

Universitetens rättsliga ställning

**Rapport överlämnad till Förbunds församlingen
den 17 november 2005**

**Lena Marcusson
Prorektor och professor i förvaltningsrätt
vid Uppsala universitet**

SUHF

Universitetens rättsliga ställning

En rapport till SUHF hösten 2005

Av Lena Marcusson

Innehållsförteckning

Universitetens rättsliga ställning	1
En rapport till SUHF hösten 2005	1
Innehållsförteckning	1
1 Uppdraget	3
2 Autonomi och association	4
2.1 Autonomi och universitet	4
2.1.1 Kollegialitet	8
2.1.2 Det akademiska ledarskapet	9
2.1.3 Diskussionen om universitetens autonomi	9
2.2 Autonomi och förvaltningsorganisation	11
2.3 Autonomi och privaträttsliga associationsformer	15
2.4 Alternativa modeller	15
3 Styrning av universitet och högskolor	17
3.1 Sverige	17
3.1.1 Statliga förvaltningsmyndigheter	17
3.1.2 Enskilda utbildningsanordnare	23
3.1.3 Chalmers	23
3.1.3.1 Organisation	25
3.1.3.2 Anställningar	25
3.1.3.3 Ekonomiska förhållanden	25
3.1.3.4 Studentfrågor och förvaltningsfrågor	25
3.1.4 Högskolan i Jönköping	26
3.1.5 Handelshögskolan i Stockholm	27
3.2 Finland	28
3.2.1 Inledning	28
3.2.2 Associationsform	28
3.2.3 Författningsreglering	29
3.2.4 Ledningsform	30
3.2.5 Styrning	30
3.2.6 Utbildningsfrågor	31
3.2.7 Kontroll	31
3.3 Norge	32
3.3.1 Inledning	32
3.3.2 Associationsform	32
3.3.3 Ledningsform	33
3.3.4 Personalfrågor	33
3.3.5 Utbildningsfrågor	34

3.3.6	Kontroll	34
3.4	Danmark	35
4	Jämförande analys	38
4.1	Associationsform.....	38
4.2	Styrning	39
4.3	Kontroll	41
4.4	Olika aspekter av styrningen.....	42
4.4.1	Inledning.....	42
4.4.2	Ledningsformen	42
4.4.3	Den interna organisationen.....	43
4.4.4	Personalfrågor	44
4.4.5	Utbildningsfrågor	44
4.4.6	Studentfrågor.....	45
4.4.7	Finansiering och ekonomiska förhållanden.....	45
4.4.8	Samverkan	46
5	Alternativa lösningar	46
5.1	Tre modeller	46
5.2	Universitetet som myndighet under riksdagen.....	47
5.3	Privaträttslig modell	49
5.4	Självägande institution inom den offentliga förvaltningen	50
5.5	Olika aspekter av styrningen	51
5.5.1	Ledningsformen	51
5.5.2	Kontrollen.....	52
5.5.3	Personalfrågor	52
5.5.4	Studentfrågor.....	52
5.5.5	Finansiering och samverkan.....	53
5.6	Slutord	53
6	Referenser och litteratur	54

1 Uppdraget

Inom SUHF har en längre tid diskuterats hur universitet och högskolor styrs och vilka förändringar förbundet bör arbeta för i syfte att stärka lärosätenas autonomi. I mars 2002 beslutade förbunds församlingen att man snarast möjligt borde pröva om det var möjligt att skapa en lämpligare statlig associationsform för universitet och högskolor än den nuvarande modellen, eftersom denna främst anpassats för renodlade myndigheter, som man uttryckte det. I en skrift, *Hur fria skall universitet och högskolor vara?* som utkom i september samma år, presenterades sju fristående bidrag till diskussionen, varpå frågan togs upp vid ett internt seminarium. Arbetet har därefter förts vidare i olika konstellationer.

SUHF:s dåvarande styrelse gav år 2004 mig i uppdrag att

1. Beskriva bakgrunden till att de svenska statliga universitetens och högskolornas självständighet behöver garanteras.
2. Formulera förslag till hur de svenska statliga universitetens och högskolornas rättsliga ställning bör förändras.
3. Föreslå hur SUHF bör arbeta för att förverkliga en sådan förändring.

Projektet har utförts under delar av hösten 2004 och 2005 och redovisas slutligt vid förbundsmötet i november 2005 efter en genomgång med styrelsen i augusti 2005. Vid förbundsmötet i Malmö i oktober 2004 gavs en redovisning av arbetet. Ett seminarium hölls i samband med detta möte också med styrelseordförandena vid lärosätena. Under hösten 2004 anordnades ett seminarium i Uppsala för SUHF:s presidium. Vid seminariet medverkade Gustav Björkstrand, rektor vid Åbo Akademi, Kari Raivio, kansler för Helsingfors universitet, Eivind Smith, professor i offentlig rätt vid Oslo universitet, Rolf Larsen, ministeriet för utbildning och forskning i Norge och Jens Oddershede, rektor för Syddansk universitet, för att presentera och diskutera sina erfarenheter av de genomförda och/eller föreslagna förändringarna av universitetens ställning i Finland, Norge och Danmark.

I rapporten kommer först att göras en genomgång av autonomibegreppet och dess samband med diskussionen om och användandet av olika associationsformer. Därefter kommer jag att redovisa de olika styrsystemen i Sverige, Danmark, Norge och Finland översiktligt. I ett följande avsnitt görs direkta jämförelser av några viktiga aspekter av högskolornas verksamheter. Slutligen formulerar jag i ett avslutande avsnitt några alternativa modeller som underlag för SUHF:s ställningstagande och fortsatta arbete.

Det finns två skäl till att jämförelsen omfattar endast de tre större nordiska grannländerna. Det första är givetvis tidsåtgång. Det andra skälet är att de nordiska länderna har en jämförelsevis stor rättslikhet och att samhällena har stora kulturella, sociala och politiska likheter, som gör att jämförande studier när det gäller att diskutera möjliga alternativ ter sig särskilt meningsfulla.

Samtidigt måste betonas att det är fråga om översiktliga redovisningar, och det gäller även de svenska systemen. Det har inte funnits någon möjlighet för mig att i detalj gå igenom alla aspekter på styrning och verksamhet som i och för sig är relevanta. Jag kommer därför inte heller att kunna lägga fram något konkret, detaljerat förslag till rättsliga lösningar.

I rapporten kommer jag att omväxlande använda begreppet lärosäte och begreppet universitet. Om inte annat uttryckligen påpekas avses med dessa ord både universitet och högskolor oavsett huvudman.

Uppsala 1.10. 2005

Lena Marcusson

2 Autonomi och association

2.1 Autonomi och universitet

I Svenska Akademiens ordlista anges autonom betyda *självständig, självbestämmande, självstyrande*. Nationalencyklopedins ordbok har en mer preciserad angivelse: *vidsträckt rätt att bestämma om egna angelägenheter, oftast dock utan fullt självbestämmande*. I en mer specifik statsrättslig betydelse har autonomi angivits vara beteckningen på *den ställning en stad, provins eller landsdel intar, då utövat av förvaltande eller lagstiftande funktioner, som beträffande övriga riksdelar tillkommer staten, tillförsäkras lokala organ för det särskilda området* (se Juridikens termer). I den svenska miljön kan man i enlighet med denna definition beteckna kommunal självstyrelse som ett annat namn för autonomi för lokala och regionala organ. Av definitionen framgår att ordet autonom relateras till en större enhet, staten, som statsrättslig anses vara suverän och därmed förfogar över bestämmanderätten. En autonom enhet kännetecknas av att den har en på visst sätt definierad kompetens att själv råda över sina affärer. Kommunerna har enligt den svenska författningen självstyrelse, vilket innebär att relationen mellan staten och kommunerna måste följa de principer som anges i regeringsformen. Kommunerna har en

beskattningsrätt och en inom vissa ramar fri bestämmanderätt. Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall bestämmas i lag, liksom föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Regeringens förmåga att bestämma om kommunala förhållanden är alltså kringskuren.

Förknippas då ordet autonomi i dag med universiteten? Några sökningar på nätet ger ett intryck av att begreppet förknippas i större utsträckning med individens självbestämmande än med statsrättsliga, organisatoriska frågor. Men ett antal hänvisningar ges också till dels dokument om demokrati och självstyre, dels universitetens ställning. Att ordet används i diskussioner om universitetens självständighet och oavhängighet illustrerades då norska professorer gick samman i protest med den föreslagna nya universitetslagen år 2002 och bildade Vox Academica. I det inledande uttalandet anges att det norska lagförslaget skulle medföra att institutionernas forskningsfrihet och autonomi försvinner.

De europeiska universitetens Magna Charta, som antogs i Bologna den 18 september 1088 i samband med det äldsta europeiska universitetets 900-årsjubileum, betonar universitetens autonomi som en grundläggande princip. Universitetet betecknas som en autonom institution i hjärtat av samhället. Universitetets forskning och undervisning måste vara moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar, heter det vidare. Betydelsen av sambandet mellan undervisning och forskning betonas, liksom frihet i forskningen och utbildningen. Universitetet som mötesplats, bortseende från geografiska gränser, och betydelsen av dialog, lyfts fram. Både institutionella och ideologiska aspekter av autonomi framträder i dokumentet.

Vad menas då närmare bestämt med akademisk frihet?

Conrad Russell utgår från tanken om universitetens autonomi, deras rätt att sköta sina egna affärer utan inblandning.¹ En annan definition tar sikte på den enskilde forskarens rätt att ifrågasätta och söka ny kunskap. Sambandet mellan dessa båda värden kan uttryckas på följande sätt:

Uppgiften, att skapa, utveckla, förvalta och förmedla vetenskaplig kunskap till skillnad från andra typer av kunskap, kräver att *forskningsfriheten* och *lärofriheten* garanteras. En sådan garanti har universitetet traditionellt stått för: forskarens och lärarens autonomi och integritet skall garanteras av universitetet som i sin tur måste vara oberoende, ha en självständig ställning, för att kunna fullgöra denna uppgift. Begreppet *akademisk frihet* knyter forskningens frihet

¹ Russell, Conrad: Academic freedom

till universiteten som ansetts särskilt ägnade att skydda friheten för forskarna och lärarna. Akademisk frihet kan i överensstämmelse med denna tankegång sägas bestå av forskningsfrihet, lärofrihet och universitetsautonomi.

Även i modern svenskt offentligt språkbruk används begreppet autonomi som en beteckning på bland annat akademiskt självstyre:

”Högskolan och dess verksamhet kan inte jämföras med någon annan statlig eller privat organisation. Vid universiteten och högskolorna skapas, utvecklas, förmedlas och sprids kunskap i en omfattning som saknar motstycke. Det akademiska ledarskapet utgår från den vetenskapliga friheten, de kollegiala strukturerna och att universitet och högskolor är statliga myndigheter i demokratins och det allmännas tjänst. Den myndighetsform som gäller för högskolan är flexibel och möjliggör att en hög grad av autonomi och frihet för utbildning och forskning kan förenas med inflytande och hög rättssäkerhet för studenter samt en öppenhet mot samhället i övrigt.” (Prop. 2001/02:15 s 151)

I citatet från propositionen om den öppna högskolan återfinns en grundläggande ideologisk hållning. Vetenskaplig frihet, eller akademisk frihet, kan definieras på olika sätt, men en definition som i dag kan sägas vara accepterad i Sverige ges i högskolelagens 1 kapitel 6 paragrafen:

För forskningen skall som allmänna principer gälla att

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

I Karnovs lagkommentar till paragrafen anges:

”De allmänna principerna för forskningens frihet har betraktats som så avgörande för forskningens villkor att de borde slås fast i lag. Bestämmelsen innebär dock inte att envar som har forskning som sin uppgift är garanterad att få göra vad han vill. Knapphet på lokaler och utrustning nödvändiggör prioriteringar mellan olika forskningsprojekt, prioriteringar som ankommer på ledningen. Kravet på ett effektivt resursutnyttjande i 1 kap. 4 § spelar här också in. Vad gäller metoder är forskaren naturligen underkastad allmänna regler som gäller till skydd för säkerhet o. dyl., såsom regler om hantering av radioaktivt material eller särskilda regler vid användande av genteknik. Kraven på arbetslokaler och utrustning från arbetsmiljösynpunkt är också exempel på bestämmelser som måste iakttas vid forskningen.”

Man kan tillägga att forskaren vid utnyttjande av sin yttrandefrihet är bunden av rättsordningen på samma sätt som övriga invånare. Därutöver finns etiska krav

som begränsar forskningsfriheten. Inom ramen för de resurser som ställs till förfogande utan särskilda ansökningar, fakultetsmedlen, har en anställd med forskningsuppgifter rätt att själv välja och utveckla sina projekt utan någon förhandsgranskning.

Lärofriheten har inte på motsvarande sätt reglerats i lagen. Däremot inskräps principen om ett nära samband mellan forskning och utbildning. Härmed kan man säga att lagen indirekt ger ett stöd åt tanken att den enskilde forskaren har rätt att utforma sin undervisning och läromedlen i enlighet med vetenskapens krav.

Lagen betonar också vikten av ett nära samband mellan forskning och undervisning. Utbildningen skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och verksamheten skall bedrivas så att studenterna får förmåga till självständigt tänkande och kritisk bedömning. Universiteten måste också se till att en fri och öppen granskning sker av forskningens resultat. Den ständiga inomvetenskapliga kvalitetsgranskningen av forskningen är en förutsättning för att den akademiska friheten skall vara nyttig för samhället genom att bidra till ny kunskap. Men forskningen och undervisningen måste stå fria från politisk styrning, just om de långsiktigt skall kunna vara till nytta för samhället. De bidrar genom kritiska perspektiv och granskningar, som baseras på kunskap. Slutligen är verksamhetens art med långsiktiga mål och svårigheterna att bedöma vad som kommer att vara framgångsrik forskning avgörande argument för att universiteten måste ha en självständig ställning.

Som *organisatorisk* förutsättning för den akademiska friheten har en självständig ställning för universiteten ansetts vara nödvändig. Institutionellt oberoende kan ses som en garanti för den akademiska friheten. Vi bör alltså tänka oss frågan om universitetets ställning, autonomi, som en förutsättning för forskarens och forskningens frihet. Forskningens frihet skulle kunna garanteras genom andra institutionella lösningar, exempelvis forskningsinstitut med en generös finansiering och särskilda styrformer som garanterar oberoendet. Då förlorar vi å andra sidan uppgiften att stå för högre utbildning på vetenskaplig grund och utbilda nya forskare. Det unika med universiteten är just kombinationen av högre utbildning och forskning, som man inte uppnår vid ett forskningsinstitut.

Den akademiska friheten och det institutionella oberoendet kan hotas från flera håll. Statsmakten, som i dag står för en stor del av den direkta delen av finansieringen av universitet och högskolor, har ett i sig legitimt behov av att styra och kontrollera verksamheten. Andra forskningsfinansiärer, externa och interna, bidrar med en allt större del av forskningsmedlen och kan även de ha ett uppdrag att påverka inriktningen av verksamheten i större eller mindre grad.

Lokala universitets- och högskoleledningar, kan utgöra ett hot mot autonomi, om de saknar respekt för de akademiska värdena.

Den fråga som jag skall behandla i rapporten är hur man med en *rättslig* utgångspunkt ska kunna finna en lämplig avvägning mellan frihet och kontrollerad verksamhet för universitet och högskolor. Därmed får jag bortse från den centrala frågan om *storleken* på det finansiella stödet till universitetet. Frågor om hur medel *tillställs* universiteten och på vilka villkor de gör det, kommer däremot att beröras. I vilken utsträckning är medlen reserverade för ändamål som bestäms av staten och hur preciserade är dessa ändamål? Bestäms de av riksdagen, regeringen eller annan myndighet eller av lärosätet? I vilken utsträckning kan universiteten fritt disponera medlen och med hjälp av dem planera långsiktigt?

Min utgångspunkt i autonomifrågan är att universiteten som gamla samhälleliga institutioner har visat sig både uthålliga och förändringsbenägna och kunnat växa och anpassa sig till samhällsutvecklingen utan att förlora den akademiska identiteten, kärnan. Fråga är var vi står i dag. Är det som Thorsten Nybom antytt, att universiteten inte längre har kraft att själva förändra sig utan att de är hjälplösa bollar i det politiska spelet? Eller kan vi i Sverige samlas kring ett försvar för autonomi, med ett innehåll som utvecklas i takt med utvecklingen av samhället och vetenskapen?

Universitetens autonomi handlar om universitetets förhållande till staten och samhället runt omkring. I enlighet med innebörden av begreppet akademisk frihet är det centralt för universitetet att bevaka att forskningsfrihet och lärofrihet inte hotas. För att kunna göra detta måste universiteten internt bevara och stärka ett akademiskt ledarskap. Universitetets autonomi garanteras inte direkt i lag i Sverige. Centrala inslag i autonomi är rätten att själv nominera eller utse rektor, rätten att besluta om anställningar, om den interna organisationen och infrastrukturen, om vilka utbildningar man skall satsa på vid lärosätet och om strategiska val vad gäller forskningsinriktning. I vissa länder garanteras akademisk frihet t.o.m. i grundlag. Tyskland garanterar friheten för forskning och undervisning, vilket anses innebära även ett krav på garanti för den institutionella autonomi. I Finland anger den nya grundlagen att vetenskapens, konstens och den högre utbildningens frihet är tryggad och att universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms i lag.

2.1.1 Kollegialitet

Ledarskapet inom universitetet har traditionellt byggts på den kollegiala beslutsmodellen, där kollegiet i detta fall består av de etablerade forskarna.

Kollegialitet i positiv bemärkelse innebär att ett kollegium av likar har en initierad överläggning byggd på kunskap och erfarenhet, innan man når fram till beslut. Man kan jämföra beslutsformen med domstolarnas kollegiala system. Inom universitetet har kollegialiteten historiskt varit en grund för autonomianspråken. Självstyret avsåg just de anställda forskarnas och lärarnas rätt att själva planera och genomföra verksamheten. Under senare decennier har markeringar skett av studentinflytandets betydelse för universitetens utveckling och i enlighet med samhällsutvecklingen i övrigt – av de anställdas inflytande. Därmed sker en viss förskjutning från idén om kollegialt ledarskap och kollegialitet till betoning av interndemokrati.

Fortfarande är det dock så att de rent akademiska frågorna som grundar sig på bedömning av vetenskaplig kvalitet avgörs på ett kollegialt sätt, t.ex. beslut om vilka läroanställningar man ska ha eller bedömningar av disputationer och examinationsformer.

Men det rena kollegiala systemet i universitetets styrelse har ersatts av ett system där lärare, studenter, anställda och externa ledamöter skall samsas. Både fakultet och fakultetskollegium har avskaffats som legala begrepp och fakultetsnämndernas sammansättning avspeglar den interndemokratiska synen, även om det markeras att de *vetenskapligt kompetenta* lärarna har majoritet. På samma sätt finns i lärarekryteringsnämnderna en majoritet av lärare men även studentrepresentanter.

2.1.2 Det akademiska ledarskapet

I detta läge har diskussionen om det akademiska ledarskapet blivit alltmer framträdande. Vad avser man med akademiskt ledarskap? Tanken är att styrningen inom universitetet skall ske genom de egna som har legitimitet i det akademiska systemet, forskarna och lärarna. Just därför är frågan om hur rektor väljs och hur lärarepresentanter, dekaner och prefekter utses och vilket inflytande lärare har så viktig. Även studentinflytandet går tillbaka till klassiska ideal. Det akademiska ledarskapet gäller inte bara rektor och dekanerna. Den andra delen av akademiskt ledarskap är institutionsdelen, där den förhärskande åskådningen fortfarande på många håll är att institutionen skall ledas av en lärare, prefekten, som har detta uppdrag under en begränsad tid och del av sin anställning. Tanken är att forskare och lärare bara kan ledas av sina likar.

2.1.3 Diskussionen om universitetens autonomi

I denna rapport behandlas bara nordiska modeller. Men det är påfallande att universitetens ställning diskuteras livligt på många håll i världen i dag. Det pågår långtgående reformarbete t.ex. i Japan, Tyskland och Australien. Det

handlar om utbildningsstrukturen, där Bolognaprocessen förstås dominerar i den europeiska diskussionen. Reformerna kräver för att bli lyckosamma att universiteten är starka aktörer, som på självständig grund kan bilda allianser, samverka i partnerskap och välja olika profiler på utbildningar och forskningsinriktningar. Men även utvecklingen av den offentliga förvaltningen i olika länder har haft betydelse. Krav på effektivisering och nya sätt att finansiera verksamheten leder till nya styrformer. Den japanska erfarenheten är intressant. Man lämnar en mycket hierarkiskt uppbyggd organisation med starkt ministerstyre till förmån för ett system där universiteten är "public corporations", offentliga företag med självstyre. Men finansieringen är till stor del offentlig, och hur styrningen kommer att utformas i praktiken är ännu ovisst.

Det kan ses som en paradox att universiteten är proportionellt mindre beroende av den statliga finansieringen i dag än för femtio år sedan, samtidigt som den statliga interventionen i universitetsvärlden inte anses ha minskat. Men den har tagit sig andra former. Det är inte längre fråga om att inrätta professurer eller att i detalj reglera interna frågor. Men finansieringssystemet bygger på en detaljerad uppföljning och utvärdering och verksamheten blir alltmer beroende av finansiering till utifrån värderade projekt och uppmätta prestationer.

Diskussionen om universitetens ställning har en lång historia som inte kan återupprepas här. Men det kan vara en poäng att erinra om att det finns även andra samhällsorgan, som ansetts vara i behov av en särskild ställning, ett markerat oberoende, just för att gagna samhällslivet och utvecklingen. Det gäller massmedia, men också domstolarna. I Sverige har på senare år Riksbankens ställning förändrats i riktning mot större självständighet, och bara för några år sedan fick den nya Riksrevisionen efter en långvarig diskussion en markerat självständig ställning. Just nu diskuteras om vissa regleringsmyndigheter som Konkurrensverket, skulle behöva garanteras en särskilt självständig ställning, t.ex. genom en förstärkt anställningstrygghet för generaldirektören!²

Precis som när tryckfriheten framställs som en "preferred position", ett privilegium för pressen, leder ordet privilegium tanken fel när det används om universiteten. Parallellen med domstolarna är slående. Om man jämför universiteten med domstolarna finns flera viktiga hållpunkter. Självständigheten - vikten av att vissa verksamheter såsom sanningssökande och objektiv granskning genom forskning och i utbildningen och rättskipningen står fria från direkt dirigerande av den politiska makten. En annan likhet mellan universitet och domstolar är att resultaten av verksamheterna inte kan utvärderas och kvalitetssäkras med några lätt kvantifierbara mått - kvalitet i domstolarna kan inte bedömas enbart ifrån hur många mål som avgörs per månad eller hur många

² SOU 2005:4. Regleringar och regleringsmyndigheter, s 692 ff.

överklaganden som sker eller i hur många fall överrätten ändrar lägre domstols beslut. Inte heller kan universitetens framgång och måluppfyllelse - högkvalitativ utbildning och forskning - mätas enbart med hjälp av genomströmningssiffror och statistik, vare sig det gäller grundutbildning, forskarutbildning eller för den delen enbart antalet publicerade artiklar eller monografier. Även det kollegiala systemet är något gemensamt.

Det ”privilegium” som kan önskas för domstolar eller universitet motiveras inte heller med att vissa grupper skall gynnas individuellt. Däremot är den skyddade friheten ett uttryck just för insikten att dessa verksamheter har en särskilt betydelse i vårt samhälle, en betydelse för demokrati, rättssäkerhet och utveckling. Här kan man också jämföra med massmedias (i vårt land ofta omnämnt som den tredje statsmakten, vilket domstolarna kallas i andra länder) ställning och ansvar som kritisk granskare av samhälle och politik.

Slutligen, men kanske allra viktigast, är verksamhetens art med långsiktiga mål och svårigheterna att bedöma vad som kommer att vara framgångsrik forskning avgörande argument för att universiteten måste ha en självständig ställning.

Autonomin är aldrig absolut, utan det är hela tiden fråga om en balans mellan statens krav och universitetens behov av oberoende. I diskussionen om rättslig form måste man också beakta att staten i dag har ett grundläggande ansvar för högre utbildning och forskning. Om en friare associationsform väljs, kan det vara ett uttryck för att staten vill träda tillbaka, och man kan då fråga sig hur det går med autonomin. Den kan vara formellt starkare i relation till statsmakten, men i realiteten har man åstadkommit att universiteten i stället blir helt beroende av avgifter, bidrag från industrin och andra donatorer.

2.2 Autonomi och förvaltningsorganisation

De flesta svenska universitet är i dag statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Regeringen styr riket bland annat genom förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Dessa förvaltningsmyndigheter i sin tur kan ha en styrningsfunktion gentemot regionala eller lokala enheter. Vid sidan av förvaltningsmyndigheterna finns regeringen och domstolarna och myndigheter under riksdagen: Riksbanken, Riksrevisionen och Justitieombudsmannen.

Även om man som vi sett i olika sammanhang betonar universitetens särart, är det tydligt att universitet och högskolor enligt gällande rätt lyder under det generella regelverk som är avsett just för statliga förvaltningsmyndigheter och att de förväntas uppfylla de generella mål som riktas till den statliga förvaltningen i allmänhet.

De statliga förvaltningsmyndigheterna kännetecknas av att de i juridisk mening är en del av rättssubjektet staten och inte har en egen rättskapacitet. Det innebär att de inte kan ha egna juridiska rättigheter och skyldigheter utan att de fått uppdrag i form av rättsliga befogenheter i lag och förordning av riksdagen och regeringen. Ofta talas det om att regeringen delegerat ansvaret till myndigheterna. Dessa kan inte som eget rättssubjekt kära och svara i domstol och kan inte heller själva äga fast egendom. För den fasta egendom som förvaltas av statliga myndigheter gäller förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fast egendom m.m. Där regleras formerna för försäljning av fast egendom som tillhör staten. Som huvudprincip gäller att det fordras regeringsbeslut för mer omfattande försäljningar. Inom vissa beloppsramar kan dock vissa angivna myndigheter själva fatta beslut om och genomföra försäljningar.

Myndigheter kan inte utan författningsstöd sluta civilrättsligt giltiga avtal med varandra. De kan inte heller utan särskilt tilldelad rättslig befogenhet ingå avtal med juridiska personer (stater, kommuner, organisationer och företag) eller fysiska personer (individer). I motiven till regeringsformen anges att det förutsatts att regeringen i stor omfattning överlåtit till underordnade myndigheter att utbetala medel och i övrigt disponera statens tillgångar och att sådan överlåtelse kan ske i förordning och genom andra direktiv. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten regleras regeringens befogenheter avseende hanteringen av statliga medel och möjligheten för regeringen att delegera befogenheter till de statliga förvaltningsmyndigheterna. Myndigheternas bristande rättssubjektivitet har också ansetts innebära att de inte utan regeringens tillstånd kan medverka i bolagsbildning eller annan samverkan i juridiskt bindande former utanför de angivna befogenheterna. Det saknas dock klagörande reglering på detta område. Regeringen har uttalat att universiteten skall äga rätt att äga bolag men att det då krävs regeringens medgivande i varje särskilt fall.

Myndigheterna kan inte heller i eget namn äga fastigheter eller disponera kapital utan tillstånd av staten. Uppsala universitet och Lunds universitet har dock sedan gammalt utgjort egna rättssubjekt med äganderätt till egendom som donerats till universitetet. Numera skall sådan egendom i den mån den bedöms som stiftelseägd förvaltas av universiteten som enskilda destinatärer och förvaltare av stiftelserna.

De förutsättningar som gäller för offentlig verksamhet i myndighetsform skiljer sig väsentligt från privat verksamhet. Myndigheterna skall utföra regeringens politik men också inför medborgarna stå för de övergripande principer som slås fast i vår regeringsform. Kraven på saklighet, objektivitet och likabehandling måste alltid iaktas i offentlig verksamhet.

De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (RF 11:6) och deras organisatoriska förhållanden och verksamhetsförutsättningar kan bestämmas av regeringen i förordning. I den mån det är fråga om att ge myndigheterna befogenheter att ålägga enskilda förpliktelser eller på annat sätt ingripa mot dem, är i första hand lagform föreskriven, men det finns på detta område stora möjligheter för riksdagen att ge regeringen befogenhet att utfärda föreskrifter i form av förordning. Bland annat gäller just för undervisning och utbildning att riksdagen kan delegera till regeringen och även tillåta regeringen att i sin tur delegera till underordnad myndighet att meddela föreskrifter. Föreskrifter som inte innebär ingrepp och åligganden kan regeringen meddela utan att ha fått något formellt bemyndigande av riksdagen.

För köp av varor och tjänster i myndigheters verksamhet gäller lagen om offentlig upphandling, för anställningsförhållanden gäller lagen om offentlig anställning och högskoleförfattningarna och för medelsdispositioner måste regleringsbrev och andra instruktioner följas.

I Sverige har förvaltningsmyndigheterna, trots att de lyder under regeringen, ändå en i grundlag bestämd självständighet, som avser de fall, när de fattar beslut som innebär myndighetsutövning mot enskild eller kommun och tillämpning av lag (RF 11:7). Denna självständighet omfattar alltså beslut *i enskilda fall*, som ingen högre myndighet får diktera. Förvaltningen styrs endast av lag inom detta område och besluten kan endast ändras efter överklagande.

Stora delar av förvaltningens verksamhet ligger dock utanför detta område. Hit hör en stor del av den producerande verksamheten liksom utredande och planerande arbete. Regeringen har också som jag ovan noterat möjlighet att genom generella direktiv, i regleringsbreven och genom bestämmelser i förordning styra verksamheten, t.ex. bestämma om vilka generella förutsättningar som skall gälla för tillsättning av lärare eller antagning och examination av studenter. För universiteten innebär alltså denna organisatoriska tillhörighet och regeringens makt att meddela föreskrifter att det i förordningsform kan bestämmas om högskolans specifika förhållanden avseende intern organisation, befogenheter att ingå avtal, examensrättigheter etc. Utanför RF 11:7-området lyder universiteten precis som andra förvaltningsmyndigheter under regeringen. En förändring av universitetens ställning i detta avseende i riktning mot större självständighet skulle bli tydlig först om en grundlagsändring klagade universitetens särställning.

För högskolan gäller att högskolelagen innehåller vissa huvudprinciper, medan mer detaljerade föreskrifter återfinns i högskoleförordningen och andra förordningar, t.ex. instruktioner om högskoleverket, förordning om

uppdragsutbildning m.m. Den svenska grundlagsregleringen på detta område innebär att det endast i begränsad utsträckning krävs lagform för att reglera högskolans verksamhet.

Vidare skall universiteten följa de rättsregler som generellt är tillämpliga på statliga förvaltningsmyndigheter, bland annat förvaltningslagen, reglerna om offentlighet och sekretess samt upphandlingslagen. Universiteten kontrolleras liksom andra myndigheter av JO, JK och Riksrevisionen liksom av de övriga ombudsmanna-institutionerna. Dessutom har Högskoleverket en särskild tillsynsuppgift i förhållande till universiteten.

Nu ingår universiteten en mängd avtal, både med personal (anställningsavtal), med andra myndigheter och med enskilda. Dessa avtal är giltiga för staten och för universitetet i den mån de faller inom universitetets befogenheter så som de bestäms genom föreskrifter eller indirekt framgår av de uppgifter som universitetet anförtrotts. När staten alltså bestämt att universiteten själva skall avgöra vilka lokaler som behövs och betala hyra, förutsätts därmed också att universitetet har rätt att ingå avtal om hyresförhållande. Andra privaträttsliga förhållanden anses universitetet också kunna hantera utan specifikt tillstånd, t.ex. inköp av material. Att universitetet har befogenhet att anställa personal för utförandet av sina uppgifter framgår av högskolelagen, och det innebär att det är universitetet självt som ingår avtal med de enskilda anställda. Men en anställning vid universitetet är en statlig anställning, inte bara en anställning vid universitetet som sådant. Det är staten som har det slutliga arbetsgivaransvaret och lagen om offentlig anställning omfattar alla statsanställda. En student som anser sig illa behandlad av ett universitet stämmer staten, inte det enskilda universitetet.

Inom högskolesektorn kan vissa beslut överprövas av en central statlig nämnd med domstolsliknande karaktär, Överklagandenämnden för högskolan. Detta gäller beslut om anställning och vissa beslut om studenter.

Därutöver är både statliga och privata arbetsgivare underkastade tillsyn av Konkurrensverket, Arbetsmiljöverket, Datainspektionen och ett antal andra tillsynsmyndigheter.

Att vara en statlig förvaltningsmyndighet för alltså med sig ett antal konsekvenser som påverkar universitetets autonomi, även vid sidan av den reglering som direkt tar sikte på universitetens speciella verksamhet.

2.3 Autonomi och privaträttsliga associationsformer

Först måste upprepas att de privaträttsliga organisationsformerna, aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening m.m. skiljer sig principiellt från myndigheter av olika slag därigenom att de förra är juridiska personer. Detta innebär att de för talan inför domstol i eget namn och har frihet att ingå civilrättsliga avtal, anställa personal, ta upp lån, disponera kapital och äga fast egendom utan de speciella begränsningar som gäller myndigheter.

Det finns omfattande regelsystem, som avser aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar, men dessa civilrättsliga system kännetecknas av att statens möjligheter till styrning utövas genom lagstiftning. Regeringen har enligt grundlagen inte rätt att meddela föreskrifter som rör enskilda rättssubjekt och deras inbördes förhållanden (RF 8:2). Inte heller bestämmelser om deras förhållande till det allmänna (stat och kommun) får regleras på annat sätt än genom lag, så länge det rör åligganden eller ingrepp mot enskilda (RF 8:3). För aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar syftar regelverket till att garantera de rättsliga förutsättningarna för verksamheten, inte minst de ekonomiska förhållandena, så att intressenter av olika slag får sina rättigheter och skyldigheter klargjorda. Ideella föreningar har däremot ännu inte lagreglerats i Sverige, men det finns viss rättspraxis om medlemmarnas rättigheter.

De privaträttsliga organisationsformerna har reglerats utifrån förutsättningen att det är fråga om privat verksamhet, där avtal ingås mellan enskilda (individer och organisationer) och där friheten att ingå avtal inte är begränsad på samma sätt som för en myndighet. Man har rättskapacitet och rör över egendom och kapital, och man kan bilda eller ingå i andra juridiska personer utan särskilt tillstånd. I avsnitt 3 kommer jag att redovisa exempel på hur privaträttsliga associationsformer används inom högskoleområdet.

2.4 Alternativa modeller

De två grundformer som jag redogjort för kan schematiskt kallas den offentlighetsrättsliga och den privaträttsliga associationsformen. Den privaträttsliga kännetecknas av *rättskapacitet*, rätt att ingå avtal, ha rättigheter och skyldigheter i eget namn, bilda eller ingå i andra juridiska personer. Den offentlighetsrättsliga associationsformen, myndigheten, kännetecknas av att den är en del av staten, inte har rättskapacitet och är underkastad det offentlighetsrättsliga regelsystemet alltifrån grundlag till myndighetsföreskrifter.

I den svenska demokratin är förvaltningsmyndigheterna en del av den styrkedja som ska garantera att "all offentlig makt utgår från folket". Myndigheterna är

regeringens redskap för att dels genomföra sin politik, dels förvalta de uppgifter som regeringen enligt lag skall utföra.

Men det händer också, inte alltför sällan, att staten väljer att överlämna myndighetsuppgifter, eller offentliga förvaltningsuppgifter som det formellt kallas, att drivas i andra former än myndigheten. En privaträttslig stiftelse eller ett aktiebolag kan få i uppdrag att driva en verksamhet som innefattar myndighetsutövning, men det krävs lagstöd för detta. Ett exempel är att privata universitet kan få rätten att examinera och utfärda examina. Inom detta område finns olika grad av anknytning till den offentliga verksamheten, från helägda statliga bolag, över stiftelser som är mer eller mindre beroende av årliga statliga anslag, till föreningar som har en i viss utsträckning författningsreglerad uppgift.

Det skulle föra alltför långt att i detta sammanhang ytterligare redovisa denna ”gråa zon” mellan offentligt och privat, men det bör påpekas att det i den juridiska doktrinen historiskt även urskiljts s.k. offentlighetsrättsliga korporationer, anstalter och stiftelser som, trots att de till skillnad från myndigheterna är egna rättssubjekt, har en stark anknytning till den offentliga sektorn. Oavsett om man för denna grupp till en särskild kategori eller likställer den med privata rättssubjekt som fått en offentlighetsrättslig uppgift att utföra, kan man konstatera att det i dag inte finns något enhetligt sätt att rättsligt hantera den. Saken är dock av intresse då vi betraktar de olika verksamhetsformer som förekommer inom universitetsväsendet, både i Sverige och i våra nordiska grannländer.³

Slutligen finns inom myndighetssfären möjligheter att variera styrningen av de olika myndighetstyperna och välja olika utformning av myndighetsmodellen. Ofta hävdas att myndighetsformen är så flexibel att den kan passa för vitt skilda verksamheters behov. Mål och resultatstyrningen och ramlagstiftningen medger stor frihet vad avser medlen för måluppfyllelse, organisatoriska detaljregler kan variera eller avskaffas och myndighetschefen kan få befogenhet att själv bestämma över rekrytering, till och med av de högsta tjänstemännen. Anställningsförhållandena kan närmas den privata sektorn och tillsynsmyndigheternas befogenheter kan minskas. Även ledningsformen kan variera med hänsyn till olika behov, t.ex. en stark central ledning i enrådgivningsverken, en professionell förankring genom modellen styrelse med fullt ansvar eller en allmän medborgerlig förankring i styrelser med begränsat ansvar. Det finns också myndigheter med en kollegial ledning. En annan sida av flexibiliteten är regeringens möjlighet att variera styrningen i regleringsbrev.

När man diskuterar olika rättsliga verksamhetsformer kan man alltså tänka sig å ena sidan en ren myndighetsform, däremellan möjliga modifieringar av

³ För närmare beskrivningar och analyser av dessa frågor hänvisas till SOU 1997:38, Myndighet eller marknad och Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (1989)

myndighetsformen, mer eller mindre privaträttsliga mellanformer och slutligen de rent privaträttsliga associationsformerna. Detta innebär att vi kan föreställa oss flera olika vägar för att åstadkomma en ökad autonomi för lärosätena. I följande avsnitt kommer jag att belysa hur universitet och högskolor styrs i olika avseenden. Det räcker då inte med att konstatera vilken associationsform som valts utan man måste även studera vilka styrmedel som används i de enskilda fallen.

3 Styrning av universitet och högskolor

3.1 Sverige

3.1.1 Statliga förvaltningsmyndigheter

Historiskt har svenska universitet alltid i någon mening varit en del av offentligheten, staten, alltsedan ärkebiskop Jacob Ulfsson med påvens hjälp lyckades utverka privilegier och grundade Uppsala universitet 1477. Men statsbegreppet såg annorlunda ut då och de egendomar som Gustav II Adolf skänkte universitetet på 1600-talet betraktas numera som stiftelseegendom. I dag finns i Sverige även privata högskolor, Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers och Jönköping, men huvuddelen av lärosätena är statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Dessa finansieras till största delen av staten, forskarna är statsanställda och universiteten styrs av riksdag och regering genom lag och förordning. I Sverige finns inget grundlagsskydd för universiteten som autonoma institutioner.

Samtidigt kan man konstatera att universiteten inte fullt ut betraktas som vanliga förvaltningsmyndigheter. De har en litet annorlunda ställning vad gäller styrningen, ledningsorganisationen och målen för verksamheten. Som motivering till dessa förhållanden brukar betonas den särskilda uppgiften, det akademiska ledarskapet, de kollegiala strukturerna och den vetenskapliga friheten. Samtidigt talas om rättssäkerhet och öppenhet mot samhället. Bland värdena bör man i dag även nämna *accountability* – att vara beredd att stå till svars för vad man gör, att tåla granskning och kvalitetsutvärdering. Det är ett modernt ord för något som tidigare tagit sig andra uttryck. Staten har i alla tider haft ett stort inflytande på både utbildning och forskning, och det är svårt att tänka sig att lärosätena skulle ha kunnat få utbilda präster, ämbetsmän, läkare, domare, lärare och ingenjörer utan att samhället skulle ha uppskattat vad man fått ut och staten gjort bedömningen att det varit värt pengarna.

Funktionellt har högskolorna hand om myndighetsutövning i samband med antagning, examination och personalfrågor. I frågor som rör

myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag har de ansvar för och skyldighet att fatta beslut självständigt under lagen. Den självständighet som enligt grundlag tillkommer svenska förvaltningsmyndigheter inklusive högskolan är i och för sig mer långtgående än vad som gäller i många andra länder, där förvaltningsmyndigheter kan styras direkt även vid beslutsfattande i enskilda fall. Å andra sidan förekommer i många andra länder att åtminstone universiteten har en markerad särställning i förhållande till den offentliga förvaltningen. För universitetens del är det knappast tillräckligt att vara självständiga i myndighetsutövningen och vid tillämpning av lag. Undervisningens frihet liksom forskningens bygger på ett fritt val av forskningsområden och metoder liksom ett kritiskt granskande förhållningssätt och ett oberoende av världsliga och andliga auktoriteter.

Flexibiliteten i myndighetsformen kan utnyttjas för att garantera universitetens särart. Men formellt rättslig är alltså universiteten (och högskolorna) myndigheter, de är inte egna juridiska personer enligt svensk rätt. Det innebär att de bara med stöd i lag och förordning kan ingå avtal, bilda bolag eller vara medlemmar i föreningar. Staten är formellt ansvarig för ekonomin och för skador i verksamheten.

Att universiteten är myndigheter innebär att hela det generella regelverket om offentlighet, arkivering, hantering av förvaltning, skadestånd, överklagande, anställningar, upphandling, ska följas, och dessutom att universiteten i princip styrs och kontrolleras på samma sätt som alla andra myndigheter. Vi återkommer till formerna för detta. Dessutom är förstås universiteten som arbetsgivare underkastade alla regler som gäller för sådana, både privata och offentliga, på den svenska arbetsmarknaden: arbetsrätt, arbetsmiljö, jämställdhet, diskrimineringskydd. Fortfarande görs det i svensk rätt skillnad på offentlig och privat anställning och av det följer en mängd särregler som gäller hur vi rekryterar personal, lönevillkor och arbetsvillkor, t.ex. regler om bisysslor och disciplinansvar. Men trenden är att den offentliga anställningen alltmer närmar sig den privata, t.ex. genom individuell lönesättning.

Jag skall göra en kort summering av utvecklingen av det svenska högskoleväsendet från år 1977 och framåt. För en närmare beskrivning av utvecklingen hänvisas till Högskoleöververkets skrift Hur styrs den svenska högskolan?

Efter den stora expansionen av gymnasieutbildning och högre utbildning med de stora ungdomskullarna under 1960-talet, genomfördes en reform som innebar att all högre utbildning, ovanför gymnasienivå, samlades i ett system – högskolan - med *gemensam* lagstiftning, regeringsförordning och gemensam modell för universitet och högskolor med den skillnaden att högskolorna inte hade

forskning och forskarutbildning. Under de här åren genomfördes ett antal viktiga förändringar i högskolesystemet:

- högskolan öppnades upp för nya grupper av studerande,
- högskolestyrelserna fick externa ledamöter
- alla kurser och program inordnades i en total dimensionering av utbudet genom planering av UHÄ, den centrala myndigheten då. Man planerade också centralt hur kurser och program skulle utformas
- den grundläggande utbildningen separerades från forskningen med två skilda anslag och skilda styrelser
- lärarnas inflytande på institutionerna minskades, medan studenter och teknisk/administrativ personal fick inflytande.
- viss lokal frihet att använda olika typer av resurser infördes men samtidigt ökade styrningen genom bland annat arbetsrättslig lagstiftning.

Professurer inrättades fortfarande genom beslut av regeringen som också fattade beslut om att förordna en viss person till professor, efter en noga reglerad process med förslag och möjligheter för de sökande att få förslaget överprövat.

Detta sistnämnda system att regeringen utsåg professorerna gällde fram till 1993. Då infördes friheten för universiteten att själva både besluta om att utlysa en professorstjänst och att anställa en person. Beslutet kan dock fortfarande överklagas, numera till en särskild överklagandenämnd, ett slags specialdomstol.

Sammanfattningsvis kan man säga att den stora studentexpansionen, massutbildningen och tron på social ingenjörskonst drev utvecklingen till central planering, fackligt inflytande och ett enhetligt högskolesystem. I enlighet med situationen i statsförvaltningen i övrigt koncentrerade man sig på planering av input.

1977 års reform accepterades aldrig fullt ut, och under åren därefter skedde stora förändringar både i statsförvaltningen i övrigt och inom högskolesystemet. När vi är framme vid 1993, var tiden mogen att avskaffa det system som ännu vid början av 1990-talet kännetecknades av *detaljerade centrala, nationella regler* om intern organisation, om de akademiska tjänsterna men också av utbildningens organiserande, budgetförutsättningarna, antagningsregler och investeringsbeslut om lokaler och utrustning. Framför allt fanns en växande kritik mot de bundna yrkesutbildningarna och dimensioneringen och styrningen av grundutbildningen.

Systemet för finansiering och reglering ändrades i grunden 1993 för att förbättra den ekonomiska effektiviteten och stimulera konkurrens och ökat antal examinerade. Resurserna skulle nu fördelas i förhållande till antalet studenter

och deras prestationer och universiteten skulle styras mer av centrala *mål* och resultatmätningar i stället för regler och instruktioner. Målformuleringarna var dock fortfarande ganska få och oprecisa. Den lokala friheten att besluta om organisation, investeringar, anställningar och utbildningsutbud skulle öka.

Reformen förbereddes av den socialdemokratiska regeringen och genomfördes efter valet av den konservativ-liberala koalitionsregeringen 1992.

Den stora omställningen 1993 uttrycktes i den nya högskolelagen och den radikalt förändrade högskoleförordningen men också i förändrade regleringsbrev och budgetprocesser. Högskolorna är numera direkt underställda departementet i budgethänseende och lämnar budgetunderlag och har s.k. budgetdialoger varje år. Man redovisar utförligt i delårsrapporter och årsredovisningar hur man följt anvisningarna från regeringen.

Hela reformen 1993 framställs ofta som präglad av avreglering och ökad valfrihet. Här gick man i takt med, eller följde efter, statsförvaltningen i övrigt med mål- och resultatstyrningen och finansiering på grund av prestationer, output. De anställdas inflytande minskades, också det ett tidens tecken, studentinflytandet markerades däremot och den centrala myndigheten UHÄ monterades ner. Universiteten fick på sin lott att planera och reglera internt, nya regelverk blev nödvändiga för den interna organisationen och en utbyggnad av den lokala administrationen blev nödvändig.

Under senare delen av 1990-talet kan man iakttä åtskilliga förändringar i detta system:

Det har tillkommit en starkare styrning från staten av dimensionering och inriktning av grundutbildningen, starkare betoning av styrelsernas roll, med en extern ledamot som ordförande. De externa ledamöterna utgör redan tidigare en majoritet. Sedan 1998 är det åtta ledamöter inklusive en av regeringen utsedd ordförande i stället för rektor. Tre studenter, tre lärare och rektor ingår också i styrelsen. Forskningsresurserna fördelas till de fyra olika vetenskapsområdena: humanistisk-samhällsvetenskaplig, medicinsk-farmaceutisk, naturvetenskap och teknik i stället för som tidigare till fakulteterna som var betydligt fler. Fakultetsbegreppet börjar försvinna men fortfarande ska det finnas fakultetsnämnder som har ansvaret för forskning och utbildning.

Professorsreformen 1998 innebar att lektorer hade rätt att söka och bli prövade för professorskompetens och få anställning som professor. Den särskilda anställningstryggheten för professorer försvann samtidigt. Utvecklingen går mot *en* akademisk position som lärare, på ett likartat sätt som inom den grundläggande skolutbildningen. Man går mot likartade krav på grundläggande

pedagogisk skicklighet och likartade arbetsvillkor. Professorn är inte längre självklart prefekt, arbetsledare eller ämnesföreträdare.

Under tiden efter 1993 kan man iaktta att decentraliseringen och avregleringen leder till nya krav på övervakning, samordning, kvalitetsgranskning och kontroll: Högskoleverket inrättas 1995 och får hand om den rättsliga tillsynen och sammanhållningen av det nationella utbildningssystemet liksom kvalitetsgranskningarna. Både HSV och departementet ökar kraven på redovisningar. Årsredovisningar har jag nämnt. Det tillkommer nu också krav på handlingsplaner, redovisning av samverkansuppgiften, jämställdhet, internationalisering, studentinflytande. Dessutom införs så småningom rullande granskning av alla program och utbildningar i en sexårsperiod.

Även här återspeglades tendenserna i statsförvaltningen i stort: högskolorna inordnas i den allmänna styrningsfilosofin. Det sker därmed en viss återreglering, en stor ökning av generella och verksamhetsspecifika mål som följs upp och därmed en ökad politisk styrning. I stället för UHÄ styr nu departementet och HSV genom återrapporteringskrav och särskilda satsningar på samverkan, rekryteringsinsatser, nätuniversitetet, forskarskolorna. Ibland fördelas särskilda medel för vissa ändamål ut till högskolorna utifrån så oklara kriterier att det är svårt att förutse vad som ska räknas och omöjligt att förstå varför vissa projekt vinner gillande och andra inte.

Hur styrs då universiteten i dag? Vi kan urskilja tre nivåer:

1. Riksdagen
2. Regeringen och dess myndighet Högskoleverket
3. Universiteten

Riksdagen beslutar först och främst om lagstiftning: högskolelagen framför allt men också annan lagstiftning som kan beröra högskolorna, t.ex. lagen om offentlig anställning. I lag regleras bland annat högskolans uppgifter, regeringens rätt att styra, viss beslutanderätt för Högskoleverket, och högskolans grundläggande organisation: styrelsens sammansättning och kompetens, rektors roll och procedur för att utse rektor, grundläggande principer för utbildning och forskning, vilken typ av lärartjänster som finns och studenternas rättigheter. Lagen är ganska kort med fem kapitel och 40 paragrafer. Men regeringen har stor frihet att själv reglera universiteten. Mer detaljerade bestämmelser om organisation och verksamhet finns i högskoleförordningen. Vissa ytterligare saker måste dock riksdagen bestämma om: det gäller de grundläggande finansiella besluten och principerna för de årliga anslagen till universiteten och de ekonomiska ramarna för de följande två åren. Det är också riksdagen som beslutar om att etablera nya högskolor.

Regeringens roll kan beskrivas som den styrande makten. I många länder bestämmer ministern själv, men i Sverige är det formellt inte tillåtet med ministerstyre utan regeringen bestämmer som ett kollektiv. I praktiken är det ändå departementet som har hand om de direkta kontakterna med universiteten. Regeringen antar bestämmelserna i högskoleförordningen, beslutar om universitetsstatus, om den årliga budgeten med utbildningsuppdrag till varje universitet, om examensordning och sammansättning av styrelsen. Högskoleförordningen består av 12 kapitel och 190 paragrafer. Det handlar om allt från organisation, val till fakultetsnämnd, befogenheter för styrelse och rektor till regler för studieplaner och kursplaner, antagning och studenternas rättigheter och skyldigheter. Regeringen beslutar om vilka examina som får avläggas. I en särskild bilaga beskrivs examina och examenskrav för de olika examina.

Högskoleverket bestämmer om examensrättighet för varje högskola och kan dra tillbaka rätten. Verket har också hand om vissa funktioner kring antagningen till högskolan, högskoleprovet, information, kvalitetsgranskningar och rättslig tillsyn.

Rektor utses av regeringen efter förslag från styrelsen. Det är föreskrivet att det ska vara en intern rådgivande process bland anställda och studenter och styrelsen bestämmer hur det ska gå till.

Processen att anställa forskare och lärare är utförligt reglerad i förordningen. Kriterier för vilka meriter som ska räknas och vägas in finns angivna och själva proceduren är noga beskriven med sakkunnigförfarande och utlåtanden. 32 paragrafer går åt för att reglera detta. I jämförelse med andra statliga anställningar är den här regleringen långtgående. För övriga statliga anställningsbeslut gäller regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet och om att skicklighet och förtjänst och andra sakliga omständigheter får vägas in när man anställer i staten. Dessutom finns några kompletterande bestämmelser i lagen om offentlig anställning.

Resurserna till grundutbildningen beslutas av regering och riksdag. Varje universitet får årligen ett uppdrag med ett preliminärt takbelopp. Detta ska täcka alla kostnader för utbildningen från lokaler till lärarlöner och administration. Man får medel för varje student som registreras på helt år och för varje årsprestation. Efter läsårets slut görs en avstämning. Därutöver kan regeringen bestämma om särskilda uppdrag till exempel för lärarutbildning. Särskilda mål sätts upp i regleringsbrevet, t ex minsta antal examina av viss typ eller minsta antal studenter på visst område eller att totalantalet studenter ska öka i förhållande till föregående period. Andra mål gäller jämställdhet och social och etnisk mångfald.

För forskarutbildningen gäller att den ska finansieras av anslagen till de vetenskapsområden som finns vid universiteten och som också finansierar forskarnas löner och kostnader för forskningen. Men en allt större del av forskningen är numera externfinansierad och universiteten är i dag inte bara beroende av regeringen utan också av både privata och offentliga forskningsfinansiärer.

Som myndigheter kontrolleras universitet och högskolor av de nationella kontrollorganen: Riksrevisionen, ombudsmännen, domstolarna samt av Högskoleverket. Offentlighetsprincipen garanterar insyn i verksamheten och tillsynsmyndigheterna får göra inspektioner och granska beslut. Vissa beslut av universiteten får överklagas och upphävas av Överklagandenämnden för högskolan. Beslut om uppsägning och avskedande prövas vid allmän domstol liksom frågor om skadestånd p.g.a. högskolans verksamhet. De anställda har straffrättsligt ansvar för myndighetsmissbruk och särskilt offentlighetsrättsligt reglerat disciplinansvar.

3.1.2 Enskilda utbildningsanordnare

I en särskild lag om tillstånd att utfärda vissa examina (SFS 1993:792) regleras möjligheten för enskilda att meddela sådana examina som regeringen enligt högskolelagen meddelat föreskrifter om. I lagen anges de generella kraven för sådana examina. Där anges också att likabehandlingslagen blir tillämplig (se vidare denna lag 2 §) och att ett tillstånd får förenas med villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnaren. De enskilda som fått tillstånd är skyldiga att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen. Tillstånden får återkallas av regeringen efter framställning från Högskoleverket. I den förordning som regeringen utfärdat (SFS 1993:956 med åtskilliga ändringar och tillägg sedan dess) framgår att bl.a. Chalmers har fått tillstånd att utfärda ett antal generella examina och några särskilda yrkesexamina. Motsvarande bestämmelser finns för Handelshögskolan i Stockholm och de olika stiftelseägda högskolorna i Jönköping.

3.1.3 Chalmers

Chalmers, som har universitetsstatus, ombildades formellt 1993-94 genom att regeringen beslöt att stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola skulle bildas genom ett ramavtal mellan staten och stiftelsen Chalmers. Därefter beslöt regeringen att Chalmers Tekniska Högskola Aktiebolag (Högskolebolaget) skulle bildas. Chalmers drivs i form av ett aktiebolag som ägs av en stiftelse.

Drivkraften för Chalmers att bli ett privat universitet var att man skulle få möjlighet att:

1. bygga upp egna fonder
2. äga mark och lokaler
3. besluta om organisationen
4. utveckla en egen anställningsstruktur
5. utveckla en egen rekryteringsprocess

Den fasta egendom som tillhörde staten för högskolans räkning överläts så småningom genom ett separat avtal till ett särskilt bildat fasthetsbolag som stiftelsen fått rätt att förvärva. Utöver avkastningen av stiftelsekapitalet förutsattes verksamheten finansieras genom statliga anslag till utbildnings- och forskningsuppdrag i enlighet med ett långsiktigt ramavtal. Avtalet ingicks den 1 juli 1994 och gäller till och med den 30 juni 2009. Därefter skall det gälla med 15-årsperioder om det inte skriftligen sagts upp med två års uppsägningstid. I avtalet finns en skiljeklausul. Avtalet syftar till konkurrensneutralitet, vilket anges innebära att Chalmers skall ha i allt väsentligt lika gynnsamma förutsättningar för sin verksamhet som de statliga universiteten och högskolorna. Avtalet anger villkoren för fakultetsmedel och grundutbildningsmedel, krav om kvalitetsarbete och samarbete med andra högskolor.

I de periodiska avtalen (1994/95-1995/96) lämnas mer detaljerade bestämmelser som motsvarar utbildnings- och forskningsuppdragen för de statliga universiteten i riksdagsbeslut och regleringsbrev. Det aktuella avtalet gäller perioden 2003-2005. Som exempel kan nämnas att Chalmers åtar sig att informera om sin verksamhet, utveckla sin roll i det livslånga lärandet och bidra till att öka den internationella rörligheten. Men här finns också mer precisa mål, som att andelen kvinnor av de professorer som anställs skall vara minst 15 %. Dessutom ingår examinationsmål och rekryteringsmål på samma sätt som för andra universitet. Ersättningar inom takbeloppet och överföring mellan budgetår ska beräknas på samma sätt och efter samma grund som gäller för de statliga universiteten och högskolorna

Avtalen innebär att Chalmers med de statliga medlen är skyldig att bedriva verksamheten på samma villkor som övriga. Dessutom återfinns motsvarande återrapporteringskrav och krav som avser studentinflytande, breddad rekrytering m.m. Chalmers åtar sig i avtalet att göra årsredovisningar till Regeringskansliet. Eftersom verksamheten regleras i avtalsform har naturligtvis Chalmers den formella möjligheten att tacka nej till anslagen, eller protestera mot enskildheter i avtalsförslaget. Men förhållandet mellan parterna får i detta fall anses vara långt ifrån jämbördigt.

Chalmers leds av stiftelsens styrelse. Åtta ledamöter utses (numera) av regeringen, medan rektor är ledamot ex officio. Till en början utsågs stiftelsens styrelse av en elektorsförsamling på universitetet. I styrelsen ingår också en lärarrepresentant och en representant för studenterna. Styrelsen beslutar om ansvarsfrihet för högskolestyrelsen och förvaltar stiftelsekapitalet. Högskolestyrelsen som utses av stiftelsens styrelse, svarar för övergripande planering, samordning och uppföljning. Rektor svarar under högskolestyrelsen för den samlade verksamheten. Styrelsen har sju allmänrepresentanter, två lärarrepresentanter, rektor och tre studentrepresentanter samt tre representanter för personalorganisationerna. Rektor är verkställande direktör och utses av högskolestyrelsen.

3.1.3.1 Organisation

Den interna organisationen bestäms fritt. De nio skolorna har t.ex. externa ordförande och externa kontakter kan skapas genom avtal och genom att bilda dotterföretag.

3.1.3.2 Anställningar

Chalmers beslutar själv om vilka typer av anställningar som skall finnas, vilka kriterier som skall tillämpas vid anställningsbeslut och hur anställningsprocessen och meritvärderingen skall gå till. Anställningsbesluten kan inte överklagas. I anställningsförhållandet gäller privaträttsliga regler om uppsägning och avskedande liksom på den offentliga sektorn, men för disciplinfrågor beslutar Chalmers själv regleringen. Chalmers kan alltså göra rekryteringar snabbt och utan utlysning i de fall man bedömer det önskvärt.

3.1.3.3 Ekonomiska förhållanden

Vad avser stiftelsekapitalet och avkastningen har Chalmers privaträttslig handlingsfrihet. De statliga anslag man mottar för utbildning och forskning måste hanteras på samma villkor som myndighetsanslag. Chalmers äger och disponerar fast egendom i privaträttsliga former. Vid Chalmers tillämpas lagen om offentlig upphandling.

3.1.3.4 Studentfrågor och förvaltningsfrågor

Chalmers bestämmer själv behörighetskriterier och urval för utbildningarna samt fattar beslut om antagning. Studenterna kan inte överklaga dessa beslut. Chalmers bestämmer också själv i studentärenden om disciplinpåföljd och avskiljande och har inrättat en disciplinnämnd samt antagit regler om dess verksamhet. Man tillämpar också reglerna om studentkårer.

Tillämpning av offentlighets- och sekretessregleringen enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen påbjöds av regeringen, efter maktskiftet 1994. Därefter infördes 1997 formellt en lagreglering som innebär att Chalmers formellt likställs med myndigheter i dessa avseenden.⁴ Däremot gäller inte förvaltningslagen. Chalmers har infört ett internt regelverk som t.ex. omfattar utseende av rektor och prefekter.

Som Chalmers fungerar i dag kan man säga att det är halvt privat: det är ett universitet som drivs i privaträttslig form, men vars verksamhet i hög grad styrs av det statliga regelverket. I likhet med andra som handhar myndighetsutövning är Chalmers ansvariga personal underkastad straffrättsligt ansvar för fel vid utfärdande av examina. Examinationen i utbildningen får anses ske i samband med myndighetsutövningen och därmed kan också skadestånd för staten aktualiseras. Likabehandlingslagen är tillämplig, med dess bestämmelser om skadestånd. Däremot får beslut inte överklagas enligt 14 § likabehandlingslagen.

3.1.4 Högskolan i Jönköping

Stiftelsen Högskolan i Jönköping tillkom enligt regeringsbeslut 1994 och dess stadgar utfärdades enligt regeringsbeslut 1994 och 1997. Enligt dessa stadgar tillförs stiftelsen kapital från svenska staten och om stiftelsen skulle upplösas skall den behållna egendomen tillfalla staten för att användas till högre utbildning och forskning.

Regeringen utser ledamöter i stiftelsens styrelse, sex externa ledamöter, inklusive ordföranden. I styrelsen ingår också rektor, en studentrepresentant och en lärarrepresentant. Rektor är verkställande ledamot i styrelsen och utses av styrelsen efter att yttrande inhämtats från en valförsamling, varav flertalet är lärare vid högskolan.

I stadgarna för stiftelsen framgår bl. a. att beslut om anställning av disputerade lärare skall underställas rektor och att det skall finnas en disciplinnämnd vid skolan. Styrelsen skall godkänna föreskrifter om verksamheten där. Stiftelsen har ett långsiktigt ramavtal med staten och därutöver särskilda avtal. De utbildnings- och forskningsuppdrag som finansieras av statsbudgeten regleras liksom för Chalmers i särskilda avtal med regeringen. Det nu gällande avtalet avser perioden 2003-2005.

Stiftelsen äger samtliga aktier i fem aktiebolag, vilka driver varsin högskola, Hälsöhögskolan, Högskolan för lärande och kommunikation, Ingenjörshögskolan och Internationella Handelshögskolan samt ett bolag för den gemensamma serviceorganisationen, Högskoleservice. För bolagsordning,

⁴ SFS 1997:858, se även prop 1996/97:142

styrelse, beslut och ansvar gäller aktiebolagslagens bestämmelser. De fem aktiebolagen har varsin styrelse som utses av stiftelsens styrelse som ensam ägare vid bolagsstämma. Rektor är ledamot i styrelsen. Konstruktionen innebär att stiftelsen utgör moderstiftelse och bolagen är dotterbolag i enlighet med stiftelselagens regler om koncernföretag.

För högskolorna gäller liksom för Chalmers offentlighetsprincipen och sekretesslagen. I ett särskilt beslut av stiftelsestyrelsen har ansvars- och beslutsordningar fastställts. I detta dokument sägs att högskolan följer högskolelagen och i många avseenden högskoleförordningen. Det erinras också om att regeringen fattat beslut om examensrätter. Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och rektor bestäms och det anges att stiftelsestyrelsen fattar beslut om instruktioner för olika nämnder och råd vid högskolorna, däribland en disciplin- och avskiljandenämnd och en överklagandenämnd.

3.1.5 Handelshögskolan i Stockholm

Handelshögskolan i Stockholm har en helt annan tillkomsthistoria än Chalmers och Jönköping. Handelshögskoleföreningens stadgar fastställdes av Kung. Maj:t den 3 december 1909 och har till ändamål att verka för inrättande och upprätthållande av en handelshögskola i Stockholm. Föreningens medlemmar utser styrelsen, som inom sig utser ordförande.

Föreningen har drivit Handelshögskolan som en privat läroanstalt, som dock har haft vissa offentliga förvaltningsuppgifter. När Handelshögskolan prövar frågor om doktorandstipendier och utbildningsbidrag av statliga medel har det ansetts vara myndighetsutövning och stötts på en särskild lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde (SFS 1976:1046). För denna del av verksamheten vid Handelshögskolan gäller också offentlighetsprincipen (se bilaga till Sekretesslagen 1:8). Regleringen innebär att beslut av skolan avseende utlämnande av allmänna handlingar rörande doktorandstöd kan överklagas.

Kungl Maj:ts stadfästade av stadgarna innebär ett erkännande av skolans officiella status. Även grundstadgar för Handelshögskolan har fastställts av Kungl Maj:t. Sedan dessa stadgar ändrats ett antal gånger fastställde regeringen senast 1993 på nytt grundstadgarna, som beslutats av direktionen för skolan och godkänts av föreningen.

Direktionen utövar den högsta vården och styrelsen av skolan. Av direktionens nio ledamöter utses en av regeringen, fyra av föreningens styrelse, en av Stockholms kommuns fullmäktige, en av professorskollegiet och en av

högskolans studerande. Rektor ingår också i direktionen. Rektor utses av direktionen på fem år.

I stadgarna finns regler om hur professorsbefattning ska tillsättas. Direktionen kan besluta om att detta ska ske utan ansökan, annars sker kungörande. Sakkunnigförfarande är föreskrivet. Direktionen bestämmer också regler för antagning till studier, om disciplinära påföljder och avskiljande liksom om en särskild examensstadga. Utöver detta regleras verksamheten av ett avtal mellan staten, föreningen och skolan. Av avtalet framgår att regeringen utser en revisor, att skolan deltar i utvärderingar och att den avger årsredovisning av i princip samma slag som statliga myndigheter. Skolan får vissa bidrag av staten varje budgetår för biblioteket, för grundläggande högskoleutbildning, för studiestöd i forskarutbildningen och per avlagd doktorsexamen. Man får inte ta ut avgifter för sådan utbildning. Avtalet gäller fram till 30 juni 2009.

Av redogörelsen framgår att Handelshögskolan har en betydligt friare ställning än Chalmers, eftersom motsvarande avtal angående utbildnings- och forskningsverksamheten inte finns. Det är å andra sidan en betydligt mindre del av skolans verksamhet som finansieras med statliga medel. När det gäller utbildningen regleras verksamheten precis som för Chalmers och Jönköping av bestämmelserna om tillstånd att utfärda vissa examina som angivits ovan. I praktiken blir därmed både grundutbildning och forskarutbildning på många sätt likställd med statlig motsvarande verksamhet. Däremot kan man säga att Handelshögskolan i sin forskningsverksamhet är mer självständig i förhållande till staten än både Chalmers och Jönköping, eftersom de avtal man ingått med staten på denna punkt är betydligt mindre detaljerade och större delen av finansieringen är privat.

3.2 Finland

3.2.1 Inledning

I Finland har inte på det sätt som skett i Norge och Danmark universitetens grundläggande rättsliga ställning ifrågasatts på senare år. I stället har relativt stora förändringar avseende framför allt budgetstyrningen av universiteten skett, medan ledningsformer och intern organisation lämnats i stort sett oförändrade. Universiteten utser själva sina styrelser och en valförsamling inom universitetet utser rektor, som också är ordförande i styrelsen.

3.2.2 Associationsform

Den formellt rättsliga associationsformen är *universitet*, som är statliga myndigheter med viss autonomi. De skiljer sig från de centrala

förvaltningsmyndigheter som är direkt underställda regeringen. Universiteten är alltså inte särskilda juridiska personer.⁵ Dock är Helsingfors universitet och Åbo Akademi formellt juridiska personer i fråga om den egna förmögenheten, som byggts upp genom fonder. I universitetslagen finns särskilda bestämmelser om att donationsmedel och testamentsmedel skall förvaltas separat från medel från statsbudgeten och att universitetet i eget namn utför rättshandlingar avseende dessa medel. Rätten att bilda aktiebolag, teckna aktier i bolag och förvalta statens aktier tillkommer sedan 2005 i viss utsträckning även de övriga universiteten. I samband med detta har det gjorts en ändring i lagen om statsbudgeten. De universitet som ministeriet bestämmer kan grunda universitetsbolag och själva besluta om överföring av vissa medel dit i samband med utnyttjande av forskningsresultat. Detta får för deras del ske inom en ekonomisk ram som bestäms av regeringen. Universitetens inkomster av förvaltningen och försäljningen av aktier i bolagen får nettobudgeteras och ger därmed universiteten en breddad finansieringsgrund.

3.2.3 Författningsreglering

Grundlagens 123 § anger att universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. I 16 § slås fast att "Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad". Där anges också att det allmänna skall säkerställa att alla oavsett medellöshet ska få möjlighet till högre utbildning i enlighet med sin förmåga och sina särskilda behov. Endast den grundläggande utbildningen måste vara avgiftsfri.

Universitetslagens 2 § anger att universiteten, som i dag är 20 stycken, har självstyrelse. Av lagen framgår också att universiteten skall ges tillfälle att yttra sig över förslag till lagar och förordningar som enbart gäller dem. Trots proklamationen om självstyrelse finns alltså inte i universitetslagen eller i grundlagen någon allmänt angiven begränsning av regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om universitetens verksamhet. Enligt grundlagens 80 § får presidenten, statsrådet och enskilda ministerier utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlag eller i någon annan lag. Att universiteten enligt grundlagen har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms i lag innebär alltså inte att alla förhållanden som rör universitetens verksamhet måste bestämmas i lag. I 2 kap 7§ universitetslagen föreskrivs t.ex. att statsrådet i förordning meddelar närmare bestämmelser om de examina som kan avläggas vid de olika universiteten.

Utöver grundlagens bestämmelser och universitetslagen omfattas universiteten av budgetlagen, av tjänstemannalagen och av tillsättningslagen för

⁵ Mäenpää, Olli: Grunderna för god förvaltning, Helsingfors 2004, s 47. Alla dessa myndigheter är i Finland skyldiga att tillämpa förvaltningslagen.

professorstjänster. Regeringen kan i förordning bestämma om bland annat ytterligare uppgifter för styrelsen och även i andra fall förordna om förhållandena vid universiteten i enlighet med vad lagen anger. Universiteten har i viss utsträckning självstyre när det gäller den interna organisationen. Dock föreskrivs det i lagen att det skall finnas en eller flera prorektorer, fakulteter eller andra enheter, samt institutioner. Fakulteter och motsvarande enheter skall ha kollegialt styre med motsvarande sammansättning som styrelsen. Den spärr som finns till skydd för självstyre i sättet att rättsligt reglera verksamheten består i att det måste finnas stöd i lag för att förordningar skall få utfärdas på detta område.

3.2.4 Ledningsform

Rektor väljs av en valförsamling, kollegiet. Styrelsen utses av universitetet men ska ha en balans mellan professorer, övriga lärare och anställda och studenter. Ingen grupp får ha hälften eller fler av ledamöterna. Rektor är ordförande i styrelsen. Tidigare kunde universitetet besluta att högst en tredjedel av styrelsen ska vara externa ledamöter som då utsågs av universitetet. Efter en lagändring år 2004 bestäms numera i lagen att en intern instruktion ska ange det totala antalet ledamöter i styrelsen men att minst en och högst en tredjedel av ledamöterna skall vara utsedda bland personer utanför universitetet.

Helsingfors och Tammerfors universitet samt Åbo Akademi har en kansler som utses av presidenten på fem år på förslag av statsrådet bland de tre kandidater som universitetets valkollegium har ställt upp. Kanslern har rätt att närvara och yttra sig när statsrådet behandlar frågor som berör universitetet. Kanslern är universitetets högsta beslutande myndighet och övervakar all verksamhet, fastställer föreskrifter och tillsätter professorer och utnämner docenter. Även övriga universitet kan ha kansler om de så vill.

3.2.5 Styrning

I Finland används resultatstyrning: universiteten ingår avtal med departementet på tre år, med årlig revidering, regelbunden rapportering och utvärdering. Under 1990-talet infördes s.k. utvecklingsavtal med skriftliga treåriga överenskommelser om resursanslag och användning. Utvecklingen karaktäriseras av ökade inslag av målstyrning i stället för detaljstyrning.

Personalen vid universiteten anställs i enlighet med bestämmelser i tjänstemannalagen liksom andra offentligt anställda. I universitetslagen anges bara att det finns tjänster som professor, annan undervisnings- och forskningspersonal samt övrig personal och att det finns docenter.

För universitetssektorn gäller sedan den 1.8.1998 att professorer utnämns av universitetet, som också beslutar om ledigförklaring. Ansökningstiden är 30 dagar och minst två sakkunniga ska yttra sig om de sökande. Ett förslag om (högst tre) behöriga sökande underställs rektor eller kansler som kan undanröja beslutet och återförvisa det på grund av fel i förfarandet som väsentligt har kunna påverka beslutet, uppenbart oriktig rättstillämpning eller misstag som väsentligt har kunna inverka på beslutet. Man kan säga att det rör sig om en laglighetsprövning av beslutet, där frågan om vem som är mest lämpad för anställningen inte prövas. Mot tjänsteförslaget kan den som sökt anställningen framställa anmärkningar, innan beslutet granskas av rektor eller kansler. Däremot får det slutliga beslutet inte överprövas efter vanligt överklagande. Universitetets kansler har en intressant position, nominerad av universitetet men utsedd av regeringen. I det här sammanhanget är det naturligt att jämföra med den svenske universitetsrektorns ställning. Det är alltså kanslern eller den valde rektorn som har ansvaret att ingripa mot olagliga beslut.

I Finland som annars har en lång förvaltningstradition gemensam med Sverige ser förhållandena just för överklagande av anställningsbeslut litet annorlunda ut än i Sverige. Med vissa undantag saknas besvärsmöjlighet i allmänhet i utnämningssärenden. Däremot kan extraordinära rättsmedel användas vid väsentliga fel i förfarandet eller uppenbart oriktig rättstillämpning.⁶

3.2.6 Utbildningsfrågor

Universitetslagen anger vilka typer av examina som finns, och närmare bestämmelser om dessa finns i förordning, där det anges målen för examina, studiernas uppläggning och vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten. På framställning av universitetet bestäms också i förordning om precisering av universitetets utbildningsansvar, program och specialområden.

Man antar sina studenter enligt behörighetsvillkor som fastställs nationellt men med egna grunder för antagning och egna urvalsregler. Antagningen kan överklagas inom universitetet.

3.2.7 Kontroll

Universitetet har själva till uppgift att utföra utvärderingar samtidigt som det finns en central myndighet för utvärdering av utbildningarna. Finlands Akademi har ansvar för utvärdering av forskningen.

⁶ Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli och Tuori, Kaarlo: Tjänstemännens rättsliga ställning, Juridiska Föreningens i Finland publikationsserie nr 54, Schildts, 1998, s 108 ff.

I övrigt är universiteten, eftersom de är statliga förvaltningsmyndigheter, underkastade generell laglighetskontroll i form av förvaltningsbesvär eller anlitanande av extraordinära rättsmedel hos förvaltningsdomstol, kontroll av justitieombudsmännen och justitiekanslern och s.k. förvaltningsklagan som kan leda till att tjänsteansvar aktualiseras gentemot en enskild befattningshavare.

3.3 Norge

3.3.1 Inledning

Norge fick år 2005 en gemensam lag för universitet och högskolor. Lagen omfattar både privata och offentliga lärosäten och syftar till likabehandling av dessa. Den akademiska friheten beskrivs i lagens inledande kapitel: Universiteten får inte ges påbud om undervisningens innehåll, forskningens innehåll eller innehållet i det konstnärliga och ämnesinriktade utvecklingsarbetet eller vad gäller individuella anställningar eller utnämningar. Lärosätena har rätt att utforma sin verksamhet innanför ramar som fastställs i lag eller med stöd av lag. Den nya norska lagstiftningen kom till efter flera utredningar och en delvis ganska inlammad debatt om universitetens associationsform, där ett mycket omstritt förslag gick ut på att universiteten skulle bli s.k. egna rättssubjekt i form av självvägande institutioner, ett slags stiftelser utanför den formella myndighetsstrukturen, och där styrelserna för dessa organ skulle utses av institutionen själv och i sin tur anställa rektor. I den norska diskussionen finns en hel del argument för och emot de tänkbara lösningar som vi kan ha anledning att ta ställning till i den svenska debatten.

3.3.2 Associationsform

I den norska förvaltningsorganisationen skiljer man mellan förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under departementets ordregivning och s.k. oavhängiga förvaltningsorgan med särskilda fullmakter, som har en mer fristående ställning. De statliga lärosätena skall även i fortsättningen vara organiserade som förvaltningsorgan med särskilda fullmakter under utbildnings- och forskningsdepartementet. Det ansågs inte dokumenterat att det skulle bli tillräckligt med fördelar vid en omorganisering till självständiga rättssubjekt och sektorn var nöjd med dagens modell. Universitetet är därmed som utgångspunkt inte part i tvister utan departementet representerar staten, om inte annat är bestämt. Universitetet kan dock om den har förvaltningsansvar för egen egendom, få sälja denna efter samtycke av departementet eller enligt generella riktlinjer. Departementet kan ge föreskrifter om uthyrning eller förhyrning av fast egendom. Universiteten får också bilda stiftelser och vara delägare i bolag enligt generella riktlinjer av departementet. Men departementet kan tvinga lärosätet att lämna samarbetet och ska årligen rapportera om det i Stortinget.

3.3.3 Ledningsform

Lagen syftar till att stärka styrelsens strategiska roll. Styrelsen har formellt en stark ställning med ansvar för att verksamheten håller hög kvalitet och med beslutsansvar i alla frågor. Den kan dock delegera beslutanderätten till andra i den mån inte lagen anger något annat. Den har tillsyn över den dagliga ledningen som utövas av rektor och fastställer den interna organisationen. Sammansättningen av styrelsen bygger på att ingen grupp skall ha majoritet. Styrelsen består av elva ledamöter: 3 valda lärare, 2 valda studenter, en vald teknisk/administrativ personal och fyra externa ledamöter som utses av departementet ”på fritt grundlag” efter förslag av styrelsen. Rektor är också ledamot och ordförande, om rektor tillsätts efter val. Styrelsen avgör själv om rektor skall väljas eller anställas och fastställer instruktion för rektor. Styrelsen beslutar hur valet ska gå till, men det finns vissa anvisningar om hur valförsamlingen skall vara sammansatt. Rektor är akademisk och administrativ daglig ledare.

Men styrelsen kan också själv bestämma om annan sammansättning om två tredjedelar är överens. Den kan t.ex. bestämma att de externa ledamöterna ska vara i majoritet. Lagen anger att övriga grupper då skall vara tillfredsställande representerade och studenterna har rätt till 20 % representation. Ordförande utses då bland de externa ledamöterna. Med extern ordförande tillkommer en vetenskapligt vald ledamot och rektor är då inte ledamot. Då rektor anställs skall det ske efter hörande av anställda och studenter på sätt styrelsen bestämmer.

Intern organisation

Styrelsen bestämmer enligt lagen om den interna organisationen på alla nivåer. Den måste ta hänsyn till att studenterna och de anställda blir hörda. Det är påfallande att inget sägs om olika organ inom universitetet eller om kollegialt beslutsfattande.

3.3.4 Personalfrågor

I Norge gäller tjänstemannsloven generellt för statligt anställda men också för de privata högskolorna. I den norska universitetsloven regleras hur lärare skall anställas, med krav på sakkunnigprövning i normalfallet. Styrelsen bestämmer närmare om procedurer och beslutande organ. Universitetet avgör själv vilka anställningar som skall utlysas. Om det finns särskilda skäl kan styrelsen dock anställa en lärare utan föregående kungörelse, om inte minst två av ledamöterna motsätter sig det. Om en anställningskommitté inte kan enas om ett förslag är det slutligt universitetets styrelse som beslutar.

Departementet har rätt att ge föreskrifter om behörighet och befordringsgrunder i anställning och befordringsärenden.

Norge och Danmark har en annan förvaltningstradition än Sverige och Finland, vilken innebär att förvaltningsbeslut generellt kan överprövas av allmän domstol som då har att utföra en laglighetskontroll. Anställningsbeslut kan upphävas eller återförvisas, och skadestånd kan utdömas. Däremot kan domstolen inte i myndighetens ställe utnämna en klagande till en befattning. Enligt den norska förvaltningslagen är statliga anställningsbeslut undantagna från överklagandemöjlighet.

3.3.5 Utbildningsfrågor

Regeringen bestämmer vilka examina och yrkesutbildningar en högskola har rätt att ge och regeringen får också meddela föreskrifter om ett nationellt ramverk för kvalifikationer och mål. Departementet kan också bestämma om planer för bestämda utbildningar och att bestämda ämnen skall ingå i en examen.

Universiteten har rätt att själva bestämma vilka utbildningar och ämnen som man skall erbjuda. För vetenskapliga högskolor gäller motsvarande för de områden där de har rätt att meddela doktorsgrad. För andra områden bestämmer departementet om vilka ämnen och utbildningar de får ge. Departementet kan också återkalla fullmakt att ge undervisning om ett lärosäte inte har tillfredsställande kvalitetsutvärderingssystem.

Lärosätena bestämmer om den individuella antagningen, men departementet har långtgående möjligheter att ge föreskrifter om allmänna och särskilda krav för behörighet och om nationell samordning av antagningen.

Studenternas medbestämmande regleras i lagen. De har rätt till minst 20 % representation i alla kollegiala organ som har beslutsmyndighet. Studenternas möjlighet att klaga över beslut som rör dem är ganska vittgående och omfattande reglerad. Den rör både formella fel och betygssättning. Klagomålen behandlas av en intern nämnd enligt lagens föreskrifter.

3.3.6 Kontroll

NOKUT, det nationella organet för kvalitet i utbildningen, är ett professionellt, oavhängigt organ som rekommenderar ackreditering och kan dra tillbaka ämnesfullmakter. NOKUT har viss självständighet gentemot departementet, som inte kan ge det uppdrag utöver vad som är fastställt i lag eller föreskrifter och inte kan överpröva NOKUTs beslut angående ackreditering.

3.4 Danmark

Det danska universitetsväsendet genomgick en genomgripande reform med ny lagstiftning om ledning, associationsform och utbildningsreformer år 2004. Reformen kännetecknas av att man går från ett system med akademiskt kollegialt självstyre till ett självstyre som mer inspirerats av privata styrelseformer. Universiteten gick från statsinstitutioner till självägande institutioner: ”selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn av ministeren for videnskab, teknologi og udvikling”. Universiteten blev i och med denna lag rättssubjekt som kan processa i eget namn och överta byggnader. Samtidigt är universiteten institutioner inom den offentliga förvaltningen, vilket innebär att bland annat förvaltningslagen, ombudsmanslagen, riksrevisorlagen, lagen om räkenskaper i staten och en lång rad generella lagar, cirkulär och ministerbeslut samt rättsavgörelser gäller. Då institutionerna mottar mer än 50% av sina intäkter via offentliga bevilningar anses de vara underkastade det generella regelsystem som här avses.

Enligt regeringens redogörelse om framtidens universitetspolitik (oktober 2002, Tid til forandring for Danmarks universiteter) behandlas ett antal frågor om nya frihetsgrader för universiteten i det politiska avtal som ligger bakom reformen. Punkterna rör bland annat:

1. Mer flexibel anställningsstruktur och rekryteringspraxis
2. Nya personaladministrativa regler
3. Friare lönesättning på professorsnivå
4. Mera decentraliserade anställningsregler för professorstjänster
5. Långsiktig medelsdisposition
6. Förenkling av systemet för ersättning av studieprestationer

Dessa större friheter har enligt dokumentet som förutsättning att en professionell ledning av universiteten införs genom den nya typen av styrelse.

Den danska universitetslagen har, kanske paradoxalt, ett betydligt större antal paragrafer än tidigare (48 jämfört med tidigare 12!) och från universitetshåll har man pekat på att man förväntat sig större utrymme för självständiga beslut om intern organisation, fördelning av kompetens och rätt att inrätta professorer. I stället för den utlovade ramlagen som skulle slå fast de övergripande politiska målen och ansvaret för verksamheten har man enligt kritikerna skapat en långt större grad av detaljstyrning och byråkratisering. En ramlag skulle också medge större utrymme för olikheterna mellan institutionerna,

Rektorskollegiet anger i sitt yttrande över lagförslaget att man gärna sett att alternativa ledningsmodeller kunnat ges plats men konstaterar att man förstår att detta varit politiskt omöjligt. Man påpekar att det inte blev så mycket med

självägandet och frihetsgraderna utan att detaljreglering och statlig styrning gäller i stor utsträckning. I viss omfattning ersätts dock sådan reglering av konkreta godkännanden av utbildningsministern.

Köpenhamns universitet uttrycker i sitt remissvar tvivel om fördelarna med modellen ”självägande inom förvaltningen” och påpekar att modellen kräver en hel del ny reglering. Man anger också behovet av större ekonomiska frihetsgrader, särskilt möjligheten till långsiktig planering, möjligheter att hantera överskott och underskott och avsätta medel till investeringar liksom rätt att delta vid etablering av fristående associationer och att upprätta fonder för egna medel. Om man är självägande, har man dessa friheter, men universitetet menar att den lösningen kräver så många andra regleringar att det inte kan leda till en minskad byråkratisering. Man skulle hellre se att universitetet får dispens från vissa regler som gäller för myndigheter.

I den nya lagen har man alltså utgått från att universitetet är egna rättssubjekt med rätt att hantera de egna medlen, ingå avtal och självständigt föra talan inför domstol, även mot staten. Man har enligt lagen rätt att fritt disponera intäkter och kapital i enlighet med ändamålet för verksamheten, och kan därmed bygga upp en egen förmögenhet. När det gäller tillskotten från ministern till de särskilda utbildnings- och forskningsuppgifterna beslutas dock bidragen varje år i enlighet med de uppdrag som universitetet får.

En viktig kontrollfunktion har *vedtaegten* eller stadgan för varje lärosäte som ska godkännas av ministern. I stadgan skall som minimum regleras t.ex. den detaljerade inre organisatoriska uppbyggnaden och sammansättningen av olika organ, närmare angivna uppgifter och kompetens för de olika organen: styrelsen, fakulteterna, institutionerna etc. liksom procedurer för att utse styrelse och anställa rektor. Studenternas inflytande garanteras i lagen men i stadgarna skall närmare anges hur studienämnder skall utses.

De viktigaste styrmedlen är förutom lagen och stadgarna de s.k. utvecklingskontrakten som ingås mellan utbildningsministern och styrelsen för varje lärosäte. Eftersom den danska regeringsmodellen innebär ministerstyre, får alltså ministern själv fatta beslut, inte som i Sverige hela regeringen. I kontraktet fastställs målen för verksamheten. Lärosätet skall ange konkreta målsättningar som kan följas upp och utvärderas. Mål och resultatstyrningen ligger sedan till grund för eventuellt nya beviljningar och nya kontrakt. Lärosätet får statsanslag, som kan överföras mellan åren.

I lagen anges universitetens huvuduppgifter och examensstrukturen liksom ledningsstrukturen.

Ledningsreformen innebär att universiteten leds av en styrelse med externt flertal, vars ordförande som också är extern, väljs av styrelsen. I övrigt skall styrelsen bestå av representanter för de vetenskapligt verksamma, inklusive anställda doktorander, teknisk administrativ personal och minst två studerande. Ett lärosäte kan också utse ett representantskap av externa personer som behandlar strategiska frågor och rapporterar om sina iakttagelser till styrelsen. Styrelsen utses första gången av universitetet, därefter i enlighet med bestämmelser i stadgarna. De externa ledamöterna skall enligt lagen utses p.g.a. sina personliga egenskaper och dessutom ha erfarenhet av ledning, organisation och ekonomi, inklusive värdering av budgetar och räkenskaper.

Styrelsens huvuduppgifter är att anställa rektor, meddela riktlinjer för verksamheten, godkänna budget och anslagsfördelning internt, godkänna organisationen och utarbeta stadgar som sedan godkänns av ministern och ingå utvecklingskontrakten. Styrelsen ska kännetecknas av att den inte är politisk, den är oavhängig regering och minister och ska fungera som ambassadör, inte kontrollör. Samtidigt är styrelsen enligt lagen ansvarig inför ministern för verksamheten inklusive förvaltningen av universitetets samlade resurser. Styrelsen kan tvingas avgå om ministern finner att man inte lytt påbud om att rätta till lagstridiga förhållanden eller om man äventyrat universitetets tillgångar.

Rektor ansvarar för den dagliga ledningen. Rektor anställs av styrelsen som också anställer prorektor och direktör efter förslag av rektor. Rektor anställer dekaner som i sin tur anställer institutionsledare (prefekter). Rektor har inom universitetet ett akademiskt råd som uttalar sig om intern resursfördelning och strategisk planering och andra akademiska frågor.

Universiteten bestämmer själva vilka forskningsbaserade utbildningar som de ska erbjuda inom sina ämnesområden. Bachelor, kandidat- och masterutbildningarna skall dock godkännas av ministern som också kan utvärdera utbildningarna och återkalla godkännande och fastställa maximiramar för antalet platser.

För personalen gäller att finansministerns regler om lön och anställningsvillkor skall följas och att fackministern kan fastställa regler om anställning av vetenskaplig personal och lärare. En viktig fråga är antalet professorstjänster. Man kan konstatera att utvecklingskontrakten och stadgarna som förutsätter ministerns medverkan och godkännande liksom en utökning av antalet professorer vid ett lärosäte gör, innebär en möjlighet till ganska detaljerad styrning, dock i annan formell form än rättsliga normer av statsrättslig dignitet.

Man har inte självägande vad gäller byggnader som utgångspunkt men ett enskilt lärosäte kan utarbeta grundlag för en ansökan om att överta statens byggnader.

I Danmark finns motsvarande procedurregler som i de övriga nordiska länderna för anställning av akademiska lärare. Den minister som är ansvarig för utbildning och forskning har möjlighet att meddela regler och har inflytande på vissa professorsanställningar men de individuella anställningsbesluten fattas av respektive universitet. De kompetensregler och procedurregler som fastställs av ministern för de olika kategorierna av anställningar är relativt detaljerade, trots att de danska universiteten enligt den nya universitetslagen är s.k. självägande institutioner inom den offentliga förvaltningen.

4 Jämförande analys

I detta avsnitt skall jag jämföra hur olika typer av lärosäten skiljer sig från varandra med avseende på associationsform, politisk styrning och kontroll. Jag kommer också att studera några särskilda aspekter av den rättsliga regleringen av universitetens verksamhet som är av stor betydelse för deras handlingsfrihet, nämligen ledningsformen, den interna organisationen, personalfrågor, utbildningsfrågor, studentfrågor. Slutligen kommer jag även kort att beröra frågor kring finansiering och ekonomiska förhållanden samt slutligen möjligheterna till samverkan.

4.1 Associationsform

De privaträttsliga associationsformerna, t.ex. aktiebolag och stiftelser, innebär att organisationen har rättskapacitet, dvs. förmåga att i eget namn ha rättigheter och skyldigheter som juridisk kan utkrävas, äga egendom, ta upp lån och ha skulder samt ingå avtal och bilda eller ingå i andra juridiska personer.

Myndighetsformen innebär att organisationen är en del av staten och inte utan tillstånd i någon form kan få befogenhet att ingå avtal.

Den formella associationsformen har en rad konsekvenser i form av regelverk och kontroll, och en grundläggande faktor är att riksdagens och regeringens kompetens att styra och kontrollera de olika verksamheterna är fundamentalt olika. För privaträttsliga organ gäller att föreskrifter av avgörande betydelse endast kan ges i lagstiftning, inte i enskilda beslut eller föreskrifter på lägre nivå, t.ex. förordningar av regeringen. Myndigheter kan däremot styras av förordningar, och regeringen har rätt att meddela direktiv och fatta enskilda beslut som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhet i den omfattning som

regeringsformen anger. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, medan de privaträttsliga organen är självständiga under lagen.

Valet av associationsform för Chalmers och Jönköping hade ju också det uttalade syftet att ge högskolorna större frihet, medan Handelshögskolan från början tillkom på privat initiativ och med privat kapital som insats, och det var därmed naturligt att privaträttsliga regleringar blev gällande.

Av redogörelsen för de andra nordiska länderna framgår också att diskussionen handlat mycket om inspiration från privaträttsliga styrformer och till viss del om ”självägande” institutioner inom offentlig förvaltning. I Norge valde man att behålla en myndighetsmodell, medan man i Danmark konstruerat en särskild rättslig form som en blandning mellan privat och offentligt: självägande institutioner inom den offentliga förvaltningen. Den finska diskussionen innehåller krav om att universiteten skall bli egna juridiska personer. Juridisk-tekniskt kan man som jag belyst i avsnitt 2 tänka sig flera varianter för drift och styrning av universiteten: myndigheter, offentligrättsliga subjekt eller privaträttsliga subjekt, antingen med användning av redan existerande former eller genom att skapa en ny form.

Hur påverkar då valet av rättslig form de olika styrningsmöjligheterna? Omfattande rättsliga konsekvenser följer med valet av en viss associationsform. Samtidigt får man konstatera att det oavsett om man tar sin utgångspunkt i en privaträttslig eller en offentligrättslig modell finns möjligheter till anpassningar beroende på vad man politiskt vill uppnå: ökad autonomi, ökad styrning eller särskild kontroll.

Myndighetsformen innebär en standardmodell, men modellen är flexibel. Privaträttslig form kan innebära omfattande regelverk som stiftelselagen, aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar, eller formellt oreglerade former som ideella föreningar. De privaträttsliga formerna kan utnyttjas för offentlig verksamhet genom helägda bolag och stiftelser. Slutligen kan staten överlåta åt privaträttsliga subjekt att handha offentliga uppgifter utan att själv gå i en ägarroll.

Valet av associationsform innebär inte att man tagit slutlig ställning till alla frågor om graden av autonomi.

4.2 Styrning

Hur självständiga universiteten är kan bedömas utifrån hur och i vilken utsträckning högskolan styrs av den nationella politiska ledningen i olika

avseenden. De styrmedel som främst är av intresse här kan sammanfattas i följande punkter:

1. Regelstyrning
2. Anslagsstyrning
3. Styrning genom utnämningar
4. Informell styrning

Regelstyrningen kan ta formen av författningar (grundlag, lag, förordning, myndighetsföreskrift), men också stiftelseurkunder, stadgar och avtal, t.ex. utvecklingskontrakten innebär en styrning genom regler. Även om den senare typen av styrning bygger på att man formellt frivilligt når en överenskommelse, åstadkommer man ofta en effektiv styrning på detta sätt, när den ena parten i avtalet har en dominerande ställning.

Vid sidan av regelstyrningen ges i regleringsbrev och budgetbeslut ett antal anvisningar som numera ofta har formen av uppsatta mål men också kan vara väldigt detaljerade. Motsvarande styrning sker för de privaträttsliga subjekten genom särskilda beslut om anslag och avtal om verksamheten. Den svenska grundlagen innehåller inte skydd för universitetens ställning, men de privata högskolorna har ett formellt skydd mot förordningsbestämmelser. För deras del måste lagformen användas då de skall åläggas förpliktelser, om man inte väljer avtalsformen. För de statliga högskolornas del finns däremot inget hinder mot att använda regeringsförordningar. I Finland anger grundlagen att det måste finnas särskilt bemyndigande i lag för att regeringen skall kunna utfärda förordningar. För Norge gäller att ministrarna har en vidsträckt rätt att meddela föreskrifter och instruktioner, medan man i Danmark valt att använda kontrakt och godkännande av stadgar i stället för förordningar. Å andra sidan har universitetslagen väsentligt byggts ut jämfört med tidigare.

Både föreskrifter, stadgar och avtal kan innehålla bestämmelser om hur organ skall vara sammansatta och regeringen styr i stor utsträckning myndigheternas verksamhet genom att utnämna inte bara generaldirektörer utan också rektorer, ordförande och styrelseledamöter. För de privata högskolorna finns motsvarande bestämmelser i stället i stadgar och avtal, som kan innebära att högskolorna själva bestämmer men också att vissa ledamöter utses av regeringen.

Vid sidan av de formella styrmedlen kan påverkan ske genom uttalanden av statsråd eller andra politiker i den offentliga debatten eller genom informella kontakter. Även om alla svenska förvaltningsmyndigheter är självständiga i vissa avseenden, finns det anledning att understryka att lärosäten har en särskild ställning. Det gäller att bevara forskningens och undervisningens frihet. Det är därför viktigt att slå fast att direktiv om verksamheten skall ges i form av

föreskrifter och med respekt för lärosätenas självständighet. De statliga högskolorna är mer utsatta än de privata i detta avseende, eftersom de lyder under regeringen.

4.3 Kontroll

Men autonomi påverkas också av i vilken utsträckning verksamheten kan kontrolleras av statsmakten. Kontrollen kan utformas på olika sätt beroende på vilken associationsform vi studerar. För offentlig verksamhet brukar följande kontrollformer studeras:

1. Revision
2. Tillsyn
3. Överprövning av beslut
4. Straffrättsligt ansvar för befattningshavare och förtroendevalda
5. Skadeståndsansvar

Ett viktigt inslag i den offentliga regleringen utgör offentlighetsprincipen som bidrar till medborgerlig insyn och till att kontroll kan komma till stånd.

Med myndighetsformen följer automatiskt att alla dessa kontrollformer kan användas. Man kan dock inom den ramen tänka sig varierande grad av revisionsverksamhet. De större universiteterna är t.ex. tvungna att ha en internrevision vid sidan av Riksrevisionens granskning. Förutom den vanliga statliga tillsynen tillkommer för de statliga högskolorna Högskoleverkets tillsyn och beslut rörande studenter kan överklagas i särskilda nämnder. För de anställda gäller både den offentlighetsrättsliga och den privaträttsliga regleringen med disciplinansvar och möjlighet att överklaga anställningsbeslut. Beslut inom högskolan måste dessutom omprövas i enlighet med förvaltningslagen.

För de privata har vi sett att offentlighetsprincipen införts, dock bara i begränsad utsträckning för Handelshögskolan i Stockholm. Däremot är man inte skyldig att utföra omprövning av beslut, och förvaltningslagen gäller inte, liksom inte heller lagen om offentlig anställning eller högskoleförordningen. Eftersom verksamheten innehåller en del myndighetsutövning finns det dock ett straffrättsligt ansvar och staten kan t.o.m. ådra sig skadeståndsansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning hos de privata högskolorna.

Revision skall utföras enligt det tillämpliga privaträttsliga regelverket, men vissa kompletteringar görs i stadgar och motsvarande. Handelshögskolan har en regeringsutsedd revisor och är skyldig att lämna årsredovisning till regeringen liksom Chalmers och Jönköping. Riksrevisionen har dessutom rätt att granska bolag och stiftelser, som staten har ett bestämmande inflytande över.

Högskoleverkets tillsyn omfattar även enskilda utbildningsanordnare på högskolenivå, som har tillstånd att utfärda examina.

De finska universiteten är en del av förvaltningen och lyder därmed under samma regelverk som andra myndigheter avseende tillsyn och kontroll. Man kan dock notera att anställningsbesluten inte är föremål för normal överklagandeprövning som i Sverige.

Även de norska universiteten är en del av förvaltningen och därmed gäller samma regler om insyn och kontroll som för andra offentliga organ. Anställningsbesluten kan precis som i Danmark bara överprövas i arbetsrättslig ordning hos allmän domstol. Det kan noteras att den tillsyn som utövas av NOKUT uttryckligen är avsedd att vara självständig i förhållande till regeringen.

De danska självägande universiteten är en del av den offentliga förvaltningen och därmed gäller hela det omfattande regelverket av kontroll i form av ombudsmansgranskning, insyn revision. Men eftersom de anställda inte är offentliga tjänstemän hos staten kan man förutse att vissa kontrollfunktioner bortfaller och att lönevillkor kommer att följa den privata arbetsmarknadens regler.

4.4 Olika aspekter av styrningen

4.4.1 Inledning

I detta avsnitt skall jag gå in på hur styrningen i praktiken ser ut avseende några särskilda aspekter av högskolans verksamhet som kan anses mer eller mindre avgörande, när man diskuterar hur universitetens självständighet eller autonomi skall bevaras och/eller förstärkas. Avgörande för autonomi är i vilka avseenden och i vilken grad följande förhållanden kan vara föremål för beslut av universiteten själva och i vilken mån och på vilket sätt själva beslutsprocesserna och de organisatoriska förutsättningarna är reglerade: ledningsformen, den interna organisationen, personalfrågor, studentfrågor, finansiering och ekonomiska förhållanden samt slutligen möjligheterna till samverkan. En reglering behöver inte i sig vara ett hot mot autonomi. I vissa fall kan regleringen just gå ut på att stärka den.

4.4.2 Ledningsformen

Av de jämförda universiteten är de svenska statliga lärosäten de enda som har rektorer utsedda av regeringen. Tidigare fanns en föreskrift om att rektor skulle utses på förslag av styrelsen efter ett valförfarande, och före 1977 års högskolereform utsågs rektor formellt av styrelsen efter detta val. Numera har styrelsen i uppdrag att avge förslag efter att på lämpligt sett ha hört anställda och studenter.

I de övriga länderna har lärosätet själv makten att utse rektor. Den finska regleringen med valförsamling liknar den tidigare svenska och innebär störst autonomi enligt den traditionella synen att universitetet består av lärarna och studenterna. I Norge har styrelsen fått en starkare roll och kan själv bestämma om man skall låta en valförsamling avgöra eller själv anställa rektor efter hörande av anställda och studenter. Den nya danska modellen innebär att styrelsen med en majoritet av externa ledamöter anställer rektor. I Danmark och i Finland är det universitetet som utser även externa styrelseledamöter, medan man i Norge har samma modell som i Sverige, dock i utgångsläget utan majoritet för någon grupp i styrelsen. I Finland får de externa ledamöterna utgöra högst en tredjedel av styrelsen.

På Chalmers utses numera rektor av högskolestyrelsen, som utses av stiftelsestyrelsen i enlighet med aktiebolagslagen. Högskolan i Jönköping har en styrelse som utser rektor efter yttrande från en valförsamling vari flertalet är lärare vid högskolan. Styrelsen har en majoritet av sex externa regeringsutsedda ledamöter. På Handelshögskolan i Stockholm utses rektor av direktionen, där regeringen utser en representant och Stockholms kommunfullmäktige en, liksom studenter och lärare. Föreningen utser fyra ledamöter.

4.4.3 Den interna organisationen

För den svenska statliga högskoleverksamheten reglerar lag och förordning ramarna för den interna organisationen med rektor, styrelse, fakultetsnämnder och särskilda organ. Deras sammansättning, tillsättningen av ledamöter och kompetensen beskrivs utförligt i förordningen, där också studentinflytandet anges. Däremot är organisationen i övrigt med institutioner, centra och nämnder oreglerad utom för disciplinnämnden för studentfrågor och personalansvarsnämnden. De privata högskolorna har i stort sett full frihet att bestämma om den interna organisationen, men i avtalen med staten återfinns en del krav, som kan ha betydelse för organisationen, t.ex. att formerna för studentinflytandet skall redovisas.

Den finska regleringen är något mindre omfattande än den svenska. Påfallande är att den danska lagstiftningen innehåller ganska detaljerade bestämmelser. För Danmarks del är det uppenbart att förväntningarna om en avreglering delvis kommit på skam. Lagen är mer omfattande än tidigare. Dessutom skall varje universitet i sina stadgar som godkänns av ministern ha detaljerade bestämmelser om organisationen. Enligt den nya norska lagen har styrelsen stort inflytande över den interna organisationens uppbyggnad, men ministern har också möjlighet att utfärda instruktioner, i den mån det inte är fråga om sådana förhållandena som enligt lagen inte får regleras.

4.4.4 Personalfrågor

Finland har en offentligrättslig reglering av anställningsförhållandena på universiteten, liksom inom statsförvaltningen i övrigt, och omfattande procedurregler för professorsutnämningar. Universiteten beslutar numera om tillsättningen som inte kan överklagas utanför universitetet. I Norge bestämmer styrelsen i stor utsträckning om proceduren vid anställningar, men ministern har rätt att utfärda bestämmelser om behörighet och befordringsgrunder i anställnings- och befordringsärenden. Överklaganderätt finns vare sig i Norge eller i Danmark. Den danska situationen är något motsägelsefull. Universiteten i Danmark tillsätter professorer och andra anställda, men man är tvungen att följa ganska ingående regler på ministernivå.

I det svenska statliga högskoleväsendet innehåller författningarna omfattande och detaljerade bestämmelser om inte bara tillåtna anställningsformer och meritkrav utan också om procedur vid tillsättningar och överklagandemöjligheter.

Betydligt större rörelsefrihet har de privata lärosätena. Med undantag av bestämmelsen om att beslut om anställning av disputerad personal skall underställas rektor saknas externa föreskrifter. Anställningsbesluten är privaträttsligt reglerade och utgör alltså inte myndighetsutövning, varför den offentliga kontrollen i form av JO:s och JK:s tillsyn inte fungerar här. Eftersom offentlighetsprincipen gäller för Chalmers och Jönköping, finns det dock viss möjlighet till insyn i ärendenas hantering. Däremot kan besluten inte överklagas.

4.4.5 Utbildningsfrågor

Den finska regleringen är i de flesta avseenden lika långtgående som den svenska, men i ett avseende har de finska universiteten större rörelsefrihet. De beslutar om antagning av studenter enligt egna grunder och urvalsregler. I Norge kan departementet ge föreskrifter om allmän och särskild behörighet och om nationell samordning av antagningen. Regeringen bestämmer vilka utbildningar och examina som ett lärosäte får ge och kan ge detaljerade föreskrifter om planer för utbildningarna, medan NOKUT utvärderar och kan dra tillbaka fullmakter. I Danmark regleras examensstrukturen i lagen, medan utbildningsutbudet på varje lärosäte regleras i utvecklingskontrakten. Ministern utvärderar och kan återkalla godkännanden och fastställa maximiramar för antalet platser. Den individuella antagningen sker i Danmark och Norge av de enskilda lärosätena enligt nationellt fastlagda kriterier.

De svenska statliga lärosätena följer nationella bestämmelser om antagningen men kan i den egna antagningsordningen i begränsad utsträckning införa egna regler om urval. Examensstruktur regleras nationellt och examensrättigheterna

tilldelas de enskilda lärosätena av HSV, som också utvärderar utbildningarna och kan återkalla examensrätten.

De privata högskolorna lyder under i princip motsvarande regelverk om examensrättigheter genom den särskilda lagstiftningen om enskilda utbildningsanordnare, medan själva antagningen till utbildningarna sker fritt. Enligt avtalen skall man främja breddad rekrytering och likabehandlingslagen är tillämplig.

Handelshögskolan har en friare ställning än Chalmers och Jönköping, eftersom motsvarande avtal angående utbildnings- och forskningsverksamheten inte finns. Det är å andra sidan en betydligt mindre del av skolans verksamhet som finansieras med statliga medel. När det gäller utbildningen regleras verksamheten precis som för Chalmers och Jönköping av bestämmelserna om tillstånd att utfärda vissa examina som angivits ovan

4.4.6 Studentfrågor

Studenternas rättigheter och skyldigheter regleras uttömmande i svensk högskolelag och förordning, liksom studentinflytandet. De privata lärosätena får däremot själva bestämma över de enskilda studenternas situation, t.ex. i disciplinfrågor, med reservation för att likabehandlingslagen gäller. På detta område finns exempel på en del intern självreglering med ganska omfattande interna regelverk.

Den finska universitetslagen reglerar antagning, disciplinfrågor och studentkårer. I Norge finns utförliga bestämmelser i lagen om studenternas rätt att överklaga beslut och deras medbestämmande och rätt till representation. Den danska lagen slår fast studenternas medinflytande men närmare bestämmelser skall finnas i stadgarna för varje lärosäte.

4.4.7 Finansiering och ekonomiska förhållanden

De grundläggande skillnaderna mellan privaträttsliga subjekt och myndigheter har lett till att man i både Sverige, Norge och Finland skapat särskilda regler om möjlighet för universitet att ha egna bolag. De statliga universiteten i dessa länder har inte rätt utan särskilt tillstånd att skapa eller ingå i juridiska personer eller köpa eller sälja fast egendom och ingå avtal om lån. Anslag och medelsdispositioner bestäms i den statliga budgetprocessen och bokföring och redovisningsprinciper övervakas av Riksrevisionen. För Chalmers och Jönköping gäller enligt de årliga avtalen motsvarande villkor om ersättning för grundutbildning, takbelopp och överföring av medel mellan budgetåren. Man tillämpar lagen om offentlig upphandling.

4.4.8 Samverkan

Statliga myndigheter har ingen grundläggande rätt att samverka genom att ingå avtal. Det finns i dag ingen tydlig form som generellt anger förutsättningarna vid ingåendet av överenskommelser mellan myndigheter. Hur tvister skall lösas och samverkan organiseras får lösas från fall till fall, och om man inte kommer överens får frågan skjutas ett steg upp i myndighetsorganisationen, i sista hand till regeringen. När man ingår avtal med privata aktörer, måste avtalet ligga inom myndighetens förutsatta kompetens. Vid tvister företräds myndigheten av Justitiekanslern.

Privata lärosäten hanterar motsvarande frågor i enlighet med civilrättens regler och har dessutom en finansiell handlingsfrihet som innebär att man själv avgör hur långt man kan sträcka sig i ekonomiska eller andra åtaganden.

5 Alternativa lösningar

5.1 Tre modeller

Genomgången av olika associationsformer och deras användning för att organisera universitet och högskolor med hög grad av statlig finansiering visar att det inte finns någon självklart ”rätt” form som kan rekommenderas för att öka autonomi. I rapportens avsnitt 2 redovisas de grundläggande skillnaderna mellan en privaträttslig associationsform och myndighetsformen. Avsnitt 3 beskriver översiktligt de olika organisationerna. I avsnitt 4 behandlas vilka faktiska skillnader avseende styrning och kontroll som vi återfinner mellan de privaträttsligt och de offentligrättsligt styrda universiteten.

Frågan är då vilka närmare slutsatser som kan dras. En utgångspunkt för diskussionen är att vi eftersträvar en rimlig balans mellan autonomi, styrning och kontroll. Flera olika associationsformer används i dag parallellt, utan att det därmed är självklart att någon av formerna leder till den eftersträvade autonomi på avgörande punkter. För varje typ av association finns flera möjligheter att utforma styrning och kontroll på ett mer eller mindre ingripande sätt. På motsvarande sätt visar jämförelsen mellan Danmark, Norge och Finland att valet mellan associationsformerna inte ensamt är avgörande för graden av autonomi. Det är de politiska valen av den närmare utformningen av systemen som bestämmer vilken grad av autonomi lärosätena har.

När vi nu jämfört högskolans myndighetsmodell med högskolans privaträttsliga modell så som dessa modeller utformats i den svenska och den nordiska organisationen av högre utbildning och forskning, kan vi konstatera att en privaträttslig modell inte är någon garanti för långtgående frihetsgrader i alla

avseenden, så länge lärosätet i fråga till stor del är beroende av statlig finansiering. Även om staten skulle välja en annan form än myndighet för verksamheten, kan man utgå från att en reglering för styrning och kontroll kommer att anses nödvändig. Denna reglering kan dock ta sig olika uttryck: lagstiftning, förordning, avtal. En annorlunda situation skulle uppstå, om staten fann det nödvändigt eller önskvärt att kraftigt minska den offentliga finansieringen av universiteten.

Även om vi fortfarande räknar med att ha ett universitetsväsen som till grundläggande del finansieras av det allmänna, finns ändå som jag redovisat goda skäl för att förstärka autonomi. Universitetens oberoende är en förutsättning för fri och framgångsrik forskning och undervisning och därmed för att universiteten skall kunna uppfylla sin uppgift i samhället på ett långsiktigt hållbart sätt. Verksamheten har en särskild betydelse för demokratin och samhällsutvecklingen.

Hur skall då en förstärkt autonomi åstadkommas i det svenska systemet?

Jag skall beskriva tre olika tänkbara modeller och skissera vilka rättsliga konsekvenser som måste beaktas. Jag vill understryka att detta får ses som utgångspunkter för fortsatt närmare övervägande och inte färdiga lösningar i alla avseenden. För varje modell gäller att den i sig kan inrymma flera alternativa lösningar vad gäller t.ex. ledning och organisation. Modellvalet ger alltså inte svar på alla frågor.

De tre modellerna kan vi kalla:

1. myndighetsmodellen
2. den privaträttsliga modellen
3. självägande institution inom den offentliga förvaltningen

Man kan för det första förändra dagens modell genom att organisera de statliga lärosätena i en myndighetsform som i vissa, centrala avseenden avviker från den traditionella förvaltningsmyndighetens. Ett andra alternativ är att föra över dagens universitet och högskolor till privaträttsliga modeller, motsvarande Chalmers eller Jönköping. Slutligen kan ett tredje alternativ vara att skapa en särskild organisationsform för universiteten, som avviker från myndighetsformen, en ny offentlighetsrättslig organisationsform.

5.2 Universitetet som myndighet under riksdagen

En markering av universitetens särställning skulle bli starkare om den gjordes i grundlag. Förebilder finns både i den finska och i den tyska grundlagen. Särställningen i förhållande till andra förvaltningsmyndigheter innebär att

universiteten inte generellt är underställda regeringen utan endast kan styras av regeringen i de avseenden som regleras av grundlagen. Ett grundlagsskydd kan bestå i att enskilda lärosäten inte får läggas ner utan lagstöd, att forsknings- och lärofrihet slås fast och att lärosätenas autonomi garanteras. Detta bör kombineras med att lagstiftning blir den dominerande regleringen, medan regeringens förordningsmakt endast undantagsvis kan användas i de fall lagstiftningen anger det. Förpliktelser och befogenheter för lärosätena skulle alltså regleras i lag. För de områden som inte anses behöva lagreglering eller regeringsföreskrifter får universiteten själva rätt att meddela behövliga föreskrifter.

Men styrningen sker även i andra former än föreskrifter. Som vi sett har utvecklingskontrakt, målstyrning med generella och specifika myndighetskrav, krav på återredovisningar och uppföljningsrutiner samt revision ersatt de mer formella styrmedlen i varierande grad. För forskningens del innebär de minskade fakultetsmedlen och det ökande beroendet av externa medel från både offentliga och privata forskningsfinansiärer som har sina strategier och perspektiv, en mer markerad styrning än tidigare.

Med en ny modell bör också den ekonomiska styrningen av universiteten ses över. Universitetens finansiella ställning måste regleras särskilt på ett sätt som garanterar möjligheter till långsiktig planering och rörelsefrihet i samverkansrelationer. Resurstilldelningssystemet och villkoren för de statliga anslagens användning måste utformas så att oberoendet stärks. I det statliga myndighetssystemet blir det fråga om att bedöma i vilken mån och på vilka punkter högskolornas verksamhet borde särbehandlas för att åstadkomma större långsiktighet och möjlighet för lärosätena att utforma och profilera sin verksamhet.

En förstärkning av autonomin skulle kunna åstadkommas efter en genomgång av dagens regleringar i lag, förordning, regleringsbrev och anvisningar till forskningsråden i syfte att komma med förslag om hur styrningen borde koncentreras och avgränsas. Man behöver också se över mål och återrapporteringskrav, krav på handlingsplaner och redovisningar, generella och speciella myndighetsmål och systemet med särskilda anslag och särskilda uppdrag. En genomgång måste göras av högskolelagen och högskoleförordningen med målsättningen att minska detaljregleringen och precisera och begränsa de områden som regeringen kan förordna om.

Det är emellertid inte praktiskt att tänka sig att denna stora högskolesektor skulle lyda direkt under riksdagen. Självstyrelsen måste utövas under ansvar, men riksdagen kan inte ha rollen av förvaltande myndighet. Någon form av kanslersämbete med direkt ansvar inför riksdagen kan inrättas. Ett alternativ är att riksdagen överlämnar till regeringen att utöva den direkta förvaltningen i

enlighet med bestämmelser i lag. I det fallet kommer regeringen att ha det parlamentariska ansvaret för sektorn. I båda fallen bör rektor fungera som myndighetschef och ordförande i styrelsen (som därmed får ett begränsat ansvar). Rektor är ansvarig inför kanslern eller regeringen, men utses efter ett internt valförfarande med deltagande av studenter, anställda och externa styrelseledamöter som utses av universitetet. Dessa förutsättningar skall framgå av lag.

Myndighetsformen innebär att det generella regelverket för offentlig förvaltning automatiskt blir tillämpligt, dvs. förvaltningslagen, offentlighetsprincipen och sekretesslagen m.m. Universitetens särskilda ställning motiverar dock att regelverket ses över med hänsyn till verksamhetens förutsättningar. Det kan gälla t.ex. förutsättningarna för forskningen i förhållande till reglerna om offentlighet och sekretess eller bestämmelserna i lagen om offentlig anställning.

Kontroll och tillsyn sker också på samma sätt som för andra myndigheter genom JO, JK, övriga ombudsmän, Riksrevisionen och domstolarna. Högsköleverket övergår till att vara ett självständigt organ för kvalitetsutvärderingar, medan dess särskilda tillsynsroll avvecklas. Universitetet själva samarbetar, t.ex. i SUHF kring frågor om information, infrastruktur och riktlinjer. Det kan röra sig om samordning av forsknings- och utbildningsinformation, procedurer vid anställning, sakkunniggranskningar samt antagningsordningar och garantier för studenternas arbetsvillkor. Universitetens självbestämmanderätt avseende antagning och rekrytering ökar och Överklagandenämnden för högskolan avskaffas. Universitetet får i lag fastställda befogenheter att ingå avtal och bygga upp fonder.

5.3 Privaträttslig modell

Hur skiljer sig då en sådan modell från vad som skulle gälla om universitetet överfördes till privaträttslig form efter mönster från t.ex. Chalmers?

Som privaträttslig organisation har då universitetet automatiskt en rättslig handlingsfrihet avseende egendom, personal, studentfrågor och intern organisation. Samverkan kan ske i friare former. Styrelsen har ansvaret för att tillsätta rektor. Om universitetet blir privaträttsliga associationer, är grundlagsfrågan något mindre kritiskt, eftersom regeringen ändå har vissa begränsningar i sina möjligheter att meddela föreskrifter i det fallet. Det krävs särskild lagstiftning för att offentlighetsprincipen, förvaltningslagen och sekretesslagen skall bli tillämpliga.

Men även med denna associationsform finns inskränkningar i autonomi. Genom de avtal man ingått med staten angående utbildning och forskning ställs

det upp villkor och mål för verksamheten. Universitetet utför dessutom myndighetsutövning i samband med examination med den effekten att offentlighetsrättslig kontroll kan aktualiseras. I dag garanteras också det statliga inflytandet genom att regeringen utser ledamöter i stiftelsens styrelse. För att denna modell skall innebära en stark autonomi krävs alltså att staten avhåller sig från att ingripa med krav på lärosätena, som berör t.ex. ledningsformen. Avtalen ingås formellt frivilligt, men det ekonomiska beroendet gör att universitetet ändå får en begränsad handlingsfrihet.

Gustaf Lindencrona har i sitt bidrag till SUHF-skriften Hur fria skall universitet och högskolor vara? uttryckt uppfattningen att de existerande privaträttsliga formerna (stiftelse och aktiebolag) inte är anpassade för att driva högskoleverksamhet. Exemplet Chalmers och Jönköping visar att det är fullt möjligt att driva universitet i privaträttsliga associationsformer, men att man skulle överföra hela högskoleväsendet till stiftelseform förefaller inte realistiskt, med tanke på de överföringar av kapital som det rör sig om. Vidare pekar han på de avtal med staten som gör dessa lärosäten i stor utsträckning beroende av staten, oavsett associationsform.

5.4 Självgående institution inom den offentliga förvaltningen

En självvägande associationsform för universitetet skulle ta sin utgångspunkt i en grundlagsreglering som tydligt angav att universitet är en särskild rättslig form inom den offentliga förvaltningen vid sidan av myndigheterna. Det skulle vara fråga om självvägande institutioner, som har rättslig kapacitet, kan föra talan inför domstol, ingå avtal och ha egendom i eget namn. Samtidigt är institutionerna en del av den offentliga förvaltningen, vilket gör det naturligt med inslag av offentlighetsrättslig styrning och kontroll. Modellen förutsätter en genomgång av lagstiftning och övriga föreskrifter som särskilt är inriktade på UoH och ett ställningstagande till i vilken utsträckning de statliga regleringarna för myndigheter även skall tillämpas på universitetet. Grundlagen bör ange i vilken utsträckning olika förhållanden skall kunna regleras i lag och i vilken utsträckning universitetet bör vara underkastade det offentlighetsrättsliga regelverket avseende kontroll av verksamheten. I lagstiftning måste fastställas den grundläggande organisatoriska strukturen och ansvarsförhållandena. Ett självvägande förutsätter att organisationen själv väljer styrelse och utser ledning för universitetet.

I det danska systemet som modellen hämtats från finns en ganska långtgående styrning och kontroll direkt av ministeriet, genom utvecklingsavtal, årliga kontrakt och formella krav om godkännanden. Styrelsen är direkt ansvarig inför ministern. Även denna modell förutsätter en noggrann genomgång och diskussion om i vilken utsträckning universitetet skall få förtroendet att själva

välja strategier, utforma nya forskningssatsningar och utbildningar och självständigt uppfylla sitt samhällsansvar. De ekonomiska förutsättningarna måste utredas grundligt.

En fördel med en särskild, ny offentlighetsrättslig form kan vara att man skulle tvingas tänka igenom och utforma modellen helt utifrån de specifika behov som universiteten har i stället för att anpassa existerande modeller.

Men oavsett vilken modell man än diskuterar, är det viktigt att koncentrera sig på vilka inslag i författningsreglering och styrning som framstår som centrala i ett perspektiv som betonar autonomivärdet. Vilka faktiska förändringar ser vi som nödvändiga eller önskvärda för universitet och högskolor för att stärka oberoendet?

5.5 Olika aspekter av styrningen

5.5.1 Ledningsformen

I jämförelseavsnittet visas att de svenska statliga universiteten och högskolorna avseende ledningsformen har den närmaste anknytningen till den politiska nivån av de nordiska länderna. Frågan innefattar både förfarandet för att utse rektor, sammansättningen av och förfarandet att utse styrelsen och regleringen av den interna organisationen och fördelningen av kompetenser. Det är påfallande att dagens svenska system innebär en långtgående politisk styrning av den övergripande ledningsstrukturen. Däremot är styrningen av den interna organisationen inte alls lika ingående. Om man ska åstadkomma en ökad autonomi i ledningsformen i förhållande till dagens svenska system, där regeringen både utser rektor och majoriteten i styrelsen, krävs åtminstone en förändring av styrelsens sammansättning. Även om styrelsen skulle få i uppdrag att utse rektor, kan man inte tala om en förstärkning av självstyrelsen så länge majoriteten i styrelsen utses av regeringen. Självstyrelsen för institutionen bygger på tanken om kollegialt inflytande och studentinflytande. Detta utesluter inte att man även har ledamöter utanför universitetet, men dessa bör då utses av universitetet.

Den interna organisationen kan detaljstyras i stor utsträckning oavsett om man använder lag och förordning eller godkännande av stadgar. Även här bör oavsett vald associationsform en genomgång göras av vilka bestämmelser som egentligen är nödvändiga för att garantera akademisk självstyrelse och rättssäkerhet men samtidigt underlätta självständigt val av inriktning och samarbete mellan lärosätena. En förstärkning av autonomin förutsätter att detaljregleringen minskar och att den reglering som behålls syftar till att dels garantera forskarnas och studenternas inflytande, dels möjliggöra egna val av

lämpliga sätt att organisera verksamheten på olika lärosäten. Samverkan internt och externt skall underlättas.

5.5.2 Kontrollen

Det är svårt att motivera att tillsyn och kontroll över verksamheten skulle kunna minskas drastiskt vid ett förstärkt oberoende avseende verksamhetens utformning. Jag menar att det är rimligt med både ombudsmannakontroll, offentlighet och domstolskontroll, liksom revisionsansvar för en verksamhet som är offentligt finansierad i så stor utsträckning som det här rör sig om.

Men det är viktigt att man ser över i vilka former och i vilken omfattning tillsynen sker. Den särskilda tillsyn som Högskoleverket utövar skulle kunna ersättas av att universitetsväsendet fick större förtroende för ett gemensamt ansvarstagande vid sidan av den kontroll som sker av domstolar och ombudsmän generellt. Utvärderingar av utbildning och forskning måste universiteten själva ta ansvar för, men det utesluter inte att det kan finnas behov av en extern utvärderingsmyndighet för kvalitetsfrågor. Dessutom bör universiteten samverka för att utforma riktlinjer, t.ex. för kvalitetssäkring av rekryteringsprocesser, bedömningar av doktorsavhandlingar och studentfrågor.

5.5.3 Personalfrågor

Även på detta område borde SUHF initiera en genomgång av regelsystemet för att föreslå en avreglering. Det mycket omfattande regelsystemet för anställning av lärare borde kunna förenklas betydligt för att ge större rörelsefrihet åt lärosätena. I många andra länder går det alldeles utmärkt att låta universiteten rekrytera friare, även inom den offentliga ramen. Universiteten har själva ett så starkt incitament att anställa kompetent personal att en avreglering inte borde innebära några risker för kvalitetsförsämringar. Tvärtom skulle en ökad rörelsefrihet kunna bidra till bättre och snabbare rekryteringar.

Kontrollen över anställningsbesluten i form av överklagandeprövning borde tas bort och ersättas av en strikt laglighetsprövning utan möjlighet för överklagandenämnden att tvinga högskolorna att anställa klagande. Jag hänvisar till en mer omfattande artikel om en sådan lösning.⁷

5.5.4 Studentfrågor

Studentinflytandet bör oavsett associationsform garanteras, vilket också delvis sker i dag. I lag bör också principerna för disciplinära ingripanden och avskiljande från studierna regleras. Däremot skulle större eget inflytande över

⁷ Marcusson: Anställning i medborgarnas tjänst, i Festskrift till Hans Ragnemalm 2005

antagningen av studenter kunna vara kvalitetsfrämjande och innebära att lärosäten kunde ta ett större eget ansvar. Universiteten skulle gemensamt kunna utforma riktlinjer för omprövning av betyg och examinationsformer, utbildningsplaner och kurser, liksom behörighet och urval till utbildningar, och lärosätena skulle själva i större utsträckning än i dag sköta antagningen och besluta om urvalsprinciper.

5.5.5 Finansiering och samverkan

Den offentliga finansieringen är i dag en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för högskolornas verksamhet. Oavsett om man väljer stiftelseformen eller skapar en ny särskild typ av association krävs ett statligt åtagande som ekonomisk garanti. Om man skapar en ny associationsform, måste man göra omfattande genomgångar av de ekonomiska förutsättningarna för den mer fristående verksamheten.

Det är idag oklart hur långt högskolornas handlingsfrihet sträcker sig när det gäller att samverka ekonomiskt med andra. Samverkan är uttryckligen en del av högskolans uppdrag men anslagsmedlen är avsedda för utbildning och forskning. Vinster får inte tas ut i t.ex. uppdragsverksamhet. En större rörelsefrihet vad gäller medelsanvändningen som kombinerades med tydliga spelregler för samverkan skulle kunna stimulera och förstärka universitetens samverkansarbete.

5.6 Slutord

Högskolesektorn är en så stor del av den offentliga sektorn i Sverige att det borde det vara möjligt att få till stånd en seriös offentlig diskussion om utformningen av styrmedel för verksamheten. Vid sidan av de traditionella argumenten för autonomi kan man i dag hänvisa till behoven av att universiteten är kapabla att fatta de nödvändiga besluten om profilering och strategier för forskning och utbildning i en internationell samverkan och konkurrens. Universiteten erkänns i dag som viktiga och pådrivande aktörer i Bolognaprocessen, men det måste motsvaras av att deras självständighet ökar.

En diskussion och en närmare utredning om universitetens ställning är angelägen, eftersom det offentliga regelverket inte i alla avseenden är avpassat för just universiteten. Bestämmelser om t.ex. anställning och om offentlighetsprincipens utformning för forskningen skulle behöva ses över med hänsynstagande till verksamhetens speciella förhållanden. De olika formerna för styrning bör övervägas på nytt.

Större rörelsefrihet avseende personal, ekonomi och studenter skulle kunna användas till effektivare samarbete med andra aktörer. Universiteten skulle i vissa fall kunna medverka i partnerskap genom att bilda stiftelser eller aktiebolag. Samarbetsavtal mellan lärosätena skulle också behöva bli en mer stabil samverkansform än i dag.

Det tre modellerna som jag här presenterat kan vara en utgångspunkt för en mer djuplodande utredning om universitetens ställning. Man behöver studera de ekonomiska förutsättningarna, de organisatoriska bestämmelserna, antagningen och den generella och specifika myndighetsstyrningen noggrant i syfte att klargöra i vilka bestämda, konkreta avseenden regelförändringar behövs för att stärka autonomi och därmed göra universiteten bättre rustade för dagens och morgondagens uppgifter.

6 Referenser och litteratur

- Bennich-Björkman, L. 2004. Överlever den akademiska friheten? – En intervjustudie av svenska forskares villkor i universitetens brytningstid. Stockholm Högskoleverket
- Benner, M. 2001. Kontrovers och konsensus – vetenskap och politik i svenskt 1990-tal. Stockholm: Swedish Institute for Studies in Education and Research
- Björklund, S. 1996. En författning för disputation. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 124. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Blomqvist, G. 1992. Elfenbenstorn eller statsskepp? – Stat, universitet och akademisk frihet i vardag och vision från Agardh till Schück. Lund: Lund University Press
- Bruun, N. Mäenpää, O. och Tuori, K. 1998. Tjänstemännens rättsliga ställning, Juridiska Föreningens i Finland publikationsserie nr 54, Schildts
- Haavisto, T. & Hagelund, B. 2003. Universitetsreformer og deres betydning for administrationen. Nordisk Administrativt Tidsskrift, nr 3
- Lundquist, L. 1992. Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, L. 1998. Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos. Lund: Studentlitteratur
- Marcusson, L. 2005. Statstjänstemännens rättsliga ställning. Festskrift till Hans Ragnemalm
- Marcusson, L. 1989. Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet. Iustus förlag
- Mäenpää, O. 2004. Grunderna för god förvaltning. Helsingfors
- Nybohm, T, red. 1989. Universitet och samhälle – om forskningspolitik och vetenskapens samhälleliga roll. Stockholm: Tidens förlag
- Russel, C. 1993. Academic freedom. Routledge

Hur fria bör universitet och högskolor vara? SUHF:s skriftserie 2002

Prop 1996/97:142

Prop. 2001/02:15 s 151

SOU 1997:38

SOU 2005:4