

Inledning

Denna promemoria har utarbetats inom Utbildningsdepartementet och utgör en uppföljning av regeringens proposition Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28). I propositionen redovisade regeringen sin syn på hur systemet för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolans verksamhet bör utvecklas och förstärkas ytterligare för att kunna motsvara de krav som ställs på dagens och framtidens utbildning. Detta föreslås ske dels genom att det interna kvalitetsarbetet förstärks genom utökat studentinflytande, dels genom att Högskoleverkets externa kvalitetsgranskning utvecklas.

Ett nationellt system för kvalitetssäkring ger tydlig information om att all utbildning i högskolan håller hög kvalitet oavsett lärosäte. I propositionen föreslås att nuvarande system utvecklas vidare så att utbildningens kvalitet och kvalitetsarbetets resultat sätts i fokus för Högskoleverkets kvalitetsgranskningsarbete. Arbetet skall vara periodiskt återkommande och heltäckande både för lärosäten och program och ämnen. Det nationella systemet har till uppgift att främja kvalitetsutveckling och att för det omgivande samhällets räkning granska och redovisa kvaliteten. Det skall bygga på lärosätenas självvärderingar av utbildningens kvalitet.

I propositionen föreslås vidare en tydligare koppling mellan kvalitetsgranskningar av ämnen och program i den grundläggande högskoleutbildningen och tillstånd att utfärda examen. Regeringen anger också att den har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag om hur en förnyad prövning av examenstillstånd kan ske. Enligt promemorian bör det finnas en uttrycklig reglering av förutsättningarna både för att bevilja examenstillstånd och för att återkalla ett tillstånd inom grundutbildningen. Det föreslås därför ändringar i högskolelagen.

Även kvaliteten i forskarutbildningen behandlas i promemorian. Det konstateras att gällande regelverk och Högskoleverkets utvärderingsverksamhet ger goda garantier för en hög kvalitet i forskarutbildningen. Det föreslås därför inte någon lagändring när det gäller forskarutbildningen. I promemorian uttrycks också den allmänna principen att regeringen har möjlighet att återkalla en tilldelning av ett vetenskapsområde enligt 2 kap. 5 § högskolelagen utan uttryckligt författningsstöd. Ett sådant återkallande medför att högskolan inte längre kan utfärda examina i forskarutbildning inom området.

Slutligen behandlas enskilda utbildningsanordnares arbete med kvalitetsfrågor. Kraven på kvalitetsredovisning bör enligt promemorian även omfatta den verksamhet som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare. Underlåtelse att uppfylla sina skyldigheter i detta avseende bör kunna leda till att ett tillstånd att utfärda examina i grund- eller forskarutbildning återkallas. Det föreslås därför ändringar i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.

Regeringen avser att hösten 2000 lägga fram ett förslag om frågor som rör examenstillstånd i högskolan. Föreliggande promemoria och remissyttrandena över denna kommer att ingå i underlaget för detta förslag.

Stockholm i mars 2000

Agneta Bladh
statssekreterare i Utbildningsdepartementet

Innehåll

1	Lagtext	5
1.1	Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)	5
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina	8
2	Grundutbildning	10
2.1	Tillstånd att utfärda examina inom grundutbildning.....	11
2.1.1	Kvalitetsmässiga förutsättningar.....	12
2.1.2	Nationellt intresse	13
2.2	Återkallande av tillstånd att utfärda examina inom grundutbildning.....	14
3	Forskarutbildning	19
3.1	Examina inom forskarutbildning och rätt att utfärda dessa examina	19
3.2	Bestämmelser om forskarutbildning.....	20
3.3	Högskoleverkets utvärdering av forskarutbildning.....	21
3.4	Bedömning och slutsatser	22
4	Enskilda utbildningsanordnares arbete med kvalitetsfrågor m.m.	23
5	Författningskommentarer	26

5.1	Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)	26
5.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina	28

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434) dels att 1 kap. 11 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.
11 §¹

Regeringen föreskriver vilka examina inom grundläggande högskoleutbildning som får avläggas. Högskoleverket beslutar vid vilka högskolor dessa examina får avläggas. Regeringen föreskriver dock vilka examina som får avläggas vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om utbildningen uppfyller de krav som ställs på

¹ Senaste lydelse 1997:797.

grundläggande
högskoleutbildning enligt
detta kapitel och de
särskilda krav som
regeringen föreskriver.
Dessutom skall det i ett
rikstäckande perspektiv
finnas ett allmänt intresse av
att examen får utfärdas.

11 a §

Om det inte längre finns
förutsättningar enligt 11 §
andra stycket första
meningen att utfärda en
yrkesexamen eller en
generell examen i ett visst
huvudämne eller med en viss
inriktning, skall
Högskoleverket anmoda
högskolan att inom viss tid
avhjälpa bristerna.

Finns bristerna helt eller
till väsentlig del kvar efter
den tid som sägs i första
stycket, får Högskoleverket
besluta att högskolan inte
längre får utfärda en sådan
examen som bristerna avser.
Om det meddelas ett sådant
beslut, får dock högskolan
också därefter utfärda
examen för de studenter som
har påbörjat sin
grundläggande
högskoleutbildning vid den
högskolan före beslutet.

Detta gäller dock bara om utbildningen omfattar ett program eller en kurs som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser.

Frågor som avses i andra stycket skall avgöras av regeringen, om de avser Sveriges lantbruksuniversitet. Därvid får regeringen ta hänsyn också till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examen får utfärdas vid Lantbruksuniversitetet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

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

Härigenom föreskrivs att 5, 6 och 7 §§ lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En enskild utbildningsanordnare som fått tillstånd att utfärda examina är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen

Föreslagen lydelse

5 §

En enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen.
*Utbildningsanordnaren är också skyldig att varje år upprätta en skriftlig kvalitets-redovisning.
Regeringen får meddela ytterligare före-skrifter om sådan kvalitets-redovisning.*

6 §¹

Tillstånd att utfärda examina lämnas av regeringen.

Innan beslut fattas i tillståndsfrågor skall yttrande begäras in från Högskoleverket

7 §²

Ett tillstånd att utfärda

Ett tillstånd att utfärda

¹ Senaste lydelse 1995:818.

² Senaste lydelse 1995:818.

examina får återkallas, om de krav som uppställs i 2 eller 3 § inte är uppfyllda. Detsamma gäller om sådana villkor som har ställts upp med stöd av 4 § inte iakttas eller om utbildningsanordnaren inte *iakttar sin skyldighet* enligt 5 § *att medverka i uppföljning och utvärdering av utbildningen.*

examina får återkallas, om de krav som uppställs i 2 eller 3 § inte är uppfyllda. Detsamma gäller om sådana villkor som har ställts upp med stöd av 4 § inte iakttas eller om utbildningsanordnaren inte *fullgör sina skyldigheter* enligt 5 §.

Beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställning av Högskoleverket. Innan Högskoleverket gör en sådan framställning skall utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

2 Grundutbildning

Nuvarande regelverk med bestämmelser bl.a. om behörighet för anställning som lärare och om fakultetsnämnder och särskilda organ med ansvar för grundutbildningen är en god garanti för att kvaliteten i grundutbildningen upprätthålls. Kvaliteten i grundutbildningen upprätthålls också genom Höskoleverkets utvärderingsverksamhet. Systemet för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolans verksamhet bör emellertid utvecklas och förstärkas ytterligare. Detta har regeringen redogjort för i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28). En form av utvärdering som nämns särskilt i denna proposition är ämnes- och programutvärdering, som också omfattar prövning av examenstillstånd. Höskoleverket gör redan i dag en sådan prövning när ett lärosäte har ansökt om tillstånd att utfärda en examen för ett visst ämne eller program.

Höskoleverket kan också fatta beslut om att återkalla ett examenstillstånd. Denna möjlighet fyller en central funktion i det nationella systemet för kvalitetssäkring av den högre utbildningen. Ett lärosäte vars utbildning inte befinns svara mot kvalitetskraven får en tydlig signal att kvaliteten måste höjas – i annat fall kan examenstillståndet återkallas. Ett sådant förfarande understryker kvaliteten hos de examina som får avläggas och ger en tydlig signal till presumtiva studenter, arbetsgivare och samhället i övrigt, såväl nationellt som internationellt, att svensk höskoleutbildning håller genomgående hög kvalitet.

Av framför allt rättssäkerhetsskäl är det emellertid viktigt att det tydligt framgår under vilka förutsättningar ett examenstillstånd kan återkallas. Principen bör vara att om utbildningen i fråga inte längre uppfyller kvalitetskraven för att få tillstånd bör tillståndet återkallas.

Vad som skall prövas inför ett beslut om utvidgat examenstillstånd behöver därför också preciseras ytterligare.

2.1 Tillstånd att utfärda examina inom grundutbildning

Förslag: Det skall finnas en uttrycklig reglering i högskolelagen (1992:1434) av förutsättningarna för att få utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning. Det skall därför göras ett tillägg till 1 kap. 11 § som innebär att ett tillstånd att utfärda examina bara får lämnas om den grundläggande högskoleutbildningen uppfyller kraven enligt 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som regeringen föreskriver. Dessutom skall det i ett rikstäckande perspektiv finnas ett allmänt intresse av att examen får utfärdas.

I propositionen Ett högskoleverk (prop. 1994/95:165) föreslog regeringen att en ny myndighet skulle inrättas inom högskoleområdet, benämnd Högskoleverket. Den nya myndigheten fick bl.a. i uppgift att ansvara för utvärdering och kvalitetsbedömningar av utbildningarna inom högskolan. Mot denna bakgrund överlämnades också uppgiften att fatta beslut om rätt för en offentlig högskola att utfärda viss examen. I 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) stadgas således att ”regeringen föreskriver vilka examina inom grundläggande högskoleutbildning som får avläggas. Högskoleverket beslutar vid vilka högskolor dessa examina får avläggas”. Regeringen föreskriver dock vilka examina som får avläggas vid Sveriges lantbruksuniversitet. Om Sveriges lantbruksuniversitet önskar ett utvidgat examenstillstånd får ansökan om detta göras hos regeringen.

I nu gällande ordning anges inte i föreskriftsform vilka krav som skall vara uppfyllda för att ett examenstillstånd skall meddelas. Av förarbetena till 1 kap. 11 § högskolelagen (prop. 1994/95:165, s. 22) framgår bl.a. att ”regeringen delar utredningens bedömning att ärenden om tillämpningen av examensordningen, dvs. om rätt för

en offentlig högskola att utfärda en viss examen, kan avgöras av Högskoleverket i anslutning till dess ansvar för utvärdering och kvalitetsbedömning i allmänhet. Högskoleverket skall i sådana fall pröva de kvalitetsmässiga förutsättningarna [...] Att det skall föreligga ett nationellt intresse av att utvidga examensrätten är en självklar förutsättning”.

Det finns alltså ett förarbetsuttalande som pekar på att det är två förutsättningar som skall vara uppfyllda för att ett examenstillstånd skall kunna meddelas. Utbildningen skall uppfylla vissa ”kvalitetsmässiga förutsättningar” och det skall föreligga ett ”nationellt intresse” av att utvidga examensrätten.

2.1.1 Kvalitetsmässiga förutsättningar

I ovan nämnda förarbetsuttalande har inte närmare angivits vad som avses med ”kvalitetsmässiga förutsättningar”. Regeringen anger emellertid i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28, s. 18) att Högskoleverkets utvärderingar skall pröva utbildningarnas kvalitet utifrån de mål som fastställts av riksdag och regering, dvs. de allmänna målen i högskolelagen och de särskilda målen i högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet. Ett tillägg till 1 kap. högskolelagen bör därför göras som innebär att Högskoleverket får lämna tillstånd att utfärda examina endast om utbildningen uppfyller de förutsättningar som anges i 1 kap. högskolelagen samt även de särskilda krav som regeringen föreskriver. De särskilda kraven bör främst utgöras av de särskilda målen för generella examina och yrkesexamina som anges i bilaga 2 till högskoleförordningen, den s.k. examensordningen, och i bilagan till förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet. Därutöver kan regeringen föreskriva om andra särskilda krav.

Ett av syftena med examensordningen är att tillhandahålla ett instrument för kvalitetskontroll genom de särskilda målformuleringar som anges för varje examen (prop. 1992/93:1, s. 35). Målbeskrivningarna skall också vara vägledande för högskolan när

det gäller uppläggning av utbildningen och skall ta sikte på det förväntade resultatet av utbildningen.

I propositionen (prop. 1999/2000:28, s. 18, 22) sägs vidare att Högskoleverket skall fastställa kriterier för sina utvärderingar utifrån de allmänna och särskilda målen. Regeringen aviserar också, med utgångspunkt i de nya krav på färdigheter som ställs i modernt arbetsliv, en översyn av de allmänna målen (prop. 1999/2000:28, s. 21). En sådan översyn avses göras i ett vidare sammanhang där förnyelse av den högre utbildningen behandlas. För sitt arbete med att fastställa kvalitetskriterier bedöms Högskoleverket få god ledning av de uttalanden som görs i propositionen i denna fråga.

2.1.2 Nationellt intresse

I Högskoleverkets bedömning av om ett tillstånd att utfärda examina skall lämnas skall också enligt ovan nämnda förarbetsuttalande vägas in om det föreligger ett nationellt intresse av att utvidga examensrätten. Även denna förutsättning bör författningsregleras genom ett tillägg i 1 kap. 11 § högskolelagen.

Termen "nationellt intresse" bör emellertid inte användas. I stället bör begreppen "rikstäckande perspektiv" och "allmänt intresse" användas. Risken för missförstånd av termen "nationellt intresse" är stor eftersom den kan ställas mot ett intresse som är av internationell art. Det som bör åsyftas med regleringen är att skäl som talar för en viss lokalisering av en utbildning skall vägas in i ett rikstäckande och inte bara i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Med "allmänt intresse" avses det allmänna samhällsintresset av att vissa utbildningar finns i landet och kan leda till examen.

Om ett ärende om rätt för en offentlig högskola att utfärda en viss examen beräknas leda till ökat resursbehov eller på annat sätt påverkar de av regeringen fastställda utbildningsuppdragen skall högskolan anmäla frågan hos regeringen inom ramen för budgetprocessen. Innan frågan anmäls hos regeringen skall Högskoleverket ha yttrat sig om de kvalitetsmässiga förutsättningarna och om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett

allmänt intresse av att examen får utfärdas. I Högskoleverkets prövning bör således inte ingå att bedöma de resursmässiga konsekvenserna av en utvidgad examensrätt, eller andra följder för de av regeringen fastställda utbildningsuppdragen.

2.2 Återkallande av tillstånd att utfärda examina inom grundutbildning

Förslag: Högskolelagen skall tillföras en ny paragraf som reglerar förfarandet, när det finns kvalitetsmässiga brister i den grundläggande högskoleutbildning som finns vid en högskola med examenstillstånd. Högskoleverket skall anmoda högskolan att inom viss tid avhjälpa brister som avser en yrkesexamen eller en generell examen i ett visst huvudämne eller med en viss inriktning. Skulle bristerna helt eller till väsentlig del finnas kvar efter den tiden, får Högskoleverket besluta att högskolan inte längre får utfärda en viss examen.

Beslut om att Sveriges lantbruksuniversitet inte längre får utfärda en viss examen fattas av regeringen. Regeringen skall i sin bedömning inte bara beakta kvalitetsfrågor utan ta hänsyn också till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att en viss examen får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Ett beslut att återkalla ett examenstillstånd kan i dag fattas av Högskoleverket under återopande av uttalanden i propositionen Ett högskoleverk (prop. 1994/95:165, s. 22), där det bl.a. framkommer att ”beslut om återkallelse av examensrätt kan bli aktuell som ett resultat av uppföljnings- och utvärderingsverksamheten. Beslut skall då fattas av Högskoleverket sedan högskolan givits tillfälle till rättelse”. Högskoleverket kan också sägas agera utifrån den allmänna principen att den beslutsgivande myndigheten också har en möjlighet att återkalla ett givet tillstånd utan uttryckligt författningsstöd.

Om Höskoleverket inom ramen för sin kvalitetsgranskning eller sin tillsynsverksamhet i övrigt eller på annat sätt funnit att det finns brister inom en viss utbildning skall högskolan underrättas om detta. Ett påpekande från Höskoleverket om att allvarliga kvalitetsbrister föreligger inom en viss utbildning eller ett visst ämne skall ses som en varning om att ett återkallande av examenstillståndet kan bli aktuellt om bristerna inte åtgärdas. Varningen är en tydlig signal till lärosätet att förbättra kvaliteten så att förutsättningarna för ett examenstillstånd åter är uppfyllda. Arbetet med att förbättra kvaliteten i utbildningen är viktigt också med tanke på att ett indraget examenstillstånd på grundutbildningsnivå kan få konsekvenser för den forskarutbildning som eventuellt anordnas i ämnet.

En högskola skall alltid ges möjlighet till rättelse innan ett återkallande kan bli aktuellt. Högskolan måste få möjlighet att under rimlig tid åtgärda de brister som framkommit. Hur lång tid högskolan skall få för att vidta dessa åtgärder måste bedömas från fall till fall. Hänsyn måste härvid tas till vilken eller vilka typer av brister det är fråga om. Det är också av central betydelse att Höskoleverket tydligt och så precist som möjligt anger vilka brister som finns och vad som kan göras för att avhjälpa dem. Den berörda högskolans styrelse bör redovisa en plan för hur bristerna kan undanröjas (prop. 1999/2000:28, s. 19).

Ett lärosäte som har anmodats att inom viss tid avhjälpa vissa brister kan behöva samråda med Höskoleverket om hur de aktuella bristerna skall kunna avhjälpas. Sådant samråd kan ske inom ramen för vad som stadgas om samverkan mellan myndigheter i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Det bör övervägas om denna princip om samverkan mellan myndigheter bör föras in i högskoleförordningen för att kunna tillämpas i de fall ett lärosäte behöver samråda med Höskoleverket i fråga om hur vissa påtalade brister skall kunna avhjälpas.

Först när Höskoleverket vid en förnyad granskning kan konstatera att de påtalade bristerna inte åtgärdats skall Höskoleverket eller regeringen som en sista åtgärd kunna återkalla ett examenstillstånd.

Högskoleverkets möjlighet att återkalla ett tillstånd att utfärda examina bör författningsregleras i högskolelagen. Ett återkallande bör kunna ske om utbildningen inte längre uppfyller de kvalitetsmässiga kraven för att få tillstånd. Som sägs i avsnitt 2.1.1 ovan skall de allmänna och särskilda målformuleringarna vara ett viktigt instrument när Högskoleverket bedömer de kvalitetsmässiga förutsättningarna för utfärdandet av en viss examen. Därmed bör de också vara ett instrument vid bedömningen om återkallande av examenstillstånd.

Ett beslut om återkallelse av examenstillstånd inom grundläggande högskoleutbildning bör avse yrkesexamina och generella examina i ett visst huvudämne eller med en viss inriktning. Ett sådant beslut behöver inte vara permanent. Efter sedvanlig ansökan enligt bestämmelserna i 1 kap. 11 § högskolelagen kan Högskoleverket medge att ett universitet eller en högskola på nytt får utfärda examen i den del tillståndet tidigare har återkallats.

Högskoleverket skall även handlägga kvalitetsfrågor som rör Sveriges lantbruksuniversitet och vid behov anmoda universitetet att inom viss tid avhjälpa vissa brister. Beslut om återkallelse av examenstillstånd skall dock fattas av regeringen. Regeringen skall i sin bedömning inte bara beakta kvalitetsfrågor utan ta hänsyn också till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examen får utfärdas vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Studenternas situation

Förslag: Studenternas intressen skall beaktas, när det beslutas att en högskola inte längre får utfärda en examen. Det skall därför införas en bestämmelse i högskolelagen om att den aktuella högskolan får utfärda examen för de studenter som har påbörjat sin grundläggande högskoleutbildning vid den

högskolan före beslutet. Detta skall dock gälla bara om utbildningen omfattar ett program eller en kurs som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser.

Ett beslut om återkallande av ett examenstillstånd får långtgående konsekvenser, i synnerhet för studenterna. Av rättssäkerhetsskäl är det därför viktigt att frågor som rör studenternas situation tydligt regleras.

Om Högskoleverket eller regeringen beslutar att ett examenstillstånd skall återkallas, skall de studenter som redan har påbörjat utbildningen kunna fullfölja sina studier vid högskolan och få sin examen där. Ett tillägg till 1 kap. högskolelagen bör därför göras med denna innebörd. Studenterna kan också begära överflyttning till ett annat lärosäte med motsvarande utbildning.

För de studenter som väljer att fullfölja sina studier vid högskolan och få sin examen där måste högskolan vidta åtgärder så att utbildningen kan slutföras med god kvalitet. Dessa åtgärder skall utarbetas i samverkan med annat lärosäte med motsvarande utbildning. Beroende på bristernas art kan högskolan genom överenskommelse t.ex. anställa lärare från annat lärosäte för undervisning eller examination. En självklar förutsättning är att det lärosäte där lärarna i fråga har sin fasta anställning är berett att konstruktivt medverka till en lösning av den uppkomna situationen.

Enligt förordningen om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor (1992:819) sker antagning till behörighetsgivande förutbildning och den därtill knutna grundläggande högskoleutbildningen samtidigt. En ändring i denna förordning bör göras med den innebörden att en antagning inte skall gälla till en grundläggande högskoleutbildning vars examenstillstånd har återkallats.

För de studenter som väljer att begära överflyttning till annat lärosäte med motsvarande utbildning gäller nuvarande bestämmelser om tillgodoräknande av kurs.

Till studenternas intresse hör att information om resultat av kvalitetsbedömningar och om beslut att återkalla examenstillstånd förs vidare till studenter och övriga intressenter (prop.

1999/2000:28, p. 19). Vidare är det ett oavvisligt krav från rättssäkerhetssynpunkt att såväl en varning till ett lärosäte som ett beslut om återkallelse av examenstillstånd kommer till allmän kännedom. Både Höskoleverket och lärosätet har ett ansvar för att sådana beslut offentliggörs och får största möjliga spridning. Det är angeläget att Höskoleverket utvecklar former för detta tillsammans med universitet och högskolor. Om en återkallelse av examenstillstånd blir aktuellt för en kurs eller ett program, bör Höskoleverket ta hänsyn till rådande antagningsdatum när ett sådant beslut skall meddelas för att undvika att studenter söker till denna utbildning.

3 Forskarutbildning

3.1 Examina inom forskarutbildning och rätt att utfärda dessa examina

Examina inom forskarutbildning

Regeringen föreskriver vilka examina inom forskarutbildning som får avläggas. Forskarutbildningen avslutas med doktorsexamen. Utbildningen skall omfatta 160 poäng. En högskola får besluta att en del av forskarutbildningen om minst 80 poäng kan avslutas med licentiatexamen.

Universitet och högskolor med vetenskapsområde

Universiteten, inklusive Sveriges lantbruksuniversitet, har en generell rätt att examinera inom forskarutbildning. För högskolor som inte är universitet gäller att forskarutbildning och rätt att utfärda examen inom sådan utbildning är begränsad till de vetenskapsområden som finns vid högskolan genom beslut enligt 2 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434). Det är regeringen som beslutar om det skall finnas vetenskapsområde vid en högskola. Vetenskapsområde kan inrättas bara om det finns statsfinansiella förutsättningar för detta och om det ligger i linje med regeringens forskningspolitiska bedömning. Ett beslut om att inrätta ett vetenskapsområde får meddelas, om grundutbildning och forskning

vid högskolan har en sådan kvalitet och omfattning inom området att forskarutbildning kan bedrivas på en hög vetenskaplig nivå.

3.2 Bestämmelser om forskarutbildning

Statsmakterna ansvarar för att forskarutbildning bedrivs i sådana former att garantier skapas för att utbildningen genomgående har en hög kvalitet (prop. 1992/93:1, s. 49).

I 1 kap. högskolelagen beskrivs de allmänna krav och mål som skall gälla för all utbildning i högskolan. Utbildningen skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet (2 §). Utbildningen skall också ha en hög kvalitet (4 §). Liksom den grundläggande högskoleutbildningen skall forskarutbildningen, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen inom det område som utbildningen avser. Utbildningarna skall också utveckla studenternas förmåga till informationsutbyte på vetenskaplig nivå. Därutöver skall forskarutbildningen ge de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning (9 §).

I 8 kap. högskoleförordningen anges de särskilda krav som skall uppfyllas för forskarexamina. För doktorsexamen fordras att doktoranden dels har blivit godkänd vid de prov som ingår i forskarutbildningen, dels har fått en vetenskaplig avhandling (doktorsavhandling) godkänd. Doktorsavhandlingen skall ha försvarats muntligen vid en offentlig disputation. Författandet av avhandlingen skall motsvara studier om minst 80 poäng. För licentiatexamen fordras att doktoranden dels har blivit godkänd vid de prov som ingår i den delen av utbildningen, dels har fått en vetenskaplig uppsats godkänd som motsvarar studier om minst 40 poäng.

Regering och riksdag ansvarar för att forskarutbildningens organisation har en sådan utformning att relevanta bedömningar görs av vetenskapligt kompetenta organ och personer (prop. 1992/93:1, s. 49). Av bl.a. kvalitetsskäl har regeringen därför

utfärdat vissa ramföreskrifter för forskarutbildningen. Dessa återfinns i 8 kap. och 9 kap. högskoleförordningen (1993:100) och reglerar bl.a. tillträde till forskarutbildning, utbildningens längd, fakultetsnämndens sammansättning och uppgifter, allmän och individuell studieplan, handledning och examination.

Vetenskapssamhället har en stor del i ansvaret för kvaliteten i forskarutbildningen. Det ansvarar för att utbildningen håller en hög vetenskaplig nivå. En initial kvalitetsgranskning sker när fakultetsnämnden, i vilken flertalet ledamöter skall vara vetenskapligt kompetenta, beslutar att anordna forskarutbildning i ett visst ämne. En kontinuerlig kvalitetsgranskning sker sedan bl.a. genom de offentliga disputationer som äger rum i ämnet. Minst en av ledamöterna i betygsnämnden skall då komma från en annan fakultetsnämnd eller ett annat lärosäte. Som ett resultat av den kontinuerliga, inomvetenskapliga granskningen kan fakultetsnämnden t.ex. besluta att dra in ett visst ämne eller ändra ett visst ämnes inriktning.

Även andra bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen, t.ex. om behörighet för lektorer och professorer, är av betydelse för kvaliteten i forskarutbildningen.

3.3 Högskoleverkets utvärdering av forskarutbildning

I enlighet med propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling (prop. 1999/2000:28) avser regeringen att uppdra åt Högskoleverket att fr.o.m. år 2001 och med en periodicitet om sex år genomföra ämnes- och programutvärderingar av samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen. Uppdraget understryker ytterligare synen på forskarutbildningen som i första hand en utbildning, som statsmakterna gav uttryck för i 1998 års forskarutbildningsreform.

Högskoleverket har sedan tidigare erfarenhet av utvärdering av forskarutbildning. Inom ramen för dåvarande Kanslersämbetets

åliggande att arbeta med utvärderingsfrågor inom grund- och forskarutbildning initierades en utvärdering av forskarutbildningen inom det språkvetenskapliga området (Högskoleverkets rapportserie, 1996:9 R). Projektorganisationen bestod av en bedömningsgrupp, en referensgrupp och utredare av vissa specialområden. Syftet var bl.a. att ge underlag för handledare, institutioner och fakulteter i deras kvalitets- och utvecklingsarbete och att ge förslag till förändringar inom ramen för institutioners och fakulteters ansvarsområde. Däremot ingick det inte i uppgiften att bedöma avhandlingarnas kvalitet.

Högskoleverket har vidare fått värdefulla erfarenheter genom sina prövningar av ansökningar från högskolor om att få universitetsbenämning respektive vetenskapsområden och genom den tidigare ordningen då Högskoleverket prövade inrättande av professorer vid högskolor utan fakultet.

3.4 Bedömning och slutsatser

Som redovisas ovan i avsnitt 3.2 ger gällande regelverk goda garantier för en hög kvalitet i forskarutbildningen. Kvaliteten i forskarutbildningen upprätthålls också genom Högskoleverkets utvärderingsverksamhet (se avsnitt 3.3). Någon lagändring när det gäller forskarutbildningen bedöms därför inte vara påkallad. Regeringen har dock alltid möjlighet att återkalla ett beslut enligt 2 kap. 5 § högskolelagen om att vetenskapsområde skall finnas vid en högskola, om det skulle visa sig att de krav för att anordna forskarutbildning som anges i bestämmelsen inte längre uppfylls. Det faktum att vetenskapsområde inte längre finns medför att högskolan inte heller kan utfärda examina i forskarutbildning inom området.

4 Enskilda utbildningsanordnares arbete med kvalitetsfrågor m.m.

Förslag: En enskild utbildningsanordnare med examenstillstånd skall varje år upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning. Regeringen skall bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om sådan kvalitetsredovisning. Ett tillstånd att utfärda examina skall kunna återkallas, om utbildningsanordnaren inte uppfyller sina skyldigheter i fråga om kvalitetsredovisning.

Det skall inte längre finnas någon särregel om att yttrande skall begäras in från Höskoleverket innan beslut fattas i tillståndsfrågor. I stället skall regeringsformens allmänna regler gälla.

Det nationella kvalitetsgranskningssystemet bör även omfatta den verksamhet som bedrivs av de enskilda utbildningsanordnarna. Eftersom kvalitetskraven är desamma för enskilt och offentligt bedrivna högskolor är det rimligt att kontrollen av kvaliteten också sker på ett likartat sätt för de olika verksamhetsformerna. Någon författningsreglering av denna fråga finns inte i dag.

I nu gällande långsiktiga ramavtal mellan staten och Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Chalmers tekniska högskola AB om utbildning och forskning framgår att statens åtaganden enligt vissa punkter i avtalet utgår från att verksamheten vid denna högskola vid varje tidpunkt håller minst samma kvalitet som den verksamhet som bedrivs vid de statliga universiteten och högskolorna. Det ankommer på denna högskola att visa att sådan kvalitet uppnås genom att delta i nationella och internationella

utvärderingar. En likalydande skrivning finns i det nu gällande långsiktiga ramavtalet mellan staten och Stiftelsen Högskolan i Jönköping om utbildning och forskning.

I regleringsbrev för statliga universitet och högskolor anges att interna kvalitetsutvecklingsprogram skall utformas. En sammanfattning av programmet och hur detta har genomförts skall ingå i årsredovisningen. Av årsredovisningen skall också framgå vilka åtgärder som har vidtagits med utgångspunkt i högskolans kvalitetsutvecklingsprogram. Programmet och genomförandet av detta utgör underlag för Högskoleverkets bedömning av kvaliteten i verksamheten inom högskolan. Eftersom enskilda utbildningsanordnare skall innefattas i Högskoleverkets periodiskt återkommande kvalitetsutvärderingar bör de på motsvarande sätt vara skyldiga att upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning varje år. En föreskrift om detta kräver i princip lagform. Därför bör en bestämmelse om att enskilda utbildningsanordnare skall vara skyldiga att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning tas in i 5 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Samma regler bör gälla för enskilda utbildningsanordnares kvalitetsredovisning som för statliga universitet och högskolor. Därför bör regeringen få ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter i fråga om sådan kvalitetsredovisning. Bemyndigandet bör användas till att meddela föreskrifter i enlighet med vad regeringen föreslår i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:38).

Ett tillägg bör också göras i 7 § lagen om tillstånd att utfärda vissa examina så att ett tillstånd att utfärda examina kan återkallas om den enskilda utbildningsanordnaren inte uppfyller sina skyldigheter i fråga om kvalitetsredovisning. Liksom bestämmelsen i övrigt avser tillägget examina inom såväl grund- som forskarutbildning.

Frågor som rör studenternas situation vid ett beslut om återkallande av examenstillstånd regleras inte i nuvarande bestämmelser. Någon lagändring med sådan innebörd föreslås inte heller här.

Det finns slutligen anledning att uppmärksamma en fråga som rör handläggningen av ärenden om examenstillstånd. Enligt 6 §

andra stycket lagen om tillstånd att utfärda vissa examina skall yttrande begäras in från Höskoleverket innan beslut fattas i tillståndsfrågor. Detta är att se som en särbestämmelse till den allmänna regeln i 7 kap. 2 § regeringsformen, där det sägs att regeringen vid beredningen av sina ärenden skall hämta in behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Dessutom skall sammanslutningar och enskilda lämnas tillfälle att yttra sig i den omfattning som behövs.

Särregeln i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina bör tas bort. I stället bör handläggningen följa regleringen i regeringsformen och de allmänna principer om beredning av ärenden som brukar tillämpas i Regeringskansliet. Härigenom ges möjligheter att anpassa beredningen till vad som behövs i varje enskilt ärende. De kvalitetsmässiga kraven kommer även framdeles att utgöra en nödvändig förutsättning för ett examenstillstånd, och när den bedömningen aktualiseras skall behövliga upplysningar och yttranden hämtas in från Höskoleverket som berörd myndighet. Liksom när det gäller de statliga och kommunala högskolorna skall det dock vara möjligt för regeringen att pröva ärenden om examenstillstånd också utifrån statsfinansiella förutsättningar och utbildningspolitiska bedömningar.

5 Författningskommentarer

5.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

1 kap.

11 §

Andra stycket är nytt. Innebörden av bestämmelsen är att ett tillstånd att utfärda examina kan lämnas bara om utbildningen uppfyller de krav som ställs på grundläggande högskoleutbildning enligt 1 kap. denna lag och de särskilda krav som regeringen föreskriver. På detta sätt klargörs att de allmänna kvalitetskrav som anges i 1 kap. med avseende på grundutbildning skall vara uppfyllda. Vidare skall de speciella kvalitetskrav som anges i examensordningen för varje särskild examen vara uppfyllda. Regeringen kan enligt det föreslagna bemyndigandet också föreskriva om andra särskilda krav som skall vara uppfyllda. Förslaget har behandlats i avsnitt 2.1.1.

Det skall dessutom finnas ett från ett rikstäckande perspektiv allmänt intresse av att ett examenstillstånd skall utökas. Detta motsvarar vad som tidigare har beskrivits som ett "nationellt intresse" av att examenstillståndet utvidgas. Förslaget har behandlats i avsnitt 2.1.2.

11 a §

Paragrafen är ny och det förutsätts att den skall tillämpas restriktivt. När de generella eller de specifika kvalitetskraven inte längre är uppfyllda aktualiseras ett förfarande som syftar till att bristerna skall avhjälpas. Ytterst kan det dock bli fråga om ett beslut som innebär att en högskola inte längre får utfärda en viss examen. De examina som berörs är yrkesexamina och generella examina i ett visst huvudämne eller med en viss inriktning.

Ett beslut om återkallelse av tillstånd är av en så ingripande natur att högskolan måste beredas tillfälle att inom en viss tid rätta till de påtalade bristerna. Detta regleras i *första stycket*. I normalfallet måste det förutsättas att en sådan rättelse kommer att kunna ske. En anmodan om att vissa brister måste avhjälpas inom en viss tid skall innehålla tydlig information till högskolan om bristerna, vilka krav som ställs på högskolan, och hur bristerna skall kunna avhjälpas. Av anmodan skall framgå att om bristerna inte avhjälpas kan frågan uppkomma om att beslut skall fattas om att högskolan inte längre får utfärda en viss examen. Ett lärosäte som har anmodats att inom viss tid avhjälpa vissa brister kan behöva samråda med Högskoleverket om hur de aktuella bristerna skall kunna avhjälpas. Sådant samråd kan ske inom ramen för vad som stadgas om samverkan mellan myndigheter i 6 § förvaltningslagen (1986:223).

Om Högskoleverket efter en förnyad granskning finner att bristerna inte avhjälpats inom den angivna tiden måste det likväl enligt *andra stycket* finnas en möjlighet att besluta att en högskola inte kan behålla ett examenstillstånd som inte längre har fog för sig. I förslaget används uttrycket ”**får**” beslut meddelas, inte att det ”**skall**” meddelas. Uttrycket har valts med hänsyn till att ett lärosäte kan komma att åtgärda flera påpekade brister men kanske inte alla inom den stipulerade tiden. Om viktiga brister hinner avhjälpas kommer återkallelsefrågan i ett nytt läge och Högskoleverket får göra bedömningen om skäl för återkallelse föreligger i den nya situationen eller om det inte gör det.

Även om det meddelas ett beslut om att examenstillståndet dras in, får högskolan examinera studenter som redan före tidpunkten

för beslutet har påbörjat sin grundläggande högskoleutbildning vid högskolan. En förutsättning för detta är dock att studenten redan har påbörjat en utbildning vid den aktuella högskolan som kan läggas till grund för den examen som indragningsbeslutet avser.

I *tredje stycket* ges vissa särbestämmelser i fråga om Sveriges lantbruksuniversitet. Högskoleverket skall handlägga kvalitetsfrågor även beträffande Lantbruksuniversitetet. Beslut om återkallelse av examenstillstånd skall dock fattas av regeringen och inte av Högskoleverket. Dessutom får regeringen i sin prövning inte bara väga in kvalitetsfrågorna utan också om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examen får utfärdas vid universitetet. Någon motsvarande prövning skall inte göras av Högskoleverket, när en fråga om indragning blir aktuell vid en annan högskola.

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

5 §

Förutom en språklig ändring i första stycket görs ett tillägg som visar att en enskild utbildningsanordnare är skyldig att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning.

Andra stycket är nytt och innebär att regeringen ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om kvalitetsredovisning. Innehållet i paragrafen har behandlats i avsnitt 4.

6 §

Ändringen består av att *andra stycket* tas bort. Av 7 kap. 2 § regeringsformen framgår att vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. 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. I den utsträckning ett ärende bl. a. kan avgöras mot bakgrund av om det finns statsfinansiella förutsättningar för ett nytt examenstillstånd eller om det ligger i linje med regeringens forskningspolitiska bedömning behöver något yttrande från Högskoleverket inte regelmässigt inhämtas.

7 §

En ändring görs i *första stycket* med den innebörden att ett tillstånd att utfärda examina kan återkallas bl.a. om en utbildningsanordnare inte fullgör sina skyldigheter enligt 5 §. Den nya lydelsen innebär att en återkallelse också kan bli aktuell om utbildningsanordnaren inte har upprättat en årlig kvalitetsredovisning eller inte följt de ytterligare föreskrifter om kvalitetsredovisning som regeringen meddelat.