

Den akademiska friheten

*Ett bräckligt fundament
för universitet och högskolor
behöver förstärkas*

Tim Ekberg
Januari 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Den akademiska friheten

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
www.suhf.se

ISBN: 978-91-989285-0-1

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2024

Den akademiska friheten

*Ett bräckligt fundament
för universitet och högskolor
behöver förstärkas*

Tim Ekberg

Januari 2024

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Innehåll



Innehåll

Förord	5
Inledning	9
Sammanfattning	13
Kapitel 1 En historisk bakgrundsbeskrivning – medeltiden till 1960-talet.....	23
Kapitel 2 Självbestämmande och kontroll – reformerna 1977 och 1993	31
Kapitel 3 Autonomireform, ambivalens och ny lag – 2000 till nutid	39
Kapitel 4 Internationell utblick med fokus på EU	47
Kapitel 5 Jämförande studier om den akademiska friheten i Europa	57
Kapitel 6 Konstitutionellt skydd i Europa och Sverige	67
Kapitel 7 Organisationsform, styrning och kontroll av myndigheter	75
Kapitel 8 Exempel på alternativa organisationsformer för lärosäten.....	85
Kapitel 9 Förslag som stärker den akademiska friheten.....	93
Avslutning	105
Källor och litteratur	108

Förord



Förord

Den akademisk friheten och lärosätenas självbestämmande är viktigare än någonsin. Friheten att definiera och sprida kunskap utgör själva grunden för lärosätena och är även en central förutsättning för demokratin. Den akademiska friheten är satt under press och den politiska styrningen ökar i vår värld och i Sverige.

SUHF:s förbunds församling har beslutat att expertgruppen för analys ska ta fram underlag och rapporter som identifierar lämpliga och realistiska politiska lösningar. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt extern finansiering av forskning. De olika områdena hänger på många sätt ihop. Vi behöver därför i ökad utsträckning hitta breda och sammansatta lösningar.

Det är hög tid för regeringen att agera och stärka den akademiska friheten. Universitets och högskolors rätt till självbestämmande behöver få ett tydligare och starkare konstitutionellt skydd. Samtidigt behöver de faktiska förutsättningarna utformas så att friheten i praktiken ökar för den högre utbildningen och forskningen. Lärosätena själva har även ett eget ansvar att tillförsäkra att den akademiska friheten utvecklas och stärks inom akademin. Denna rapport kan fungera som utgångspunkt och diskussionsunderlag för ett angeläget förändringsarbete.

Hans Adolfsson

Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

Rapporten är en del

SUHF har byggt upp en större och mer kvalificerad analyskapacitet inom förbundet. Expertgruppen för analys är en arbetsgrupp inom SUHF som har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov inom högskolesektorn och följer politiska reformer som påverkar lärosätena. Dessa analyser ska hjälpa lärosäten i deras utvecklingsarbete, men också kunna användas för att påverka regering och riksdag. Målet för expertgruppen för analys är att i allt högre grad kunna ta ett helhetsgrepp på centrala frågor för de svenska lärosätena och identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Fram till utgången av 2025 ska analysgruppen fokusera på fyra områden:

- Beskriva utvecklingen av akademisk frihet och lämna analyser som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentligrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.
- Beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och krav på återrapportering samt ge förslag på hur ökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.
- Undersöka hur utbildningens utformning och styrning påverkas av förväntningar på kompetensförsörjning, inklusive ökad kapacitet för livslångt lärande och kompetensutveckling för yrkesverksamma, samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen.
- Undersöka hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt lämna förslag på en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för forskningen.

Varje projekt ska producera analyser och rapporter som kommer att presenteras under 2024 och 2025.

av ett större projekt

Tack till ledamöterna i expertgruppen för analys, för diskussioner, stöd och vägledning. Denna rapport har även blivit bättre genom synpunkter och inspel från projektledarna för övriga projekt inom expertgruppens arbete: Ett tack till Shirin Ahlbäck Öberg, och Johan Boberg vid Uppsala universitet, Ingeborg Amnéus också vid Uppsala universitet och Ulrika Bjare vid Stockholms universitet. Tack även till Christopher Sönnnerbrandt och Lars Alberius vid SUHF:s kansli. Ett särskilt tack till Anna Johanson vid Lunds universitet för stimulerande och värdefulla samtal och förslag till förbättringar av texten.

Författaren Tim Ekberg, ansvarar själv helt och hållet för analyser, slutsatser och förslag i denna rapport.

Inledning



Inledning

Universitet och högskolor är viktiga organisationer i samhället och utgör en grundpelare för kunskapssamhället. Högskoleutbildning ger personer den kompetens som behövs på arbetsmarknaden och bidrar till att studenter utvecklas till självständiga och kritiskt reflekterande individer. Forskningen skapar kunskap som förändrar samhälle, natur och människors villkor. Universitet och högskolor ger tillväxt och välbefinnande men har också andra väsentliga funktioner som förmedlare av bildning, kultur och beslutsunderlag. Våra lärosäten fungerar som katalysatorer för framsteg och bidrar till att lösa de stora samhällsutmaningarna och bygga en hållbar framtid.¹

Verksamheten vid lärosätena utgör en viktig grund för den demokratiska utvecklingen. Demokratin kan aldrig tas för given, den måste ständigt odlas och värnas. Lärosätena har ett allt viktigare och svårare uppdrag i att hålla emot okunskap, populism och konspirationsteorier och fungera som en motkraft till en förenklad samhällsdebatt.

Universitetens och högskolornas grundläggande uppdrag är att fritt söka efter kunskap och att fritt förmedla kunskap. Det fria kunskapssökandet utgår från att det inte på förhand går att veta vilka kunskaper och kompetenser som är efterfrågade i framtiden. En viktig del i detta är att ifrågasätta etablerade antaganden och utgångspunkter, ställa obekväma frågor och emellanåt föra fram kontroversiella slutsatser. För att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag krävs att lärosätena har självbestämmande och kan säkerställa att verksamheten är fri från otillbörlig styrning och att lärare och forskare får tillräckligt stort handlingsutrymme för att kunna utföra sina uppdrag.

Den akademiska friheten går inte att ta för självklar. Allt fler studier visar att den akademiska friheten och lärosätenas autonomi är satt under press och att den minskar i världen och i Europa. Denna utveckling påverkar även Sverige. De svenska lärosätena har i en europeisk jämförelse låg grad av självbestämmande och ett svagt konstitutionellt skydd. Det är angeläget och av central betydelse att den akademiska friheten förstärks i Sverige så snart som möjligt.

¹ Delar av inledningen är hämtad från skriften *Akademisk frihet och institutionell autonomi*. Ekberg 2023.

Vad är akademisk frihet?

Att försöka fånga och bestämma vad den akademiska friheten är genom några väl valda punkter är varken möjligt eller lämpligt. Samtidigt har den akademiska friheten en tydlig kärna som omfattar den högre utbildningens och forskningens frihet samt lärosätenas institutionella autonomi. Dessa tre delar hänger ihop och förstärker varandra. Lärosätenas autonomi utgör det utrymme som lärosätena kan verka inom för att främja och värna den akademiska friheten. Det går därmed inte att särskilja lärares och forskares individuella frihet från lärosätenas autonomi.

I begreppet frihet ligger ofta en rättighet inbyggt. Friheten ska leda till rätten att agera utan olämplig och oönskad inblandning från annan part. Det kan handla både om den individuella friheten/rätten för lärare och forskare och friheten/rätten för lärosätet som organisation. Den akademiska friheten utgår från att lärosätenas verksamheter inte ska styras på ett otillbörligt sätt. Det är akademins själv, inom sin kollegiala krets, som ska definiera vilken verksamhet som ska bedrivas, hur den ska genomföras och hur den ska spridas.

Utbildningens frihet inrymmer både en möjlighet för lärosäten att kunna planera, lägga upp och utveckla sina utbildningar utan styrning från staten eller från externa parter samt lärarnas individuella möjlighet att genomföra utbildningen. Utbildningens frihet ger även studenterna förutsättningar att utforska och uttrycka sina egna åsikter och kunna ifrågasätta idéer och auktoriteter. Utbildningars upplägg utformas inte sällan genom kollektiva beslut eller av gemensamma beslutsorgan vid respektive lärosäte. Utbildningens frihet är inte skyddad av lag i Sverige.

Forskningens frihet har funnits inskrivet i högskolelagen sedan 1977. I gällande högskolelag från 1993 anges att för forskningen ska som allmänna principer gälla att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt. Sedan den 1 januari 2011 är forskningens frihet även skyddad genom grundlagen. Forskningens frihet är till betydande del kopplad till forskarens individuella frihet, samtidigt är forskarens faktiska möjlighet till självbestämmande i praktiken ofta sammanlänkad med möjligheten att erhålla externa bidrag.

Institutionell autonomi och lärosätenas självbestämmande handlar i första hand om relationen till statsmakten och definieras i lag och får sina förutsättningar genom organisationsform och styrsystem. Lärosätenas grad av autonomi

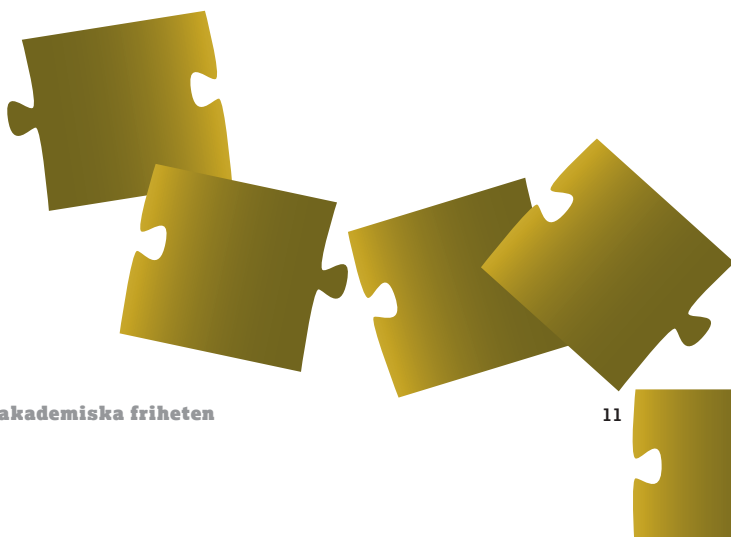
påverkas även av uppföljning, kontroll och nivå av byråkrati. Den institutionella autonomin har som mål att skapa en armslängds avstånd till staten. De statliga svenska lärosätena är förvaltningsmyndigheter med direkt koppling till regeringsmakten och saknar i betydande utsträckning institutionell autonomi.

För att säkerställa den akademiska friheten krävs goda ekonomiska förutsättningar och en funktionell styrning och återrapportering. Den faktiska akademiska friheten avgörs i hög grad av hur staten väljer att styra, fördela medel och följa upp. Tydligt definierade lagar som ger skydd och självbestämmande behöver åtföljas av ekonomiska villkor och förutsättningar som skapar en reell frihet för lärare och forskare och ett faktiskt handlingsutrymme för lärosätena.

Den akademiska friheten behöver alltid åtföljas av akademiskt ansvar. Dessa utgör två sidor av samma mynt. Akademiskt ansvar handlar om att de som är involverade i akademisk verksamhet har en skyldighet att säkerställa att deras arbete är vetenskapligt korrekt och etiskt hållbart. I detta ingår inte minst att skapa en kultur inom akademien som understödjer och säkerställer en fungerande kritisk diskussion och system för kollegial granskning. I det akademiska ansvaret ligger även lärosätenas relation till det omgivande samhället och ansvar att upprätthålla allmänhetens förtroende för akademisk forskning och utbildning. Att försöka beskriva och definiera vad akademisk frihet är utan att sätta in begreppet i sitt historiska och verksamhetsmässiga sammanhang är svårt. Det blir lätt en artificiell övning utan märke. Vad akademisk frihet är kommer att på olika sätt, och steg för steg, beskrivas och levandegöras i de följande kapitlen.



Den akademiska friheten behöver alltid åtföljas av akademiskt ansvar. Dessa utgör två sidor av samma mynt.



Samman- fattning



Sammanfattning

Kapitel 1

En historisk bakgrundsbeskrivning – medeltiden till 1960-talet

Universiteten är gamla organisationer med rötter som går tillbaka till 1100–1200-talet. Dessa tidiga universitet utgjordes av självständiga korporationer som skapades för att åstadkomma ett avstånd och ett självbestämmande i förhållande till statsmakten, kungen och kyrkan. Universitetens roll förändrades under medeltiden och autonomi minskade över tid.

Wilhelm von Humboldts (1767 – 1835) inflytande på universitetens roll och utformning är betydande. Frihet att inhämta och frihet att förmedla kunskap var universitetens grundläggande uppdrag. Studenternas roll och inflytande förstärktes, utbildningen kopplades samman med forskningen och de hierarkiska strukturerna mjukades upp. Den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande sågs som en grundläggande och nödvändig princip.

Under andra delen av 1800-talet började den svenska staten i allt större utsträckning finansiera och styra de två universiteten i Uppsala och Lund. Fler lärosäten tillkom i Sverige under första halvan av 1900-talet och den statliga finansieringen såväl som den statliga styrningen ökade. Efter andra världskriget tilltog statens intresse för lärosätenas verksamhet ytterligare, inte minst fick den tekniskt orienterade forskningen ett uppsving. Genom reformer under första delen av 1960-talet skapades ett mer enhetligt och reglerat system för de svenska lärosätena.

Kapitel 2

Självbestämmande och kontroll – reformer 1977 och 1993

Under 1960- och 1970-talet växte studentkullarna snabbt vilket ledde till ett behov av att reformera resurstilldelningen till lärosätena samtidigt som styrideologin kopplad till New Public Management började få genomslag för hur staten styrde sina myndigheter. Politiska ambitioner att öka medinflytandet för studenter och samtliga medarbetare förändrade lärosätenas interna organisationer och beslutsstrukturer.

1977 års reform innebar att nästan all eftergymnasial utbildning blev en del av högskolesystemet och flera yrkesutbildningar kom att införlivas i universiteten och högskolorna. Universitetsfilialerna blev egna myndigheter och fler nya

högskolor byggdes upp runt om i landet. Rektorererna blev myndighetschefer efter beslut av regeringen. Självbestämmandet kopplad till budget och anställningar ökade liksom statens kontroll. En enhetlig högskolelag började gälla.

1993 års reform innebar en övergång till ett mer utpräglat mål- och resultatstyrningssystem. Statsmaktens detaljstyrning minskade samtidigt som ett utvecklat system för uppföljning och kontroll byggdes upp. Ett nytt resurstilldelningssystem skapades (som fortfarande råder) och en ny högskolelag började gälla. Kravet på institutionsstyrelser försvann och lärosätenas styrelser fick en starkare ställning. Reformen resulterade i en komplex organisations- och styrningsstruktur med en blandning av kollegiala och managementorienterade ledningsprinciper. Två statliga lärosäten omvandlades till stiftelser.

Kapitel 3

Autonomireform, ambivalens och ny lag – 2000 till nutid

Reformen från 1993 granskades redan ett par år efter införandet av en statlig utredning. Denna utredning konstaterade att lärosätenas självbestämmande

inte hade blivit lika stor som den framställt av regeringen. Utredningen konstaterade också att lärosätena skilde sig från andra myndigheter och därför borde bli en egen offentlighetsform. Regeringen svarade i en proposition från 1997 med att det var staten

STRUT-utredningen föreslog regeringen ändringar i högskolelagen för att markera vikten av den akademiska friheten.

som var garanten för forskningens och undervisningens frihet och lärosätenas oberoende i förhållande till externa intressenter.

År 2006 tillträdde alliansregeringen med ett uttalat mål att öka lärosätenas autonomi. En autonomiutredning tillsattes som lämnade förslaget att lärosätena borde upphöra att vara förvaltningsmyndigheter och i stället bli en ny offentlighetsform med egen rättskapacitet. Regeringens efterföljande autonomiproposition innehöll dock inte någon ändring av organisationsformen utan innebar i stället att regleringen kring anställningar minskade och att styrningen av fakultetsnämnderna försvann.

Efter 2014 avtog regeringens intresse för autonomifrågor, men frågan levde kvar i högskolesektorn. Utifrån förslag från STRUT-utredningen föreslog regeringen ändringar i högskolelagen för att markera vikten av den akademiska friheten. Ett tillägg i högskolelagen anger sedan 2021 att den akademiska friheten

ska värnas och främjas. Lagen åsyftar i sin nuvarande form endast lärosätenas ansvar och inkluderar därmed inte lärosätenas rätt till självbestämmande.

Regeringen som tillträdde 2022 har uppvisat en ambivalent inställning till lärosätenas autonomi. Politiska signaler om att den akademiska friheten är viktig har varvats med beslut som har ökat den politiska styrningen.

Kapitel 4

Internationell utblick med fokus på EU

Lärosäten har blivit allt viktigare för sina respektive länder och den politiska styrningen har ökat samtidigt som förväntningarna har blivit mer omfattande och komplexa. Diskussionen om akademisk frihet har, parallellt med denna utveckling, ökat i världen. Det har tagits fram allt fler deklarationer, resolutioner och ställningstaganden om den akademiska friheten. Magna Charta Universitatum antogs 1988. Stadgan lyfter framför allt fram den akademiska friheten, autonomin och lärosätenas samhällsansvar. UNESCO antog 1997 en omfattande resolution som bland annat stadfäster att lärosätenas autonomi utgör ett nödvändigt villkor för lärosätena.

Europaparlamentet och Europarådet har i ökad utsträckning arbetat för att stärka akademisk frihet och autonomi för lärosätena inom medlemsländerna. Ett antal rekommendationer och resolutioner har antagits som på olika sätt lyfter fram vikten av akademisk frihet och lärosätenas självbestämmande. Den institutionella autonomins grundläggande betydelse för den akademiska friheten har lyfts fram allt tydligare av EU.

Hoten mot och försvagningen av den akademiska friheten har ökat i världen och i Europa. Hoten kan utgöras av olämplig styrning, försök till censur, tillrättavisningar, minskade anslag och stämpling som aktivist. I den växande kampen om att definiera kunskap i samhällsdebatten blir allt fler utbildnings- och forskningsområden politiserade. I Ungern har den akademiska friheten i ökad utsträckning monterats ned och i allt fler europeiska länder försöker politiska krafter styra och förbjuda vissa typer av utbildning och forskning.

Kapitel 5

Jämförande studier om den akademiska friheten i Europa

Tre rapporter presenteras som mäter och indexerar den akademiska friheten och lärosätenas autonomi i de europeiska länderna. *The autonomy scorecard*, från European University Association (EUA), har sedan 2011 tagit fram tre jämfö-

rande studier för merparten av Europas länder. I studien från 2023 framgår att Sverige har en låg nivå av organisatorisk och ekonomisk autonomi i jämförelse med övriga länder. I en studie från 2017 av Terence Karren m fl mäts i vilken grad EU:s länder har lagstadgat om akademisks frihet och självbestämmande för lärosätena. Även i denna studie hamnar Sverige lågt gällande framför allt lagligt skydd och självbestämmande.

Rapporten *State of play of academic freedom in the EU member states* (2023) sammanställer flera olika studier samt undersöker det faktiska läget för den akademiska friheten inom EU:s medlemsländer. Denna rapport är beställd av en organisation inom Europaparlamentet och är en förstudie som ska leda till återkommande rapporter och uppföljningar av läget för den akademiska friheten inom EU. Rapporten bedömer Sveriges akademiska frihet som stark men konstaterar samtidigt att det legala skyddet är bland de svagaste inom EU:s medlemsländer. Rapporten beskriver hur diskussionen kring akademisk frihet har ökat i Sverige de senaste åren, men konstaterar samtidigt att även hot och trakasserier har ökat inom vissa områden.

Kapitel 6

Konstitutionellt skydd i Europa och Sverige

Den akademiska friheten garanteras inom EU genom EU:s staga för fundamentala rättigheter. Den absoluta majoriteten av länder inom EU har någon form av lagar för akademisk frihet och autonomi och majoriteten av dessa länder har formuleringar om den akademiska friheten i sina grundlagar. Några länder ger ett konstitutionellt skydd för flera av de olika aspekterna av akademisk frihet. Finland har till exempel en grundlag som skyddar både utbildningens och forskningens frihet såväl som lärosätenas autonomi.

Det finns myndigheter och organisationer som har ett särskilt behov av skydd, autonomi och självständighet i förhållande till regeringsmakten. Genom att skydda organisationer från direkt politisk styrning stärks demokratin och grundläggande funktioner i samhället. Det mest framträdande exemplet på skyddade organisationer är domstolar. Det finns även andra organisationer i Sverige som på olika sätt är skyddade och har en särskild autonomi i förhållande till regering och riksdag, till exempel Riksrevisionen, Riksbanken och public servicebolagen SVT, UR och SR.

Lärosätenas verksamhet och självbestämmande ses till vissa delar som särskilda från andra myndigheter. Forskningens frihet är skyddad i grundlagen och

den akademiska friheten är framskriven i högskolelagen. Lärosätena har även en annan tillsättning av ledamöter i sina styrelser än övriga myndigheter samt att styrelserna kan föreslå regeringen vilken myndighetschef (rektor) som bör utses. Trots dessa undantag bedöms de svenska lärosätena ha en låg grad av autonomi i relation till övriga EU-länder.

Kapitel 7

Organisationsform, styrning och kontroll för myndigheter

Förvaltningsmyndigheter är den största kategorin av statliga myndigheter och dessa har ett lydnadsförhållande till regeringen. Kärnan för de flesta myndigheter är myndighetsutövning, vilket utgör en delegerad makt från staten. Myndighetsutövning är skyddad i grundlag från statlig styrning, men lärosätenas huvudsakliga uppdrag utgörs inte av myndighetsutövning.

Universitetsstyrelserna har genomgått många förändringar de senaste decennierna. Framför allt har sammansättningen av ledamöter förändrats – från att ha varit i huvudsak akademiska företrädare till en majoritet av externa ledamöter. Studenternas inflytande har stärkts. Ordförandeskapet har flyttats från rektor till en extern ledamot utsedd av regeringen.

Universitet och högskolor har i allt större utsträckning blivit beroende av externa bidrag och externa aktörer. När medlen till de statliga råden har ökat har även styrningen av vad dessa medel ska användas till ökat och blivit alltmer detaljerad. För att forskningens frihet och lärosätenas självbestämmande ska fungera i praktiken krävs en tillräckligt stor basfinansiering och att en inte allt för stor andel av de statliga forsknings rådens medel binds upp i styrda och på förhand utpekade områden.

Examensordningen styr i betydande utsträckning utbildningarna genom att definiera kunskaper, färdigheter och förmågor som utbildning på respektive nivå ska utveckla hos studenterna inom ett program eller ämne. Examensordningen är detaljerad, framför allt för yrkesutbildningarna, och kan relativt enkelt förändras genom regeringsbeslut.

Kraven på kontroll, utvärderingar och återsrapportering har växt i omfång och komplexitet. Detta ökar den byråkratiska bördan inom lärosätena. Lärare, fors-



Universitetsstyrelserna har genomgått många förändringar de senaste decennierna. Framför-

allt har sammansättningen av ledamöter förändrats – från att ha varit i huvudsak akademiska företrädare till en majoritet av externa ledamöter.

kare och lärosätena får i praktiken ett minskat handlingsutrymme genom ökade krav på uppföljning och kontroll.

Kapitel 8

Exempel på alternativa organisationsformer för lärosäten

Lärosätenas organisationsform utgör en viktig förutsättning för lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi. Frågan om organisationsform har behandlats av flera olika utredningar och vid olika tillfällen även varit föremål för regeringens intresse. Det mest omfattande förslaget på annan organisationsform utgörs av utredningen *Självständiga lärosäten* som presenterades i slutet av 2008. De föreslagna självständiga lärosätena skulle få rätten att ingå avtal både nationellt och internationellt. I den efterföljande remissrundan var merparten av lärosätena tveksamma till den nya organisationsformen och förslaget genomfördes inte.

Regeringen återkom 2013 med ett förslag som gick ut på att några universitet skulle kunna ombildas till en ny form av stiftelser – stiftelsehögskolor. Detta förslag möttes av mycket kritik och ledde inte till några förändringar.

I remissvaren på utredningen om självständiga lärosäten lyfte flera instanser fram att lärosätenas autonomi kunde öka inom ramen för en bibehållen myndighetsform. Detta ledde till en utredning 2015 som försökte identifiera lösningar för att uppnå detta. Inte heller denna rapport ledde till förändringar och ökat självbestämmande för lärosätena.

De nordiska grannländerna har alla på olika sätt ökat lärosätenas autonomi under de senaste 20 åren. I Finland och Danmark är lärosätena självständiga organisationer med egen rättskapacitet. I Norge är lärosätena identifierade som förvaltningsorgan med särskilda fullmakter och särställning men utan egen rättskapacitet.

Kapitel 9

Förslag som stärker den akademiska friheten

I detta kapitel sammanstrålar de tidiga kapitlens olika framställningar i konkreta förslag hur den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande kan öka i Sverige. De inledande grundläggande utgångspunkterna är att det inte går att särskilja lärares och forskares individuella frihet från lärosätenas autonomi, att en viss styrning från staten är legitim, att lärosätena har en skyldighet att

väga in det omgivande samhällets behov, att en viss kontroll och uppföljning är oundviklig samt att lärosätena själva har ett stort ansvar i att värna lärares och forskares frihet och inflytande.

Ändringar och förutsättningar behöver finnas på olika nivåer samtidigt. Lagar är grunden som lärosätenas verksamhet och villkor bygger på och lagen definierar lärosätenas relation till statsmakten. Inom lagen finns även bestämmelser som styr och definierar utnämningssmakten och organisationsformen. Förutsättningar inbegriper styrsystem, uppföljning och kontroll och innefattar inte minst resurstilldelningssystem och de ekonomiska villkoren. Kultur definierar relationerna inom lärosätet och mellan lärosätena och staten och avgör vilket klimat och nivå av tillit som råder.

Konkreta förslag och åtgärder gällande lagen:

- Att det i grundlagen (regeringsformen) som en allmän princip ska fastställas att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas.
- Att det i grundlagen ska framgå att den akademiska friheten omfattar såväl forskningen som den högre utbildningen samt lärosätenas rätt till autonomi och att detta ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas i lag.
- Att det definieras och förtydligas i proposition att den akademiska friheten i högskolelagen även inkluderar institutionell autonomi.
- Att förändra examensordningen genom att försvåra ensidiga förändringar från regeringen, minska detaljstyrningen och öka lärosätenas inflytande.
- Öka lärosätenas inflytande över utseende av styrelseledamöter. Tydliggör att ledamöter även har ett ansvar för att den akademiska friheten värnas och främjas.
- Belysa och bedöma lämpligheten att styrelser inte har en akademiskt förankrad majoritet.
- Tydliggöra och stärka rektorernas roll i styrelserna.
- Tydliggöra och skydda kollegiala strukturer och det kollegiala inflytandet.
- Utredda och tillskapa en ny och anpassad offentligrättslig organisationsform för lärosätena.
- Alternativt att utreda hur lärosätena kan bli en särskild form av förvaltningsmyndighet med särskild grad av autonomi och tydliggöra en sådan modells fördelar över en ny offentligrättslig organisationsform.

Konkreta förslag och åtgärder gällande förutsättningar:

- Att regeringen tilldelar ett basanslag som är tillräckligt stort för att möta det ökade beroendet av externa bidrag.
- Att regeringen minskar sin detaljstyrning av särskilt utpekade utbildningssatsningar.
- Att regering och riksdag skapar ett samlat anslag för utbildning och forskning.
- Att regeringen intar en förstående och realistisk inställning till ackumulerat myndighetskapital.
- Att regeringen verkar för att minska återrapporteringskraven, uppföljningen och den externa kontrollen.
- Om en ny offentligrättslig organisationsform inte skapas behöver möjligheten till att skriva avtal med externa parter utvidgas genom särskilda undantag och generella bemyndiganden.

Konkreta förslag och åtgärder gällande kulturen:

- Att lärosätenas ledningar tar initiativ till och ansvar för att skapa en god och öppen kultur samt understödja strukturer som möjliggör kollegialt inflytande.
- Att regeringen arbetar vidare med förslag från STRUT, som hade som mål att skapa en dialogbaserad styrning.
- Att etablera fastlagda och transparanta rutiner och processer för hur nya utbildningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Att ytterligare utveckla fastlagda och transparanta rutiner och processer för hur nya forskningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Att regeringen genomför årliga seriösa dialoger med samtliga lärosäten.
- Att regeringen tillsammans med lärosätena utformar fler mötesplatser, liknande Forskningsberedningen, mellan ansvariga politiska företrädare och företrädare för lärosätena.

Avslutning

Vi lever i en orolig tid som plågas av krig och kris. Demokratin minskar, de grundläggande mänskliga rättigheterna urholkas och förenklingar och polarise-

ring präglar i ökad utsträckning diskussionsklimatet. De ökade hoten mot den akademiska friheten måste mötas. Att inte agera är att tillåta en fortsatt erosion av den akademiska friheten.

Regering och riksdag behöver agera för att skapa skydd och förutsättningar för den akademiska friheten. Flera av de åtgärder som presenteras i rapporten är lågt hängande frukter som kan genomföras utan nya medel och omfattande reformarbete. Inte minst behöver regeringen ta initiativ för att grundlagsskydda den akademiska friheten samt tillsätta en statlig utredning med uppdrag att lämna förslag som stärker den akademiska friheten.

Lärosätenas autonomi behöver bygga på lag och inte på regeringens välvilja och beskydd. Regeringen behöver tydliggöra att skrivningar i högskolelagen om akademisk frihet även inkluderar lärosätenas självbestämmande. Regeringen behöver skapa reella förutsättningarna för akademisk frihet genom anpassade system för resurstilldelning, uppföljning och utnämningssmakt. Samtidigt behöver lärosätena själva främja en kollegial kultur som ger inflytande och handlingsutrymme för lärare och forskare.



1



1. En historisk bakgrundsbeskrivning – medeltiden till 1960-talet

Universiteten är gamla organisationer med en historia som vindlar sig tillbaka till 1100- och 1200-talet. De tidiga universiteten skapade en definierad och sammanhållen enhet med målet att få en egen legal domän som kunde utfärda sina egna regler och själva utse sina företrädare. Möjligheten att själva kunna skapa normer för att identifiera, definiera och sprida kunskap var grundvalen för universiteten.

Under historiens gång har universiteten aldrig varit isolerade öar utan alltid beroende av det omgivande samhället. Det har ofta funnit spänningar och intressekonflikter mellan den regerande makten, kyrkan och universiteten. Statsmakten har varit intresserad av lojalitet och att studenterna fick användbar och efterfrågad kompetens och kyrkan har vaktat "sanningen" och inom vilka ramar som kunskap kunde sökas och formuleras. Detta har lett till ständiga förhandlingar med maktens företrädare och till olika former av ramvillkor.

Universitetens tidigare utveckling

Redan under den tidiga medeltiden kom universiteten alltmer att styras från kyrkan och överheten. Under denna tid kom den akademiska friheten att bli mer begränsad. Under medeltiden var universiteten i Europa främst institutioner byggda på en religiös grund som undervisade i teologi, filosofi och rättsvetenskap. Under renässansen och upplysningstiden växte idéer om frihet, rationalitet och vetenskaplig upptäckt fram och universiteten började bli alltmer intellektuellt och vetenskapligt fria från yttre styrning. Under denna tidsepok bildade eller omskapade många europeiska länder sina respektive universitet och dessa kom att bli alltmer

oberoende från kyrkan. Även om universiteten utvecklades till mer fria institutioner för högre utbildning var undervisningen fortsatt baserad på traditionella ämnen och textinläring.²

Det var i denna kontext som Wilhelm von Humboldt (1767–1835) började utveckla sin syn på universitetets roll och utformning. Grundtanken och utgångspunkten för Humboldt var *Lehrenfreiheit och Lernfreiheit* – frihet att förmedla kunskap och frihet att inhämta kunskap. Han ansåg att forskning var en integrerad del av undervisningen och att lärare och studenter tillsammans skulle arbeta för att upptäcka ny kunskap. Målet var en högre utbildning som bättre kunde möta samhällets behov och främja individens utveckling. Hans idéer om en utbildning där studenterna var aktiva, en mindre hierarkisk struktur och integrerad forskning och undervisning var radikala för sin tid.³

För Wilhelm von Humboldt var akademisk frihet en grundläggande princip inom högre utbildning. Han ansåg att universiteten skulle vara självstyrande och fria från statlig inblandning, så att lärare och studenter fritt kunde utforska idéer och tänka självständigt. Den akademiska friheten var nödvändig för att uppnå

den högre utbildningens mål och bidra till samhällets framsteg. Denna syn på akademisk frihet var radikal för sin tid. Humboldts idéer om självstyrande universitet och akademisk frihet var en viktig faktor i utvecklingen av modern högre utbildning och har fortsatt



Grundtanken och utgångspunkten för Humboldt var *Lehrenfreiheit och Lernfreiheit* – frihet att förmedla kunskap och frihet att inhämta kunskap.

vara en central princip inom lärosätenas verksamhet än idag.⁴

Sverige har på många sätt påverkats av den humboldtska idétraditionen. Men Sverige har även haft en nära koppling till den anglosaxiska världen. Den amerikanska universitetstraditionen växte fram i en annan miljö än den europeiska. I USA betraktades universiteten i betydande utsträckning som en del av civilsamhället där lärosäten inte var en del av staten som myndigheter. Flera av de tyngre universiteten är, och har varit, privaträttsliga inrättningar. Diskussionen om den akademiska friheten i USA har därav även haft inslag av vikten av frihet i förhållande till de privata intressen som äger och finansierar universiteten.⁵

² Fehrman 1984.

³ Bexell 2011.

⁴ För en djupare presentation av Wilhelm von Humboldt se Östling 2016.

⁵ Berggren 2012.

Lärosätenas organisatoriska utveckling i Sverige

I Sverige grundades Uppsala universitet år 1477. År 1632 grundades Tartu universitet av den svenska kungen Gustav II Adolf. Kungliga akademien i Åbo grundades 1640 och Lunds universitet grundades år 1666, strax efter att Skåne blivit svenskt. År 1456 grundades Greifswalds universitet, som kom att falla under den svenska kronan från 1648. Dessa universitet skapades av kungen eller av kungamakten närstående personer samt kyrkan för att framför allt utbilda präster och tjänstemän i kronans tjänst. Rektor och professorerna utsågs i huvudsak av kungen. Universitetens möjlighet att själva utse sin rektor uppstod först under 1800-talet.⁶

Från 1830 började riksdagen tilldela universiteten ett årligt anslag. Uppbyggandet av en modern stat krävde en annan typ av universitet än de som utvecklats under senmedeltiden. Bakomliggande samhällskrafter för denna förändring var både frihetsidealet och nationalstatsbygget. 1864 infördes en studentexamen, efter avklarade studier vid läroverk, som gav behörighet till universiteten. Dessförinnan hade studenter valts ut och antagits av universiteten själva. Tillträdet till undervisningen blev fri för de som hade studentexamen, kunde betala och var män.

Uppsala och Lunds universitet hade egna regelverk och konstitutioner fram till 1852 då en gemensam stadga började gälla. Dessa regler fick en omfattande revidering i universitetsstatuterna från 1876. I och med 1876 års universitetsstatuter infördes ett system där rektorn valdes av konsistoriet i stället för att posten roterande bland professorerna i konsistoriet. Samtidigt infördes sakkunnigutlåtanden vid tillsättning av professorer. Genom revidering av statuterna 1916 tillkom portalparagrafen att både vetenskaplig utbildning och forskning ska vara universitetens uppgifter.⁷

Frihetsgraden för lärare/forskare var relativt stor vid denna tid, men universitetens institutionella autonomi var formellt sett svag. Staten bestämde de yttre formerna, anslag medel och anställde professorer, men lämnade i stor utsträckning innehållsmässig frihet till lärosätena själva. Bråkade de utsedda professorerna inte med kungen eller kyrkan kunde utbildningen och forskningen i praktiken bedrivas utan statlig inblandning. Staten kom att finansiera lärosätenas verksamhet i allt större utsträckning från mitten av 1800-talet och avkastningen

6 För en djupare presentation av universitetens tidiga utveckling se t.ex. Degerblad & Hägglund 2001 och Hedmo i Wedlin & Pallas 2017.

7 Stycket och texterna nedan är en sammanfattning av sidorna 5 – 17 i Gribbe 2022.

från arrenden och jordegendomar kom att spela en allt mindre roll. Vid början av 1920-talet finansierade statsanslag närmare 80 procent av kostnaderna för utbildningen och forskningen vid lärosätena. De privata högskolorna, som Högskolan i Göteborg och Stockholm, finansierades framför allt genom donationer och kommunala bidrag.

Efter andra världskriget utvecklades stegvis en ny syn på behovet av högre utbildning och forskning. Sverige gick snabbt från ett agrart samhälle till ett alltmer kunskapsintensivt industrisamhälle. Behovet av utbildad arbetskraft växte fort. Samtidigt behövdes alltmer forskning kopplad till industrins och försvarets behov, vilket inte minst ledde till ett uppsving för tekniskt orienterad forskning. Ett större reformarbete inleddes för universiteten, med start i universitetsutredningarna 1945 (U45).

Universitetens interna organisation

De tidiga universiteten var under lång tid kollegiala strukturer som utgick från kollegiala beslut. Den kollegiala ordningen fanns även vid många andra statliga ämbetsmannaverk. Men denna ordning började förändras för flertalet av ämbetsmannaverken under 1800-talet och ersattes alltmer med en enrådighetsstruktur, där myndighetschefen tog ett allt tydligare linjeansvar. Modellen hämtade inspiration från den privata bolagssektorn. Strukturen betraktades av statsmakten som effektiv och erbjöd ett tydligare ansvarsutkrävande. Inom lärosätena och domstolarna levde dock den kollegiala modellen till många delar kvar.

Valet att utse rektor kom genom 1876 års universitetsstatuter att genomföras i slutna val i kretsen av universitetens professorer och en rektor kunde även väljas om till flera perioder. Detta stärkte rollen som rektor. Universiteten hade två beslutande församlingar på central nivå – det större och det mindre akademiska konsistoriet, båda med rektor som ordförande. Det större konsistoriet omfattade alla professorer, men efter 1908 utsågs ledamöterna genom val. Det mindre konsistoriet bestod av rektorn och prorektorn samt några utvalda professorer. Det mindre konsistoriet ansvarade för universitetets löpande verksamhet medan det större konsistoriet beslutade i viktigare och principiella frågor. Denna ordning fanns kvar till 1960-talet.⁸

Fakulteterna utgjorde grundstrukturen för lärosätenas organisation och utgick från universitetens historiska och internationella ursprung. Dessa fakul-

8 *Ibid*

tetsorganisationer hade stort inflytande och ansvarade för både utbildning och forskning. Grundutbildningen utgjorde den organisatoriska utgångspunkten vid uppdelning av ämne och område. Lärartjänsterna placerades, efter beslut av regeringen, inom en definierad fakultet och ämnesområde. Fakulteterna fungerade som universitetens centrala organ och verkade genom kollegialt beslutsfattande. De leddes av en dekanus och prodekanus som valdes bland fakultetens professorer.

Uppbyggnaden av institutioner inleddes under senare delen av 1800-talet och tog fart på allvar vid tiden runt sekelskiftet. Denna utveckling drevs framför allt av en tilltagande vetenskaplig specialisering. Inom institutionerna ansvarade professorerna för utbildning och forskning. Under professorerna fanns det ofta andra kategorier av lärare, som docenter och assistenter. Hur institutionerna skulle organiseras och styras var länge oreglerat. Institutionsföreståndaren fick titeln prefekt genom 1956 års statuter, även om benämningen användes innan dess.

1964-års reform

1955 startade en universitetsutredning (U 55) som kom att lämna sju olika betänkanden. Bakgrunden till utredningen var en expanderande högskolesektor. Det sista betänkandet lämnades till regeringen 1963 och handlade om lärosätenas organisation och förvaltning (SOU 1963:9). I den efterföljande propositionen lämnade regeringen förslag som kom att påverka och förändra lärosätenas inre organisation (prop. 1964:50). Genom 1964 års reform skapades en enhetlig nationell ordning för institutionerna som organisationsform. Reformen innebar också att en ny central myndighet inrättades – universitetskanslerämbetet (UKÄ). Genom UKÄ ville regeringen skapa en central och sammanhållande organisation för framför allt utbyggnaden av den högre utbildningen. Regeringen konstaterade också att Regeringskansliet saknade egna resurser och expertis för att bereda komplexa förändringar kopplade till lärosätena.

Huvudsyftet med reformen 1964 var att skapa ett mer enhetligt universitetssystem. En del av denna process utgjordes av att ombilda de icke-statliga hög-



Huvudsyftet med reformen 1964 var att skapa ett mer enhetligt universitetssystem. En del av denna process utgjordes av att ombilda de icke-statliga högskolorna i Göteborg och Stockholm till statliga universitet.

skolorna i Göteborg och Stockholm till statliga universitet.⁹ Detta ombildande tycks inte ha väckt någon betydande diskussion om ökad statlig styrning och lärosätenas autonomi. Forskningens frihet lyftes dock fram som viktig. Samtidigt beskrevs en dualism mellan forskarens individuella frihet och samhällets behov av forskning. Regeringen menade att "friheten bygger på förtroende från samhällets sida och måste motsvaras av forskarens ansvar" (prop. 1964:50, s 9). I statuterna från 1956 (2 § 1 mom.) fanns en formulering som funnits med sedan tidigare universitetsstatuter. Den formuleringen angav att "universiteten står under Kunglig. Maj:ts beskydd och åtnjuter den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter som lagligen tillkommer dem". Denna formulering togs bort utan någon egentlig motivering eller diskussion. Drätselnämnden vid universitetet i Uppsala såg dock borttagandet av paragrafen som negativt då den markerade universitetets frihet och självbestämmande men även för att paragrafen underlättade donatorers vilja att ge pengar. Det större konsistoriet i Uppsala var också kritiskt och menade att det fanns en "genomgående tendens i utredningens förslag, nämligen att förvandla universiteten från en självstyrande korporation ... till ett förvaltningsorgan" (prop. 1964:50, s 9).



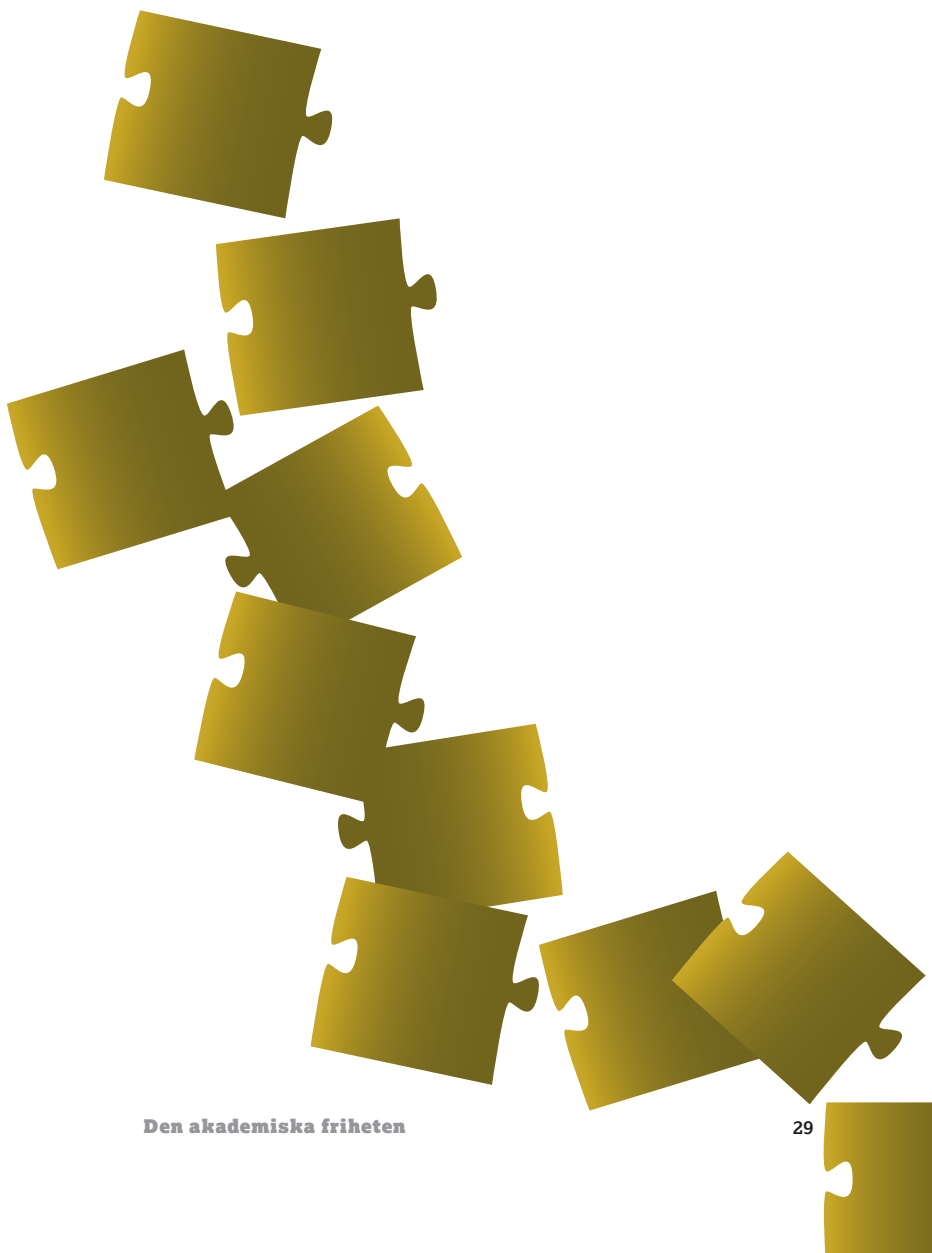
...."universiteten står under Kunglig. Maj:ts beskydd och åtnjuter den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter som lagligen tillkommer dem". Denna formulering togs bort utan någon egentlig motivering eller diskussion.

I reformen från 1964 kvarstod fakulteterna som kollegiala organ med ansvar för utbildning och forskning men breddades till att även inkludera alla ordinarie lärare. Ett starkt kollegialt inflytande sågs som en garant för både den akademiska friheten och verksamhetens kvalitativa utveckling. Utbildningsnämnder skapades med uppgift att bereda utbildningsfrågor

inför beslut i fakultetsnämnd. Institutionernas organisation blev enhetlig och fastslogs i det gemensamma regelverket. Institutionerna skulle ledas av en prefekt som skulle utses av konsistoriet. Det inrättades även institutionskollegier för att framför allt ge ett inflytande till lärare och studenter, samtidigt som prefekten även fick rätt att fatta egna beslut.

⁹ Prop. 1953:122 och prop. 1959:106.

Ett rektorsämbete tillkom som bestod av både rektorn och en ny funktion som förvaltningschef. Förvaltningschefen tillsattes av regeringen. Rektor skulle som tidigare väljas, men rösträtten till rektorsvalet breddades till att inkludera alla ordinarie lärare och inte bara professorerna. Det större och mindre konsistoriet ersattes av ett gemensamt konsistorium som leddes av rektor och där prorektor och dekaner ingick. Men även förvaltningschefen kom att ingå och därmed fanns för första gången en person utanför lärarkåren i den inre beslutskretsen.



2



2. Självbestämmande och kontroll – reformerna 1977 och 1993

Under 50- och 60-talet fanns en strävan efter enhetlighet och jämförbarhet i den statliga styrningen och den sociala ingenjörskonsten hade vind i seglet. Tydliga exempel på denna trend var införandet av den nioåriga grundskolan och den enhetliga gymnasieskolan. Målet var att få en sammanhållen och mer greppbar statsapparat och myndighetsstruktur. Denna strävan efter enhetlighet låg även till grund för förändringar i högskolesektorn under 1970-talet.

Jämsides med den övergripande enhetssträvan fanns även ett ökat fokus på demokratisering av beslutsprocesser och medinflytande. Ledningsstrukturen för institutionerna ändrades på försök i slutet av 1960-talet, på initiativ från UKÄ. Målet var att demokratisera institutionernas verksamhet genom att göra lärare och studenter mer involverade och ansvariga för beslut på institutionsnivå. Detta demokratiska projekt kom att under 1970-talet påverka den interna styrningen vid lärosätena och omfattade allt fler beslutsnivåer.

Fram till 1970-talet var de svenska universiteten på många sätt något av akademiska republiker som själva tillsatte sin styrelse och rektor, men de var lydrepubliker styrda av regeringen. Statens grepp ökade genom 1974 års regeringsform då universitet och högskolorna, i likhet med merparten av alla andra statliga inrättningar, blev förvaltningsmyndigheter direkt under regeringen.

Reformen 1977

Det var under 1960- och 1970-talet som det moderna massuniversitetet tog form. Det fanns en bred internationell trend där utbildningssystemen i många länder expanderade kraftigt och snabbt. Denna utveckling ledde fram till ett behov av att reformera styrning, organisation och resurstilldelning i flertalet västerländ-

ska länder. Detta skedde även i Sverige. Sverige utmärkte sig i 1977-års reform på framför allt två sätt: Dels genom den breda högskoleorganisationen där all eftergymnasial utbildning inkluderades i begreppet högskola, dels att ingen uppdelning gjordes mellan traditionell utbildning och yrkesutbildning. Men Sverige drev även demokratiseringsprocessen inom lärosätenas beslutsprocesser längre än de flesta andra jämförbara länder.¹⁰

1977-års reform byggde på utredningar som började tillsättas 1968 (U 68)¹¹. Utredningarna hade framför allt fokus på den högre utbildningens dimensionering och organisation. Utbildningen sågs som ett viktigt och kraftfullt medel för att påverka den långsiktiga samhällsutvecklingen. Regeringen ville därför demokratisera universiteten och högskolorna. Framför allt ville regeringen öppna upp den högre utbildningen för fler grupper och främja den sociala utjämningen. Samtidigt skulle arbetsmarknadens behov bli en tydligare utgångspunkt för upplägg och dimensionering i den högre utbildningen. De tidigare stora utredningarna som U 45 och U 55 hade befolkats av personer från universitetssektorn, men U 68 bestod i huvudsak av företrädare utanför akademien.



Framför allt ville regeringen öppna upp den högre utbildningen för fler grupper och främja den sociala utjämningen.

Förslagen i 1968 års högskoleutredning var radikala, genomgripande och omfattande och möttes av mycket kritik från lärosätena. På grund av kritiken och en ny regering 1973 tillsattes en parlamentarisk utredning med uppdrag att sy ihop en kompromiss. Förslagen

som presenterades antogs först i en principproposition 1975 (prop. 1975:9) och därefter i en slutlig proposition 1977 (prop.1976/77:59) av riksdagen. Även om reformerna modifierades under denna resa utgick de i huvudsak från U 68:s ursprungliga förslag.

De ändringar som började gälla från 1977 innebar att universitetsfilialerna blev egna myndigheter och att fler nya högskolor byggdes upp runt om i landet. Ett antal eftergymnasiala yrkesutbildningar kom att införlivas i universiteten och högskolorna, där lärar- och socionomutbildningarna samt sjuksköterskeskolorna var de största. Anslaget började delas upp i ett till forskning och ett annat till utbildning och de nya högskolorna blev utan forskningsmedel. Den existerande fakultetsorganisationen överfördes inte till de nya lärosätena utan i stället infördes

¹⁰ Gribbe s 63 ff. För en beskrivning som fokuserar på den högre utbildningen se även Askling 2012.

¹¹ Inom ramen för denna utredning presenterades flera olika betänkanden. Dessa sammanfattades i huvudbetänkandet *Högskolan* (SOU 1973:2).

utbildningsnämnder. En del av den direkta statliga styrningen rullades tillbaka genom 1977 års reform. Det uppstod en allt större administrativ frihet kopplad till budget och anställning. En ny enhetlig högskolelag började gälla den 1 juli 1977. Demokratiseringsförsöket, på initiativ från UKÄ, med nya och ökade samarbetsformer mellan akademisk personal, studenter och övriga medarbetare permanentades.¹² Universiteten och högskolornas styrelser fick företrädare för allmänintressen. De som fick skapa utrymme för dessa nya ledamöter var dekanerna, som förlorade sina givna platser i styrelsen. I reformen och lagen från 1977 angavs att en tredjedel av ledamöterna skulle vara externa ledamöter som företrädde allmänintresset. Studenterna och lärarrepresentanterna skulle utgöra var sin tredjedel. Rektor var fortsatt självklar ordförande. Övriga beslutande organisationer vid lärosätet, som fakultetsnämnder och institutionsstyrelser, formaliserades och utformades på ett liknande sätt.

Förändringarna genom 1977 års reform kom även att förändra hur rektorer tillsattes. Den tidigare ordningen hade varit att rektorer utsågs genom direkta val av lärosätets ordinarie lärare. Rektorerna var förtroendevalda och det fanns egentligen inte någon särskild tjänst som rektor. Den nya ordningen innebar att rektorer blev myndighetschefer efter beslut av regeringen. Styrelserna skulle lämna förslag på person till regeringen och styrelserna kunde använda valförsamlingar för att vaska fram kandidater. Dessa valförsamlingar genomgick samma förändringar som övriga beslutande organ och kom att bestå av både lärare och forskare, studenter och övriga anställda.

New Public Management

Det uppstod redan under 1950-talet en politisk vilja att styrsystem för samhällsområden och myndigheter borde vara mer enhetliga, förutsägbara och mätbara. Det bakomliggande målet var en modell som bättre avspeglade politiken och där statsmakten fick både en bättre överblick och styrmöjlighet. Denna tanke fick i Sverige en konkret manifestation i den statliga utredningen Programbudgetering (SOU 1967:11). Den grundläggande idén var att uppnå en plan och ett system som redovisade kostnader och prestationer för de olika verksamheterna i relation till angivna mål. Dessa tankar fick sedan sin konkretion för hela statsapparaten i propositionen Om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99). Genom denna proposition sjösatte regeringen principerna för en ny

¹² IU 68 såg det som en parallell utveckling till den förvaltningsdemokrati, företagsdemokrati och allmänna demokratiörelse som fanns i övriga samhället.

budget- och styrprocess. Övergripande mål skulle anges och dessa skulle följas upp och utvärderas. Definierade ekonomiska ramar för varje myndighet skulle ges och gälla för en treårsperiod. En grundläggande utgångspunkt var att regeringens detaljstyrning skulle minska och myndigheternas ansvar och handlingsutrymme skulle öka. Men redan 1993 togs treårsbudgeteringen bort och ersattes av en årlig budget. Årsredovisningen kom därefter att bli ett centralt dokument för redovisning och uppföljning.

Dessa ändringar och styrsätt var inte unika för Sverige. Det fanns en stark internationell förändringsvind som blåste, som kommer att beskrivas närmare i kapitel 4. Bakgrunden var både att staten inte längre förmådde styra den kraftigt svällande statsapparaten samt att regeringen ville kunna försäkra sig om att man fick det man önskade. Målstyrning, uppföljning och kontroll (accountability) stod i centrum i åtskilliga länders reformarbete. Detta styrsätt kom att få samlingsnamnet New Public Management (NPM). Begreppet myntades ursprungligen av Christopher Hood (Hood 1991) för att beskriva och sammanfatta en rörelse i Storbritannien, men uttrycket blev snart allmängods.

Under 80-talet kom kostnadseffektiviteten alltmer i fokus. Samtidigt kom det inom universitets- och högskolesektorn även ett allt större politiskt intresse för att stimulera variation, profilering och mångfald. Det senare kopplades samman med målet att uppnå högre kvalitet i utbildning och forskning, att kunna hävda sig i en allt kraftigare internationell konkurrens, samverka med det omgivande samhället samt understödja den ekonomiska utvecklingen i landet.

Reformen 1993

Under andra halvan av 1980-talet bedrevs ett arbete på Regeringskansliet med målsättningen att göra styrningen och resurstilldelningen mer effektiv. Det primära målet för dessa resonemang och planer var inte ökad autonomi för myndigheterna utan ökad effektivitet och bättre utväxling av resurserna.¹³ Reformen 1993 inom universitets- och högskolesektorn hade sin bakgrund i övergången till mål- och resultatstyrning inom hela statsförvaltningen. Denna reform innebar att statsmakternas detaljstyrning minskade. Resultatet blev att universitet och högskolor fick större möjligheter att själva besluta om framför allt antagning av studenter, studieorganisation, utbildningsutbud och anställning av lärare och forskare. En ny högskolelag och en ny högskoleförordning infördes.

13 Dahlqvist, Eriksson & Fritzell 2019.

Ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning infördes. Lärosätena fick fortsatt två anslag – ett till utbildning och ett till forskning. Hur medlen till grundutbildningen användes årligen skulle redovisas genom antalet helårsstudenter och helårsprestationer utifrån en s.k. prislappsmodell, där olika utbildningar var värda olika mycket i avräkning. Målet var att god kvalitet och goda prestationer skulle premieras medan det motsatta skulle leda till minskade anslag. Den externa kontrollen och kraven på återrapportering ökade påtagligt. De ändringar som 1993 års reform ledde till lever till sin grund fortfarande kvar för statliga lärosäten i rådande system för styrning och resurstilldelning.



Målet var att god kvalitet och goda prestationer skulle premieras medan det motsatta skulle leda till minskade anslag. Den externa kontrollen och kraven på återrapportering ökade påtagligt.

Utgångspunkten i 1993-års reform var att lärosätenas interna organisation i huvudsak skulle beslutas av universiteten och högskolorna själva. Den tidigare regleringen av styrelse och fakultet bestod medan institutionsnivån försvann från lag och förordning. Lärosätesledningarna, med rektor och dekaner i spetsen, fick inflytande över organisationen på institutionsnivå inom lärosätet. Att institutionsstyrelser inte längre krävdes innebar att prefektstyre infördes, framför allt vid högskolorna. Samtidigt behölls den statliga kontrollen över tillsättning av rektor och styrelseledamöter. Utbildningsnämnderna försvann från den centrala regleringen och utbildningsfrågorna kunde flyttas till fakultetsnämnden. Högskolor utan forskningsmedel saknade en angiven fakultetsstruktur.

Styrelsen fick en starkare ställning och det angavs i lagen att denna skulle ha insyn i lärosätets alla angelägenheter och ansvara för den långsiktiga planeringen. Rektor fortsatte att fungera som ordförande i styrelsen. Regeringen beslutar inte längre om att utse förvaltningschefen och rektorsämbetet försvann som beslutande organ. Reformen 1993 innebar också att regeringen upphörde med att inrätta och tillsätta professurer. Samtidigt upphörde fullmaktsprofessurerna och i stället infördes ett förstärkt anställningsskydd i högskolelagen ¹⁴.

I budgetpropositionen 1992/93 (prop. 1992/93:100) lyftes ökad frihet fram som viktigt och centralt för att kunna möta framtida utmaningar och ökad internationell konkurrens. Ansvarig minister Per Unckel framhöll att han hade två väsent-

¹⁴ Detta särskilda skydd togs bort 1999 och därefter omfattades professorerna av de allmänna reglerna för anställningsskydd.

liga motiv för att frigöra universitet och högskolor. Det första var kvalitet och att avancerad kunskapsutveckling fordrar frihet, oberoende och konkurrens. Det andra motivet var principiellt. Ett samhälle som värnar mångfalden och som inser riskerna med en allomfattande statsmakt måste skydda de kritiska motvikterna i samhället – dit hör universiteten och högskolorna.

Samtidigt som det nya systemet 1993 sjösattes och anpassades till universitet och högskolesektorn genomfördes en omvandling av två statliga lärosäten till privaträttsliga stiftelser (prop. 1991/92:36). Från 1994 övergick Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping till att bli stiftelser och aktiebolag. Skälen som regeringen såg för ombildningen var möjligheten att uppnå en tydligare profilering, förbättrade samarbetsformer med näringslivet och det omgivande samhället, förutsättningar för bättre internationella samarbeten samt fungera som en inspirationskälla för andra lärosäten som blev kvar som statliga förvaltningsmyndigheter (prop. 1992/93:171).

Det kan vara värt att notera att i förarbetena till högskolelagen (prop. 1992/93:1 s 25) angavs att ett högskoleväsen som har staten som huvudman, från en strikt konstitutionell synpunkt, inte kräver någon reglering i lag. De flesta myndigheter har ingen egen lag. Med då de statliga universitetens och högskolornas betydelse för landet är stort borde dock, enligt förarbetena, de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen och att detta enklast och tydligast skedde i form av en lag, högskolelagen. Samtidigt var grundinställningen att universitet och högskolor skulle ges så stor självständighet som möjligt. Regleringen i lag och förordning borde därav begränsas till dels de för utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete specifika målen, dels de organisatoriska bestämmelser som behövs för att garantera rättssäkerheten för enskilda och kvaliteten i verksamheten, dels fastlägga principerna för ledningsansvaret. Högskolelagen från 1993 kom dock att bli betydligt mer omfattande än så.

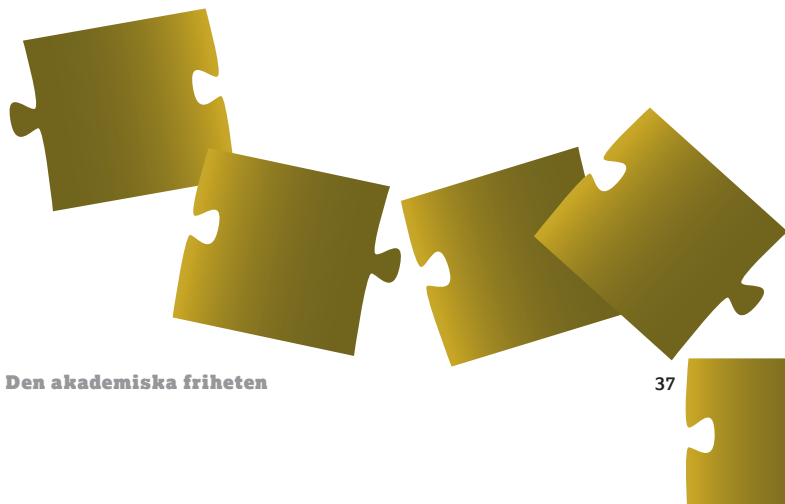
Efter 1993 års reform

Reformen 1993 sammanföll med en kraftig utbyggnad av grundutbildningen och antalet studenter fördubblades från 1990 till 2004. Sedan 1990-talet har forskningsråden och de externa bidragsgivarna växt och blivit fler. Delar av det ekonomiska ansvaret för forskningen vid framför allt universiteten har därefter förflyttats till externa aktörer. Denna kombination – ett större utbildningsupp-

drag, mer externa bidrag och en ökad kontroll – stöpte i grunden om förutsättningarna för landets lärosäten.

Principer för pris- och löneomräkning (PLO) av myndigheternas anslag presenterades inför budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:100). Enligt detta system räknar Finansdepartementet, inför varje nytt budgetår, upp ramarna från föregående år som kompensation för prisförändringar i omvärlden. Denna pris- och löneomräkning är startpunkten i budgetprocessen och sker med en automatisk beräkning. Redan året därpå, dvs. inför budgetåret 1994/95, infördes principen om produktivitetsavdrag vid beräkning av PLO (prop. 1993/94:100). Detta produktivitetsavdrag innebär att PLO:n blir något lägre varje år som ett effektivitetsbeting. Detta avdrag ska återspegla produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn. Utbildningsverksamheten inom yrkeshögskolan undantogs dock från detta produktivitetsavdrag och något produktivitetsavdrag tillämpas inte för yrkeshögskolans anslag.

Regeringen beslöt i december 1993 att tillkalla en utredare för att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. Utredningen tog arbetsnamnet RUT-93 (SOU 1996:21). Utredningen hade över lag svårt att dra några egentliga slutsatser om reformens effekter då det gått allt för kort tid sedan införandet. Utredningens samlade bedömning var att förändringarna gentemot det tidigare systemet inte var så stora som det framställdes och att friheten för lärosätena långt ifrån var så betydande som beskrivits av regeringen. Utredningen konstaterade att reformen lett till att universitetens och högskolornas organisation blivit en blandning av två ledningsprinciper, den kollegiala och en mer "managementinriktad" och att reformen har lett till "att såväl statsmakternas som myndigheternas ansvar och roller i praktiken blivit oklarare" (SOU 1996:21, s 100). Utredningen konstaterade också att lärosätena som organisationer skiljer sig från vad som traditionellt förknippas med myndigheter och menade att det var "motiverat med en egen offentlighetsrättslig form för de statliga universiteten och högskolorna" (ibid, s 110).



3



3. Autonomireform, ambivalens och ny lag – 2000 till nutid

En ny socialdemokratisk regering tillträdde hösten 1994, men reformen från 1993 påverkades i liten omfattning av regeringsskiftet. En av regeringens första åtgärder var att ge ett tilläggsdirektiv till utredningen RUT-93, utredningen med uppdrag att utvärdera 1993 års reform, om att lämna förslag till ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153, delbetänkande) och därefter instiftades Högskoleverket av regeringen (prop. 1994/95:165).

Utredningen RUT-93 hade lyft fram att universiteten och högskolornas verksamheter och uppdrag på många sätt skiljer sig från traditionella myndigheter. Utredningen menade därför att de statliga lärosätena borde få en egen offentlighetsrättslig form. I propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) svarade regeringen på detta genom att skriva:



Utredningen menade därför att de statliga lärosätena borde få en egen offentlighetsrättslig form.

”Staten skall garantera forskningens och undervisningens frihet och god kvalitet i verksamheten, upprätthålla rättssäkerheten samt främja inflytande och insyn. Lärosätena har därmed möjlighet att i sin verksamhet vara oberoende av externa intressenter. Detta är ett grundläggande argument för att universitet och högskolor även fortsättningsvis skall betraktas som statliga myndigheter.” (s 16)

Att staten själv ska vara garanten för lärosätenas frihet och oberoende är dock en paradoxal utgångspunkt som går på tvärs med vad institutionell autonomi egentligen är.

Högskolelagen förändrades utifrån förslag i denna proposition så att rektor inte längre var ordförande för styrelsen. I stället skulle regeringen utse en person som inte var anställd vid lärosätet som ordförande. Det lyftes även fram att politiska företrädare borde ingå i styrelser för att öka möjligheterna till politisk dialog. Regeringen utsåg sju ledamöter samt ordförande, tre utsågs som lärarrepresentanter av lärosätet självt och tre studentrepresentanter utsågs av studenterna.

Alliansregeringen och autonomireformen

När alliansregeringen tillträdde 2006 fanns en uttalad ambition att lärosätenas autonomi skulle öka. Endast ett par månader efter att den nya regeringen installerat sig hade Utbildningsdepartementet en proposition klar, Frihet att välja - ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses (prop. 2006/07:43). Detta var anmärknings snabbt och signalerade ett stort intresse för frågan. Huvudsyftet med propositionen var att avpolitisera universitets- och högskolestyrelserna och öka lärosätenas inflytande över vilka som skulle ingå i lärosätets högsta beslutande organ. Förändringarna innebar att ordföranden inte behövde vara extern utan kunde utgöras av rektor, att regeringen inte behövde utse majoriteten av ledamöterna, ledamöter skulle inte sitta på något politiskt mandat och lärosätena skulle föreslå lämpliga ledamöter. Samtidigt skulle regeringen fortsätta fatta det formella beslutet om externa ledamöter och anställning av rektor.

Den så kallade autonomiutredningen tillsattes och leddes av professor Daniel Tarschys. I direktivet till utredningen skrev regeringen om vikten av att den po-

litiska styrningen minskade och att lärosätenas självbestämmande ökade samtidigt som det underströks att staten har intresse av att tillförsäkra att viktiga intressen för staten tillgodoses (dir. 2007:158). Betänkandet Självtändiga lärosäten (SOU 2008:104) lämnades 2008 till regeringen. Huvudförslaget var att lärosätena skulle upphöra

att vara statliga förvaltningsmyndigheter och i stället bli en ny form av offentlig-rättslig organisation med egen rättskapacitet, så kallade självständiga lärosäten. Detta förslag kommer att presenteras närmare i kapitel 8.

Propositionen som följde efter autonomiutredningen kom att benämnas som



Huvudsyftet med propositionen var att avpolitisera universitets- och högskolestyrelserna och öka lärosätenas inflytande över vilka som skulle ingå i lärosätets högsta beslutande organ.

autonomipropositionen, En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149). Autonomiutredningens huvudförslag om en ny offentlighetsrättslig organisationsform för universitet och högskolor genomfördes inte. Skälet var både ett relativt svalt intresse från remissinstanserna och en negativ inställning från finansdepartementet. I propositionen lämnade regeringen i stället förslag i syfte att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den rådande myndighetsformen. Lärosätenas interna organisationsform avreglerades ytterligare genom att fakultetsnämnderna togs bort från lag och förordning. Det är intressant att notera att autonomiutredningen inte föreslog detta utan menade att den kollegiala beslutsstrukturen som fakultetsnämnderna utgjorde var viktig och borde finnas kvar.

Regleringen kopplad till anställning minskade utifrån förslag i propositionen genom att endast professorer och lektorer reglerades i förordningen, övriga kategorier fick lärosätena själva råda över. Rätten till befordran försvann i förordningen och i stället var även detta något lärosätena själva skulle bestämma om. En viss återreglering skedde dock redan 2012 genom att biträdande lektorer lyftes in som en tidsbegränsad anställningsform.

Det uppstod snart en diskussion om det verkligen var lämpligt att universitetens och högskolornas styrelser själva föreslog vilka nya ledamöter och ordförande som regeringen skulle utse. Detta riskerade att bli en jävslignande rundgång. I propositionen Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m. (prop. 2011/12:133) föreslogs därför att en nomineringsgrupp skulle utses, där en person föreslogs av lärosätet och den andra utgjordes av landshövdingen i det län lärosätet låg. När propositionen behandlades av riksdagen menade riksdagen att det även borde ingå en student i nomineringsgruppen. Utifrån förslag i denna proposition blev även de externa ledamöterna åter i majoritet i lärosätenas styrelser.

Riksdagens utbildningsutskott genomförde ett uppföljningsprojekt mellan 2013 och 2015 som belyste hur autonomireformen föll ut ¹⁵. Sammanfattningsvis konstaterades att effekterna inte blivit så stora, men att rektorerna och ledningarna fått mer makt medan autonomins effekter hade varit mindre längre ner i organisationerna. Rektorerna intervjuades i en av delstudierna och de konstaterade att den ökande övervakningen och uppföljningen hade försvagat det möjliga utrymmet för lärosätenas och ledningarnas handlingsfrihet.

15 Uppdraget genomfördes av en grupp forskare vid Aarhus universitet som presenterade sina resultat i fyra olika delredovisningar samt en sammanfattande huvudrapport (2014/15:RFR5).

Regeringen återkom ett par år efter autonomipropositionen med ett förslag i departementspromemoria Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet (Ds 2013:49). I promemorian föreslogs att en ny stiftelseform, benämnd högskolestiftelse, skulle införas i stiftelselagen och att några större universitet där efter kunde omvandlas till denna stiftelseform. Förslaget mötte mycket kritik och ledde inte till någon förändring. Detta förslag presenteras närmare i kapitel 8.

Ny regering och STRUT-utredningen

Regeringens intresse för att driva autonomifrågor avtog när en ny regering tillträdde efter Alliansens åtta år. Framför allt tystnade diskussionen kring den institutionella autonomin för lärosätena.

I maj 2014 tillsattes en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera ledarskap och ledningsfunktioner vid universitet och högskolor (dir. 2014:70). Utredningen antog namnet Ledningsutredningen. Genom ett tilläggsdirektiv från den nytilträdde regeringen i april 2015 fick utredaren ett uppdrag att föreslå alternativ till hur ordförande och ledamöter i en högskolas styrelse kunde utses av regeringen (dir.2015:44). I propositionen Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar (prop. 2015/16:131) föreslogs förändringar i högskolelagen som innebar att lärare och studenter i stället för att vara representerade i styrelsen fick rätt att utse ledamöter i styrelsen. Styrelsens ordförande och de ledamöter som utsågs av regeringen skulle enligt propositionen fortsättningsvis även lämnas av två nomineringspersoner, men den ena av dessa skulle inte per automatik vara landshövdingen utan väljas ut av regeringen.

Frågan om autonomi levde dock kvar i sektorn. Flera olika utredningar genomfördes inte minst av SUHF. Exempel på rapporter är: Ökad självständighet (Alling 2014), Några frågor om akademins autonomi (Casson 2018), Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform (Karlsson & A Casson 2019) samt En examensordning i lärosätenas regi (2021). Ett annat exempel var rapporten Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten av Sten Heckscher 2015. Den senare rapporten propagerade för ökad autonomi för lärosätena inom bibehållen ram som förvaltningsmyndighet och presenteras närmare i kapitel 8.

Den akademiska friheten lyftes fram som viktig i direktivet till utredningen. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Denna utredning kom att gå under betäckningen STRUT. STRUT-utredningen

menade att vissa normer behövde förstärkas i högskolelagen och att det behövdes vissa tillägg i högskolelagen. Utgångspunkten var att det i lagen behövde markeras:

- Att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället,
- lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning,
- lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning, och
- att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

STRUT-utredningen tog inte ställning till den organisatoriska och institutionella friheten när de föreslog att akademisk frihet borde skrivas in i högskolelagen. Utredningen kopplade samman begreppet akademisk frihet med framför allt den individuella friheten för lärare och forskare. Utredningen menade att det inte låg i deras uppdrag att behandla frågan om lärosätenas associationsform. Samtidigt såg de den institutionella autonomin som en nödvändig förutsättning för den akademiska friheten.

Utredningen lyfte fram att det fanns ett behov av att särskilt markera utbildningens frihet. Utbildningen måste ha det fria kunskapssökandet som grund även om den enskilda lärarens frihet att utforma och genomföra utbildning är mer begränsad än forskningens frihet. Utredningen kopplade inte minst

samman utbildningens frihet med lärarnas rätt att även bedriva utbildningar som kan uppfattas av vissa personer och sammanslutningar stå i strid med deras åsikter eller värderingar.

I den efterföljande forskningspolitiska propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) lyfte regeringen fram att den akademiska friheten är en förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet och trovärdighet och därmed leva upp till de höga krav som samhället ställer. Den akademiska friheten, menade regeringen, utgår från lärosätenas roll som självständiga och kritiskt reflekterande krafter i sam-



...den akademiska friheten är en förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet och trovärdighet och därmed leva upp till de höga krav som samhället ställer.

hället. Det fria och oberoende sökandet efter ny kunskap vid lärosätena var en förutsättning för samhällets tillgång på faktabaserad kunskap. Den akademiska friheten understödjer och utvecklar samhällets arbete med öppenhet, demokrati och grundläggande mänskliga rättigheter. Utifrån förslag i propositionen fick högskolelagen följande tillägg: "I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas" (1 kap 6 §). Propositionen och lagen pekar ut lärosätenas ansvar, men definierade inte hur regeringsmakten kan främja och skydda den akademiska friheten. Den institutionella autonomin exkluderades därmed från principen om akademisk frihet.

I propositionen ansåg inte regeringen att den generella principbestämmelsen behövde kompletteras med specifika principer för utbildningens frihet på samma sätt som för forskningens frihet. Samtidigt såg regeringen vikten av att på ett principiellt plan markera att den akademiska friheten behöver främjas och värnas i båda verksamheterna. För utbildningens del innebär det till exempel att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella, resultat lyftas fram.

Regeringen resonerade i propositionen om den akademiska friheten borde skrivas in i grundlagen. Regeringen menade att det fanns "starka argument för att den akademiska friheten är så betydelsefull att en bestämmelse om denna frihet på grundlagsnivå kan vara motiverad" (ibid, s 129). Men regeringen landade i att en grundlagsändring tar tid och kräver en mycket bred parlamentarisk förankring. Regeringen såg det som angeläget att ett lagskydd om akademisk frihet kom på plats så snart som möjligt.

En ny regering tillträder

Den nyttillträdde regeringens regeringsförklaring från 2022 var till en betydande del en spegling och sammanfattning av Tidöavtalet. I regeringsförklaringen angavs att universiteten bidrar till samhällsutvecklingen och näringslivets konkurrenskraft och att bildningsbegreppet är viktigt. Vidare angavs att universitet och högskolor ska styras mer utifrån principer av utbildningskvalitet och vetenskaplig excellens, än av rena volymmål samt att vetenskap och forskning ska stå fri från politisk styrning.

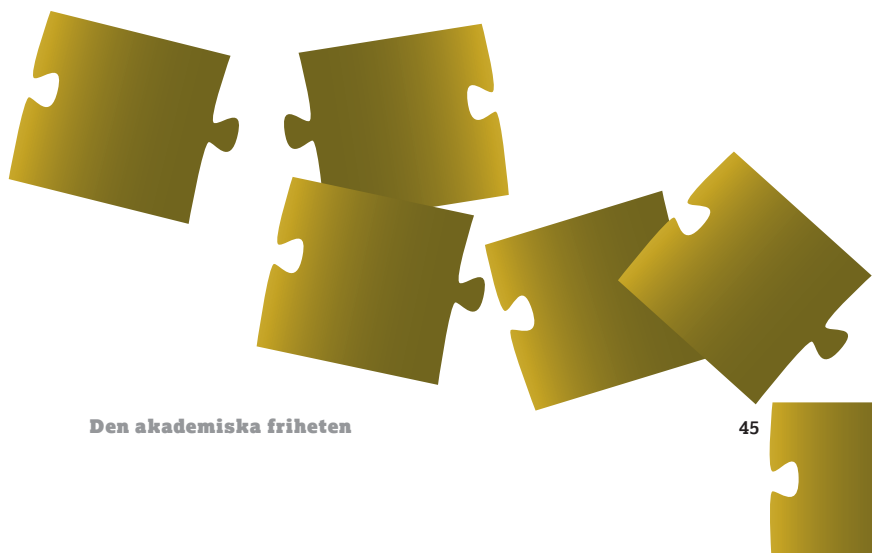
Även denna regering uppvisar en något ambivalent inställning till autonomi kontra regeringens vilja att styra lärosätenas verksamheter. I Tidöavtalet angavs att socionomutbildningen ska ändras så att kriminalitet bland ungdomar blir

ett obligatoriskt utbildningsmoment. Samtidigt skrev regeringen i budgetpropositionen för 2023 att den akademiska friheten ska främjas och värnas och att "lärare och forskares självbestämmande över den egna forskningen och undervisningen ska garanteras" (prop. 2022/23:1, s 127).

Regeringen har givit UKÄ ett uppdrag (genom regleringsbrevet) att göra fallstudier i syfte att ge en fördjupad förståelse för universitets och högskolors arbete med att främja och värna akademisk frihet i enlighet med högskolelagen. UKÄ ska göra en sammanställning av lärosätenas arbete, ta fram en sammanfattande nationell bild samt göra en internationell utblick. Uppdraget om fallstudier ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 15 februari 2024. Resten av uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2024.

Regeringen beslutade i april 2023 om förordnande av ordförande och andra externa ledamöter i styrelserna för statliga universitet och högskolor inom Utbildningsdepartementets område för perioden 1 maj 2023 till den 30 september 2024. Detta innebar att regeringens beslut kom att korta mandatperioderna för de externa ledamöterna från tre år till 17 månader. Skälet som angavs av ansvarig minister var ett ökat och förändrat behov av kompetens kopplat till säkerhetsfrågor i styrelserna. SUHF och samtliga rektorer reagerade kraftfullt och med bestörtning på beslutet. Beslutet tolkades som ett misstroende mot de nuvarande styrelsernas kompetens och den rådande processen att utse dessa. SUHF och rektorerna menade att beslutet riskerade att utgöra ett hot mot lärosätenas självständighet genom att peka ut vilka kompetenser som ska ingå i styrelserna.

Utbildningsminister Mats Persson har på olika sätt och i olika sammanhang uttryckt sitt stöd för vikten av akademisk frihet och lärosätenas autonomi. Hur ansvarig minister avser att driva dessa frågor och understödja och säkerställa lärosätenas akademiska frihet och lärosätenas institutionella autonomi återstår att se.



4



4. Internationell utblick med fokus på EU

Sedan 1800-talet har lärosäten i sina respektive länder varit en viktig del i uppbyggandet av sin statsapparat och den nationella identiteten, men dessa har samtidigt rört sig fritt över gränser och landområden. Lärosätenas enskilt största styrka har varit just att de är en del av ett globalt samfund som gemensamt delat och diskuterat frågeställningar, teorier och resultat. Detta har inneburit att lärosäten har haft öppen tillgång till en mycket stor kunskapspool, vilket i sin tur gynnat de olika länderna som lärosätena haft sin hemvist i.

Efter andra världskriget har alla länder i västvärlden skapat olika former av sammanhållna system för den högre utbildningen och forskningen. Dessa övergripande styrsystem har kommit att i allt större utsträckning drivas av förväntningar som går utöver själva utbildandet och forskandet och har blivit alltmer sammankopplat med statsmakternas politiska ambitioner. Statsmakternas ambitioner styrs å sin sida i huvudsak av mer kortsiktiga politiska och ekonomiska behov och samhällsvinster.

Samtidigt som lärosätenas verksamheter blivit allt viktigare för politiken och samhällets utveckling har en diskussion om akademisk frihet och lärosätenas självbestämmande blivit alltmer framträdande. Dessa två trender hänger ihop. Åtskilliga resolutioner, deklarationer och ställningstaganden om den akademiska friheten har producerats under den senaste 40 åren. Samtidigt har även olika former av hot mot den akademiska friheten ökat i världen.

Den akademiska friheten börjar kodifieras

Kodifieringen av den akademiska friheten tog sin början då högre utbildning och forskning fortfarande var en relativt liten, exklusiv och självständig sektor.

Ett stigande politiskt intresse för tillämpad forskning och högre utbildning vaknade upp i västvärlden under 1950-talet och framåt. Föreställningar om vad akademisk frihet är har inte sällan sina rötter i denna tid, samtidigt som lärosätenas organisation, uppdrag och roll i samhället till betydande delar har förändrats.¹⁶

Under dessa decennier har den akademiska friheten utvecklats från att ha varit en relativt abstrakt norm till att i många länder bli en juridiskt erkänd och skyddad frihet. Det ska dock kommas ihåg att demokratiseringsprocessen inte skedde för de europeiska länder inom östblocket förrän i ett senare skede. Central- och Östeuropa har sedan 1980-talet genomgått mycket stora förändringar. Muren föll, Sovjetunionen upplöstes och flera östeuropeiska länder anslöt sig till EU. I dessa länder har lärosätena i snabb takt kommit att ses som en viktig del i uppbyggandet av nya ekonomiska förutsättningar.

Ökad samhällsrelevans leder till ökad styrning

Under 1960- och 70-talet växte omfånget för utbildningarna vid Europas lärosäten mycket snabbt. Samtidigt utvecklades en alltmer teknikdriven affärssektor och industri. Nya tekniska uppfinningar skapade nya kunskapsintensiva företag och ett nytt konsumtionsmönster. Universitet- och högskolesektorn svällde samtidigt som lärosätenas verksamheter blev allt viktigare för politiska reformer och den ekonomiska tillväxten. Detta ledde i sin tur till både mer pengar och mer styrning. Arbete för att likrikta och systematisera den statliga styrningen av statsapparaten ledde till nya styrsystem och nya lagar. Dessa styrsystem tog inte sällan inspiration från företagsvärlden och harmoniserades med andra liknande verksamheter inom staternas intressesfär. Denna reformering av styrningen kom även att innebära att universiteten och högskolorna runt om i Europa i allt större utsträckning inkluderades i övrig statsförvaltning.

Samverkansuppgiften med företag och det omgivande samhället blev mer central. Detta ledde till skapandet av nya styrningssystem som antogs uppnå bättre effektivitet i beslutsfattandet. Ett verktyg för att uppnå detta som flera europeiska länder har använt, men dock inte alla, har varit tillsättandet av externa styrelseledamöter. Denna utveckling kan innebära en ökad extern styrning och ett minskat internt självstyre för lärosätena.¹⁷

¹⁶ Maassen m fl 2023

¹⁷ EUA, *The scorecard* 2023.

Den alltmer strukturella synen på lärosätena kom att leda till en viss frikoppling av den institutionella autonomin för lärosätena från den mer individuella friheten för lärare och forskare. Den politiska diskussionen kring den akademiska friheten kom att i ökad utsträckning fokusera på lärosätenas övergripande relation till statsmakterna, alltså den institutionella autonomin, medan den individuella friheten hamnade i skuggan.¹⁸ Under 1990-talet fick även universitetsrektorer inom många europeiska länder generellt sett större makt medan inflytandet för lärarna och forskarna upplevdes minska. Lärosätenas autonomi kom därmed att alltmer ses som en fråga om utrymme för lärosätenas ledningar och inte som hela den akademiska gemenskapens egendom och ansvar.¹⁹

Framväxten av deklarationer, resolutioner och ställningstaganden

Strax efter andra världskriget antog FN grundläggande principer om mänskliga rättigheter och i dessa fanns rätten till utbildning och friheten att uttrycka åsikter. Det är framför allt vid 1980-talets slut som ett växande antal organisationer började artikulera och propagera för den akademiska friheten och ett större antal kommunikéer, rekommendationer och ställningstaganden såg dagens ljus.

Magna Charta Universitatum är en internationell stadga som antogs av europeiska universitetsrektorer vid en ceremoni i Bologna den 18 september 1988.

Magna Charta Universitatum är ett tvåsidigt dokument som innehåller principer och värderingar som utgör grunden för lärosäten, som akademisk frihet, autonomi och samhällsansvar. Magna Charta Universitatum fastställer universitetens självständighet i att



Magna Charta Universitatum fastställer universitetens självständighet att bedriva forskning och undervisning utan politisk inblandning.

bedriva forskning och undervisning utan politisk inblandning och förpliktigar dessa att sträva efter att upprätthålla högsta akademiska standarder. Stadgan har sedan dess fått bred acceptans och har undertecknats av närmare 1 000 lärosäten från hela världen.

År 2020 utfärdade Magna Charta Observatory, en organisation som grundades 1998 för att övervaka och främja efterlevnaden av stadgan, en ny version

¹⁸ Karran m fl 2017.

¹⁹ Maassen 2023.

som innefattar viktiga utmaningar för högre utbildning i dagens samhälle, inklusive hållbarhet, jämlikhet, social rättvisa och digitalisering. Den nya versionen betonar även vikten av att stärka samarbetet mellan universitet och samhället i stort, särskilt när det gäller att lösa globala samhällsutmaningar som klimatförändringar och hälsokriser. Målet med Magna Charta Universitatum, både den ursprungliga och den uppdaterade versionen, är att främja en kultur av akademisk frihet, självständighet och samhällsansvar i hela världen och att stödja lärosätens roll som drivkraft för demokratisk, social och ekonomisk utveckling.



Den akademiska friheten har under de senaste 20 åren blivit en alltmer central politisk fråga för Europeiska kommissionen och Europaparlamentet.

I november 1997 antog Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) resolutionen Recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel. I denna resolution

finns ett antal punkter, framför allt 17 – 21, som berör den akademiska friheten. I punkten 18 lyfts det fram att autonomi för lärosätena utgör en förutsättning för den akademiska friheten och är ett nödvändigt villkor för att universitetslärare ska kunna fullgöra sina uppgifter. I punkten 19 anges att UNESCO:s medlemsstater är skyldiga att skydda lärosäten från hot mot deras självständighet.²⁰

Den akademiska friheten har under de senaste 20 åren blivit en alltmer central politisk fråga för Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. Inom de europeiska samarbetsprojekten, som det europeiska området för högre utbildning (EHEA) och det europeiska forskningsområdet (ERA), har den akademisk frihet och lärosätenas autonomi i ökad utsträckning hamnat i fokus.

Europaparlamentet består av ledamöter som är valda från medlemsländerna. Parlamentets huvudsakliga uppgift är att lagstifta och att fastställa EU:s budget tillsammans med Europeiska unionens råd. Europarådet har som huvudsakligt syfte att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen i Europa. Europarådets ministerkommitté är rådets beslutsfattande organ som består av medlemsstaternas utrikesministrar. Europarådet har ingen lagstiftande makt, men dess rekommendationer har ofta stor påverkan inom EU och på medlemsländernas politik och lagstiftning.

²⁰ För en närmare presentation se Jonsson Cornell & Marcusson 2022.

Europarådet har antagit flera rekommendationer och resolutioner som syftar till att skydda och främja akademisk frihet i Europa. Några exempel är:

- Europarådets ministerkommitté antog 1995 en rekommendation (R952) om akademisk frihet och universitetens autonomi. Rekommendationen uppmanar medlemsländerna att skydda och främja akademisk frihet och universitetens autonomi genom att undvika politisk inblandning och genom att ge universiteten större självbestämmande.
- I en rekommendation från 2006 (1762) betonas vikten av akademisk frihet och universitetens autonomi som grundläggande principer för högre utbildning och forskning. Europarådet uppmanade medlemsländerna att skydda akademisk frihet och institutionell autonomi i sina länders respektive lagar, företrädesvis i grundlagen.
- I resolution från 2015 (2039) betonas att högre utbildning och forskning ska bedrivas oberoende och utan politisk inblandning och att regeringarna i medlemsländerna bör se till att universiteten och högskolorna har tillräckliga resurser och stöd för att upprätthålla sin självständighet.

Europaparlamentet har också spelat en viktig roll i att främja och skydda akademisk frihet i Europa genom att anta resolutioner och betänkanden. Nedan följer några exempel på Europaparlamentets arbete för att öka och stärka den akademiska friheten:

- I en resolution från 2007 (1579) uppmanar Europaparlamentet medlemsländerna att skydda akademisk frihet och att undvika politisk inblandning i högre utbildning och forskning samt skydda akademiska institutioners självständighet.
- Europaparlamentet antog 2013 (P7TA0423) en resolution som uppmanar medlemsländerna att stärka universitetens frihet genom att skydda universitetens självständighet och undvika politisk inblandning.
- Europaparlamentet antog 2018 en resolution (P8TA0305) som uppmanar medlemsländerna att främja forskningens frihet och skydda forskare från hot och trakasserier.
- Europaparlamentets utbildningsutskott antog 2021 ett betänkande om akademisk frihet i EU. Betänkandet innehåller bland annat rekommendationer om att stärka universitetens självständighet och att skydda forskningens och utbildningens frihet.

Bonn-deklarationen antogs vid den åttonde Världskonferensen om forskning och innovation som hölls i Tyskland år 2020. Deklarationen framhåller vikten av att skydda forskarnas frihet att bedriva forskning utan påverkan från politiska eller kommersiella intressen, samt att skydda forskarnas personliga integritet och deras rättigheter som arbetstagare. Deklarationen lyfter framför allt fram den akademiska frihetens vikt och roll för att understödja samhällets framsteg och angav också hur viktigt det var att Europas olika regeringar skyddar den. På EU-nivå antogs Bonn-deklarationen om frihet för vetenskaplig forskning vid ministerkonferensen för det europeiska forskningsområdet i oktober 2020.

År 2020 bekräftade Romkommunikén vikten av akademisk frihet. Detta uttalande godkändes av ministrarna från de länder som är med i Bolognaprocessen. I kommunikén definierades akademisk frihet som en grundläggande demokratisk rättighet samt "ett universellt värde med rötter i strävan efter kunskap och sanning". I uttalandet anges att "institutionell autonomi är grundläggande för akademisk frihet".

I dessa resolutioner och rekommendationer går det att se att den institutionella autonomins grundläggande vikt för akademisk frihet har blivit alltmer framträdande och centralt. Rådet till medlemsstaterna har blivit allt tydligare att på olika sätt respektera och skydda den institutionella autonomin för sina lärosäten. Det är även tydligt i den europeiska diskussionen att akademisk frihet kommit att ses som en allt viktigare förutsättning för demokratin och den demokratiska utvecklingen i EU. Det är inte minst utvecklingen i Ungern som drivit på denna diskussion.

Under ledning av den tyske ledamoten Christian Ehler i EU-parlamentet har behovet av lagstiftning om friheten för forskningen lyft fram. Målet är att det ska beslutas om en rättslig ram för att skydda friheten för vetenskaplig forskning i Europeiska unionen.

Ökade hot mot den akademiska friheten och autonomin

Demokratin är på tillbakagång i världen och 2,5 miljarder människor lever i länder där demokratiska fri- och rättigheter har begränsats och minskat under de senaste tio åren.²¹ Enligt Economist Intelligence Unite (EIU) lever ungefär 8 procent av världens befolkning i ett land med full demokrati. Denna rapport visar

²¹ *Democracy Reports 2023, V-dem institute.*

även en nedåtgående trend för demokratins utveckling inom EU.²² Auktoritära partier, yttre hot och ökad geopolitisk osäkerhet sätter press på demokratin, men det kanske största hotet utgörs av att medborgare börjar tappa tilltron till det demokratiska systemet.

Även den akademiska friheten är i ökad utsträckning hotad i världen. Av Academic Freedom Index 2023 framgår att den akademiska friheten globalt sett har försämrats under ett antal år. De största försämringarna har skett i Asien, där flera länder har infört lagar och åtgärder som inskränker akademisk frihet. Men det finns även oroande beslut och trender i exempelvis USA där allt fler delstater vidtar åtgärder som på olika sätt beskär den akademiska friheten. Inom EU finns flera länder som aktivt försöker styra lärosätenas verksamheter på ett sätt som inskränker den akademiska friheten.²³

Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) menade att även om hot kan kännas avlägsna i Sverige behöver de förebyggas. Det finns en risk att viktiga kärnvärden eroderas om de inte tydliggörs och lyfts fram. I den forskningspolitiska propositionen 2020 konstaterar regeringen att universitets och högskolors roll som självständiga och kritiskt reflekterande krafter i samhället är hotat i olika delar av vår värld idag.

I propositionen lyfts även fram att den forskningsbaserade kunskapen är en hörnsten i det demokratiska samhället och viktigt "i en tid när desinformation, uppgifter med osäkra källor, propaganda och näthat sprids snabbare och lättare än någonsin" (prop.2020/21:60, s 46).

Det finns ett brett spektrum av hot och inskränkningar kopplade till den akademiska friheten. De kan utgöras av yttre hot och försök till påverkan, av olämplig politisk styrning, av ökad styrning av medel till utbildning och forskning och av ökad kontroll. Detta kan handla om censur, tillrättavisningar och indragning av ekonomiska medel för vissa ämnesområden. Akademiker som uttrycker kontroversiella åsikter, forskare som ifrågasätter politiska ambitioner eller kritiserar regeringar och makthavare stämplas som aktivister och utsätts för hot. Dessa yttre hot och påverkansförsök kan ta sig mycket olika uttryck



Det finns ett brett spektrum av hot och inskränkningar kopplade till den akademiska friheten.

²² *The Economist Democracy Index 2022.*

²³ *Academic freedom index 2022.*

– allt från öppet och aggressivt agerande till mer subtila åtgärder. Gemensamt är att de vill påverka vad lärare och forskare gör och hur lärosäten agerar. Även i länder med väletablerade demokratiska system går det att se olika former av hot och försvagningar av den akademiska friheten.²⁴

Det finns flera faktorer som ligger bakom denna utveckling i EU:s medlemsstater. Den enskilt största faktorn utgörs av ett ökat politiskt intresse för lärosätenas verksamheter och roll i samhället, kunskapens växande socioekonomiska betydelse och dess koppling till innovation och tillväxt. Det finns även en växande kamp om kunskap, om vad som ska definieras som fakta och utgångspunkter i samhällsdebatten. Denna utveckling och kamp drivs på av ett växande inflytandet från nya politiska partier och rörelser. Kraften i denna utveckling har inte minst understötts och burits fram av den växande användningen av sociala medier. De sociala medierna är ett konkret exempel på hur hot mot den akademiska friheten har ändrats över tid. Dessa attacker, som ofta riktar sig direkt mot enskilda akademiker, utgör idag ett av de allvarligaste hoten mot lärare och forskares frihet.

Det finns allt fler konkreta fall där politiska partier och även regeringar i Europa på olika sätt försöker inskränka den akademiska friheten. Inte sällan handlar det om att försöka styra och tysta viss typ av utbildning och forskning. I skottgluggen står oftast områden som anknyter till genus, mångfald, konststillhörighet och könsidentifikation. Det kan även handla om hur landets historia tolkas och framställs. Miljö och klimat har kommit att bli ett mer laddat politiskt område vilket har lett till en ökad diskussion kring vad lärare och forskare kan och bör lyfta fram samt på vilket sätt fakta bör presenteras.

Inte sällan används argumentet att forskning och undervisning är aktivistisk. Ett konkret exempel på detta återfinns i Danmark. Den 1 juni 2021 antog det danska Folketinget ett förslag med 72 röster mot 24. Förslaget innehöll inget egentligt beslut men väl en tillsägelse, eller en varning, riktad mot akademien. I förslaget angavs att Folketinget "förväntar sig att universitetsledningen ser till att löpande försäkra sig om att självregleringen av den vetenskapliga praxisen fungerar. Det vill säga att de är eniga om att politik inte ska förkläs som vetenskap."²⁵ Detta sågs som ett direkt hot av den akademiska friheten av åtskilliga akademi-

²⁴ Maassen 2023

²⁵ <https://www.ft.dk/samling/20201/vedtagelse/v137/index.htm> Egen översättning.

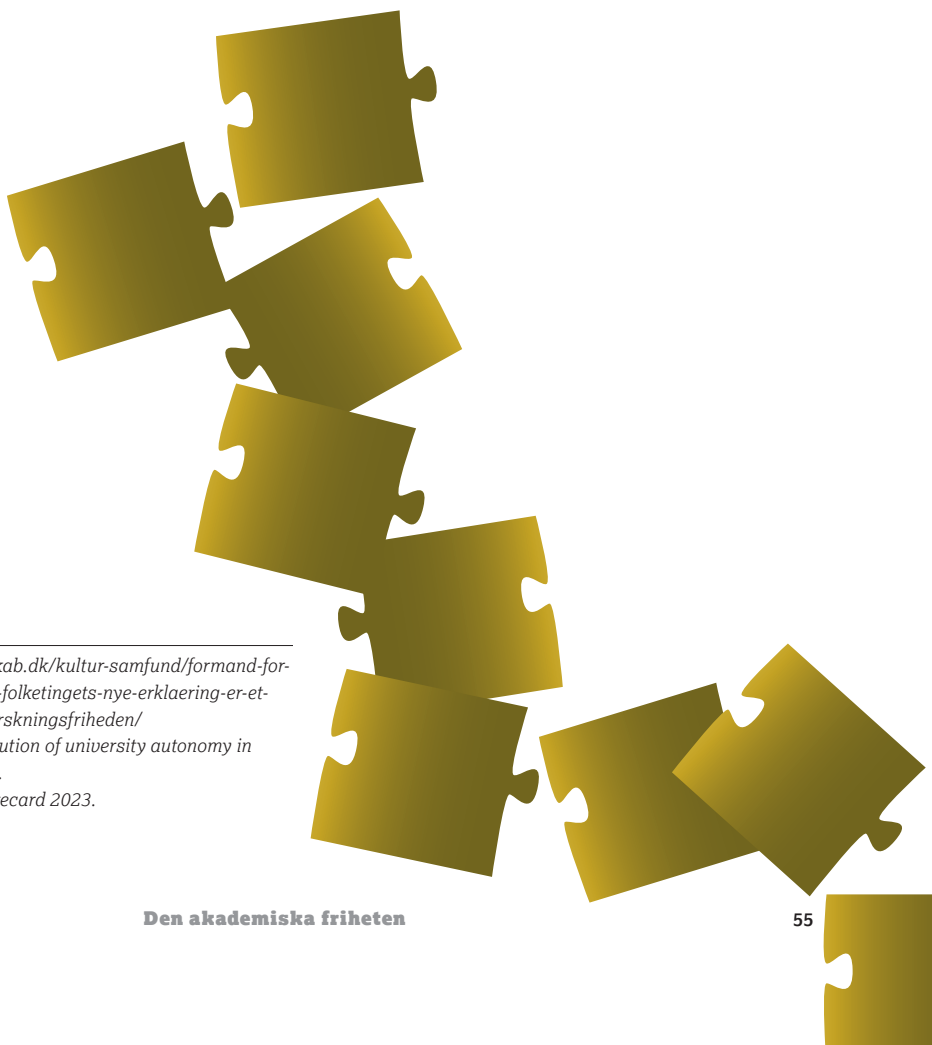
ker i Danmark.²⁶ Försök från vissa politiska företrädare till att skapa en extern organisation som skulle bevaka att lärosätena skötte sin självreglering röstades ned och genomfördes inte.

Det tydligaste exemplet i Europa på olämplig politisk styrning som hotar den akademiska friheten utgörs av Ungern. Den ungerska regeringen har fördrivit ett lärosäte från landet, återkallat ackreditering för alla genusvetenskapliga program och skapat stiftelser som fördelar medel till lärosätenas verksamheter och som har regeringstroga ledamöter utsedda på livstid.²⁷ Ett annat fall är Polen, där regeringen krävde ett förbud mot genusstudier vid universitet. Även regeringen i Rumänien har försökt införa ett förbud mot läroplaner och aktiviteter utanför läroplanen baserade på genuskritiska teorier. Det aviserade förbudet i Polen och Rumänien har dock inte förverkligats, eftersom det har bedömts vara grundlagsstridigt av ländernas författningsdomstol.²⁸ Grundlagen i Polen och Rumänien skyddade alltså lärosätena från en olämplig politisk styrning.

26 <https://videnskab.dk/kultur-samfund/formand-for-rektorkollegiet-folketingets-nye-erklaering-er-et-angreb-paa-forskningsfriheden/>

27 EUA, *The evolution of university autonomy in Hungary 2023*.

28 EUA, *The scorecard 2023*.



5



5. Jämförande studier om den akademiska friheten i Europa

Det växande intresset för den akademiska frihetens tillstånd och villkor kan illustreras genom ökningen av antalet studier och rapporter som på olika sätt närmar sig området. Inom ramen för dessa studier har även olika akademiska frihetsindex och monitorer växt fram. I följande kapitel presenteras tre index som på olika sätt mäter och indexerar den akademiska friheten och lärosätenas autonomi. Dessa studier visar att mycket fungerar bra i de olika europeiska länderna men studierna visar också att det finns en berättigad oro över läget för akademisk frihet i flera av EU:s medlemsstater. Dessa undersökningar visar även att Sverige inte är speciellt framstående i dessa mätningar. Framför allt utmärker sig Sverige negativt vad gäller lärosätens autonomi och självbestämmande.

Autonomi är ett begrepp som förstås och används olika över Europa. Detta beror inte bara på olika rättsliga ramar utan också på de historiska och kulturella miljöer som har kommit att definiera den institutionella autonomi i varje land. För att möjliggöra jämförelser av komplexa och mångsidiga förutsättningar har studierna behövt göra en del antaganden och förenklande sammanfattningar. De exakta positionerna i rankingarna av de olika länderna ska därför läsas med viss försiktighet. Resultaten ger dock en tydlig signal om att det fortfarande finns alldeles för många restriktioner och styrmekanismer som på olika sätt hindrar den akademiska friheten för lärosätena i Europa.

EUA:s autonomiindex 2023

European University Association (EUA) ²⁹, har bedrivit ett autonomiprojekt sedan 2007. Inom ramen för detta arbete har EUA genomfört mätningar och uppföljningar av lärosätenas autonomi i Europa. Vilka länder som ingått har varit något olika mellan mätningarna. Resultatet har presenterat i tre rapporter, där den senaste kom våren 2023. Målet för rapporterna och EUA:s arbete är att bidra till att öka medvetenheten om de förändringar som behövs för att skapa förutsättningar, regelverk och miljöer som är gynnsamma för universitetets



Rapporten lyfter särskilt fram att svenska lärosäten inte har rätt att teckna juridiskt bindande avtal med inhemska eller utländska organisationer utan att erhålla parlamentariskt godkännande.

självständighet. Utgångspunkten är att institutionell autonomi är en viktig förutsättning för moderna universitets möjlighet att driva och utveckla verksamheten och kunna leverera så hög kvalitet som möjligt.

Ungern är inte längre inkluderad i studien från 2023. EUA har bedömt att det ungerska systemet för univer-

siteteten har blivit så särpräglad att det inte längre går att meningsfullt jämföra det med övriga europeiska länder. Det finns inget annat system bland de 35 länder som ingår i studien som reglerar och styr sina lärosäten på ett liknande sätt. EUA menar att Ungern har kraftigt försämrat den akademiska friheten och lärosätenas autonomi och uttrycker djup oro för landets utveckling.³⁰

Studien använder 30 parametrar i sin undersökning och dessa parametrar har sammanfogats i fyra övergripande kategorier av autonomi. Dessa kategorier är; 1) organisatorisk autonomi, 2) finansiell autonomi, 3) autonomi för personalhantering och 4) akademisk autonomi. Studien har mätt hur samtliga länder förhåller sig till de uppställda parametrarna samt rangordnat länderna inom de olika kategorierna. Utfallet i rankinglistan delas in i fyra olika nivåer – hög, mediumhög, mediumlåg och låg.

Organisatorisk autonomi mäter och bedömer de olika ländernas system för att välja, utse och avskeda rektorer, styrelsernas sammansättning och närvaro av

²⁹ EUA är ett samarbetsorgan för högskolor och universitet inom Europa. EUA har över 850 medlemmar i 49 europeiska länder.

³⁰ Ungerns system beskrivs i en egen bilaga kopplad till studien från 2023.

externa ledamöter, förmågan att besluta om egna strukturer samt förmågan att skapa/besluta om legala entiteter (egen rättskapacitet).

- Sverige placerar sig på plats nummer 21 av 35 och infogas i den medellåga grupperingen.

I de flesta europeiska länder utser och anställer varje lärosäte sin rektor. Sverige tillhör en minoritet av länder där detta beslut fattas av regeringen. De flesta länderna har externa ledamöter men endast Sverige, och två andra länder, har en ordning där lärosätena kan komma med förslag men regeringen har utnämningmakten. Sverige skiljer framför allt ut sig i denna kategori när det gäller möjligheten att ingå avtal och skapa juridiska personer. Rapporten lyfter särskilt fram att svenska lärosäten inte har rätt att teckna juridiskt bindande avtal med inhemska eller utländska organisationer utan att erhålla parlamentariskt godkännande.

Ekonomisk autonomi mäter och bedömer längd och typ av offentlig finansiering, möjligheten att behålla överskott, rätt att låna pengar, rätt att äga och sälja byggnader, möjlighet att definiera och ta ut studieavgifter för nationella/EU-studenter samt möjlighet att ta ut studieavgifter för studenter utanför EU.

- Sverige placerar sig på plats nummer 23 och tillhör därmed även här den medellåga grupperingen.

Formerna för offentlig finansiering till universitet varierar mellan de europeiska länderna. I de flesta system får lärosätena en återkommande grundläggande finansiering genom ett ramanslag. Detta system finns även i Sverige men finansieringen är uppdelad i två olika anslag (ett till utbildning och ett till forskning). Denna uppdelning, och att förflyttningar mellan de två anslagstyperna inte är tillåtna, är en ovanlig konstruktion i en europeisk jämförelse. Men det som framför allt skiljer ut Sverige i denna kategori är att våra lärosäten inte får äga sina fastigheter.

Autonomi för personalhantering mäter och bedömer lärosätenas förmåga att besluta om rekryteringsprocedurer, rätten att besluta om löner, rätten att besluta om uppsägningar och möjlighet att besluta om befordringar. Denna kategori är särskilt svår att mäta och jämföra på grund av olika reglerna länder emellan, för olika kategorier av universitetspersonal och de olika rättsliga ramarna för arbetsrätt.

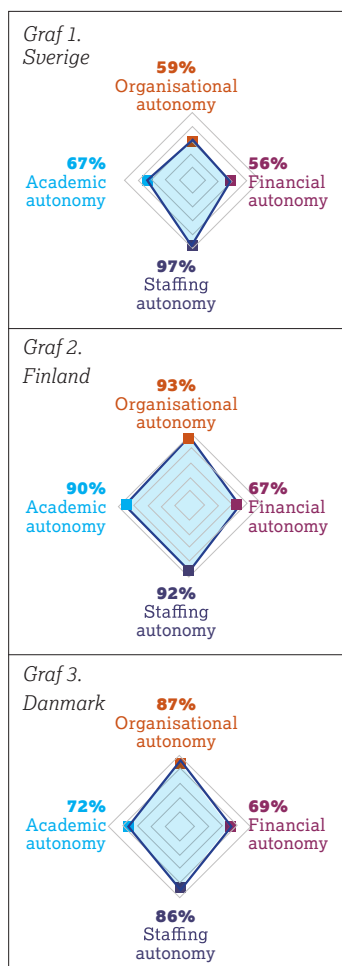
- Sverige placerar sig på plats nummer 3 och tillhör grupperingen hög.

Den stora vattendelaren i denna kategori handlar om huruvida den akademiska personalen ses som en del av det nationella systemet för statstjänstemän (civil servant) eller inte. Att vara statstjänsteman innebär, enligt rapportens bedömning, att lärare och forskare ingår i ett övergripande nationellt system och regelverk. De svenska lärosätena bedöms inte ingå i ett sådant nationellt system. Sverige utmärker sig annars genom en stor autonomi inom denna kategori, vilket inte minst är ett resultat av det decentraliserade arbetsgivaransvaret.

Akademisk autonomi är ett missvisande begrepp och borde snarare benämnas

som utbildningens autonomi. Denna kategori mäter och bedömer rätten att besluta om antalet studenter, möjligheten att välja ut studenter, rätten att starta och avsluta program, att välja språk samt rätten att utforma examensinnehållet.

- Sverige placerar sig på plats nummer 17 och inplaceras i grupperingen medelhög.



Bolognaprocessen har inneburit att de europeiska utbildningssystemen blivit alltmer likformiga. Men möjligheten för lärosäten att på egen hand utveckla, starta och lägga ner utbildningar skiljer sig trots det mellan olika länder. De svenska lärosätena har i jämförelse med övriga länder relativt stor frihet att avgöra vilka utbildningar som ska bedrivas. Frågan om vilket språk som utbildningar får bedrivas på har kommit alltmer i fokus hos flera länder, där till exempel Danmark infört ett tak på antalet studieplatser som ges på engelska på avancerad nivå.

Den ovan presenterade studien släpptes i maj 2023. I oktober samma år presenterades en utveckling av studien där de olika ländernas profil närmare åskådliggörs.³¹ I denna, den första av flera delstudier, är det 10 länder som är i fokus - samtliga nordiska länder plus Österrike, Tyskland, Irland, Polen och Schweiz. Dessa

31 University autonomy in Europe IV, Country profiles I, 2023.

profiler erbjuder bland annat en grafisk beskrivning av ländernas placering i de olika kategorierna. I bilden på vänster sida finns Sveriges graf, ovanför Finlands och Danmarks. Jämförelsen visar framför allt att både Finland och Danmark har en betydligt starkare organisatorisk autonomi för sina lärosäten, men även att den ekonomiska autonomi är större.

Jämföra och mäta skydd genom lag

2007 publicerade Higher Education Policy ³² en artikel av Terence Karran med titeln Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis. Artikeln presenterade en jämförande bedömning för skyddet av och nivån för den akademiska friheten vid universiteten i de dåvarande 23 EU-länderna. Artikeln fokuserade på de konstitutionella och lagstiftningsmässiga ramarna för den akademisk frihet i EU, bedöma dessa lagar i relation till frihet för undervisning och forskning och institutionell autonomi samt styrning och anställningsvillkor. Före 2007 års artikel hade få, om ens några, försök gjorts att mer systematiskt jämföra och mäta styrkan i skyddet för akademisk frihet i olika länder.

Tio år senare publicerade Terence Karran, tillsammans med Klaus Beiter och Kwadwo Appiagyei-Atua, en fortsättning och utveckling av studien. ³³ I studien inkluderas och jämförs 28 länder inom EU. Studien utgår från 37 olika parametrar som mäter och jämför de olika länderna. I centrum för studien står det legala skyddet för olika aspekter av den akademiska friheten och hur de lagar som finns skapar ett faktiskt skydd. Mätmetoden utgår från en beräkning av ett sammansatt mått för skyddet för akademisk frihet på 100 procent, vilket i sin tur omfattar summan av poängen för fem kategorier, var och en värd 20 procent. Dessa kategorier mäter lagar och efterlevnad gällande; 1) akademisk frihet för undervisning och för forskning, 2) institutionell autonomi, 3) självstyre och självbestämmande, 4) anställningsvillkor och jobbsäkerhet samt 5) efterlevnad av internationella överenskommelser.

I tabellen nedan finns alla 28 EU-länder och deras poäng beräknade för varje kategori samt en summering. Inget av länderna kommer i närheten av full poäng – de högsta sammanlagda poängen är 69 procent (Kroatien). Dessutom är medelpoängen för alla EU-länder relativt låg – drygt 50 procent. Detta visar, enligt studien, att de flesta länder inom EU borde skapa bättre lagstiftning för att tillhandahålla ett bättre skydd för den akademiska friheten. Variationen mel-

³² En organisation inom OECD som publicerar studier kopplade till politik och system för högre utbildning och forskning.

³³ Karran m fl 2017.

lan nationella poäng är betydande – intervallet är från 34 procent till 69 procent.

Sverige får en låg placering även i denna studie. Framför allt får Sverige låga poäng i kategorierna som mäter den akademiska friheten (kategori 1), den institutionella autonomin (2) samt självstyre och självbestämmande (3). Det ska dock noteras att den akademiska friheten inte fanns inskriven i högskolelagen när denna studie genomfördes. Hade lagen funnit på plats vid mättillfället hade troligen placeringen i kategori 1 ökat något, men inte påverkat placeringarna i kategorierna 2 och 3.

Tabell 1. Sammanställning av utfall i fem olika kategorierna kopplade till akademisk frihet

Country	Total	Academic freedom in legislation	Institutional autonomy in legislation	Self-governance in legislation	Job security	Constitution and international agreements
Croatia	69	20	13	14	4.5	17.5
Spain	66.5	15	8.5	12	11	20
Bulgaria	65.5	15	9	14.5	9.5	17.5
Germany (Mean: Bavaria and North Rhine-Westphalia)	64.5	17.5	9.25	12.25	8	17.5
Austria	63.5	20	12	9	5	17.5
France	63.0	20	7	6.5	15.5	14.0
Portugal	61	10	9	11.5	10.5	20
Slovakia	60.5	20	8.5	12.5	1.5	18
Latvia	60	20	10	10.5	3	16.5
Lithuania	59.5	20	11	6	5	17.5
Italy	57.5	10	9	8	11.5	19.0
Greece	55.5	5	4.5	10.5	20	15.5
Finland	55	15	15	3	3	19
Poland	54.5	10	9.5	12.5	5	17.5
Romania	53.5	15	8	12.5	5.5	12.5
Cyprus	53	10	8	12.5	10	12.5
Ireland	52.5	15	12.5	3	10.5	11.5
Slovenia	52.5	5	8.5	11	10.5	17.5
Czech Republic	51.5	15	8	11	2	15.5
Belgium (Mean: Walloon and Flanders)	49.25	10	8.5	7.5	9.25	14
Luxemburg	47.5	15	9	6	3.5	14
Netherlands	44	10	9	5.5	3.5	12.5
Sweden	39.5	5	6.5	3	8.5	16.5
Denmark	38.5	5	9	6.5	5.5	12.5
Hungary	36	5	2.5	9	8	11.5
Malta	36	0	10.5	6	8.5	11
United Kingdom	35	5	13.5	0	5.5	11
Estonia	34	0	10.5	4.5	1.5	17.5
Mean (St Dev)	52.8 (10.5)	11.9 (6.3)	9.3 (2.6)	8.6 (3.9)	7.3 (4.3)	15.6 (2.9)

Läget för den akademiska friheten hos EU:s medlemsländer

Rapporten *State of play of academic freedom in the EU Member States* ³⁴ presenterar undersökningar om det faktiska läget för den akademiska friheten i EU:s medlemsstater. Rapporten har utformats för att bidra till en bättre förståelse av potentiella och verkliga hot mot den akademiska friheten. Rapporten utgår från EUA:s presenterade studie ovan, en jämförande studie av Beiter m fl ³⁵, data från Academic Freedom index samt underlag från Freedom House ³⁶. Rapporten innehåller därutöver även en genomgång av varje lands aktuella reformer, händelser och offentliga debatt under de senaste fem åren kopplade till akademisk frihet. Den huvudsakliga tonvikten i rapporten ligger på att presentera det senare.

Rapporten ska primärt ses som en pilotstudie, med syfte att presentera en översikt över offentligt uttryckt oro och debatter gällande läget för akademisk frihet i EU:s 27 medlemsländer. Sammantaget bekräftar denna studie att tillståndet för den akademiska friheten i EU:s medlemsstater har urholkats. För de flesta länderna handlar det om en långsam erosion, medan utvecklingen i Ungern snabbt har förvärrats. Det har skett relativt lite förändringar över tid bland medlemsländerna för att skärpa och tydliggöra det legala skyddet. Samtidigt konstaterar utredningen att den faktiska politiska styrningen av lärosätena har ökat.

För att förhindra att olika ingrepp och hot inte utvecklas till mer strukturella intrång i den akademiska friheten presenterar rapporten en uppsättning policyalternativ som STOA-panelen ³⁷ och Europaparlamentet kan använda sig av. Studien presenterar följande förslag:

- Identifiera och komma överens om de grundläggande dimensionerna av och villkoren för akademisk frihet samt de indikatorer som är nödvändiga för att övervaka deras tillstånd och utveckling.
- Ta fram en årlig rapport som mäter denna utveckling.

³⁴ Maassen m fl 2023.

³⁵ Beiter m fl 2016 presenterar framför allt lagskyddet för den akademiska friheten hos EU:s medlemsländer.

³⁶ Freedom House är en USA-baserade icke-statliga organisationen som årligen kartlägger demokrati, politisk frihet och mänskliga rättigheter i världens länder.

³⁷ Science and Technology Options Assessment (STOA) är en panel och organisation inom Europaparlamentet och har i uppgift att tillhandahålla vetenskapliga underlag inom relevanta områden

- Skapa en funktion som följer och presenterar denna data samt en europeisk plattform för akademisk frihet där personer kan rapportera in hot och brott mot den akademiska friheten.
- Regelbundet utlysa medel för forskningsprojekt inom detta område.

För att underlätta en bra och välinformerad politiska debatt, och bidra till utvecklingen av ett verkställbart rättsligt skydd för akademisk frihet på EU-nivå, har Europaparlamentets STOA-panel beslutat att inrätta en plattform för att övervaka den akademiska friheten i EU. Detta innebär att EU-parlamentets STOA-panel avser att utveckla en oberoende statusöversikt, Academic Freedom Monitor, som publiceras årligen med aktuella data.



... den svenska akademiska friheten är bland de starkaste i världen och Europa.

Samtidigt lyfter Freedom House fram att Sveriges legala skydd för akademisk frihet är bland de svagaste inom EU:s medlemsländer.

Hur bedömer då denna rapport läget i Sverige? De två indexen som mäter den akademiska friheten i världen (Academic freedom index och Freedom house) bedömer att den svenska akademiska friheten är bland de starkaste i världen och Europa. Samtidigt lyfter Freedom House fram att Sveriges legala skydd för akademisk frihet är bland de svagaste inom EU:s medlemsländer.

Rapporten beskriver hur diskussionen kring akademisk frihet har ökat i Sverige de senaste åren. Det konstateras även att hot och trakasserier har ökat inom vissa områden och exempel från Covid-19 lyfts särskilt fram. Framför allt pekas diskussioner och förslag relaterade till Styr- och resursutredningen (STRUT) och den nya lagen om akademisk frihet fram som viktiga händelser. Samtidigt menar rapporten att det funnits en växande kritik mot regeringen att denna lagändring mest varit symbolisk och att det saknas konkreta åtgärder för att öka och garantera den faktiska friheten. Rapporten lyfter även fram att krav har framförts för att skriva in den akademiska friheten i den svenska grundlagen.

6



6. Konstitutionellt skydd i Europa och Sverige

Universitet och högskolor spelar en avgörande roll för att upprätthålla och stärka demokratin. Genom att generera och förmedla kunskap samt ge studenterna förmåga till eget kritiskt reflekterande läggs en viktig grund för engagemang, deltagande och demokrati. Forskning både driver fram ny kunskap och granskar och analyserar vad som sker i vårt samhälle. Detta inkluderar att även kritiskt granska hur politiker och andra utövare av makt utför sina uppdrag i samhället.

EU:s handlingsplan för demokrati skriver att ”engagerade, välinformerade och handlingskraftiga medborgare är den bästa garantin för våra demokratiers resiliens”³⁸. Att ge medborgare möjlighet att fatta välgrundade beslut är helt centralt för ett demokratiskt, öppet och välmående samhälle. EU:s

handlingsplan pekar ut åtgärder mot desinformation genom utbildning och öppen debatt som en avgörande insats. Handlingsplanen pekar även ut värnandet av den akademiska friheten som central.

Vetenskapligt förankrade fakta som står fri från yttre påverkan är viktigare än någonsin i den politiska diskussionen. För att det öppna och demokratiska samhället ska överleva behöver människor motståndskraft mot desinformation, propaganda och konspirationsteorier. Autonoma och trovärdiga universitet och högskolor är en central del av denna motståndskraft. Kampen om vad som ska definieras som fakta, och därmed utgångspunkten för den politiska diskussionen och besluten, har kommit att bli allt skarpare. Mitt i denna kamp står läro-



Vetenskapligt förankrade fakta som står fri från yttre påverkan är viktigare än någonsin i den politiska diskussionen.

³⁸ On the European democracy action plan. COM/2020/790, s 3.

sätena. Lärosätena har i demokratiska länder fått en allt viktigare roll och större ansvar i att möta komplexa samhällsutmaningar och fungera som ett skydd mot den tilltagande polariseringen i samhället.

Det konstitutionella skyddet för lärosäten i Europa

Den akademiska friheten garanteras genom EU:s stadga för fundamentala rättigheter, som självklart är bindande för alla länder inom EU. I artikel 13 i Europeiska unionens stadgar om de grundläggande rättigheterna (2010/C83/02) slås det fast att "Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria. Den akademiska friheten ska respekteras". Det anges bland annat att lärare och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i medlemsländernas lag, helst i grundlagen.

Enligt en dom från EU-domstolen (C-66/18), som avkunnades 2020 i förhållande till Ungerns agerande mot sina lärosäten, ska den akademiska friheten garantera yttrandefriheten och handlingsfriheten, frihet att sprida uppgifter liksom frihet att utan begränsningar söka och sprida kunskap.³⁹ Domstolen vägde även in en rekommendation från Europarådet Academic freedom and university autonomy (2006:1762). Av den rekommendationen framgår att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension. Den akademiska friheten har enligt EU-domstolen och EU-rätten därav även en koppling till lärosätenas organisatoriska ställning och grad av autonomi i förhållande till statsmakten.⁴⁰

Den absoluta majoriteten av länder inom EU uttrycker på något sätt stöd i sina lagar för akademisk frihet och autonomi. De juridiska definitionerna, begreppen och detaljgraden skiljer sig, ofta förvånansvärt mycket, mellan olika länder och system. Majoriteten av de europeiska länderna har dock formuleringar som relaterar till den akademiska friheten i sina grundlagar eller motsvarande.

I en rapport från 2020 till Europarådets parlamentariska församling konstateras att av de då 28 EU-länderna hade nio länder inget konstitutionellt skydd för någon aspekt av den akademiska friheten, femton länder ger skydd för forskning, elva länder har ett utpekat skydd för undervisning och åtta länder ger skydd för autonomi till sina lärosäten.⁴¹ Några länder gav ett konstitutionellt

39 *European Commission v Hungary*, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-66/18>

40 För mer information om aktuell EU-dom och EU-rätten kopplad till akademisk frihet se Jonsson Cornell & Marcusson 2022.

41 *Europarådet 2020*.

skydd för flera av de olika aspekterna samtidigt. Finland är ett exempel på ett land som har en grundlag som skyddar både utbildningens och forskningens frihet såväl som lärosätenas autonomi.

Rättsligt skydd för akademisk frihet vid europeiska universitet tillhandahålls även med hjälp av särskild högskolelagstiftning. Merparten av EU:s medlemsländer har sådana lagar. Dessa lagtexter skiljer sig åt när det gäller att peka ut vem som är satt att skydda den akademiska friheten. I flera länder ligger detta ansvar hos staten. För en del andra länder ligger detta ansvar i huvudsak hos lärosätena själva. När denna rapport sammanställdes fanns den akademiska friheten inte inskriven i den svenska högskolelagen. Sverige skulle dock ha bedömts som ett land där ansvaret ligger hos lärosätena själva. Sverige beskrivs i rapporten som ovanligt då det ger skydd i konstitution och högskolelag för forskningen men inte skyddar utbildningen i någon lag.

De tidigare presenterade studierna i kapitel 5 visar att länder i skiftande utsträckning understödjer de faktiska förutsättningarna för den akademiska friheten. Lagen är grundläggande, men ett framskrivet skydd i grundlag och annan lagstiftning räcker inte. Academic freedom index visar att "nära en tredjedel av de länder med de sämsta prestationerna under den senaste tiden för akademisk frihet har konstitutionella skydd för akademisk frihet på plats"⁴². Lagarna måste åtföljas av ett handlande från statsmakten som värnar och understödjer den akademiska friheten.

Grundlagen i Sverige och demokratin

Sverige har fyra grundlagar som utgör landets konstitution. De fyra grundlagarna är Regeringsformen, Tryckfrihetsförordningen, Yttrandefrihetsgrundlagen och Successionsordningen. I regeringsformen fastställs formen och utövandet av Sveriges statsskick. Regeringsformen beskriver rollerna och befogenheterna för de tre delarna av statsmakten: riksdagen (den lagstiftande makten), regeringen (den verkställande makten) och domstolarna (den dömande makten). Tryckfrihetsförordningen reglerar yttrandefriheten och tryckfriheten i Sverige och garanterar medborgarnas rätt att uttrycka sina åsikter genom tryckta medier utan censur eller rättsliga restriktioner. Yttrandefrihetsgrundlagen kompletterar

42 Spannagel & Kinzelbach 2022, s 215. Egen översättning.

Tryckfrihetsförordningen genom att fastställa yttrandefriheten och tryckfriheten i andra medier, inklusive radio, television och internet. Successionsordningen reglerar framför allt tronföljden i Sverige.

De fyra grundlagarna utgör Sveriges konstitution och har en särskild status inom rättssystemet och gäller över annan lagstiftning. Grundlagarna har fundamental betydelse för demokratin och de demokratiska principerna. För att ändra dessa krävs en särskild procedur som innefattar att riksdagen röstar i två på varandra följande beslutssammanträden, med ett riksdagsval emellan. Detta säkerställer att grundlagarna är trögrörliga och inte ändras lättvindigt.

Det finns vissa inrättningar och myndigheter som har ett särskilt behov av skydd, autonomi och självständighet i förhållande till regeringsmakten. Genom att skydda, eller frigöra, organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i vårt samhälle. Det mest framträdande exempel på skyddade organisationer är domstolarna. I Sverige är det fastställt i

grundlagen att domstolarna ska vara oberoende. Domstolarna ska vara självständiga och inte påverkas av staten eller ta emot direktiv från myndigheter eller enskilda personer. Detta skydd kommer att stärkas ytterligare om presenterade förslag från 2020 års grundlagskommitté (SOU 2023:12)

genomförs. Enligt förslag från denna utredning ska domstolarnas skydd och domares oberoende ytterligare stärkas. En ny Domstolsstyrelse ska ersätta dagens Domstolsverk och få en mer självständig ställning i förhållande till regeringen, bland annat genom att styrelsen för myndigheten själva ska utse och tillsätta myndighetens chef. Ett särskilt nomineringsförfarande till myndighetens styrelse föreslås.

Det finns även andra organisationer som på olika sätt är skyddade och har en särskild autonomi i förhållande till staten. Sveriges Television (SVT), Sveriges radio (SR) och Utbildningsradion (UR) och deras roll som public service-bolag skyddas i särskild lag (2010:696) och genom sin organisationsform som stiftelse.⁴³ 1993 beslutade riksdagen att förändra ägandet av public servicebolagen genom att inrätta tre stiftelser för SVT, SR och UR, men 1997 ändrades organi-



Genom att skydda, eller frigöra, organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i vårt samhälle.

⁴³ Behovet av grundlagsskydd för public service har bl.a. lyfts i riksdagsmotionen 2022/23:1727.

sationen och de tre förvaltningsstiftelserna slogs samman till en stiftelse. Stiftelsens syfte är att främja programbolagens oberoende och ge dem en självständig ställning. Sedan 2007 gäller att alla riksdagspartier ska vara representerade i styrelsen. Från och med 1 januari 2019 kan aktiva riksdagsledamöter inte väljas till ledamöter i förvaltningsstiftelsen.

Riksrevisionen har till uppgift att granska och bedöma statens ekonomi, förvaltning och verksamhet. Riksrevisionens är en myndighet som ligger direkt under riksdagen och vars oberoende regleras i regeringsformen, riksdagsordningen (2014:801) och riksrevisionsordningen (2002:1023). Riksbanken är skyddad från politisk påtryckning genom riksbankslagen (2022:1568). Även kommuner och regioners självbestämmande och oberoende skyddas i grundlagen och i egen lag.

Separationen av Svenska kyrkan från staten är även intressant i detta sammanhang. Genom en ny lag som trädde i kraft 2000 (1998:1592) blev kyrkan en ny och anpassad associationsform (registrerat trossamfund) och fick självständighet och beslutsbefogenheter över interna angelägenheter. Kyrkorådet blev ett självständigt förvaltningsorgan och biskoparna utsågs inte längre av regeringen utan av kyrkan själv. För att befästa frigörelsen av Svenska kyrkan från staten genomfördes förändringar i grundlag. Genom att betona kyrkans självständighet och ge kyrkan ökat inflytande över sina interna och ekonomiska angelägenheter har denna organisation nu en oberoende ställning i förhållande till staten.

Processen för att ändra en grundlag i Sverige är ett strikt, tidskrävande och omfattande arbete för att säkerställa att förslagen är väl genomtänkta och att de inte strider mot principerna i det svenska rättssystemet. En grundlagsändring föregås av en parlamentarisk kommitté. Vanligtvis är det regeringen som tar initiativet men förslag på en parlamentarisk kommitté kan även komma från enskild riksdagsledamot eller riksdagsgruppering. Konstitutionsutskottet har en särskild plats och ansvar kopplat till grundlagsändringar. Innan beslutet fattas om ändringar i grundlagen ska förslagen beredas och granskas av konstitutionsutskottet varefter utskottet lämnar ett utlåtande till riksdagen.

Myndigheter har i uppgift att förverkliga regeringens politik och har en lyd-nadsrelation till regeringen. Grundlagen skyddar dock alla myndigheter i förhållande till regeringsmakten när det gäller så kallad myndighetsutövning. Detta innebär att regeringen inte får påverka eller styra hur myndigheterna beslutar inom ramen för sin myndighetsutövning. Vad myndighetsutövning innebär för lärosäten beskrivs i nästa kapitel.

Lärosätenas verksamhet och självbestämmande ses till vissa delar som skyddsvärda och särskilda från andra myndigheter. Forskningens frihet är skyddad i grundlagen och den akademiska friheten är framskriven i högskolelagen. Men lärosätena har även en annan tillsättning av ledamöter i sina styrelser än övriga myndigheter samt en rättighet att själva föreslå regeringen vilken myndighetschef (rektor) som regeringen bör utses.

Skyddet i grundlag för forskning

Forskningens frihet har varit inskriven i högskolelagen sedan 1977 och haft nuvarande lydelse sedan 1993. Den 1 juli 2004 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentariskt sammansatt grundlagsutredning med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Utredningen gavs vida ramar för sitt arbete. Grundlagsutredningen överlämnade i december 2008 betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Ett av förslagen var en bestämmelse till skydd för forskningens frihet. I utredningen definierades forskningens frihet "som den enskilde forskarens rätt men även faktiska möjlighet att välja inriktning på sin forskning, formulera sina frågeställningar, avgöra vilka metoder som ska användas för att besvara frågorna, genomföra sina projekt och sedan formulera och offentliggöra sina resultat." (ibid, s 458).

Grundlagsutredningen menade att forskningens frihet består av två delar; den individuella akademiska friheten och den institutionella autonomin. Med institutionell autonomi avsågs universitetens och högskolornas självständighet. Utredningen menade att ett visst mått av autonomi för lärosätena behövdes som ett skydd för den fria forskningen. Utredningen lyfte bland annat fram att Europarådets parlamentariska församling i en rekommendation har anfört att den akademiska friheten för forskare och den institutionella autonomin behöver anpassas för att möta aktuella förhållanden samt att dessa principer också bör bli återbekräftande och garanterade i lag, företrädesvis i grundlag.⁴⁴ Detta är samma rekommendation som även EU-domstolen stödde sig på vid domen mot Ungern som refererades i föregående kapitel.

Regeringens proposition En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) presenterades för riksdagen i december 2009. Propositionen utgick från förslagen från grundlagsutredningen. I propositionen angav regeringen som skäl till förslaget om forskningens frihet i grundlagen att forskningens frihet "är av stor betydelse

⁴⁴ *Academic freedom and university autonomy. Rekommendation 1762 (2006).*

för ett demokratiskt samhälle, inte minst för möjligheterna till opinionsbildning” (s. 191). Regeringen menade att forskning som enbart tar fram önskvärda resultat strider mot forskningens grundidé och är därmed främmande för ett öppet demokratiskt samhälle. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag. Från och med den 1 januari 2011 gäller enligt regeringsformen att ”Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag” (2 kap 18 §).

Det konstitutionella skyddet för den akademiska friheten och de svenska lärosätenas självständighet är påfallande svagt i förhållande till andra länder inom EU. I Sverige är huvuddelen av universitet och högskolor även förvaltningsmyndigheter och därmed en del av staten. I jämförelse med andra länder i världen, även utanför EU, som är öppna demokratier finns det få, om något land, där lärosätena är så nära knutna till statsmakten som i Sverige.



7



7. Organisationsform, styrning och kontroll av myndigheter

I regeringsformens första mening stadfäster att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Förvaltningsutredningen från 1983 konstaterar att för "att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja" (SOU 1983:39, s 16). Detta sker genom en kedja i fyra steg:

- Folket väljer riksdagen. Riksdagen stiftar lagar, beslutar om skatter till staten, hur pengarna ska användas och kontrollerar hur regeringen styr riket.
- Riksdagen väljer en statsminister som utser sin regering och leder dess arbete. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.
- Statsministern utser och entledigar statsråden i sin regering.
- Statsförvaltningen och dess myndigheter förverkligar regeringens politik.

I Sverige är Regeringskansliet och dess olika departement i internationell jämförelse förhållandevis små. Sveriges riksdag har valt ett system där myndigheter i stor utsträckning utför regeringens politik och har kontakt med medborgarna. Regeringen har med andra ord delegerat en betydande del av sitt ansvar och sin makt till myndigheterna. Myndigheterna har i sin tur en lydnadsrelation till regeringen. Regeringens makt är dock inte oinskränkt utan styrs av lagarna. Lagarna har i vissa fall och för vissa myndigheter begränsat regeringens inflytande och makt, vilket beskrevs i föregående kapitel.

Staten styr sina myndigheter genom en kombination av olika regler, förutsättningar och insatser. Den övergripande styrningen sker genom lagar och förord-

ningar. En stark och påtaglig styrmekanism utgör ekonomisk tilldelning vilket primärt sker genom den årliga budgetpropositionen och följande regleringsbrev. Tillsättning och utnämning av styrelseledamöter, generaldirektörer och högre tjänstepersoner utgör regeringens utnämningssmakt. Uppföljning och övervakning av myndigheternas verksamheter är inte bara kontrollerade utan också i betydande utsträckning styrande. Därutöver har staten en form av normerande makt där myndigheter är lyhörda och följer och anpassar sig efter vad regeringen önskar, vilket ibland benämns som mjuk styrning. För universiteten och högskolorna finns det vissa särlösningar inom dessa olika mekanismer och styrsystem.

Myndighetsformen

Begreppet myndighet inbegriper alla organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Regeringsformen skiljer mellan två typer av offentliga organ: beslutande politiska församlingar, till exempel riksdagen, och myndigheter. I regeringsformen särskiljs följande myndighetstyper: Regeringen, domstolarna, statliga förvaltningsmyndigheter och kommunala nämnder och vissa styrelser

De statliga förvaltningsmyndigheterna är den ojämförbart största kategorin av myndigheter på statlig, regional och kommunal nivå. Inom begreppet förvaltningsmyndighet ryms en stor del av den statliga och kommunala verksamheten, bland annat riksdagens myndigheter, centrala myndigheter under regeringen, regionala statliga myndigheter, svenska utlandsmyndigheter (ambassader) och kommunala nämnder. Kommunala organ som är politiskt tillsatta och utgörs av beslutande församlingar är dock inte myndigheter under riksdagen eller regeringen utan utgör självständiga organisationer. Förvaltningsmyndigheterna under regeringen har som uppgift att verkställa regeringens politik och beslut.

Verksamhet som är organiserad i privaträttslig form, dvs. bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser, faller utanför myndighetsbegreppet även om de har hand om offentliga förvaltningsuppgifter. Det finns allmänna organ vars verksamhet kan likna de som bedrivs av en förvaltningsmyndighet, men som inte har organiserats i offentligrättsliga former och därför inte utgör en förvaltningsmyndighet, t. ex. ett statligt aktiebolag som Posten. Privaträttsliga organ som har hand om myndighetsutövning behöver dock oftast följa vissa lagar, som offentlighetsprincipen.

Sammanlagt finns cirka 350 myndigheter och de flesta av dem är små. Drygt 140 av myndigheterna har inom sig mindre än 50 årsarbetskrafter. Endast 11

myndigheter har över 5 000 årsarbetskrafter. Störst är Polismyndigheten följt av Försvarsmakten, Försäkringskassan och Kriminalvården. Universiteten är stora myndigheter och av de 20 största myndigheterna är nio universitet. Av samtliga statsanställda finns närmare en fjärdedel vid universiteten och högskolorna. De flesta myndigheterna finns under Justitiedepartementet, då alla domstolar ligger där. Under Finansdepartementet finns 59 myndigheter och på tredje plats kommer Utbildningsdepartementet med 51 myndigheter. Utbildningsdepartementet har i förhållande till sin storlek många myndigheter.

Alla förvaltningsmyndigheter ska följa vissa lagar, förordningar och regler som styr deras verksamhet och är underställda kontroll från olika instanser som till exempel Riksrevisionen. När det gäller s.k. myndighetsutövning anger regeringsformen att myndigheterna är självständiga i sin myndighetsutövning i förhållande till regeringsmakten. Detta undantag har skett genom en överlåtelse av beslut och makt till myndigheterna utifrån formuleringar i grundlagen. Myndighetsutövning omfattar beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan innebära både beslut som är gynnande för den enskilde (som att bevilja ett bidrag) eller beslut som är betungande (som att ta ut en avgift).

Universitet och högskolor har lite verksamhet som är kopplad till myndighetsutövning vilket framför allt utgörs av att anta studenter, sätta betyg, utfärda examensbevis och anställa.⁴⁵ Regeringen har inte rätt att gå in och styra hur myndighetsutövningen utförs, vilket betyder att staten inte får påverka hur till exempel domstolar dömer eller hur Försäkringskassan beslutar i enskilt ärende. Detta leder till att en myndighet som i liten del sysslar med myndighetsutövning kan ha ett svagare skydd från statlig inblandning.

Statsmakterna har under lång tid skapat olika former av särlösningar, särregleringar och undantag för lärosäten för att de ska klara av sina åtaganden inom ramen som förvaltningsmyndigheter. Inte minst har dessa särlösningar varit kopplade till uppdraget att samverka med omgivande samhälle och bedriva innovationsstödande arbete. Exempel på sådana specialkonstruktioner är teknikbrostiftelser, holdingbolag och innovationskontor. Dessa särlösningar skapar dock sina egna problem och riskerar inte minst att isolera samverkansuppgiften vid lärosätena från den reguljära utbildningen och forskningen.

⁴⁵ Verksamhet utöver myndighetsutövning benämns som "faktiskt handlande". Vad faktiskt handlande utgör är inte definierat i lag eller förordning.

Att vara förvaltningsmyndigheter är inte någon självklar historisk organisationsform för svenska universitet och högskolor, vilket framgår av kapitel 2. Innan 1977 hade lärosätena olika former av självförvaltning och statlig styrning. När lärosätena förvandlades till förvaltningsmyndigheter saknades både problematiserande beslutsunderlag och en diskussion hur denna förändring skulle påverka lärosätenas akademiska frihet och självbestämmande. Att universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter har efter framför allt 1993-års reform varit föremål för återkommande diskussioner. Flertalet statliga offentliga utredningar som närmat sig denna frågeställning har varit negativa till rådande system och organisationsform.⁴⁶ Att statliga lärosäten är förvaltningsmyndigheter och en del av statens rättssubjekt är ovanligt i andra demokratiska länder.

Styrelser och utnämningmakten

Det finns tre olika ledningsformer för statliga förvaltningsmyndigheter – enrådhetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. I en enrådhetsmyndighet är myndighetschefen direkt ansvarig för verksamheten inför regeringen. Detta är den vanligaste ledningsformen för myndigheter. I en styrelsemyndighet utgör en utsedd styrelse den högsta beslutande ledningen. Denna styrform gäller framför allt större myndigheter. En nämndmyndighet saknar myndighetschef och leds av sin nämnd. Den senare styrformen gäller framför allt för små myndigheter.

Rådande styrelseform har funnits sedan 2007 och har diskuterats en hel del sedan den infördes. Denna diskussion har inte minst handlat om vilket ansvar styrelsen egentligen har för en myndighet.⁴⁷ Det beror bland annat på att regeringen för löpande dialog med myndighetschefen snarare än med styrelsen och dess ordförande. Det är oftast även myndighetschefen som regeringen utkräver ansvar från när något gått på tok. En styrelse kan inte heller avsätta en myndighetschef. Uppdraget och framför allt befogenheterna för en statlig styrelse är därmed inte jämförbart med det uppdrag och den makt en bolagsstyrelse har.

Det finns myndigheter som har ledningsformer som fungerar annorlunda och som därmed till viss del faller utanför de vanliga ramarna för statliga styrelser. Det gäller framför allt högskolor och universitet och AP-fonderna. I Statskontorets presentation av statsförvaltningen beskrivs universiteten och högskolorna

⁴⁶ *SOU 1996:21, SOU 1997:57, SOU 2000:101.*

⁴⁷ *Statskontoret 2018.*

som en egen form.⁴⁸ De statliga lärosätena är styrelsemyndigheter, men har samtidigt en något annorlunda styrning med delvis egna regler i förhållande till övriga förvaltningsmyndigheter, vilket närmare beskrevs i kapitel 2 och 3. I lärosätenas styrelser ingår studenter och lärare, som själva utser ledamöter. Utseendet av externa ledamöter sköts även genom en särskild ordning.

Beslut som är kopplade till upplägg och genomförande av utbildning och forskning samt beslut relaterade till kvalitet ska inte fattas av lärosätenas styrelser. Enligt högskolelagen (2 kap. 6 §) ska denna typ av beslut fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av 1) uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller 2) organisation av eller kvalitet i forskningen. Det finns därutöver ett antal uppgifter som enligt regelverket ankommer på rektor, till exempel vissa anställningsärenden och dessa får heller inte tas över av styrelsen. Det kan finnas områden och frågor som inte är självklara om de tillhör eller inte tillhör styrelsens beslutsbefogenhet. Upplägget av utbildningar och organisation av forskningen kan till exempel i hög grad påverkas av beslut i resursfördelningen.

Lärosätenas styrelser har genomgått flera förändringar de senaste 50 åren. Framför allt har sammansättningen av ledamöter förändrats. Från att ha varit i huvudsak akademiska företrädare har utvecklingen gått till en majoritet av externa ledamöter. Studenternas inflytande har stärkts. Ordförandeskapet har flyttats från rektor till en extern ledamot utsedd av regeringen. Styrelserna har blivit något mindre och alltmer fokuserade på strategisk styrning och kontroll. Regeringen har därutöver beslutat att korta nuvarande ledamöternas mandatperiod för att framöver kunna tillförsäkra viss typ av önskad kompetens i styrelserna.⁴⁹

Resurstilldelning och extern forskning

Regeringen presenterar årligen sin budgetproposition till riksdagen. Efter riksdagens diskussion och beslut fattar regeringen beslut om ett regleringsbrev till samtliga förvaltningsmyndigheter. I regleringsbrevet anges hur mycket medel myndigheten får, uppdrag och mål samt olika typer av återrapporteringskrav.

Nuvarande resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor har funnits sedan 1993. Framväxten av detta system beskrivs i kapitel 4. Lärosätena får två klumpsummor, ett till utbildning och ett till forskning, som lärosätena därefter själva fördelar. Hur lärosätena får ta emot och använda pengar regle-

⁴⁸ Statskontoret 2022.

⁴⁹ Promemoria Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor. U2024/00153.

ras genom ett omfattande ekonomiadministrativt regelverk, som till huvuddel är gemensamt för alla förvaltningsmyndigheter. Därutöver har universiteten och högskolorna ett gemensamt regleringsbrev där fler ekonomiadministrativa regler finns för sektorn. Anslagen till utbildning och forskning är mindre styrda än till många andra myndigheter och lärosätena har ett relativt stort självbestämmande över hur tilldelade medel kan användas.

Det rådande resurstilldelningssystem för lärosätena har av både regeringen och lärosätena upplevts som bitvis bristfälligt och att det passerat sitt bäst-föredatum. Detta har bland annat tagit sig uttryck i tre statliga utredningar med uppdrag att granska och komma med förslag till ett reviderat system.⁵⁰ Utredningen Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning (SOU 2005:48) kom i efterhand att ses som ett delbetänkande kopplat till utredningen Resurser för kvalitet (SOU 2007:81). Regeringen beslutade i april 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning. Utredaren lämnade i februari 2018 sitt betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Ingen av dessa tre betänkanden har lett till någon egentlig förändring av resurstilldelningssystemet utan endast resulterade i mindre justeringar.

De direkta statsanslagen till utbildning utgör 85 procent av lärosätenas samlade intäkter för utbildning på grund- och avancerad nivå. Andelen statliga medel till forskning och utbildning för forskarnivå, det s.k. basanslaget, är betydligt lägre och utgör endast 44 procent av lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning. Inom forskningen kanaliserar staten betydande medel till forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter. Totalt utgjorde statliga medel 79 procent av högskolans intäkter.⁵¹

Universitet och högskolor har kommit att i allt större utsträckning bli beroende av externa bidrag och externa aktörer. Svenska universitet är i en internationell jämförelse i betydande utsträckning beroende av externa bidrag för att kunna upprätthålla volym såväl som möjlighet att genomföra nya satsningar.⁵² Under de två senaste decennierna har de externa bidragen ökat och basanslaget relativt sett minskat samtidigt som medlen till de statliga forskningsråden stadigt

50 Därutöver har det funnits utredningar som varit inne på olika delar av lärosätenas styr- och resurstilldelningssystem.

51 UKÄ 2023.

52 Svensson 2023 och Vetenskapsrådet 2019.

blivit större.⁵³ Denna utveckling har accelererat och nådde en toppnotering i forskningspropositionen 2020 (prop. 2020/21:60) då 75 procent av de nya medlen fördelades till råden.

När medlen till de statliga råden har ökat har även styrningen av vad dessa medel ska användas till ökat och blivit alltmer detaljerad. Möjligheten att söka medel hos de statliga forskningsråden som inte på förhand är öronmärkt till utpekade områden har påtagligt minskat. Samtidigt har det i varje forskningsproposition funnits olika skrivningar om hur viktig forskningens frihet är, vikten av grundforskning och nyfikenhetsbaserad forskning samt vikten av tvärvetenskaplig forskning. Den politiska retoriken och den faktiska ekonomiska fördelningen har inte riktigt hängt ihop.

Konkurrensen om de externa bidragen är en av de starkaste faktorerna för att upprätthålla och driva forskningens kvalitet framåt. Att ha en bred palett av olika finansieringskällor är något som gynnar både kvaliteten och autonomi inom forskning. Det är bättre med en bred ekonomisk bas med olika finansieringskällor än få. Men ett finansieringssystem som till betydande del bygger på externa bidrag kräver en tillräckligt stor basfinansiering och att inte en allt för stor andel av de statliga rådens medel binds upp i styrda och på förhand utpekade projekt. Detta beskrivs närmare i kapitel 11.

Styrning av utbildningens innehåll

I högskolelagen återfinns de övergripande nationella målen för högre utbildning (högskolelagen 1 kap 8-9a §§). I lagen definieras bland annat på vilka nivåer utbildning ska ges och vad som ska karaktärisera utbildning på dessa nivåer. Nivåbeskrivningar anger vilka kunskaper, färdigheter och förmågor utbildning på respektive nivå ska utveckla hos studenterna inom ett program eller ämne. Enligt lagen får regeringen meddela föreskrifter om vilka examina som får avläggas. Detta sker genom examensordningen i högskoleförordningen.

Examensordningen finns som bilaga till högskoleförordningen. Regeringen har möjlighet att göra ändringar i denna förordning utan att gå till riksdagen. I examensordningen meddela regeringen vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. I detta ingår att definiera vad varje examen har för omfattning i poäng, vilka mål som ska uppnås inom utbildningen och omfattningen

53 SULF 2021

av det självständiga arbetet. För de generella examina är målen och beskrivningarna relativt övergripande, men för yrkesexamina är det betydligt mer omfattande. Särskilt när det gäller lärarutbildningarna finns ett stort antal detaljerade regleringar i examensbeskrivningarna avseende utbildningarnas upplägg och innehåll.⁵⁴

Det förekommer att regeringen beslutar om nya examensmål, vilket direkt påverkar hur utbildningarna utformas och genomförs. Tidigare har framför allt lärarutbildningarna och vårdutbildningarna varit föremål för förändringar och tillägg i examensmålen. Senast har socionomutbildningen hamnat i blickfånget och en förändring av examensmålen är under utredning.⁵⁵ Ändringar och tillägg i examensordningen har oftast utgjort en mindre del av en mer omfattande politisk prioritering och satsning och har inte minst haft en signalpolitisk dimension.

I rapporten från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor lyfts frågan om lärosätenas akademiska frihet i relation till examensordningen. Regeringens direkta makt över examensordningen bedöms i rapporten som ett påtagligt och reellt hot mot utbildningens frihet och lärosätenas självbestämmande. Arbetsgruppen föreslår att examensordningen bör lyftas bort från högskoleförordningen, att en samordnande nationell myndighet i stället ges i uppdrag att meddela föreskrifter om vilka examina som ska avläggas och att lärosätena själva får ansvaret att besluta om en lokal examensordning och examensbeskrivning.⁵⁶

Uppföljning och kontroll

Självbestämmandet har för de flesta myndigheter ökat under framför allt 1990-talet, men priset har blivit ökad kontroll och mer utvärdering. Detta är en utveckling som även finns hos de flesta länderna inom EU. Den statliga kontrollen har lett till en växande byråkratisering som i allt större utsträckning riskerar att dränera myndigheternas krafter och negativt påverka kvalitén i verksamheterna. Detta har alltmer kommit att ses som ett allt större problem av både statsmakterna, myndigheter och lärosäten.

Åtterrapporeringen sker i huvudsak genom årsredovisningen. För många lärosäten finns över 40 olika särskilt utpekade åtterrapporeringskrav. Listan på

54 För förskollärarytbildningen finns 27 olika examensmål medan det för sjuksköterskeexamen finns 18 mål.

55 Dir. 2023:121.

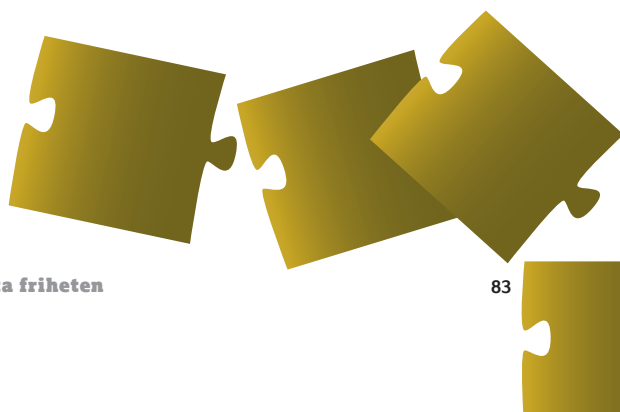
56 En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensfrågor 2018 – 2020.

särskilda satsningar och återrapporteringskrav, både inom och utanför årsredovisningen, växer ständigt. De flesta utgörs av redogörelser för utfall genom siffror, men allt fler innehåller även krav att förändra och utveckla verksamhet i en önskad riktning och att åtgärder ska återrapporteras. Utöver återrapporteringskraven finns flera myndigheter som samlar in och efterfrågar data, gör uppföljningar eller externa kontroller. Riksrevisionen, Universitetskanslersämbetet och Vetenskapsrådet är exempel på myndigheter som på olika sätt följer upp lärosätenas verksamheter, genomför analyser och efterfrågar underlag. Lärosätena har fått allt fler uppgifter och återrapporteringskrav som var och en för sig verkar rimliga, men som sammantaget blir betydande.

Den enskilt starkaste påverkan inom sektorn genom uppföljning och kontroll har troligen avräkningsmodellen för grundutbildningen. Regeringen ger ett anslag till varje lärosäte som ska användas till utbildning. Lärosätena är i huvudsak fria att använda dessa medel, men alla medel måste återrapporteras genom att helårsstudenter och helårsprestationer avräknas efter en fastlagd tariff. Detta innebär i praktiken att lärosäten oftast tilldelar sina olika utbildningar olika ersättningar utifrån regeringens prislappssystem. Även kvalitetssäkringsystemen för utbildning, forskarutbildning och nu även forskningen utgör en betydande och styrande kontrollverksamhet.

Den stora mängden av olika former av uppföljning, kontroll och rapportering leder till en allt större mängd byråkratiskt arbete. En del av detta drabbar lärare och forskare, som i mindre utsträckning hinner och orkar utveckla sin egentliga verksamhet. Detta leder även till att den stödjande verksamheten i allt större omfattning måste jobba med denna typ av arbetsuppgifter. Höga ambitioner inom stödverksamheten inom lärosätena själva riskerar att växa till omfattande system och interna uppföljningsstrukturer. Sammantaget måste ledningarna och chefer lägga betydande kraft på dessa frågor, lärarna och forskarna hinner allt sämre med sina kärnuppgifter och den stödjande personalen jobbar allt mindre med att stödja kärnan och alltmer med byråkratiska åtaganden. ⁵⁷

57 Agevall & Olofsson 2020



8



8. Exempel på alternativa organisationsformer för lärosäten

Universitetens och högskolornas organisationsform har stor betydelse för lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi. Organisationsformen påverkar även i betydande omfattning förutsättningarna och villkoren för de enskilda lärarna och forskarna. Frågan om organisationsform har behandlats av flera olika utredningar och vid olika tillfällen även varit föremål för regeringens intresse, vilket beskrivits i tidigare kapitel. Något politiskt beslut om de statliga lärosätenas organisationsform har dock inte tagits under de senaste 30 åren. Avsaknaden av reformer inom detta område särskiljer Sverige i förhållande till de nordiska grannländerna.

Självständiga lärosäten – en ny offentligrättslig organisationsform

I november 2007 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att föreslå en eller flera nya verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor. Som utredare förordnades Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Daniel Tarschys hade en bakgrund som bland annat riksdagsledamot, statssekreterare och generalsekreterare för Europarådet. Daniel Tarschys var även ledamot i den grundlagsutredning som lämnade förslag på att infoga forskningens frihet i regeringsformen, som beskrevs i kapitel 6. Utredningen tog namnet Autonomiutredningen och lämnade sitt betänkande, *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104), till regeringen i december 2008.

Det bör nämnas att SUHF hade tagit initiativ till en snarlik utredning några år tidigare. I professor Lena Marcussons rapport *Universitetens rättsliga ställning* (2005) fördes ett likande resonemang som Daniel Tarschys kom att göra. Bägge

resonerade kring tre olika alternativ: förändringar inom nuvarande form som förvaltningsmyndighet, stiftelseformen eller en ny organisationsform. Bägge landade i att det tredje alternativet var det lämpligaste. I Marcussons rapport kallades denna form för självständiga institutioner inom den offentliga förvaltningen. Hur en sådan organisationsform skulle kunna utformas och styras gick rapporten dock inte närmare in på.

Autonomiutredningen presenterade i sitt betänkande en relativt snabb och summarisk genomgång av för- och nackdelar med de tre olika organisationsformerna och förordade en ny offentlighetsrättslig verksamhetsform som kallades *Självständiga lärosäten*. Utredningens arbete fokuserade därefter uteslutande på att närmare presentera hur den nya organisationsformen skulle utformas. Utredningen presenterade en helt ny lag som skulle kunna ligga till grund för de nya självständiga lärosätena och som skulle ersätta den befintliga högskolelagen. Högskoleförordningen skulle upphävas, men några av dess bestämmelser skulle infogas i den nya lagen. Utredningen var ambitiös, välskriven och fokuserade i huvudsak på juridiska frågeställningar.

Den föreslagna ändringen skulle leda till att de självständiga lärosätena fick egen rättskapacitet och rätten att ingå avtal. De självständiga lärosätena skulle kunna bilda aktiebolag, stiftelser och föreningar eller liknande rättssubjekt. Lärosätena skulle kunna förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i andra rättssubjekt. Förslaget innefattade även internationella avtal, till exempel olika former av utbildnings- och forskningssamarbeten. Autonomiutredningen menade att den föreslagna rättskapaciteten skulle leda till att lärosätena kunde agera snabbare och mer flexibelt i sina kontakter med det omgivande samhället än vad statliga förvaltningsmyndigheter kan. Inte minst skulle denna rättskapacitet öppna nya vägar till samverkan med näringsliv och omgivande samhälle. Förslaget skulle vidare innebära att lärosätena kunde äga fast och lös egendom, som sina egna fastigheter, samt motta donationer och gåvor.

Autonomiutredningen menade att deras förslag skulle skapa bättre och stabila förutsättningar för samarbete mellan lärosäten. Det skulle kunna leda till att flera lärosäten gemensamt skulle kunna bilda och äga samarbetsplattformar för olika ändamål. Förslaget skulle även innebära att lärosäten kunde inrätta gemensamma beslutsorgan tillsammans med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare. Enligt utredningens förslag skulle varje lärosäte ha minst ett kollegialt beslutsorgan med en majoritet av lärare och forskare. Studenternas inflytande skulle kvarstå som tidigare. Personalen skulle upphöra att vara stats-

anställda, men med bibehållen anställningstrygghet och pensionsvillkor. Rektor skulle väljas och anställas av lärosätets styrelse.

Om lärosätena blev egna rättssubjekt skulle avgiftsförordningen och anslutande regelverk för statliga myndigheters avgiftsuttag inte längre gälla. Utredningen underströk dock att utbildning vid lärosätena fortsatt ska vara avgiftsfri för studenter på samma sätt som tidigare. Förordningen om uppdragsutbildning skulle inte heller längre gälla. Lärosätena skulle därmed vara fria att organisera och erbjuda kompetensutbildningar till företag och organisationer utifrån egna avtal. De nya lärosätena skulle fortsätta stå under tillsyn av bland annat Högskoleverket, JO, JK och Riksrevisionen. Offentlighetsprincipen skulle gälla fullt ut.

Utredningen föreslog även att statens samtliga aktier i Akademiska hus AB skulle överföras till ett nytt holdingbolag som ägdes av lärosätena gemensamt. Skälet till detta förslag var att lärosätenas autonomi skulle öka om de själva ägde rådighet över sina lokaler samt att denna ordning var vanlig i andra länder. Detta skulle ge en ekonomisk grundtrygghet och leda till att det blev lättare för lärosätena att ta upp lån till investeringar.

Efterföljande reaktioner och remissvar på utredningen

Utredningen och dess förslag blev livligt diskuterade både inom och utanför universitets- och högskolesektorn. Troligtvis blev många lärosäten tagna på sängen av det relativt radikala huvudförslaget i utredningen. Det fanns även delar av Regeringskansliet som blev förvånade och finansdepartementet var inledningsvis tveksam till att släppa ut betänkandet på remiss. Utredningen hade bedrivit sitt utredningsarbete utan något större förankringsarbete med universitets- och högskolesektorn. Detta bidrog troligen i sin tur till den splittrade och något svår-fångade efterföljande diskussionen.

Debatten och de efterföljande remissvaren var till många delar spretiga, men vissa ståndpunkter och synpunkter lyftes fram av många. En stor majoritet av lärosätena ställde sig positiva till grundidén och utgångspunkten om ökad självständighet. Men det var endast en minoritet av lärosätena som uttryckligen och helhjärtat ställde sig bakom förslaget om en ny offentlighetsrättslig organisationsform. Närmare hälften av lärosätena uttryckte på något sätt att det fanns fördelar med att behålla den redan existerande organisationsformen. Dessa lärosäten föredrog ”frihet inom staten snarare än frihet från staten”. Samtidigt fanns det lärosäten som var tveksamma till den nya organisationsformen, men som samtidigt gärna ville ha möjligheten att kunna skriva avtal. Många remissinstanser menade att

förslagen inte var tillräckligt utredda och att det var svårt att bedöma de faktiska konsekvenserna. Detta ledde i sin tur till tveksamheter och ambivalens.⁵⁸

I de efterföljande diskussionerna bubblade det även upp en farhåga att den nya organisationsformen skulle öka ledningens makt vid lärosätena på bekostnad av lärare och forskares handlingsutrymme och frihet. Den olyckliga splittringen av den akademiska friheten i två olika delar – den individuella friheten och lärosätenas organisatoriska autonomi – som beskrevs bland annat i kapitel 4, blev synlig även i denna diskussion. Det fanns även hos flera en tveksamhet till att inte längre vara statsanställd. Förslaget att fastigheterna hos Akademiska hus skulle överlämnas till ett holdingbolag mötte ett bottenfruset mottagande från finansdepartementet.

Den politiska ledningen på utbildningsdepartementet blev förvånad över den förhållandevis negativa inställningen från universitet och högskolor som betänkandet mötte i remissrundan. Regeringen valde att inte gå vidare med utredningens förslag. Men intresset för förslaget har på olika sätt levt kvar inom sektorn och fortsatt att påverka framför allt diskussionerna om ökad institutionell autonomi.

Stiftelsehögskolor

Regeringen återkom ett par år efter autonomipropositionen med ett förslag i departementspromemorian *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet* (Ds 2013:49). Utgångspunkten och skälet till förslaget var enligt promemorian att landets universitet och högskolor måste ges bästa möjliga förutsättningar för att kunna bedriva sin verksamhet framgångsrikt i en allt kraftfullare internationell konkurrens. I promemorian föreslogs att en ny stiftelseform, benämnd högskolestiftelse, skulle införas i stiftelselagen och att några lärosäten därefter kunde omvandlas till denna stiftelseform.

En högskolestiftelse skulle ha som ändamål att bedriva högre utbildning och forskning på en internationellt hög nivå. Förslaget tog i huvudsak sikte på de lärosäten som bedrev omfattande forskningsverksamhet och samverkan med andra länder och aktörer. För lärosäten där verksamhetens tyngdpunkt låg i offentligt finansierad högskoleutbildning bedömdes dock myndighetsformen ofta fungera väl. I praktiken handlade det om att omvandla några större universitet till högskolestiftelser.

⁵⁸ En sammanfattning av remissvaren finns i *Ökad självständighet. SUHF 2014*.

Enligt förslaget i departementspromemorian skulle inte ett stiftelsekapital vara möjligt att överföra till de nya högskolestiftelserna. Statens skulle garantera att högskolestiftelserna under sex år erhöll minst 90 procent av den tidigare myndighetens totala anslagsnivå för utbildning och forskning. Utgångspunkten var att studenters rättssäkerhet väsentligen skulle förbli likvärdig efter en ombildning. De anställda skulle övergå från en statlig anställning till en privat anställning, men högskolestiftelserna skulle förbli medlem i Arbetsgivarverket.

Förslaget mötte mycket kritik från lärosätena, även om det samtidigt fanns ett fortsatt brett stöd för ökad autonomi. Förutom bristerna på tillräckliga underlag, analyser och konsekvensbeskrivningar så ifrågasattes den föreslagna verksamhetsformen i sin legala grund. Den nya stiftelseformen skulle i praktiken bli anslagsfinansierad och utan eget stiftelsekapital, samtidigt som just anslagsfinansierade stiftelser tagits bort från stiftelselagen. Regeringen förlängde först remisstiden för att därefter avbryta remissomgången. Regeringen återkom inte till förslaget.

Stiftelseformen är en relativt ovanlig form i andra europeiska länder för lärosäten som varit statliga organisationer och som i huvudsak finansieras genom offentliga medel. Finland är ett undantag. Stiftelseformen är dock inte ovanlig i omvärlden för lärosäten som i sitt ursprung etablerades som privat aktör.

Ökad autonomi som förvaltningsmyndighet

I samband med att förslagen från utredningen om självständiga lärosäten diskuterades, och i de efterföljande remissvaren, lyfte flera instanser att lärosätenas autonomi kunde öka inom ramen för en bibehållen myndighetsform. En person som framförde denna ståndpunkt var Sten Heckscher ⁵⁹, som vid denna tid var ordförande för Stockholms universitetsstyrelse. Detta ledde till att rektorerna i Stockholm – Uppsala universitetsnätverk ⁶⁰ ett par år senare gav ett uppdrag till en arbetsgrupp, ledd av Sten Heckscher, att utreda hur handlingsfriheten kunde öka för statliga lärosäten inom den befintliga organisationsformen.

Utredningens utgångspunkt var att det fanns starka skäl till att de statliga lärosätena borde ges en ökad handlingsfrihet i några strategiska avseenden inom sin myndighetsform. En sådan handlingsfrihet skulle stärka de svenska

59 Sten Heckscher hade en lång karriär som jurist både inom Regeringskansliet och som minister samt som rikspolischef, kammarrättspresident för Kammarrätten i Stockholm samt ordförande för Högsta förvaltningsdomstolen.

60 Ett samarbete bestående av rektorerna för Handelshögskolan i Stockholm, KI, KTH, Stockholms universitet, SLU och Uppsala universitet.

lärosätenas internationella ställning och göra det enklare att genomföra vissa uppgifter. De särskilda områden som denna utredning identifierade var:

- Medverka i olika samarbeten och då särskilt i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer,
- självständigt kunna ingå vissa avtal,
- kunna ta emot donationer,
- kunna göra strategiska satsningar,
- arbeta med innovationer, samt
- hävda sekretess på områden där lärosätenas intresse av att skydda uppgifter för att verksamheten ska fungera bör sättas framför allmänhetens intresse av insyn.

För att kunna medverka i samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer föreslog utredningen att regeringen borde ge lärosätena mer generella bemyndiganden inom ramen för regeringens budgetprocess. Att kunna ingå vissa avtal avsåg hyresavtal och lösningsförslaget var att göra det enklare för lärosätena att ingå långa hyresavtal. Möjligheten att kunna ta emot donationer, inte minst donerade fastigheter, sågs som en svår nöt att knäcka och som krävde en djupare analys av regeringen. Att kunna göra strategiska satsningar fokuserade på möjligheten för lärosätena att bygga upp ett myndighetskapital. Lösningsförslaget var att lärosätena skulle medges i budgetprocessen att skapa en viss buffert utan att det påverkade kommande resurstilldelning. Arbetet med innovation handlade om att regeringen och riksdag borde inrätta fler holdingbolag samt ökad möjlighet till kapitaltillskott. Slutligen borde en ökad sekretess för ärenden om anställning av rektor göras möjlig av regeringen.

Utredningens förslag behandlade inte relationen till statsmakten och den institutionella autonomi. I stället var det ett par frågor som på olika sätt kan kopplas till den ekonomiadministrativa regleringen. Rapporten lämnades vidare till Regeringskansliet. Det är oklart hur regeringen därefter eventuellt jobbade vidare med dessa förslag. Det är dock svårt att se att rapporten ledde till några mer substantiella förändringar som ökade lärosätenas handlingsfrihet.

Organisationsform i de nordiska länderna

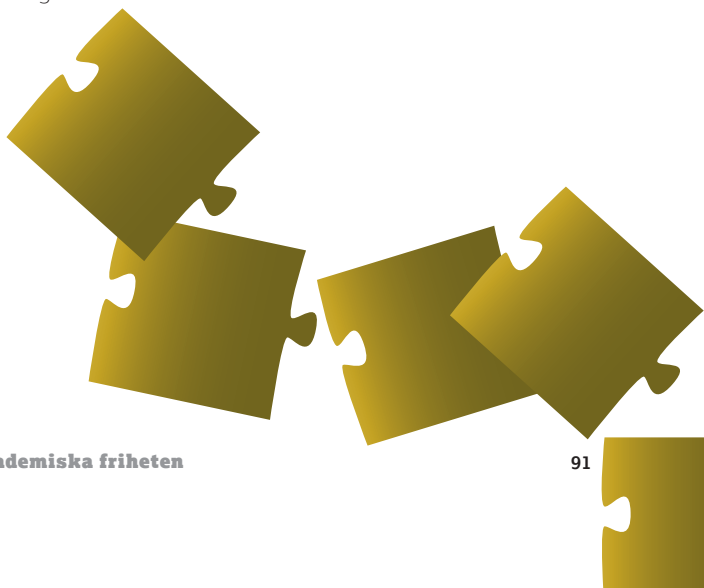
I Danmark trädde en ny universitetslag i kraft 2003 som innebär att universitetet övergick till att bli s.k. självägande institutioner ("selvejende institutioner")

inom den offentliga förvaltningen och under styrning av utbildningsministeriet. Dessa självägande institutioner har egen rättskapacitet och bland annat rätt att äga sina egna fastigheter. Lärosätena väljer och utser själv sin rektor och styrelse. Samtidigt innebar den nya högskolelagen att den statliga regleringen och styrningen till många delar ökade.

I Finland trädde en ny universitetslag i kraft i början av 2010. Lagen reglerar universitetens uppgifter som rör förvaltning, finansiering och styrning samt frågor som berör själva verksamheten. Lagen ger universiteten ekonomisk och administrativ autonomi. Lärosätena är egna juridiska personer och några har omvandlats till stiftelser. En vald senat utser styrelsen och styrelsen utser rektor. Styrning av lärosätena sker i huvudsak genom fyraåriga avtal med regeringen.

I Norge har universiteten och högskolorna ställning som förvaltningsorgan med särskilda fullmakter. Lärosätenas associationsform diskuterades livligt under framför allt 00-talet. Ett omstritt förslag gick ut på att universiteten skulle bli egna rättssubjekt i form av s.k. självägande institutioner. Detta genomfördes dock inte. Den norska lösningen blev i stället att i den norska förvaltningsorganisationen skiljer lagstiftningen mellan förvaltningsmyndigheter som lyder direkt under departementets ordregivning och så kallade oavhängiga förvaltningsorgan med särskilda fullmakter. Förvaltningsorganisationer med fullmakt har en mer fristående ställning i förhållande till staten. Lärosätena i Norge har inte en egen rättskapacitet och kan därmed inte på egen hand ingå avtal. Universiteten får dock bilda stiftelser och vara delägare i bolag enligt generella riktlinjer från departementet.

I jämförelse med Danmark, Finland och Norge har de svenska lärosätena en lägre grad av lagstadgad institutionell autonomi. De nordiska grannländerna tog alla steg under 00-talet för att tydligare definiera lärosätenas särskilda roll och ställning. Detta steg togs aldrig i Sverige.



9



9. Förslag som stärker den akademiska friheten

Lärosätenas organisationsform, regeringens utnämningsmakt, den ekonomiska styrningen och uppföljningen har sedan 1960-talet förändrat lärosätenas uppdrag, förutsättningar och handlingsutrymme. Betydande förändringar, som att omvandla lärosätena till förvaltningsmyndigheter, togs utan någon egentlig diskussion eller konsekvensanalys. Regeringens utnämningsmakt samt rektor och styrelsens roller har gradvis förändrats och blivit alltmer styrda. Den ekonomiska styrningen har förändrats och lett till både mer autonomi och mer styrning. Uppföljningen och kontrollen har hela tiden växt, blivit mer omfattande och komplex.

Denna utveckling är inte unik för Sverige. Den går att skönja i merparten av de europeiska länderna. Grundskälet till denna utveckling var att det under 1960- och 70-talet blev allt svårare för regeringar att styra och hålla koll på en växande och en alltmer omfattande myndighetsflora. Statsmakterna upplevde styrningen som alltmer ineffektiv. Lösningen blev olika former av New Public Management. Samtidigt har lärosätenas verksamhet kommit att bli mer intressant för regeringar och alltmer sammanlänkad med länders ekonomiska tillväxt. Det ökade politiska intresset för universiteten och högskolorna har lett till både mer pengar och till ökad styrning. Denna utveckling har beskrivits i tidigare kapitel.

Förändringen som de svenska universiteten och högskolorna har genomgått har inte minst inneburit att de sedan 60-talet kommit att alltmer infogas i statens sfär. Shirin Ahlbäck Öberg talar om detta som ett "utsuddande av lärosätenas särart".⁶¹ Den politiska utgångspunkten att lärosätena är speciella inrättningar

61 Ahlbäck Öberg 2023, s 21.

som kräver en annan typ av styrning var i det närmsta en politisk ryggmärks-reflex fram till 1970-talet. Därefter har lärosätena, bit för bit, alltmer kommit att ses som en del av statsapparaten, på samma premisser som övriga myndigheter. Den politiska retoriken om frihet och självbestämmande finns fortfarande kvar, men de faktiska förutsättningarna och besluten drar i allt högre utsträckning åt ett annat håll.

Utgångspunkter

Det går inte att särskilja lärares och forskares individuella frihet från lärosätenas autonomi. Universitetens och högskolornas grad av institutionell autonomi och de villkor som definieras i styrsystem utgör den grund som lärosätena kan verka inom för att främja och värna den akademiska friheten. Att dela upp diskussionen om den akademiska friheten i två olika delar – den individuella friheten för akademiker och lärosätenas organisatoriska autonomi – kan i sig utgöra ett hot mot den akademiska friheten. Detta går även på tvärs med de beslut och ställningstaganden som gjorts inom EU och som beskrevs i kapitel 4.

Lärosätena är myndigheter och en del av statsapparaten. Merparten av pengarna till verksamheterna kommer från skattemedel och fördelas av staten. Accepterar lärosätena pengarna är det i praktiken svårt att inte samtidigt acceptera ett visst mått av politisk styrning. Samtidigt är lärosätenas roll och uppgift som akademier inte att i första hand att vara lojala mot regeringsmakten. Lärare och forskare ska vara lojala mot sitt grunduppdrag – att generera och sprida kunskap. Detta grunduppdrag ska utföras utifrån vetenskapens regler och förhållningssätt. Det vetenskapliga uppdraget väger tyngst.

Universitet och högskolor är inga öar utan en del av sitt samhälle. På samma sätt som lärosätena påverkar sin omgivning blir även lärosätena påverkade av det omgivande samhället, av företag, organisationer och medborgare. Universitet och högskolor har ett samhällskontrakt som bygger på ett ömsesidigt beroende, en grundläggande respekt och ett gemensamt ansvar för samhällets utveckling. Detta kräver en öppen attityd från lärosätena och en aktiv samverkan med det omgivande samhället. Inte minst är lärosätena en viktig förutsättning för en levande och fungerande demokrati.

Ett visst mått av kontroll, uppföljning och återrapportering är både naturligt och nödvändigt. Det har av regeringen tidigare hävdats att ökad frihet och auto-

nomi behöver åtföljas av ökad uppföljning och kontroll.⁶² Det finns dock ingen nödvändig sammankoppling mellan ökad autonomi och ökad kontroll. Tvärtom bör ett ökat självbestämmande åtföljas av en ökad tillit och ömsesidig respekt mellan statsmakten och lärosätena.

Lärosätena har själva ett stort ansvar att värna och främja lärares och forskares frihet. Ansvaret ligger både på individnivå, på kollegial nivå och inom ledningsstrukturerna – alla har ett ansvar för att bidra till en fungerande och respektfull balans mellan olika viljor och behov. Ska detta fungera i praktiken krävs framför allt öppenhet, tillit och en reell möjlighet till inflytande. En förståelse hos lärosätena och dess medarbetare för den politiska verkligheten och de politiska villkoren är samtidigt en grundförutsättning för en fungerande relation mellan lärosäten och regeringsmakten.

Olika nivåer och former för frihet och autonomi

Tidigare kapitel har beskrivit hur universitet och högskolor har styrts på olika sätt under historiens gång och att styrningen av lärosätena skiljer sig länder emellan. Alla länder och olika parter är överens om att den akademiska friheten är central för lärosätena. Att den akademiska friheten förutsätter autonoma lärosäten med en viss nivå av självbestämmande är också alla överens om, i varje fall i teorin. Men hur lärare och forskares individuella frihet och den institutionella autonomin för lärosätena ska åstadkommas i praktiken finns det betydligt mindre konsensus kring.

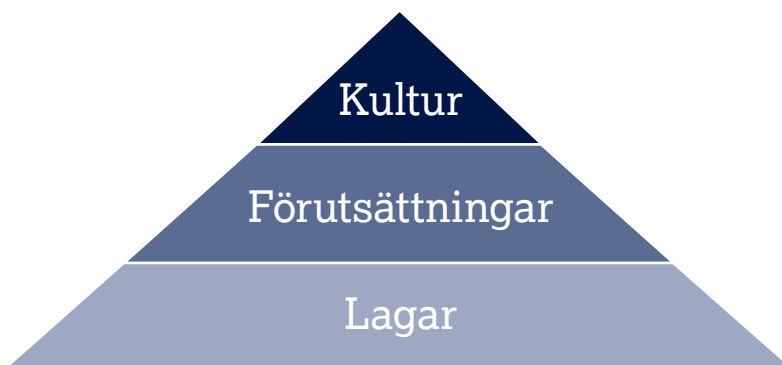
Det finns ett antal olika åtgärder som kan vidtas för att öka den akademiska friheten och de svenska lärosätenas autonomi. Vissa åtgärder är mer grundläggande medan andra insatser och förändringar mer handlar om att förbättra lärosätenas förutsättningar och kvalitet. Ambitionen och målet med följande framställning är inte att åstadkomma en komplett beskrivning av åtgärder som kan och bör göras. Det ska snarare ses som ett smörgåsbord av möjliga insatser och som en utgångspunkt för en vidare diskussion. Framställningen är inte heller uttömmande utan en bukett av kort beskrivna exempel och förslag.

De flesta av dessa förslag och åtgärder kräver olika former av utredningar innan de kan omsättas i verkligheten. Alla lagändringar och förändringar av mer övergripande styrsystem behöver först behandlas av en statlig offentlig utredning. För att flertalet av förslagen nedan ska kunna förverkligas krävs även

⁶² Se t.ex. prop. 2009/10:149.

utredningar och remissbehandlingar som kan ligga till grund för en eller flera propositioner som riksdagen kan ta ställning till. Vissa åtgärder ligger dock inom regeringens egen beslutskapacitet.

Följande framställning utgår från tre olika nivåer och områden – *lagar*, förutsättningar och kultur. Lagar är grunden som lärosätenas verksamhet och förutsättningar bygger på och lagen definierar lärosätenas relation med statsmakten. Inom lagen finns även bestämmelser som styr och definierar utnämningsmakten och organisationsformen. Förutsättningar inbegriper styrsystem, uppföljning och kontroll och innefattar inte minst resurstilldelningssystem och de ekonomiska villkoren. Kultur handlar om relationerna inom lärosätet och mellan lärosätena och staten och avgör vilket klimat och nivå av tillit som råder.



Det krävs åtgärder på flera olika nivåer för att säkerställa och öka den akademiska friheten.

Lagar

När regeringen skrev fram förslaget om akademisk frihet i högskolelagen i den forskningspolitiska propositionen 2020 (prop. 2020/21:60) menade regeringen att det fanns starka argument för att den akademiska friheten borde skrivas in i grundlagen, men att detta skulle ta tid. Regeringen bedömde det då som angeläget att ett lagskydd om akademisk frihet kom på plats så snart som möjligt. Det är nu hög tid för regeringen att återkomma till denna bedömning och inleda ett arbete med målet att skriva fram den akademiska friheten i grundlagen.

Grundlagen behöver framför allt erbjuda ett skydd för mer systemkritiska hot mot den akademiska friheten. Ett grundlagsskydd kommer sannolikt, och förhoppningsvis, att behöva tas i bruk mycket sällan. Dess syfte är primärt att fungera som en skyddsmekanism som likt en krockkudde kan blåsas upp i nödlägen. Men en tydligt definierad grundlag för den akademiska friheten kan

också fungera som en ledstjärna, inspirationskälla och som en fyr som genom sin närvaro höjer medvetenheten och skärper uppmärksamheten. Det senare ska inte underskattas. Ett tillägg i regeringsformen om akademisk frihet skulle även göra att Sverige svarar upp mot beslut och rekommendationer från EU och stärker sitt internationella renommé.

I högskolelagen anges att det i högskolans verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Av propositionen som ligger till grund för denna lag framgår att akademisk frihet avser den individuella friheten för lärare och forskare och inte inkluderar den institutionella autonomin för lärosätena. Detta är en mycket olycklig formulering som i sig själv är ett hot mot den akademiska friheten. Regeringen bör i en proposition, förslagsvis i kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen, skriva fram, tydliggöra och binda med riksdagen att lagen om akademisk frihet även inkluderar lärosätenas autonomi och självbestämmande.

Det finns få, om någon, enskild styrmekanism som påverkar den högre utbildningar på samma djupa och avgörande sätt som examensordningen. Regeringen kan på egen hand besluta om förändring och tillägg i examensordningen som styr hur lärosätena och dess lärare måste lägga upp sina utbildningar. Examensordningen, framför allt för yrkesexamina och i synnerhet för lärarutbildningarna, har över tid kommit att bli allt för detaljerad och överstyrd. Rådande konstruktion för examensordningen behöver förändras så att regeringens direkta makt minskar och lärosätenas inflytande och självbestämmande ökar.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Att det i grundlagen (regeringsformen) som en allmän princip ska fastställas att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas.
- Att det i grundlagen ska framgå att den akademiska friheten omfattar såväl forskningen som den högre utbildningen samt lärosätenas rätt till autonomi och att detta ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas i lag.
- Att det definieras och förtydligas i proposition att den akademiska friheten i högskolelagen även inkluderar institutionell autonomi.
- Att förändra examensordningen genom att försvåra ensidiga förändringar från regeringen, minska detaljstyrningen och öka lärosätenas inflytande.

Utnämningmakten, rektor och styrelserna

Styrelserna utgör lärosätenas högsta beslutande organ. Hur dessa styrelser utformas, vilket uppdrag och mandat de ges och hur ledamöter utses är av central betydelse för lärosätenas självbestämmande. Hur rektorer väljs, utses och förordnas samt vilken roll rektor tilldelas, bland annat inom styrelserna, är även av betydande vikt. I en internationell jämförelse, vilket bland annat belystes i kapitel 5, framgår att de svenska styrelserna och utseendet av rektorer skiljer sig från de flesta andra europeiska länderna och de svenska lärosätenas nivå av självbestämmande inom dessa områden är låg.

Det finns få områden där så många beslut och förändringar genomförts gällande styrningen av universitet och högskolor som kopplat till utseendet av ledamöter i styrelserna. Detta framgår tydligt av den historiska beskrivningen i kapitel 2 och 3. Förändringar har inneburit att de externa ledamöternas inflytande blivit allt större. Samtidigt som styrelsernas mandat har ökat har även de externa ledamöterna kommit att bli i majoritet. Rektors inflytande i styrelserna har förändrats och styrelsernas makt över tillsättning av ny rektor har ökat. När alla dessa olika förändringar har genomförts de senaste decennierna har den akademiska friheten sällan varit en styrande utgångspunkt.⁶³

Kollegiala strukturer tydliggör och stärker lärares och forskares möjlighet till inflytande. Skyddet genom lag för de kollegiala strukturerna har över tid försvagats och avvecklats, vilket framgått i kapitel 2 och 3. När verksamheten vid lärosätena blivit alltmer omfattande, komplex, ekonomiserad och byråkratiserad har även olika former av beslutslinjer byggts upp inom lärosätena som i praktiken minskat utrymmet för kollegiala beslut. I en av de studier som mäter den akademiska friheten, som presenterades i kapitel 5, är utgångspunkten att lagar som skyddar kollegiala strukturer gynnar den akademiska friheten.⁶⁴ En möjlig åtgärd som kan övervägas är att återinföra fakultetsnämnderna i lagen. Denna fråga kompliceras dock av att universitet och högskolor inte har haft samma lagstadgad struktur och historiska utveckling.

63 Ett undantag utgörs av ändringarna som gjordes utifrån propositionen *Frihet att välja - ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses* (prop. 2006/07:43). Dessa förändringar kom dock att rullas tillbaka efter ett par år.

64 Karren m fl 2017.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Öka lärosätenas inflytande över utseendet av styrelseledamöter. Tydliggör att ledamöter även har ett ansvar för att den akademiska friheten värnas och främjas.
- Belysa och bedöma lämpligheten att styrelser inte har en akademiskt förankrad majoritet.
- Tydliggöra och stärka rektorernas roll i styrelserna.
- Tydliggöra och skydda kollegiala strukturer och det kollegiala inflytandet.

Organisationsform

De svenska statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter och en del av rättssubjektet staten. Genom att de statliga lärosätena är förvaltningsmyndigheter har de ingen egen rättskapacitet och kan inte ingå avtal på egen hand. Att vara en del av statsapparaten och ha en lydnadsrelation till regeringen gör universitet och högskolor öppna för politisk påverkan och ger inget faktiskt skydd för den institutionella autonomin. Det innebär också att förutsättningarna för lärare och forskares akademiska frihet försvagas. Denna organisatoriska placering av de svenska lärosätena är i en internationell jämförelse ovanlig.

Två statliga lärosäten har omvandlats till stiftelser och de bedriver sin verksamhet genom aktiebolagsform. Denna organisationsform kan skapa en tydlig avgränsad relation till regeringen och ge ett större utrymme för den akademiska friheten och skydd för den institutionella autonomin. Men stiftelseformen är i sig ingen garant för en funktionell institutionell autonomi.⁶⁵ Att skapa stiftelser är därutöver dyrt för statsmakten och en relativt ovanlig form i andra länder för lärosäten som i huvudsak finansieras av statsmakten.

Skapandet av en ny offentligrättslig verksamhetsform särskilt anpassad till lärosätenas förutsättningar och behov har diskuterats i utredningen Självständiga lärosäten (SOU 2008:104), som närmare presenterades i föregående kapitel. En sådan organisationsform skulle mer likna hur majoriteten av europeiska lärosäten är organiserade, vilket i sin tur skulle kunna underlätta internationella samarbeten. En organisationsform med egen rättskapacitet skulle även förenkla och förbättra möjligheterna till samarbeten mellan lärosäten och samverkan med externa parter. En egen organisationsform för lärosätena skulle därutöver

⁶⁵ Genom avtal kan en hög nivå av styrning fortgå. I Ungern har stiftelseformen även använts för att öka och skruva fast en olämplig nivå av påverkan.

även tydligt åskådliggöra universitetens och högskolornas särart och öka lärosätenas autonomi i förhållande till regeringen.

Som beskrevs i kapitel 8 har Norge en modell där lärosätena fortfarande är statliga förvaltningsmyndigheter men med en särskild ställning som oavhängiga förvaltningsorgan med särskild fullmakt. De norska lärosätena är därmed inte egna rättssubjekt, vilket gör även dem ovanliga i en internationell jämförelse. I Norge sitter rektor som ordförande i lärosätenas styrelser. De externa ledamöterna är inte i majoritet, om inte styrelsen så själv önskar. Vad en liknande modell skulle kunna innebära för svenska lärosäten kan vara väl värt att närmare utreda.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Utreda och tillskapa en ny och anpassad offentligrättslig organisationsform för lärosätena.
- Alternativt att utreda hur lärosätena kan bli en särskild form av förvaltningsmyndighet med särskild grad av autonomi och tydliggöra en sådan modells fördelar framför en ny offentligrättslig organisationsform.

Förutsättningar

För att den akademiska friheten och den institutionella autonomin ska betyda något i praktiken krävs inte bara ändringar i lag och förordning. Lagändringar måste hela tiden åtföljas av att de reella förutsättningarna för lärare, forskare och lärosäten i praktiken leder till ökad frihet och autonomi. För att säkerställa utbildningens och forskningens frihet och lärosätenas institutionella autonomi krävs, förutom tydligt definierade lagar och anpassad organisationsform, även en funktionell styrning, ekonomiska förutsättningar och en hanterbar nivå av kontroll och återrapportering. Detta kan åstadkommas på flera olika sätt.

De svenska lärosätena är i allt större utsträckning beroende av externa bidrag, vilket beskrevs i kapitel 7. De statliga medlen till forskningsråden har ökat samtidigt som styrningen av vad dessa pengar ska användas till också har ökat högst påtagligt. Lärosätenas basanslag går i allt större omfattning till samfinansiering av externa projekt och till att bygga upp forskningskapacitet där externa bidrag är möjliga. Forskares frihet att själv välja forskningsområde och forskningsproblem har blivit alltmer kringskuret och styrt av tillgången på externa bidrag och politiskt prioriterade områden. Lärosätenas övergripande möjlighet att göra prioriteringar och strategiska satsningar har begränsats.

Universiteten och högskolorna förändrar kontinuerligt sitt utbildningsutbud för att möta både studenternas intresse och arbetsmarknadens behov. Regeringen har under en längre tid ökat detaljstyrningen av grundutbildningen, både genom att peka ut vilka utbildningar som ska växa och hur själva utbildningarna ska genomföras. Tillfälliga satsningar på olika utbildningar, som ofta åtföljs av krävande återrapportering, har skapat både ryckighet och merarbete. Bristyrkesutbildningar som saknar ett större intresse från studenterna är svåra att bygga ut och har låg genomströmning vilket inte sällan skapar politisk frustration vilket i sin tur ytterligare ökat detaljstyrningen. Ett allt större politiskt fokus på kompetensutveckling för yrkesverksamma riskerar även att minska lärosätenas handlingsutrymme.

Resursfördelningssystemet har vid flera olika tillfällen utretts, men några mer genomgripande förändringar har inte genomförts. En övergripande förändring av resursfördelningssystemet med autonomi och kvalitet i centrum saknas fortfarande. Produktivitetsavdraget svälter långsamt ut lärosätena, vilket skadar kvalitén och hämmar förmågan till nysatsningar. Flera förslag som på olika sätt kan öka lärosätenas handlingsutrymme och autonomi framfördes av STRUT-utredningen, men dessa har ännu inte behandlats av regeringen. Att särskilja anslaget i två delar, ett till utbildning och ett till forskning, är i internationell jämförelse ovanligt. Ett samlat anslag skulle öka lärosätenas handlingsutrymme och självbestämmande.

Den rådande ekonomiska blandmodellen för forskning, som förutsätter olika finansieringskällor och där huvuddelen av medlen utgörs av externa tidsbegränsade anslag, kräver någon form av kapital för att inte leda till skadliga fluktuationer för forskningsprojekt eller en destruktiv personalpolitik. De svenska lärosätena har den paradoxala situationen att de både har ett stort, och ökande, beroende av externa bidrag, en relativt sett krympande basfinansiering och en i grunden negativ inställning från statsmakten till skapandet av myndighetskapital. Det senare ligger inbyggt i hur statliga förvaltningsmyndigheter styrs. Ett sådant ekonomiskt system fungerar inte i praktiken.

Som beskrivits tidigare har mängden uppföljningar och krav på återrapporteringar ökat för lärosätena. Lärosätena har fått allt fler och alltmer komplexa uppdrag, som bland annat är kopplade till miljöledning, informations- och data-säkerhet, riskhantering, upphandling och arbetsmiljö. De flesta återrapporteringskraven kan var för sig verka rimliga, men blir sammantaget en arbetsbörda som i allt större utsträckning påverkar lärosätenas förmåga att utföra sin

kärnverksamhet – att utbilda och forska. Den byråkrati som uppstått påverkar negativt lärosätenas utrymme för självbestämmande och hämmar lärare och forskares handlingsfrihet.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Regeringen behöver tilldela ett basanslag som är tillräckligt stort för att möta det ökade beroendet av externa bidrag.
- Regeringen behöver minska sin detaljstyrning av särskilt utpekade utbildningssatsningar.
- Regeringen behöver skapa ett samlat anslag för utbildning och forskning.
- Regeringen behöver inta en förstående och realistisk inställning till ackumulerat myndighetskapital.
- Regeringen behöver verka för att minska återrapporteringskraven, uppföljningen och den externa kontrollen.
- Om en ny offentligrättslig organisationsform inte skapas behöver möjligheten till att skriva avtal med externa parter utvidgas genom särskilda undantag och generella bemyndiganden.

Kultur

Samtidigt som det fria kunskapssökandet och förmedlandet av kunskap är kärnan i lärosätenas väsen så finns alltid krav på att utbildningen och forskningen ska komma samhället till gagn. Det finns en förväntan att lärosäten utbildar för en mängd funktioner i samhället och att arbetsmarknadens behov av kompetens tillgodoses. Forskningen behöver lösa konkreta problem och stödja samhällets och näringslivets behov av kunskap och utveckling. Inom ramen för den akademiska friheten behöver lärosätena ta hänsyn till och väga in regeringens och det omgivande samhällets behov och förväntningar.

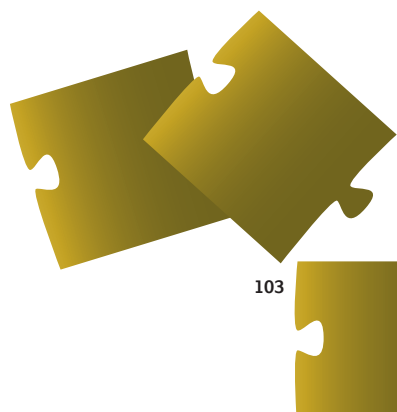
Universitet och högskolor själva har ett betydande eget ansvar i att värna och främja den akademiska friheten. Det är avgörande att lärosätena skapar en kultur och ett arbetssätt som ger en funktionell balans mellan individers, grupper och ledningsfunktioners rättigheter och befogenheter. I arbetet med att skapa en god kultur har inte minst rektor och ledningsstrukturerna ett stort och viktigt ansvar. Lärosäten måste ha en miljö och strukturer som klarar av att både stödja utbildningens och forskningens frihet och samtidigt kunna fatta strategiska beslut. Tydliga och funktionella kollegiala strukturer är centrala i att tillskapa en akademisk kultur där enskilda lärare och forskare upplever sig sedda och har ett reellt inflytande.

En god kultur gynnar arbetsglädje, skapar trygghet och ger en grogrund för ny-tänkande. Kulturen stimulerar, utvecklar och bevarar förutsättningarna för en hög kvalitet i verksamheten. En fungerande kultur skapar inte minst ett diskussionsklimat där alla olika åsikter kan komma till tals och brytas mot varandra under ömsesidig respekt. Kulturen är även sammanlänkad med en organisations identifikation. Kulturen vid lärosätena bör i första hand utgå från sitt uppdrag som akademi.

För att relationen mellan statsmakt och lärosäten ska fungera i praktiken krävs en fungerande förhandlingskultur. För att förhandlingar ska kunna bära frukt och leda framåt krävs ömsesidig respekt och förståelse för varandras förutsättningar. Även om regeringens beslut ofta föregås av någon form av informationsinhämtning (möten, remissförfarande, förfrågningar, underhandsdelningar) så brister denna dialog och koppling allt oftare. Lärosätenas relation till regeringsmakten behöver stärkas genom en transparent och tydliggjord struktur för dialog och gemensamt bygga en kultur som i ökad utsträckning präglas av ömsesidig respekt.

Förslag på konkreta åtgärder:

- Att lärosätenas ledningar tar initiativ till och ansvar för att skapa en god och öppen kultur samt understödja strukturer som möjliggör kollegialt inflytande.
- Att regeringen arbetar vidare med förslag från STRUT, som hade som mål att skapa en dialogbaserad styrning.
- Etablera fastlagda och transparenta rutiner och processer för hur nya utbildningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Ytterligare utveckla fastlagda och transparenta rutiner och processer för hur nya forskningssatsningar som initieras från regeringen ska förankras och genomföras.
- Genomföra årliga seriösa dialoger med samtliga lärosäten.
- Utforma och tillsätt fler mötesplatser, liknande Forskningsberedningen, mellan ansvariga politiska företrädare och lärosätena.



Avslutning



Avslutning

Vi lever i en orolig och föränderlig tid. Vår värld plågas av krig och kris och en destabiliserad säkerhetsordning. Läget för vår miljö och vårt klimat blir alltmer akut. Demokratin minskar i världen, de grundläggande mänskliga rättigheterna urholkas och polarisering präglar alltmer det politiska klimatet. Hoten ökar även mot den akademiska friheten. Detta hot måste mötas.

Kunskapen som produceras och finns vid lärosätena kan liknas vid en naturresurs som tillhör alla i samhället. Förväntningar och tryck från samhället och politiken är legitima, men samtidigt måste lärosätena kunna upprätthålla ett mått av integritet och självständighet för att inte malas ned av alla krav och förväntningar och därmed inte klara av att vårda och utveckla sin "naturresurs". Att öka utbildningens och forskningens frihet samt lärosätenas självbestämmande handlar inte om att gräva bort universiteten och högskolorna från resten av samhället och den politiska verkligheten. Det handlar om att definiera en rågång och skapa ett tydliggjort skydd som förhindrar olämplig styrning och skapa faktiska förutsättningar för den akademiska friheten.

Det är dags att agera

I takt med att universitetens och högskolornas roll i vårt samhälle har blivit allt viktigare blir även förutsättningarna för den akademiska friheten för landets lärosäten alltmer central. Regering och riksdag behöver agera och skapa skydd och förutsättningar för den akademiska friheten och lärosätenas möjlighet till självbestämmande. Att inte agera är att tillåta en fortsatt erosion av den akademiska friheten.

I föregående kapitel finns ett antal konkreta åtgärder beskrivna som regeringen kan vidta. Det handlar både om ändringar kopplade till lagen och att skapa funktionella förutsättningar för den akademiska friheten. Flera av dessa förslag till förändringar är relativt lågt hängande frukter som kan genomföras utan nya medel och omfattande reformarbete. Det är angeläget att detta arbete kommer i gång så snart som möjligt och att kursen läggs om.

En av de viktigaste åtgärderna regeringen behöver vidta är att så snart som möjligt tillsätta en statlig utredning med uppdrag att lämna förslag som leder till att utbildningens och forskningens frihet kan öka och att lärosätenas autonomi kan säkerställas. En sådan utredning behöver få vettigt med tid och tillräckliga

resurser för att klara av att behandla ett stort och komplext område. I detta arbete behöver lärosätena involveras. Lärosätena behöver samtidigt inta en konstruktiv och lösningsorienterad attityd.

I en värld och i en tid som i allt större utsträckning präglas av osäkerhet och yttre hot blir säkerhetsmedvetenhet allt viktigare. Lärosätena har en betydande och växande uppgift att se till att det finns en tillräckligt hög nivå av skydd och säkerhet samt ansvarfulla internationella relationer. Ett utbyggt och ansvarsfullt säkerhetstänkande får dock inte leda till att den akademiska friheten ytterligare hotas och kringskärs, vare sig av statsmakterna eller av lärosätena själva. Rådslan får inte styra. Frihet, mod, samarbete och öppenhet är viktigare än någonsin.

Akademisk frihet ska bygga på lag

Under flera decennier har den svenska universitets- och högskolepolitiken styrts av utgångspunkten att lärosätenas självbestämmande bäst garanteras av staten. Att utgå från en historiskt förankrad samsyn räcker dock inte längre. Detta är även ett synsätt som går på tvärs med vad som internationellt avses med institutionell autonomi. Denna utgångspunkt och politiska doktrin behöver revideras, moderniseras och harmoniseras med EU:s beslut och rekommendationer.

Den institutionella autonomin avgörs av hur relationen är reglerad mellan staten och lärosätena. Lärosätenas självbestämmande bygger ytterst på lagen. Det är lärosätenas autonomi som utgör den grund som utbildningens och forskningens frihet bygger på. Lärosätena behöver i ökad utsträckning ses som särskilt skyddsvärda organisationer. Detta stärker förutsättningarna för en levande och funktionell demokrati i vårt samhälle.

Regeringen behöver prioritera arbetet med att skriva fram den akademiska friheten i grundlagen. Förändringar behöver därutöver göras i högskolelagen som närmare definierar, säkerställer och ökar den akademiska friheten. Regeringen behöver så snart som möjligt, förslagsvis i den kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen, tydliggöra att lagen om akademisk frihet även inkluderar lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi.

Goda förutsättningar och en fungerande kultur

Det finns flera länder i Europa som har ett gott skydd i grundlag och annan lag för den akademiska frihetens olika delar, men där lärosätena och deras lärare och forskare har olika former av inskränkningar i sin verksamhet. Det finns ingen garanti för att den akademiska friheten blir bättre endast för att lagar änd-

ras. De faktiska förutsättningarna är avgörande för hur den akademiska friheten fungerar i praktiken.

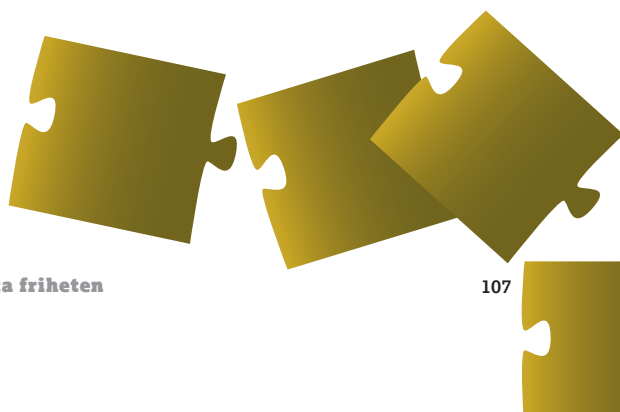
Den reella frihetsgraden avgörs i stor utsträckning av styrsystem, finansierings- och uppföljningsmodeller och externa forskningsfinansierers villkor och prioriteringar. Friheten för utbildningen och forskningen och lärosätenas självbestämmande kan i praktiken bli tandlös om den ekonomiska styrningen är stark eller de ekonomiska förutsättningarna för lärosätena är svaga. En viktig förutsättning utgörs även av utnämningmakten och utformningen av lärosätenas styrelser.

Det handlar inte bara om lagar och funktionella styr- och fördelningssystem. Det handlar till en betydande del även om kultur och förtroende. I vilken utsträckning som regeringsmakten litar på lärosätena och i vilken utsträckning lärosätena litar på regeringsmakten är avgörande för samarbeten, att identifiera nationella strategiska områden och möjligheten att förhandla. Kulturen inom ett lärosäte såväl som kulturen mellan lärosäten och regeringsmakten påverkar kvaliteten och utbildningens och forskningens långsiktiga samhällsnytta.

Akademien byggs tillsammans

En ökad akademisk frihet behöver komma alla till del. När lärosätena får ökad autonomi, både genom lag och förutsättningar, behöver detta handlingsutrymme fyllas på ett sätt som leder till ökad frihet för utbildningen och forskningen. Lärosätenas interna kultur och kollegiala struktur är avgörande för vilket inflytande och handlingsutrymme som lärare och forskare i praktiken får. Enskilda akademiker behöver uppleva att de har ett inflytande över sin situation och att de ingår i ett större sammanhang.

Universitet och högskolor är fantastiska organisationer med ett stort och viktigt värde för vårt samhälle och vår framtid. För att landets lärosäten ska fungera så bra som möjligt behöver alla tillsammans hjälpas åt. Riksdag, regering och lärosätena har ett gemensamt ansvar att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för den högre utbildningen och forskningen. Tillsammans kan vi skapa starka lärosäten som gör skillnad.



Källor och litteratur

Agevall, Ola & Olofsson, Gunnar (2020). Administratörerna: Administration, kontroll och styrning vid svenska universitet och högskolor. *Arkiv - Tidskrift för samhällsanalys*, (12), 7-59.

Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). *Om akademisk frihet*. SULF:s skriftserie XLIII.
Ahlbäck Öberg, Shirin et al. (red.) (2016). *Det hotade universitetet*. Stockholm: Dialogos.

Andrén, Carl-Gustaf (2013). *Visioner, vägval och verklighet: Svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*. Lund: Nordic Academic Press.

Askling, Berit (2012). *Expansion, självständighet, konkurrens: vart är den högre utbildningen på väg?* Göteborgs universitet.

Beiter, K.D., Karran, T. & Appiagyei-Atua, K (2016). Academic Freedom and Its Protection in the Law of European States Measuring an International Human Right. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 3, 254–345.

Berggren, Henrik (2012). *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Bjare, Ulrika (2023). *Vetenskapens självstyre – styrning, organisation och genomförande av universitetsforskning*. Stockholm: KTH.

Bergan, Sjur, Gallagher, Tony & Harkavy (red.) (2020). *Academic freedom, institutional autonomy and the future of democracy*. Council of Europe Higher Education, series no 24.



Bexell, Göran (2011), *Akademiska värden visar vägen*. Stockholm: Atlantis.

Dahlqvist, Kristina, Eriksson, Lena & Fritzell, Ann (2019) *Mål- och resultatstyrning i staten – vad vi sett och insett: med fokus på universitets- och högskolepolitik 1988-1995 inom utbildningsdepartementet*.

Degerblad, Jan-Erik & Hägglund, Sam (2001). *Akademisk frihet – en rent akademisk fråga?* Högskoleverket, rapport 2001:21 R.

Europarådet (2020): *Threats to academic freedom and autonomy of higher education institutions in Europe*. (Författare: Brenner, Koloman)

European University Association (2023). *University Autonomy in Europe IV. The Scorecard 2023*.

European University Association (2023). *The evolution of university autonomy in Hungary*. A complementary analysis to The Scorecard 2023.

European University Association (2023). *University Autonomy in Europe IV. Country Profiles I*.

Fehrman, Carl (1984). *Lärdomens Lund*. Malmö: Liber förlag.

Gribbe, Johan (2022). *Förändringar och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940 – 2020*. Universitetskanslersämbetet.

Hermansson, Karin (2005). *Akademisk frihet i praktiken: En rapport om tillståndet i den högre utbildningen*. Högskoleverket, rapport 2005:43 R.

Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022) *Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv. Vänbok till Hans Eklund*, Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker. Uppsala: Iustus Förlag.

Maassen, Peter, Martinsen, Dennis, Elken, Mari, Jungblut, Jens & Lackner, Elisabeth (2023) *State of play of academic freedom in the EU Member States*. European Parliamentary Research Service. Scientific Foresight Unit (STOA).

Magna Charta Universitatum (1988): <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/english>

Marcusson, Lena (2005). *Universitetens rättsliga ställning*. Rapport lämnad till SUHF.

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

Karran, Terence (2019). *Threats to academic freedom and autonomy of universities in Europe. Expert report*. AS/Cult/Inf (2019) 06. Council of Europe.

Riksdagen (2014/15:RFR5). *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsuppdrag om implementering och effekt av två högskolereformer i Sverige*. Huvudrapport samt delredovisning 1 – 4.

Sahlin, Kerstin & Eriksson-Zetterquist, Ulla (2016). *Kollegialitet – en modern styrform*. Lund: Studentlitteratur.

Spannagel, Janika & Kinzelbach, Katrin (2022). *The Academic Freedom Index and Its indicators: Introduction to new global time-series V-Dem data*. Journal article. Quality & Quantity.

Statskontoret (2018). *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

Statskontoret (2022) *Statsförvaltningen i korthet*.

Statsvetenskaplig tidskrift, (2022): Tema: Svenska lärosäten. Vol 124 Nr 1.

Stockholm – Uppsala universitetsnätverk (2015). *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten*. En rapport sammanställd av en arbetsgrupp med Sten Heckscher som ordförande. Stockholms universitet.

SULF (2021) *Vart tar pengarna vägen?*

Svensson, Roger (2023). *Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen*. Stockholm: SNS

Varieties of Democracy Institute (2022). Academic Freedom Index.

Varieties of Democracy Institute (2023). Democracy Reports.

Vetenskapsrådet (2019). Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning.

Vrieling, Jogchum, Lemmens, Koen, Lemmens, Paul & Parmentier, Stephan (2023). *Challenges to academic freedom as a fundamental right*. Advice paper no 31. League of European research universities.

Wedlin, Linda & Pallas, Josef (2017). *Det ostyrda universitetet? Perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten*. Göteborg: Makadam.

Östling, Johan (2016). *Humboldts universitet: Bildning och vetenskap i det moderna Tysklands historia*. Stockholm: Atlantis.

Prop. 1953:122. *Angående vissa anslag till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs hög m.m.*

Prop. 1959:106. *Angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m.m.*

Prop. 1992/93:1. *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet*.

Prop. 2006/07:43. *Frihet att välja - ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses*

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*.

Prop. 2009/10:149. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.

Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

SOU 1973:2. *Högskolan*. Huvudbetänkande från 1968 års utbildningsutredning (U 68).

SOU 1983:39. Politisk styrning - administrativ självständighet. Slutbetänkande från Förvaltningsutredningen.

SOU 1996:21. *Reform och förändring: Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitet och högskolereform*. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT-93).

SOU 1998:128. *Forskningspolitik*. Slutbetänkande av Kommittén för översyn av den svenska forskningspolitiken (Forskning 2000).

SOU 2000:82. *Högskolans styrning*. Utredning om högskolans styrning.

SOU 2007:81. *Resurser för kvalitet*. Slutbetänkande av Resursutredningen.

SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen.

SOU 2015:92. *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*. Betänkande av Ledningsutredningen.

SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut).

Ds 2013:49. *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet*.

SUHF, skrifter om akademisk frihet och autonomi

SUHF (2023). *Akademisk frihet och institutionell autonomi*. Tim Ekberg.

SUHF (2021) *En examensordning i lärosätenas regi*.

Rapport från arbetsgrupp för examensordningsfrågor.

SUHF (2019) *Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform*. Karlsson, Curt & Casson, Andrew.

SUHF (2019) *Är lärosätena beredda? Fem frågor inför ett fortsatt arbete mot ökad autonomi inom akademien*. Casson, Andrew.

SUHF (2018) *Några frågor om akademins autonomi*. Casson, Andrew.

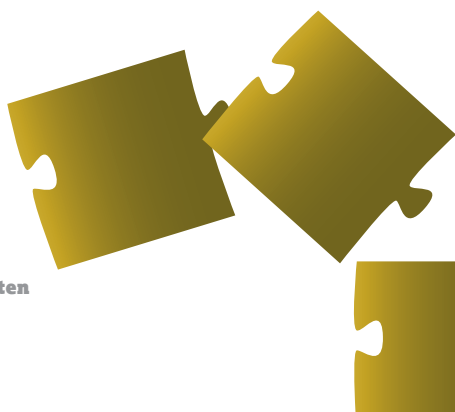
SUHF (2017). *Tillitsbaserad styrning & reformerad resurstilldelning*.

Brorström, Björn & Granfelt, Marianne.

SUHF (2013). *Framtiden börjar nu!* Manifest för dialog om den svenska högskolan 2030.

SUHF (2014) *Ökad självständighet*.

Johan Alling.



Tim Ekberg, författare av rapporten ni just läst, är verkställande ledamot i expertgruppen för analys och sammanhållande för projektet om en ny och ändrad offentligrättslig organisationsform.

Han har lång erfarenhet inom universitets- och högskolesektorn och har under de senaste 25 åren bland annat jobbat för SFS, Utbildningsdepartementet, Södertörns högskola och Lunds universitet.

Författaren ansvarar själv helt och hållet för analyser, slutsatser och förslag i denna rapport.

Den akademiska friheten har fått alltmer uppmärksamhet i den internationella debatten. Detta hänger ihop med en ökad politisk styrning av universitet och högskolor och ett minskat handlingsutrymme för akademiker och lärosäten. Den akademiska friheten går inte att ta för given utan måste ständigt utvecklas och värnas.

Denna rapport beskriver hur regeringens styrning och relation till lärosätena har genomgått stora förändringar över tid. Denna utveckling går även att se i de flesta andra länder runt omkring oss. Samtidigt visar internationella jämförelser att de svenska lärosätenas autonomi är förhållandevis låg. Sverige har ett svagt konstitutionellt skydd för den akademiska friheten och går inte riktigt i takt med utvecklingen inom EU.

Rapporten menar att svenska lärosäten behöver ses som särskilt skyddsvärda organisationer i vårt samhälle och därmed få ett starkare skydd i lagen. Men ett gott skydd i grundlagen och annan lag räcker inte. De reella förutsättningarna för den akademiska friheten avgörs i stor utsträckning av ekonomiska förutsättningar, finansieringsmodeller och system för kontroll. Rapporten ger ett antal konkreta förslag på åtgärder som kan vidtas för att öka den akademiska friheten.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund