliga universitet och högskolor (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-04-01-15>).

Det finns också andra föreskrifter som den sökande institutionen måste förhålla sig till liksom de s.k. rammeplaner för högre utbildning som till del motsvarar de svenska examensbeskrivningarna. Se vidare Kunnskapsdepartementets hemsida ([www.regeringen.no](http://www.regeringen.no)).

Studiekvalitetsforskriften innehåller bland annat krav på institutionernas kvalitetssäkringssystem och krav för ackreditering av en institution eller en utbildning. I denna föreskrift finns särskilda krav fastställda för master- och doktorgradstudier i syfte att förhindra att det etableras program på den nivån i för små forskningsmiljöer som saknar nödvändig stabilitet för att bedriva utbildning på den nivån. Studietillsynsforskriften innehåller kompletterande bestämmelser till studiekvalitetsforskriften, bl.a. vilka krav som gäller för alla ackrediterade utbildningar.

I det följande redovisas i korthet för det norska kvalitetssystemet.

### 8.5.1 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT)

NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – är ett självständigt förvaltningsorgan/myndighet under Kunnskapsdepartementet. NOKUT:s uppdrag är fastlagd i universitets- och høyskoleloven och i närmare preciserade föreskrifter, bl.a. Studiekvalitetsforskriften. Den internationella förankringen sker genom att myndigheten följer de europeiska standarderna för kvalitetssäkring av högre utbildning, ESG. NOKUT:s huvudsakliga uppdrag är att

- genomföra tillsyn, informera om och bidra till att utveckla kvaliteten i norsk högre utbildning och högre yrkesutbildning (höyre yrkesfaglig utdanning), och
- godkänna och informera om utländsk utbildning och informera om möjligheterna för godkännande av utländsk utbildning och kompetenser i Norge.

Myndighetsrollen innebär att NOKUT ([www.nokut.no](http://www.nokut.no)) förvaltar regelverk och utför myndighetsuppgifter genom att ackreditera och utöva tillsyn av norsk utbildning och genom att godkänna utländsk utbildning. Myndighetsrollen är NOKUT:s kärnuppgift. I det följande beskrivs uppdraget att ackreditera högre utbildning och institutioner för högre utbildning.

### 8.5.2 Ackreditering av norsk högre utbildning

Loven om universiteter og høyskoler gäller för universitet och högskolor som ger høyskoleutbildning som är ackrediterade i enlighet med lagen eller som har uppnått en ackreditering som universitet, vetenskapliga høyskoler och høyskoler.

I lagen regleras att det bara är institutioner som är ackrediterade som universitet eller vetenskapliga högskolor som får använda dessa beteckningar i sina institutionsnamn. Beteckningen högskola kan bara användas av de institutioner som är ackrediterade som högskola eller har utbildningsprogram som är ackrediterade. Det innebär att privata institutioner som inte är ackrediterade men som har utbildningsprogram (studietilbud) som är ackrediterade som högre utbildning får kalla sig för högskola. Det uttrycks också i lagen att den institution som inte är ackrediterad får inte i sin marknadsföring ge ett oriktigt intryck av att vara ackrediterad.

I Norge används begreppet ackrediteringsfullmakt för studier och examina (grader). I Forskrift om grader og yrkesutdanninger, beskyttet tittel og normert studietid ved universiteter og høyskoler (FOR-2005-12-16-1574) finns en sammanställning över vilka examina (grader) varje institution får utfärda. Institutionerna kan också ansöka om att få utvidgade fullmakter genom att hos NOKUT ansöka om en ny institutionskategori. Om en institution får en ny institutionskategori eller utökade rättigheter att utfärda examina (utvidet rett til å tilby grader) uppdateras Forskriften med dessa beslut.

Universitet och högskolor har olika fullmakter att upprätta ett nytt studieprogram (studietilbud). Gemensamt är att alla studieprogram uppfyller kraven fastlagda i studietilsynsforskriften.

- Universiteten har generell rätt att upprätta nya utbildningsprogram (studium) på alla nivåer och är således självackrediterande utan vidare prövning.
- Vetenskapliga högskolor och ackrediterade högskolor har självackrediteringsrätt för kandidatexamen (bachelorgradnivån) för alla vetenskapsområden. Om dessa institutioner har rätt att utfärda doktorsexamen (doktorgrad) inom ett vetenskapligt område, har de samtidigt självackrediteringsrätt för studieprogram på alla nivåer inom det området. Om det inte finns någon rätt att utfärda doktorsexamen, kan institutionerna ansöka om ackreditering för nya magister- och doktorsexamina (mastergrad- och ph.d-studium).
- Icke-ackrediterade högskolor måste ansöka om ackreditering för alla utbildningsprogram (studietilbud). Dessa icke-ackrediterade högskolor som vanligen är privata men kan vara offentliga kan ansöka om ackreditering under förutsättning att kraven i universitets- og høyskoleloven är uppfyllda avseende bl.a. krav om styrning och organisering.

NOKUT ackrediterar således enbart program på alla nivåer hos icke-ackrediterade högskolor och forskar- och masterutbildningar hos högskolor och fackinriktade universitet inom områden där de inte har rätt att utfärda doktorsexamen.

I Veiledning om akkreditering av studietilbud høyere utdanning (NOKUT 2020) finns ytterligare information om ackreditering av högre utbildning i Norge.

### 8.5.3 Ackrediteringsprocessen för icke-ackrediterade högskolor

När en ansökan från en icke-ackrediterad högskola inkommit till NOKUT görs en inledande värdering för att klargöra om det finns grundläggande förutsättningar för en ackreditering baserat på de föreskrifter som reglerar detta bl.a. studietilsynsforskriften. För de ansökningar som går vidare utnämner NOKUT en bedömargrupp som har i uppdrag att värdera ansökan. I sitt yttrande ska bedömargruppen sammanfatta med ett tydligt ja eller nej om utbildningskvaliteten för sökt utbildning motsvarar kraven i studietilsynsforskriften. Alla kriterierna måste vara uppfyllda för att NOKUT ska kunna fatta beslut om ackreditering.

Om en eller flera kriterier är underkända av bedömargruppen sänds värderingen till institutionen för att kommentera dessa. NOKUT avgör därefter om institutionens kommentarer ska lämnas till bedömargruppen för en tilläggsvärdering. Därefter fattar direktören för NOKUT beslut i ärendet.

#### 8.5.4 Överklagande

Den sökande institutionen kan överklaga NOKUT:s beslut vilket följer av den norska förvaltningslagen (förvaltningsloven, LOV-1967-02-10). Det är bara den institution som beslutet gäller som har rätt att överklaga beslutet. Bedömargruppens värdering kan inte överklagas. Överklagandet ska tillställas NOKUT inom tre veckor från det att beslutet kommit till den berörda institutionen. Om NOKUT inte anser att det finns grund att fatta ett nytt beslut ska ärendet tillställas Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet har utsett två ”klagenemnder” som behandlar NOKUT:s beslut: en för yrkes- högskolor (fagskuleudanning) och en för högre utbildning. Nämndernas uppdrag är att värdera om NOKUT har gjort formella fel i hanteringen av ärendet och därmed inte följer förvaltningsrättsliga principer. Nämnderna kan inte överpröva NOKUT:s värdering avseende t.ex. utbildningarnas nivå eller omfattning och inte heller de sakkunnigas bedömningar. Nämndernas beslut kan inte överklagas, ([www.nokut.no/om-nokut/klagenemnd/](http://www.nokut.no/om-nokut/klagenemnd/)).

## 9 Finns det behov av att reformera examenstillståndslagen?

### 9.1 Översyn av lagen

Som har redovisats trädde examenstillståndslagen i kraft den 1 juli 1993. Trots att lagen därefter har ändrats flera gånger har lagens grundkonstruktion varit oförändrad, även om examina sedan den 1 juli 2007 avläggs på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå och bestämmelser om gemensam examen och behandling av personuppgifter har förts in i lagen. Lagen innebär att enskilda utbildningsanordnare inte fritt kan utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om och innebär ett skydd för kvaliteten i de examina som är författningsreglerade. För att en enskild utbildningsanordnare ska få utfärda sådana examina som avses i lagen måste regeringen lämna tillstånd till det.

När examenstillståndslagen infördes skulle den enligt vad som följer av förarbetena till lagen ses som ett bidrag till att få konkurrens mellan olika utbildningsanordnare på god kvalitativ nivå. Det skulle skapa ett förändringstryck som främjar nytänkande och kvalitet.<sup>152</sup> Vidare ansågs statligt huvudmannaskap i myndighetsform bara vara en av många möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor, och det behövdes också alternativ till den statliga verksamheten om mångfald och konstruktiv konkurrens skulle befordras.<sup>153</sup>

Det finns anledning att se över examenstillståndslagen som har gällt under lång tid. I enlighet med vad som ingår i detta uppdrag begränsas en sådan översyn i denna rapport till i huvudsak frågan om det finns ett behov av att reformera eller ändra lagen när det gäller de krav som bör ställas för att en enskild utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina och därmed under vilka förutsättningar ett tillstånd får återkallas. Frågan om vem som kan få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen behandlas också, liksom frågan om vem som bör besluta om examenstillstånd och återkallelse av sådana tillstånd.

Utgångspunkten för de överväganden som görs i det följande är den ordning som gäller för universitet och högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen.

För att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina ska utbildningen vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Motsvarande krav på utbildningen gäller för att statliga lärosäten ska kunna komma i fråga för examenstillstånd. Det krävs dock också att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Hur detta krav förhåller sig till enskilda utbildningsanordnare behandlas i avsnittet 9.3.

En enskild utbildningsanordnares tillstånd att utfärda examina får återkallas, om de krav som ställs för att få tillstånd inte är uppfyllda. Innan ett beslut om återkallelse fattas ska dock den enskilda utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse. Jämförbara bestämmelser gäller för statliga lärosäten. Vidare kan ett universitets rätt att utfärda examina på forskarnivå begränsas.

En enskild utbildningsanordnares examenstillstånd kan också återkallas om ett tillstånd har förenats med ett villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnaren och utbildningsanordnaren inte iakttar villkoren. Dessutom kan ett examenstillstånd återkallas om en enskild utbildningsanordnare i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter att medverka i uppföljningar

<sup>152</sup> Prop. 1992/93:169 s. 79.

<sup>153</sup> Prop. 1992/93:1 s. 24.

och utvärderingar av utbildningen, att upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning eller att följa de ytterligare föreskrifter om kvalitetsredovisning som regeringen har meddelat föreskrifter om. Även i nu angivna delar måste en enskild utbildningsanordnare ha getts tillfälle till rättelse innan ett beslut om återkallelse fattas. Motsvarande bestämmelser finns inte när det gäller statliga lärosäten, se avsnittet 5.4.

## 9.2 Vem kan få tillstånd att utfärda examina och vem kan anordna högre utbildning?

**Bedömning:** Varje enskild fysisk eller juridisk person bör fortsatt på lika villkor ha möjlighet att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

### *En enskild fysisk eller juridisk person kan få tillstånd att utfärda examina*

Med en enskild utbildningsanordnare avses enligt examenstillståndslagen en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning. Det är en sådan enskild utbildningsanordnare som kan få tillstånd att utfärda examina enligt lagen.

En fysisk person är en individ eller en människa och är därmed att betrakta som enskild. En juridisk person är ett subjekt, t.ex. ett aktiebolag, en stiftelse, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en ideell förening, som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och som kan uppträda som part i domstol. Att en juridisk person ska vara enskild innebär att det ska vara fråga om en sådan juridisk person som inte utgör det allmänna eller det offentliga.<sup>154</sup> Det innebär att staten, en kommun eller en region inte kan ges tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Däremot är t.ex. ett aktiebolag som ägs av en kommun en enskild juridisk person.

I lagen ligger det inte några begränsningar i vilka enskilda fysiska eller juridiska personer som får ges tillstånd. Av förarbetena till lagen framgår att den lagreglering som föreslogs skulle givetvis gälla alla enskilda rättssubjekt men hade i realiteten endast intresse för dem som arbetar med utbildning på akademisk nivå.<sup>155</sup> Att det handlar om anordnare av utbildning på akademisk nivå ligger i sakens natur. Enbart utbildning som uppfyller de krav som ställs på högre utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning för den examen som tillståndet avser kan ju komma i fråga för tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

Det saknar betydelse att en enskild utbildningsanordnare anordnar också annan utbildning och eventuellt också tilldelas statsbidrag för sådan utbildning.

Exempelvis kan statliga universitet och högskolor anordna utbildning inom yrkeshögskolan enligt lagen (2009:128) om yrkeshögskolan. En utbildning inom yrkeshögskolan är inte en högre utbildning enligt högskolelagen och inte heller en utbildning som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen. För utbildning inom yrkeshögskolan får statsbidrag lämnas till bl.a. enskilda fysiska eller juridiska personer och särskilda medel får lämnas till universitet och högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen. Enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan får statsbidrag eller särskilda medel – som lämnas i mån av tillgång på medel – inte lämnas för en sådan del av en utbildning för vilken statsbidrag eller särskilda medel lämnas på annat sätt (5 kap. 3 §). I detta ligger att såväl statliga lärosäten som enskilda fysiska eller juridiska personer kan komma i fråga för statliga medel för utbildningar inom yrkeshögskolan även om de tilldelas statliga medel för anordnande av annan utbildning enligt ett annat utbildningssystem, dock under förutsättning att samma utbildning

<sup>154</sup> Jfr också begreppet enskild i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>155</sup> Prop. 1992/93:169 s. 76.

inte tilldelas statliga medel i dubbla system. Exempelvis tilldelas statliga lärosäten statliga medel för högre utbildning och forskning men kan komma i fråga för särskilda medel för anordnande av utbildning inom yrkeshögskolan. På motsvarande sätt finns det inte något hinder mot att en enskild utbildningsanordnare får statsbidrag för en utbildning som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen samtidigt som utbildningsanordnaren bedriver annan utbildning för vilken statsbidrag kan lämnas enligt ett annat utbildningssystem.

Vidare kan t.ex. en folkhögskola ha en enskild juridisk person som huvudman. En sådan enskild juridisk person kan ges tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen, vilket också har skett i fråga om Föreningen Brunnsviks folkhögskola. Det förhållandet att ordet folkhögskola ingår i namnet eller firman på den juridiska personen utesluter alltså inte att ett examenstillstånd kan lämnas till den enskilda juridiska personen enligt examenstillståndslagen. Den utbildning som leder fram till en examen som omfattas av ett tillstånd är med andra ord inte en utbildning inom folkhögskolan utan en utbildning som måste bedrivas så att den uppfyller de krav som ställs på utbildningen enligt 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning för den examen som tillståndet avser. Folkhögskolor kan också få statsbidrag för folkbildning enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Detta utesluter inte att en enskild utbildningsanordnare som anordnar utbildning inom folkhögskolan också kan anordna annan utbildning och eventuellt ges statsbidrag för sådan utbildning.

En given utgångspunkt är även fortsatt att varje enskild fysisk eller juridisk person på lika villkor ska kunna komma i fråga för examenstillstånd enligt examenstillståndslagen oavsett om de också bedriver annan utbildning än högre utbildning och vilket namn eller firma den enskilda utbildningsanordnaren har. Detta förutsätter givetvis att de höga kvalitetskrav som ställs på utbildningen är uppfyllda. Mer om detta behandlas i avsnittet 9.3. En mångfald av utbildningsanordnare som på lika villkor får utfärda examina inom högre utbildning som är författningsreglerade och som skapar konkurrens men även samverkan mellan olika utbildningsanordnare bedöms än i dag främja kvaliteten i högre utbildning. Detta bidrar också till att studenterna ges förutsättningar att nå de krav och mål som krävs för att avlägga en examen och bli attraktiva på arbetsmarknaden, både nationellt och internationellt, se också kapitel 11.

Som har redovisats i avsnittet 4.2 innebär ett tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen att en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till en enskild utbildningsanordnare. Att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt juridiska personer och enskilda individer regleras i 12 kap. 4 § regeringsformen. Innefattar uppgiften myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag. Det framstår som naturligt att en likhetsprincip också bör vara utgångspunkten när förvaltningsuppgifter överlämnas till enskilda utbildningsanordnare genom tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om.

När det gäller överlåtelse av förvaltningsuppgifter till utländska organ förhåller sig dock saken annorlunda. Enligt 10 kap. 8 § regeringsformen kan rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen, i andra fall än inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, genom beslut av riksdagen överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Av paragrafen framgår också att riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, måste riksdagen fatta beslut om överlåtelse eller bemyndigande med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Med stöd av nämnda bestämmelse i regeringsformen har regeringen i propositionen Överlåtelse av förvaltningsuppgift till Internationella sjöfartsorganisationen att genom Världssjöfartsuniversitetet utfärda examina (prop. 2021/22:28) föreslagit att det i examenstillståndslagen ska införas ett bemyndigande för regeringen att besluta om överlåtelse av en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till en mellanfolklig organisation. Det föreslagna bemyndigandet innebär att regeringen får besluta att Internationella sjöfartsorganisationen, som är en mellanfolklig organisation och är Förenta nationernas (FN) fackorgan för sjöfart, ska ha rätt att utfärda examina genom Världssjöfartsuniversitetet.

Världssjöfartsuniversitet bedöms enligt propositionen utgöra en del av den mellanfolkliga organisationen. Sådan överlåtelse av förvaltningsuppgift ska ske genom att tillstånd meddelas i enlighet med bestämmelserna i examenstillståndslagen. Det kan här noteras att det talas om rätt att utfärda examina till skillnad från lagrådsremissens lagförslag.

Med hänsyn till att överlämnandet av förvaltningsuppgifter i detta fall kommer att avse ett specifikt rättssubjekt och de uppgifter som kan överlämnas är begränsade till att utfärda examina för vissa utbildningar, anser regeringen i propositionen att kravet i 10 kap. 8 § regeringsformen på att det ska vara fråga om ”särskilda fall” är uppfyllt. Det bedöms också bl.a. att Internationella sjöfartsorganisationens och Världssjöfartsuniversitetets immunitet inte utgör hinder för ett beslut om tillstånd enligt examenstillståndslagen.<sup>156</sup>

Vidare anges i propositionen att om regeringen beviljar Internationella sjöfartsorganisationen att genom Världssjöfartsuniversitetet utfärda examina, betraktas organisationen som en enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa svenska examina på högskolenivå i enlighet med examenstillståndslagen.<sup>157</sup> Det innebär alltså att den mellanfolkliga organisationen måste betraktas som en enskild juridisk person, eftersom examenstillståndslagen ställer krav på det.

I detta sammanhang bör det också uppmärksammas att regeringen har i regleringsbrev gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag att göra en översyn av de rättsliga förutsättningarna för etablering av utbildnings- och forskningsverksamhet i Sverige med anledning av vad regeringen har aviserat i propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60).<sup>158</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 10 maj 2022. I Universitetskanslersämbetets yttrande med anledning av den promemoria som har legat till grund för de förslag som lämnas i den ovan angivna propositionen om överlåtelse av förvaltningsuppgift väckte myndigheten frågan om inte bemyndigandet borde ges en mer generell utformning i lagen så att regeringen även i andra fall kan överlåta uppgiften att utfärda examina till utländska lärosäten och angav att frågan kan komma att tas upp i Universitetskanslersämbetets översyn. Vilka konsekvenser en överlåtelse till t.ex. en mellanfolklig organisation får för ”svenska examina” bedöms då behöva analyseras i ett vidare perspektiv. Kravet på att det ska vara fråga om att i särskilda fall besluta om överlåtelse när regeringen ges bemyndigande måste också beaktas.

### *Anordnande av högre utbildning*

Examenstillståndslagen innebär inte, som har redovisats i avsnittet 4.2, att det ställs krav på tillstånd att anordna högre utbildning utan det handlar om krav på tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen meddelat föreskrifter om. Det står var och en fritt att anordna högre utbildning. Var och en är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, informationsfrihet och mötesfrihet. Ett anordnande av högre utbildning kan också sägas ligga i näringsfriheten som enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Vidare garanteras den akademiska friheten, friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten i EU-rätten, som är bindande för Sverige. Numera finns det också en bestämmelse om den

<sup>156</sup> Prop. 2021/22:28 s. 12 och 14.

<sup>157</sup> Prop. som ovan s. 19. Där framgår också att utbildningsverksamheten vid Världssjöfartsuniversitetet finansieras i dag via direkta bidrag och avgifter för studierna, att svenska staten är den största enskilda bidragsgivaren och att i ansökan om examenstillstånd finns det inte någon begäran om ytterligare statsbidrag.

<sup>158</sup> Prop. 2020/21:60 s. 178 och 179. Uppdraget har getts i ett beslut den 22 juli 2021 om ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende Universitetskanslersämbetet.

akademiska friheten i 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen som avser den individuella akademiska friheten. Den bestämmelsen är också tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen som har redovisats i avsnittet 5.2.

I en dom av EU-domstolen i mål C-66/18 (HU), kommissionen v. Ungern (stora avdelningen) har domstolen slagit fast att den ungerska högskolelagen bl.a. strider mot den unionsstadgade akademiska friheten, friheten att inrätta undervisningsanstalter samt näringsfriheten. I domen uttalar sig EU-domstolen om innebörden av akademisk frihet som ges en vid innebörd där den akademiska friheten omfattar även en institutionell och organisatorisk dimension.

I förarbetena till bestämmelsen i 1 kap. 6 § första stycket högskolelagen om den akademiska friheten återges domen delvis enligt följande.<sup>159</sup>

Målet avser två ändringar i den ungerska högskolelagen som innebär att universitet från stater utanför EES, för att påbörja och fortsätta bedriva verksamhet i Ungern, måste visa att den stat där de har säte har ingått ett internationellt avtal med Ungern och även måste erbjuda högre utbildning i hemvistlandet. I sin dom konstaterar EU-domstolen inledningsvis att den akademiska friheten garanteras i allmänna ordalag i artikel 13 andra meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, där det anges att "[d]en akademiska friheten ska respekteras". EU-domstolen anför vidare att rättigheter i stadgan som motsvarar sådana rättigheter som garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), har samma innebörd och räckvidd som i konventionen. I Europakonventionen hänvisas visserligen inte till den akademiska friheten. EU-domstolen konstaterar dock att det följer av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att denna frihet är kopplad till bl.a. yttrandefriheten som stadfästs i artikel 10 i Europakonventionen, vilket även finner stöd i den kommentar till artikel 13 i EU:s rättighetsstadga som återfinns i Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17). Utifrån detta specifika perspektiv ska enligt EU-domstolen den akademiska friheten, såväl inom forskning som inom undervisning, garantera yttrandefrihet och handlingsfrihet, frihet att sprida uppgifter liksom frihet att utan begränsningar söka och sprida kunskap och sanning. Denna frihet är inte begränsad till akademisk eller vetenskaplig forskning, utan omfattar även friheten för akademiskt verksamma personer att fritt uttrycka sin ståndpunkt och sina åsikter (Europadomstolen, 27 maj 2014, Mustafa Erdoğan m.fl. mot Turkiet, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, § 40). Domstolen anför vidare att begreppet "akademisk frihet" ska ges en vidare innebörd än detta. För att belysa olika aspekter av den akademiska friheten och fastställa om de omtvistade ungerska åtgärderna utgör en begränsning av den akademiska friheten, beaktar domstolen innehållet i den rekommendation 1762 (2006) som Europarådets parlamentariska församling antog den 30 juni 2006 med rubriken "Den akademiska friheten och universitetens självständighet". Av denna rekommendation framgår att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension eftersom det är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva undervisning och forskning att ingå i en infrastruktur. Enligt domstolen är även punkt 18 i rekommendationen om villkoren för lärare inom högre utbildning relevant. I den punkten stadgas det att "självständighet är det institutionella uttrycket för akademisk frihet och är ett nödvändigt villkor för att lärare och högre lärosäten ska kunna utföra sitt uppdrag". I punkt 19 i samma rekommendation preciseras att "det åligger medlemsstaterna att skydda de högre lärosätenas självständighet från alla typer av hot, oavsett var de kommer ifrån". Mot denna bakgrund anför EU-domstolen att de omtvistade åtgärderna kan äventyra den akademiska verksamhet som berörda utländska högre lärosäten bedriver i Ungern och följaktligen beröva berörda akademiskt verksamma personer den själv-

<sup>159</sup> Prop. 2020/21:60 s. 126 och 127.

ständiga infrastruktur som är nödvändig för att de ska kunna bedriva sin vetenskapliga forskning och undervisning. Domstolen ansåg därför åtgärderna vara av sådan art att de kan begränsa den akademiska friheten vilken skyddas i artikel 13 i stadgan och fastställde att Ungern genom att vidta de omtvistade åtgärderna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt bl.a. artikel 13 i EU:s rättighetsstadga.

Vidare, när det gäller friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfrihet, uttalar EU-domstolen i domen att detta stadfästs i artikel 14.3 respektive artikel 16 i stadgan (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, även kallad rättighetsstadgan) och att det föreskrivs i artikel 16 i stadgan att näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. I denna del påpekar EU-domstolen inledningsvis att det följer av förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna att friheten att inrätta undervisningsanstalter, offentliga eller privata, garanteras som en av aspekterna på friheten att inrätta och driva verksamhet, och skulle därför prövas tillsammans. Domstolen konstaterar här att de omtvistade åtgärderna gör det osäkert eller till och med omöjligt att inrätta en högre undervisningsanstalt i Ungern eller att i landet fortsätta att driva en redan existerande undervisningsanstalt. Åtgärderna anses därför enligt EU-domstolen begränsa såväl friheten att inrätta undervisningsanstalter som garanteras i artikel 14.3 i stadgan som näringsfriheten vilken garanteras i artikel 16 i densamma.

Det framgår också av EU-domstolens dom att enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter samt att begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. De åtgärder – som begränsar de rättigheter som skyddas i artiklarna 13, 14.3 respektive 16 i stadgan – svarar enligt EU-domstolen inte mot nämnda mål av allmänt samhällsintresse.

Mot denna bakgrund fastställer domstolen att Ungern, genom att anta de omtvistade åtgärderna, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 13, 14.3 och 16 i stadgan.

I denna kontext bör också den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) lyftas fram utöver det som framgår av ovan redovisade dom. Europakonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen anges att ingen får förvägras rätten till undervisning. Vidare anges att vid utövandet av den verksamhet som staten kan ta på sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Även om ordalydelsen av den första meningen i artikeln ger vid handen att det handlar om individens rätt till undervisning – som bör förstås så att en generell rätt till undervisning bara gäller den lägre skolundervisningen, alltså grundskoleundervisning eller motsvarande, och innebär inte att t.ex. högre undervisning inte får begränsas genom särskilda kompetenskrav – anses det följa av artikeln att det finns en principiell rätt att etablera privata skolor och universitet. Artikeln innebär däremot inte ett krav på att staten ska inrätta vissa utbildningsanstalter.<sup>160</sup> Här kan också FN:s deklaration om allmän förklaring om

<sup>160</sup> Lotta Lerwall, Förbud mot konfessionella skolor?, SvJT 2018 s. 523. Se också SOU 1993:40 s. 186.

de mänskliga rättigheterna nämnas. I artikel 26 i deklarationen anges bl.a. att den högre utbildningen ska vara öppen för alla med hänsyn till deras förmåga.

Det bör också anges på nytt att regeringen har gett Universitetskanslersämbetet i uppdrag att göra en översyn av de rättsliga förutsättningarna för etablering av forsknings- och utbildningsverksamhet i Sverige som ska redovisas senast den 10 maj 2022.

När det härfter gäller enskilda utbildningsanordnares möjlighet att utfärda andra examina än sådana som regeringen har meddelat föreskrifter om, finns det inte något hinder mot det enligt examenstillståndslagen. Det är dock intressant att regeringen kan ”ta över” en sådan examen genom att meddela föreskrifter om denna examen. Detta följer av bestämmelsen i 9 § examenstillståndslagen om att regeringen får medge undantag från krav på tillstånd enligt lagen under en tid av högst fem år, om regeringen meddelar föreskrifter om examina som vid den tidpunkten inte är reglerade i sådana föreskrifter. Det betyder alltså att om en enskild utbildningsanordnare utfärdar en examen som inte regleras genom förordningsbestämmelser som ansluter till högskolelagen och regeringen därefter meddelar föreskrifter om en sådan examen måste den enskilda utbildningsanordnaren ha tillstånd till det även om det är möjligt att få undantag från krav på tillstånd under en förhållandevis lång tid.

Ett exempel på detta är när föreskrifter om masterexamen infördes. Av propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) följer att det fanns enskilda utbildningsanordnare som gav masterexamen, en examen som regeringen då inte hade meddelat föreskrifter om. Det följer också att efter ett införande av masterexamen i examensbilagorna gällde för dessa utbildningsanordnare att de under en övergångsperiod om högst fem år, om regeringen medgav det, kunde få ge denna examen utan examenstillstånd.<sup>161</sup>

Ett ”övertagande” av en examen kan dock få allvarliga konsekvenser för en enskild utbildningsanordnare och frågan kan ställas hur detta förhåller sig till andra rättsliga aspekter.

### 9.3 Vilka krav bör gälla för att få tillstånd att utfärda examina?

**Förslag:** För att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen ska det också ställas krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

**Bedömning:** De krav som i dag ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för den examen som tillståndet avser bör fortsatt gälla. Några ytterligare krav för att få tillstånd att utfärda examina som enbart gäller enskilda utbildningsanordnare bör inte heller införas i examenstillståndslagen.

#### *Vilka krav gäller i dag?*

En enskild utbildningsanordnare får endast efter tillstånd utfärda sådana examina som avses i examenstillståndslagen, dvs. sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. Det avser de examina på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå som anges i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, samt i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan. Det är alltså för dessa examina som det krävs tillstånd att utfärda examina enligt 1 § examenstillståndslagen.

Tillstånd att utfärda examina får lämnas till enskilda utbildningsanordnare endast om utbildningen – dvs. en utbildning som avses leda fram till en examen som omfattas av ett examenstillstånd – uppfyller de krav som uppställs i 2 § examenstillståndslagen.

<sup>161</sup> Prop. 2004/05:162 s. 130.

Som har redovisats handlar det om att utbildningen ska

- vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen, och
- för varje examen som tillståndet avser, också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

Om ett examenstillstånd har lämnats måste utbildningen fortsatt uppfylla de krav som har redovisats ovan. I annat fall får enligt 7 § examenstillståndslagen ett examenstillstånd återkallas.

Utöver att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet innebär hänvisningen till 1 kap. högskolelagen att de allmänna kvalitetskraven som ställs på utbildning i kapitlet ska vara uppfyllda. Hänvisningen avser också bestämmelserna i 1 kap. högskolelagen om utgångsnivån för utbildningen på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt vad som karaktäriserar utbildningen på de olika nivåerna, se också avsnittet 4.2 och 5.2.

Genom hänvisningen till de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen är det till viss del svåröverskådligt över vilka krav som gäller för att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>162</sup> Detta också mot bakgrund av att flera bestämmelser i 1 kap. högskolelagen tar sikte på universitetens och högskolornas verksamhet. Verksamheten består dock av de uppgifter som ett statligt lärosäte har. Det avser dels utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, dels forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. I dessa uppgifter – eller i högskolornas uppgift som det uttrycks i 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen – ingår också att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Det som regleras i 1 kap. högskolelagen om högskolornas verksamhet gäller alltså för bl.a. utbildning och är även tillämpligt på enskilda utbildningsanordnare, eftersom utbildningen enligt examenstillståndslagen ska bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs i 1 kap. högskolelagen för att komma i fråga för tillstånd att utfärda examina eller för att ett lämnat examenstillstånd inte ska återkallas.

Det finns också bestämmelser i 1 kap. högskolelagen som direkt tar sikte på utbildning och som sålunda är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare.

Vidare finns det en bestämmelse i 1 kap. 6 § andra stycket högskolelagen som enbart tar sikte på forskning och avser forskningens frihet. Den bestämmelsen är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare i fråga om forskning som bedrivs inom ramen för en sådan utbildning som omfattas av de krav som ställs på utbildningen enligt examenstillståndslagen.

Dessutom finns det en bestämmelse i 1 kap. 5 § fjärde stycket högskolelagen om att högskolorna ska också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Den bestämmelsen riktar sig mot universitetet och högskolorna och tar inte direkt sikte på själva utbildningen. Som har framgått av avsnittet 5.2 har dock lagstiftaren i dag gett uttryck för att 1 kap. 5 § högskolelagen, i vilken paragraf bestämmelsen om att främja och bredda rekryteringen ingår, är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.<sup>163</sup> Detta kan dock sättas i fråga enligt vad som har anförts i nämnda avsnitt.

<sup>162</sup> Vissa delar av den norska universitets- og høyskoleloven är gemensam för alla universitet och högskolor oavsett huvudman, se avsnittet 8.5.

<sup>163</sup> Prop. 2020/21:60 s. 191.

En samlad redogörelse över de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen finns redovisat i avsnittet 5.2.

Tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten får enligt 1 kap. 13 § högskolelagen lämnas bara om

- utbildningen uppfyller de krav som i 1 kap. högskolelagen ställs på utbildningen,
- utbildningen uppfyller de särskilda krav som finns i förordning, och
- det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

De krav som gäller för statliga lärosäten i punkten 1 och punkten 2 motsvarar de krav som gäller för enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd, dock med den skillnaden att det i högskolelagen anges att utbildningen ska uppfylla de särskilda kraven som finns i förordning medan examenstillståndslagen avser de särskilda kraven som enligt förordningsbestämmelser gäller för den examen som tillståndet avser. I detta ligger att andra bestämmelser om utbildning som regleras på förordningsnivå inte gäller för enskilda utbildningsanordnare, se också nedan. I fråga om det som sägs i examenstillståndslagen om att utbildningen ska bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och att det i högskolelagen anges att utbildningen ska uppfyller de krav som ställs på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen, bedöms det inte finnas någon skillnad i sak.

Hur kravet på att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas, som gäller för statliga lärosäten, förhåller sig till enskilda utbildningsanordnare och vad som bör gälla behandlas nedan.

När det gäller de särskilda krav som måste vara uppfyllda för varje examen som tillståndet avser enligt examenstillståndslagen eller de särskilda krav som finns i förordning enligt vad som anges i högskolelagen avses de bestämmelser som huvudsakligen finns i examensbeskrivningarna i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen, samt examensbeskrivningarna i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan, se också avsnitten 4.2 och 5.4.

Det finns också andra särskilda krav som föreskrivs i förordning som tar sikte på vad som gäller för att få tillstånd att utfärda vissa examina. I högskoleförordningen finns det bestämmelser om tillstånd att utfärda masterexamen för universitet och högskolor, generella examina på forskarnivå för andra högskolor än universitet, konstnärliga examina på forskarnivå för universitet och högskolor samt ämneslärarexamen med viss inriktning för universitet och högskolor (6 kap. 5 b–5 f §§). Även dessa bestämmelser är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnares tillstånd genom att utbildningen enligt examenstillståndslagen ska svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Andra förordningsbestämmelser om utbildning, som inte tar sikte på den examen som tillståndet avser, är som har framgått ovan inte tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare.

#### *Krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas*

För att statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina krävs det som har redovisats bl.a. att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Detta regleras i 1 kap. 13 § 2 högskolelagen.

Av förarbetena till denna bestämmelse i högskolelagen, som då avsåg grundläggande högskoleutbildning, framgår att detta motsvarar vad som i tidigare sammanhang har beskrivits som ett "nationellt

intresse" av att examenstillståndet utvidgas – dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen.<sup>164</sup>

Något krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas finns inte uppställt i examenstillståndslagen. Högskolelagens bestämmelse om detta krav bedöms inte heller vara tillämpligt på enskilda utbildningsanordnare genom att examenstillståndslagen anger att utbildningen ska bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. Kravet på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas avser inte ett krav på själva utbildningen eller hur den ska bedrivas.

Vidare anges inte i förarbetena att kravet skulle anses vara tillämpligt på enskilda utbildningsanordnare.<sup>165</sup> Det kan noteras att när bestämmelsen infördes i högskolelagen ändrades också examenstillståndslagen men i andra avseenden. Det avsåg bl.a. att det i examenstillståndslagen inte längre skulle föreskrivas att ett yttrande skulle begäras in av dåvarande Högskoleverket innan beslut fattas i tillståndsfrågor. I förarbetena hänvisas i stället till regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden. Det framgår också att i ärenden om tillstånd för enskilda utbildningsanordnare att utfärda examina behöver regeringen vanligtvis inhämta yttrande från Högskoleverket för att få verkets bedömning av i vad mån den aktuella utbildningen uppfyller de stipulerade kvalitetskraven. Dessutom anges att i den utsträckning ett ärende kan avgöras mot bakgrund av t.ex. om det finns statsfinansiella förutsättningar för ett nytt examenstillstånd eller om det ligger i linje med regeringens utbildningspolitiska bedömningar behöver något yttrande från Högskoleverket inte regelmässigt inhämtas.<sup>166</sup> Dessa uttalanden bedöms innebära att om det inte finns statsfinansiella förutsättningar eller att det inte finns utbildningspolitiska skäl för att lämna ett tillstånd att utfärda vissa examina behöver regeringen inte regelmässigt inhämta ett yttrande från berörd myndighet, som i dag är Universitetskanslersämbetet.

I detta sammanhang hade det varit naturligt för regeringen att uttala sig om ett krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas som en förutsättning för tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. En annan sak är att regeringen i sina utbildningspolitiska bedömningar kan ta hänsyn till ett sådant intresse, men det bedöms inte följa av de krav som anges i examenstillståndslagen.

I förarbetena till bestämmelserna om behandling av personuppgifter i examenstillståndslagen framgår dock att kravet i examenstillståndslagen på att utbildningen ska bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen innebär bl.a. att en förutsättning för tillstånd att utfärda examina är att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.<sup>167</sup> Detta uttalande kan dock ifrågasättas mot bakgrund av det ovan redovisade.

Uttalandet i förarbetena till bestämmelserna om behandling av personuppgifter i examenstillståndslagen ger alltså uttryck för att lagstiftaren i dag anser att det finns ett krav på att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas även när det gäller examina hos enskilda utbildningsanordnare. Det bör därför införas en uttrycklig bestämmelse om detta i examenstillståndslagen. Detta ligger också i linje med en av de bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet tillämpar vid sin prövning av frågor om examenstillstånd, se avsnitten 6.2 och 7.2, som tar sikte på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas och tillämpas oavsett om det är ett statligt lärosäte eller en enskild utbildningsanordnare. Vidare bör lika villkor gälla

<sup>164</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 28.

<sup>165</sup> Se prop. som ovan s. 27 och 28 samt 57–59.

<sup>166</sup> Prop. som ovan s. 28.

<sup>167</sup> Prop. 2017/18:218 s. 80.

för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare som bör komma till uttryck i lag. De krav som ska gälla för enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd kan då också delvis anpassas till hur 1 kap. 13 § högskolelagen är utformad.

Beslut får enligt vad som anges i 1 kap. 14 § högskolelagen fattas om att ett statligt lärosäte inte längre får utfärda en viss examen om kraven i 1 kap. 13 § 1 samma lag inte är uppfyllda, dvs. att utbildningen inte uppfyller de krav som i 1 kap. högskolelagen ställs på utbildningen och de särskilda krav som finns i förordning. Det är med andra ord inte möjligt att besluta att en viss examen inte längre får utfärdas på den grunden att det inte längre i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att den får utfärdas.

Det är inte heller möjligt att vid prövning av frågor om att vissa examina inte längre får utfärdas också ta hänsyn till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmän intresse av att examina får utfärdas vid ett lärosäte. Regeringen får dock enligt 1 kap. 16 § högskolelagen ta hänsyn till detta när den avgör frågor om att en viss examen inte längre får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan. Som framgår av förarbetena till denna bestämmelse, som då avsåg Sveriges lantbruksuniversitet, får regeringen vid prövning inte bara väga in kvalitetsfrågor utan också om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid universitetet.<sup>168</sup> Av förarbetena till inrättandet av Försvarshögskolan som en högskola enligt högskolelagen framgår att det är endast Försvarshögskolan som enligt förslaget kommer att kunna utexaminera officerare och att vid en bedömning där brister i Försvarshögskolans verksamhet konstaterats måste även hänsyn kunna tas till det faktum att landets behov av utexaminerade officerare inte kan tillgodoses av något universitet eller någon (annan) högskola i likhet med vad som gäller för Sveriges lantbruksuniversitet, exempelvis i fråga om veterinärer.<sup>169</sup>

Om ett beslut har fattats om att ett universitet inte längre får utfärda en viss examen som universitetet tidigare haft rätt att utfärda, får ett beslut enligt 1 kap. 15 § högskolelagen fattas om att beslutet om den indragna examen inte längre ska gälla. Ett sådant beslut får fattas bara om kraven på utbildningen som anges i 1 kap. 13 § 1 är uppfyllda. Om däremot ett tillstånd att utfärda en viss examen har dragits in, måste ett statligt lärosäte som återigen vill utfärda en sådan examen ansöka på nytt om tillstånd att utfärda den examen som har återkallats och då gäller kravet på att det också i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

Vid prövning av återkallelse av tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare bedöms – utifrån det förslag som har lämnats om krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas – att det inte ska vara möjligt att återkalla ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen på den grunden att det inte längre finns ett sådant allmänt intresse i överensstämmelse med vad som gäller för statliga lärosäten. Det bör inte heller vara möjligt att ta hänsyn till detta när frågor om återkallelse av examenstillstånd prövas. De skäl som har anförts för att hänsyn till allmänt intresse får tas när regeringen avgör frågor om att en viss examen inte längre får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan bedöms normalt inte göra sig gällande för enskilda utbildningsanordnare. Det som gäller för övriga statliga lärosäten bör också gälla för enskilda utbildningsanordnare.

---

<sup>168</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 27.

<sup>169</sup> Prop. 2006/07:64 s. 20.

*Kraven på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning*

Enligt vad som har redovisats i avsnittet 9.1 är utgångspunkten att de förutsättningar som gäller för att statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina också ska gälla för enskilda utbildningsanordnares tillstånd enligt examenstillståndslagen.

De allmänna målen eller kvalitetskraven som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen är högt ställda. Att det ska finnas en god akademisk miljö eller vad som utgör en god akademisk miljö är dock inte något som regleras i högskolelagen, men i begreppet måste anses ligga alla de krav som ställs på bl.a. utbildning i 1 kap. högskolelagen.

Det avser bl.a. att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning (1 kap. 3 §), att i verksamheten ska vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas (1 kap. 3 a §), att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen (1 kap. 4 §), att studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen (1 kap. 4 a §), att den samlade internationella verksamheten ska bl.a. stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning (1 kap. 5 §) samt att i verksamheten ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas (1 kap. 6 §). Med verksamhet avses enligt högskolelagen de uppgifter som ett lärosäte har i fråga om att anordna dels utbildning, dels forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete. En uttömmande redovisning över de allmänna mål eller kvalitetskrav som gäller enligt 1 kap. högskolelagen har lämnats i avsnittet 5.2.

Vidare framgår av förarbetena till examenstillståndslagen att i begreppet kvalitet (1 kap. 4) ingår t.ex. sådana faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek, samt att det måste också prövas om det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet.<sup>170</sup> Även i dag hänför sig regeringen till dessa förarbetsuttalanden och bedöms alltså som aktuella.<sup>171</sup>

Alla de kvalitetskrav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen måste alltså anses vara kännetecknande för vad som utgör en god akademisk miljö. Att det ska finnas en god akademisk miljö med koppling till forskning följer dessutom av 1 kap. 3 § högskolelagen där det, som nyss har redovisats, anges att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning. Med forskning avses även konstnärlig forskning. Samma höga kvalitetskrav i 1 kap. högskolelagen gäller oavsett utbildningsanordnarens storlek eller utbildningsutbud och gäller för både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare. Även mindre specialiserade utbildningsanordnare måste sålunda uppfylla de högt ställda kraven på utbildning i 1 kap. högskolelagen.

Till detta kommer också att för varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också enligt examenstillståndslagen svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen och enligt högskolelagen ska utbildningen uppfylla de krav som finns i förordningen. Dessa särskilda krav avser också kvaliteten i utbildningen som avses omfattas av ett examenstillstånd. Även de särskilda kraven som avser bestämmelserna om tillstånd att utfärda examina i högskoleförordningen har bäring på den akademiska miljön. Det avser bl.a. tillstånd att utfärda masterexamen, generella examina på forskarnivå och konstnärliga examina på forskarnivå (6 kap. 5 b–5 d §§ högskoleförordningen). I dessa bestämmelser talas det bl.a. om kvaliteten och omfattningen av den vetenskapliga miljön och av den konstnärliga utbildningen, den konstnärliga forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet. Det framgår också att det ska finnas goda utbildningsmässiga förutsättningar i övrigt.

<sup>170</sup> Prop. 1992/93:169 s. 80.

<sup>171</sup> Prop. 2021/22:28 s. 7 och 8.

Det bedöms att de kvalitetskrav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och i förordningar som ansluter till lagen för att såväl enskilda utbildningsanordnare som statliga lärosäten ska kunna få tillstånd att utfärda examina är tillräckligt högt ställda för att hög kvalitet ska nås i verksamheten och som i sin tur innebär att en god akademisk miljö uppnås kopplat till kvalitetsaspekter. Vidare har vissa av de allmänna målen eller kraven i 1 kap. högskolelagen nyligen ändrats och bl.a. har en ny bestämmelse införts om den akademiska friheten enligt vad som framgår av avsnittet 5.2. Det bedöms också att det inte finns något behov av att föra in ytterligare krav på utbildning eller ändra på befintliga krav. Några ytterligare krav som enbart gäller för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina bör inte heller föras in i examenstillståndslagen. Lika villkor bör gälla för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare.

I ovanstående bedömningar ligger också att de bestämmelser som finns i 1 kap. högskolelagen om utgångsnivån för utbildningen och vad som karaktäriserar utbildningen samt de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för den examen som tillståndet avser, fortsatt bör gälla för enskilda utbildningsanordnare och som också gäller för statliga lärosäten.

En given utgångspunkt är också att alla de högt ställda kraven måste gälla för att varje utbildningsanordnare ska kunna komma in fråga för ett examenstillstånd. En annan sak är att det kan vara svårare för en utbildningsanordnare som har ett smalt specialiserat utbildningsutbud att nå upp till de kvalitetskrav som ställs för att få ett examenstillstånd. Detta gör sig gällande oavsett vem som är huvudman för utbildningen. För varje ansökan om tillstånd att utfärda examina måste självfallet en bedömning göras i varje enskilt fall.

Frågan inställer sig också hur de kvalitetskrav som uppställs på utbildning i högskolelagen och i anslutande förordningar för den examen som tillståndet avser tillämpas vid prövning av tillstånd att utfärda examina. Vid en sådan prövning ingår att bedöma alla de krav som ställs i författning för att få tillstånd att utfärda examina. Som har framgått bedöms att i detta ingår de kvalitetskrav som kan anses vara kännetecknande för vad som är en god akademisk miljö. Det ingår också att pröva om det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. I detta måste också anses ligga att det bör finnas en långsiktighet i verksamheten som gör det möjligt att anordna utbildning av hög kvalitet i en god akademisk miljö och att studenterna därmed garanteras utbildning över tid som når upp till de högt ställda kvalitetskraven.

Det är regeringen som lämnar tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Vid regeringens beredning av en ansökan om examenstillstånd ska som har redovisats vanligtvis ett yttrande inhämtas från Universitetskanslersämbetet som bedömer om de uppställda kvalitetskraven på utbildningen är uppfyllda. När examenstillståndslagen infördes uttalades i förarbetena vilka krav som skulle gälla för att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen direkt kopplat till de krav som då gällde enligt 1 kap. högskolelagen och i anslutande förordningar. Frågan är om de bedömningsområden och bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet tillämpar vid sin prövning av frågor om examenstillstånd återspeglar alla de krav som ställs i författning för att ett examenstillstånd ska kunna lämnas.

Det kan här konstateras att i de bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet tillämpar ingår att bedöma om det finns en för utbildningen relevant vetenskaplig eller konstnärlig och professionsinriktad miljö och att verksamheten bedrivs så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning enligt vad som har redovisats i avsnittet 7.2. I ett av de bedömningsområden som myndigheten tillämpar ingår också "förutsättningar" som avser bl.a. utveckling av förutsättningar för utbildningens genomförande och för studenternas och doktorandernas lärande, se avsnittet 6.2. Vidare, som framgår av avsnittet 4.2, bestod de kriterier som låg till grund för dåvarande Kanslersämbetets bedömningar av bl.a.

kritisk och kreativ miljö, samt för vissa examina var frågor om forskningsaktivitet och utbildningsaktivitet på högre nivåer inom grundläggande utbildning av stor betydelse.<sup>172</sup>

Frågor om de bedömningsområden och bedömningsgrunder som Universitetskanslersämbetet tillämpar behandlas i avsnittet 10.1.

I detta sammanhang bör det redovisas att av propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) framgår att i syfte att tydliggöra att kvalitet är en viktig aspekt och del av de utbildnings- och forskningspolitiska skälen, finns det enligt regeringen starka skäl att införa kriterier som grund för beslut om att få benämnas universitet – dvs. sådana universitet som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen – för att förstärka kvalitetsaspekten. Det framgår också av propositionen att regeringen avser att besluta om sådana kriterier under mandatperioden.<sup>173</sup> Med anledning av det sagda i propositionen har regeringen i Universitetskanslersämbetets regleringsbrev gett myndigheten i uppdrag att lämna förslag på kvalitetskriterier som kan användas vid regeringens beslut om benämningen universitet. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.<sup>174</sup> Det är av intresse att ta del av de kvalitetskriterier som tas fram och som avses beslutas av regeringen. Sådana kvalitetskriterier kan också ha bäring på de kvalitetskrav som bör gälla för att såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina.

Det kan här noteras att samtidigt som regeringen lyfter fram kvalitetsaspekten som grund för beslut om att få benämnas universitet aviserade regeringen att Mälardalens högskola blir universitet från (och med) den 1 januari 2022 även om Universitetskanslersämbetet vid en lärosätesgranskning gett högskolan omdömet ifrågasatt kvalitetssäkringsarbete. Regeringen angav dock att benämningen universitet förutsatte att högskolan skulle visa att den har åtgärdat de brister med det interna kvalitetssäkringssystemet som Universitetskanslersämbetet påtalat.<sup>175</sup> I Budgetpropositionen för 2022 redovisas att regeringen har inhämtat underlag från såväl lärosätet som Universitetskanslersämbetet, och regeringen konstaterar att Mälardalens högskola har vidtagit ett flertal relevanta åtgärder. Det anges också att regeringen avser att besluta om en ändring i bilaga 1 till högskoleförordningen – där de universitet och högskolor som staten är huvudman för anges samt deras benämning – som innebär att Mälardalens högskola ska benämnas Mälardalens universitet fr.o.m. den 1 januari 2022. Vidare föreslås en ändring i bilagan till högskolelagen. I den bilagan anges de statliga lärosäten som får utfärda en gemensam examen. Den föreslagna ändringen innebär att Mälardalens universitet ska fr.o.m. den 1 januari 2022 anges i bilagan.<sup>176</sup>

#### *Ackreditering av en enskild utbildningsanordnare*

För att sätta fokus på kvalitetsaspekter när det gäller enskilda utbildningsanordnares förutsättningar att anordna högre utbildning av hög kvalitet inställer sig frågor om det – utöver de krav som anges i 1 kap. högskolelagen och i anslutande förordningar – bör finnas krav på att en enskild utbildningsanordnare ska ackrediteras eller godkännas för att över huvud taget kunna ansöka om tillstånd att utfärda examina

---

<sup>172</sup> Prop. 1993/94:100, bil. 9 s. 88.

<sup>173</sup> Prop. 2020/21: 60 s. 49.

<sup>174</sup> Beslut den 22 juli 2021 om ändring i regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende Universitetskanslersämbetet.

<sup>175</sup> Prop. 2020/21: 60 s. 56.

<sup>176</sup> Prop. 2021/22:1, utg. omr. 16, s. 156. För att ge goda förutsättningar för det nya universitetet föreslås också att lärosätets anslag för forskning och utbildning på forskarnivå ska öka, s. 201 och 202.

enligt examenstillståndslagen. Jämförbara system finns i andra länder enligt vad som har redovisats i kapitel 8. Det kan då ställas krav på att en enskild utbildningsanordnare ska ha förutsättningar att bedriva högre utbildning av hög kvalitet med nära koppling till forskning i en god akademisk miljö som är hållbar över tid och ha en god infrastruktur samt att det ska finnas rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att kunna genomföra högre utbildning med bibehållen kvalitet. Det kan också exempelvis ingå krav på att en enskild utbildningsanordnare ska ha förutsättningar att samverka med det omgivande samhället såväl nationellt som internationellt. Genom en ackreditering, som kräver reglering i lag, skulle en enskild utbildningsanordnare alltså få ett slags erkännande som innebär att anordnaren har de grundläggande förutsättningar som krävs för att kunna komma i fråga för ett examenstillstånd och därmed få en kvalitetsstämpel som anordnare av högre utbildning som borgar för en god akademisk miljö. En ackreditering får dock aldrig innebära att den akademiska friheten, friheten att inrätta undervisningsanstalter och näringsfriheten kränks.

En jämförelse kan också göras med statliga lärosäten. Vid ett inrättande av en statlig högskola ges den grundläggande förutsättningar att anordna utbildning och forskning i form av bl.a. statliga medel och infrastruktur, och benämningen universitet – för sådana lärosäten som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen – tilldelas utifrån utbildnings- och forskningspolitiska skäl där kvalitet enligt regeringen är en viktig aspekt.

De exempel på grundläggande förutsättningar som har redovisats ovan ligger emellertid redan i de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen som måste vara uppfyllda för att få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Av förarbetena till examenstillståndslagen följer också som har redovisats att i kvalitetskraven ingår t.ex. sådana faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek, samt att det givetvis måste också prövas att det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. I detta måste, som redan har sagts, anses ligga att det bl.a. bör finnas en långsiktighet i verksamheten som gör det möjligt att anordna utbildning av hög kvalitet i en god akademisk miljö.

En prövning av frågor av nu aktuellt slag ska alltså ske redan i dag genom kraven på hög kvalitet i utbildningen. När ett tillstånd lämnas till en enskild utbildningsanordnare kan det också sägas innebära att utbildningen som omfattas av examenstillståndet och som anordnas av en enskild utbildningsanordnare erkänns av det allmänna. Att införa ytterligare ett system för att komma i fråga för ett examenstillstånd framstår som både ineffektivt och kostsamt. Ett system med ackreditering skulle också kräva att det finns en instans som prövar sådana frågor och vars verksamhet måste finansieras. Då väcks också frågor om bl.a. överklagande av ett beslut om ackreditering. En prövning måste därutöver ske i fråga om tillstånd att utfärda examina. Det kan ju knappast vara så att en enskild utbildningsanordnare som ackrediteras eller godkänns skulle förutsättas uppfylla alla de krav som ställs på utbildningen för att komma i fråga för ett examenstillstånd till skillnad från universitetens rätt att utfärda generella examina på forskarnivå där tilldelningen av benämningen universitet och medel för utbildning på forskarnivå och forskning utgör grunden för att ett universitet anses uppfylla kvalitetskraven. Dessutom är de utbildningar som omfattas av examenstillstånd föremål för kvalitetsutvärderingar. Ett system med en ackreditering bedöms alltså bli både krångligt och tidskrävande. Det leder inte heller till någon regelförenkling för de enskilda utbildningsanordnarna. Vidare ter det sig knappast försvarbart utifrån ett statsfinansiellt perspektiv. Staten måste hushålla väl med skattemedel.

Som tidigare har framgått bör fokus i stället ligga på hur alla de krav som ställs i författning för att få tillstånd att utfärda examina faktiskt också får genomslag vid prövningar av ansökningar om examenstillstånd. När Universitetskanslersämbetet bedömer en ansökan om examenstillstånd som avser en enskild utbildningsanordnare, dvs. i det fall regeringen har remitterat en sådan ansökan till myndigheten, bör dock frågor om det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar prövas i särskild

ordning och av personer som besitter särskild kompetens inom området. En sådan ordning har likheter med prekvalificeringssystem som finns i andra länder. Detta behandlas i avsnittet 10.3.

#### 9.4 Vem bör lämna tillstånd att utfärda examina?

**Bedömning:** Det finns skäl att låta Universitetskanslersämbetet besluta i frågor om examenstillstånd för även enskilda utbildningsanordnare i stället för regeringen. Det avser sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen. Detta bör dock fortsatt utredas och förankras.

Tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen lämnas av regeringen. Det är också regeringen som enligt lagen beslutar om återkallelse av tillstånd.

Innan regeringen fattar beslut i frågor om examenstillstånd ska vanligtvis ett yttrande inhämtas från Universitetskanslersämbetet enligt vad som följer av regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden. Genom de bedömargrupper som sätts samman av Universitetskanslersämbetet prövas om utbildningen uppfyller de kvalitetskrav som gäller för att få tillstånd att utfärda examina. Bedömargruppernas utlåtanden ligger därefter till grund för de beslut om yttranden som fattas av Universitetskanslersämbetet. I yttrandena lämnar Universitetskanslersämbetet förslag till beslut, dvs. om en ansökan om examenstillstånd bör bifallas eller avslås.

Universitetskanslersämbetets beslut är inte bindande för regeringen, men för att regeringens ska avvika från Universitetskanslersämbetets förslag bör det dock i enlighet med vad som framgår av förarbetena till examenstillståndslagen finnas skäl av utomordentlig vikt.<sup>177</sup> Samtidigt står det klart att regeringen också kan ta hänsyn till om det finns statsfinansiella förutsättningar för ett nytt examenstillstånd eller om ett tillstånd ligger i linje med regeringens utbildningspolitiska bedömningar. Detta följer, som tidigare har redovisats, av uttalanden i de förarbeten som låg till grund för att upphäva särbestämmelsen i examenstillståndslagen om att ett yttrande skulle begäras in från dåvarande Högskoleverket innan regeringen fattade beslut i tillståndsfrågor.<sup>178</sup>

Även om regeringen tar hänsyn till statsfinansiella förutsättningar och gör utbildningspolitiska bedömningar får regeringen aldrig frångå de krav som uppställs i examenstillståndslagen. Om regeringen, efter ett yttrande av Universitetskanslersämbetet, bedömer att kraven på utbildningen är uppfyllda och tillstånd lämnas, är det dock inte något som hindrar regeringen att uttala sig om att ett beslut om examenstillstånd ligger i linje med ett utbildningspolitiskt mål, t.ex. att bryta en social snedrekrytering. Kravet i 1 kap. 5 § fjärde stycket högskolelagen om att högskolorna ska aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan bedöms i och för sig enligt vad som har angetts i avsnittet 5.2 inte vara tillämpligt på enskilda utbildningsanordnare, eftersom kravet riktar sig mot universiteten och högskolorna och inte verksamheten eller utbildningen. Om regeringen dock vill uttrycka att ett beslut också gagnar ett utbildningspolitiskt mål står det regeringen fritt att göra det. Återigen, kräver detta förstås att alla de högt ställda kvalitetskraven som anges i författning är uppfyllda. Problemet är dock då att ett beslut av regeringen om ett examenstillstånd utåt sett kan uppfattas eller misstänkas ge uttryck för en regerings politik snarare än att de högt ställda kvalitetskraven på utbildningen är uppfyllda.

<sup>177</sup> Prop. 1992/93:169 s. 83.

<sup>178</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 28.

I syfte att avpolitiserera frågor om examenstillstånd och effektivisera beslutsprocessen – som enligt Universitetskanslersämbetet kan bli mycket långdragen – bör det övervägas om tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen, liksom återkallelse av sådana tillstånd, bör beslutas av Universitetskanslersämbetet i stället för regeringen.

När högskolelagen infördes var det regeringen som beslutade vid vilka statliga lärosäten examina fick utfärdas. Inom några år var det dåvarande Högskoleverket som beslutade om detta när det gäller grundläggande högskoleutbildning, dock inte när det gäller Sveriges lantbruksuniversitet. I dag är det Universitetskanslersämbetet som beslutar om de tillstånd som krävs för att statliga lärosäten – med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan – ska kunna få utfärda examina. Något tillstånd för universitet att utfärda generella examina på forskarnivå krävs dock inte. Universitetskanslersämbetet beslutar om tillstånd att utfärda

- examina på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor,
- generella examina på forskarnivå för högskolor, som inte är universitet, och
- konstnärliga examina på forskarnivå för universitet och högskolor.

Det är regeringen som meddelar föreskrifter om vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan.

Det är också Universitetskanslersämbetet som beslutar om att en viss examen inte längre får utfärdas vid såväl universitet som högskolor, med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Detta inkluderar också examina som universiteten har rätt att utfärda. Dessutom är det Universitetskanslersämbetet som beslutar om att ett universitet återigen har rätt att utfärda en viss examen på forskarnivå när besluta har fattats om att ett universitets rätt att utfärda en examen på forskarnivå har begränsats.

Vid Universitetskanslersämbetets prövning av frågor om tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten ingår som tidigare har redovisats att ta ställning till om utbildningen uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning. Det motsvarar de krav som gäller för att enskilda utbildningsanordnare ska få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

I Universitetskanslersämbetets prövning ingår också att bedöma om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid ett statligt lärosäte. En sådan prövning sker även när Universitetskanslersämbetet bedömer om en enskild utbildningsanordnare bör ges tillstånd att utfärda examina som beslutas av regeringen. Dessutom föreslås i avsnittet 9.3 att det även för enskilda utbildningsanordnare ska finnas ett uttryckligt krav i examenstillståndslagen på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

Rimligen bör Universitetskanslersämbetet, som har anförtrots uppgiften att besluta om tillstånd att utfärda examina för statliga universitet och högskolor, också kunna besluta om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare enligt examenstillståndslagen. Detta i synnerhet mot bakgrund av att kraven för examenstillstånd för statliga lärosäten motsvarar de krav som ställs för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina. Till detta kommer också att Universitetskanslersämbetet med sin tillgång på expertkunskaper bedöms vara bäst skickad att bedöma om kvalitetskraven för att utfärda examina är uppfyllda. Dessutom är det Universitetskanslersämbetet som ansvarar för det nationella kvalitetssäkringssystemet som omfattar både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare och som, i enlighet med överenskomna standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG), se avsnittet 8.1, utgör ett oberoende kvalitetsorgan som agerar självständigt.

Som skäl för att regeringen lämnar tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare anfördes i mitten av 1990-talet i förarbetena till bestämmelserna om att dåvarande Högskoleverket skulle

besluta om examenstillstånd för statliga lärosäten inom grundläggande högskoleutbildning att beslut i ärenden om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare får ekonomiska konsekvenser som avser studenternas rätt till studiemedel.<sup>179</sup> I förarbetena till examenstillståndslagen i början av 1990-talet angavs att beslut om att ge tillstånd att utfärda examina bör fattas av regeringen och att det är också regeringen som ska göra en eventuell följande bedömning om rätt till statsbidrag.<sup>180</sup> I dessa förarbeten uttalades också att ett beslut om återkallelse är av sådan känslig och ingripande natur att det bör fattas av regeringen.

Mycket har dock hänt sedan mitten av 1990-talet. Såväl beslut om tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten som beslut om att sådana examina inte längre får utfärdas fattas som har framgått av Universitetskanslersämbetet, dock med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Ett statligt lärosäte som önskar få ytterligare statliga medel för att t.ex. finansiera en utbildning som avses omfattas av ett examenstillstånd måste i sina budgetunderlag till regeringen begära medel för detta ändamål. Vidare måste regeringen i en budgetproposition föreslå att riksdagen anvisar medel under anslaget Utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller under anslaget Forskning och utbildning på forskarnivå för berört lärosäte. Om riksdagen bifaller regeringens förslag, tilldelas därefter medel inom ramen för de medel som har anvisats av riksdagen i ett regleringsbrev för ett lärosäte som beslutas av regeringen.

Ett tillstånd att utfärda en examen för en enskild utbildningsanordnare innebär inte att en enskild utbildningsanordnare har rätt till statsbidrag eller utlovas statsbidrag. En enskild utbildningsanordnare får ansöka om detta hos regeringen. På motsvarande sätt som gäller för statliga lärosäten måste förstas medel för ändamålet anvisas av riksdagen. För enskilda utbildningsanordnare anvisas medel under bl.a. anslaget 2:63 Enskilda utbildningsanordnare på högskoleområdet. Det anslaget får som har redovisats i avsnittet 4.2 användas för bl.a. utgifter för statsbidrag för enskilda utbildningsanordnare för ersättning för högskoleutbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt även för utgifter för statsbidrag till forskning. Om Universitetskanslersämbetet framöver skulle fatta beslut om tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare, framstår det inte som särskilt komplicerat att även enskilda utbildningsanordnare i ett underlag till regeringen begär att få statsbidrag för den utbildning som omfattas av ett examenstillstånd på motsvarande sätt som statliga lärosäten måste begära medel i sina budgetunderlag. I detta sammanhang kan det nämnas att regeringen har i Budgetpropositionen för 2022 angett att det ovan angivna anslaget 2:63 beräknas öka med 3 500 000 kronor 2022 och med 7 000 000 kronor fr.o.m. 2023 för bidrag till den nya utbildningsanordnaren Brunnsviks folkhögskola för konstnärlig utbildning i musik.<sup>181</sup>

När det gäller frågor om studiestöd innebär ett beslut om tillstånd att utfärda examina för statliga lärosäten som fattas av Universitetskanslersämbetet att kostnaderna för studiestöd beräknas öka, eftersom fler studenter kan få studiemedel. Högskoleutbildning vid statliga lärosäten berättigar studenterna till studiemedel. Det framgår av avdelningen B 2 i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655). Det innebär att det inte fattas beslut i varje särskilt fall om att en utbildning som leder fram till en viss examen är studiemedelsberättigande när det gäller högre utbildning som anordnas av statliga lärosäten.

Av förarbetena till examenstillståndslagen framgår att ett tillstånd att utfärda examina rimligen bör medföra att de studerande får rätt till studiestöd på samma villkor som de studerande vid universitet och

---

<sup>179</sup> Prop. 1994/95:165 s. 22 och 23.

<sup>180</sup> Prop. 1992/93:169 s. 83.

<sup>181</sup> Prop. 2021/22:1, utg.omr. 16, s. 240 och 244.

högskolor.<sup>182</sup> Normalt berättigar också en utbildning som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen till studiemedel. Enligt vad som har redovisats i avsnittet 4.2 anges flera enskilda utbildningsanordnare och olika examina i avdelning B 2 i bilagan till studiestödsförordningen. Enligt 3 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) är det regeringen som bestämmer vid vilka läroanstalter och utbildningar som studerande kan få studiemedel. Vidare anges i 3 kap. 1 § studiestödsförordningen att studiemedel får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i bilagan till förordningen. Det alltså regeringen som fattar beslut om en utbildning som omfattas av examenstillstånd ska berättiga till studiemedel. Detta sker genom att ändring görs i bilagan till studiestödsförordningen.

Det förhållandet att regeringen beslutar om studiemedelsberättigande bedöms inte utgöra ett skäl till att regeringen måste också fatta beslut om tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen. Detta skulle kunna lösas på olika sätt.

Som har redovisats framgår av bilagan till studiestödsförordningen att högskoleutbildning vid statliga lärosäten berättigar studenterna till studiemedel. Där regleras också att utbildningar inom yrkeshögskolan enligt lagen (2009:128) yrkeshögskolan som inte är uppdragsutbildning är studiemedelsberättigande. På motsvarande sätt skulle regeringen kunna reglera att en utbildning som omfattas av ett examenstillstånd enligt examenstillståndslagen ska vara studiemedelsberättigande. För ett annat utbildningssystem gäller en ordning att en utbildning förklaras berättiga de studerande till studiestöd som beslutas av en myndighet. Det avser sådan utbildning som kan få stöd enligt förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar. Enligt den förordningen kan en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning få stöd för utbildningen genom att utbildningen ställs under statlig tillsyn, förklaras berättiga de studerande till studiestöd eller berättiga till statsbidrag. Beslut om detta fattas av Myndigheten för yrkeshögskolan. Av bilagan till studiestödsförordningen framgår att utbildning som har förklarats berättiga till studiestöd genom beslut av Myndigheten för yrkeshögskolan enligt förordningen om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar berättigar till studiestöd.<sup>183</sup> En liknande reglering skulle också kunna gälla för enskilda utbildningsanordnare som då skulle innebära att Universitetskanslersämbetet prövar om en utbildning som omfattas av ett examenstillstånd kan förklaras berättiga de studerande till studiestöd.

Det nu redovisade står också i linje med det som anges i förarbetena till examenstillståndslagen om att de studerande bör få rätt till studiestöd på samma villkor som de studerande vid universitet och högskolor. Kostnaderna för detta måste dock utredas.

Det skulle också kunna vara möjligt för en myndighet att inom ramen för tilldelade medel fördela statsbidrag till enskilda utbildningsanordnare utifrån uppställda kriterier i en statsbidragsförordning. Det skulle dock avvika från vad som gäller för statliga lärosäten och regeringen skulle då gå miste om att föreslå riksdagen att anvisa medel utifrån olika utbildningspolitiska överväganden även om det är möjligt för regeringen att i förordning reglera olika hänsynstaganden vid fördelning av statsbidrag. Ett exempel på detta är när Myndigheten för yrkeshögskolan fördelar statsbidrag eller särskilda medel för utbildningar inom yrkeshögskolan enligt 5 kap. 5 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. I den paragrafen regleras också att myndigheten ska vid fördelningen av statsbidrag även beakta resultat från genomförd tillsyn, kvalitetsgranskning och uppföljning.

---

<sup>182</sup> Prop. 1992/93:169 s. 79.

<sup>183</sup> Tidigare fanns det en motsvarande ordning för kompletterande utbildningar enligt den upphävda förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningen enligt vilken först regeringen beslutade om statligt stöd i form av bl.a. studiestödsberättigande och därefter Myndigheten för yrkeshögskolan.

När det härefter gäller Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är det som har framgått regeringen som beslutar om vilka examina som får utfärdas vid dessa lärosäten. Regeringen beslutar också om att lärosätena inte längre får utfärda en viss examen.

Av förarbetena till högskolelagen följer att utfärdande av en examen skulle prövas av regeringen och att det fanns flera skäl för att regeringen borde ha ett inflytande över lokaliseringen av olika utbildningar, såsom effektivitets- och kostnadsskäl, och att det fanns ett behov av att kunna garantera att vissa ämnen eller utbildningar fanns vid åtminstone något universitet eller någon högskola.<sup>184</sup> Som har redovisats övergick dock redan efter ett par år ansvaret att besluta om vid vilka universitet och högskolor som examina inom grundläggande högskoleutbildning fick avläggas till dåvarande Högskoleverket. Detta kom dock inte att gälla för Sveriges lantbruksuniversitet. Av förarbetena framgår endast att beslut om vilka examina som får avläggas vid Sveriges lantbruksuniversitet även i fortsättningen bör fattas av regeringen.<sup>185</sup> När bestämmelser om vilka förutsättningar som skulle gälla för att bl.a. få tillstånd att utfärda examina inom grundutbildningen infördes i högskolelagen, anfördes i förarbetena att dåvarande Högskoleverket skulle handlägga kvalitetsfrågor även i fråga om Sveriges lantbruksuniversitet men att beslut om återkallelse av examenstillstånd skulle fattas av regeringen – som alltså gäller än i dag – och inte av Högskoleverket.<sup>186</sup> Vidare, när det gäller inrättandet av Försvarshögskolan som en högskola enligt högskolelagen följer av förarbetena att även efter det att Försvarshögskolan inrättats som högskola kommer den särskilda kompetens och inriktning som är nödvändig för rikets säkerhet att behöva upprätthållas och säkerställas och som saknar motsvarighet i verksamhet hos något annat lärosäte. Det ansågs därför lämpligt att det är regeringen som tar ställning till vilka examina som får avläggas vid Försvarshögskolan och fatta beslut om att dra in tillstånd att utfärda examina som har redovisats i avsnittet 5.4.<sup>187</sup>

De skäl som har redovisats för att regeringen ska fatta beslut i frågor om examenstillstånd för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan bedöms inte ha bäring på enskilda utbildningsanordnarens tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen. När det däremot gäller sådana examina som avses i bilagorna till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan bedöms att regeringen fortsatt bör besluta om tillstånd att utfärda sådana examina för enskilda utbildningsanordnare. Detta står också i överensstämmelse med att det är regeringen som beslutar om examenstillstånd för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Det bör dock fortsatt övervägas om det skulle vara möjligt för Universitetskanslersämbetet att besluta om examenstillstånd även för de båda nämnda statliga lärosätena och enskilda utbildningsanordnare i fråga om de nu aktuella examina.

Om Universitetskanslersämbetet fattar beslut om tillstånd att utfärda sådana examina som regleras i examensordningen i högskoleförordningen för enskilda utbildningsanordnare och återkallelse av sådana examenstillstånd, är det naturligt att myndigheten också fattar andra beslut som enligt examenstillståndslagen i dag beslutas av regeringen. Om en enskild utbildningsanordnare utan tillstånd utfärdar examina som avses i högskoleförordningen, bör det alltså vara Universitetskanslersämbetet som enligt 8 § examenstillståndslagen får förelägga en enskild utbildningsanordnare – med eller utan vite – att upphöra med det. Frågor om utdömmande av viten prövas då enligt lagen (1985:206) om viten av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet (6 §). Det bör också vara Universitetskanslersämbetet som enligt 9 § examenstillståndslagen får medge undantag från krav på

---

<sup>184</sup> Prop. 1992/93:1 s. 37.

<sup>185</sup> Prop. 1994/95:165 s. 22.

<sup>186</sup> Prop. 2000/01, utg.omr. 16, s. 27.

<sup>187</sup> Prop. 2006/07:64 s. 19 och 20.

tillstånd under en tid av högst fem år, om regeringen meddelar föreskrifter om examina som vid den tidpunkten inte är reglerade i sådana föreskrifter. Att Universitetskanslersämbetet fattar beslut av nu aktuellt slag bedöms inte heller vara betungande för myndigheten, eftersom det bedöms som ytterst sällsynt att sådana beslut behöver fattas.

Om ett beslut fattas om att en viss examen inte längre får utfärdas vid ett universitet eller en högskola, får lärosätet utfärda examen för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid det lärosätet före beslutet. Detta gäller dock bara om utbildningen omfattar ett program, en kurs eller en del av en utbildning på forskarnivå som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser. Detta regleras i 1 kap. 14 § tredje stycket högskolelagen. Som har framgått av avsnittet 5.4 finns det inte någon motsvarande reglering i examenstillståndslagen, och enligt förarbetsuttalanden får det ligga på regeringen att beakta studenternas intresse av att kunna slutföra en utbildning med en examen.<sup>188</sup> Om Universitetskanslersämbetet fattar beslut om återkallelse av examenstillstånd enligt examenstillståndslagen, bör motsvarande bestämmelser som finns i 1 kap. 14 § tredje stycket föras in i examenstillståndslagen.

Frågan bör också ställas om det skulle uppstå någon skillnad i statusen för de enskilda utbildningsanordnarna, om beslut om tillstånd att utfärda examina lämnas av Universitetskanslersämbetet i stället för regeringen. Ett beslut om tillstånd att utfärda examina kan ju som tidigare har sagts ses som ett slags erkännande av det allmänna. Att enskilda utbildningsanordnare skulle få en lägre status till följd av att Universitetskanslersämbetet fattar beslut om examenstillstånd bedöms dock inte finnas fog för.

Om Universitetskanslersämbetet fattar beslut i frågor om examenstillstånd för även enskilda utbildningsanordnare, är det självklart att Universitetskanslersämbetet förhåller sig till vad som regleras i grundlag, examenstillståndslagen och andra författningar. Om exempelvis frågor om överlåtelse av förvaltningsuppgift till utländska organ aktualiseras, kan ett tillstånd att utfärda en examen inte lämnas enligt examenstillståndslagen. I stället måste ett lagstiftningsärende initieras såsom i fallet med Internationella sjöfartsorganisationen som har redovisats i avsnittet 9.2. Universitetskanslersämbetet måste förstås också ta ställning till om det är en enskild fysisk eller juridisk person som ansöker om examenstillstånd.

Sammanfattningsvis bedöms med beaktande av det redovisade att det finns skäl att låta Universitetskanslersämbetet, som ansvarar för det nationella kvalitetssäkringssystemet, besluta om tillstånd att utfärda examina och återkallelse av sådana tillstånd enligt examenstillståndslagen i stället för regeringen. Det avser sådana examina som regeringen meddelat föreskrifter om i examensordningen, bilaga 2 till högskoleförordningen. Universitetskanslersämbetet har också uttryckt en positiv inställning till detta. Universitetskanslersämbetet bör då inte pekats ut direkt i examenstillståndslagen. I stället bör det anges att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar i olika frågor om examenstillstånd och ett utpekande av Universitetskanslersämbetet bör ske genom bestämmelser i förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Frågan om beslut i examenstillståndsfrågor bör beslutas av Universitetskanslersämbetet i stället för regeringen bedöms dock behöva utredas och analyseras närmare samt förankras, som detta uppdrag inte medger. I detta ingår också att utreda vad som bör gälla för sådana examina som avses i bilagorna till förordningen för Sveriges Lantbruksuniversitet och förordningen för Förvarshögskolan. Det väcks också frågor om överklagande och vilka konsekvenser ett beslutsfattande av Universitetskanslersämbetet får för de avtal som regeringen har ingått med enbart vissa enskilda utbildningsanordnare. Även andra konsekvenser måste analyseras, såsom kostnadskonsekvenser. Det lämnas därför inte något skarpt förslag om att Universitetskanslersämbetet ska besluta i frågor om examenstillstånd enligt examens-

---

<sup>188</sup> Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 59.

tillståndslagen. De bedömningar som görs i nu aktuell del kan dock utgöra en grund för fortsatta överväganden och diskussioner.

## 10 Finns det behov av att reformera Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för prövning av frågor om examenstillstånd?

Som redovisats under kapitel 6 är det nationella kvalitetssäkringssystemet ett sammanhållet system inte bara avseende de fyra ingående komponenterna eller granskningarna – dvs. granskning av lärosätens kvalitetssäkringsarbete, utbildningsutvärdering, tematisk utvärdering och examenstillståndsprovning – utan också sammanhållet oavsett om det är ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen eller är en enskild utbildningsanordnare som har eller prövas för tillstånd att utfärda examen enligt examenstillståndslagen. Denna del av rapporten syftar till att lyfta frågor som kan föras inom högskolesektorn, mellan högskolesektorn och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) men också på sikt mellan högskolesektorn och politiken och med samhället i stort. Tidpunkten för sådana diskussioner förefaller vara väl vald mot bakgrund av det metodutvecklingsarbete som pågår inom UKÄ som syftar till att en reviderad metod för kvalitetssäkring ska kunna implementeras 2023.

I de bedömningar som görs i avsnitten nedan används fortsatt begreppen bedömningsområden och bedömningsgrunder även om det metodutvecklingsarbete som pågår inom UKÄ kan komma att leda till att andra begrepp används inom det nationella kvalitetssäkringssystemet fr.o.m. 2023.

I det följande är det enbart den delen av det nationella kvalitetssäkringssystemet som omfattar examenstillståndsprovningar som kommer att behandlas i form av bedömningar och med formuleringen i utredningsuppdraget som utgångspunkt: *behovet av reformering av Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för examenstillstånd när det gäller kvalitetsaspekter för prövning av frågor om examenstillstånd kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö.*

### 10.1 Revidering av bedömningsområden och bedömningsgrunder

**Bedömning:** UKÄ bör i sitt arbete med att utveckla metoder för nationell kvalitetssäkring av högre utbildning utreda behovet av att precisera eller införa ett nytt bedömningsområde eller nya bedömningsgrunder som tar sikte på kvaliteten i utbildningen kopplat till en god akademisk miljö.

I UKÄ:s rapport Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning – Redovisning av ett regeringsuppdrag (Rapport 2016:15, UKÄ) redovisas arbetet med att vidareutveckla och implementera ett nytt nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Det framgår redan av rapportens förord att arbetet med att utveckla metoder för nationell kvalitetssäkring av högre utbildning inte avslutas med avrapporteringen till regeringen. Mot bakgrund av det fortsatta utvecklingsarbetet genom pilotstudier och workshops skrivs vidare i förordet att inga aspekter eller bedömningsgrunder för granskningarna slås fast i redovisningen till regeringen; dessa kommer i stället att redovisas i kommande vägledningar och stöddokument. I avsnittet 7.2 om processen för prövning av ansökningar om tillstånd att utfärda examina har en del av de vägledningarna varit av betydelse för detta uppdrag redovisats.

Ett omfattande arbete såväl internt på UKÄ som externt med olika avnämare ligger bakom de vägledningarna för de olika komponenterna av det nationella kvalitetssäkringssystemet som tillsammans med de sex bedömningsområdena utgör det nationella kvalitetssäkringssystemet. Det förefaller också vara ett system som i dagsläget är avpassat för etablerade statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd.

I avsnittet 9.3 har det bedömts att alla de kvalitetskrav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns i förordning är tillräckligt högt ställda. I UKÄ:s arbete med att utveckla

metoder för nationell kvalitetssäkring av högre utbildning är det därför angeläget att en bedömning görs huruvida alla de kvalitetskrav som ställs på utbildning i författning också återspeglas i de bedömningsområden och bedömningsgrunder som UKÄ tillämpar vid prövning av frågor om examenstillstånd. För att få tillstånd att utfärda examina för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare måste dessa krav vara uppfyllda.

Flera frågor väcks om behovet av reformering av UKÄ:s bedömningsområden och bedömningsgrunder när det gäller kvalitetsaspekter för prövning av frågor om examenstillstånd kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö. Som har framgått av avsnittet 9.3 måste de kvalitetskrav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen anses vara kännetecknande för vad som utgör en god akademisk miljö, liksom de särskilda kraven som finns i förordning som också innefattar krav på kvalitet och som har bäring på den akademiska miljön. Alla de kvalitetskrav, som också kan anses vara kännetecknande för en god akademisk miljö med nära koppling till forskning, måste ingå i bedömningsområdena eller bedömningsgrunderna i det nationella kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning.

UKÄ:s bör därför i sitt arbete med att utveckla metoder för nationell kvalitetssäkring av högre utbildning utreda behovet av att precisera eller införa ett nytt bedömningsområde eller nya bedömningsgrunder som tar sikte på kvaliteten i utbildningen kopplat till en god akademisk miljö. Som också har redovisats i avsnittet 9.3 kan det konstaterats att i de bedömningsgrunder som UKÄ tillämpar ingår att bedöma om det finns en för utbildningen relevant vetenskaplig eller konstnärlig och professionsinriktad miljö och att verksamheten bedrivs så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning enligt vad som har redovisats i avsnittet 7.2. I ett av de bedömningsområden som myndigheten tillämpar ingår också ”förutsättningar” som avser bl.a. utveckling av förutsättningar för utbildningens genomförande och för studenternas och doktorandernas lärande, se avsnittet 6.2. Dessutom bestod de kriterier som låg till grund för dåvarande Kanslersämbetets bedömningar av bl.a. kritisk och kreativ miljö som har redovisats i avsnittet 4.2.

I denna rapport bedöms också att UKÄ först bör pröva om det finns grundläggande förutsättningar för en enskild utbildningsanordnare att genomföra utbildning av hög kvalitet innan en bedömargrupp prövar frågor om examenstillstånd i övrigt. Detta behandlas i avsnittet 10.3.

Vidare har det i högskolelagen nyligen införts bestämmelser om den samlade internationella verksamheten (1 kap. 5 § tredje stycket), det livslånga lärandet (1 kap. 5 § femte stycket) och den akademiska friheten (1 kap. 6 § första stycket), och bestämmelsen om samverkan i lagen har fått en ny lydelse (1 kap. 2 § andra stycket). Detta har redovisats i avsnittet 5.2. De nämnda bestämmelserna måste återspeglas i de bedömningsområden och bedömningsgrunder som ingår i det nationella kvalitetssäkringsarbetet. Enligt förarbetena är bestämmelserna även tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen.

I de följande avsnitten behandlas frågor om den akademiska friheten och om samverkan kopplat till UKÄ:s kvalitetssäkringssystem.

När det gäller de nya bestämmelserna om den internationella verksamheten och det livslånga lärandet i högskolelagen bedöms att dessa måste utredas ytterligare inom ramen för det metodutvecklingsarbete som pågår inom UKÄ. I denna rapport lämnas därför inga förslag på nya bedömningsgrunder som avser bestämmelserna om den internationella verksamheten och det livslånga lärandet.

### 10.1.1 Akademisk frihet – ny bedömningsgrund

**Bedömning:** I UKÄ:s metodutvecklingsarbete som har påbörjats under 2021 och som syftar till att en reviderad metod för kvalitetssäkring ska kunna implementeras 2023 bör bestämmelsen i högskolelagen om den akademiska friheten utgöra en ny bedömningsgrund i det nationella kvalitetssäkringssystemet.

I avsnittet 5.2 har såväl den nyligen införda bestämmelsen i högskolelagen om den akademiska friheten (1 kap. 6 § första stycket) som förarbetena till den bestämmelsen redovisats. Enligt bestämmelsen ska i högskolorna som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. I förarbetena anges att den akademiska friheten slås fast i högskolelagens inledande del som en grundval för högskolornas kvalitet och verksamhet. Det understryks vidare att den akademiska friheten är ett viktigt kärnvärde i högskolans verksamhet och en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig och konstnärlig grund.

Av förarbetena framgår också att bestämmelsen är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examen enligt examenstillståndslagen, genom att även dessa utbildningsanordnare ska bedriva utbildningen så att den uppfyller de krav som uppställs i 1 kap. högskolelagen (2 § första stycket examenstillståndslagen).

Eftersom bestämmelsen om den akademiska friheten är en grundval för högskolornas kvalitet och verksamhet måste detta komma till uttryck som en ny bedömningsgrund i det nationella kvalitetssäkringssystemet.

### 10.1.2 Arbetsliv och samverkan

**Bedömning:** Den nyligen ändrade bestämmelsen i 1 kap. 2 § högskolelagen om samverkan är mer omfattande än tidigare lydelse. Bedömningsområdet Arbetsliv och samverkan bör därför revideras så att bedömningsgrunderna möter de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen.

I Vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen – Allmänna utgångspunkter och riktlinjer (UKÄ, 2018) ges en övergripande beskrivning av processen för tillståndsprövning. I vägledningen finns det fyra bilagor som avser ansökningar om tillstånd att utfärda examina beroende på vilket examenstillstånd som avses. Exempel på en av dessa bilagor, bilaga 1 Generell och konstnärlig högskoleexamen, kandidatexamen och magisterexamen (UKÄ, 2018) har redovisats i avsnittet 7.2. Oavsett om en ansökan avser ett tillstånd att utfärda examen på grundnivå, på avancerad nivå eller på forskarnivå ingår bedömningsområdet Arbetsliv och samverkan.

Arbetsliv och samverkan regleras sedan tidigare i högskolelagen och av UKÄ:s vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen (2021) framgår inledningsvis: ”Arbetsliv och samverkan regleras också i högskolelagen. Exempelvis ska utbildning på grundnivå utveckla studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet (1 kap. 8 §)”.

I bilaga 1 Generell och konstnärlig högskoleexamen, kandidatexamen och magisterexamen (UKÄ, 2018), som innehåller bedömningsområdet Arbetsliv och samverkan, ingår nedanstående två bedömningsgrunder som ska granskas vid examenstillståndsprövning:

- Utbildningen är användbar och förbereder studenterna för ett föränderligt arbetsliv.
- Relevant samverkan sker med det omgivande samhället.

Som redovisats i avsnittet 5.2. har bestämmelsen om samverkan i 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen fått en ny lydelse och har blivit mer omfattande än tidigare. Bestämmelsen innebär att högskolorna dels ska samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte, dels ska verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. De bedömningsgrunder som ingår under Arbetsliv och samverkan speglar inte fullt ut högskolelagens bestämmelse om samverkan.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår också, som har redovisats, att den även är tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examen enligt examenstillståndslagen, genom att även dessa utbildningsanordnare ska bedriva utbildningen så att den uppfyller de krav som uppställs i 1 kap. högskolelagen (2 § första stycket examenstillståndslagen).

## 10.2 Särskild vägledning

**Bedömning:** För att tydliggöra vilka krav som ställs för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina bör UKÄ ta fram en särskild vägledning för sådana utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

I det nationella kvalitetssäkringssystemet ingår som har beskrivits i kapitel 6 examenstillståndsprovning som en av fyra komponenter. UKÄ ser systemet som en helhet och därmed görs ingen åtskillnad mellan statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare när det gäller det nationella kvalitetssäkringssystemet. Det kan finnas goda skäl till det, särskilt för de enskilda utbildningsanordnare som är etablerade och redan har ett eller flera examenstillstånd. I propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) som låg till grund för examenstillståndslagen anförs att ”rätten att utfärda akademiska examina” gäller alla enskilda rättssubjekt men har ”endast intresse för dem som arbetar med utbildning på akademisk nivå.” (s. 76). Över tid har detta förändrats och det finns exempel på enskilda utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd trots att verksamheten i övrigt inte bedriver utbildning på akademisk nivå.

Sverige har dessutom till skillnad från t.ex. Norge olika lagstiftningar för examenstillståndsprovningar. För statliga lärosäten i Sverige regleras detta i högskolelagen och för enskilda utbildningsanordnare i examenstillståndslagen. Eftersom UKÄ ser på det nationella kvalitetssäkringssystemet som en helhet finns det inte några särskilda vägledningar för enskilda utbildningsanordnare. För att tydliggöra vilka krav som ställs för att en enskild utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen bör UKÄ ta fram en särskild vägledning för sådana utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd. I vägledningen bör det också framgå att den enskilda utbildningsanordnarens grundläggande förutsättningar för att genomföra utbildning av hög kvalitet bedöms i särskild ordning enligt vad som redovisas i avsnittet nedan.

## 10.3 En form av prekvalificering

**Bedömning:** När UKÄ bedömer en ansökan om tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen bör en provning först göras om den enskilda utbildningsanordnaren har rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet likt de prekvalificeringssystem som gäller i vissa andra länder. Därefter bör en bedömaregrupp pröva om de övriga kraven för examenstillstånd är uppfyllda.

Av förarbetena till högskolelagen framgår att utbildningen ska ha en hög kvalitet utöver att utbildningen bl.a. ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet (1 kap. 4 § högskolelagen) och att i begreppet kvalitet ingår t.ex. sådana faktorer som lärarnas kompetens, utrustning och andra faciliteter, t.ex. ett gott bibliotek, se också avsnitten 5.2 och 9.3. Dessa faktorer bedöms i dag under bedömningsområdet Förutsättningar. Av förarbetena följer också att det givetvis måste prövas att det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för den enskilda utbildningsanordnaren

att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet (prop. 1992/93:169 s. 80). En bedömning av de ekonomiska förutsättningarna görs enligt UKÄ inte i dag.

De tre länder vars kvalitetssäkringssystem har beskrivits under avsnitten 8.3–8.5 har någon form av prekvalificering. De prekvalificeringssystem som finns i Nederländerna och i Norge kan tjäna som inspiration för att utveckla en svensk ordning som liknar dessa system. Nederländerna och Norge har prekvalificering som en komponent i sina kvalitetssäkringssystem för antingen nya utbildningar eller för ännu inte erkända utbildningsanordnare. I Nederländerna görs utvärderingen av ett särskilt nationellt utbildningsorgan, (Inspectie van het Onderwijs; Dutch Inspectorate of Education) medan det i Norge görs av NOKUT, den norska kvalitetsmyndigheten. Prekvalificeringen omfattar bl.a. finansiell och organisatorisk stabilitet på kort och på lång sikt. Först efter att denna del är godkänd tillsätts en bedömargrupp. Det danska prekvalificeringssystemet har ett annat syfte, se avsnittet 8.3.

I Sverige skulle en bedömning av om en enskild utbildningsanordnare har de grundläggande förutsättningarna att genomföra utbildning som avses omfattas av ett examenstillstånd kunna genomföras av UKÄ på motsvarande sätt som görs av NOKUT i Norge inom ramen för en prekvalificering. Det innebär att när regeringen remitterar en ansökan om tillstånd att utfärda examina bör UKÄ först göra en bedömning av om den enskilda utbildningsanordnaren har rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet enligt vad som anges i förarbetena till examenstillståndslagen. Först därefter bör en bedömargrupp pröva de övriga krav som ska vara uppfyllda för att få tillstånd att utfärda examina. Med en sådan ordning sätts fokus på de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna som bör provas av personer som besitter särskild kompetens inom dessa områden. Som har framgått av avsnittet 9.3 måste i detta anses ligga att det bör finnas en långsiktighet i verksamheten som gör det möjligt att bedriva utbildning av hög kvalitet i en god akademisk miljö och att studenterna därmed garanteras utbildning över tid som når upp till de högt ställda kvalitetskraven.

Eftersom kravet på att utbildningen ska ha hög kvalitet regleras i högskolelagen och att i detta ligger enligt förarbetsuttalanden att det bl.a. ska finnas rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för utbildningsanordnare att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet bedöms att det är möjligt för UKÄ att dela upp prövningen av frågor om examenstillstånd enligt vad som har presenterats ovan. Detta förutsätter förstas att alla enskilda utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd ska, liksom i dag, bli föremål för en sådan bedömning. I sakens natur ligger att detta kan skilja sig åt beroende på om det är en utbildningsanordnare som tidigare har fått tillstånd att utfärda examina eller om det handlar om en utbildningsanordnare som tidigare inte har ansökt om examenstillstånd.

Kriterier för att bedöma finansiell och organisatorisk stabilitet bör tas fram av UKÄ. De bedömningsgrunder som ingår under rubriken Resurser inom bedömningsområdet Förutsättningar bör därför utvidgas, se avsnittet 7.2, för att täcka in finansiell stabilitet. I dag ingår inte bedömningsområdet Styrning och organisation som en komponent vid examenstillståndsprövningar. Inom ramen för en ordning likt ett prekvalificeringssystem behöver andra bedömningsgrunder tas fram än de som finns inom bedömningsområdet Styrning och organisation, se avsnittet 6.2, eftersom det bedömningsområdet i dag främst avser ett lärosätes arbete med kvalitetsfrågor. De kriterier som avses bör ta fasta på ekonomisk och organisatorisk stabilitet i enlighet med vad som anges i förarbetena, dvs. att det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för den enskilda utbildningsanordnaren att genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. Vid ett framtagande av kriterier måste det också beaktas att en ansökan om tillstånd att utfärda examina kan vara förenad med en ansökan om statsbidrag.

## 10.4 Kraven i högskolelagen och anslutande förordningar samlas

**Bedömning:** UKÄ bör ta fram en samlad uppställning över dels de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns om tillstånd att utfärda examina i högskoleförordningen, dels de bedömningsgrunder som tillämpas vid prövning av examenstillstånd och dels hur dessa bedömningsgrunder förhåller sig till kraven i författning.

Bedömargrupperna består av sakkunniga som alltid ska arbeta inom högskolesektorn, studenter/doktorander och arbetslivsföreträdare. Alla sakkunniga ska kunna bedöma utifrån ett student- eller doktorandperspektiv, arbetslivsperspektiv och jämställdhetsperspektiv. Ordföranden i bedömargruppen är alltid en sakkunnig eftersom uppgiften kräver god kännedom om högskolan. Bedömargruppernas sammansättning och ansvar har redovisats i avsnittet 6.3.

De sakkunniga är valda för att de besitter ämneskunskaper för aktuellt område och har goda insikter i relationerna mellan utbildning och forskning samt hur undervisning bedrivs vid lärosäten som i dag har tillstånd att utfärda aktuell examen. Det måste också förutsättas att de sakkunniga också kan bedöma de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för den examen som tillståndet avser som inkluderar de krav som ställs i examensbeskrivningarna.

En fullständig redogörelse över vilka mål och krav som uppställs på utbildning enligt 1 kap. högskolelagen och därmed vilka krav som gäller för enskilda utbildningsanordnares examenstillstånd enligt examenstillståndslagen har lämnats i avsnittet 5.2. Där redovisas också vissa bestämmelser i högskoleförordningen om tillstånd att utfärda examina.

För att ett tillstånd ska beviljas eller tillstyrkas måste samtliga bedömningsområden vara godkända. Det är bedömargruppen som gör den sammanvägda bedömningen av respektive bedömningsområde. För att underlätta bedömargruppens arbete och för att minimera risken att ett bedömningsområde blir godkänt i den sammanvägda bedömningen trots att en bedömningsgrund som återspeglar ett författningsreglerat krav bedömts som inte tillfredsställande bör UKÄ samla de författningsreglerade kraven enligt vad som anges nedan.

Den samlade uppställningen bör innehålla

- de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns om tillstånd att utfärda examina i högskoleförordningen,
- de bedömningsgrunder som tillämpas vid prövning av examenstillstånd,
- hur bedömningsgrunderna förhåller sig till de författningsreglerade kraven, och
- vilka krav och bestämmelser som är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

En samlad uppställning kan uppdateras när nya krav i lag eller förordning tillkommer som berör examenstillstånd för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

## 11 Främjandet av svensk högre utbildning

**Bedömning:** En mångfald av enskilda utbildningsanordnare kan berika en stor statlig sektor som högskolan utgör. Den autonomidiskussion som nu förs såväl inom som utanför universitets- och högskolesektorn bör även omfatta frågan om det övergripande syftet som låg till grund för 1993 års universitets- och högskolereform fortsatt är aktuellt.

Enligt utredningsuppdraget ska en bedömning göras ”om den utveckling av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och som kan ske” främjar svensk högre utbildning. I det följande ges en kort tillbakablick i syfte att ge några reflektioner kring vad som har skett och som kan anses ha främjat svensk högre utbildning.

Vid bedömningen av vad som kan anses ha främjat eller påverkat svensk högre utbildning kan det vara av vikt att ta utgångspunkt i vad syftet var med att enskilda utbildningsanordnare skulle få tillstånd att utfärda examina som regeringen har meddelat föreskrifter om och hur det kom till uttryck i de propositioner som lade grunden till 1993 års universitets- och högskolereform och om dessa syften fortfarande kan anses gälla. I utgångspunkten inbegrips också det regelverk som samtidigt infördes och som avsåg relationerna mellan staten och enskilda utbildningsanordnare genom examenstillståndslagen.

I propositionen Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) var den bärande tanken att det finns ett behov av mångfald i högskolesystemet. Ansvarigt statsråd anförde att statligt huvudmannaskap i myndighetsform är bara en av möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor. Statsrådet gav vidare uttryck för att det behövdes alternativ till det statliga huvudmannaskapet ”om mångfald och konstruktiv konkurrens skall befordras” samtidigt som statliga universitet och högskolor ska ges en ökad frihet för att ge incitament till utveckling och ökad kvalitet (s. 24). I propositionen slogs vidare fast att i ett fritt system är det nödvändigt med etableringsfrihet enligt klara regler: ”Det är en förutsättning för att nytänkande och privata initiativ skall kunna tas till vara och utvecklas till en pådrivande kraft i förändringsprocessen” (s. 23).

Syftet med att dels reglera relationerna mellan staten och fristående lärosäten, dels icke-statligt huvudmannaskap för vissa lärosäten var att få till stånd mångfald och konstruktiv konkurrens. Det var också skälet enligt propositionen (prop. 1992/93:231 s. 20) till att inte både Chalmers tekniska högskola och Kungl. Tekniska högskolan kunde få icke-statligt huvudmannaskap eftersom två lärosäten med liknande profil borde ha olika huvudmän för att få till stånd den konkurrens som efterfrågades bl.a. genom att verksamheterna som bedrivs av olika huvudmän skulle kunna jämföras med varandra.

Den lagreglering om ”rätten att utfärda akademiska examina” som föreslogs i propositionen Om högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169) skulle gälla alla enskilda rättssubjekt men skulle ha ”endast intresse för dem som arbetar med utbildning på akademisk nivå” (s. 76). För att få utfärda de examina som regeringen genom föreskrifter fattar beslut om som avser de offentliga (statliga) högskolorna måste det enligt propositionen krävas av andra utbildningsanordnare att utbildningen håller en viss kvalitet. Den lagstiftning som föreslogs i propositionen skulle ses ”som ett bidrag till att få konkurrens på god kvalitativ nivå” (s. 79).

Av propositionen Om högskolor i stiftelseform – mångfald för kvalitet (prop. 1992/93:231) framgår att Sverige var unikt när det gäller statens dominans inom universitets- och högskoleväsendet jämfört med det normala i andra länder där andra huvudmän kompletterade de statliga lärosätena. I propositionen finns redovisat bl.a. att både Stockholms högskola och Göteborgs högskola vid sin tillkomst var fristående från staten. De finansierades med donationer och bidrag från respektive kommun och fick senare även bidrag från staten. I propositionen slogs fast att: ”Högskolorna i Stockholm och Göteborg bidrog utan tvivel till en vitalisering av Sveriges akademiska liv. Stockholms högskola fick år 1884

Sveriges första kvinnliga professor, då man kallade Sonja Kowalewski till professor i matematik.” Anledningen till att de båda högskolorna senare förstatligades, Göteborg 1954 och Stockholm 1960, var att staten hade blivit en allt viktigare finansiär och ville i kraft av det ”ha ett mera totalt inflytande över högskolornas verksamhet” (s. 10).

1993 års universitets- och högskolereform var en frihetsreform inriktad på utbildningens frihet där reglering av allmänna utbildningslinjer ersattes med en examensordning. I fokus var bl.a. studenternas rätt att fritt välja vad de vill läsa och lärosätenas frihet att utforma utbildningen för att nå de av riksdagen och regeringen fastställda målen. Organisatorisk mångfald var en bärande tanke i reformen och 15 år senare angavs på nytt i propositionen En akademi i tiden (prop. 2009/10:149) att statligt huvudmannaskap i myndighetsform är en av flera möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor (s. 20). Visserligen gick regeringen inte vidare med förslagen i Självständiga lärosäten (SOU 2008:104), dvs. att statliga universitet och högskolor skulle ges en ny offentlighetslig organisationsform något som den tidens remissopinion – inte minst större delen av högskolesektorn – inte bejakade. Möjligen kom förslagen vid en tidpunkt när 2008 års finanskris stod för dörren och att det påverkade många remissinstanser att inte bejaka förslagen om att införa en ny verksamhetsform för universitet och högskolor.

Att nya enskilda utbildningsanordnare ges tillstånd att utfärda examina bedöms i grunden vara positivt. Detta förutsätter naturligtvis att de högt ställda kvalitetskraven ska vara uppfyllda och att kvalitets-säkringssystemet är utformat så att de som inte når upp till de krav på utbildning som anges i såväl lag som förordning inte ges tillstånd att utfärda examina eller går miste om ett tillstånd. Detsamma måste också gälla för statliga universitet och högskolor. Konkurrens på lika villkor för både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare samt samverkan dem emellan och med det omgivande samhället kan främja och berika utvecklingen av den högre utbildningen som bidrar till ökad kvalitet. Detta får också positiva effekter för studenterna som ska erbjudas utbildning av hög kvalitet och bli attraktiva på arbetsmarknaden både nationellt och internationellt. All den kunskap och kompetens som finns hos olika utbildningsanordnare, såväl statliga som enskilda, kommer också samhället till nytta.

Vanligen går det inte att förutspå vilka förändringar som på sikt berikar och utvecklar en sektor. Inte heller hur eller var de genomförs. Bedömningen är därför att olika verksamhetsformer och en mångfald av enskilda utbildningsanordnare kan berika en stor statlig sektor som högskolan utgör. Den autonomidiskussion som nu förs såväl inom som utanför universitets- och högskolesektorn bör även omfatta frågan om det övergripande syftet som låg till grund för 1993 års universitets- och högskolereform fortsatt är aktuellt.

## 12 Konsekvenser

### 12.1 Kravet på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas

#### *Allmänt om förslaget*

Förslaget i denna rapport, som har behandlats i avsnittet 9.3, innebär att det också ställs krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas för att enskilda utbildningsanordnare ska få examenstillstånd. Ett uttryckligt krav om detta föreslås föras in i examenstillståndslagen. Detta motsvarar vad som i tidigare sammanhang har beskrivits som ett ”nationellt intresse” av att examenstillstånd utvidgas, dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen.

Ett krav på att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas gäller enligt 1 kap. 13 § 2 högskolelagen för universitet och högskolor.

Förslaget syftar till att lika villkor ska uppställas i lag för att få tillstånd att utfärda examina för såväl enskilda utbildningsanordnare som statliga lärosäten.

#### *Konsekvenser för staten*

Lagstiftaren har gett uttryck för att de krav på utbildning som ställs i examenstillståndslagen innebär bl.a. att en förutsättning för tillstånd att utfärda examina är att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Detta innebär alltså att kravet redan i dag anses gälla för enskilda utbildningsanordnarens examenstillstånd. Till detta kommer också att när Universitetskanslersämbetet bedömer ansökningar om tillstånd att utfärda examina för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare ingår enligt en av de bedömningsgrunder som myndigheten tillämpar att pröva om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Med beaktande av detta bedöms att förslaget varken får ekonomiska eller andra konsekvenser för Universitetskanslersämbetet.

Förslaget bedöms inte heller få konsekvenser för regeringens prövning av tillstånd att utfärda examina enligt examenstillståndslagen, eftersom en prövning av om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas ingår i Universitetskanslersämbetets bedömning av en ansökan om examenstillstånd. I detta ligger att det förutsätts att regeringen inhämtar yttranden från Universitetskanslersämbetet i bl.a. nu aktuell fråga enligt vad som följer av regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden. Det bedöms också att förslaget inte får konsekvenser för statliga lärosäten, se också nedan.

#### *Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare samt för andra företag och enskilda*

Eftersom det redan i dag görs en prövning av om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas och att detta anses vara ett krav på utbildningen enligt examenstillståndslagen, får förslaget om en uttrycklig bestämmelse i lagen inte några konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare. Detta bedöms inte heller få några konsekvenser för företag i övrigt.

Vidare görs bedömningen att det föreslagna kravet inte kommer att påverka konkurrensförhållandena för enskilda utbildningsanordnare mer än vad som i dag råder och detta också i förhållande till statliga lärosäten.

Förslaget om att införa en uttrycklig bestämmelse om krav på allmänt intresse bedöms inte få några konsekvenser för studenterna.

#### *Övriga konsekvenser*

Förslaget bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män eller det kommunala självstyret. Förslaget bedöms också vara förenligt med EU-rätten.

## 12.2 Revidering av Universitetskanslersämbetets bedömningsgrunder samt särskild ordning för prövning av rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar, m.m.

### *Revidering av bedömningsgrunder*

Enligt vad som har presenterats i avsnittet 10.1 bör UKÄ i sitt arbete med att utveckla metoder för kvalitetssäkring av högre utbildning utreda behovet av att precisera eller införa ett nytt bedömningsområde eller nya bedömningsgrunder som tar sikte på kvaliteten i utbildningen kopplat till en god akademisk miljö.

I högskolelagen har det nyligen införts bestämmelser om den samlade internationella verksamheten, det livslånga lärandet och den akademiska friheten, och bestämmelsen om samverkan i lagen har fått en ny lydelse. Detta har redovisats i avsnittet 5.2. Bestämmelsen i högskolelagen om den akademiska friheten och den nya lydelsen av bestämmelsen om samverkan måste återspeglas i de bedömningsområden och bedömningsgrunder som ingår i det nationella kvalitetssäkringsarbetet. När det gäller de nya bestämmelserna om den internationella verksamheten och det livslånga lärandet i högskolelagen bedöms att dessa måste utredas ytterligare av Universitetskanslersämbetet.

Konsekvenserna för Universitetskanslersämbetet bedöms vara ringa eftersom det redan pågår ett arbete inom myndigheten som syftar till att en reviderad metod för kvalitetssäkring ska kunna implementeras 2023.

### *Särskild vägledning*

För att tydliggöra vilka krav som ställs för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna få tillstånd att utfärda examina bör Universitetskanslersämbetet ta fram en särskild vägledning för sådan utbildningsanordnare som ansöker om tillstånd att utfärda examina. Det får anses vara ett mindre merarbete för Universitetskanslersämbetet och kan därför rymmas inom myndighetens anslag. För enskilda utbildningsanordnare som ansöker om tillstånd att utfärda examina bör en särskild vägledning underlätta deras arbete med att ta fram och sammanställa en ansökan om tillstånd att utfärda examen.

### *En särskild ordning för prövning av rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar*

I avsnittet 10.3 har det bedömts att innan en bedömargrupp – som utses av Universitetskanslersämbetet – prövar frågor om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare, bör en prövning först göras om det finns rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att utbildningsanordnaren ska kunna genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. Det har också bedömts att denna prövning bör göras av personer som har särskild kompetens inom området. Kriterier för att bedöma finansiell och

organisatorisk stabilitet bör tas fram av Universitetskanslersämberet. Det merarbete som detta kan föranleda bedöms vara hanterbart för Universitetskanslersämberet inom ramen för de uppgifter som myndigheten har. Kostnaderna för detta bedöms också som marginella och bör finansieras inom ramen för de medel som tilldelas Universitetskanslersämberet.

I begreppet kvalitet enligt högskolelagen ingår enligt vad som följer av förarbetena till examens-tillståndslagen att ska finnas rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att utbildningsanordnaren ska kunna genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. Enligt Universitetskanslersämberet görs i dag ingen prövning av om det finns rimliga ekonomiska förutsättningar. Detta får därför konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnarna. Eftersom det inte handlar om något nytt krav utan anses ingå i de kvalitetskrav som anges i lag, som gäller även för statliga lärosäten, bedöms att de konsekvenser som kan uppstå för enskilda utbildningsanordnare är försvarbart och leder till ökad kvalitet.

När det gäller konsekvenser för studenter bedöms att en bedömning av de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna som bör prövas i särskild ordning av Universitetskanslersämberet, får positiva effekter för denna grupp. Den utbildning som studenterna deltar i och som omfattas av ett examens-tillstånd ges med en sådan prövning garantier för att utbildningen över tid kan anordnas med hög kvalitet.

#### *Samlad uppställning över de krav som ställs för att få tillstånd att utfärda examina*

Universitetskanslersämberet bör ta fram en samlad uppställning över dels de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som finns om tillstånd att utfärda examina i högskoleförordningen, dels de bedömningsgrunder som tillämpas vid prövning av examenstillstånd och dels hur dessa bedömningsgrunder förhåller sig till kraven i författning. En samlad uppställning kan uppdateras när nya krav i lag eller förordning tillkommer som berör examenstillstånd för såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare som ansöker om examenstillstånd.

En samlad uppställning bör underlätta arbetet för de bedömargrupper som Universitetskanslersämberet sätter samman för att bedöma ansökningar om tillstånd att utfärda examina. Konsekvenserna för Universitetskanslersämberet bedöms också som ringa.

#### *Konkurrensneutralitet*

Det nationella kvalitetssäkringssystemet ska vara utformat så att de högt ställda kvalitetskraven i 1 kap. högskolelagen ingår i prövningen av frågor om tillstånd att utfärda examina. Kvalitetssäkringssystemet är gemensamt för statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare. I begreppet kvalitet ingår som redovisats ovan att det ska finnas rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att utbildningsanordnaren ska kunna genomföra utbildningen med bibehållen kvalitet. Bedömningen om den särskilda ordningen som presenteras i avsnittet 10.3 gäller samtliga enskilda utbildningsanordnare även om omfattningen av bedömningen kan skilja sig åt beroende på om det är en utbildningsanordnare som tidigare har fått tillstånd att utfärda examina eller om det handlar om en utbildningsanordnare som tidigare inte har ansökt om examenstillstånd.

Som angetts tidigare är detta inte något nytt krav utan ingår i kvalitetskrav som anges i lag, som gäller även för statliga lärosäten. Det får därför antas att staten vid etablering av ett nytt statligt lärosäte ger rimliga ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att bedriva utbildning enligt kvalitetskraven i 1 kap. högskolelagen så att konkurrens på lika villkor uppnås för både statliga lärosäten och enskilda utbildningsanordnare.

## 13 Författningskommentar

### Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

**1 §** En enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) får endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen (1992:1434) meddelat föreskrifter om.

I paragrafen anges att en enskild utbildningsanordnare endast efter tillstånd får utfärda sådana examina som regeringen meddelat föreskrifter om.

Ändringen innebär att paragrafens *andra stycke* upphävs som i dag anger att tillstånd får lämnas endast om utbildningen uppfyller de krav som uppställs i 2 §. Detta regleras i stället i den inledande delen av 2 §.

**2 §** *Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om*

- 1. utbildningen vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolagen (1992:1434),*
- 2. utbildningen, för varje examen som tillståndet avser, uppfyller de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen, och*
- 3. det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.*

I paragrafen anges de krav som ska vara uppfyllda för att få tillstånd att utfärda examina som regeringen har meddelat föreskrifter om.

De krav på utbildningen som anges i *punkterna 1 och 2*, som gäller i dag, ges en annan redaktionell utformning.

Kravet i *punkten 3*, som är nytt, innebär att det i ett rikstäckande perspektiv ska finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. Detta motsvarar vad som tidigare har beskrivits som ett "nationellt intresse" av att examenstillståndet utvidgas, dvs. det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i hela landet och kan leda till en examen (prop. 2000/2001:1, utg.omr.16, s. 27).

Jämförbara bestämmelser om vad som krävs för att universitet och högskolor, som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen, ska kunna få tillstånd att utfärda examina finns i 1 kap. 13 § högskolelagen.

Paragrafen har behandlats i avsnittet 9.3.

**7 §** Ett tillstånd att utfärda examina får återkallas, om

1. de krav som ställs i 2 § 1 och 2 inte är uppfyllda,
2. sådana villkor som har ställts med stöd av 4 § inte iakttas, eller
3. utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter enligt 6 §.

Beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställning av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en sådan framställning görs ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse.

I paragrafen finns det bestämmelser om återkallelse av tillstånd att utfärda examina.

Paragrafens *första stycke* ges en ny redaktionell utformning.

Av *första punkten* i paragrafens första stycke framgår att ett tillstånd får återkallas om de krav som ställs i första punkten och andra punkten i 2 § inte är uppfyllda. Det avser de krav som ställs på utbildningen för att få tillstånd att utfärda examina. Detta gäller i dag och någon ändring i sak är inte avsedd.

Hänvisningen till första punkten och andra punkten i 2 § innebär att kravet i den tredje punkten i 2 §, dvs. att det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas, inte kan ligga till grund för ett beslut om återkallelse av ett tillstånd att utfärda examina. Detta motsvarar vad som gäller för statliga universitet och högskolor. När frågor avgörs om att Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan inte längre får utfärda en viss examen, får dock hänsyn också tas till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid dessa lärosäten (1 kap. 14 och 16 §§ högskolelagen).

I *andra punkten och tredje punkten* i paragrafens första stycke anges de ytterligare grunder som kan ligga till grund för att återkalla ett tillstånd att utfärda examina. Detta anges även i dag.

Paragrafens *andra stycke* är oförändrat.

Paragrafen har behandlats i avsnittet 9.3.

### **Ikraftträdande bestämmelser**

De nya bestämmelserna träder i kraft den .... och den nya bestämmelsen i 2 § 3 ska tillämpas i fråga om tillstånd att utfärda examina efter utgången av X månad eller Y år.

## Utredningsuppdrag: Examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare

### Behovet av utredning

Enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina får en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen (1992:1434) meddelat föreskrifter om. Sådana föreskrifter finns i examensordningen, bilaga 2, till högskoleförordningen (1993:100) och i bilagorna till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Tillstånd att utfärda examina till enskilda utbildningsanordnare lämnas av regeringen. Innan regeringen fattar beslut i tillståndsfrågor ska i regel ett yttrande inhämtas från Universitetskanslersämbetet för att få myndighetens bedömning av om utbildningen till den examen som ansökan avser uppfyller de krav som ställs på utbildningen. Utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivas så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen. Universitetskanslersämbetets bedömning är inte bindande för regeringen men i förarbetena till lagen om tillstånd att utfärda examina angavs att för att regeringen ska avvika från den då ansvariga myndighetens förslag bör den ha skäl av utomordentlig vikt (prop. 1992/93:169 s. 83). Vidare får ett tillstånd att utfärda examina återkallas, om de krav som uppställs på utbildningen inte är uppfyllda. Beslut om återkallelse av ett tillstånd fattas av regeringen efter framställning av Universitetskanslersämbetet. Innan en sådan framställning görs ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse.

Bland de utbildningsanordnare för vilka examenstillstånd har lämnats finns bl.a. huvudmännen för Röda Korsets högskola, Sophiahemmet Högskola, Stockholms musikpedagogiska institut, Stockholm enskilda högskola och Högskolan i Jönköping. Det är alltså i huvudsak etablerade enskilda utbildningsanordnare inom högskoleområdet som har ansökt om och fått tillstånd att utfärda examina. Det har också hänt att en utbildningsanordnare ansökt om examenstillstånd för utbildning som vid tidpunkten för ansökningen bedrevs inom en annan utbildningsform. Ett exempel är Carl Malmstens skola som ansökte om examenstillstånd för utbildning som bedrevs som en kompletterande utbildning. Efter bedömning av dåvarande Högskoleverket valde dock Carl Malmstens skolan att inleda en process som ledde till en integrering i Linköpings universitet. Vidare har Föreningen Brunnsviks folkhögskola fått tillstånd att utfärda konstnärlig högskoleexamen i musik med inriktning mot musikskapande efter tillstyrkning av Universitetskanslersämbetet. Enligt ett pressmeddelande från Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) är det den första folkhögskolan som har fått ett tillstånd att utfärda en examen.

En fråga i det här sammanhanget är om de bedömningsområden och bedömningsgrunder som tillämpas av Universitetskanslersämbetet vid sin prövning av frågor om examenstillstånd för de mera

tydligt etablerade utbildningsanordnarna på högskoleområdet även är tillämpliga för mindre och ämnesmässigt smalare utbildningsanordnare. Det blir särskilt komplicerat om utbildningsanordnare i huvudsak anordnar utbildning som tillhör en annan utbildningsform som i fallet Föreningen Brunnsviks folkhögskola.

Uttalanden från ministern för högre utbildning och forskning ger vid handen att det finns både en trend och ett önskemål att öppna upp högskolesektorn och använda denna väg för att främja breddad rekrytering. Särskilt betonas att konstnärliga högskoleutbildningar har stora svårigheter att bryta den sociala snedrekryteringen. Det väcker viktiga frågor. Kan mindre tydligt specialiserade utbildningsanordnare erbjuda en tillräckligt god akademisk miljö (vetenskaplig eller konstnärlig) med koppling till forskning? Behöver de bedömningsområden och bedömningsgrunder som tillämpas av Universitetskanslersämbetet även inbegripa krav på en större och bredare akademisk miljö för att säkerställa en hög kvalitet? Är den utveckling som kan skönjas med fler utbildningsanordnare bra för utvecklingen av Sverige som en stark kunskapsnation? Och vad betyder det för högskolesektorn som helhet om fler utbildningsanordnare som i huvudsak anordnar utbildning som tillhör en annan utbildningsform får tillstånd att utfärda examina?

#### Uppdraget

I uppdraget ingår att problematisera och belysa frågor om tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina mot bakgrund av det ovan redovisade. Detta inbegriper

- behovet av reformering av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina med beaktande av vilka krav som bör ställas för att en enskild utbildningsanordnare ska komma i fråga för examenstillstånd,
- behovet av reformering av Universitetskanslersämbetets bedömningsområden och bedömningsgrunder för examenstillstånd när det gäller kvalitetsaspekter för prövning av frågor om examenstillstånd kopplat till en tillräckligt god akademisk miljö,
- om den utveckling av examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har skett och kan ske enligt vad som beskrivits ovan främjar svensk högre utbildning, och
- om möjligt, en internationell utblick med jämförbara länder i fråga om utvecklingen av vilka utbildningsanordnare som får utfärda examina inom högre utbildning.

Uppdraget ska redovisas som en skriftlig rapport senast den 1 november 2021. Rapporten ska kunna främja en diskussion om dessa frågor i högskolesektorn, politiken och samhället i helhet.

## Lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

Ändrad t.o.m. SFS 2018:1351.

### Tillstånd att utfärd examina

**1 §** En enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning (enskild utbildningsanordnare) får endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen (1992:1434) meddelat föreskrifter om.

Tillstånd får lämnas endast om utbildningen uppfyller de krav som uppställs i 2 §. *Lag (2006:174)*.

**2 §** Utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (1992:1434).

För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. *Lag (2009:765)*.

**2 a §** En enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina får utfärda en gemensam examen i vilken en examen som tillståndet avser ingår. En sådan gemensam examen får den enskilda utbildningsanordnaren utfärda tillsammans med

1. ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434),
2. en annan enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina, eller
3. ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

Med gemensam examen avses examina som får utfärdas av de lärosäten som tillsammans har anordnat en utbildning som kan leda till dessa examina. Utbildningen ska ha anordnats inom ett utbildnings-samarbete mellan sådana lärosäten som avses i första stycket. *Lag (2009:696)*.

**2 b §** En enskild utbildningsanordnare enligt 2 a § får dock utfärda en gemensam examen bara om

1. den studerande har gått igenom utbildningen samt har uppfyllt kraven för examen vid den enskilda utbildningsanordnaren och vid minst ett annat lärosäte som ingår i utbildningssamarbetet,
2. varje lärosäte som utfärdar en examen, som ingår i den gemensamma examen, får utfärda den examen som lärosätet utfärdar,
3. ett universitets, en högskolas eller en annan enskild utbildningsanordnares examen, som ingår i den gemensamma examen, avser samma examen som den enskilda utbildningsanordnarens, och
4. ett utländskt lärosätes examen, som ingår i den gemensamma examen, är på motsvarande nivå som den enskilda utbildningsanordnarens. *Lag (2009:696)*.

3 § Har upphävts genom *lag (2006:174)*.

3 a § Har upphävts genom *lag (2010:702)*.

4 § Ett tillstånd att utfärda examina får förenas med villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnaren.

5 § Tillstånd att utfärda examina lämnas av regeringen. *Lag (2018:1351)*.

### **Uppföljning och utvärdering**

6 § En enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen. Utbildningsanordnaren är skyldig också att varje år upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan kvalitetsredovisning. *Lag (2018:1351)*.

### **Återkallelse av tillstånd**

7 § Ett tillstånd att utfärda examina får återkallas, om de krav som uppställs i 2 § inte är uppfyllda. Detsamma gäller om sådana villkor som har ställts upp med stöd av 4 § inte iaktas eller om utbildningsanordnaren i väsentlig utsträckning åsidosätter sina skyldigheter enligt 5 § [6 §].

Beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställning av den myndighet som regeringen bestämmer. Innan en sådan framställning görs ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse. *Lag (2012:489)*.

### **Utfärdande av examina utan tillstånd**

8 § Om en enskild utbildningsanordnare utan tillstånd utfärdar examina som avses i denna lag får regeringen förelägga utbildningsanordnaren att upphöra med det. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

9 § Om regeringen med stöd av högskolelagen (1992:1434) meddelar föreskrifter om examina som vid den tidpunkten inte är reglerade i sådana föreskrifter, får regeringen medge undantag från krav på tillstånd enligt denna lag under en tid av högst fem år.

### **Behandling av personuppgifter**

10 § Bestämmelserna i 13 och 14 §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina och som bedrivs med stöd av denna lag, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar. *Lag (2018:1351)*.

**11 §** Bestämmelserna i 13 och 14 §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Termer och uttryck i 13 och 14 §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning. *Lag (2018:1351)*.

**12 §** Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns även i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. *Lag (2018:1351)*.

**13 §** Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får med stöd av artikel 9.2 g i samma förordning behandlas av en enskild utbildningsanordnare

1. om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller

2. i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

För vissa enskilda utbildningsanordnare som jämställs med myndigheter finns det bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och om sökbegränsningar i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. *Lag (2018:1351)*.

**14 §** Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet om att avskilja en student från utbildning.

För enskilda utbildningsanordnare som är skyldiga att följa föreskrifter om arkiv finns det även bestämmelser om behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. *Lag (2018:1351)*.

---

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

*1993:792*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

2. Enskilda utbildningsanordnare som vid ikraftträdandet får statsbidrag till viss utbildning eller har viss utbildning ställd under statlig tillsyn och i denna utbildning utfärdar examina som omfattas av denna lag får även efter ikraftträdandet utfärda sådan examen för den som har påbörjat utbildningen före den 1 oktober 1993. Möjligheten kvarstår längst till utgången av juni 1999. Regeringen får dock, om det finns särskilda skäl, i ett enskilt fall medge att examen utfärdas även vid en senare tidpunkt.

3. I samband med ikraftträdandet av denna lag får regeringen, utan att ha inhämtat yttrande från Kanslersämbetet, lämna tillstånd att utfärda examina till

- a. Handelshögskolan i Stockholm för examina som avses i 2 och 3 §§,
- b. Ericastiftelsen för psykoterapeutexamen,
- c. Stiftelsen Stora Sköndal för socionomexamen.

---

*2006:174*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

2. De nya bestämmelserna skall tillämpas i fråga om tillstånd att utfärda examina efter utgången av juni 2007.

---

*2009:696*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 och tillämpas i fråga om utbildning som börjar efter utgången av juni 2010.

---

*2009:765*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

---

*2012:489*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

---

*2018:1351*

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

## Högskolelag (1992:1434)

Ändrad t.o.m. SFS 2021:317.

### 1 kap. Inledande bestämmelser

**1 §** I denna lag ges bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap.

Vad som i fortsättningen sägs om högskolor avser både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt. *Lag (2012:910)*.

**2 §** Staten ska som huvudman anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Vad som i fortsättningen sägs om forskning avser även konstnärlig forskning, om inte något annat anges särskilt. *Lag (2021:317)*.

**3 §** Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

**3 a §** I högskolornas verksamhet ska vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas.

I lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning finns bestämmelser om forskares och forskningshuvudmäns ansvar för att forskning utförs i enlighet med god forskningssed och om att en särskild nämnd ska pröva frågor om oredlighet i forskning. *Lag (2019:505)*.

**4 §** Verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen.

De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. *Lag (2013:119)*.

**4 a §** Studenterna skall ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid högskolorna.

Högskolorna skall verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen. *Lag (2000:260)*.

**5 §** Högskolorna ska i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.

I högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till sådan hållbar utveckling som avses i första stycket.

Högskolorna ska också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Högskolorna ska i sin verksamhet främja ett livslångt lärande. *Lag (2021:317)*.

**5 a §** Har upphävts genom *lag (2010:701)*.

**6 §** I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

För forskningen ska som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och
3. forskningsresultat får fritt publiceras. *Lag (2021:317)*.

**7 §** Utbildningen skall ges på

- grundnivå,
- avancerad nivå, och
- forskarnivå. *Lag (2006:173)*.

**8 §** Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, och
- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen, och
- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området. *Lag (2009:1037)*.

**9 §** Utbildning på avancerad nivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på avancerad nivå skall innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,

- ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper,
- utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och
- utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete. *Lag (2006:173)*.

**9 a §** Utbildning på forskarnivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på forskarnivå skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå, utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning. *Lag (2006:173).*

**10 §** Har upphävts genom *lag (2012:910).*

**10 a §** Examina skall avläggas på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de skall avläggas. *Lag (2006:173).*

**11 §** Examina på forskarnivå får utfärdas vid universiteten.

Ett universitet får dock inte utfärda examina på forskarnivå

1. om det för sådana examina krävs tillstånd för att utfärda en examen och universitetet saknar tillstånd, eller
2. i de fall ett beslut enligt 14 § andra stycket, om att en viss examen inte får utfärdas, gäller för universitetet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd för universitet att utfärda examina på forskarnivå. Om sådana föreskrifter har meddelats, beslutar den myndighet som regeringen bestämmer om tillstånd. *Lag (2012:490).*

**11 a §** Har upphävts genom *lag (2009:764).*

**12 §** Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om tillstånd att utfärda examina

1. på forskarnivå för högskolor, som inte är universitet, och
2. på grundnivå och avancerad nivå för universitet och högskolor.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvärshögskolan. *Lag (2012:490).*

**13 §** Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om

1. utbildningen uppfyller de krav som i detta kapitel ställs på utbildningen och de särskilda krav som finns i förordning, och
2. det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. *Lag (2009:764).*

**14 §** Om kraven i 13 § 1 inte är uppfyllda för en viss examen som ett universitet eller en högskola har tillstånd att utfärda eller som ett universitet får utfärda enligt 11 § första stycket, ska den myndighet som regeringen bestämmer uppmana universitetet eller högskolan att inom viss tid avhjälpa bristerna.

Finns bristerna helt eller till väsentlig del kvar sedan tiden för uppmaningen har gått ut, får den myndighet som regeringen bestämmer besluta att universitetet eller högskolan inte längre får utfärda en sådan examen som bristerna avser.

Även om ett beslut enligt andra stycket om att en viss examen inte längre får utfärdas har fattats, får universitetet eller högskolan utfärda examen för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid det universitetet eller den högskolan före beslutet. Detta gäller dock bara om utbildningen omfattar ett

program, en kurs eller en del av en utbildning på forskarnivå som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser. *Lag (2012:490)*.

**15 §** Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att ett beslut enligt 14 § andra stycket inte längre ska gälla i fråga om examina som ett universitet före beslutet haft rätt att utfärda enligt 11 § första stycket.

Ett beslut enligt första stycket får fattas bara om kraven på utbildningen som anges i 13 § 1 är uppfyllda. *Lag (2012:490)*.

**16 §** Frågor som avses i 14 § andra stycket ska avgöras av regeringen, om de avser Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan. Regeringen får då också ta hänsyn till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid Lantbruksuniversitetet eller Försvarshögskolan. *Lag (2009:764)*.

**17 §** En högskola som anges i bilagan till denna lag får utfärda en gemensam examen tillsammans med

1. en annan högskola,
2. en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, eller
3. ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

Med gemensam examen avses examina som får utfärdas av de lärosäten som tillsammans har anordnat en utbildning som kan leda till dessa examina. Utbildningen ska ha anordnats inom ett utbildnings-samarbete mellan sådana lärosäten som avses i första stycket.

Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om gemensamma examina. *Lag (2009:695)*.

**18 §** En högskola som avses i 17 § får inom ramen för ett utbildningssamarbete som anges i andra stycket samma paragraf besluta att överlåta förvaltningsuppgifter i fråga om antagning till och tillgodoräknande av utbildning till

1. en annan högskola,
2. en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, eller
3. ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

De förvaltningsuppgifter som överlåts får bara innebära att

1. en studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, ska anses vara student som är antagen av högskolan när han eller hon bedriver studier där, och
  2. en del av utbildningen som en studerande har gått igenom med godkänt resultat vid ett annat lärosäte ska tillgodoräknas honom eller henne för utbildning vid högskolan utan särskild prövning. *Lag (2009:695)*.
-