

Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform

Curt Karlsson & Andrew Casson, september 2019

Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform

Ingress

Föreliggande text är avsedd att ge läsaren en kortfattad översikt över hur olika verksamhetsformer för ett lärosäte skapar möjligheter för en ökad autonomi. Den är i sin analys begränsad till situationen i Sverige och till de nuvarande statliga universiteten och högskolorna men den innehåller också en beskrivning av förhållandena i de tre övriga nordiska länderna, i vilka betydande men olika förändringar genomförts under de senaste 20 åren. Texten innehåller ingen argumentation pro/contra ökad autonomi utan endast en konsekvensanalys med avseende på autonomi av de olika verksamhetsformerna.

Framställningen inleds med en kort diskussion om innebörden av begreppet autonomi, varvid också dess relation till begreppet akademisk frihet tas upp, varefter effekten av olika verksamhetsformer på möjligheterna till en ökad autonomi behandlas. Den avslutas med den ovan nämnda jämförelsen med Danmark, Finland och Norge. I bilaga ges en översikt över hur autonomi varierar med verksamhetsformen.

Autonomi som retorisk diamant

Man talar ibland om retoriska diamanter och förstår därvid uttryck, i regel abstrakta, som de flesta har en positiv attityd till och få ifrågasätter eller tar avstånd från. Exempel på ett sådant uttryck är "autonomi" och "ökad autonomi" liksom "decentralisering" (svenska regeringar är mycket benägna att beskriva sina reformer som präglade av decentralisering; att de ibland innehåller minst lika viktiga förändringar i form av centraliseringar beskrivs i regel i helt andra termer). Medan konkreta företeelser, som t.ex. en häst, sannolikt uppfattas förhållandevis lika av olika betraktare kan abstrakta uttryck i större utsträckning ges det innehåll som den enskilde användaren väljer. För att en diskussion om (ökad) autonomi ska vara meningsfull är det därför nödvändigt att ringa in detta begrepp.

EUA:s autonomiprojekt

Lärosätenas gemensamma europeiska "branschorganisation", European University Association (EUA), har bedrivit ett autonomiprojekt som inneburit en precisering och kategorisering av den institutionella autonomi och på basis härav anställt en jämförelse mellan 26 länder ifråga om graden av institutionell autonomi. Det kan noteras att Sverige i denna jämförelse hamnade i mitten av de studerade systemen och med de övriga nordiska länderna före sig. Men viktigare i föreliggande sammanhang är att EUA delade upp den institutionella autonomi i delområdena organisatorisk autonomi, finansiell autonomi, personalpolitisk autonomi och akademisk autonomi.

Den organisatoriska autonomi tar bl.a. upp vem som beslutar om urvalsprocess och urvalskriterier för uppdrag/anställning som rektor inkl. procedur för avskedande av rektor, rätten att skapa egna legala enheter (t.ex. bolag) och vem som beslutar om styrelsens sammansättning och vem som utser styrelseledamöter. – Den finansiella autonomi tar bl.a. upp typ och längd

av offentlig finansiering och möjlighet att disponera överskott samt vidare rätten att låna pengar på den finansiella marknaden, att äga sina byggnader och att ta ut studieavgifter. – Den personalpolitiska autonomi tar bl.a. upp vem som beslutar om anställningsprocedurer och lön för anställda, befordran och avskedande. – Den akademiska autonomi tar bl.a. upp vem som beslutar om antalet studenter, antagningskriterier, påbörjandet och avslutandet av utbildningsprogram, liksom innehållet i dessa, och rätten att välja organisation och metoder för kvalitetssäkring. I den fortsatta analysen av alternativa verksamhetsformers effekter på den institutionella autonomi används denna EUA:s kategorisering.

Autonomi vs akademisk frihet

EUA-rapporterna om den institutionella autonomi diskuterar inte den akademiska friheten, i vart fall inte den individuella, och dess relation till olika delar av autonomi. Forskningens frihet är visserligen tydliggjord som princip (val av problem, metoder och publicering) men begränsas av de faktiska möjligheterna att erhålla finansiering inkl de dominerande externa finansiärernas tematiskt avgränsade utlysningar. Att extern finansiering på många håll anses vara särskilt meriterande snävar också in friheten. När det gäller den akademiska undervisningens innehåll och former är de Humboldtiska idealen än mer avlägsna i den enskilde lärarens vardag.

En ökad institutionell autonomi leder inte automatiskt till en ökad akademisk frihet. Åtminstone t.o.m. slutet av 1960-talet bestod statsmakternas styrning i kontroll av s.k. input av resurser. I regleringsbrev angavs vilka professorer som fick finnas vid de olika lärosätena och vilka resurser i form av vetenskapliga medarbetare (doktorander) resp. administrativ och teknisk personal som stod till professorernas förfogande med garanti för alla lönedel. Möjligheterna till kompletterande extern finansiering var måttliga. Universitets- och fakultetsledningar hade mycket måttliga möjligheter att påverka resursfördelningen. Men denna stora brist på autonomi komparerades för den enskilde forskaren av stark akademisk frihet; resultatkontroll och kvalitetssäkringssystem lyste med sin frånvaro. Situationen var likartad inom utbildningsområdet. Den successiva övergången till ramanslag, den ökade betoningen av extern finansiering (relativ volym men också som meritering), strategiska planer, resultatmål och utvärdering m m har lett till ett ökat tryck från regeringens sida på lärosätenas ledningar, ett tryck som dessa inte sällan måst hantera på ett sätt som reducerat den enskilde forskarens/lärares akademiska frihet. En iakttagelse är att den ledande fackliga organisationen, Universitetslärarförbundet, ofta förespråkade central reglering i förordning och ställt sig skeptisk eller avvisande till decentralisering av beslutanderätten. Det torde förhålla sig så att ett arbete för ökad autonomi behöver, för att få det nödvändiga stödet bland lärare/forskare, kompletteras med en beskrivning av hur den ökade autonomi ska användas för att också skapa ökad akademisk frihet.

Tre huvudalternativ för lärosätens verksamhetsform

Som angavs inledningsvis är huvudsyftet med föreliggande text att belysa vilka alternativa verksamhetsformer som finns för universitet och högskolor och hur dessa ger förutsättningar för ökad autonomi. I ”modern tid” finns det två utmärkta utredningar inom området, nämligen professor Lena Marcussons rapport från 2005, ”Universitetens rättsliga ställning”, utarbetad på uppdrag av SUHF, och utredningen (SOU 2008:104) ”Självständiga lärosäten” med professorn Daniel Tarschys som ensamutredare. Båda utredningarna landar i att det finns tre principiellt olika lösningar i fråga om lärosätenas verksamhetsform, nämligen som myndigheter med viss förändrad ställning, som privaträttslig organisation resp. som självägande institution inom den

offentliga förvaltningen. Skillnaderna i de omedelbara rättsliga följderna och därmed konsekvenserna för lärosätenas autonomi är betydande. I slutändan kan dock skillnaderna bli mindre till följd av avtal mellan de enskilda lärosätena och regeringen avseende verksamhet och finansiering.

Förvaltningsmyndighet under regeringen

De statliga lärosätena är idag enligt regeringsformen "förvaltningsmyndigheter under regeringen". De är därmed delar av den odelbara staten, vilket innebär att hela det generella regelverket för statliga myndigheter ska följas och att lärosätena i princip styrs och kontrolleras på samma sätt som alla andra myndigheter. Samtidigt fanns det länge (och finns kanske fortfarande i någon mån) en syn på lärosätena som "eljest", dvs avvikande från övriga myndigheter, något som kom till uttryck i en långtgående reglering av den interna organisationen för att skydda det kollegiala beslutsfattande och den akademiska friheten. Synen på rektorerna som myndighetschefer var länge utvecklad. Men skillnaderna har blivit allt mindre och medan det specifika regelverket för högskolan minskat har det generella ökat och blivit mer betungande, upplevts som kontraproduktivt och i flera avseenden hämmande för verksamheten.

Regeringens hittillsvarande och vid flera tillfällen upprepade ståndpunkt är att de statliga lärosätena bör förbli förvaltningsmyndigheter under regeringen. Man har därvid pekat på den flexibilitet som denna form medger. Många skulle dock säga att regeringen inte visat sig särskilt beredd att utnyttja denna flexibilitet för att tillgodose lärosätenas önskemål. På uppdrag från rektorerna i Stockholm-Uppsala universitetsnätverk tog en arbetsgrupp under ledning av Sten Heckscher 2015 fram ett förslag om ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten. Förslaget utgick från fortsatt ställning för lärosätena som förvaltningsmyndigheter under regeringen och avsåg lärosätenas möjligheter att medverka i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer, självständigt kunna ingå vissa typer av avtal, kunna ta emot donationer av fast egendom, kunna bygga upp fonder för långsiktiga strategiska satsningar, arbeta med innovationer och hävda sekretess inom vissa områden där verksamhetsintresset borde prioriteras framför allmänhetens intresse av insyn. Förslaget överlämnades till regeringen men har veterligen inte lett till någon som helst åtgärd. Exemplet illustrerar svårigheterna att inom den nuvarande verksamhetsformen få till stånd lösningar även av väl dokumenterade problem, om det inte finns ett starkt politiskt engagemang för en förändring.

Lena Marcusson beskrev i sin rapport en möjlighet att stärka universitetens ställning genom att markera den i grundlagen (regeringsformen). Detta skulle kunna ske genom att universitet/högskola skulle anges som en ny kategori, vid sidan av förvaltningsmyndigheter och domstolar. En större del av erforderliga bestämmelser för lärosätena skulle beslutas genom lag, dvs av riksdagen, och regeringens befogenhet att utfärda förordningar begränsas. Inom oregrerade områden skulle lärosätena själva ha rätt att fastställa vilka regler som ska gälla. - En variant på denna lösning skulle vara att lärosätena skulle utgöra myndigheter under riksdagen, i likhet med Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän. Marcusson avfärdar dock denna senare lösning som orealistisk mot bakgrund av högskolans volym och komplexitet. Tarschys ser för sin del inga möjligheter att uppnå ökad autonomi av betydelse genom förändringar i myndighetsformen. Fortfarande skulle lärosätena vara delar av den odelbara staten och således inte kunna vara s.k. juridiska personer med egen rättskapacitet och rättshandlingsförmåga, inte kunna bilda bolag eller stiftelser, inte äga fast egendom och inte fritt förvalta egna tillgångar, något som ledde till att Tarschys, utifrån sitt uppdrag att utarbeta förslag som skulle öka lärosätenas självbestämmande, avvisade tanken på fortsatt ställning för lärosätena som statliga myndigheter.

Privaträttslig organisationsform

En övergång för lärosätena från ställningen som statlig förvaltningsmyndighet under regeringen till privaträttslig organisationsform löser i ett slag ett antal frågor som gäller den organisatoriska resp. den finansiella autonomin. Vad som diskuterats är härvidlag övergång till stiftelse- eller aktiebolagsform eller en kombination därav, det senare den lösning som valdes 1994 för Chalmers och för Högskolan i Jönköping, vid vilka en stiftelse äger och förvaltar de aktiebolag som bedriver utbildning, forskning och annan verksamhet. Oavsett hur den privaträttsliga lösningen utformas, så blir lärosätena egna juridiska personer med egen rättskapacitet och rättshandlingsförmåga. Eftersom aktiebolagslagen gäller utses rektor (i lagens mening VD) av bolagsstyrelsen. Formell autonomi uppnås också på det sättet att lärosätena kan träffa civilrättsligt bindande avtal med regeringen om verksamhet och finansiering, låt vara att parternas förhandlingspositioner är något ojämna. Nuvarande förordningar från regeringen upphör att gälla men kan återskapas genom lag eller som delar av verksamhetsavtalen. Avtalen kan dock inte strida mot aktiebolagslagen resp. stiftelselagen. Stiftelser och aktiebolag är välkända och inarbetade organisationsformer. Och erfarenheterna från Chalmers och Jönköping som ger vid handen att det är fullt möjligt att med framgång driva lärosäten i privaträttslig form kan tas till vara.

Marcusson avslutade sin beskrivning av den privaträttsliga organisationsformen med en bedömning att den inte var realistisk för hela högskolesystemet med tanke på de kapitalinsatser som staten skulle behöva tillskjuta, underförstått, om de redan genomförda stiftelsebildningarna för Chalmers och Högskolan i Jönköping skulle ses som norm. Tarschys anmälde en likartad tveksamhet men pekade också på att han uppfattade att det fanns en betydande skepsis inom högskolan inför de privaträttsliga lösningarna, närmast som kulturellt oförenliga med akademien. Aktiebolaget är förknippat med ägarstyrning och vinstorientering, även om det är fullt möjligt, som ett undantag, att driva ett aktiebolag med annan inriktning. Men vare sig stiftelselagen eller aktiebolagslagen lämnar något särskilt stort utrymme för kollegialt beslutsfattande eller akademisk frihet. Av detta skäl avvisade han tanken på en privaträttslig form som lämplig generell och övergripande verksamhetsform för de svenska lärosätena. Samtidigt menade han att för mer begränsade verksamheter kunde både stiftelser och bolag vara mycket användbara, särskilt för verksamheter som lärosäten bedriver tillsammans eller med andra aktörer. Det handlade då inte om att bedriva kärnverksamheten i privaträttslig form, annat än möjligtvis marginellt, utan om att organisera viss sidoverksamhet och/eller samverka med t.ex. regionala/lokala aktörer.

Självständiga lärosäten inom det offentligrättsliga området

Den tredje verksamhetsformen som Marcusson och Tarschys presenterar är av offentligrättslig karaktär utan att lärosätena för den skull är en del av staten. Kommuner och regioner (f.d. landsting), liksom Svenska kyrkan, är exempel på sådana organisationer. Marcusson beskriver denna form som självägande institution inom den offentliga förvaltningen, medan Tarschys benämner den självständiga lärosäten. I praktiken är det samma sak, en ny verksamhetsform inom den offentliga området, som måste få sin existens angiven i grundlagen, som typiskt sett inte är underställd regeringen och som kan skräddarsys för sitt ändamål, att vara verksamhetsform för lärosäten och ingenting annat. Den kan anpassas till lärosätenas behov av rörelsefrihet vid fullgörandet av sina uppgifter och till statsmakternas legitima intresse av övergripande styrning och kontroll av en mycket viktig och finansiellt krävande del av samhället. Att den inte ingår i staten innebär att lärosätena per automatik blir egna juridiska personer med samma konsekvenser som om de ombildats till privaträttsliga organisationer. Eftersom verksamhetsformen inte existerar ännu framstår den naturligtvis som lätt diffus, skräddaren har inte påbör-

jat sitt arbete, inte ens mönstret för dräkten finns klart. Dess införande förutsätter enligt Marcusson en grundlig genomgång av lagstiftning och övriga föreskrifter som är särskilt inriktade på universitet och högskolor och ett ställningstagande till i vilken utsträckning de statliga regeringarna för myndigheter även ska tillämpas på de nya självägande institutionerna. Grundlagen bör ange i vilken utsträckning olika förhållanden ska kunna regleras i lag och i vilken utsträckning lärosätena bör vara underkastade det offentlighetsreglerade regelverket avseende kontroll av verksamheten, bl.a. revision. I en särskild lag måste fastställas den grundläggande organisatoriska strukturen för den nya verksamhetsformen liksom ansvarsförhållandena. Ett självägande förutsätter enligt Marcusson att organisationen själv väljer styrelse och utser ledning för lärosätet. Tarschys' principförslag byggde på Marcussons analys men kompletterades med bedömningar av i vilken riktning lösningar borde sökas på de skilda problem som behövde utredas vidare. Till dessa hörde frågan om kapitalisering av dessa självägande rättssubjekt; en fråga som i princip är lika betydelsefull för dessa som om lärosätena gavs en privaträttslig organisationsform.

Behov av kompletterande avtal

Regeringens styrning av sina förvaltningsmyndigheter utgör inget hinder för att "förhandlingar" kan föras mellan regeringen och ett lärosäte om innehållet i ett "kontrakt" rörande verksamheten och dess finansiering. En dialog har givetvis ett värde i sig, men "kontraktet" är bara en kosmetisk form för regeringens ensidiga beslut och saknar i sig rättsverkan. Annorlunda blir fallet om lärosätet är en egen juridisk person och detta gäller oavsett om denna har privaträttslig eller offentlighetsreglerad karaktär. Eftersom regeringen då, typiskt sett, inte kan fatta ensidiga beslut om lärosätenas uppgifter och finansiering tarvas avtal. För Chalmers och Högskolan i Jönköping har detta inneburit femtonåriga ramavtal och ettåriga verksamhetsavtal. Tarschys föreslog i sin utredning fyraåriga avtal, som med viss eftersläpning skulle motsvara mandatperioderna i riksdagen. Här uppenbarar sig en elefant i rummet. Eftersom regeringen disponerar de ekonomiska resurserna kan den, om den hyser en måttlig entusiasm för lärosätenas autonomi, tänkas vilja utnyttja förhandlingarna om verksamhetsavtal och sin starka förhandlingsposition på ett sätt som innebär att en del av den författningsreglering som upphört att gälla genom att lärosätena övergått till en mer autonom verksamhetsform, återinförs på "frivillig" väg som en del av verksamhetsavtalet. Lärosätenas möjligheter att undvika en sådan utveckling torde vara samverkan under förhandlingarna; trots allt så har ju också regeringen ett starkt behov av att få till stånd avtal. Men att dessa förhandlingar inrymmer konfliktmöjligheter är alldeles klart och sannolikt en del av systemet.

Konsekvenser av att vara en juridisk person

Om ett lärosäte ges ställning som juridisk person står det på egna ben. Många av de befogenheter som lärosätena efterfrågat kan tillgodoses den vägen. Det gäller då inte bara de ovan nämnda förslagen från Heckscher-gruppen utan också de mera grundläggande möjligheterna såsom att bilda andra juridiska enheter, äga fast egendom, fritt förvalta sitt kapital, uppträda som fullvärdig avtalspart i alla sammanhang etc. Medaljen har dock en baksida. Ett lärosäte som är en förvaltningsmyndighet under regeringen kan aldrig försättas i konkurs – staten som helhet bär det yttersta ansvaret för lärosätets skulder och torde tillskjuta de medel som behövs för att verksamheten ska kunna fortsätta, låt vara, måhända, med ny styrelse och verkställande ledning. En stiftelse eller ett aktiebolag eller ett självägande lärosäte har inte samma automatiska back-up. Tarschys menar dock i sin utredning att det finns en utvecklad praxis som innebär att offentlighetsreglerade rättssubjekt inte tillåts gå i konkurs och pekar på exempel i form av kommuner som hamnat på obestånd men vars fortlevnad säkrats av regering och riksdag. Han

redovisar också förslag om ett antal kontroll- och stödformer som enligt hans mening är ägnade att förhindra att lärosätets verksamhet äventyras. Men konsekvenserna för ledningen kan givetvis vara desamma i detta fall. Det förtjänar också att påpekas att ett självständigt lärosätes robusthet i betydande utsträckning beror av dess kapitalbas.

Hur snabbt skulle en förändring kunna ske?

De tre ovan redovisade verksamhetsformalternativen för ökad autonomi uppvisar avsevärda skillnader. Lärosätets autonomi kan, dock med vissa betydande begränsningar, ökas (och minskas) genom en mycket enkel insats i regeringskansliet, om lärosätena är förvaltningsmyndigheter under regeringen. - En ökad autonomi i många avseenden uppnås per automatik, om lärosätena ombildas till stiftelser/aktiebolag, något som också kan genomföras relativt snabbt, givet att kapitaliseringsfrågan kan lösas, eftersom den juridiska kostymen är fix och färdig. - Den tredje verksamhetsformen, självständigt lärosäte, måste däremot utredas vidare och kan därvid ges den balans mellan autonomi för lärosätena och möjligheter till styrning och kontroll från statsmakternas sida som framstår som ändamålsenlig. Som en ny offentligt rättslig organisationsfigur måste den regleras, dels i regeringsformen, dels i speciallag, vilket innebär att regeringens möjligheter att återreglera den i myndighetsliknande riktning förutsätter uttryckliga bemyndiganden från riksdagen. Den behövliga nya regleringen avser inte bara den nya organisationstypens egna struktur utan också kompletteringar inom t.ex. skatte- och redovisningsområdet (jfr de författningar som tillkom inför bildandet av organisationen för ESS-laboratoriet i Lund, den s.k. ERIC). Ändringar i regeringsformen sker genom två likalydande riksdagsbeslut med ett mellankommande riksdagsval. Självständiga lärosäten är således verkligen ingen quick-fix – från ett principbeslut och ett första riksdagsbeslut om ändring av grundlagen torde det behövas åtminstone två års förberedelser. Och principbeslutet i sig torde också kräva en betydande förberedelsetid.

Finns det ett pris?

Regeringen har hittills intagit den hållningen att lärosätets status som förvaltningsmyndigheter under regeringen ger tillräckligt utrymme för autonomi. I en kortvarig ”revolutionär situation” gavs två lärosäten privaträttslig ställning, men det fanns ingenting i det beslutet som annonserade en fortsatt utveckling i samma riktning. Det kan dock inte uteslutas att ett krav från lärosätets sida om ökad autonomi och fortsatt utredning av självständiga lärosäten skulle kunna tillvinna sig statsmakternas gillande eller åtminstone intresse. Men inrättande av en helt ny verksamhetsform förutsätter nog att den kommer att gälla för alla statliga lärosäten, obligatoriskt och fr.o.m. samma tidpunkt; att högskolan på en och samma gång skulle inrymma förvaltningsmyndigheter under regeringen, stiftelser/aktiebolag och självständiga lärosäten – den komplexitet som skulle följa av en sådan lösning skulle sannolikt te sig oacceptabel. Förutom denna komplexitet finns det också en avsevärd utredningsinsats som måste utföras som underlag för de beslut som introduktion av självständiga lärosäten som verksamhetsform framtvingar – den iscensätts knappast för ett begränsat antal universitet/högskolor.

Förhållandet att alla lärosäten skulle byta verksamhetsform kan också ha en annan implikation i form av ett administrativt pris. Att stå på egna ben är inte gratis, det leder till vissa extra kostnader och kräver tillgång till hög kompetens. Organisationen måste också innehålla ett skydd mot sårbarhet och mot beroende av enstaka nyckelpersoner, något som mindre lärosäten kan få svårt att hantera. Mindre enheter behöver en större relativ kapitalbas än lärosäten. En lösning på dessa problem skulle kunna vara att tankar på ett federativt högskolesystem efter

t.ex. kalifornisk förebild – ett antal lärosäten samlade under ett gemensamt paraply – skulle komma att aktualiseras, på gott och ont.

Förankring av en förändring

Tarschys anger i sin utredning två grundläggande förutsättningar för att en reform av lärosätenas ställning i enlighet med hans förslag ska kunna bli framgångsrik. Den ena är att det finns en bred politisk uppslutning i riksdagen så att skiftande majoritetsförhållanden inte riskerar att rubba reformen. Den andra är att det råder en betydande uppslutning om reformen inom högskolan. Vid behandlingen av Tarschys' utredning förelåg det kanske ett politiskt stöd, men kritiken inifrån högskolan var så stark att principförslaget i praktiken inte prövades. I ett nytt arbete för ökad autonomi genom en förändrad verksamhetsform måste därför visas på ett övertygande sätt hur ökad autonomi för lärosätet kommer att kombineras med ökad individuell akademisk frihet för den enskilde läraren/forskaren.

En nordisk utblick

I ett större internationellt perspektiv är de nordiska ländernas universitetssystem mycket lika. Den högre utbildningen och forskningen utgör en viktig del i den moderna nordiska välfärdsstaten och finansieras till allra största del genom allmänna skattemedel med inga studieavgifter för EU-medborgare. Även om universiteten i Finland och Danmark, till skillnad från Sverige, Norge och Island, inte längre är statliga myndigheter utan egna juridiska subjekt, beslutas ändå resurserna i de flesta fallen direkt av staten och tilldelningen styrs av regeringen. Skillnaden emellan ländernas universitetsstyrning består framförallt i hur olika detaljer i utformningen av styrningen samverkar för att öka eller minska armslängden mellan universitetet och dess ägare, staten.

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

I EUA:s autonomianalys är det framförallt Finland som utmärker sig bland de nordiska länderna. Det finska systemet bedöms ge en hög grad av autonomi åt universitetet när det gäller organisation, anställningar och akademiska frågor medan i finansieringsfrågor bedöms autonomi ha ökat de senaste åren genom att möjligheten införts att ta ut studieavgifter från icke-EU studenter. Sedan 2010, då det finska systemet reformerades, utgör universitetet självständiga juridiska enheter, de flesta av offentligt rättlig karaktär men med två stiftelseägda institutioner. Samtliga beslutar själva om sin förvaltning och administration. De får därmed också låna pengar och fondera överskott. Minst 40% av styrelsen ska bestå av externa medlemmar; dessa utses av universitetets senat, som består av ett femtiotal akademiker, icke-akademiska personal och studenter. Styrelsen tillsätter rektor. Styrningen sker genom fyraåriga

avtal med staten. De finska universiteten äger sina fastigheter genom två olika helägda bolag i Helsingforsområdet och ett majoritetsägarbolag i bolaget som sköter fastigheterna i övriga landet.

Danmarks universitet har varit "selvejende" institutioner sedan 2003 med en styrelse med extern majoritet som tillsätter rektor. De får låna pengar och fondera överskott. Även om det finns relativt detaljerade föreskrifter i lagen om hur externa styrelseledamöter ska tillsättas och vilka kvalifikationer de ska ha, är det ändå universiteten själva som utser både rekryteringskommittén och tillsättningskommittén och som fattar besluten om ledamöterna. Till skillnad från i Finland har de akademiska senaterna ingen reell makt, utan fungerar rådgivande i akademiska frågor. I Danmark infördes för några år sedan de formella möjligheterna för universitet att äga sina egna fastigheter men i praktiken har de flesta hittills inte kunnat förvärva dem. Den danska universitetslagen innehåller sedan 2011 en bestämmelse om att akademisk frihet ska finnas men möjligheten för universiteten att själva bestämma över sitt utbildningsutbud har begränsats av ett statligt tillsatt ackrediteringsinstitut och en kommission som i förväg måste godkänna nya utbildningar, framförallt utifrån arbetsmarknadsstatistik.

I Norge är universiteten, liksom i Sverige, myndigheter under regeringen. De får inte låna pengar eller behålla överskott. De styr över tillsättningen av sin egen rektor och medan externa styrelseledamöter utses av regeringen är dessa i minoritet. I Norge finns dock en bestämmelse i högskolelagen som vore svår att förena med en sådan styrning av utbildningarnas innehåll som den ovan nämnda i Danmark eller för den delen Bilaga 2 till den svenska Högskoleförordningen med dess detaljerade föreskrifter om yrkesexamina, nämligen att "Universiteter og høyskoler kan icke gis pålegg eller instrukser om a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen." (1:5)

Medan det i samtliga nordiska länders grundlagar finns åtaganden om att försvara åsiktsfrihet och pressfrihet, är det endast i Finland som den akademiska autonomin nämns i grundlagen. 16§ anger att "Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad" och 123§ att "Universiteten har självstyrelse". Att sådana allmänna formuleringar ändå kan ha stor betydelse visade sig när ett förslag lades fram att finska universitetsstyrelser, i likhet med de svenska, skulle få extern majoritet, stoppades förslaget av grundlagskommittén som bedömde att en sådan ordning skulle strida mot grundlagen.

Bedömning av autonomi (nuvarande för myndighet resp. aktiebolag/stiftelse, sannolik för självständiga lärosäten

Handlande/status	Myndighet	AB/Stiftelse	Självst. lärosäte
Juridisk person	-	x	x
Utse styrelse	-	x	x?
Utse rektor	-	x	x?
Bilda bolag etc	-	x	x
Längd av finansiering	-	x	x
Fondera överskott	-	x	x
Förvalta eget kapital	-	x	x
Låna på kapitalmarkn.	-	x	x
Ingå långa hyresavtal	-	x	x
Äga fastigheter	-	x	x
Pantsätta fastigheter	-	x	x
Ta emot fast.donationer	-	x	x
Besluta om studieavgifter	-	-	-
Uppdragsvh m öskott	-	x	x
Lönesättning	x	x	x
Befattningsstruktur	(x)	x	x
Anställningsprocedur	x	x	x
Befordran	x	x	x
Uppsägning/avsked.	(x)	x	x
Antal studenter	(x)	(x)	(x)
Antagn.kriterier	(x)	(x)	(x)
Start/avveckl utb.progr.	(x)	(x)	(x)
Examensordning	-	-	-
Utbildn. o. kursplaner	x	x	x
Org.metod kval.säkr.	(x)	(x)	(x)

x autonomi
(x) delvis autonomi
x? svårbedömd, troligast (x) för styrelsen, x för rektor