

Några frågor om ...  
**akademiens  
autonomi**

*Andrew Casson*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund

## Några frågor om akademins autonomi

**Utgiven av:** Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)  
[www.suhf.se](http://www.suhf.se)

**ISBN:** 978-91-983359-4-1

**Omslag & original:** PreMediaBatteriet

**Tryckeri:** AMO-Tryck AB, Solna 2018

Några frågor om...

# akademiens autonomi

*Andrew Casson*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund

# Innehåll



<b>Förord .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Vad kan autonomi vara?.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Vad ska autonomi vara bra för? .....</b>	<b>11</b>
<b>3. Kan lärosätena bättre använda den autonomi de redan har? .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Vad är en rimlig autonomi? .....</b>	<b>19</b>
<i>Hur har de svenska lärosätenas autonomi sett ut fram till nu – och hur har debatten förts? .....</i>	<i>19</i>
<b>5. Hur ser lärosätenas autonomi ut i andra länder och andra världsdelar?.....</b>	<b>23</b>
<b>6. Hur ser autonomi ut i andra delar av samhällsbygget?.....</b>	<b>27</b>
<b>Litteratur och referenser .....</b>	<b>30</b>

# Förord



# Förord

**Frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universiteten måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav.**

Så skriver europeiska universitetsrektorer i Magna Charta Universitatum, ett dokument som kommit att räknas som de europeiska universitetens rättighetsförklaring, i samband att universitetet i Bologna firade sitt 900-årsjubileum år 1988.

Frågan om universitetens och högskolornas autonomi är därmed varken avgjord eller avklarad. Den diskuteras kontinuerligt i utredningar och andra sammanhang. Mot bakgrund av internationella skeenden som faktaresistens, minskad tilltro till forskningsresultat och statsmakternas vilja att styra är frågan högst aktuell både i Sverige och internationellt.

SUHF:s styrelse har därför initierat ett arbete kring lärosätenas autonomi i ett långsiktigt perspektiv. Syftet är att ge möjlighet till en diskussion kring högskolans vara, dess uppgift och uppdrag liksom förhållandet till uppdragsgivaren, staten. Frågan har även diskuterats inom förbunds församlingen vid ett par tillfällen.

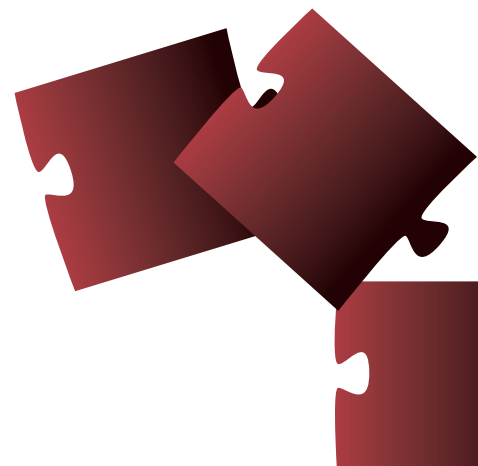
Följande rapport av Andrew Casson är ett underlag för dessa diskussioner. I rapporten ställs ett antal frågor kring vad akademins autonomi kan vara. Han utgår från de tre humboldtska akademiska friheterna: forskningens frihet (Freiheit der Wissenschaft), undervisningens frihet (Lehrfreiheit) och lärandets frihet (Lernfreiheit). För att tydliggöra dem och för att göra det lättare att skilja dem åt delar han in dem i fyra gränssnitt eller relationer: autonomi mellan lärosätet och ägaren, mellan lärosätet och läraren/forskaren, mellan lärosätet och omvärlden samt mellan läraren/lärosätet och studenten.

Utifrån dessa perspektiv diskuterar Andrew Casson frågan vad akademins autonomi ska vara bra för. Han går vidare med att diskutera om lärosätena bättre kan använda den autonomi de redan har, liksom vad som kan vara en rimlig autonomi. Rapporten avslutas med en internationell utblick och en jämförelse med andra samhällsinstitutioner, som *Public service* och domstolarna, och deras autonomi och relation till uppdragsgivaren, staten.

Utifrån denna rapport hoppas jag på en livgivande och konstruktiv diskussion inom SUHF kring vad högskolans autonomi är liksom vad lärosätena önskar uppnå med sin autonomi.

*Helen Dannetun*

Ordförande i SUHF



1





# 1. Vad kan autonomi vara?

Större autonomi för lärosätena har länge varit axiom bland akademiker. Om det ska vara mera kollegiala styrformer eller en starkare linjestyrning har man kunnat bråka om, men större autonomi, det vill vi alla ha.

Men vad menar man då med autonomi? Självständighet? Självstyre? Självbestämmande? Oberoende? Ja, alla dessa, och säkert några till, vill vi ska öka för våra institutioner. För autonomi är aldrig absolut, alltid relativ. "No man is an island", predikade John Donne. Alla är vi beroende av varandra och när döds-klockan klämtar, klämtar den också för dig. Därför kan vi inte önska oss autonomi, bara mera autonomi.

Autonomi är släkt med den akademiska friheten, eller kanske bättre och enligt franskt språkbruk, de akademiska friheterna, men är inte kongruent med dem. Lärosätets autonomi ses ändå som garant för att de akademiska friheterna ska kunna försvaras. Och dessa brukar man, sedan Humboldts tid, dela in i två kategorier:

För det första, forskningens frihet, forskarens frihet att välja problem, metoder och publicering. Den friheten är stadfäst i svensk lag, men det är sällan någon åberopar den i en rättssal. Forskare är förmodligen för upptagna av att tyda tecken i calls och utlysningar och leva upp till finansiärernas krav och önsningar eller granskande redaktioners ideal. Inte konstigt, det är ju det man ska leva på, det man ska göra karriär på och vinna ära av. Men särskilt fritt är det inte, inte autonomt heller. Professorns tid fylls

av att skriva upprepade ansökningar i skarp konkurrens om alltför små medel eller av att läsa och bedöma andras upprepade ansökningar. Handleder hon dessutom fem eller kanske tio doktorander, finns inte särskild mycket tid kvar för den forskning vars ämne och metoder hon själv valt i sin akademiska frihet. Ändå har den fria forskningen, den som inte styrs av samhällets förväntade resultat utan av forskarkollektivets aggregerade nyfikenhet och som utförts på sätt som inga myndigheter eller finansiärer i förväg kunnat bestämma, ansetts vara den mest framgångsrika.

De akademiska friheterna i Humboldts anda som rör undervisningen är *Lernfreiheit*, d v s studentens frihet att välja studieväg och *Lehrfreiheit*, lärarens frihet att välja stoff och metoder. Dessa är inte stadfäst i lag i Sverige utan i stället djupt kringskurna av en Högskoleförordning som på olika detaljnivåer styr mål och innehåll i åtminstone de akademiska yrkesutbildningarna. Och det är dessa utbildningar som idag utgör den i särklass största delen av lärosätenas utbud. Styrningen av de generella examina är mindre detaljerad. Men även där har programmets obligatorier och Bolognaprocessens tydliga ramverk om lärandemål och förväntade resultat i hög grad påverkat lärarens frihet att utforma sin undervisning och studentens möjlighet att följa sin håg. Det statsstyrda kvalitetssäkringssystemet har under det senaste decenniet också gjort sitt till för att styra och normera undervisningen. Besluten om utbildnings- och kursplaners utformning och innehåll har förvisso fattats för det mesta i kollegiala organ, och är kanske

därför på ett sätt ett bevis på lärosätenas autonomi. Eller också kan man se trycket uppifrån, från EU och regeringen, förmedlad av statens högskoleverk, som ett paradexempel på hur autonomi kan kringskäras på frivillig väg, utan att någon part haft det som avsikt. Det kan också ses som ett exempel på hur ett slags akademisk tidsanda, ett idékomplex på modet, så att säga, styr det inre arbetet.

Men nu börjar det bli lite trassligt med olika friheter och autonomier. Ett sätt att skilja dem åt är att dela in autonomi i fyra gränssnitt, fyra typer av relationer:

1. den mellan lärosätet och ägaren (staten/bolaget/stiftelsen).
2. den mellan lärosätet och läraren/forskaren
3. den mellan lärosätet och omvärlden
4. den mellan läraren/lärosätet och studenten

Diskussionen om den högre utbildningens autonomi i Sverige har framförallt rört förhållandena 1 och 2. Förhållandet mellan ägaren, staten, och lärosätet har varit föremål för ny lagstiftning flera gånger de senaste decennierna – främst kanske genom 1993-års styrnings- och finansieringsreform, och i någon mån de smärre förändringar som infördes 2010 genom propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*. Internationellt tycks det också vara detta förhållande 1 som rönt störst intresse. EUA:s *Autonomy Scorecard*, t.ex. mäter autonomi hos ett lands lärosäten genom att undersöka fyra aspekter, som alla berör gränssnittet mellan lärosätet och ägaren: organisation, finansiering, anställningar samt akademiska frågor.

Av debatten att döma, tycks den huvudsakliga motsättningen i Sverige idag vara den mellan statens behov av eller viljan att styra över den största enskilda posten i statsbudgeten, över 70 miljarder kronor, och universitetens behov av eller vilja att styra över sina egna angelägenheter utan att behöva riskera inblandning eller bestraffningar från huvudmannen. Staten/ägaren utövar sin makt genom lagstiftning (Riksdagen), förordningar (regeringen), finansiering (budgetpropositioner och uppdrag i det årliga regeringsbrevet), och inte minst makten att utnämna

och avsätta lärosätenas styrelser och rektorer. Ekonomiskt beroende kommer akademien alltid att vara av sina ägare och sina finansörer. Åtminstone i Sverige är det svårt att tänka sig att en institution som är till för att främja samhällets långsiktiga väl kan finansieras av någon annan än hela samhället. Men även när andra finansörer och ägare finns – företag, stiftelser, donationer – har de också alla någonstans en egen agenda, mer eller mindre uttalad, som institutionen måste förhålla sig till. Frågan blir istället hur styrstrukturer kan utformas för att uppnå ett lagom avstånd mellan ägare och akademi, en rimlig avvägning mellan statens och skattebetalarens berättigade krav på redovisning och lärosätenas berättigade krav på självständighet.

Maktförhållande 2, det mellan lärosätet och läraren – i stort sett alla forskare ska ju vara lärare, åtminstone i Humboldts men även i Högskolelagens idévärld – har också varit föremål för återkommande debatt. Men då har det oftast varit under rubriken kollegialitet, en ideal styrform som då inte sällan under senare år framställts i opposition till en starkare linjestyrning med betydande inslag av NPM, *New Public Management*, med dess krav på tydliga mål och mätbara resultat.

Det tredje förhållandet, det mellan lärosätet och omvärlden, rör bland annat den finansiering som inte härrör från statens direkta anslag och som oftast är starkt konkurrensutsatt. Likaväl härrör en stor del av pengarna, direkt eller indirekt, ifrån statens skatte-kista. Finansieringens förväntningar och egna agendor har självklart en betydande påverkan på lärosätenas forskning, både till inriktning och utförande, och kan i värsta fall leda till en likriktning och följsamhet mot det som är på det vetenskapliga modet. Den ökning av fakultetsmedlen till lärosätena som inletts den senaste tiden tyder på en viss medvetenhet om att balansen mellan "fria" och "bundna" medel kan behöva justeras. Nu kan man undra om den enskilda forskaren eller forskargruppen inte är lika beroende och anpassar sig på motsvarande sätt till de interna akademiska kommittéerna som till de externa finansierarna. Och dessutom styr de externa

finansiärerna en stor, kanske övervägande del av de "fria" fakultetsmedlen genom kraven på betydande andel medfinansiering. Men autonomi för lärosätet som helhet ökar onekligen genom en större andel direkta forskningsanslag.

Det fjärde förhållandet, det mellan läraren/lärosätet och studenten, är det som berör det i särklass största antal individer, också det som kanske väckt minst uppmärksamhet under senare år. Men det är i hög grad det som Humboldt avsåg med sin *Lernfreiheit*. Studentens frihet att välja studieväg och ämnen, hennes frihet att påverka studieformer, hänger nära samman med den bildningsprocess som många anser vara grunden i den klassiska uppfattningen om den högre utbildningens *raison d'être*. Högskolelagens portalparagraf, §8, föreskriver visserligen att:

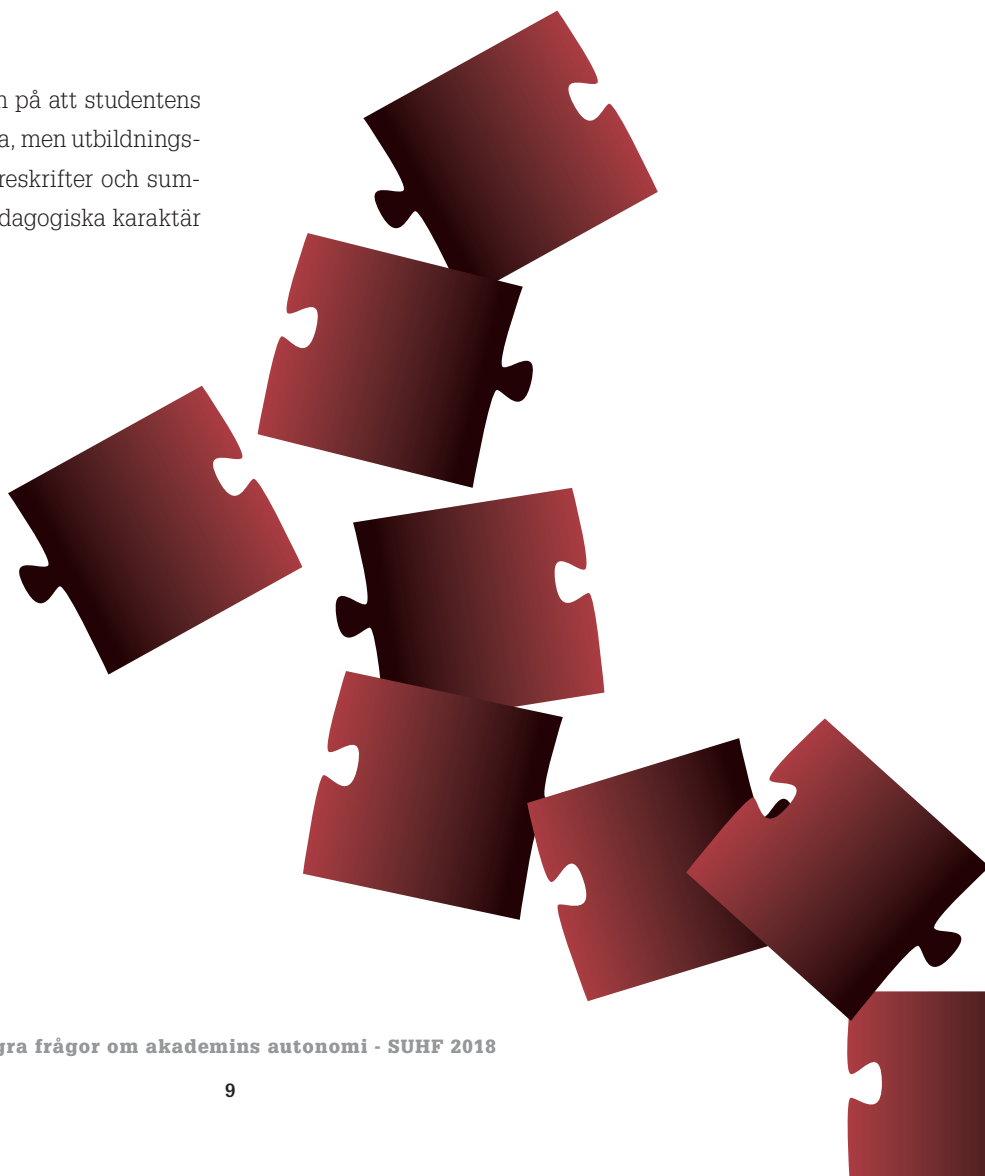
Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas:

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem

och betonar därmed en förväntan på att studentens självständighet successivt ska öka, men utbildnings- och kursplanernas detaljerade föreskrifter och summativa snarare än kumulativa pedagogiska karaktär

talar ett annat språk. Studenters egna återkommande krav på att i förväg veta vad en kurs eller en utbildning ska leverera, enligt en tankefigur som hämtas från marknadsproduktion snarare än ett skapande samspel, har säkerligen också påverkat utvecklingen. Framtida arbetsgivare vill också gärna veta – och påverka – vad en akademisk yrkesutbildning innehåller. Så numera är det få som höjer sin röst i debatten för den fria bildningens väg. När de gör det, blir de inte hörda.

Redan i denna genomgång av de fyra autonomierna – indelningen kan förstås göras på andra sätt – skymtar ett antal grundläggande skäl för en ökad autonomi. För att borra djupare och förtydliga, kan man ställa frågan: Vad ska autonomi vara bra för?



2



## 2. Vad ska autonomi vara bra för?

Märkligt nog tycks det inte vara särskilt ofta som skälen för vad autonomi ska vara bra för förs fram i debatten. Man tar det för givet, som en självklar rättighet som följer naturligt av långa internationella traditioner. Men i litteraturen och debatten kan man ändå vaska fram framförallt två bärande argument:

För det första ska universiteten "vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen" (Prop 2009/10:149 s. 15). Ibland uttrycks detta argument med den pregnanta formuleringen *speaking truth to power*. Akademisk frihet handlar således om individen, autonomi om institutionen – båda kan berättigas bara för den nytta de gör; båda är nödvändiga för att utföra de uppgifter som samhället ålagt de akademiska lärosätena: att söka sanningen för att kunna bidra till mänsklighetens framsteg och välfärd. Som ett resultat av sanningens tillfälliga väsen, innebär att söka sanningen också att ifrågasätta de etablerade sanningarna. Och detta kräver att man som individuell akademiker eller akademisk institution gör sig obekvä, ofta nog obekvä för makten. Det innebär att man biter den hand som föder en, för att låna ett engelskt talesätt. Och att bita den handen brukar, som bekant, leda till ett reflexmässigt slag på käften. Autonomi innebär att det slaget inte får utdelas. Hårda ord, men inga slag. En akademiker får inte bli av med sitt jobb eller få sämre karriärutsikter och en institution får inte riskera sin rektor eller sin finansiering för att den vågat tala sanning till makten. Om detta inte är fallet, har institutionen inte förutsättningar att fylla sin uppgift.

I att vara en kraft i samhällsutvecklingen ryms också uppgiften att skapa en bättre grund för den allmänna debatten – *educating the public mind*. Under senare tid har uppgiften fått förnyad angelägenhet genom nätkulturens avigsidor: åsiktsbubblor, falska nyheter, skepsis mot vetenskapen. Den kritiskt reflekterande kraften behöver synas och höras mer än någonsin. Men istället har populismens framväxt och intåg i världens högsta ämbeten samtidigt fört med sig en tilltagande misstro mot akademien. En klassisk ingrediens i de populistiska världsåskådningarna är att akademiker tillhör en elitistisk konspiration som är ute efter att lura vanligt folk. Och effekten av att en del källor på goda grunder blir misstänkliggjorda kan bli att alla källor och resultat blir misstänkliggjorda i det allmänna medvetandet.

I ett bärande stycke om akademins uppgift slår 1998 års *Magna Charta Universitatum* fast som sin första princip att lärosäten måste vara autonoma för att kunna fullgöra sina uppgifter mot samhället:

*Universitetet är en autonom institution i hjärtat av samhällen, som skiljer sig till sin uppbyggnad som resultat av skilda geografiska och historiska förutsättningar. Det frambringar, undersöker, värderar och vidareför kulturen genom forskning och undervisning.*

*För att tillgodose omvärldens behov måste universitetens forskning och undervisning vara moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar.*

Ett universitets autonomi måste vara av den grad och art att den, med hänsyn till samhällets ekonomiska, politiska, sociala och kulturella tillstånd, ger bästa möjliga förutsättningar att sköta de uppgifter som samhället ålagt det. Det är alltså inte ett privilegium utan en skyldighet, menar Justin Thorens, en förutsättning för att kunna sköta sitt uppdrag och sina plikter gentemot staten. (Thorens 1997)

Friheten att utan fruktan granska samhället och formulera hård kritik och obekväma sanningar, så kan man alltså sammanfatta den vanligaste motiveringen för universitetens autonomi. Det andra skälet som ofta framförs är att större frihet förutsätts leda till bättre forskning och utbildning – bättre universitet som i längden gagnar samhället på sätt som samhället inte alltid kan förutse eller styra fram. Vi kan inte förutse effekterna av forskning och den bästa forskningen är den som drivs av nyfikenhet, inte i första hand för att den ska uppnå samhällsnyttiga resultat, även om sådana också ofta följer därav. Och de flesta accepterar att folk tenderar att arbeta mera hängivet med större engagemang om de utför sådant som de själva bestämt på ett sätt som de också själva bestämt. I en vida spridd bok om motivation som kom för några år sedan sammanfattade Daniel Pink den mänskliga motivationens tre hörnspelare som *Autonomy, Mastery and Purpose*. Man är bäst motiverad om man själv får välja sin uppgift och arbetssätt, om man till fullo behärskar sitt område och om man ser en djupare mening i det man gör (Pink 2009). Det kan nog de flesta av oss instämma i av egen erfarenhet. Och därför, i analogi, bör det rimligen vara så att institutioner fungerar på samma sätt. Alla institutioner. Kan då akademiska lärosäten göra anspråk på större autonomi, på mindre styrning, mindre inblandning om man vill, än andra samhällsinstitutioner? Är forskningens och den högre utbildningens uppgifter sådana att de kräver mindre extern styrning från ägare och finansärer för att bli bra? Eller tänker man sig att högt utbildade akademiker – den yrkesgrupp i samhället med i särklass längst utbildning, eftersom de håller på med sin egen utbildning hela sitt yrkesliv – bör

förtjäna en högre grad av tillit än andra yrkesgrupper i andra institutioner? "Higher education works better", skrev filosofen Mary Warnock, länge en ledande röst i den brittiska universitetsvärlden, "... if it is reasonably autonomous" (Warnock 1991). Rimligt, skäligen, kanske rentav lagom, autonoma skälärosätena vara och det passar väl in med iakttagelsen att autonomi alltid är relativ. Det kan också vara en klok formulering att ta med sig i den fortsatta debatten – som rimligen måste handla om var gränsen för det rimliga går och hur villkoren för den rimliga autonomi ser ut.

Dessa är alltså de två mest spridda motiveringarna för institutionell autonomi i den högre utbildningen: att säga sanning till makten och att skapa den bästa villkoren för god forskning och utbildning. Men det finns några andra också. En av dessa nämns möjligen mindre ofta i Sverige än i andra länder där man håller starkare på traditionerna: autonomi är nödvändig för att kunna förvalta ett kunskapsarv. Tanken syns tydligt i citatet ur Magna Charta-deklarationen ovan – "*vidareför kulturen genom forskning och undervisning*". Det är en central uppgift för den högre utbildningen att upprätthålla, berika och kommunicera det som nyssnämnda Mary Warnock kallar "an inherited body of understanding". För att kunna förvalta detta arv krävs en långsiktighet som andra instanser, regeringar till exempel, har svårare att ta hänsyn till. De har andra, för dem fullt legitima, intressen för ögonen, ofta kortsiktigt politiska intressen, till exempel nästa val. Att förvalta ett kunskapsarv kan ofta innebära att inte göra någonting alls – och det har politiken väldigt svårt för. Politiker kan inte låta bli att handla eller framförallt att synas handla. Lärarutbildning är exemplet par excellence. Varje gång det kommer nya larmrapporter om skolan, måste ministern synas handla, åtminstone om hon vill vara kvar efter nästa val eller nästa regeringsombildning. Men akademiska utbildningar är långa och bara planeringen för en förändring tar flera år. Ofta har det varit så de senaste decennierna att första kullen lärare från en utbildning har knappt kommit ut i skolan innan

nästa lärarutbildningsreform lanserats. Om lärosätena själva fick ett större utrymme att utforma sina lärarutbildningar skulle de säkert bli mera olika varandra över landet, men de skulle också kanske bättre kunna ta tillvara det kunskapsarv som finns i lärosätet om hur en bra lärarutbildning ser ut.

Den sista delen i svaret på frågan: Varför autonomi? är av mera praktisk art. Genom att (de flesta) lärosäten är delar av samma juridiska person och den personen heter svenska staten finns en del hinder för dem att kunna agera mot externa parter – när de t.ex. ska teckna avtal eller anställa forskare. Ett beryttat exempel för bara några år sedan var när Uppsala universitet fick avvakta ett riksdagsbeslut för att få fullt medlemskap i den europeiska organisationen för forskningsintensiva universitet, *The Guild*. Propositionen *En akademi i tiden* (2010), vars syfte var att skapa större autonomi, bl a, enligt propositionens text, för att kunna konkurrera bättre internationellt, innehåller en diskussion kring dessa frågor; en viss lättnad vad gäller anställningsformer blev också en av reformerna. De flesta problem av detta slag förblev dock olösta. Fem år senare, i rapporten *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten* (2015), föreslår Sten Hecksher konkreta åtgärder för att inom den nuvarande myndighetsformen avhjälpa ett antal hinder som lärosäten fortfarande upplever idag: avtalsskrivande, donationer, sekretess och internationella samarbeten.

Men det är ändå dess båda förstnämnda motiveringarna för lärosätenas autonomi som väger tyngst och som förtjänar att tydligare lyftas fram i debatt och diskussion: för det första att utan fruktan kunna tala sanning till makten och för det andra att skapa de mest gynnsamma förutsättningarna för god forskning och utbildning. Innan jag går vidare och diskuterar hur man ska kunna nå fram till en strategi för en rimlig, men ökad, autonomi, finns anledning att stanna upp och fundera över en fråga till, nämligen: Kan lärosätena bättre använda den autonomi de redan har?

3





# 3. Kan lärosätena bättre använda den autonomi de redan har?

Om ett argument för större autonomi för lärosäten är att de utan rädsla för återverkningar ska kunna tala sanning till makten, kan man fundera över hur de använder de möjligheter som finns redan idag. Akademin bör på åtminstone två sätt kunna påverka politiken: *för det första* genom att påverka dagordningen, genom att peka på de för ett gott samhälle mest angelägna samtids- och framtidsfrågor; *för det andra* genom att systematiskt värdera och sammanställa den mest relevanta och hållbara forskning som finns att tillgå, nationellt och internationellt. Men akademien går sällan, nästan aldrig, ut gemensamt och tydligt talar om vad den vet. Ofta, troligen, för att den inte vet vad den vet. Och det vet den inte, bland annat beroende på vad som kallas universitetens silostrukturer, det vill säga disciplinernas, för att inte tala om fakulteternas, inbördes avstånd till varandra. I en bok som jag skrev för några år sedan fördjupar jag mig i denna problematik i ett kapitel som fick den utmanande, och något långa, rubriken "Akademin bör premiera sätt att förena humanvetenskapen och naturvetenskapen i att gripa sig an mänsklighetens utmaningar" (Casson 2015). Klimatdebatten har i vissa stycken varit ett undantag, men även där kunde akademien långt tidigare ha samlat sin kunskap från olika områden till kraftfulla uttalanden, nationellt och internationellt.

På debattsidorna uttalar sig enskilda forskare, ibland också forskargrupper, men universiteten använder sig inte av sitt samlade vetande för att påverka utvecklingen mot ett bättre samhälle. Förmodligen för att det knappast finns någon eller några har till

uppgift eller ser som sin uppgift att överblicka, värdera, samla och kommunicera vad universitetet som helhet eller universiteten gemensamt vet. Det finns få eller inga incitament i karriärstrukturer, inga uttalade förväntningar från ägaren, staten – knappt några uttalade heller. Det finns förvisso en fin svenska tradition i Statens offentliga utredningar där en grupp med oftast vetenskapligt väl meriterade får undersöka angelägna samhällsfrågor som underlag för riksdag och regering. Under senare decennier har dock direktiven för utredningarna blivit snävare, slutsatserna mer eller mindre redan givna, utredarna allt färre och tidsramarna allt kortare.

Göran Bexell uttryckte detta väl för några år sedan, utan att det tycks haft någon större inverkan: "Den offentliga debatten längtar efter kunskapsbaserade och perspektivrika inlägg. Lärosätena bör ge tid och meritering åt dem som med framgång kan ägna sig åt sådan forskningsbaserad och för lärosätenas samhällsansvar betydelsefull verksamhet." (Bexell 2013) Det är för övrigt märkvärdigt hur sällan universitetens sanningssägande uppgift nämns i diskussioner om autonomi.

När jag ser tillbaka på de tjugo åren som jag själv suttit i en högskoleledning kan jag tycka att vi har varit väldigt upptagna av att avlyssna, tolka och följa, inte bara de uttalade direktiven som kommit från regeringen eller verket utan även det som ligger i luften, det som vi tror ligger runt hörnet. Mycket av diskussioner med kollegor på andra högskolor har handlat om hur man hanterat det ena eller andra påbudet

eller vilka viskningar man hört från statssekreteraren eller andra maktens kvinnor och män. Bengt Kristensson Ugglå gav uttryck för detta för en tid sedan på UKÅ-konferensen 2017 i Linköping: "Det finns en anpassningsbarhet som är förödande. Vi behöver återupprätta den kritiskt reflekterande övertygelsens vikt i akademien ... Högre utbildning ser sig alltmer som en del av välfärdsstaten"

Att vara en viktig och drivande del i välfärdssamhällets utveckling måste rimligen tillhöra universitetens huvuduppgifter. Men att vara del i välfärdsstaten låter inte som en god utgångspunkt för den som ska säga sanning till makten. Självklart vill vi våra studenter och anställda väl. Vi vill vara ömsinta och omhändertagande, förstå deras fel och brister och bistå dem med stöd och anpassning där vi kan. Det är möjligt att den ena hållningen inte behöver utesluta den andra men det finns en risk att allt det goda, förstående, förlåtande smittas av sig i hållningen gentemot dem som förtjänar mer kritik än sympati. Hur som helst kan man tänka sig att det är viktigt för en självständig akademi att också tydligt synas bygga sina beslut och handlingar på "en kritiskt reflekterande övertygelse", inte bara i de lärda forskningsartiklarna, utan desto mera i vardagens umgänge med anställda, med studenter och inte minst med offentligheten.

Geoffrey Boulton, geovetare och tidigare prorektor i Edinburgh, resonerade kring den här frågan för några år sedan och hans sammanfattning är väl värd att citera extensivt:

*But at this juncture in history, the largest challenge to universities undoubtedly lies in the potential instability of rapidly changing global systems as the planetary population continues to boom, as we increasingly intervene in the natural systems of the planet, as the geopolitical balance shifts and there are rapid and profound social transformations and deep cultural faultlines, as greater mobility and growing antibiotic resistance threaten pandemic, and as our capacity to manage risk in complex financial*

*dealings has been exposed as dangerously fallible in creating a bubble of false prosperity.*

*Have universities done enough, not just to research these matters, which they do, but to be vociferous in the public domain about the deep and unsettling issues that all societies need to confront? Or has the market model become the defining identity of higher education such that we have become too captive to the immediate economic objectives to which governments increasingly point us? Are academics, cocooned in a mantle of corporate appeasement, too pusillanimous to be activists on the broader social or global stage, but merely drones who do research in specialist prescribed fields, publish in learned journals, gather in the citations and await promotion?* (Boulton 2013)

Akademins argument för autonomi försvagas rimligen om den inte använder det utrymme som redan finns. Och att vara "vociferous in the public domain", högljudd i offentligheten kanske, är som sagt inte något som akademien ser som sin uppgift. Det finns ytterligare en fara i den dominerande publiceringskultur som Boulton beskriver. Nämligen att samma incitamentsstruktur som sporrar till publicering i *high impact journals* också kan leda till akademisk ohederlighet. Det är säkerligen sällsynt, men när jakten efter ära och mera forskningspengar sporrar professorn och högre positioner i världsrankingen sporrar institutionen, finns en risk för fartblindhet som varken kollegiala kontroller eller linjechefer förmår beveka. Och när det händer, stödjer det knappast akademins anspråk på större autonomi.

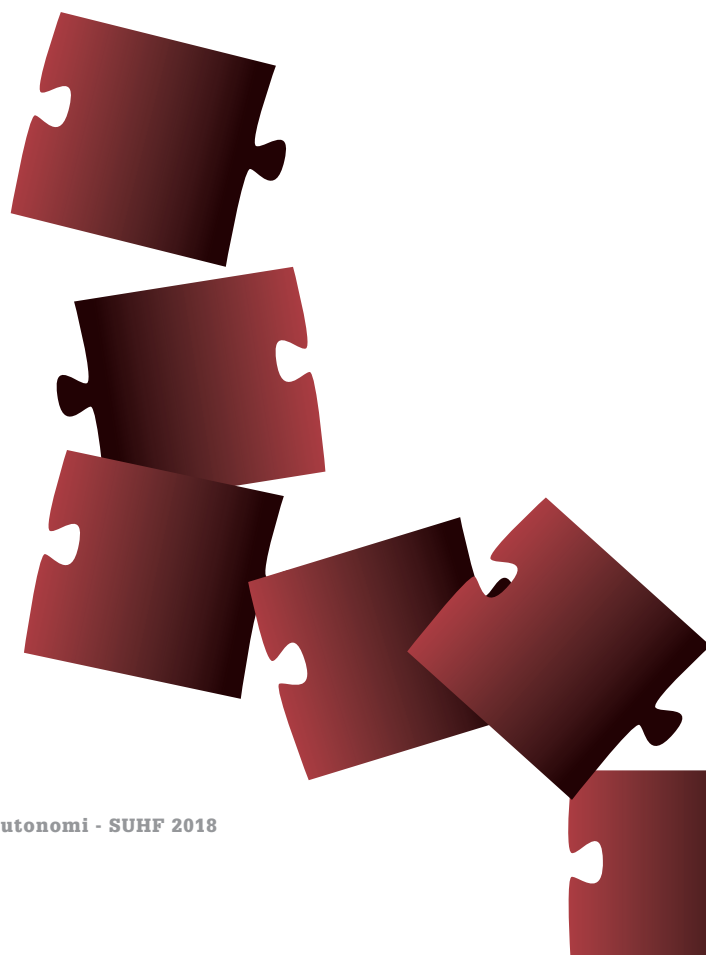
Detta om det första skälet, att tala sanning till makten, där vi själva inom akademien säkert skulle kunna göra mer för att påverka samhällsutvecklingen om vi kunde samla och framföra vad vi vet på ett bättre sätt. Men lärosätena har också själva en stor del av makten över att öka autonomi för sina forskare och lärare och inte minst för sina studenter. Om vi tror att en ökad autonomi ger bättre förutsättningar för hög kvalitet i forskning och utbildning, finns det god anledning att skärskåda huruvida de senaste dec-

enniernas styrnings- och redovisningsiver, manifesterad i en uppsjö välmenande men tidsslukande administrativa system, kan balanseras med en högre grad av tillit, också inom våra institutioner.

En annan viktig aspekt som jag inte sett behandlas i någon större utsträckning i debatten är hur den svenska akademien historiskt sett har klarat sig inför ett faktiskt hot om auktoritärt styre. Det brukar sägas att en konstitution inte ska utformas för goda tider med goda ledare utan för onda tider med svaga eller auktoritära ledare. Det går aldrig i längden att hindra ett auktoritärt och målmedvetet styre från att reformera en institution, vare sig det är domstolarna eller universiteten, men man kan göra det mer eller mindre besvärligt, mer eller mindre tidsödande att frångå grundläggande demokratiska principer och frihetsvärden. Och så bör det väl också vara med styrningen av en så central institution som akademien. Så hur gick det senaste gången något sådant hot inträffade? Inte så bra, kan man konstatera, om man ser till det utbredda stödet i akademien för nazismen och dess tankefigurer under 30-talet och större delen av kriget (Bollhusmötet, Herman Lundborg etc). För övrigt lär akademien vara den institution i Sverige

som längst gjorde motstånd mot den grundläggande rösträtten för alla. Läget är annorlunda idag, javisst, och våra lärosäten befolkas av ivriga demokratikämpar. Men i en globaliserad värld kan en skenande populism snabbare än man anar påverka en tidsanda så att inte ens de mest självständigt kritiska i längden står emot. Och vad är det för mekanismer i konstitutioner och styrformer som då bäst försvarar inte bara akademins frihet utan också hela samhällets?

Det finns sannolikt alltså rätt mycket vi kan själva göra åt autonomi i åtminstone ett par av de fyra avseenden som jag listade inledningsvis. Men om vi ska låta fokus för närvarande vila på förhållandet mellan ägaren och akademien, mera specifikt på den svenska statens styrning av den högre utbildningen, måste vi fundera över nästa fråga: Vad är en rimlig autonomi?



4



# 4. Vad är en rimlig autonomi?

För att kunna sträva mot en *rimlig* autonomi med hänsyn tagen till ägarens, samhällets, rimliga redovisningskrav behöver man en eller flera föreställningar om var gränserna kan dras, hur styrningsstrukturerna kan se ut, för att autonomi ska bli just rimlig. Man behöver en god överblick över hur finansieringen kan ordnas så att forskare kan forska om det de själva finner mest angeläget på de sätt som de själva, på goda grunder, anser bäst. Man behöver en överblick över hur styrning av utbildning kan fördelas mellan stat och högskola för att bäst utnyttja den kraft som autonomi förlänar åt lärande och undervisning. Och sektorn behöver nog vara överens om vad den vill, hur man bäst kommer dit och vilka som är de bästa argumenten och handlingarna för att vinna en opinion. Det behövs, helt enkelt, ett tydligt och välförankrat svar på frågan: *När sektorn vill ha autonomi, vad är det den vill ha?* Och för att komma vidare i sökandet efter svaret, behövs ett brett underlag där följande frågor kan vara relevanta:

## **Hur har de svenska lärosätenas autonomi sett ut fram till nu – och hur har debatten förts?**

När de gäller de senaste 80 åren i svensk högre utbildning finns knappast någon bättre skickad att skriva dess historia än förre kanslern Carl-Gustaf Andrén. Det har han också gjort och i hans bok från 2013 *Visioner, vägval och verkligheter. Svenska universitet i utveckling efter 1940* finns en heltäckande sammanfattning och analys. Ett längre kapitel ägnar han åt frågan "Vem styr? Kollegialitet – demo-

krati – autonomi" där han redogör för de olika turerna i utredningar, propositioner och reformer från andra världskriget fram till 2012.

De senaste decenniernas utveckling och den debatt som följt i dess spår är förstås centrala i att förstå hur man kan nå en tillräcklig konsensus inom sektorn om nästa steg för ökad autonomi. Här är inte läge att referera Andréns fylliga återblick men han gör två mycket intressanta iakttagelser i slutet av sitt kapitel om autonomi. Den ena iakttagelsen handlar om att det skett en rejäl förskjutning av makten från administrationen till en linjestyrning befolkade av akademiker. Det är alltså kollegor, eller f.d. kollegor kanske, som styr oss, och även om de inte blivit direktvalda av kollegiet så har nog kollegiet och deras personalorganisationer haft ett starkt inflytande på tillsättningen. Andréns andra iakttagelse är att "Den största skillnaden mellan 1940-talet och dagens situation är helt klart den ökade friheten på lokal nivå" men "Den frihet till självstyre som lämnats vidare har övertagits av ledningarna för lärosäten... medan basnivåns inflytande snarare har reducerats." (Andrén 2013) Alltså en ökning av autonomi i Gränssnitt 1 men en minskning i Gränssnitt 2.

Även om friheten har ökat över decennierna, kvarstår, när det kniper, statens möjlighet till detaljstyrning av högskolorna med mycket korta varsel. De ettåriga regleringsbrev och detaljerade budgetföreskrifter stör onekligen bilden av en rimligt autonom högskolesektor, både hos de svenska lä-

rosätena själva och hos utomstående betraktare, bland andra EUA:s granskare. Under senare år har det ändå tagits fram flera förslag som skulle kunna påverka utvecklingen mot större autonomi. Men det har knappast varit något samstämmigt jubel från sektorn åt något av dem. Kanske mest förvånande var ändå det svala mottagandet som förslaget om "självständiga lärosäten" fick. Varför ville inte akademien ha vad som var ett relativt långtgående och radikalt förslag? Förrre statssekreteraren Peter Honeth säger att det beror på att man fokuserade mer på risker än på möjligheter (Honeth 2015) och när man läser igenom remissvaren är det svårt att inte hålla med honom. I en nyligen utkommen rapport utvidgar Honeth sitt resonemang och menar att det sannolikt beror på "att det finns en vana i ett relativt styrt system att lösningar på olika frågeställningar kommer "uppifrån", vilket i sin tur leder till ett visst behov av att söka bekräftelse för beslut och policybeslut" (Honeth 2018) Det tycks alltså finnas en rädsla inför att skiljas från staten, eller åtminstone en osäkerhet och då vill man låta det hela utredas vidare.

Är inställningen annorlunda idag? När SUHF 2014 gick ut med en enkät som besvarades av 31 lärosäten kan man av svaren se att det fortfarande finns en tveksamhet, inte minst när det gäller ekonomi: "Det tycks finnas en samsyn bland de svarande om att de största riskerna kopplade till ökad självständighet är av ekonomisk art" skriver Johan Alling i sin rapport till SUHF (Alling 2014), där han också menar att av de tre utredningarna som under senare år behandlat frågor om ökad autonomi, är det ändå förslaget om självständiga lärosäten "det förslag som under senare år har fått störst acceptans".

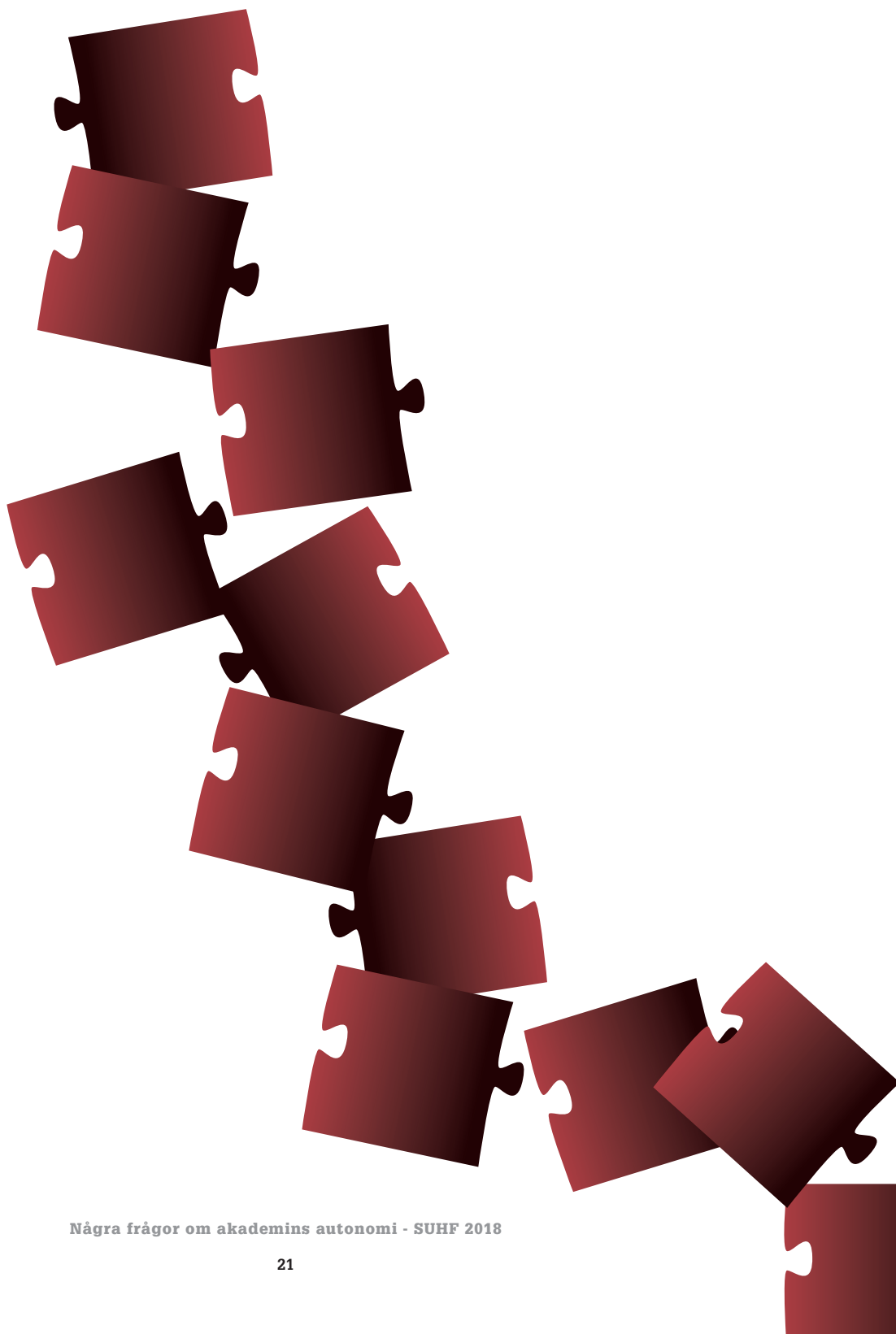
Nu, 2018, sitter en ny utredning, under ledning av Pam Fredman, och försöker finna framkomliga vägar för en rimligare, mera långsiktig, styrning av universitet och högskolor. Strut, som utredningen

om styrning för starka och ansvarfulla lärosäten kärleksfullt kallas, nämner inte ordet autonomi, vare sig i direktivet eller i det preliminära modellförslaget som lämnats i januari 2018. Men autonomins båda grundpelare syns ändå mycket tydligt i det avsnitt i förslaget som rubricerats just "Utredningens grundpelare": "En central del av detta som nu hotas i olika delar av världen är universitetets och högskolors särskilda roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, och den akademiska friheten att utforma forskning och utbildning. ... Styrningen måste utformas så att dessa värden främjas och inte undermineras." (s.3) Utredningen fokuserar också autonomins kärnfråga, hur makten över medlen förvaltas: "Styrningen upplevs vara alltför kortsiktig, svagt samordnad, generell och konkurrensbaserad" skriver utredningen, och fortsätter, "Regleringsbrev är ett-åriga och föregås ofta inte av någon djupare dialog med lärosätena. Lärosätenas förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet hämmas också av ett ökat beroende av en mängd tidsbegränsade externa bidrag på forskningssidan, samt av sent annonserade, detaljerade och ibland tillfälliga resursökningar på utbildningssidan."(s6-7) Det övergripande modellförslaget som utredningen lämnar bygger istället på en samlad riksdagsproposition vart fjärde år för hela högre utbildning och forskning samt fyraåriga överenskommelser mellan regering och respektive lärosäte. Underlaget bör tas fram av en mellanhand, en intermediär. Och även om djävulen sitter i de ännu outredda detaljerna också här, låter det onekligen som om armslängdsavståndet skulle kunna öka genom ett sådant förfarande. Samtidigt finns anledning att noga begrunda vad sådana avtal skulle kunna innebära. Skulle inte ett resultat kunna bli att den politiska styrningen i praktiken blir starkare? Dagens budgetpropositioner, regleringsbrev och tillfälliga anslag, som oftast ändå skriv med relativt lätt hand, kan om några år komma att ses den

gamla frihetstiden, om ambitiösa regeringar ser till att överenskommelserna fylls med populistiska åtgärder.

Det blir dessa frågor om de specifikt svenska förhållandena som är centrala i ett arbete att staka ut vad som säkert blir en lång och krokig väg mot en

ökad autonomi, men analysen måste rimligen ske mot bakgrunden av och med inspiration från andra. Och då inställer sig frågan: Hur ser lärosätenas autonomi ut i andra länder och andra världsdelar?



5





# 5. Hur ser lärosätenas autonomi ut i andra länder och andra världsdelar?

Den modell för universitetsväsende som på olika historiska vägar spritts över hela världen har som bekant sitt ursprung i de självständiga korporationerna i Paris och Bologna. De friheter som tilldelades universiteten av kyrka respektive stad och senare stat, trots extrema inskränkningar senare av såväl kyrka som stat, har ändå levt kvar, åtminstone som en livaktig föreställning bland akademiker och deras institutioner världen över. Självklart behöver ett ställningstagande av Sveriges lärosäten 2018 också begrunda universitetens rötter och hur de frihetliga ambitionerna gestaltat sig genom århundraden i olika länder och världsdelar. Det finns redan en del goda översikter, men att vaska fram de förebilder och erfarenheter som är relevanta för den svenska diskussionen idag kommer att kräva en viss arbetsinsats. Här följer blott några av de spår som kan vara värda att följa:

När det gäller Europa idag finns EUA:s ambitiösa projekt att värdera och följa universitetens autonomi i deras *University Autonomy in Europe. The Scorecard*. Rankningen – för det är vad det är – omfattar fyra centrala aspekter av det jag kallat Gränssnitt 1 ovan, det mellan ägare/staten och institutionen, nämligen autonomi avseende: organisation; ekonomi; personal och akademiska frågor. Sverige hamnar nära mitten av ett trettiotal länder, med höga poäng när det gäller anställning men vid eller under snittet för akademiska frågor och för finansiering och organisation – inte minst beroende på hur styrelse och rektor utses. EUA-rankningen har

fått en del kritik, både i dess ursprungliga form från 2011 och den senaste versionen 2017, för såväl kriterieurval som värdering, men underlagen och analyserna förtjänar en noggrann granskning.

Den brittiska forskaren Terence Karran har under en följd av år också granskat de europeiska ländernas "protection for academic freedom". I en färsk artikel mäter han med hjälp av dokumentstudier och enkäter fem komponenter, främst mot bakgrund av UNESCO-rekommendationen från 1997: akademisk frihet för forskning och undervisning; institutionell autonomi; självstyre; anställningstrygghet ("tenure"); samt följsamhet mot internationella avtal. En av hans slutsatser är att skyddet för den akademiska friheten är långt ifrån tillfredsställande i de flesta europeiska länderna; en annan att mer än hälften av universitetens personal är okunniga om vad de akademiska friheterna innebär och uppger att de inte vet hur läget ser ut i deras egna länder. (Karran 2017) I en nyutkommen rapport har Karran gått vidare genom att undersöka relationen mellan hur lärare upplever skyddet för akademisk frihet i de brittiska lärosätena med hur institutionerna placeras i de stora internationella rankingarna. Karran finner ett tydligt positivt samband som han menar beror på att de lärosäten som bäst försvarar friheterna är mest lockande för de bästa forskarna och lärarna. Av detta drar han slutsatsen att den akademiska friheten är en förutsättning för att bli "world-class university" och att de som bestämmer över högskolepolitiken bör dra lärdom därav. (Karran 2018)

I Norden avviker Sverige från övriga länder, med undantag för Island, när det gäller den för institutionell autonomi så avgörande frågan om tillsättning och avsättning av rektor och styrelse. I Danmark liksom i Finland råder universiteten själva över detta, även över valet av externa ledamöter i styrelsen. Nu är ju de externa ledamöterna i majoritet i Danmark, vilket inte är fallet i Finland. I Norge, där rektor också utses av universitetet, tillsätts externa styrelseledamöter av regeringen men de utgör en minoritet i styrelsen, där majoriteten består av akademiker, annan personal och studenter. En pågående debatt i Norge gäller regeringens försök att i autonomins namn koppla loss universiteten från staten och ge dem företagsliknande status med en majoritet av externa styrelseledamöter och extern ordförande. Liknande förslag för 15 år sedan (Ryssedals-utvalget) ledde till protesterande akademiker i fackeltåg på gatorna.

Till skillnad från Sverige, får UK en tätt plats i autonomirankningen. Ledaren för Englands *Higher Education Policy Institute*, Nick Hillman, sade nyligen i ett tal att: "all British universities are private, autonomous, independent; pick your word of choice. We do not have a single public university" (Hillman 2017) och menade att de nyligen införda studieavgifterna om uppemot 100 000 kronor per student och år samt avskaffandet av antagningstaket har inneburit avgörande steg för ytterligare autonomi. Det finns andra röster också. I en nyutkommen vidräkning med de senaste decenniernas utveckling i engelsk högre utbildning, menar Cambridge-professorn Stefan Collini att autonomi där är en fullständig chimär. Med en frejdig cirkusmetafor beskriver han hur regeringen monterar upp ständigt nya ringar för universiteten att hoppa igenom. De är naturligtvis helt "fria" att låta bli. Ingen kan tvinga dem. Men det är en frihet av samma typ, skriver han, som Londons hemlösa har, de kan välja mellan att sova under Westminster Bridge eller på Savoy-hotellet. "The reality is that universities, though possessing certain forms of legal autonomy, have in effect been public institutions for at least two or three generations now... largely financed by public money." (Collini 2017, 137) Den

formella, juridiska, autonomin är inte det intressanta, menar han, utan det är längden på den arm som håller armlängds avstånd mellan universiteten och deras herrar, politikerna. Inte minst därför att Sverige har hämtat många uppslag om styrning av den högre utbildningen från just UK, förtjänar utvecklingen där en närmare analys. Det av många engelska akademiker så ifrågasatta HEFCE är, till exempel, en version av just en sådan intermediär som Strut-utredningen föreslår.

USA och dess mångfald av universitet har länge tjänat som förebild och vallfärds mål för svenska akademiker. Humboldts Berlinuniversitet och dess ideal har behållit fotfäste där kanske bättre än någon annanstans i världen. Där finns de gamla *Land Grant Universities* och andra som bygger sin autonomi på betydande, för svenska ögon ibland ofattbart stora, kapitalinnehav. Hur de styrs och hur staten ändå utövar ett betydande inflytande över dem, inte minst genom forskningsbidrag, behöver genomlysas. Hur har försvarsbudgeten påverkat forskningen under åren och hur har akademien svarat mot olika systematiska försök från stora koncerner att påverka opinion, t ex om rökning eller klimatförändring? Hur går det när extremt rika familjer och stiftelser grundar eller öser medel över lärosäten, stora som små? För Donald Trump gick det kanske inte så bra att grunda ett eget universitet, även om han fick andra möjligheter att påverka utvecklingen, men bröderna Kochs långsiktiga arbete för att styra akademien mot extrema nyliberala värderingar är ett varnande exempel som förtjänar en diskussion. De genuint kollegiala styrformerna och den undervisningskultur som genomsyrar amerikanska lärosäten framstår ändå som en viktig källa till uppslag om hur det svenska systemet kan reformeras för att bättre nå autonomins syften.

Hur ser autonomi ut i de stora länderna i öster, i Indien och Kina, med deras väsentligt skilda system och ideal? I Indien pågår en offentlig debatt där en ledande tidning, *Times of India*, prioriterar några för oss välbekanta åtgärder för en ökad

autonomi: att låta lärosäten välja sina egna rektorer (idag utses dessa av regeringen och tidningen antyder åtminstone vänskapskorruption) och att genomföra en finansieringsreform av den typ som Sverige införde 1993, där "the support level is decided through a defined formula". Då påminns man om transparensen och den upplevda rättvisan i ett sådant system inte är att förakta i jämförelse med en förhandlingsbaserad överenskommelse, om det är en sådan som blir resultatet av Strut-utredningens förslag.

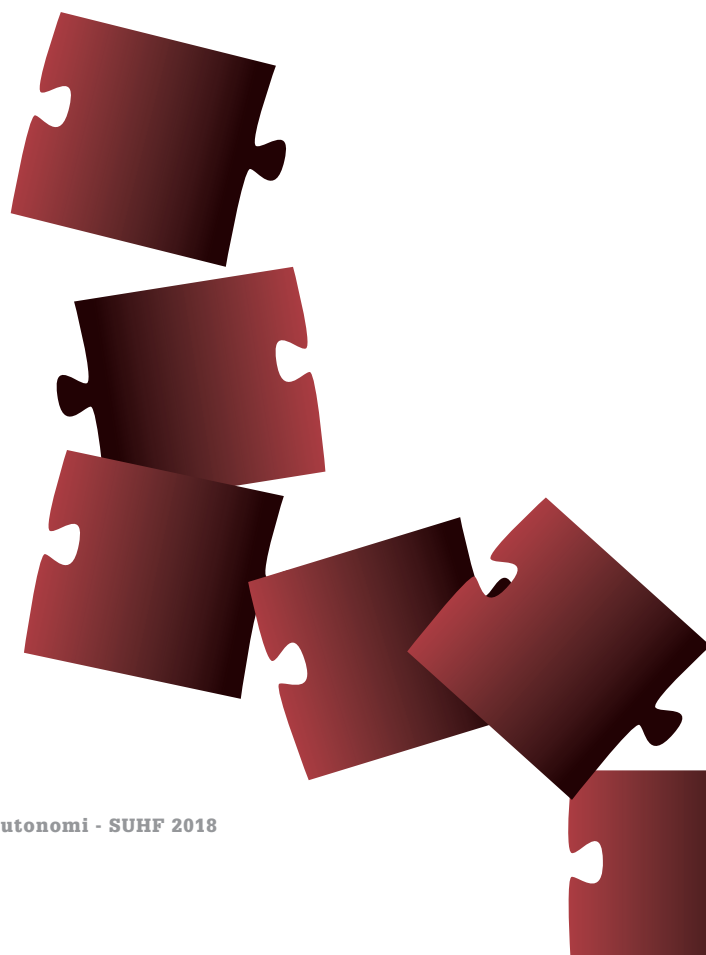
Svenska lärosäten har under senare år fått alltför och allt närmare kontakter med högre utbildning och forskning i Kina. Vad finns att lära där, i ett land med en tydlig ideologi och växande ledarkult? Vilka konflikter möter, t.ex. de utländska universiteten som etablerat sig där? Om en grundtanke är att freda akademien från auktoritära regeringar, även i andra tider än vår egen fredliga och demokratiska, vilka garantier, stoppklossar, tröghetsmekanismer kan behövas?

Hur grundlagar och särskilda högskolelagar garanterar, formulerar eller ignorerar akademins autonomi och akademikers friheter är värt ett eget kapitel. Nya Zeelands Education Act 1989 har setts som en klart lysande stjärna med sina formuleringar i § 161: "It is declared to be the intention of this Parliament...that academic freedom and the autonomy of institutions are to be preserved and enhanced." Hur sådana formuleringar i olika länders lagstiftning i verkligheten påverkat den institutionella autonomi och de akademiska friheterna skulle också förtjäna analys. Även om ett särskilt omnämnande i grundla-

gen, i Sverige Regeringsformen, inte på kort sikt behöver påverka nuvarande maktförhållanden alls, kan det tjäna som en varnande påminnelse till framtida regeringar att inte utan vidare ytterligare korta av armslängdsavståndet. Så uppfattar tydligen domarkåren den förändring i Rf om domarnas och domstolarnas oberoende som infördes så sent som 2010, en förändring jag återkommer till strax.

Vilken roll spelar de stora internationella överenskommelserna? Bolognadeklarationen förstås, men också EU:s olika ställningstaganden. Även FN har tagit ställning, genom bl.a. UNESCO-rekommendationen från 1997 rörande akademiska lärare, ett dokument som innehåller tämligen skarpa formuleringar om akademisk frihet och autonomi och som Sverige veterligen ratificerat. Hur har de speglat eller påverkat utvecklingen i Sverige och internationellt?

Problemet blir att avgränsa sökandet till de spår som verkligen är relevanta för nästa steg i Sverige 2018. Det kan finnas en liknande problematik också i följande fråga: Hur ser autonomi ut i andra delar av samhällsbygget?



6



# 6. Hur ser autonomin ut i andra delar av samhällsbygget?

Ett gott samhälle som bygger på en demokratisk grund och en övertygelse om alla människors lika värde är beroende av en mängd olika institutioner som håller varandra i schack och balanserar olika parters maktpretentioner. En av dessa är naturligtvis en *fri press*, som sedan närmare ett sekel utökats med etermedierna och som sedan något decennium kommit i ett så ofantligt mera komplext sammanhang genom de digitala mediernas utveckling. Vad är det då som är fritt i den fria pressen och vilka strukturer främjar och skyddar den friheten? Den fria pressen i Sverige bygger som bekant på den grundlagsskyddade Tryckfrihetsförordningen från 1766. Pressen ägs företrädesvis av olika privata aktörer, även om de ofta uppträder i form av stiftelser, och kan vara mer eller mindre löst anknutna till olika politiska åskådningar och partier. Tidningarna anger en politisk hemvist, som i referat anges inom parentes, ibland försiktig till oigenkännlighet – ”oberoende liberal”. Kanske bör högskolorna göra likadant när de genom att förse samhället med de bästa underlagen öppet blandar sig i samhällsdebatten? Även om demokratin är beroende av fria medier är det allmänna stödet relativt litet, och då kan också den statliga styrningen vara det. Det statliga stödet via Pressstödsnämnden uppgår idag till ca 500 mnkr, alltså mindre än 1% av stödet till den högre utbildningen. Pressen och de flesta digitala, förr ”eterburna”, medier är dock starkt beroende av annonsörerna. Det kan vara värt att begrunda vilka styrningsmekanismer som finns i medievärlden, där en del av uppgifterna överlappar dem som akademien också har, eller enligt

ovanstående resonemang borde ha: att tillhandahålla upplysning och information till allmänheten som underlag för opinion, demokratiska val, beslut – helt enkelt, att tala sanning till makten.

Det finns en del av medievärlden som har en särskild relevans för en jämförelse med akademien när det gäller vad jag kallat en rimlig autonomi, nämligen Public service. Liksom akademien, finansieras public servicemedierna av det allmänna, än så länge av en avgift men snart av en särskild skatt. (Bara för jämförelsens skull - om de ca 78 miljarder som högskolesektorn använder av allmänna medel 2018, skulle i stället debiteras som en avgift till samtliga 8 miljoner invånare i Sverige som betalar kommunalskatt, finge vi betala närmare 9 000:- per person och år.)

SR, SVT och UR verkar enligt tidsbegränsade sändningstillstånd, som innehåller en hel del detaljerade föreskrifter, som inte så lite påminner om Högskolelagens portalparagrafer: ”Programverksamheten ska som helhet bedrivas utifrån ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv samt utmärkas av hög kvalitet och nyskapande form och innehåll” (§6 Sändningstillstånd för SVT). Inte minst ägandestrukturen inom public service kan vara intressant, för här finns en förebild om man vill hålla ägaren på armslängds avstånd: SVT ägs av en förvaltningsstiftelse, som också äger SR och UR, och som enligt SVT:s hemsida ”är en buffert mellan staten och SVT... Det ger SVT en mycket självständig ställning”. Stiftelsens samtliga 13 styrelsemedlemmar utses av regeringen, men

för att dämpa påverkan av ett regeringsskifte utses ledamöterna för åtta år, sex av dessa och ordföranden (fyra år) året efter ett val. Förvaltningsstiftelsen beslutar inte om organisation, verksamhetens inriktning eller programinnehåll. Den utser dock hela SVT:s bolagsstyrelse, som i sin tur beslutar om verksamhetens allmänna inriktning, dock inte programinnehållet. SVT omsatte 2016 ca 5 mdr, med huvudsakliga intäkter, som sagt, från TV-avgiften.

*Kultursektorn* i övrigt har också uppgifter i samhället som delvis överlappar både mediernas och högskolesektorns. Här finns en ännu mer disparat uppsättning styrningsformer än i mediesektorn med såväl myndigheter (t.ex. Statens konstråd), stiftelser (t.ex. Nordiska Museet – som f.ö. också bedriver myndighetsutövning mot tredje part när det gäller utförelse av kulturföremål) som bolag, däribland flera som är helt beroende av statliga bidrag (t.ex. Operan, Dramaten). Här finns också de regionala kulturinstitutioner, länsteatrar, länsmuséer osv, som under 70-talet blev landstingsfinansierade stiftelser. Och alla hanterar de frågan om hur man balanserar ett beroende av allmänna medel och en politisk vilja med en vilja att bevara konstnärens och konstens frihet. Statens budget för kultursektorn 2018 omfattar 16 mdr, att jämföra med högre utbildning och universitetsforskning 78 mdr.

Men den samhällsinstitution som tillsammans med *public service* är kanske mest relevant som förebild och referens i diskussioner om en utökad autonomi för högskolorna är ändå *domstolarna*. För att kunna fylla sin uppgift i att balansera makten, enligt Montesquieus maktodelningsprincip, är domstolsväsendet helt beroende av sin autonomi. I andra länder, USA till exempel, finns grundlagsstrukturer för att tillse att den exekutiva makten inte har en alltför direkt makt över domstolarna. I Sverige utses domare dock, liksom universitetsrektorerna, av regeringen och domstolarna administreras (om inte styrs) av ett statligt verk, nämligen Domstolsverket under Justitiedepartementet. Vad som hänt de senaste åren är att domstolarna fått mer makt än tidigare, inte minst i vad som kan anses vara politiska frågor. På grund

av ett allt större inflytande från internationell, främst europeisk, lagstiftning, måste domstolarna fatta beslut som tidigare hade fattats av regeringen, inte minst när det gäller miljö- samt migrationsärenden. Det innebär också att de därmed blir alltmer intressanta för politisk påtryckning. Därför har landets högsta domare det senaste året uttryckt ett behov av ett starkare skydd för domstolarnas autonomi. Hovrättspresidenten Fredrik Wersäll påminner om utvecklingen i Polen, Ungern, Turkiet – men även det ökande trycket på domare i Storbritannien: "Olika populistiska rörelser, som vi nu ser framväxten av runt om i världen, respekterar inte alltid fullt ut de konstitutionella förutsättningarna för domstolarnas verksamhet. De stora demonstrationerna utanför Högsta domstolen i London inför beslutet om formerna för hanteringen av Storbritanniens utträde ur Europeiska unionen kan tas som exempel på detta." (Wersäll 2017) "Enemies of the people" var nämligen rubriken i tabloidpressen under förstasidesporträtt av höga brittiska domare, när de ansåg att parlamentet skulle få rösta om villkor för utträdet. Wersäll skriver vidare, "att det med största sannolikhet bara är i tider av politisk stabilitet som det finns praktiska förutsättningar för att genomföra reformer som säkrar domstolarnas långsiktiga oberoende. Det ska understrykas att domstolarna i betydande utsträckning utgör den yttersta garanten för rättsstatens grundläggande värden. Vikten av institutionell och faktisk autonomi är särskilt viktig när rättsstatens principer utmanas. som det finns praktiska förutsättningar för att genomföra reformer som säkrar domstolarnas långsiktiga oberoende." Parallellerna med högskolesektorn är slående.

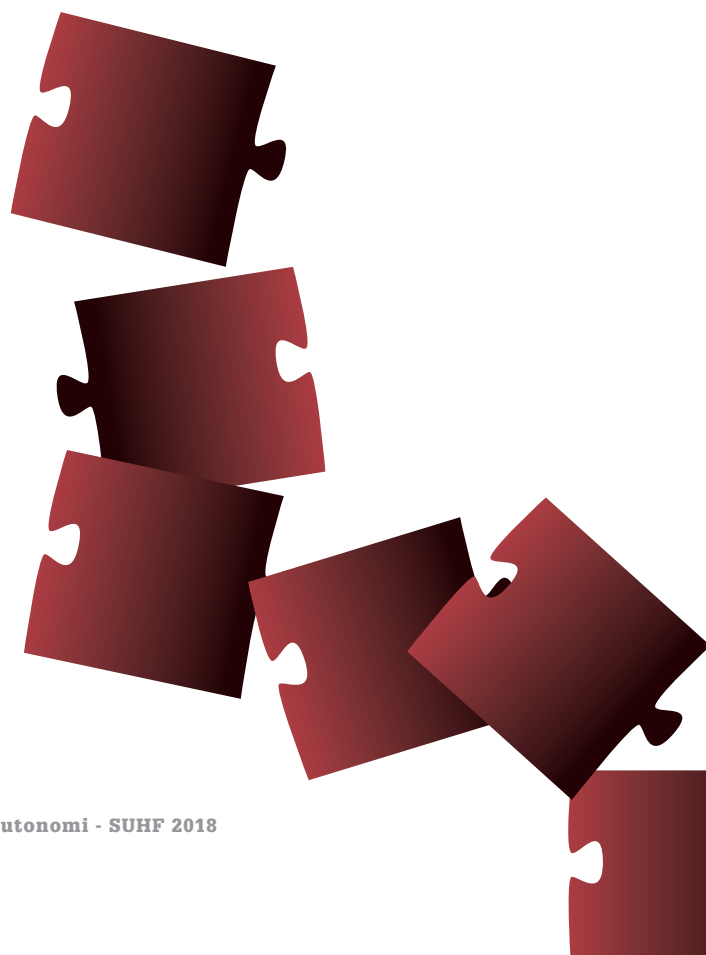
Riksdag och regering har erkänt domstolarnas behov av ett större oberoende genom att 2011 ge rättsskipningen ett eget kapitel i Regeringsformen och därmed, som det anges i förarbetena, "tydliggöra domstolarnas särställning i det konstitutionella systemet och att markera vikten av ett oberoende och opartiskt domstolsväsende." (Melin och Lindskog 2017) Förändringarna ger domstolsväsendet ett ökat skydd genom bl a kravet att avsättning av domare ska prövas i domstol, men Wersäll vill ytterligare stärka obe-

roendet genom att utvidga ansvaret för den professionsdominerade Domarnämnden. Domarnämnden består av minst fem domare, två andra jurister och två representanter för allmänhet. Dess huvuduppgift idag är att förorda domare inför regeringens beslut. Däremot är det Domstolsverket under Justitiedepartementet som handhar domstolarnas resurser genom budgethanteringen. Wersäll menar att det bättre skulle säkra domstolarnas oberoende om ett organ liknande Domstolsnämnden kunde överta verkets styre från det nuvarande systemet med en av regeringen utsedd generaldirektör: "Det finns en rad internationella förebilder i domstolsstyrelser eller *Judicial Councils*, såväl i nordiska länder som i andra länder i vår närhet." I själva verket menar justitieråden Melin och Lindskog, är detta slags oberoende styrning "vad som måste anses vara en europeisk rättsstatlig standard." Den kom snabbt på plats i de f.d. kommunistiska öststaterna efter Sovjets fall, med deras långa erfarenhet av politiskt styrda domstolar, och är också standard i de nordiska grannländerna. I sammanhanget nämner de också Arbetsgivarverket, som ju leds av ett arbetsgivar Kollegium där man väljer en styrelse som i sin tur utnämner verkets chef. Arbetsgivarverket har självklart en helt annan typ av uppgift än såväl domstolarna som akademien och dess oberoende är grundat på andra principer men där finns ändå en befintlig form för styrning som kan vara värd att beakta.

Både *Förvaltningsstiftelsen för SVT, SR och UR*, och en tänkt *Judicial Council*, eller professionsgrundad styrelse för Domstolsverket, skulle alltså kunna tjäna som intressanta förebilder för en mera autonom högskolesektor. Kanske också för den intermediär som Strut-utredningen i slutet av 2018 väntas föreslå för

styrning av högskolorna - men då skulle intermediären behöva få betydligt utökade befogenheter, jämfört med dem utredningen nu tänker sig. Effekterna av en sådan mellanhand för lärosätenas autonomi, både den upplevda och den reella, kommer dock att avgöras av detaljerna i strukturerna och av framväxande praxis, som till syvende och sist beror på Riksdagens och regeringens insikt i vikten av en oberoende akademi för ett demokratiskt samhälle och för god utbildning och forskning.

Ett grundlagsskydd för både forskning och utbildning, kanske i linje med den i Nya Zeelands grundlag, skulle tjäna som en viktig markering av vikten av akademien för ett fritt samhälle, öppet för obekvämlig kritik utifrån de bästa argumenten. Likaså skulle en annan form för styrning av utbildning än nuvarande Högskoleförordningens bilaga 2, kunna bidra till att stärka inte bara institutionernas autonomi utan också markera att samhället erkänner betydelsen av de akademiska friheterna för såväl läraren och forskaren som för studenten, vars bildning och utbildning ändå är livsnerven i hela högskolesektorn.



# Litteratur & referenser

"20 år i högskolans tjänst" **SUHF** 2015

**Alling, Johan** "Ökad självständighet" Rapport SUHF 2014

**Andrén, Carl-Gustaf** "Visioner, vägval och verkligheter. Svenska universitet i utveckling efter 1940" 2013

**Bennetot Pruvot, Enora och Thomas Estermann** "University Autonomy in Europe: The Scorecard 2017 European University Association" 2017

**Bexell, Göran** "Lärosätenas värden och samhällsansvar" i Framtiden börjar nu SUHF 2013

**Boulton, Geoffrey** "Trends, pathologies, challenges and a charter for the modern university" I Framtiden börjar nu SUHF 2013

**Casson, Andrew** "Högskolans ansvar. Principer för utveckling av den högre utbildningen" 2015

**Collini, Stefan** "Speaking of Universities" 2017

"Enhancing Autonomy in our Higher Education Institutions", **ledare i Times of India** 17 maj 2017.

"En akademi i tiden. Ökad frihet för universitet och högskolor." **Prop** 2009/10 149

"Framtiden börjar nu – antologi för dialog om den svenska högskolan 2030" **red. Lars Alberius och Anders Söderholm SUHF** 2013


**Hecksher, Sten** "Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten" (2015)

**Hillman, Nick**  
"Why we must protect university autonomy"  
2017 [www.hwpi.ac.uk/2017/04/03/4014/](http://www.hwpi.ac.uk/2017/04/03/4014/)

**Honeth, Peter** "Lärosäte, departement och SUHF. Några reflektioner från en f.d. statssekreterare" i 20 år i högskolans tjänst 2015

**Honeth, Peter** "Öka autonomi – minska den politiska styrningen. Tankar om inriktningen för ett nytt styr- och resurssystem för högskolan" Svenskt näringsliv 2018





*"Hur fria skall universitet och högskolor vara?"*  
**Rapport SUHF** 2003.

**Karran, Terence, Klaus Beiter & Kwadwo Appiagyei- Atua** *"Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach"* i Policy Reviews in Higher Education 2017

**Karran, Terence & Lucy Mallinson** *"Academic Freedom and World-Class Universities: A Virtuous Circle"* i Higher Education Policy 2018

**Melin, Mats och Stefan Lindskog**  
*"Domstolarnas oberoende behöver stärkas"*  
Svensk juristtidning 2017

**Myklebust, Jan Petter** *"Universities divided over decoupling from the state"*  
University World News 24 Feb, 2018.

**Pink, Daniel Drive** *"The surprising truth about what motivates us."* 2009

**Thorens, Justin** *"Academic Freedom and University Autonomy"* i Prospects vol 28, 1998  
UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher Education Teaching Personnel 1997

**UNESCO** *"Recommendations Concerning the Status of Higher Education Personnel"* 1997

*"Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor"* **PM** 2018-01-04 Utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (Strut) U:2017

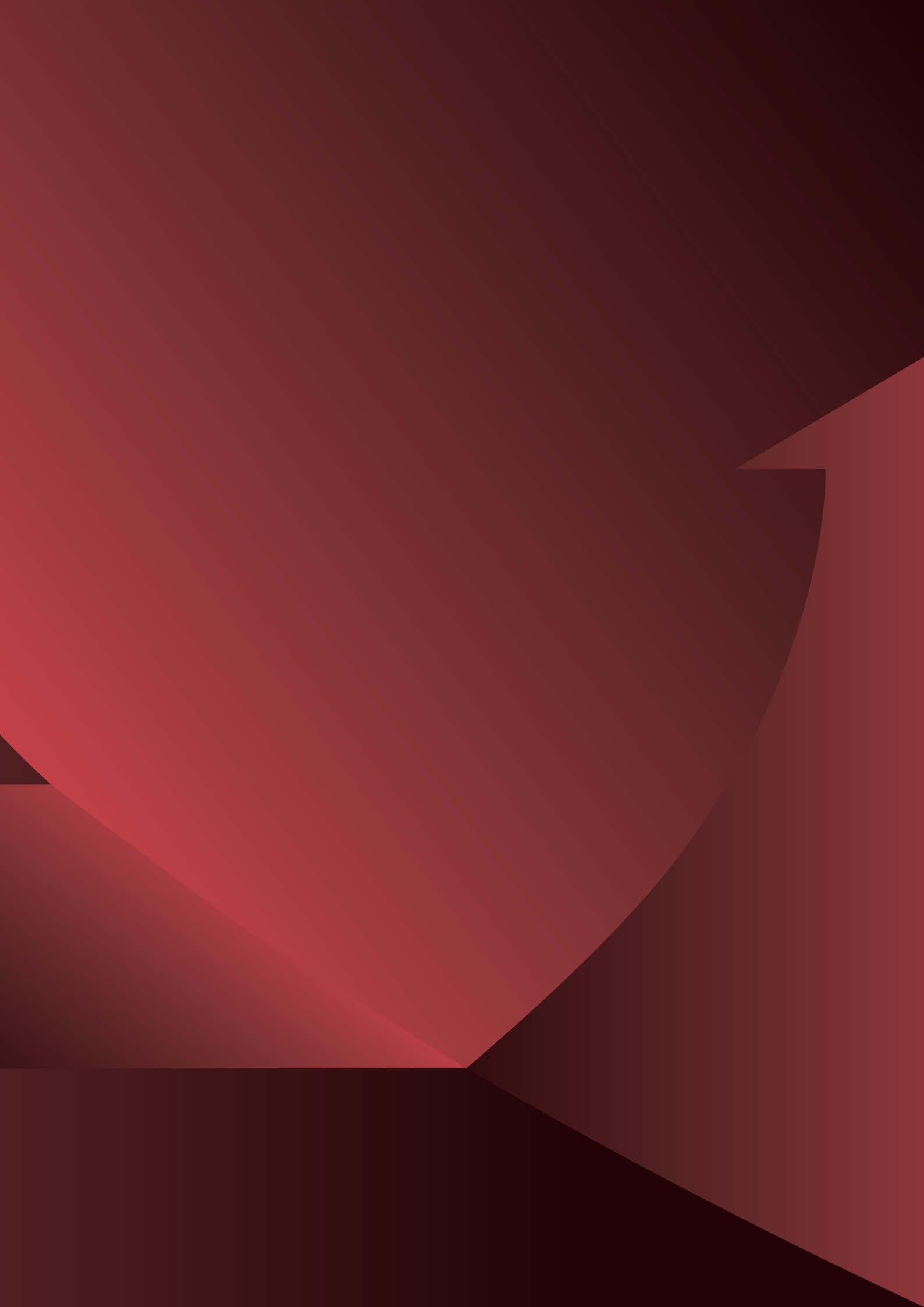
**Warnock, Mary** *"Higher Education. The Concept of Autonomy"* i Oxford Review of Education 1991

**Wersäll, Fredrik** *"Ökad domarmakt och makten över domstolarna"* Svensk juristtidning 2017



*Andrew Casson...*

är fil dr i litteraturvetenskap  
och har arbetat i ledningen för  
Högskolan Dalarna, bl a som vice-  
rektor, i över 20 år. 2015 kom hans  
debattbok *Högskolans ansvar*.  
Principer för utveckling av den  
högre utbildningen  
(Ubiquity Press).



Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har initierat ett arbete kring lärosätenas autonomi i ett långsiktigt perspektiv.

Syftet är att ge möjlighet till en diskussion kring högskolans uppgift och uppdrag liksom förhållandet till högskolans uppdragsgivare, staten.

Andrew Casson ställer i detta diskussionsunderlag ett antal frågor kring hur akademins autonomi kan förstås.

Författaren diskuterar lärosätenas autonomi i relation till fyra gränssnitt mellan staten, lärosätet, läraren, studenten och omvärlden.

*Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) bildades 1995. SUHF tillvaratar universitetens och högskolornas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs. 37 universitet och högskolor är medlemmar på frivillig grund.*

# SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund