

Akademisk frihet så in i Norden

En studie om hur akademisk frihet och institutionell autonomi har utvecklats för universitet och högskolor i Danmark, Finland och Norge samt förslag hur detta kan öka i Sverige

Tim Ekberg

Februari 2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Akademisk frihet så in i Norden

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

ISBN: 978-91-989285-6-3

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2025

Akademisk frihet så in i Norden

*En studie om hur akademisk frihet och
institutionell autonomi har utvecklats för
universitet och högskolor i Danmark,
Finland och Norge samt förslag hur
detta kan öka i Sverige*

Tim Ekberg

Februari 2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund



Innehåll

Förord	5
Rapporten är en del av ett större projekt	6
Inledning	8
1. Den akademiska friheten	13
2. Utveckling och förändring i Europa	23
3. Förändring och utveckling i Norden	33
4. Danmark	41
5. Finland	59
6. Norge	75
7. Likheter och olikheter	91
8. Lärdomar och förslag	107
Källor och litteratur	139

Förord

Universiteten och högskolorna är centrala inrättningar i vårt samhälle. Deras uppdrag är att ta fram och att sprida kunskap. Denna kunskap ligger till grund för lärosätenas utbildning och forskning, men kunskapen löser även samhällsproblem, skapar ekonomisk tillväxt och utgör faktaunderlag i samhällsdebatten. Att framtagandet och spridandet av kunskap och fakta inte påverkas och styrs av ekonomiska intressen, politiska strömningar och olika grupperingars åsikter är grundläggande för lärosätena. Utan den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande riskerar vi att snabbt hamna fel.

Vi kan lära oss mycket av andra länder runt omkring oss. Inte minst kan erfarenheter från de nordiska länderna vara en värdefull källa att ösa ifrån. Denna rapport belyser hur universiteten och högskolorna styrs och organiseras i våra nordiska grannländer. Här kan vi hitta lösningar som vi kan inspireras av, men också saker som vi bör undvika.

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. I denna rapport finns flera förslag som kan förbättra den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande, förslag som även stärker förutsättningarna för vår demokrati. Det är min förhoppning att rapporten kan inspirera till diskussion i vår sektor, men också att den kan leda till att regering och riksdag börjar ta nödvändiga steg för att tydliggöra och öka lärosätenas institutionella autonomi såväl som studenters, lärares och forskares akademiska frihet.

Hans Adolffson

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.

Expertgruppen för analys har under 2023 och 2024 inom ramen för fyra projekt tagit fram 7 rapporter. Expertgruppen fortsätter sitt arbete under 2025. Huvudinriktningen är den samma som tidigare, men de olika projekten kommer att belysa delvis nya områden och utmaningar.

- Det första projektet fortsätter att fokusera på akademisk frihet och lärosätenas autonomi. Projektet ska inledningsvis föreslå hur en nationell och sammanhållen kodex kan utformas som beskriver lärosätenas grundläggande uppgift, identitet och roll. Utifrån en sådan kodex ska en ny och anpassade organisationsform beskrivas och vad en sådan organisationsform kan betyda för lärosäten och staten.
- Det andra projektet ska fortsätter att granska den ökande statliga kontrollen och byråkratiseringens effekter. Projekt ska framför allt fokusera på hur lärosätena själva handskas med de byråkratiska uppdragen och lyfta fram goda exempel hur dessa olika pålagor kan hanteras på ett effektivt sätt och på en rimlig nivå.
- Det tredje projektet, som består av tre olika delar, fokuserar på hur samarbeten mellan lärosätena kan utvecklas och bli fler. Två av delprojekten ska titta på var sin utbildningsinriktning – ämnesläroutbildningen och professionsutbildningar inom hälso- och sjukvården. Därutöver ska ett tredje delprojekt ta ett samlat grepp om vad som krävs för att samarbetet inom alla olika typer av utbildningar ska kunna bli bättre.

av ett större projekt

Tack till alla ledamöterna i expertgruppen för analys för diskussioner och stöd. Ett särskilt tack till Christopher Sönnnerbrandt, Ingeborg Amnéus, Ulrika Bjare och Pam Fredman. Ett tack till de personer som låtit sig intervjuas och bidragit till beskrivningarna av de tre nordiska grannländerna. Tack till Jens Oddershede, Jonas Langeland Pedersen, Heikki Holopainen, Per Mickwitz, Thomas Wilhelmsson, Nina Sandberg och Hege Bolstad Pettersen. Även ett stort tack till Anna Johansson vid Lunds universitet.

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

Inledning

Denna rapport belyser och beskriver hur den statliga styrningen av universitet och högskolor har utvecklats i våra nordiska grannländer. Fokus ligger på den akademiska friheten och lärosätenas autonomi. Rapporten landar i ett antal konkreta förslag som framför allt den svenska regeringen kan och bör vidta för att öka den akademiska friheten. Målet för dessa förslag är att skapa starka och relevanta lärosäten.

Vi kan lära oss mycket från våra nordiska grannländer. De nordiska länderna är på många sätt lika varandra, vilket inte minst gäller inom universitets- och högskoleområdet. Men trots sina likheter har länderna valt lite olika styrmodeller och organisationsformer. Det är i grund och botten samma politiska utmaningar som de nordiska länderna försökt möta och ungefär samma lösningar som sjösatts, men med olika varianter och tonvikt. De övergripande målen har handlar om: En funktionell styrning av en växande sektor, en god utväxling av satsade skattekronor, system som understödja den ekonomiska tillväxten, utbildningar som stödjer arbetsmarknadens behov och forskning som löser olika samhällsutmaningar. Lösningarna har framför allt varit olika former av mål- och resultatstyrning (new public management), ökad politisk detaljstyrning, riktade satsningar och ökad kontroll.

Utvecklingen och reformarbetet kan liknas vid en låda med legobitar ur vilken de olika länderna plockat upp bitar från vid olika tillfällen och satt ihop bitarna på lite olika sätt. De nordiska länderna har använt ungefär samma bitar. Det som skiljer är tidsaxeln, hur bitarna hänger ihop med varandra och vilka bitar som fått en mer bärande och synlig plats i bygget. När utredare och politiker har suttit vid legolådan och funderat på hur bitarna kan fogas ihop på bästa sätt har de inte sällan sneglat på de andra som suttit på den nordiska filten. Även om detta sneglande har avtagit över tid finns det fortfarande mycket att lära av varandra.



Akademisk frihet är viktigare än någonsin

Den akademiska friheten är en förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag. Akademiska frihet består av flera olika delar som tillsammans skapar själva grundvalen för universitet och högskolor. Utgångspunkten är att utbildningen och forskningen behöver stå fri från yttre styrning och påverkan och att lärosätenas självbestämmande respekteras. Samtidigt ska universiteten och högskolorna vara en integrerad, lyhörd och aktiv del av sitt samhälle.

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 tillräckligt 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 lärosätena står fria från politisk styrning och yttre maktgrupperingar är helt nödvändigt. Utan denna självständighet och akademiska frihet riskerar kunskapen att bli styrd, ofullständig och i värsta fall felaktig. Detta leder i sin tur till allvarliga och negativa konsekvenser för samhället i stort.

Den politiska styrningen av universiteten och högskolorna har ökat i alla nordiska länder, liksom i övriga Europa. Detta hänger inte minst ihop med en önskan från statsmakterna att lärosätena ska understödja landets ekonomiska tillväxt och hjälpa till med olika samhällsutmaningar. Denna önskan är både förståelig och lovvärd, men den är samtidigt potentiellt skadlig. Dessa önsningar och förväntning på lärosätena riskerar att negativt påverka lärosätenas grundläggande uppdrag att fritt söka och fritt förmedla kunskap.

Det är inte bara den politiska styrningen genom uppdrag och kontroll som behöver minska. Det behöver även skapas ett grundläggande skydd för lärosätena som håller på lång sikt. Detta skydd behöver inte i första hand byggas

för att möta problem här och nu, utan för att motstå och kunna möta hot som kan uppstå om flera år, till och med decennier, framåt i tiden. Detta betyder att skyddet som byggs även ska klara mer direkta och aggressiva försök till politisk styrning. Det kan handla om att vissa områden och frågeställningar pekas ut som olämpliga, att pengar dras in för vissa utbildnings- och forskningsämnen, att politiskt motiverade värdegrunder styr verksamheten eller att rektorer och styrelseledamöter tillsätts utifrån en politisk agenda. Samtliga dessa saker har redan hänt i flera olika europeiska länder. Det finns inga garantier för att detta inte kan inträffa i Sverige. Lärosätenas skydd behöver därför inte bara ta sikte på dagens ökade politiska styrning utan även ta höjd för framtida utmaningar. Det vi gör och planerar nu lägger grunden för framtiden.

Regeringen har i den senaste forskningspolitiska propositionen¹ aviserat att det ska tillsättas en utredning för att analysera ändamålsenligheten i dagens myndighetsform för statliga universitet och högskolor. Detta kan bli början på ett nytt sätt för statsmakten att förhålla sig till lärosätena. Det är då centralt att utredningen lägger fram förslag som ökar det faktiska utrymmet för akademisk frihet och självbestämmande för lärosätena. I de följande kapitlen finns olika exempel på att en ändrad organisationsform inte nödvändigtvis och automatiskt leder till ökad akademisk frihet för studenter, lärare och forskare vid lärosätena.

Tidigare rapporter

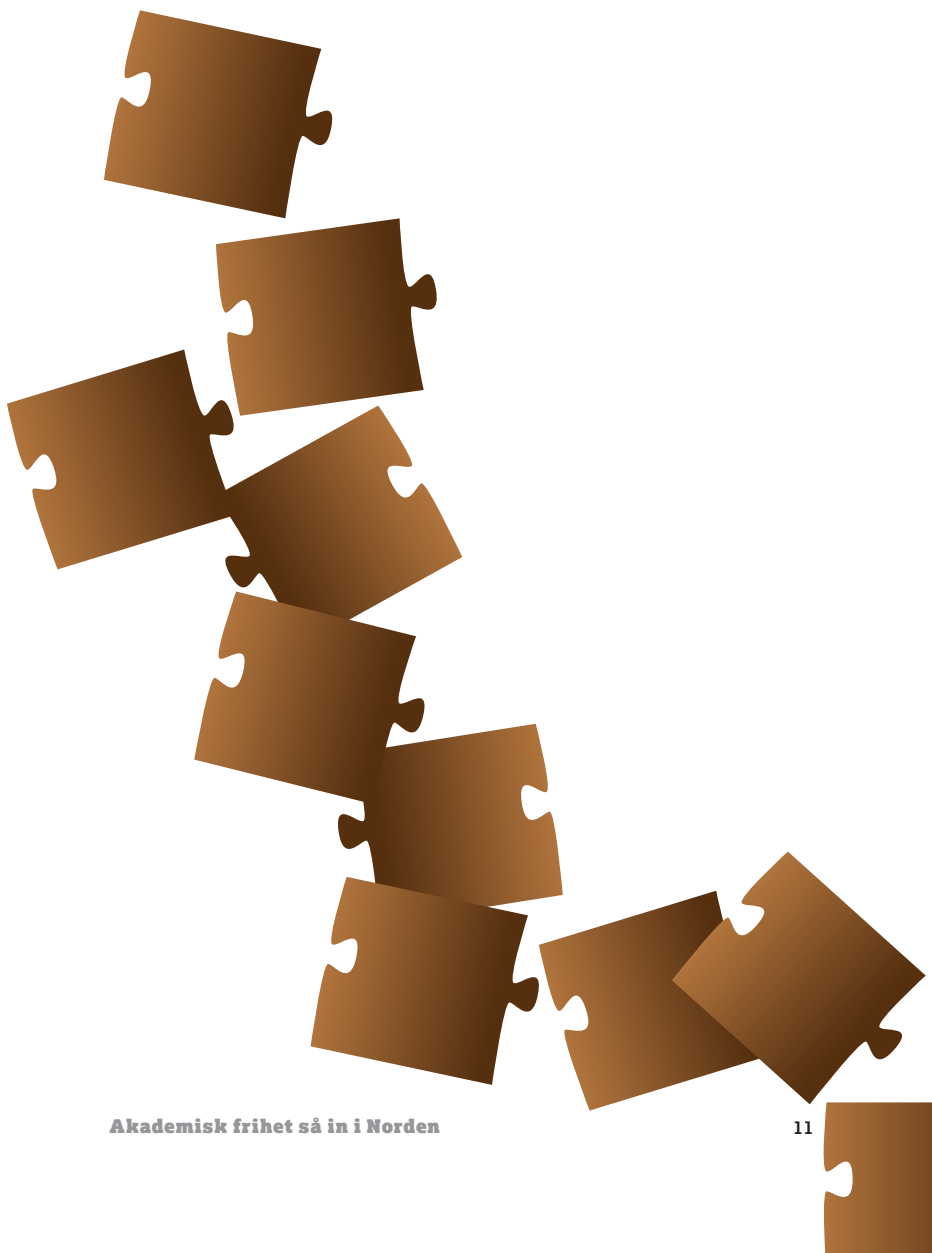
Inom ramen för detta projekt om akademisk frihet och lärosätenas autonomi har två tidigare rapporter presenterats. I en första kortare skrift från 2023 gavs en introduktion till vad akademisk frihet är och hur den är kopplat till lärosätenas institutionella autonomi.² I en efterföljande rapport från 2024 genomfördes en mer omfattande presentation av hur lärosätena styrs både i Sverige och i länder inom EU.³ Ett ökat politiskt intresse, mer pengar och mer styrning går som en röd tråd i dessa beskrivningar. Dessa rapporter visar även att de svenska lärosätena har en jämförelsevis låg grad av autonomi.

¹ Prop. 2024/25:60.

² Ekberg 2023.

³ Ekberg 2024.

Detta projekt och dessa rapporter är en del av ett större sammanhang, vilket framgick av det tidigare avsnittet. Expertgruppen för analys har tidigare arbetat fram och presenterat sju olika rapporter. Dessa olika rapporter hänger på många sätt ihop med varandra. Inte minst visar dessa rapporter att långsiktiga och effektiva lösningar behöver ta ett brett grepp och adressera flera olika områden samtidigt. Framtida reformer behöver alltid väga in och ta hänsyn till lärosätenas särart, grundläggande värden och akademiska frihet.



1



1. Den akademiska friheten

Den akademiska friheten och självbestämmandet är själva grunden som universiteten och högskolorna har byggt och utvecklat sin verksamhet på. Den akademiska friheten skapar förutsättningar för utbildning och forskning av hög kvalitet vilket i sin tur gynnar samhällsutvecklingen och demokratin. Den politiska styrningen och hoten mot lärosätenas självbestämmande har dock stadigt ökat under de senaste decennierna.

Lärosätenas oberoende roll i samhället

Lärosätenas grundläggande uppdrag är, och har alltid varit, att fritt söka efter kunskap och att fritt förmedla kunskap. Kunskapssökandet utgår från att det inte på förhand går att veta vilka kunskaper och kompetenser som är viktiga eller efterfrågade i framtiden. En viktig del i detta är att ifrågasätta etablerade antaganden och utgångspunkter, ställa obekväma frågor och emellanåt föra fram kontroversiella slutsatser. Kunskapen som genereras vid lärosäten förmedlas både genom den högre utbildningen och genom forskningen. Att den kunskap som produceras och sprids håller hög kvalitet samt är tillförlitlig garanteras genom det vetenskapliga arbetssättet och respekt för lärosätenas oberoende. Den kunskap som har producerats och förmedlats vid lärosätena har i grunden förändrat det omgivande samhället under historiens gång.

Universiteten har alltid varit beroende av det omgivande samhällets intresse, välvilja och pengar. Detta har sedan universitetens begynnelse lett till spänningar och intressekonflikter. Grupperingar i det omgivande samhället, statsmakten och kyrkan har varit intresserade av att studenterna får användbar och efterfrågad kompetens och att universiteten uppvisade ett visst mått av lojalitet. Inte minst var företrädare för kyrkan angelägna om att tillse att kunskapen byggde på en rättrogen grund. Detta har i praktiken lett till ständiga

förhandlingar med maktens företrädare och till olika former av ramvillkor för universiteten. Men har villkoren och den pålagda grimman blivit alltför styrande har universiteten under historiens gång återkommande stegrat sig och försvarat sitt självbestämmande och sin integritet.

Universitetens och högskolornas betydelse har växt och utgör idag en påtaglig och betydande kraft i vårt samhälle. Vid våra lärosäten utbildas studenter till arbetsmarknaden och till samhällsbärande yrken. Forskningen skapar kunskap som kan förändra och förbättra vårt samhälle och människors villkor. Lärosätenas verksamheter skapar ekonomiskt välstånd och bidrar till att lösa stora samhällsutmaningar. Universitet och högskolor har även ett viktigt uppdrag att bidra till bildning. Genom bildning tränas kritiskt tänkande, självreflektion, problemlösning och förmågan att se saker från olika perspektiv. Att bilda innebär att ge individer kunskap och förmågor som kan hjälpa dem att både förstå och utveckla sig själva och sitt samhälle.



Utan en fungerande akademisk frihet riskerar beslut att fattas utifrån snäva intressen, ideologi eller desinformation, vilket undergräver själva grunden för demokrati.

Det demokratiska samhället och de politiska processerna förlitar sig på välinformerade beslut, baserade på fakta och vetenskapliga bevis. Utan en fungerande akademisk frihet riskerar beslut att fattas utifrån snäva intressen, ideologi eller desinformation, vilket undergräver själva grunden för demokrati. Lärosätena har en allt vik-

tigare roll och ett större ansvar i att möta komplexa samhällsutmaningar och hålla emot populism, faktaresistens och konspirationsteorier.

Akademisk frihet och autonomi

Det finns många olika försök att definiera vad akademisk frihet är. Dessa har över tid och i olika regioner sett något olika ut. Men alla definitioner innehåller samma kärna - den högre utbildningens och forskningens frihet samt lärosätenas institutionella autonomi. Dessa delar behöver hänga ihop och förstärka varandra. I friheten behöver en rättighet vara inbyggd - det är rättigheten som ger friheten utrymme. Den akademiska friheten innebär rätten att agera utan olämplig och oönskad inblandning från annan part. Det är akademien själv, inom sin kollegiala krets, som i huvudsak ska definiera vad som utgör god

kvalitet, hur verksamheten kan genomföras på bästa sätt och hur kunskapen ska spridas.

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 till lärosätena behöver åtföljas av ekonomiska villkor och förutsättningar som skapar en reell frihet för lärare och forskare. Samtidigt behöver lärosätena själva bygga upp och vårda interna strukturer som ger enskilda lärare och forskare ett faktiskt handlingsutrymme. Den akademiska friheten handlar således både om en yttre relation till regering och externa parter såväl som en inre relation till studenter, medarbetare, lärare och forskare.



Tydligt definierade lagar som ger skydd och självbestämmande till lärosätena behöver åtföljas av ekonomiska villkor och förutsättningar som skapar en reell frihet för lärare och forskare.

Begreppet akademisk frihet används av olika parter på olika sätt, med olika innehåll och mål. Detta skapar emellanåt förvirring. Från statsmakternas sida har akademisk frihet framför allt handlat om att stärka lärosätenas position som kraftfull aktör på en internationell utbildnings- och forskningsmarknad. Självständiga lärosäten med starka ledningsstrukturer möjliggör ökade samarbeten med externa parter, mer externa medel, fler excellenta miljöer, högre ranking, anpassad utbildning till arbetsmarknadens behov och i slutändan ökad ekonomisk tillväxt för landet. Begreppet akademisk frihet tolkas samtidigt av lärare och forskare som en utfästelse om ökat inflytande och svängrum för den enskilda, stärkt möjlighet att framföra avvikande åsikter och större inflytande på beslut. Dessa två tolkningsmodeller går inte riktigt ihop.

Den akademiska friheten inom ett lärosäte är sammankopplat med kollegialiteten och den kollegiala styrningen. De kollegiala strukturerna definierar relationerna och styrsystemen inom ett lärosäte. I en funktionell kollegial struktur kan inte enskilda lärare, forskare och grupperingar endast strida för sin egen frihet och sitt utrymme. Det måste finnas en fungerande balans mellan individers, grupper och ledningsstrukturers utrymme och uppdrag. Den kollegiala kulturen byggs gemensamt genom ömsesidig förståelse och respekt.

Den akademiska friheten ska inte förväxlas med den allmänna yttrandefriheten, som är en grundläggande rättighet som tillkommer varje medborgare.

Yttrandefriheten går bredare än den akademiska friheten. Den tillåter individer att uttrycka vilken åsikt som helst, oavsett dess riktighet och relevans så länge det som sägs inte krockar med gällande lagar. Detta betyder att studenter, lärare och forskare har rätt att uttrycka sina ståndpunkter och åsikter. Men när en person iklar sig en akademisk roll behöver det som sägs och skrivs vara vetenskapligt korrekt och bygga på fakta och vetenskapligt underbyggd kunskap.

Den akademiska friheten behöver alltid åtföljas av akademiskt ansvar. Frihet och ansvar 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. Akademiens absoluta grundbult utgörs av den kollegiala granskningen. Det är kolleger (peers) som avgör det vetenskapliga arbetets giltighet, kvalitet och betydelse. I det akademiska ansvaret ligger även lärosätenas relation till det omgivande samhället och ansvar att upprätthålla allmänhetens förtroende för akademisk forskning och utbildning.

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 lärosä-

tena 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.

Relationen mellan den individuella akademiska friheten och lärosätets

autonomi är samtidigt ett komplicerat och mångbottnat förhållande. En ökning av den institutionella autonomin och universitetets frihet att bestämma på egen hand leder inte nödvändigtvis och automatiskt till att den individuella akademiska friheten ökar eller förbli konstant för lärare och forskare. Även om den institutionella autonomin är en grundläggande förutsättning för den individuella friheten finns det ingen rak och enkel korrelation mellan dessa.

” 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.

En ökad institutionell autonomi som i huvudsak innebär att ledningsstrukturerna får mer handlingsutrymme kan i praktiken resultera i att enskilda lärare och forskares handlingsutrymme minskar.

Den tyska respektive amerikanska traditionen

Historiskt sett bygger de svenska och nordiska universitets och högskolesystemen och dess organisationsformer i stor utsträckning på den tyska traditionen. Samtidigt har det anglosaxiska och amerikanska inflytande blivit allt större, inte minst i Sverige och Danmark. Akademiker såväl som politiker har i ökad utsträckning influerats av amerikanska tankegångar, utgångspunkter och styrmodeller. Detta inflytande från och identifikation med anglosaxiska och amerikanska universitet har troligen skapat en form av blindhet inför den egna historiska härkomsten och lett till beslut som bitvis inte riktigt har hängt ihop med de faktiska förutsättningarna.

I den tyska, och även i den övriga europeiska, traditionen och debatten har den akademiska friheten främst definierats som en fråga om frihet från olämplig statlig styrning. I den

amerikanska traditionen har däremot principen om akademisk frihet i betydande utsträckning handlat om att skydda universitetslärare och forskare mot otillbörlig inblandning och styrning från den egna styrelsen och ledningen. Till skillnad från de kollegialt styrda europeiska universiteten har amerikanska universitet sedan lång tid tillbaka en ledning och en styrelse som domineras av externa medlemmar, som ofta har ledande befattningar inom näringslivet och politiken.

I det amerikanska idealet om akademisk frihet var utgångspunkten att lärare och forskare har skyldigheter gentemot samhället och allmänheten som är mer grundläggande än lojaliteten mot universitetsledningen och administration. Begreppet akademisk frihet omfattar därmed ett vidare samhälleligt (medborgerligt) ansvar, som i den tyska traditionen saknades eller snarare hade en annan karaktär. Denna skillnad kom också till uttryck i olika syn på



Detta inflytande från och identifikation med anglosaxiska och amerikanska universitet har troligen skapat en form av blindhet inför den egna historiska härkomsten och lett till beslut som bitvis inte riktigt har hängt ihop med de faktiska förutsättningarna.

hur den akademiska utbildningen bidrar till individens personliga utveckling och relation till samhället. Medan den amerikanska diskursen har haft en starkare betoning på sambandet mellan liberal utbildning och det demokratiska ideal som den amerikanska republiken bygger på, utgick den tyska historiska synen på akademisk frihet från en mer opolitisk karaktär.

I Tyskland, under huvuddelen av 1800- och 1900-talet, uppfattades staten som ett slags garant för den akademiska friheten. Professorernas ställning som statsanställda tjänstemän gav skydd mot uppsägning och stor individuell handlingsfrihet, medan universitetens kollegiala självstyre genom fakulteterna och den akademiska senaten uppfattades som en garanti för vetenskapens autonomi. Lite tillspetsat kan det sägas att professorerna fick frihet att utföra sin utbildning och forskning mot att de höll sig utanför politiskt känsliga aktiviteter i samhället utanför.⁴

Diskussionen såväl som kodifieringen av akademisk frihet genom lag bygger i de nordiska länderna till betydande delar på utgångspunkter i den tyska

traditionen. Men statsmakterna i Europa, och inte minst i Norden, har byggt system som till stora delar liknar de amerikanska – styrelser med externa ledamöter, en förväntad koppling till företag och innovationskapacitet, excellens snarare än bredd och en koppling till upprätthållandet

av det demokratiska styrskicket. Samtidigt har regleringen inte utvecklats och anpassats för att skydda lärosätena i denna typ av skepnad och politiska miljö.

Universitetens kollegiala självstyre och professorernas oersättlighet fungerade tidigare som grundpelare för den akademiska friheten. Det var i huvudsak endast professorerna som omfattades av denna akademiska frihet och det förutsatte också en ömsesidig respekt mellan statsmakten och universiteten. Men inget av detta gäller längre och förutsättningarna har i sin grund förändrats. Samtidigt har inte skyddet för den individuella akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande ersatts med något nytt. Den politiska styrningen har ökat i mycket stor omfattning, lärosätena har i ökad utsträckning börjat kritiskt granska staten och i ökad utsträckning blivit ett viktigt fundament för



Diskussionen såväl som kodifieringen av akademisk frihet genom lag bygger i de nordiska länderna till betydande delar på utgångspunkter i den tyska traditionen.

⁴ Thue m fl 2022.

den liberala och öppna demokratin. Detta har skett samtidigt som lärosätenas särart, kollegiala strukturer och självbestämmande har monterats ner.

Hoten mot demokratin och akademisk frihet

Demokratin är på tillbakagång i världen och allt fler människor lever i länder där demokratiska fri- och rättigheter har begränsats och minskat.⁵ Autokratiska ledare, starka ekonomiska särintressen och ökad geopolitisk osäkerhet sätter press på demokratin i vår värld. Allt fler länder tar steg bort från en öppen och liberalt förankrad demokrati och rör sig mot mer auktoritära styrmodeller. Detta genomförs sällan genom kupppartade övertag utan sker oftast av politiska företrädare och partier inom ramen för de demokratiska spelreglerna. Detta sker inte minst genom att olika institutioner undan för undan försvagas. Det är alltid samma typer av samhällsinrättningar och institutioner som riskerar att utsättas – domstolar, media i allmänhet och public service i synnerhet, kulturella inrättningar samt lärosäten.

Det finns flera olika faktorer som ligger bakom urholkningen av den akademiska friheten. Inte minst har kunskapens växande ekonomiska betydelse lett till ett ökat politiskt intresse och en ökad politisk styrning. Det finns även en allt tydligare kamp om kunskap, om vad som ska definieras som fakta och utgångspunkter för beslut och i samhällsdebatten. Kraften i denna utveckling har inte minst fått bränsle av den växande användningen av sociala medier.

I flera länder har olika typer av incidenter observerats som innebär försämringar av de faktiska förutsättningarna för akademisk frihet. I de flesta europeiska länderna utgör dessa inte strukturella och systematiserade kränkningar av den akademiska friheten. Ett undantag utgörs dock av Ungern, där hoten och de faktiska kränkningarna är strukturella, systematiska och styrda från statsmakten.

Under det senaste decenniet har det uppstått ett antal frihetsindex och monitorer samt en ökning av antalet studier om akademisk frihet. Även inom EU har intresset för akademisk frihet ökat påtagligt det senaste decenniet, vilket vi kommer att se exempel på i nästa kapitel. Detta ökade intresse finns även i Sverige.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick av regeringen i uppdrag att göra fallstudier i syfte att ge en fördjupad förståelse för universitets och högskolors arbete med att främja och värna akademisk frihet. I detta uppdrag ingick dock inte att belysa den statliga styrningen av lärosätena utan endast fokusera

5 *Democracy Reports 2024, V-dem institute.*

på förutsättningarna inom lärosätena. Rapporten presenterades i maj 2024.⁶ I rapporten redovisas fyra fallstudier, en enkätstudie bland lärare, forskare och doktorander samt en remiss som gick till lärosäten med frågor om deras arbete för att främja den akademiska friheten. Därutöver genomfördes även en internationell utblick.

Av de som svarat på enkätstudien anger nästan alla lärare, forskare och doktorander att akademisk frihet är en viktig förutsättning för deras arbete samtidigt som många av dem anser att de saknar kunskap inom området. Varannan lärare, forskare och doktorand anser att den akademiska friheten vid svenska lärosäten är utmanad idag. Något färre, en knapp tredjedel, upplever att deras egen akademiska frihet är utmanad.

När dessa lärare och forskare skulle ange vad det var som utmanade den akademiska friheten angavs en lång lista. De utmaningar som låg högst var: Politisk styrning och politisk påverkan generellt (29 procent); Forskningsfinansiering och forskningssystemet generellt (28 procent); Homogenitet, åsiktkorridorer och konformism (10 procent); Riktade och snäva utlysningar och satsningar (7 procent); Etikprövning (6 procent); Beroendet av externa finansärer (5 procent); Kortandet av styrelsernas mandatperiod och politiskt tillsatta styrelser (5 procent) och Resultatfokus och krav på snabba resultat (4 procent). Sammantaget präglas hela listan framför allt av olika former av politisk och extern styrning.

Rapporten visar att få lärare och forskare söker hjälp från det egna lärosätet när deras akademiska frihet utmanats. Av de som faktiskt sökt stöd

från lärosätet är det endast 17 procent som upplevde att de fick tillräckligt stöd. Studien visade också att så många som tre fjärdedelar av respondenterna som upplevt att deras akademiska frihet har utmanats menade att detta medfört någon form av förändring i deras beteende. Av dessa



Studien visade också att så många som tre fjärdedelar av respondenterna som upplevt att deras akademiska frihet har utmanats menade att detta medfört någon form av förändring i deras beteende.

personer angav 33 procent att de bytt forskningsfokus, 26 procent angav att de undviker att forska om ämnen som kan upplevas som kontroversiella och

6 UKÅ 2024.

20 procent angav att de undviker att undervisa om ämnen som kan upplevas som kontroversiella.

UKÄ:s rapport ligger väl i linje med andra europeiska studier. Det finns sammantaget en väldokumenterad och tydlig ökad politisk styrning av lärosätena i Sverige såväl som i andra europeiska länder. I de följande kapitlen kommer vi att se flera olika konkreta exempel från de nordiska grannländerna. Vi kommer också att se att de statliga reformerna under de senaste decennierna har fokuserat på effektivitet, konkurrenskraft och nytta och till stor del försummat grundläggande värderingar och principer som akademisk frihet och autonomi.

Det går även att se en ny och växande trend som riskerar att ytterligare kringskära den akademiska friheten och öka den politiska styrningen. Den nya säkerhetspolitiska situationen efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har snabbt ökat fokuset på nationell säkerhetspolitik. Denna utveckling kommer framöver att ytterligare sätta press på politiken och lärosätena. Utgångspunkten behöver vara att ett ansvarsfullt säkerhetstänkande inte får leda till att den akademiska friheten minskar, vare sig av statsmakterna eller av lärosätena själva.



2





2. Utveckling och förändring i Europa

Innan denna rapport börjar fokusera på utvecklingen i de nordiska grannländerna ska vi först zooma ut och börja med att belysa utvecklingen i Europa. För att kunna förstå de nordiska ländernas förutsättningar, utveckling och vägval är en sådan beskrivning naturlig. Detta kapitel kommer också att fungera som ett avstamp för vissa av de förslag och rekommendationer som lämnas i det avslutande kapitlet.

Den europeiska utvecklingen

Den europeiska historien är en lång och komplex berättelse. Efter Romarrikets fall föll många av de europeiska regionerna in i feodalsystem där regionala kungar, furstar och adelsmän härskade. Inte minst var kyrkan en central institution både religiöst och politiskt. Under 1100 och 1200-talet uppstod de första universiteten. Universitetens autonomi och möjlighet till självbestämmande var redan då grundläggande utgångspunkter. Under de kommande århundranden växte allt fler universitet upp över Europa. Dessa läroanstalter hade en liknande grundstruktur och var kopplade till varandra genom ömsesidigt erkännande och ständigt utbyte av lärare och studenter.

Wilhelm von Humboldt (1767–1835) har kommit att symbolisera början på en ny syn på universitetets roll och utformning. Utgångspunkten för Humboldt var *Lehrenfreiheit* och *Lernfreiheit* – frihet att förmedla kunskap och frihet att inhämta kunskap. Grundtanken var att forskning var en integrerad del av undervisningen och att lärare och studenter tillsammans skulle arbeta för att

upptäcka ny kunskap. Denna kunskap skulle möta både samhällets behov och främja individens utveckling. För Wilhelm von Humboldt var akademisk frihet en grundläggande princip.

Efter andra världskriget började många länder i Västeuropa att samarbeta mer intensivt och systematiskt. För att både förhindra ytterligare krig och säkra den egna ekonomiska tillväxten skapades europeiska kol- och stålgemenskapen och några år senare den europeiska ekonomiska gemenskapen. Från detta samarbete växte den Europeiska unionen fram. EU har haft en betydande påverkan på hur universitet och högskolor har utformats och utvecklats inom unionen genom olika former av ramverk, finansieringssystem och program för mobilitet.

Bolognaprocessen, som startade 1999, hade som syfte att göra utbildningssystemen kompatibla och att öka jämförbarheten och kvaliteten på examina i hela Europa. Bolognaprocessen har haft en mycket stor inverkan på högskole-systemen genom att skapa ett gemensamt europeiskt ramverk för högre utbildning. EU har även kommit att lägga allt större vikt vid att främja samarbete mellan lärosäten och företag för att skapa innovationer och för att kommersialisera forskning. Målet har varit att stärka EU:s ekonomiska utveckling och konkurrenskraft.

Trots de många positiva effekterna har EU:s påverkan på universiteten och högskolorna också mötts av kritik. Kritiker menar att ökad centralisering av utbildningspolitiken kan leda till en standardisering av utbildning som inte tar hänsyn till de specifika behoven i varje land. Dessutom har den ökade konkurrensen om forskningsmedel och betoning på ekonomisk avkastning från forskning varit föremål för kritiska diskussioner. Det senare handlar framför allt om en upplevd rörelse bort från universitetens grundidé som en fri kunskapsförmedlare till en alltmer styrd marknadsaktör.

Den akademiska friheten i Europa

Efter demokratiseringen av Europa under andra hälften av 1900-talet kom den akademiska friheten att utvecklas från att vara en relativt abstrakt norm till att i många länder bli en juridiskt erkänd och skyddad frihet. Den tidigare ordningen hade i huvudsak byggts på en tyst överenskommelse mellan universitet och stat, där regeringen självmant höll tillbaka sitt inflytande och sin styrning. Instiftandet av lagar som markerade lärosätenas självbestämmande hängde samman både med kodifieringen av rättsstaten och erkännandet av

den akademiska friheten som en viktig förutsättning för både välfungerande demokratier och ekonomisk tillväxt. Men betydande delar av denna kodifiering skedde medan sektorn fortfarande var relativt liten och förhållandevis isolerad. Lagarna utformades i många länder innan lärosätena förflyttades från den politiska periferin till dess mittfåra.

I takt med att de politiska och socioekonomiska förväntningarna och kraven på lärosätena blev alltmer tydliga ökade både flödet av pengar och den politiska styrningen. I det politiska förändringsarbetet var framför allt idén om att stärka lärosätenas koppling till ekonomisk tillväxt och samhällsnytta central. De reformer som infördes av EU:s medlemsstater på 1980- och 1990-talen uppvisade en växande integration av högre utbildning och forskning med andra politikområden. De genomförda reformerna fokuserade framför allt på styrning, organisation och finansiering av lärosätena och deras verksamhet och mindre på grundläggande värderingar och principer som akademisk frihet, integritet och autonomi.

Samtidigt som det politiska intresset och den politiska styrningen har ökat har också diskussionen om akademisk frihet och lärosätenas självbestämmande kommit att bli alltmer framträdande. För att möta och balansera den ökade politiska styrningen av lärosäten har åtskilliga resolutioner, deklarationer och ställningstaganden om den akademiska friheten producerats under den senaste decennierna.

En av de mer centrala och inflytelserika deklarationerna är Magna Charta Universitatum. Den antogs initialt av ett stort antal europeiska universitetsrektorerna i Bologna 1988. Därefter har deklarationen undertecknats även av företrädare för åtskilliga lärosäten utanför Europa. Magna Charta Universitatum innehåller principer och värderingar som utgör grunden för lärosäten, som akademisk frihet, autonomi och samhällsansvar. År 2020 utfärdade Magna Charta Observatory, en organisation som övervakar och främjar efterlevnaden av stadgan, en ny version som innefattar viktiga utmaningar för högre utbildning i dagens samhälle, bland annat hållbarhet, jämlikhet, social rättvisa och digitalisering.



De reformer som infördes av EU:s medlemsstater på 1980- och 1990-talen uppvisade en växande integration av högre utbildning och forskning med andra politikområden.

Kodifiering av akademisk frihet i EU

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i artikel 13, anges att den akademiska friheten ska respekteras. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) hänvisar inte direkt till den akademiska friheten. EU-domstolen har dock konstaterat att den akademiska friheten är kopplad till bland annat yttrandefriheten som stadfästs i artikel 10 i Europakonventionen. Enligt EU-domstolen ska den akademiska friheten, såväl inom forskning som inom undervisning, garantera yttrandefrihet och handlingsfrihet, frihet att sprida uppgifter liksom frihet att utan begränsningar söka och sprida kunskap och sanning.⁷

Inom EU har olika grupper och politiska företrädare försökt att skriva in akademisk frihet i EU-fördraget. Detta har dock gått trögt och bedömts som svårt, inte minst på grund av att EU inte styr över medlemsländernas system för utbildningar. I stället har arbetet riktat in sig på att skriva in forskningens frihet i fördraget. Främst har ledamöter i Europaparlamentet varit drivande i detta arbete, men än så länge utan synbart resultat.

2017 blev Ungerns agerande när de drev ut Central European University (CEU) från landet ett ärende för EU-domstolen. Inledningsvis var utgångspunkten att Ungerns agerande var ett intrång i den akademiska friheten. Ungerns svar var att ifrågasätta domstolens beslutsrätt och hävdade att utbildning var en fråga om nationell suveränitet (lagstiftning och kontroll på nationell nivå) och därmed inte något som EU-domstolen kunde pröva. EU-domstolen drev dock ärendet vidare baserat i huvudsak på handelslagstiftning. År 2020 utfärdade EU-domstolen en dom som delvis grundades på argumentet att Ungern hade kränkt CEU:s rätt att etablera och leverera kommersiella tjänster.⁸

I detta domslut beaktade EU-domstolen innehållet i en rekommendation från Europaparlamentet med rubriken ”Den akademiska friheten och universitetens självständighet” från 2006.⁹ Av denna rekommendation framgår att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension eftersom det är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva undervisning och forskning. Enligt domstolen är även punkt 18 i rekom-

7 *Europadomstolen 2014.*

8 *Matei, Liviu 2023.*

9 *1762 (2006).*

mentationen relevant. I den punkten stadgas att "självständighet är det institutionella uttrycket för akademisk frihet och är ett nödvändigt villkor för att lärare och högre lärosäten ska kunna utföra sitt uppdrag". I punkt 19, i samma rekommendation, preciseras att "det åligger medlemsstaterna att skydda de högre lärosätenas självständighet från alla typer av hot, oavsett var de kommer ifrån".

Den akademiska friheten och lärosätenas autonomi har under de senaste 20 åren blivit en allt viktigare fråga för Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. Detta intresse har påtagligt ökat och blivit allt tydligare efter Ungerns agerande mot CEU. Europarådets ministerkommitté antog dock redan 1995 en rekommendation (R952) om akademisk frihet och universitetens autonomi. Under det senaste decenniet har framför allt Europaparlamentet varit en pådrivande kraft, inte minst genom den så kallade STOA-panelen.¹⁰



Den akademiska friheten och lärosätenas autonomi har under de senaste 20 åren blivit en allt viktigare fråga för Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. Detta intresse har påtagligt ökat och blivit allt tydligare efter Ungerns agerande mot CEU.

European Higher Education Area (EHEA) startade 2010 och var ett direkt resultatet av Bolognaprocessen. År 2023 var 49 europeiska stater med i detta samarbete. Ryssland och Vitryssland avstängdes efter invasionen av Ukraina 2022. I överenskommelsen för samarbetet inom EHEA fanns från början inte värden som akademisk frihet, integritet och institutionell autonomi nämnda. Dessa överenskommelser har utvecklats och i Yerevankommunikén (2015) presenterades ett åtagande att stödja och skydda studenter och personal att kunna utöva sin rätt till akademisk frihet och säkerställa deras representation som fullvärdiga partner i styrningen av autonoma högre utbildningsinstitutioner.¹¹

Frågan om akademisk frihet och gemensamma grundläggande värderingar tog fart på allvar efter Turkiets agerande mot sina högre utbildningsinstitutioner efter kuppen 2016 samt efter CEU-affären i Ungern (se ovan). Detta resulterade i en ny och utvecklad kommuniké som antogs vid ministerkonferensen

¹⁰ *Science and Technology Options Assessment (STOA) är en panel och organisation inom Europaparlamentet och har i uppgift att tillhandahålla vetenskapliga underlag inom relevanta områden.*

¹¹ *Yerevan Communiqué 2015, sid. 2.*

i Rom 2020. 12 I Romkommunikén finns en lista över EHEA grundläggande värden för högre utbildning som omfattar institutionell autonomi, akademisk frihet och integritet, deltagande av studenter och personal i högre utbildning styrning och offentligt ansvar för den högre utbildningen. Av kommunikén framgår att den akademiska friheten är grundläggande för lärosätenas verksamhet, men också en väsentlig del av demokratin.¹³ År 2024 var det dags för nästa ministermöte, denna gång förlagd till Tiran i Albanien. I Tiranakommunikén framgår att den institutionella autonomin är en förutsättning för den akademiska friheten.¹⁴ Det lyfts fram att ländernas regeringar har ett ansvar att tillse att det finns regleringar på plats som skapar en faktisk och funktionell autonomi för lärosätena.

Dessa dokument utgör inte legalt bindande dokument, även om de undertecknats av ansvariga ministrar. De utgör snarare viktiga utgångspunkter och mål för samarbetet inom EHEA. Ett mer bindande juridiskt dokument skulle sannolikt inte ha undertecknats av till exempel Ungern och Turkiet. Det är inte heller säkert att Sverige hade velat underteckna ett legalt bindande dokument som fastslog att lärosätena bör vara autonoma i förhållande till statsmakten.

Ett par månader efter att Romkommunikén antogs skrev ansvariga ministrar under ett annat dokument – Bonndeclarationen.¹⁵ Denna deklaration togs fram inom det europeiska forskningssamarbetet ERA. Deklarationen riktar i huvudsak in sig på den akademiska friheten för forskningen. Inte heller detta dokument är juridiskt bindande eller kopplat till konsekvenser. Inom EU har det dock förekommit diskussioner att koppla denna deklaration till den EU-styrda forskningsfinansieringen – följer inte ett land denna deklaration blir det inga eller mindre pengar. Denna tanke är än så länge endast föremål för diskussion.

Studier om akademisk frihet

Sedan början av 2000-talet har åtskilliga studier genomförts för att på olika sätt mäta den akademiska friheten och graden av självbestämmande. Denna typ av studier och rapporter har kommit att öka under det senaste decenniet. Generellt sett visar dessa studier att mycket fungerar bra i de europeiska länderna, men

12 *Konferensen hölls dock inte fysiskt i Rom pga. restriktionerna under coronapandemin utan var ett möte som tog plats över nätet.*

13 <https://ehea.info/page-ministerial-conference-rome-2020>

14 <https://ehea2024tirane.al/2024-tirana-communique/>

15 <https://scienceeurope.org/our-priorities/>

de visar också att det finns en berättigad oro över läget för akademisk frihet i flera av EU:s medlemsstater. Ett flertal studier visar även att Sverige inte är speciellt framstående i dessa mätningar, framför allt utmärker sig Sverige negativt vad gäller lärosätenas grad av autonomi och självbestämmande.

Flera av dessa studier har granskat både hur det formella skyddet i lag (de jure) och de faktiska förutsättningarna (de facto) för den akademiska friheten och autonomin hänger ihop.¹⁶ Dessa studier visar genomgående på en betydande och växande dissonans mellan det lagliga skyddet och de faktiska förutsättningarna. En studie som konstaterar att ”nära en tredjedel av länderna med de sämsta prestationerna på senare tid gällande akademisk frihet har konstitutionella skydd för akademisk frihet på plats”¹⁷. Att det finns lagar på plats som skyddar den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande innebär således inte nödvändigtvis att stater respekterar och följer dessa.



Att det finns lagar på plats som skyddar den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande innebär således inte nödvändigtvis att stater respekterar och följer dessa.

Två studier är särskilt intressanta att lyfta fram – ett projekt utfört av European University Association (EUA) och rapporten *State of play of academic freedom in the EU Member States*. Projektet från EUA är en stor och omfattande studie som mäter graden av autonomi för lärosätena i Europa. Rapporten *State of play* är initierad och utvecklad av en grupp placerad inom Europaparlamentet. Bägge dessa studier har fått betydande uppmärksamhet och genomslag i Europa.¹⁸

EUA har sedan 2009 publicerat fyra rapporter, den senaste kom 2023. Studien utgår från 30 olika parametrar och datainsamlingen sker både genom frågeformulär och intervjuer. Den data som samlas in bedöms, mäts och sammanställs i fyra olika grupper. Dessa grupper är; 1) organisatorisk autonomi, 2) finansiell autonomi, 3) autonomi för personalhantering och 4) akademisk autonomi. Rubrikerna för dessa grupper är rätt självförklarande, med undantag för den sista

16 Se t.ex. Karren m fl 2017 och Beiter m fl 2016.

17 Spannagel m fl 2020, s. 215.

18 Dessa två studier presenteras mer utförligt i rapporten *Akademisk frihet 2024*.

”akademisk autonomi” - den mäter i huvudsak lärosätens makt över sin utbildning. Rapporten rangordnar länderna inom dessa fyra kategorier.



Rapporterna visar att det politiska intresset allt oftare leder till ökad styrning av lärosätena och minskat utrymme för autonomi och självbestämmande.

Rapporterna visar på skillnader hur lärosätena styrs och organiseras, hur lagarna ser ut och att förutsättningarna skiljer sig åt länderna emellan. Övergripande går det att se ett stort och växande politiskt intresse för lärosätena i sina respektive länder och förväntningar som sträcker sig utöver de traditionella uppdragen att utbilda

och forska. Rapporterna visar att det politiska intresset allt oftare leder till ökad styrning av lärosätena och minskat utrymme för autonomi och självbestämmande.

Sverige placerar sig lågt i den första gruppen som mäter organisatorisk autonomi och hamnar på plats 21 (av 35). Även i kategorin som mäter den ekonomiska autonomi hamnar Sverige lågt, på plats 23. I de övriga två kategorierna hamnar Sverige högt eller medelhögt, plats 3 för autonomi för personalhantering och plats 17 för akademisk autonomi.

I Europaparlamentets studie *State of Play of academic freedom in the EU member states* (2023) granskas de facto-utvecklingen av akademisk frihet i EU:s medlemsstater.¹⁹ Rapporten utgår från EUA:s presenterade studie ovan, en jämförande studie av Beiter m fl²⁰, data från Academic Freedom index, underlag från Freedom House samt en genomgång av aktuella reformer och debatter om akademisk frihet i respektive medlemsland. Europaparlamentet, genom STOA-panelen, tar sedan 2024 fram en årlig rapport om utvecklingen för den akademiska friheten inom medlemsländerna.

I rapporten framgår att det i alla EU:s medlemsländer finns olika former av diskussioner kopplade till hot mot den akademiska friheten. Dessa hot utgörs primärt av:

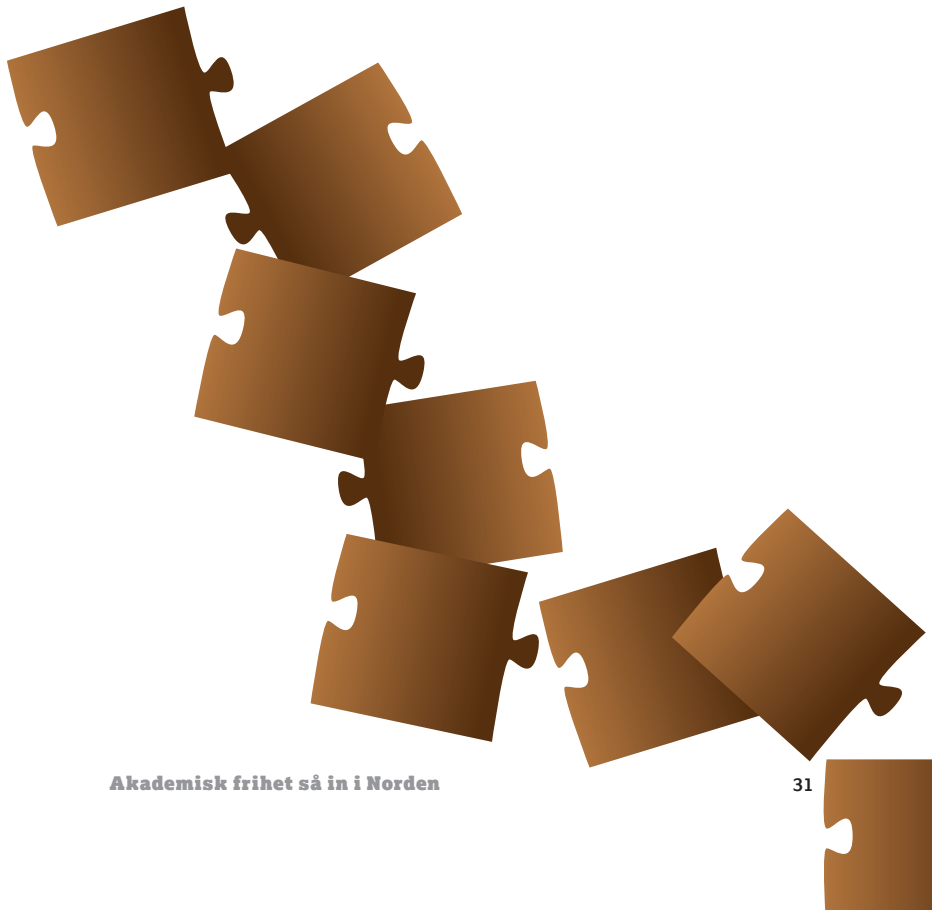
- Politisk styrning av verksamheterna och kränkningar av lärosätenas självbestämmande.

¹⁹ Maassen m fl 2023.

²⁰ Beiter m fl 2016. Denna studie granskar framför allt lagskyddet för den akademiska friheten hos EU:s medlemsländer.

- Politisk inblandning i vilka områden som är lämpliga att forska om och vilka områden som är olämpliga eller aktivistiska.
- Styrning av utformning och utseende av ledningsstrukturer som rektorer och styrelseledamöter.
- Påverkan, hat och hot från det civila samhället, främst genom sociala medier.
- Påverkan och växande inflytande från den privata sektorn och enskilda ekonomiska intressen.
- Villkoren och det faktiska utrymmet för lärare och forskares handlingsutrymme inom lärosätena.

Sammantaget bekräftar denna studie att tillståndet för den akademiska friheten i EU:s medlemsstater har urholkats. 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 de flesta länderna handlar det om en långsam erodering, medan utvecklingen i Ungern snabbt har förvärrats.



3





3. Förändring och utveckling i Norden

De nordiska länderna – Danmark, Finland, Norge och Sverige – har en lång gemensam historia. Under historiens gång har det varit perioder av både vänskap, allianser och stridigheter. De senaste hundra åren har de nordiska länderna kommit närmare och närmare varandra och inom många områden utvecklats parallellt. Även om de övergripande likheterna är många har dock länderna och deras regeringar i många fall valt olika vägar och olika sätt att lösa utmaningar. Detta gäller även för relationen till och styrning av universitetet och högskolorna.

Den nordiska utvecklingen

Efter första världskriget etablerades folkstyret fullt ut i alla de nordiska länderna. Medan de nordiska länderna hade varit neutrala under första världskriget tvingades Danmark och Norge in i andra världskriget när Tyskland 1940 anföll och ockuperade länderna. Sverige förblev neutralt under hela kriget, medan Finland inledningsvis stod på den tyska sidan. Finland led därefter stora förluster i striderna mot först Sovjetunionen och senare Tyskland. Händelserna under andra världskriget har på olika sätt kommit att påverka utvecklingen och de politiska vägvalen för de nordiska länderna. Detta gäller inte minst Finland.

Efter andra världskrigets slut diskuterade de nordiska länderna möjligheten att inrätta en försvarsallians mellan Sverige, Norge och Danmark.

Dessa planer genomfördes aldrig då Danmark och Norge i stället valde att gå med i Nato redan vid bildandet 1949. Men tanken om ett utvecklat nordiskt samarbete fanns kvar och 1952 startade Nordiska ministerrådet. Finland valde dock att inte gå med på grund av påtryckningar från Sovjetunionen, men efter Stalins död 1953 förändrades läget och Finland gick med i rådet 1955.²¹

De nordiska länderna har gått lite olika vägar både när det gäller Nato och EU. Medan Sverige och Finland under lång tid höll fast vid en uttalad neutralitetspolitik gick alltså Danmark och Norge med i Nato. Men vinden vände i och med Rysslands attack på Ukraina. Finland gick med i Nato under 2023 och Sverige kunde ansluta ett år senare. Danmark blev medlem i EG 1973 och fortsatte därefter in i EU. Först 1995 blev Sverige och Finland EU-medlemmar, medan Norge fortfarande står utanför. Det är framför allt EU som kommit att påverka universitets- och högskolesektorn i de nordiska länderna. Även om Norge fortfarande står utanför har dock deras lärosäten påverkats av EU:s reformer i nästan samma utsträckning som övriga lärosäten i Norden.

En nordisk modell

De nordiska länderna har mycket gemensamt när det gäller samhällsbyggnad och politiska modeller. Länderna har sedan andra världskriget visat upp



De nordiska länderna har mycket gemensamt när det gäller samhällsbyggnad och politiska modeller.

mycket goda resultat med en stark och ihållande ekonomisk tillväxt, stabil demokrati, en omfattande och funktionell välfärd, en god jämställdhet och allmänt goda levnadsvillkor.

Inte minst har de nordiska länderna utvecklat en liknande syn på välfärden och skapat liknande system, något som ibland benämns som "The Nordic Model". Välfärdssystemet inkluderar gratis utbildning och sjukvård samt generösa sociala förmåner. Samtidigt har länderna ett högre skattetryck än andra jämförbara europeiska länder. De nordiska länderna har även varit ledande i arbetet med hållbar utveckling och att bedriva en aktiv klimatpolitik.

²¹ Gustafsson 2017.

Den gemensamma nordisk modellen kan beskrivas som att den bygger på tre socioekonomiska ben: i) en tydlig ekonomisk styrning, en stark och aktiv stat och en makroekonomisk politik som eftersträvar stabilitet, ii) en omfattande välfärd som är lika för alla, samt iii) ett organiserat arbetsliv som bygger på samspel mellan lagstiftning och kollektivavtal. Den nordiska samhörigheten stärks av språkliga likheter, en kulturell gemenskap och moralisk inställning sprungen ur den lutherska kyrkan.²²

Samtidigt som det finns många likheter finns det även skillnader. I en jämförande studie av de nordiska länderna lyfts det fram att det finns en risk att överbetona graden av symmetri och samstämmighet och därmed riskera att missa de faktiska skillnaderna som finns. Enligt denna studie finns det tecken på att skillnaderna har ökat över tid. Till exempel hanterades coronapandemin väldigt olika i de enskilda nordiska länderna.²³

De skandinaviska länderna har präglats av en, i europeisk jämförelse, säregen partikonfiguration. Det politiska livet har utmärkts av både en socialdemokratisk dominans, många olika partier, relativt stabila blockbildningar samt en strävan efter konsensus och breda uppgörelser. De skandinaviska socialdemokratiska partierna har haft de största valframgångarna bland de europeiska länderna. Den högsta punkten nåddes under 1950- och 60-talen. Under perioden mellan 1945 – 2020 har socialdemokrater suttit i regeringsställning under 80 procent av tiden i Sverige, 66 procent i Norge, 56 procent i Danmark och 41 procent av tidsperioden i Finland.²⁴

De nordiska ländernas utbildningssystem kännetecknas av betydande statlig finansiering och förvaltning, frånvaro av studieavgifter och relativt generöst offentligt studiestöd. Lika rätt till utbildning, oavsett kön, social bakgrund eller geografisk hemvist, har även varit en viktig princip i den nordiska modellen för högre utbildning. Kring dessa frågor har det funnits en relativt stor politisk



Samtidigt som det finns många likheter finns det även skillnader. I en jämförande studie av de nordiska länderna lyfts det fram att det finns en risk att överbetona graden av symmetri och samstämmighet och därmed riskera att missa de faktiska skillnaderna som finns.

²² *Karran m fl 2023.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Bleiklie & Michelsen 2019.*

samsyn. Universitets- och högskolesektorn har präglats av en expansion av studentantalet och att en stor del av befolkningen genomgår högre utbildning. Systemet har även utmärkts av en god ekonomisk tillväxt för lärosätena med få nedskärningar.

Under de senaste decennierna har den politiska instabiliteten ökat i de nordiska länderna samtidigt som den ekonomiska tillväxten har mattats av. Samtliga nordiska länder har fått någon form av högerpopulistiskt parti som tagit ett allt större politiskt utrymme. I Danmark och i Norge etablerades Fremskrittspartiet redan 1972 och 1973, Sverigedemokraterna i Sverige tog form 1988, Dansk Folkeparti och Sannfinländarna bildades båda 1995. Under denna tid har migration och integration blivit allt viktigare politiska frågor. Även om Sverige har tagit emot betydligt fler invandrare än grannländerna har denna fråga blivit ett allt viktigare politiskt område och tydligare konfliktyta i alla de nordiska länderna. Denna utveckling har även påverkat inställningen till den politiska styrningen av lärosätena, något som inte minst varit synligt i Danmark.

Akademisk frihet och autonomi

När det gäller skydd och laglig reglering av den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande finns det ingen enhetlig nordisk modell. Det tycks snarare finnas två nordiska kohorter: skyddet av den akademiska friheten

är bättre i Norge och Finland än i Danmark och Sverige. I en europeisk jämförelse faller dock inte de nordiska lärosätena ut så väl. Inte minst är det Danmark och Sverige som utmärker sig negativt i jämförelsen med övriga länder Europa.²⁵

Det autonomiindex som European University Association (EUA) presenterade 2023, och som berördes i föregående kapitel, följdes av en studie där de

olika ländernas profiler närmare åskådliggjordes.²⁶ Till höger finns profilerna för de nordiska länderna som kommer att presenteras och analyseras närmare i de



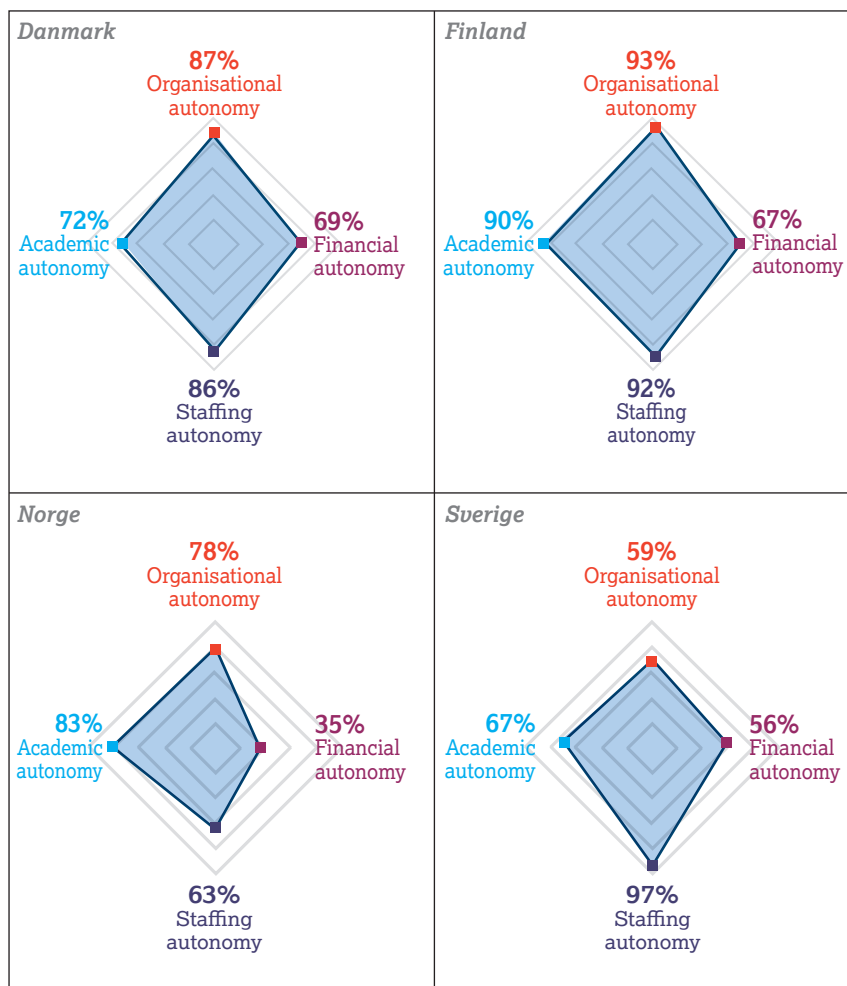
När det gäller skydd och laglig reglering av den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande finns det ingen enhetlig nordisk modell. Det tycks snarare finnas två nordiska kohorter...

²⁵ *Karran m fl 2023.*

²⁶ *EUA 2023, Country profiles I.*

följande kapitlen. Dessa grafiska profiler ger en fingervisning och övergripande bild av hur autonomi för lärosätena skiljer sig mellan de nordiska länderna.

Graferna utgår från de fyra kategorier som sammanfogar de 30 parametrar som autonomiindexet mäter. Dessa fyra kategorier utgörs av organisatorisk autonomi, finansiell autonomi, autonomi för personalhantering och akademisk autonomi (utbildningens autonomi).



Graferna visar att den organisatoriska autonomin är starkast i Finland och svagast i Sverige. Även Danmark och Norge faller påtagligt bättre ut i denna kategori i förhållande till Sverige. Skälet till detta handlar inte minst om att de svenska statliga lärosätena är förvaltningsmyndigheter.

Den finansiella autonomin är svagast i Norge, följt av Sverige. Danmark och Finland ligger nära varandra i denna kategori. Det som placerar Norge i stryk-klass är att lärosätena inte har rätt att låna pengar, att de är styrda och begränsade att kunna agera i lokalfrågor samt att de inte har rätt att ta ut avgifter från studenter utanför EU. Av kapitlet 6 framgår att de norska lärosätena nu fått rätten att ta ut avgifter från tredjelands-studenter, vilket kommer att påverka denna placering.

I kategorin som mäter autonomin kopplad till personalfrågor placerar sig Sverige högst, medan Norge även i denna kategori kommer en bit ner. När det gäller kategorin som mäter autonomin kopplad till utbildning och kvalitetskontroll ligger Finland högst och Sverige kommer sist, men skillnaden mellan länderna är relativt liten.

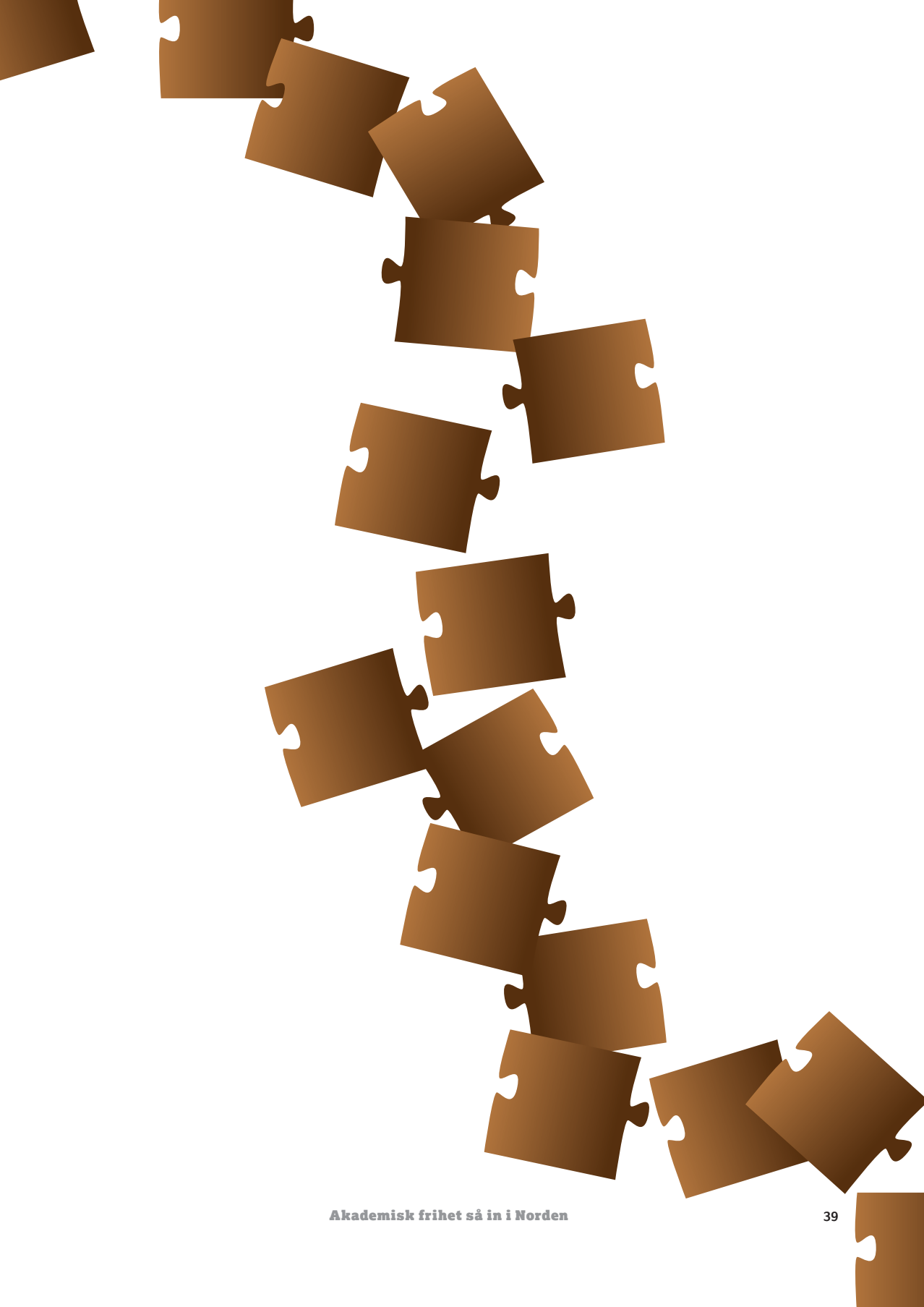
I jämförelse med andra europeiska länder kommer Sverige relativt lågt i kategorin som mäter den organisatoriska autonomin. Den finansiella autono-

min framträder som en klart svagare autonomidimension för de nordiska länderna över lag och ingen av de nordiska länderna är betygsatta i toppkategorin för finansiell autonomi i jämförelse med övriga Europa. Förklaringen till detta är kopplat till att högre utbildning och forskning i stor omfattning är finansierad genom offentliga och statliga medel. Detta har lett till inrättandet av resursfördel-

ningssystem som är mer styrda än i många andra europeiska länderna.

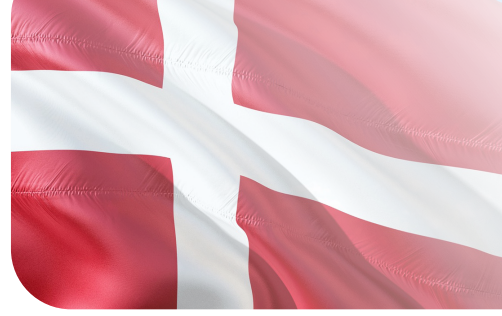
I de följande tre kapitlen kommer utvecklingen av framför allt den politiska styrningen av universitet och högskolor i Danmark, Finland och Norge att presenteras. Ett särskilt fokus kommer att ligga på lärosätenas akademiska frihet och institutionella autonomi.

” Den finansiella autonomin framträder som en klart svagare autonomidimension för de nordiska länderna över lag och ingen av de nordiska länderna är betygsatta i toppkategorin för finansiell autonomi i jämförelse med övriga Europa.



4





4. Danmark

Danmark har totalt 37 högre utbildningsinstitutioner under utbildnings- och forskningsministeriet. Dessa utgörs av åtta universitet, åtta yrkeshögskolor, nio handelshögskolor (teknisk och ekonomisk utbildning), nio maritima institutioner och tre konsthögskolor. Varje typ av institution har sin egen rättsliga grund och i viss mån olika ramvillkor. Danmark har ett så kallat binärt system där forskningen främst sker vid universiteten och yrkesutbildningar framför allt sker vid vissa högskolor. Samtidigt finns det en rörelse som går mot att yrkeshögskolorna blir alltmer akademiska. Det finns inga privata lärosäten på universitetsnivå.

Den politiska styrningen av universitetssektorn var under 1980-talet och början av 1990-talet i viss mån inriktad på att hitta en balans mellan 1970-talets demokratiseringsideal och en strävan efter en effektiv och funktionell byråkratisk styrning. Från Bologna-processen 1999, reformerna kopplade till den nya universitetslagen 2003 fram till migrationskrisen 2015 var högskolepolitiken i Danmark tydligt påverkad av en idé om internationalisering och konkurrenskraft vilket påverkade reformerna för sektorn. Efter 2015 präglas den politiska diskussionen och reformerna av att se internationaliseringen mer som en utmaning än en möjlighet.²⁷

Centrala reformer

Det danska systemet för högre utbildning och forskning har präglats av en mycket stor mängd reformer under en relativt lång period. Danmark hade ti-

²⁷ Brøgger m fl 2023.

digare karakteriserats av att vara en långsam och pragmatisk mottagare av internationella politiska idéer.²⁸ Men detta byttes ut mot en snabbt accelererad politisk reformagenda efter ett regeringsskifte 2001, påverkad och driven av internationella politiska vindar. Syftet med denna reformagenda var att omvandla danska universitet till nyckelaktörer inom den globala kunskapssektorn och bli lokomotiv för den danska ekonomiska utvecklingen.

Sedan millennieskiftet har de danska universiteten varit en av de mest intensivt reformerade i hela Europa.²⁹ Alla dessa reformer har kostat universiteten betydande arbete och resurser. Styrelser, ledningar och personal har varit tvungna att navigera i ett brett spektrum av beslut, föränderliga politiska mål såväl som långa implementeringsprocesser. Generellt sett har reformerna inte föregåtts av några egentliga utredningar eller förankringsprocesser. Reformerna har snarare utgått från politiska överenskommelser och utvärderats i efterhand.

Några av de större förändringarna för universiteten kan sammanfattas enligt nedan.³⁰

- 2003: Ny universitetslag
- 2006: Globaliseringsstrategin
- 2007: Sammanslagningar genom Danmarkskartan
- 2009: Prestationsbaserade basanslag
- 2013: Studiefremstegsreformen och förändring av studiemedelssystemet
- 2014: Dimensionering av utbildning
- 2017: Ny strategi för forskning och innovation
- 2018: Begränsning av internationella studenter
- 2022: Geografisk flytt av studieplatser
- 2023: Ny struktur för magister/masterutbildningar

Ny universitetslag. Universitetsreformen ”Tid til forandring af Danmarks universiteter” trädde i kraft under 2003. Reformen innebar inte minst att universitetslagen skrevs om. Reformerna kopplade till denna lag kan på många sätt ses som den viktigaste händelsen för sektorn under de senaste dryga två decennierna. La-

28 Stage & Aagaard 2020.

29 Ibid.

30 För närmare information om dessa reformer se t.ex.: Stage & Aagaard 2020. Brøgger m fl 2023. Almerud & Görnerup 2018.

gen kom att bli den bas och utgångspunkt som andra förändringar sedan byggde vidare på. Lagen var en del av en större och generell omorganisation av det system som tidigare rått och en del av den New Public Management-reformvåg som hade letts av det danska finansdepartementet sedan 1980-talet.

Reformen ändrade ramverken för lärosätena markant och universiteten fick en ny organisationsform och blev "självägande". Målet för reformen var inte minst att stärka lärosätenas ledningar och samtidigt öppna upp lärosätena för externa aktörer med syfte att säkra en närmare samverkan mellan akademi och det omgivande samhället. Lärosätesledningarnas handlingsutrymme och beslutskraft stärktes och styrelsernas sammansättning och mandat ändrades samtidigt som de kollegiala styrande organen avskaffades.

Lagom till lagens 20-årsjubileum utförde Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske råd (DFiR) en utvärdering. Utredningen konstaterade att lagen har lyckats stärka universitetens interaktion med det omgivande samhället, men till priset av en försämrad demokratisk kultur och en försvagning av den akademiska friheten och lärosätenas institutionella autonomi. Denna utvärdering menade att universitetens styrelser och ledare måste göra mer för att stärka den demokratiska kulturen och den akademiska friheten vid sina lärosäten. Detta kan enligt rapporten vara möjligt inom ramen för den gällande lagen. Universitetsledningarna behöver därför prioritera personalens engagemang, medbestämmande, anställningstrygghet och akademisk frihet samtidigt som regeringen behöver upprätta mer robusta ramar för lärosätenas ekonomi.³¹



Denna utvärdering menade att universitetens styrelser och ledare måste göra mer för att stärka den demokratiska kulturen och den akademiska friheten vid sina lärosäten.

Globaliseringsstrategin. Globaliseringsavtalen skrevs fram 2006 och syftade till att framtidssäkra Danmark i den globala världsekonomin. Totalt innehöll avtalen 50 konkreta initiativ, varav en stor del handlade om högre utbildning, forskning och innovation. Globaliseringsstrategin ledde till en oöverträffad satsning på universitetssektorn från 2007 till 2012. Antalet studenter ökade med 42 procent från 2004 till 2014. Den huvudsakliga ökningen av extern fi-

31 *The Danish Council for Research and Innovation Policy 2023.*

nansiering skedde framför allt efter 2007, då dess relativa storlek växte från cirka 30 procent till 45 procent.

Inom ramen för avtalen avsattes anslag till lärosäten med syfte att öka antalet doktorander genom att en del av de nya medlen var öronmärkta för doktorandstipendier. En central ambition var att knyta universitetsforskningen närmare näringslivet och stärka övergången från forskarutbildning till den privata och offentliga arbetsmarknaden. Doktorandskolor blev obligatoriska och alla doktorander behövde vara knutna till en doktorandskola. Det övergripande målet med doktorandskolorna var att öka både kvalitén och genomströmningen.

Danmarkskartan och sammanslagningar. Den danska universitetsfusionsprocessen, som inleddes 2007, var en långtgående strukturreform som minskade antalet universitet från tolv till åtta och överförde nästan alla befintliga statliga forskningsinstitut (GRI) till de åtta återstående universiteten. Syftet med fusionerna var att skapa stabilitet inom universitetslandskapet, stärka universiteten i den globala konkurrensen men också för att stärka sammankopplingen mellan forskning och utbildning. Reformen innebar därmed ett tydligt brott med den tidigare uppdelningen mellan akademisk universitetsbaserad forskning och tillämpad GRI-forskning. Reformen ledde till en stor koncentration av resurser till de tre största universiteten - Köpenhamns universitet, Aarhus universitet och Danmarks tekniska universitet. Dessa får idag nära två tredjedelar av offentliga forskningsanslag.

Prestationsbaserade basanslag. En ny fördelningsmodell av basanslag infördes 2009 för de danska universiteten. Till skillnad från den tidigare finansieringsnyckeln tilldelas universitet nu en del av basanslagen baserat på prestationsmål. Bland prestationsparametrarna finns prestation inom grundutbildningen och forskarutbildningen, prestation i form av publiceringspoäng, samarbete med företag samt andelen extern finansiering.

Studieframstegsreformen. Den så kallade studieframstegsreformen inleddes 2013 och förändrade ramverket för studiegenomförandet samt studiemedelssystemet. Dessa förändringar gav lärosätena större frihet och mer flexibla ramar för att kunna anpassa utbildningen till specifika utmaningar samt en reformering av studiemedelssystemet. Målet var att uppnå en snabbare genomströmning i utbildningarna samt sänka examensåldern. Den ursprungliga

utformningen av reformen visade sig ha vissa oförutsedda konsekvenser som justerades genom en lag som trädde i kraft 1 juli 2016.

Dimensionering av utbildning. Ökad styrning av dimensionering av utbildningar infördes under 2014 med syfte att minska antagningen till utbildningar förknippade med hög arbetslöshet och samtidigt öka antagningen till utbildningar med koppling till yrken med låg arbetslöshet. Framför allt fick denna reform konsekvenser för utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap, med betydande minskning inom framför allt humaniora. Initiativet har varit mycket omdebatterat. Ambitionen att öka arbetsmarknadsanpassningen tog sig även uttryck i en reformering av finansieringssystemet 2017.

Ny strategi för forskning och innovation. I strategin ”Danmark – klar til fremtiden”, som presenterades i december 2017, lanserade den danska regeringen en ny strategi för forskning och innovation som syftade till att öka avkastningen av investeringar i forskning och innovation samt främja kunskaps-spridningen till företag och samhället i övrigt. Strategin består av 28 initiativ och satsningar som har sjuväts och växlats upp sedan 2018.³²

Begränsning av internationella studenter. Under 2018 beslutade regeringen att sätta ett tak för antalet studieplatser för genomförda program på engelska. Denna åtgärd trädde i kraft 2019. I slutet av 2021 slöts en överenskommelse mellan regeringen och en stor majoritet av de politiska partierna i det danska parlamentet med syfte att begränsa utgifterna för de studenter från EU- och EES-länder som fick ta del av det danska studiemedelssystemet. Utifrån detta beslut togs steg till att minska antal kurser som erbjuds på engelska vid lärosätena. Vid minskningen av antalet kurser på engelska har tyngdpunkten legat på studier där endast ett fåtal av de engelsktalande studenterna stannat och fått arbete i Danmark.



Vid minskningen av antalet kurser på engelska har tyngdpunkten legat på studier där endast ett fåtal av de engelsktalande studenterna stannat och fått arbete i Danmark.

32 <https://ufm.dk/publikationer/2017/danmark-klar-til-fremtiden>

Geografisk flytt av studieplatser. I juni 2021 ingick en bred majoritet av partierna i det danska parlamentet en överenskommelse om ramarna för fler och bättre möjligheter till utbildning i hela Danmark. Målet var att en del av landets högre utbildning skulle flyttas till områden utanför de större städerna. Avtalet syftar till att säkerställa att alla typer av utbildningar finns tillgängliga över hela Danmark. Vidare underströk avtalet vikten av att skapa bättre förutsättningar för att rekrytera välfärdspersonal i hela Danmark på de fyra största välfärdsutbildningarna (lärare, sjuksköterska, pedagog och socialsekreterare). Ambitionen innebär att på sikt ska 60 procent av studieplatserna på dessa välfärdsutbildningar förläggas utanför de fyra största städerna. Under början av 2022 förhandlade de politiska partierna fram ett tilläggsavtal baserat på lärosätenas förslag på hur detta kan se ut i praktiken för de olika lärosätena.

Ny struktur för magister/masterutbildningar. Regeringen presenterade 2018 förslag som innebar förändringar av strukturen för nivå 2 inom den högre utbildningen. Målet var fler flexibla utbildningar som bättre mötte kraven på



...utbildningar som bättre mötte kraven på arbetsmarknaden och byggde vidare på tidigare politiska utgångspunkter. För första gången sedan ratificeringen av Bolognaprocessen infördes en dansk studieprogrammodell som går emot det europeiska trecykelsystemet...

arbetsmarknaden och byggde vidare på tidigare politiska utgångspunkter. För första gången sedan ratificeringen av Bolognaprocessen infördes en dansk studieprogrammodell som går emot det europeiska trecykelsystemet genom att införa en ny ettårig masterexamen och ett mastersprogram för yrkesverksamma som utgör en fyra-årig deltidsutbildning utformad för personer med jobb.

En politisk överenskommelse nåddes i mitten av 2023 om ytterligare förändringar av de danska universitetsutbildningarna, vilket innefattar att omstrukturera en del av magisterutbudet till kortare program på motsvarande 75 högskolepoäng (ECTS). Detta avtal innefattar även en generell minskning av antagningen till akademiska kandidatprogram med 8 procent från 2025 och framåt. Förslaget är en del av en övergripande reformplan för hela utbildningssystemet. Det politiska målet med reformförslaget är att framtidssäkra det danska utbildningssystemet ge-

nom att skapa mer flexibla vägar genom den högre utbildningen med varierande längd, olika grad av specialisering samt nya och utökade möjligheter till vidareutbildning.

Rättsliga ramar för akademisk frihet och autonomi

Den danska grundlagen undertecknades ursprungligen den 5 juni 1849. Detta markerade Danmarks övergång från kungligt envælde till konstitutionell monarki. Danmark har endast en sammanhållen grundlag och denna utgör fundamentet i den danska lagsamlingen. Grundlagen har i det närmaste lämnats orörd sedan 1849 och endast ändrats fyra gånger. Danmarks grundlag innehåller inga bestämmelser om akademisk frihet, lärosätenas självbestämmande eller om forskningens och utbildningens frihet.

I Danmark finns en gemensam lag för universiteten (universitetslagen) som omfattar bestämmelser om universitetens organisation, forskning och utbildning samt deras självständighet och samverkan med samhället. Det finns även en lag för alla yrkeshögskolor. Båda dessa lagar omfattar endast lärosäten som är statliga. Därutöver finns separata lagar för andra lärosäten, såsom sjöfartsutbildning, media- och journalisthögskola och en gemensam lag om handelshögskoleutbildning och yrkesutbildning.

Universitetslagen anger i sin första paragraf att universiteten är statligt finansierade självägande institutioner inom den offentliga förvaltningen under överseende av utbildnings- och forskningsministern. I lagens andra paragraf anges att lärosätenas uppgift är att bedriva forskning och ge forskningsbaserad utbildning upp till högsta internationella nivå. Universiteten ska samverka med det omgivande samhället och bidra till att främja tillväxt, välfärd och utveckling i samhället. Lärosätena ska även uppmuntra anställda att delta i samhällsdebatten.

Den akademiska friheten är inte nämnd i universitetslagen. Forskningens frihet anges dock (1 kap § 2, stycke 2) och universitetet har i uppdrag att värna universitetets och individens forskningsfrihet och vetenskapliga etik. Det finns inte heller någon paragraf i lagen som i särskild och utpekad ordning lyfter fram universitetens autonomi och självbestämmande.

Enligt universitetslagen (3 kap § 14, stycke 6) kan rektor ge anställda i uppdrag att utföra vissa uppgifter. Den vetenskapliga personalen har forskningsfrihet och kan bedriva forskning fritt, inom universitetets forskningsstrate-

giska ramar, under den tid de inte tilldelas uppgifter. Men de uppgifter som tilldelas får inte gälla hela arbetstiden under en längre tid så att effekten blir att forskaren berövas sin faktiska forskningsfrihet.

Organisationsformen

Som en konsekvens av universitetslagen från 2003 blev universiteten självstyrande institutioner frikopplad från departementet och därmed i ökad utsträckning oberoende av direkt statlig styrning. Undantaget är konsthögskolorna som fortsatt är statliga myndigheter. Dessa statligt finansierade och självägande institutioner lyder under samma regler som andra offentliga myndigheter. Ansvarig minister och departement har begränsade möjligheter att mer direkt instruera de självstyrande universiteten. Reformen och styrning behöver ske genom ändringar i lagen. Detta har dock i sin tur resulterat i en omfattande och löpande revidering av lagen.

Reformen och den nya lagen var starkt influerad av idéer om egen makt och egen ansvarsskyldighet för universitetens ekonomi och verksamhet, men det fanns också vid införandet ett egenvärde i att den nya organisationsformen skulle öka den akademiska friheten och stärka lärosätenas självbestämmande. Framför allt drevs denna förändring på av antagandet att en ny organisationsform skulle gynna universitetens konkurrenskraft och underlätta samverkan och samarbete med det omgivande samhället. En av anledningarna till att universiteten gick från att vara statliga myndigheter till självständiga organisationer var att politikerna inte längre ville ha ett ledarskap som rekryterades inom akademien genom val, utan professionella ledare som rekryterades till en anställning.³³

I rådande system definierar det ansvariga departementet för de övergripande sektorspecifika lagarna och regelverken. Universiteten är i sin tur självständiga och självstyrande när det gäller interna finansiella och strategiska prioriteringar samt hur de organiserar och utformar sina utbildningar. Lärosätena utgör egna rättssubjekt och har möjlighet och rätt att ingå avtal med andra lärosäten och organisationer, både nationellt och internationellt.

Relationen mellan staten och lärosätena präglades under 2000-talet till en början av ökad autonomi och professionalisering, men den faktiska graden av autonomi kom ganska snart att ifrågasättas och har varit en återkommande källa

³³ *Hofsøy m fl 2019.*

till livliga diskussioner.³⁴ Kritiken tycks i liten grad rikta in sig på den nya organisationsformen som självstyrande lärosäten utan handlar framför allt om ledningens och styrelsens ökade makt och den ökade politiska styrningen.

Sedan universitetslagen 2003 har universiteten kämpat med att hitta sin position som självstyrande organisationer som formellt är frikopplade från departementet och som ska stå oberoende av direkt statlig inblandning. Alla de olika reformer som sjösatts sedan lagen trädde i kraft har dock gjorde det svårt för lärosätena att manövrera och definiera en ny position och hitta sitt utrymme som självstyrande lärosäten.

Personer som var anställda vid ett universitet som blev självstyrande kunde välja att fortsätta vara statliga tjänstepersoner eller gå över till den nya formen enligt avtal. Detta val har dock inte gällt vid anställningar efter ombildandet, vilket i praktiken innebär att den stora majoriteten idag är anställda enligt avtal. Personer med dessa avtalsanställningar är statligt anställda och det är staten (genom finansdepartementet) som förhandlar om och definierar ramarna för avtalen vilket även inkluderar övergripande ramar för löneutveckling.

Utnämningmakten, styrelserna och kollegiala organ

När universitetens legala status ändrades genom universitetslagen 2003 utökades samtidigt styrelsernas mandat och makt och en majoritet av ledamöterna samt ordföranden blev externa. Styrelsen ska ansvara för den övergripande och strategiska ledningen av lärosätet och ska tillse att

medlen förvaltas effektivt och till största nytta för samhället. I styrelsens ansvar ingår även att fastställa universitetets prioriteringar, förhandla fram ett utvecklingskontrakt med regeringen samt anställa rektor. På uppdrag av universitetet ansvarar ordförande för den strategiska dialogen med utbildnings- och forskningsministern.

Styrelsen består av en majoritet av externa ledamöter, företrädare för den vetenskapliga personalen, teknisk-administrativ personal och studenter. Externa



Sedan universitetslagen 2003 har universiteten kämpat med att hitta sin position som självstyrande organisationer som formellt är frikopplade från departementet och som ska stå oberoende av direkt statlig inblandning.

34 Brögger m fl 2023.

ledamöter får sitta i styrelsen i högst åtta år. De interna ledamöterna, inklusive minst två studenter, väljs av sina egna grupperingar. Styrelsens sammansättning ska överensstämma med universitetets profil och externa ledamöter ska kunna visa expertis inom ekonomi och strategi. Akademisk personal, inklusive doktorander, som ingår i styrelsen åtnjuter särskilt skydd mot uppsägningar.

Urvalsförfarandet för externa ledamöter handhas enligt lagen av två organ: ett tillsättande (nominerande) organ och ett utnämmande (beslutande) organ. Det nominerande organet ska bestå av mellan 8–10 ledamöter, varav 5–7 ledamöter ska komma från arbetsliv, myndigheter och andra lärosäten som utses utifrån personliga egenskaper. Därutöver ska det finnas en arbetstagarrepresentant, en studentrepresentant och en från styrelsens externa ledamöter. En ordförande

utses inom gruppen. Det utnämmande organet leds av styrelsens ordförande och har därutöver en intern och en extern ledamot, en företrädare för utbildnings- och forskningsministeriet samt två ledamöter som utses av nomineringsorganet. Att ha två separata organ har dock upplevts som komplicerat och förslag till ändring diskuteras vilket kan leda till en förändring av denna ordning.

Nomineringen och utseendet av styrelsens ordförande kräver godkännande från departementet sedan en lagändring 2017. Lagen syftar till att förebygga potentiella intressekonflikter och svågerpolitik. Enligt lagen ska styrelsens ordförande vara extern.

Styrelsen anställer rektor, men detta beslut ska godkännas av ansvarig minister. Lagen anger behörighetskrav för rektor (erkänd forskare och ledarerfarenhet). Längden på mandatperioden anges inte i lagen, men är oftast tre till sex år och möjlighet till förlängning, med en maximal längd på nio år. En rektor har dock möjlighet att kunna ansöka, i konkurrens, om att åter bli rektor vid samma lärosäte. Förfarandet för uppsägning beskrivs inte heller i lagen och är därmed en intern angelägenhet för styrelsen.

Rektor ansvarar för den löpande verksamheten och bestämmer om den interna organisationen inom de ramar som styrelsen sätter. Rektors uppgifter



Det utnämmande organet leds av styrelsens ordförande och har därutöver en intern och en extern ledamot, en företrädare för utbildnings- och forskningsministeriet samt två ledamöter som utses av nomineringsorganet. Att ha två separata organ har dock upplevts som komplicerat...

och befogenheter definieras i universitetslagen. Rektor har befogenhet att tilldela personalen vissa uppgifter, men inte på bekostnad av deras forskningsfrihet. Rätten att tilldela uppgifter kan rektor delegera till dekaner som i sin tur kan delegera detta till prefekt eller motsvarande. Rektors lön ska godkännas av departementet.

Rektor väljer ut och förordar de personer som ska ingå i den högsta ledningen, men styrelsen ska även ge sitt godkännande. Även eventuella entledigande inom den högsta ledningen förordas av rektor, men beslutas av styrelsen. Rektor anställer och avskedar cheferna för de vetenskapliga enheterna (fakulteterna).

Lagändringen från 2003 innebar en mer professionell och sammanhållen ledningsstruktur men minskade samtidigt den akademiska personalens makt och inflytande. Universitetet ska ha ett eller flera akademiska råd för att säkerställa medbestämmande i akademiska frågor. Dessa ska bland annat ge råd till rektor om den interna fördelningen av anslag samt i centrala strategiska frågor. Detta är således rådgivande organ och inte beslutande. Lagen säger också att rektor ska inrätta studienämnder som ska säkerställa att personal och studenter får komma till tals i utbildningen och undervisningen.

Styrning, förutsättningar och kontroll

Danska universitet får ett årligt anslag utan särskilda begränsningar för finansiering av sin verksamhet. Regeringen beslutar om en treårig finansieringshorisont för den offentligt finansierade grundforskningen, men dessa medel kan ändras i den årliga finanspropositionen. Tilldelningen av dessa anslag har över tid kommit att bli alltmer prestationsbaserad.

När ett universitet vill ge en ny utbildning ska detta först bli föremål för en process som kallas för "förkvalificering" och godkännas enligt lagen om ackreditering innan den kan erbjudas till studenter. Förkvalificering innebär att den tilltänkta utbildningen ska bedömas om den har relevans för arbetsmarknaden och fyller ett behov i det samlade utbudet av högre utbildning. Bedömningen görs av Rådgivande nämnden för bedömning av utbud av högskoleutbildning (RUVU). Om flera lärosätena önskar starta samma typ av utbildning är det RUVA som avgör vilket lärosäte som får göra detta. I det danska utbildningssystemet ses det som negativt om flera olika lärosäten drar i gång liknande utbildningar och därmed konkurrerar med varandra. Ledamöterna i RUVA utses av utbildnings- och forskningsministern och nämnden administreras av departementet.

Anslaget till utbildningen styrs uteslutande av studenternas prestationer i det så kallade taxametersystemet. Universiteten förhandlar årligen med regeringen för att fastställa det totala antalet studenter. Dessa förhandlingar har under de



Begränsningen av studentintag inom vissa områden har lett till att utbildningar har lagts ner, främst inom humaniora och samhällsvetenskap.

senaste åren påverkats av taket för studieplatser för program på engelska, nedskärningen av intaget av studenter i större städer och de restriktioner som tillämpas för de program som har låg anställningsbarhet. Begränsningen av studentintag inom vissa områden har lett till att utbildningar har lagts

ner, främst inom humaniora och samhällsvetenskap.

Anslaget till forskningen styrs i första hand av historisk tilldelning, det vill säga att universiteten får ungefär samma belopp som tidigare år. Tilldelningen av basresurser för forskningen till universiteten har dock sedan 2010 ett prestationsbaserat element som är kopplad till universitetens förmåga att generera utbildningsresurser, producera doktorsexamen och attrahera konkurrensbaserade forskningsresurser. En bibliometrisk indikator har även tagits fram med inspiration från Norge. Basresurserna kan betraktas som ryggraden i lärosätenas forskningsfinansiering och universiteten styr i huvudsak själva över fördelningen av medel till olika ämnesområden och satsningar. Men en del av medlen finns inom den så kallade forskningsreserven som årligen riktas till särskilda forskningsområden. Forskningsreservens andel av finansieringen har under 10 år ökat från 4 till 20 procent. Detta har förstärkt den politiska styrningen av forskningen vid universiteten.

Ledningen för varje enskilt lärosäte ingår vart tredje år ett utvecklingskontrakt med utbildnings- och forskningsministern. I detta utvecklingskontrakt ställs en rad mål upp som ska uppnås inom kontraktperioden och som avrapporteras årligen. Målen väljs i dialog mellan de enskilda universitetens ledningar och utbildnings- och forskningsministern. Syftet med kontraktet är att främja lärosätenas strategiska utveckling samt göra universiteten lyhörda för politiska mål. Dessa kontrakt har dock ingen direkt koppling till statens resurstilldelning och inga juridiska eller ekonomiska sanktioner tillgrips om målen inte uppnås.

Danska och andra EU-studenter är inte skyldiga att betala studieavgifter på någon studienivå. Lärosätena får dock ta ut studieavgifter av studenter som

kommer från länder utanför EU, men dessa får inte överstiga de faktiska kostnaderna. Doktorander är vanligtvis anställda av ett universitet och är därmed befriade från avgifter, oavsett deras nationalitet.

Lag om ackrediteringen infördes 2013 och ändrade systemet från programackreditering till ackreditering för lärosäten. Medan ministeriet för högre utbildning och vetenskap har ansvaret för att lagen åtföljs så är det lärosätena själva som har ansvaret för att säkerställa att det råder hög utbildningskvalitet och att det finns ett fungerande kvalitetssäkringssystem på lärosätet.

De självstyrande universiteten har befogenhet att behålla och hantera överskott (kapital) samt att låna pengar från finansmarknaden.

Övriga förutsättningar

Danska universitet kan rekrytera akademisk personal fritt. Uppsägningar av akademisk och administrativ personal regleras av den nationella arbetsrätten/arbetslagen och det finns inga sektorsspecifika bestämmelser. Befordringar för både akademisk och administrativ personal omfattas av offentliga regler. Alla tjänster ska utannonseras och en rekryterings- och tillsättningsprocess ska ske innan tjänsten kan tillsättas. Det bör noteras att i Danmark har en förhållandevis stor andel av den akademiska personalen visstidsanställningar.

Enligt lag tillåts universitet att äga de byggnader där de är verksamma, men i praktiken äger dock staten större delen av fastigheterna. Endast två universitet, Copenhagen Business School och Tekniska Universitetet i Danmark, äger alla eller de flesta av sina byggnader. Universiteten betalar hyra till Byggningsstyrelsen, som ligger under Transportministeriet. Enligt universiteten själva överstiger denna hyra ofta vad det skulle kosta att hyra på den privata marknaden. Modellen har även visat sig problematisk i samband med nybyggnadsprojekt då universiteten är skyldiga att täcka eventuella budgetöverskridningar och förseningar i form av ökade hyresavgifter samtidigt som lärosätet inte har kontroll över byggprocessen.

Enligt rådande system ansvarar universiteten för inre underhåll av byggnader, medan det yttre underhållet faller under berört departements ansvar. Ansvarig minister är bemyndigad enligt lag att kunna överlåta statliga byggnader och inventarier till ett universitet, om det så begärs. Regeringen har dock motsatt sig förfrågningar från universiteten att delegera ägandet från staten till universitet.

Diskussioner och utmaningar

Det finns en livlig debatt i Danmark om utvecklingen inom universitetssektorn, den statliga styrningen och utrymmet för den akademiska friheten. Nivån på debatten och tonläget har varit mycket högt och är definitivt det högsta bland de nordiska länderna. I refererade rapporter och i intervjuer av företrädare från sektorn framkommer en växande frustration och kritik kopplad till den snabba och omfattande reformtakt som universiteten varit utsatta för sedan början av 00-talet. Regeringens alla olika initiativ, beslut och reformer har ökat den politiska styrningen och minskat lärosätenas autonomi och självbestämmande. Samtidigt som kritiken mot förd politik varit betydande har de danska universiteten under de två senaste decennierna fortsatt att stiga i internationella rankingar, ökat andelen anslag från EU och ökat sin forskningsproduktions internationella genomslag.

Högskolelagen från 2003 hade stor och djupgående påverkan. Denna reform har fortsatt att färga den danska debatten under de senaste 20 åren. Kritiken har inte minst handlat om att handlingsutrymmet för lärare och forskare har minskat medan makten och utrymmet för universitetsledningarna och de akademiska cheferna har ökat. Styrelsernas roll och de externa ledamöternas ökade inflytande har också varit en återkommande fråga för kritik och debatt. Även om kritiken har varit omfattande finns det samtidigt även en annan sida av myntet. Det finns personer som menar "att universitetsreformen från 2003 har bidragit till professionalisering av administrationen vid universiteten och att förstärkningen av ledningens roll har lett till större strategisk räckvidd. Reformernas fokus på att öka friheten och stärka ledningen för de större institutionerna har för de flesta universitet inneburit mer autonomi för intern ledning."³⁵

I en pilotstudie initierad av Europaparlamentet om läget för akademisk frihet i EU:s medlemsstater identifierades ett antal farhågor för den akademiska friheten i Danmark.³⁶ Denna oro inkluderade förändringar i styrningen av universiteten och den statliga resursfördelningsmodellens effekter på den akademiska friheten samt den demokratiska kulturen inom akademien. Rapporten målar upp en bild av ett akademiskt klimat där många akademiker känner sig marginaliserade. Den akademiska friheten hotas även i ökad utsträckning av externa grupper och enskilda medborgares växande användning av sociala medier och angrepp på enskilda akademikers utgångspunkter och forskningsresultat.

³⁵ Almerud & Görnerup 2018, s 25.

³⁶ Maassen, m fl, 2023.

Det infördes en årligt återkommande budgetnedskärning på 2 procent för den högre utbildningen 2016, men den stoppades redan 2020. Det finns dock fortsatt finansiell press på sektorn. Denna ekonomiska press har varit en bakomliggande faktor när det infördes ett tak för hur omfattande engelskundervisningen för mastersprogram kan vara samt för att begränsa intaget av icke-danska studenter som är berättigade till studiemedel.

De reformer som under de senaste åren mötts av mest kritik är införandet av ett tak på engelskspråkiga program samt flytten av utbildningsplatser från städernas campus ut till mindre orter.

Minskningen av de engelskspråkiga platserna befaras ha inverkat negativt på de danska lärosätenas attraktionskraft hos studenter, både inom och utom EU, samt försvårat universitetens internationaliseringsarbete.

Denna fråga är fortfarande politiskt laddad. Både taket på engelskspråkiga utbildningar och flytten av utbildningar är exempel där utbildningspolitiken används för att adressera problem som faller utanför lärosätenas egentliga ansvar och område. Kritiker menar att lärosätena i ökad utsträckning har blivit arenor för politiskt färgade projekt och alltmer indragna i kampen mellan olika politiska partier och block.

Sektorn ser även problem med en ökad styrning av forskningsfinansiering och att riktad finansiering till vissa områden blir allt vanligare. De externa medlen kommer ofta med krav på medfinansiering och särskilda villkor. I rapporten *Finansiering av universitetsforskning i Europa*³⁷ beskrivs hur den politiska styrningen av forskningen i Danmark har ökat de senaste decennierna. Detta har lett till ett minskat handlingsutrymme och begränsad flexibilitet för både lärosätena som organisationer och för enskilda forskare. Därtill har bristen på anställningstrygghet och frånvaron av ett fungerande system för tenure-track satt allt större press på framför allt yngre forskare.

I Danmark finns ett jämförelsevis stort antal privata forskningsfinansiärer, med Novo Nordisk som den största finansiären. Dessa privata finansiärer har varit ovilliga att täcka upp för indirekta kostnader. Det växande inflytandet



De reformer som under de senaste åren mötts av mest kritik är införandet av ett tak på engelskspråkiga program samt flytten av utbildningsplatser från städernas campus ut till mindre orter.

37 Bjare & Fredman 2024.

för dessa privata aktörer och deras ovilja att betala för indirekta kostnader är föremål för en växande debatt.

Folketinget diskuterade och fattade ett beslut 2021 om upplevd politisering av och oacceptabel aktivism inom vissa vetenskapliga discipliner. Folketinget antog en motion som var kritisk till akademins förmåga att självreglera och förhindra att vissa akademiska områden blir "politik förklädd till vetenskap".³⁸

Det uttrycktes en oro från flera parlamentsledamöter att vissa akademiska om-

råden/forskningsfält blir instrument för politisk aktivism på bekostnad av vetenskaplig stringens. Motionen angav att parlamentet förväntar sig att universitetsledare vidtar åtgärder för att säkerställa att självreglering av vetenskaplig praxis fungerar korrekt. Detta gav upphov till en mycket kraftfull reaktion från lärosätena och den parlamentariska ståndpunkten kritiserades starkt av danska akade-

miker i ett öppet brev (kallat "Frihetsbrev") som undertecknades av över 3 000 akademiker. Brevet varnade parlamentet för konsekvenser som självcensur och begränsningar av akademisk frihet.

Universitetens möjlighet att äga sina fastigheter har varit en återkommande och omtvistad fråga. Till exempel lämnade Köpenhamns universitet 2015 in en officiell begäran om att förvärva äganderätten till sina byggnader, vilket avslogs. Flera universitet har därutöver visat intresse för att köpa sina byggnader för att förbättra effektivitet, genomföra den gröna omställningen och stödja långsiktig planering. Detta har dock mötts av motstånd från regeringen som menar att centraliserad förvaltning av offentliga fastigheter är i statens intresse.



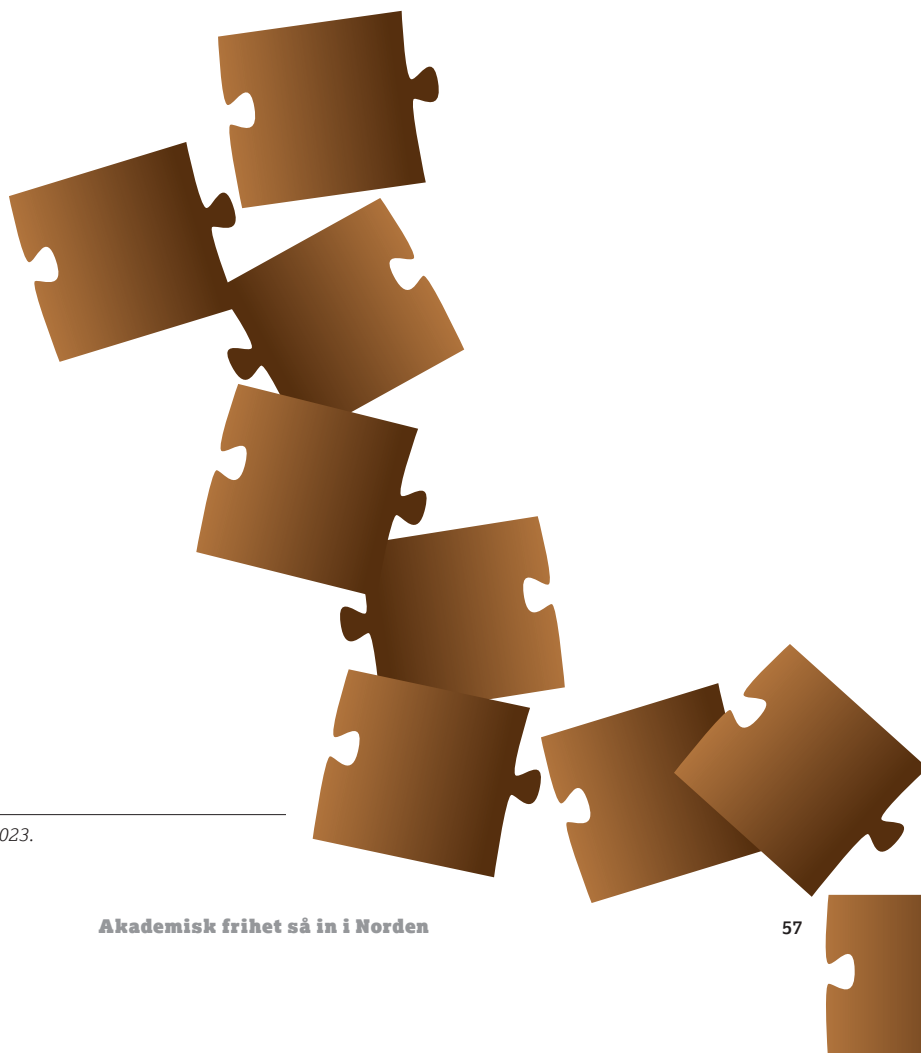
Motionen angav att parlamentet förväntar sig att universitetsledare vidtar åtgärder för att säkerställa att självreglering av vetenskaplig praxis fungerar korrekt. Detta gav upphov till en mycket kraftfull reaktion från lärosätena...

38 <https://www.ft.dk/samling/20201/vedtagelse/v137/index.htm>

I det nuvarande universitetslandskapet ser det ut som om det råder en bred enighet om arten av de olika utmaningar och hot som finns i förhållande till den akademiska friheten, men samtidigt finns det en bristande enighet om hur detta ska hanteras och vem som har ansvaret för förändringar. De danska universiteten har historisk sett haft svårt att ena sig i en gemensam ståndpunkt och därmed varit en relativt svag förhandlingspart. Denna "svaghet" kan hänföras till en splittring inom sektorn, där olika aktörer och lärosäten har haft olika intressen och därför få incitament att förhandla med det politiska systemet unisont.³⁹

I den rådande politiska diskussionen, från regeringen och andra partier, är det svårt att hitta något egentligt intresse för frågor kopplade till att öka och stärka den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande.

39 Brøgger m fl 2023.



5





5. Finland

Högskolesystemet i Finland är binärt och består av universitet och yrkeshögskolor. Yrkeshögskolorna och det binära systemet introducerades på 1990-talet. Det finns 13 universitet och 22 yrkeshögskolor som lyder under Undervisnings- och kulturministeriet. Universiteten ger i första hand högre utbildning baserad på forskning, medan yrkeshögskolor fokuserar på tillämpad forskning och erbjuder utbildningsprogram på kandidat- och mastersnivå. Den grundläggande politiska hållningen är att indelningen i två sektorer är positivt och att systemet bidrar till att lärosätena utvecklar sina egna profiler. Olika typer av samarbeten finns uppbyggda för att hålla ihop de två systemen. De statliga forskningsinstituten är viktiga utförare av forskning.

Under slutet av 1990-talet och början av 00-talet kom Finland att lägga om sin nationella politik med målet att bli mer internationellt konkurrenskraftig och minska beroendet av samhällssektorer med lågt förädlingsvärde (som utvinning av naturresurser) och att stimulera teknisk innovation. Finland såg inte minst sin framtida tillväxt inom den då blomstrande informationsteknologisektorn, ledd av det globala telekommunikationsföretaget Nokia, samt andra områden där tillväxten skulle drivas av vetenskaplig och teknisk innovation.⁴⁰

Centrala reformer

Den ekonomiska lågkonjunkturen på 1990-talet visade på befintliga strukturella svagheter i Finlands ekonomi, som beroende av fluktuerande naturresurs-

40 *Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland 2015:11.*

priser och beroende av handel med ett litet antal grannländer. Den politiska och offentliga debatten fokuserade under denna tid alltmer på universitet och högskolor som nyckelaktörer i en ny nationell strategi. Målet var att förbättra högskolesektorns effektivitet, öka den nationella forskningsproduktionen, utöka samverkan mellan lärosäten och företag samt utveckla universitet som var internationellt konkurrenskraftiga. Samtidigt med dessa förändringsprocesser genomgick högskolesektorn en reform som var ett resultat av en annan extern faktor - deltagandet i Bolognaprocessen. Detta reformarbete var en särskilt omfattande och märkbar process i Finland då lärosätena dessförinnan inte hade använt en liknande struktur.

Två centrala rapporter beställdes av regeringen som skulle hjälpa till att vägleda i arbetet att förändra lärosätena. Den första av dessa rapporter, Brunilarapporten, beställdes av statsministerns kansli och publicerades 2004.



Rapporten kritiserade den tidigare policyn att sprida mindre lärosäten runt om i landet och menade att systemet med många små och regionalt spridda enheter var ineffektivt. I stället behövdes mer specialisering i form av "spjutspetsinstitutioner" samt ett innovationsuniversitet i världsklass.

Rapporten kritiserade den tidigare policyn att sprida mindre lärosäten runt om i landet och menade att systemet med många små och regionalt spridda enheter var ineffektivt. I stället behövdes mer specialisering i form av "spjutspetsinstitutioner" samt ett innovationsuniversitet i världsklass. Den andra rapporten, som producerades internt av Undervisnings- och kulturministeriet, kritiserade på liknande sätt den rådande ordningen och föreslog att högre utbildning skulle omstruktureras för att tillhandahålla både regionala (undervisningsinriktade) och globala (forskningsorienterade) universitet.

Därefter vidtog ett pärlband av förändringar och reformer. Ett viktigt instrument i detta förändringsarbete var regeringens återkommande utvecklingsplaner för utbildning och forskning som då presenteras vart fjärde år. Dessa utvecklingsplaner var resultatet av omfattande prognoser av framtida arbetsmarknadsbehov på nationell och regional nivå, strategiupplägg för landets forsknings- och utvecklingsbehov samt ekonomiska analyser.

2005 uppdaterades universitetslagen för att göra det möjligt för universitet att ingå i konsortier, en lagändring som möjliggjorde nya sätt för universiteten att samarbeta och integrera sin verksamhet. Denna förändring lade i sin tur grunden för den mer omfattande process av sammanslagningar av lärosäten som skulle följa.

Samma år gick regeringen ut och efterlyste storskaliga reformer av det som kallades ”innovationssystemet”, som omfattade universitets- och högskolesektorn och det offentliga

forskningssystemet. Denna uppmaning till förändring kom direkt från statsministerns kansli. De föreslagna reformerna innehöll bestämmelser för en omstrukturering av sektorn för högre utbildning och forskning som skulle genomföras av undervisnings- och kulturministeriet. Vid denna tidpunkt fanns det inga formella beslut, utan processen började snarare genom en serie vitböcker och arrangemang med universiteten och yrkeshögskolorna. Delar av detta arbete presenterades i utvecklingsplanen för utbildning och forskning för perioden 2007–2012.

I detta arbete sågs sammanslagningar mellan lärosäten som en central reform. Ministeriet valde att driva denna process genom ett tillvägagångssätt som inte direkt tvingade fram specifika sammanslagningar, utan snarare skapade nya incitament och mekanismer för förändring och finansieringstilldelning. I grund och botten var syftet att säkerställa att lärosätena själva samarbetade och drev på sammanslagningarna. Finland har överträffat målet att reducera systemet till 15 universitet och har idag 13 universitet. För yrkeshögskolorna var denna sammanslagningsprocess än mer kraftfull och antalet minskade med över 50 procent.

Parallellt med arbetet att slå samman lärosätena till större enheter arbetade regeringen fram en ny organisationsmodell för dessa. Detta innebar att lärosätena omvandlades från statliga förvaltningsorgan till självständiga juridiska personer, antingen enligt offentlig lagstiftning eller som stiftelser enligt stiftelselagen. Målen för denna reform från 2010 var inte minst att stärka



2005 uppdaterades universitetslagen för att göra det möjligt för universitet att ingå i konsortier, en lagändring som möjliggjorde nya sätt för universiteten att samarbeta och integrera sin verksamhet.

universitetens förmåga att samverka med företag och det omgivande samhället genom att ge dem ett starkare ekonomiskt och administrativt handlingsutrymme.

I den nya universitetslagen, som kom 2009, namngavs alla de sammanslagna universiteten som fanns vid den tiden och dessa lärosäten presenterades som egna juridiskt offentligrättsliga inrättningar (offentliga universitet). Utöver detta definierades Aaltouniversitetet och Tammerfors tekniska universitet

som stiftelser och reglerades därmed delvis av stiftelselagen. Stiftelselagen ändrades 2015 för att kunna infoga dessa universitet. Aaltouniversitetet, som av regeringen ses som ett flaggskepp med målsättningen att vara "innovationsuniversitet i världsklass" som var målet i Brunilarapporten från 2004, fick en betydande ekonomisk förstärkning både från regeringen och från privata aktörer.

Utöver fusionsprocessen och den organisatoriska förändringen för lärosätena försökte ministeriet driva lärosätena till att specialisera sig inom specifika forskningsområden och profiler

och bli "center of excellence". Regeringens ambition var att vissa universitet skulle specialisera sig som forskningsuniversitet och att varje universitet och yrkeshögskola skulle utveckla en unik profil av undervisning, forskning och branschanpassning. Denna ambition och politiska mål har dock inte infrjats i någon större omfattning.

Studieavgifter och internationalisering har varit en återkommande fråga i Finland. Studieavgifter för studenter utanför EU/EES och för studier på andra språk än finska och svenska infördes 2017. Det har framför allt handlat om masterutbildningar på engelska.

Under 2017 lade undervisnings- och kulturministern fram en vision för högre utbildning och forskning fram till år 2030. Syftet är att skapa en framtidsbild av ett finskt högskolesystem för kvalitet, genomslagskraft och internationell konkurrenskraft. Ett centralt mål är att höja kompetens- och



Stiftelselagen ändrades 2015 för att kunna infoga dessa universitet. Aaltouniversitetet, som av regeringen ses som ett flaggskepp med målsättningen att vara "innovationsuniversitet i världsklass" som var målet i Brunilarapporten från 2004, fick en betydande ekonomisk förstärkning både från regeringen och från privata aktörer.

utbildningsnivån i Finland och senast 2030 ska minst 50 procent av unga genomföra en högre utbildning. Därutöver ska det livslånga lärandet vara utvecklat och tillgängligt och utbildningsutbudet ska vara flexibelt. Målsättningen är också att kvalitet och konkurrenskraft måste stärkas genom internationalisering och globala nätverk. Denna vision har tagits fram av ministeriet i samarbete med sektorn och intressenter, bland annat genom tematiska seminarier och workshops.

Två parlamentariska arbetsgrupper har arbetat med frågor kopplade till forskning, utveckling och innovation. En slutrapport lämnades till statsministern den 1 mars 2023. Till grund för arbetsgruppens uppdrag finns en ny lag om finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet, som trädde i kraft den 1 januari 2023. Enligt slutrapporten behöver forsknings- och innovationssystemet och dess finansiering utvecklas, inte minst behöver parter inom systemen samarbeta bättre. En målsättning är att nå en total forskningsfinansiering på 4 procent av BNP, något som även kräver ökade investeringar från näringslivet.

Undervisnings- och kulturministeriet investerar 255 miljoner euro för en pilotsatsning på nya metoder inom forskarutbildningen under 2024–2027. Denna åtgärd är en del av Finlands strategi för att ytterligare stärka den internationella konkurrenskraften, främja innovation och bättre utnyttja forskningsbaserad kunskap. Detta initiativ kommer att finansiera 1 000 doktorander med treåriga anställningskontrakt. Satsningen och finansieringen kommer att stödja 15 ämnesspecifika forskarutbildningspiloter. Bland utpekade forskarskolor finns till exempel cancermedicin, artificiell intelligens, socialtjänst och utbildning för programvaruutveckling.

Rättsliga ramar för akademisk frihet och autonomi

Finlands grundlag består sedan den 1 mars 2000 av en sammanhållen grundlag. Finland hade tidigare fyra grundlagar: regeringsformen, riksdagsordningen och två grundlagar om Finlands riks rätt och om ministeransvarighet. Den finska grundlagen garanterar vetenskapens, konstens och högsta utbildningens frihet (§ 16.3) och anger att universiteten är självstyrande (123 §).

Enligt universitetslagen (2§) har lärosätena till uppgift att främja den fria forskningen och den vetenskapliga och konstnärliga bildningen. Universiteten ska förmedla undervisning grundad på forskning och fostra studenterna till

att tjäna fosterlandet och mänskligheten. Universiteten ska också erbjuda livslångt lärande, samverka med det övriga samhället samt främja forskningsresultatens genomslagskraft i samhället.

Universitetslagen anger (3 §) att universiteten har självstyre genom vilken forskningens, konstens och den högre utbildningens frihet tryggas. Detta självstyre innefattar rätten att fatta egna beslut om den interna förvaltningen vid universitetet. Det anges även att universiteten har rätten att yttra sig vid beredningen av lagar som kan påverka verksamheterna. Därutöver anger även universitetslagen (6 §) att det råder undervisnings- och forskningsfrihet samt konstnärlig frihet. Lärarna ska dock följa de bestämmelser som finns kopplade till utbildningen och undervisningen. En forskare och lärare får inte heller sägas upp eller få ett avtal upphävt med hänvisning till skäl som kränker forskningens, konstens eller undervisningens frihet (32 §).

Organisationsformen

Sedan 2010 är de finska universiteten antingen offentligrättsliga universitet eller stiftelseuniversitet. Innan dess var de statliga myndigheter. Samtliga finska universitet har rätten att besluta om sina egna akademiska strukturer och kan ingå förbindelser och avtal, äga lös och fast egendom samt inrätta juridiska personer. Universiteten kan bedriva affärsverksamheter inom ramen för sina uppgifter enligt lagen (utbilda, forska och samverka). De offentligrättsliga universiteten svarar själva för sina avtal och förbindelser samt svarar även själva inför domstol.

Även om universiteten är organisatoriskt åtskilda från staten ansvarar regeringen fortfarande för att i huvudsak finansiera verksamheten vid universiteten. Undervisnings- och kulturdepartementet ska även genom styrning se till att universiteten agerar i enlighet med politiska mål som riksdagen och regeringen har satt upp.

Universiteten var själva en drivande kraft för att få i gång diskussionen om och arbetet med en organisationsförändring. I ett manifest från universitetsrektorerna 2005 krävdes att universiteten skulle bli självständiga organisationer och egna juridiska personer.⁴¹ Samtidigt fanns det ett motstånd bland många akademiker till denna förändring. Inte minst fanns det en rädsla att det skulle bli lättare att säga upp personer om dessa inte längre var tjänstemän samt att externa intressen skulle få ökat inflytande över verksamheten.

41 Piironen 2013.

Det är i praktiken en relativt liten skillnad mellan de universitet som är offentlighetsrättsliga och de som är stiftelser. Avtalen som finns mellan regeringen och universiteten samt styr- och finansieringsmodellen är på det stora hela likvärdiga. Stiftelseuniversiteten skiljer sig genom att deras styrelse helt kan bestå av medlemmar utanför det aktuella universitetet samt att de har ett större kapital.

Vid bildandet av stiftelseuniversiteten var tillskapandet av ett stiftelsekapital en central fråga. Detta kapital kom både från staten och från externa aktörer. Men även de offentlighetsrättsliga universitet som inte blev stiftelser byggde upp stora kapital. Detta var något som regeringen både uppmuntrade och stödde och uppbyggandet av kapital skedde både genom statliga medel och externa bidrag. Störst kapital har Aalto skapat och där efter följer Helsingfors universitet. Kapitalet har avsevärt förbättrat dessa universitets ekonomiska oberoende och självbestämmande.

Det är värt att särskilt notera att det finns en reglering i lagen (Upphovsrättslagen) som påminner om lärarundantaget i Sverige. Universiteten har därmed inte upphovsrätt eller upphovsrättslicens om inte upphovsrättsinnehavaren samtycker till att överlåta upphovsrätten eller bevilja licensen. Den akademiska personalens och studenternas upphovsrätt är skyddad som en äganderätt.⁴²

De anställda vid samtliga universitet är inte längre statligt anställda (sedan 2010) utan lyder under den privata sektorns anställningsavtal som regleras av nationell arbetslagstiftning.

Utnämningmakten, styrelserna och kollegiala organ

Universitetslagen från 2009 fastställde en ny struktur för universitetens styrande organ. Enligt universitetslagen (13§) ska universiteten ha en styrelse, en rektor och ett universitetskollegium. Universiteten kan därutöver



...även de offentlighetsrättsliga universitet som inte blev stiftelser byggde upp stora kapital. Detta var något som regeringen både uppmuntrade och stödde och uppbyggandet av kapital skedde både genom statliga medel och externa bidrag. Störst kapital har Aalto skapat och där efter följer Helsingfors universitet.

42 Forskerforbundet 2024.

också ha en kansler⁴³ samt andra organ enligt vad lärosätet själva bestämmer i en instruktion.

Det högsta beslutande organet är styrelsen. Styrelsen har i uppgift att besluta om centrala mål och strategier för universitetets verksamhet och ekonomi. Styrel-



Styrelsen har i uppgift att besluta om centrala mål och strategier för universitetets verksamhet och ekonomi. Styrelsen beslutar om verksamhets- och ekonomiplan, budget, bokslut, verksamhetsstruktur och godkänner viktiga avtal, vilket bland annat inkluderar det avtal som universitetet upprättar vart fjärde år med ministeriet.

sen beslutar om verksamhets- och ekonomiplan, budget, bokslut, verksamhetsstruktur och godkänner viktiga avtal, vilket bland annat inkluderar det avtal som universitetet upprättar vart fjärde år med ministeriet. Styrelsen beslutar vidare om antalet studenter som ska antas till universitetet. Det är också styrelsen som väljer och avsätter rektor.

Styrelsen vid ett offentlighetsligt universitet ska ha 7 eller 9–14 ledamöter, enligt universitetskollegiets beslut. Minst 40 procent av styrelsens ledamöter ska vara externa, inklusive ordföranden.

De externa ledamöterna väljs av universitetskollegiet. Styrelsen ska därutöver ha representanter från följande tre grupper: högskolans professorer, övrig personal och studenterna. Antalet medlemmar i varje grupp bestäms av universitetskollegiet men varje grupp får utgöra högst 50 procent av det totala antalet medlemmar från dessa tre grupper. Ledamöterna från dessa tre grupper väljs av respektive grupp inom universitetet. Rektor, prorektor och föreståndare för fakultet kan inte vara styrelseledamöter. Styrelsen väljer själv ordförande och vice ordförande bland de externa ledamöterna. Styrelsens mandattid bestäms av universitetskollegiet, men får högst vara fem år.

Det ska finnas ett universitetskollegium med högst 50 medlemmar, vilka alla har en personlig suppleant. Universitetskollegiet består av samma tre grupper som de som kan väljas in i styrelsen. Ingen grupp ska ha egen majoritet. Kollegiet väljer själv ordförande och vice ordförande. Universitetskollegiet ansvarar för att besluta om antalet ledamöter i styrelsen och mandatperioden, utse externa ledamöter till styrelsen, ersätta styrelseledamöter på styrelsens förslag,

⁴³ Endast Åbo akademi och Helsingfors universitet använder denna möjlighet. En kansler har framför allt främjande och samverkande uppgifter, men kanslern vid Helsingfors universitet har även rätt att delta vid regeringssammanträden som behandlar ärenden kopplade till universitetet.

välja revisor, godkänna räkenskaper och årsredovisning samt ge ansvarsfrihet till styrelse och rektor.⁴⁴

Även i ett universitet som är stiftelse ska det finnas en styrelse, en rektor och ett gemensamt kollegialt organ. Styrelsen ska ha sju ledamöter. Styrelsen utses av det kollegiala organet vid högskolan efter att ha hört universitetets grundare och styrelsen väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Styrelsen ska välja och utse rektor. Vid de två stiftelseuniversiteten finns endast externa ledamöter i styrelsen.⁴⁵

Det bör särskilt uppmärksammas att det ursprungliga lagförslaget från regeringen innebar att minst ⁵⁰ procent av ledamöterna skulle vara externa. Efter protester från bland annat Finlands förbund av universitetsprofessorer och från juridikprofessorer vid Helsingfors universitet granskades lagförslaget av riksdagens grundlagsutskott, som kom fram till att en lag som föreskrev att hälften av ledamöterna skulle vara externa var grundlagsstridig då den riskerade att undergräva universitetet autonomi. Därför blev lagförslaget reviderat till att minst 40 procent skulle vara externa.

Rektor utses av universitetets styrelse för en tid av högst fem år, utan någon formell gräns för förnyelse. Vanligtvis tillsätter styrelsen en mindre kommitté för att förbereda urvalsprocessen. Vid några universitet kan universitetskollegiet ha en roll i utfrågningar, även om beslutsfattandet ligger hos styrelsen. Enligt lagen ska rektor ha doktorsexamen (gäller inte Konstuniversitetet) och kunna uppvisa erfarenhet av ledarskap. Lagen definierar inte hur entledigande av rektor går till vilket därmed är upp till universitetets stadgar att definiera.

Ett universitet kan enligt universitetslagen organisera sig genom fakulteter. I dessa fakulteter, eller motsvarande enhet, ska det finnas ett kollegialt förvaltningsorgan. I detta organ ska samma grupper finnas som i styrelsen och universitetskollegiet. Antalet medlemmar och organets uppgifter ska fastställas i en universitetsspecifik instruktion. Detta organ ska fatta beslut med enkel röstmajoritet.

Styrning, förutsättningar och kontroll

Universiteten i Finland finansieras i hög grad av offentliga medel fördelade över statsbudgeten. De övergripande politiska styrnings- och utvecklingsstra-

44 Enligt rapporten *Akademisk frihet i Norden: lagstiftning, praxis, utmaningar (2024)* är dock dessa organ relativt passiva.

45 Det finns dock inget som hindrar dem från att inkludera lärare eller studenter.

tegierna presenterades fram till 2016 vart fjärde år i utvecklingsplaner. Därefter avvecklades dessa utvecklingsplaner, inte minst med hänvisning till att den typen av planer rimmar illa med universitetens autonomi. Den mer konkreta styrningen av universitetens verksamheter sker genom framförhandlade prestationskontrakt. Dessa kontrakt och avtal löper i fyraårscykler med halvtidsdialog (efter två år). Avtalen bygger i sin tur på övergripande strategier med ett 10-årigt perspektiv. Kontrakten innefattar lärosätets mål, uppgifter, profil, fokusområden och utvecklingsaktiviteter samt nivå av finansiering. I dessa kontrakt bestäms även antalet studenter som universitetet får ersättning för.

Denna typ av avtal och kontrakt har använts sedan 1998. Utöver dessa avtal kan universiteten även få strategiska medel som tilldelas efter förhandlingar och som dels bygger på nationella mål, dels på universitetens egen strategi och prioriteringar (profilering) samt tilläggsmedel för nationella uppgifter.

Finansieringen genom dessa avtal är nära kopplat till lärosätenas prestationer. Finland har, i varje fall på pappret, ett av Europas mest prestationsbaserade

resurstilldelningssystem. Sedan 2013 har andelen resultatbaserad statlig direktfinansiering för universiteten uppgått till 75 procent. De viktigaste indikatorerna som följs och påverkar medelstilldelningen har varit ackumuleringen av studiepoäng och antalet beviljade examina samt genomströmningshastigheter inom utbildningarna, mängden extern forskningsfinansiering, publikationer/bibliometri (efter nivåbedömning⁴⁶) och antal utfärdade doktorsexamina. Trots att systemet är starkt resultatbaserat har finansieringen till de olika universiteten varit förvånansvärt stabil över tid.

Ministeriet ser regelbundet över finansierings- och uppföljningssystemet för universiteten och skruvar och förändrar med jämna mellanrum i modellen. Dessa förändringar har dock varit relativt måttliga och har haft som målsättning att ge stabilitet och en upplevelse av förutsägbarhet för universiteten. Det har framfört rekommendationer från en internationell panel⁴⁷ att prestationsin-

Finland har, i varje fall på pappret, ett av Europas mest prestationsbaserade resurstilldelningssystem. Sedan 2013 har andelen resultatbaserad statlig direktfinansiering för universiteten uppgått till 75 procent.

46 Publikationsforum genomför en kvalitetsbedömning och nivåindelning av vetenskapliga tidskrifter och publiceringskanaler. <https://julkaisufoorumi.fi/sv>

47 Technopolis Group 2023.

dikatorerna borde minska, men ministeriet har snarare indikerat en önskan att öka vikten av dessa indikatorer.

Finland är ett av de länder som satsar mest av offentliga utgifter på forskning och utveckling (FoU). Nivån på offentliga FoU-utgifter har dock sjunkit något de senaste åren. Det finska parlamentet har beslutat att öka finansieringen av FoU upp till 4 procent av BNP. Detta

trots ekonomiska påfrestningar som en ökad statsskuld och minskad vinst från den finska statens spelverksamhet, som traditionellt finansierat delar av satsningar på ungdom, kultur, sport och vetenskap. Finland har därutöver satt upp ett officiellt mål att tredubbla antalet internationella studenter, samtidigt som man siktar på att behålla 75 procent av de internationella akademikerna i landet. Som

ett resultat har flera lagändringar gjorts för att förenkla visumprocessen och tillgången på akademiska program som erbjuds på engelska har ökat.

Finlands Akademi är en statlig myndighet som lyder under Undervisnings- och kulturministeriet. Det är regeringen som utser och utnämner ledamöterna och ordförande till akademins styrelse. Akademien spelar en stor och betydande roll för att identifiera och finansiera den finska forskningen och forskarutbildningen. Organisationen verkar för att stärka forskningens genomslag i samhället och agerar som sakkunnig och rådgivande inom forskningspolitiken. Finlands Akademi fördelade drygt 500 miljoner euro 2023.

Enligt finsk lag är undervisningsspråket finska eller svenska. Universitetet är skyldiga att tillhandahålla undervisning och prov på finska och/eller svenska, men dessa bestämmelser kan variera mellan lärosätena. Universitetet kan dessutom använda andra språk för undervisning och examination, i praktiken är det framför allt engelska som används. Studenter betalar inte studieavgifter för utbildning som genomförs på de officiella språken i landet. År 2015 fastställde den finska regeringen en minimiavgiftsnivå för kandidat- och magisterexamensprogram som undervisas på andra språk än finska och svenska, tillämplig på studenter utanför EU. Universitetet kan fritt sätta nivån på avgifter över denna nivå (1 500 €).



Finland är ett av de länder som satsar mest av offentliga utgifter på forskning och utveckling (FoU). Nivån på offentliga FoU-utgifter har dock sjunkit något de senaste åren. Det finska parlamentet har beslutat att öka finansieringen av FoU upp till 4 procent av BNP.

Finland har inget ackrediteringssystem. Enligt universitetslagen ska universiteten regelbundet genomgå extern utvärdering och publicera resultaten. Utvärderingar genomförs i sexåriga cykler. Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) svarar för utvärderingen av utbildningarna vid universitet och yrkeshögskolor i Finland. Syftet med utvärderingarna är att identifiera styrkor, god praxis och utvecklingsområden i högskolans verksamhet och hjälpa högskolorna att nå sina mål.

Enligt universitetslagen (60§) har ett offentligt universitet ett eget kapital. Detta kapital består av ett grundkapital som regeringen tilldelade vid bildandet samt eget kapital som kan skapas genom överskott. Det egna kapitalet får överföras till grundkapitalet och universiteten förfogar själva över kapitalet. Universiteten får låna pengar på finansmarknaden utan restriktioner.

Övriga förutsättningar

Finska universitet är fria att anställa akademisk och administrativ personal, utifrån vissa definierade förutsättningar, som offentlig utannonsering. Löner förhandlas mellan universitet och fackföreningar. Vissa högre befattningar

som rektorer och dekaner har löner fastställda utanför löneramarna. Det finns inga sektorsspecifika regler för uppsägningar och nationella arbetsmarknadsregler gäller.

Det finns inga regler som hindrar och begränsar universitetens möjlighet att äga sina egna fastigheter och lokaler. Universitet kan bygga och äga sina lokaler, men de kan också byggas eller köpas och drivas genom separata bo-

lag. Universitet får även hyra lokaler av andra fastighetsägare. Det finns specialiserade fastighetsbolag som ägs till fullo av universiteten i Helsingforsregionen.

Diskussioner och utmaningar

Målet att effektivisera högskolesektorn genom en rad sammanslagningar och omstruktureringar har varit framgångsrik. Denna process skedde både rela-



Det finns inga regler som hindrar och begränsar universitetens möjlighet att äga sina egna fastigheter och lokaler. Universitet kan bygga och äga sina lokaler, men de kan också byggas eller köpas och drivas genom separata bolag.

tivt snabbt och utan betydande protester. Detta är troligen ett resultat som delvis kan tillskrivas det förhållandevis mjuka och involverande tillvägagångssättet från regeringen och det ansvariga ministerie. Lärosätena var hela tiden delaktiga i både förarbetet och själva omvandlingsprocessen. Omvandlingen underlättades också av att nya pengar tillfördes, både från regeringen och från externa parter.

Det kanske mest omtvistade reformområdet gäller den stärkta rollen och ökade handlingsutrymmet för lärosätenas rektorer och ledningar. I en granskning som det finska undervisnings och kulturministeriet genomförde 2015 rapporterade forskare att: ”Den

nya tonvikten på forskningsledning [skapade] en uppdelning mellan undervisning och forskningsverksamhet. Efter reformen hade universitetspersonal (både akademisk och administrativ) färre möjligheter att delta i beslutsfattandet. Beslutsfattandet är koncentrerat i händerna på enskilda chefer (rektor och dekaner

som de mest kraftfulla aktörerna), som dominerar eftersom sammansättningen av nya styrelser har förändrats radikalt.”⁴⁸ Akademiska företrädare har vittnat om en upplevd ökad alienation, där personer mer ses som anställda än som autonoma och självständiga akademiker.⁴⁹

Denna kritik ledde till att ministeriet beställde en extern utvärdering som intervjuade akademisk personal på olika universitet. Utvärderingen visade på ett missnöje som av en betydande andel av personalen upplevde gällande universitetets strategiska beslutsfattande och ledarskap. Rapporten fann att ”...förändringar har kritiserats hårt av många universitetsanställda för att allvarligt undergräva kollegiets roll och inflytande i beslutsfattande.” Reformerna, i kombination med betydande budgetnedskärningar, har enligt utvärderingen lett till en känsla av främlingskap och missnöje bland en betydande andel universitetspersonal.⁵⁰



Akademiska företrädare har vittnat om en upplevd ökad alienation, där personer mer ses som anställda än som autonoma och självständiga akademiker.

48 *Undervisnings- och kulturministeriets publikationer, Finland 2015:11.*

49 *Poutanen 2023.*

50 *Owal Group 2016.*

Det finns även kritik och diskussioner bland universiteten att den politiska styrningen av universiteten har ökat. Organisationen för de unga akademikerna i Finland har uttryckt oro över att de allt fler utpekade satsningarna riskerar att ske på bekostnad av den fria och nyfikenhetsbaserade forskningen.⁵¹



Organisationen för de unga akademikerna i Finland har uttryckt oro över att de allt fler utpekade satsningarna riskerar att ske på bekostnad av den fria och nyfikenhetsbaserade forskningen.

Det finns en uttryckt oro om en ökad sårbarhet gentemot den politiska sfären. Det har lyfts fram kritik att regeringen i allt större utsträckning använder offentliga medel som ett verktyg för att styra universiteten mot specifika politiska agendor och forskningsområden.

Liksom i grannländerna har det på senare tid förekommit debatter om den ökade användningen av engelska som undervisningsspråk vid finska universitet, särskilt på magisternivå. Röster har höjts som varnar för att engelskan riskerar att tränga ut finskan vid universiteten.⁵²

Sammantaget präglas diskussionerna om akademisk frihet i Finland av ett högt deltagande från lärosätena och en lyhördhet från regeringens sida. De finländska universiteten uppvisar ett tydligt mönster av att vilja ta sitt samhällsansvar och bidra till landets ekonomiska utveckling. Det tycks finnas en betydande nivå av konsensus i relationen mellan statsmakt och universitet. Samtidigt riskerar en allt för stor lyhördhet från universitet att negativt påverka den faktiska självständigheten.

51 <https://sverigesungaakademi.se/forskningspolitik/nordiska-unga-akademier-i-gemensamt-upp-rop-mot-den-forskningspolitiska-utvecklingen/>

52 *EUA 2023 The Scorecard.*



6





6. Norge

Fram till 1946, när universitetet i Bergen grundades, hade Norge endast ett universitet och det var universitetet i Oslo. Vid ingången av 1960 hade fyra specialiserade universitet tillkommit (företagsadministration, civilingenjör/arkitektur, jordbruk och veterinärvetenskap). Ytterligare två universitet etablerades 1968. 1976 skapades en ny nivå av högskoleinstitutioner som utgjordes av regionala högskolor och innefattade utbildningsanordnare som tidigare inte ansågs vara en del av högskolesystemet och som bedrev utbildningar för blivande lärare, sjuksköterskor, socialarbetare och ingenjörer.

Således skapades ett binärt system där universitet var nationella institutioner som leddes direkt av regeringen, medan de regionala och mer yrkesinriktade högskolorna leddes av länsstyrelser. Detta binära system upplevdes tidigt som splittrande och svårstyrd. Det förändrades genom en reform 1994 då ansvaret för högskolorna överfördes till staten och högskolorna döptes om till statliga högskolor. Samtidigt genomfördes en omfattande fusionsprocess då antalet lärosäten minskade från 98 till 26.

Av de norska lärosätena styrs 21 av Kunskapsdepartementet (Kunskapsdepartementet) och utgörs av 10 universitet, 6 vetenskapliga högskolor och 5 högskolor. Resterande högskolor, som utgör knappt en fjärdedel av samtliga lärosäten, är i huvudsak privata. Alla lärosäten måste följa samma rättsliga ram, som anges i lagen om universitet och högskolor, men har i praktiken mycket olika förutsättningar och finansiella muskler.

Centrala reformer

Norge har under de senaste decennierna haft två större reformer – kvalitetsreformen och strukturreformen. Kvalitetsreformen var en omfattande och långt-

gående reform som förändrade utbildningen, ledningsstrukturerna och finansieringssystemet för universitet och högskolor. Reformen infördes successivt under perioden 2001–2005. Den största och mest omfattande förändringen skedde för upplägg av utbildningar från och med höstterminen 2003. I den efterföljande strukturreformen genomfördes sammanslagningar mellan lärosäten under åren 2015–2017 vilket resulterade i att antalet statliga lärosäten sjönk från 33 till 21.

Våren 2001 presenterade regeringen propositionen *Gör din plikt – hävda din rätt. Kvalitetsreform av högre utbildning*.⁵³ Denna proposition byggde i huvudsak på den så kallade Mjøsutvalgets-rapporten, som bestod av tre olika delrapporter.



Bakom denna reform fanns en tydlig förväntan från regeringen på att lärosätena skulle leverera utbildning och forskning som gynnade företag, det omgivande samhället och den ekonomiska tillväxten i landet.

Många av de ändringar som kvalitetsreformen ledde till präglar universitets- och högskolesektorn i Norge än i dag. Målet var att lärosätena skulle hålla en hög internationell nivå och bättre kunna möta nya utmaningar. Samtidigt skulle lärosätena ha frihet och kunna upprätthålla en oberoende och kritisk forskning. Bakom denna reform fanns en tydlig förväntan från regeringen på

att lärosätena skulle leverera utbildning och forskning som gynnade företag, det omgivande samhället och den ekonomiska tillväxten i landet.

Genom kvalitetsreformen infördes en gemensam examensstruktur inom högre utbildning med nya beteckningar för de olika examensnivåerna som var anpassad till Bolognaprocessen. Alla lärosäten skulle upprätta planer för kvalitetsarbetet och införa system som dokumenterade kvalitetsarbetet. Det genomfördes mer flexibla regler för anställning och användning av personalresurserna. Reformen innebar även ändringar i styrelsens sammansättning med fler externa ledamöter och en förväntan att styrelserna skulle ta ett ökat ansvar för lärosätenas utveckling. Samtidigt föreslog departementet att lärosätena skulle ges större frihet i akademiska, ekonomiska och organisatoriska frågor. Regeringen fastställde därutöver en uppsättning kriterier som definierade de villkor som statliga högskolor måste uppfylla för att kunna uppgraderas till universitet.

⁵³ *St.meld. nr. 27. 2000–2001.*

Kvalitetsreformen innebar en ny finansieringsmodell för universitet och högskolor. Denna modell hade för avsikt att i ökad utsträckning belöna kvalitet i undervisning och forskning. Modellen utgår från ett grundbidrag, studiefinansiering baserad på genomförda studiepoäng och utexaminerade kandidater, forskningsfinansiering baserad på en incitamentsbaserad beräkningsmodell och särskilda forskningsstrategier. Reformen innebar också att Stortinget beslutade att inrätta Statens verk för kvalitet i utbildningen (NOKUT) 2002.

2014 publicerades den första långsiktiga planen för forskning och högre utbildning genom propositionen *Långtidsplan för forskning och högre utbildning 2015–2024*⁵⁴. Syftet med planen var att skapa större förutsägbarhet och långsiktighet i prioriteringar och anslag för investeringar inom dessa politikområden. Planen innehöll tvärgående och övergripande mål, tematiska prioriteringar och konkreta upptrappningar för den kommande fyraårsperioden. I linje med de ursprungliga planerna presenterade regeringen en ny långtidsplan fyra år senare för perioden 2019–2028. Den tredje och senaste planen gäller för perioden 2023–2032.⁵⁵

I den senaste långtidsplanen för forskning och högre utbildning finns ett särskilt kapitel om akademisk frihet och tillit till forskningen. Regeringen börjar med att konstatera att när landet står inför kriser blir vi påmind om forskningens avgörande betydelse. I mötet med krig, terror, hälsohot eller global klimatkris är det forskningen som kan hjälpa oss förstå vad som händer och peka ut lämpliga åtgärder. Regeringen menar att den akademiska friheten inte bör begränsas av andra förhållanden än akademiska kvalitetskrav och norsk lag. Den politiska styrningen ska vara sådan att den ger handlingsutrymme för forskare att söka kunskap och sanning i linje med sitt eget professionella omdöme och yrkesgemenskapens akademiska normer.

Den så kallade strukturreformen genomfördes 2015–2017 och innebar att de statliga lärosätena fusionerades till större enheter. Den bakomliggande motivationen för strukturreformen var målet om bättre kvalitet och högre ge-



...ett särskilt kapitel om akademisk frihet och tillit till forskningen. Regeringen börjar med att konstatera att när landet står inför kriser blir vi påmind om forskningens avgörande betydelse.

54 *Meld. St 7. 2014–2015.*

55 *Meld. St 5. 2022–2023.*

nomslag. Reformen byggde på tanken att det rådande högskolesystemet var allt för fragmenterat med för många små institutioner spridda över landet och som saknade resurser för att utveckla forskning och upprätthålla hög kvalitet i sin utbildning. Reformen var på många sätt en centraliseringsprocess, men samtidigt förblev antalet fysiska platser med campusområden detsamma.

Den norska kommittén för kompetensbehov (Kompetansebehovsutvalget) tillsattes av den norska regeringen för att analysera Norges framtida kompetenskrav. I juni 2023 släppte kommittén en rapport som fördjupade sig i utmaningarna och möjligheterna med landets gröna omställning och kompetens som behövs för att navigera i detta skifte. Regeringen återkom därefter i en proposition⁵⁶ till Stortinget där fyra prioriteringar för utbildnings- och kompetenspolitiken lyftes fram: Kompetenser för ett konkurrenskraftigt näringsliv, det gröna skiftet, goda välfärdstjänster i hela landet samt åtgärder för dem som står utanför arbetslivet.

Den akademiska friheten och inte minst dess koppling till yttrandefriheten i Norge har varit föremål för ett par olika utredningar och propositioner. 2006 presenterades en offentlig utredning med utgångspunkten att principen om akademisk frihet behövde lagfästas.⁵⁷ Stortinget beslutade därefter att lag-

stadga om den akademiska friheten.

Bakgrunden till utredningen vilade på bedömningen att den traditionella utgångspunkten för akademisk frihet hade förändrats. Exempel på detta var att professorerna hade förlorat delar av sin tidigare starka ställning och att det kollegiala självstyret hade försvagats. Kvalitetsreformen hade då nyligen genomförts och stärkt universitets-

ledningarnas handlingsutrymme vilket skapade en oro för att den individuella akademiska friheten för lärare och forskare skulle minska.

Femton år senare var ansvarig minister åter oroade över lärare och forskares faktiska utrymme för akademisk frihet. Framför allt lyftes utmaningar kopplade till det alltmer polariserade klimatet för samtal och diskussion, sociala mediers inflytande, demokratiska utmaningar i många länder, nya former av aktivism,



Stortinget beslutade därefter att lagstadga om den akademiska friheten. Bakgrunden till utredningen vilade på bedömningen att den traditionella utgångspunkten för akademisk frihet hade förändrats.

⁵⁶ Mel. St. 14. 2022–2023.

⁵⁷ NOU 2006:19.

identitetspolitik och cancelkultur. Departementet tillsatte 2020 Expertgruppen för akademisk yttrandefrihet. En första delrapport presenterade 202 och en statlig utredning året därpå.⁵⁸

Båda dessa rapporter menade att den akademiska yttrandefriheten i huvudsak fungerade väl i Norge. Utredningen menade att det i första hand var de faktiska förutsättningarna, inte den rättsliga situationen, som var problemet. I utredningen underströks den akademiska personalens ansvar för att upprätthålla den akademiska yttrandefriheten, men belyste samtidigt en betydande risk för ökad självcensur. Utredningen lyfte fram att det subtila trycket att anpassa sig som utövades av regering, myndigheter, forskningsråd och universitetsledning var ett betydligt större problem för den akademiska friheten än aktivism driven av identitetspolitik och cancelkultur.

Rapporten argumenterade för att den akademiska yttrandefriheten behövde förstärkas genom flera olika åtgärder, såsom ny lagstiftning och förändringar av finansieringsstrukturen och ledningssystemen. Utredningen rekommenderade att uppdraget för akademiker att sprida kunskap och akademisk yttrandefrihet borde lagfästas och att spridningsindikatorer borde bli en del av både finansieringssystemet och framtida utvecklingsavtal mellan regeringen och universiteten. Utredningen föreslog också mjuka åtgärder som till exempel en nationell deklaration om yttrandefrihet och uttalade etikregler för tal och diskussioner. De mer konkreta förslagen fick bitvis ett svalt mottagande i universitetens remissvar. Samtidigt skapade denna rapport en relativt omfattande diskussion och medvetenhet kring frågan.



...det subtila trycket att anpassa sig som utövades av regering, myndigheter, forskningsråd och universitetsledning var ett betydligt större problem för den akademiska friheten än aktivism driven av identitetspolitik och cancelkultur.

Rättsliga ramar för akademisk frihet och autonomi

Norges grundlag antogs första gången den 17 maj 1814. Grundlagen utgörs av en sammanhållen lag bestående av 112 olika paragrafer. I denna grund-

58 Thue m fl 2021 och NOU 2022:2.

lag finns inga skrivningar om akademisk frihet, forskningsfrihet eller självbestämmande för lärosätena.

År 1989 antog Stortinget en gemensam lag för statliga universitet och vetenskapshögskolor då akademisk frihet skrevs fram i lagen. Departementet skrev i förarbetena att det fanns en trygg relation mellan regering och lärosäten, men att regeringen ändå ville lagstifta principen. Utifrån förslag från en statlig utredning (NOU 2003:25) antog Stortinget en ny lag för universiteten och högskolorna som omfattade både de statliga och privata lärosätena.

Enligt lagen för universitet och högskolor är lärosätenas syfte att bedriva och erbjuda utbildning och forskning på hög internationell nivå (1 kap 1–1§). Lärosätena ska förmedla sin kunskap till det omgivande samhället och bidra till en miljömässig, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling. Lärosätena ska även, enligt den inledande portalparagrafen, sprida förståelse för principen om akademisk frihet. Lärosätena ska bidra till livslångt lärande samt ordna så att lärosätets personal och studenter deltar i samhällsdebatten (2 kap 2–1§).

2005 tillsatte regeringen en kommitté som skulle bedöma behovet av ändringar i lagen för den akademiska friheten. Utskottet presenterade sina förslag i Akademisk frihet.⁵⁹ Kommittén rekommenderade att de aktuella paragraferna utformades på ett nytt sätt så att lagtexten skulle förtydliga principen om akademisk frihet och ge den en fastare rättslig förankring. I ett lagbeslut från 2007 antog Stortinget en ny och reviderad bestämmelse som innebär att lärosätena

ska främja och skydda den akademiska friheten. Ett relativt omfattande avsnitt (2 kap 2–2§) finns därmed i lagen om akademisk frihet och ansvar.

Enligt denna paragraf ska universitet och högskolor främja och skydda den akademiska friheten. Lärosätena har rätt att utforma sin värdegrund inom ramarna för gällande lag. Lärosätena kan inte ges order eller

instruktioner om undervisningens innehåll, innehållet i och spridningen av forskningen eller i frågor om anställningar och utnämningar. Det anges att lärare har ett självständigt yrkesansvar för undervisningens innehåll och upp-



2007 antog Stortinget en ny och reviderad bestämmelse som innebär att lärosätena ska främja och skydda den akademiska friheten. Ett relativt omfattande avsnitt (2 kap 2–2§) finns därmed i lagen om akademisk frihet och ansvar.

⁵⁹ NOU 2006: 19.

lägg. Forskare har rätt att välja ämne och metod för sin forskning samt har rätt att offentliggöra sina resultat.

Från den 1 augusti 2024 har en reviderad universitets- och högskolelag trätt i kraft. Förändringarna i denna lagändring är relativt marginella men principiellt intressanta. Enligt den nya lagen ska lärosätena använda, utveckla och stärka norska som yrkesspråk. I förordningen som är kopplad till denna lag finns nu krav på utbildning i norska och norskkompetens för anställda vid lärosätena. Enligt regeringen görs detta framför allt för att förhindra att engelska blir huvudspråket i norsk högre utbildning, men målet är också att bättre integrera anställda från andra länder. Det införs även regler för att minska visstidsanställningarna och att skapa tydligare regler för karriärutveckling.

Organisationsformen

I Norge är lärosätena sedan 2001 förvaltningsmyndigheter med särskilda befogenheter. I praktiken innebär den särskilda befogenheten för lärosätena en ökad rätt att själva definiera och starta utbildningar samtidigt som lärosätena har ett ansvar att upprätthålla kvaliteten. De särskilda befogenheterna har också inneburit större ekonomisk frihet och en ökad möjlighet att anställa och handa sin personal inom lärosätena. Den särskilda befogenheten ger även universiteten och högskolorna möjlighet att skapa eller ingå i gemensamägda företag med varandra eller med externa organisationer/företag, men så länge lärosätena är förvaltningsorganisationer har departementet ett ansvar att kontrollera och ha insyn i dessa företag.

Förvaltningsorgan med särskilda befogenheter kallas ibland även för "netto-budgeterade verksamheter" (nettobudsjetterte virksomheter). Dessa verksamheter och organisationer är en del av staten som juridisk person och de lyder under statens ekonomiska regler. Nettobudgeterade verksamheter har dock en något friare ställning gentemot överordnade departement, regering och storting i förhållande till vanliga förvaltningsorgan, så kallade bruttobudgeterade verksamheter. Nettobudgeterade verksamheter har ofta en egen styrelse, utsedd av det överordnade departementet och får behålla eventuella oanvända medel i slutet av året.⁶⁰

I december 2002 tillsatte regeringen en kommitté som leddes av Anders Ryssdal, den så kallade Ryssdalskommittén⁶¹. I utredningens direktiv angavs

60 <https://statsregnskapet.dfo.no/historier/2023/nettobudsjetterte-virksomheter>

61 NOU 2003: 25.

att uppdraget till kommittén bland annat innefattade att överväga en ny associationsform för lärosätena. Kommittén menade i sitt förslag att lärosätena själva borde kunna bestämma sin organisationsform så att den bäst anpassas till lärosätets behov. En majoritet av ledamöterna i kommittén ville se en särskild lag som gjorde statliga lärosäten till egna rättssubjekt i form av självägande organisationer med egen rättskapacitet, medan en minoritet ansåg att institutionerna var bäst betjänta av att fortsätta vara organiserade som förvaltningsorgan med utökade lagstadgade befogenheter. Förslaget att lärosätena borde bli en annan och ny organisationsform var ingen ny tanke, ett liknande förslag hade framförts av både en tidigare utredning⁶² samt av regeringen i kvalitetspropositionen.

Vox academica var en rikstäckande rörelse som uppstod 2003 som en reaktion på förslagen i Ryssdalskommittén. Rörelsen startades initialt av 29 professorer och fick snart ett stort stöd från högskolesektorn. Diskussionen gällde framför allt om de offentliga universiteten och högskolorna skulle organiseras som egna och separata verksamheter eller fortsätta som offentliga myndigheter. I det sammanhanget var en viktig stridsfråga också om rektor skulle väljas av personal och studenter eller rekryteras och anställas av styrelsen. Vox academica förespråkade att universitet och högskolor även fortsättningsvis skulle vara

en del av den offentliga förvaltningen och att rektorerna skulle väljas.

I remissrundan fanns det bland universiteten och högskolorna en klar majoritet som inte ville se en ny organisationsform utan förordade att lärosätena borde fortsätta vara förvaltningsorgan, inom ramen för den gällande högskolelagen. Detta blev även regeringens linje. Debatten om en ny

organisationsform har därefter i det närmast avstannat i Norge, även om det funnits ett visst politiskt intresse för denna fråga.⁶³



I remissrundan fanns det bland universiteten och högskolorna en klar majoritet som inte ville se en ny organisationsform utan förordade att lärosätena borde fortsätta vara förvaltningsorgan, inom ramen för den gällande högskolelagen.

62 NOU 1999:18.

63 Förslaget lyftes fram i den politiska s.k. Jeløya-plattformen från 2018 av samarbetspartierna Høyre, Fremskrittspartiet och Venstre.

Utnämningmakten, styrelserna och kollegiala organ

Lärosätenas styrelser har elva ledamöter och består av ordföranden, tre representanter från den akademiska personalen, en representant från den tekniska och administrativa personalen, två studentrepresentanter och fyra externa medlemmar. Med stöd av minst två tredjedelar av medlemmarna kan styrelsen besluta att fastställa en annan sammansättning, förutsatt att akademisk, teknisk och administrativ personal, studenter och externa medlemmar är representerade och utan att någon grupp har en egen majoritet. Styrelsen kan också besluta, med två tredjedelars majoritet, att styrelsen ska ha en majoritet av externa ledamöter.

Det är styrelserna själva som föreslår vilka de externa ledamöterna ska vara, men det är det ansvariga departementet som utser dem. Det är även departementet som utser vem som ska vara ordförande bland de externa ledamöterna.

Det senare gäller dock inte om rektorn är utsedd genom val. Om en rektor är vald gäller i stället att rektorn är ordförande i styrelsen. Utseendet av externa ledamöter ses som en fråga av hög strategisk betydelse för lärosätet och kandidaterna genomgår ett noggrant urvalsförfarande. Externa medlemmar hämtas vanligtvis från det internationella lärosäten, näringslivet eller den offentliga sektorn. De interna ledamöterna utses inom lärosätet genom val.



Utseendet av externa ledamöter ses som en fråga av hög strategisk betydelse för lärosätet och kandidaterna genomgår ett noggrant urvalsförfarande.

Det är även styrelsen som beslutar om rektorn ska utses genom val eller om rektorn ska rekryteras och anställas. Om ett lärosäte väljer utseende genom val ska styrelsen fastställa reglerna för detta val. Lagen anger dock att av de som röstar ska 70–75 procent utgöras av anställda och 25–30 procent från studenterna. Väljer styrelserna att anställa en rektor är det styrelsen själv som utlyser tjänsten, leder rekryteringsprocessen och anställer rektorn. Anställningsprocessen ska genomföras så att det säkerställs att studenter och personal blir hörda. En majoritet av lärosätena har valt modellen där rektor blir anställd och att styrelsen därmed leds av en extern ordförande. Tillsättandet av rektor är alltid en intern angelägenhet för lärosätena och deras styrelser och kräver inte validering eller beslut från någon extern myndighet eller av regeringen. Oavsett urvalsförfarande är mandatperioden fyra år och kan förnyas en gång.

Vid varje lärosäte ska det finnas minst en lärandemiljönämnd. Studenterna och lärosätet ska ha lika många representanter i denna nämnd. Lärosätena ska även inrätta minst en nämnd för studentärenden, som fungerar som en besvärinstans för överklaganden av beslut som fattats av lärosätet.

Styrning, förutsättningar och kontroll

Som en del av kvalitetsreformen infördes ett nytt finansieringssystem för universitet och högskolor. Detta finansieringssystem är delvis resultatbaserat, med indikatorer för resultat från både utbildning och forskning. Syftet är att belöna lärosäten som ökat genomströmningen i utbildningen och som uppnått goda forskningsresultat, till exempel genom vetenskaplig publicering och citering. Detta finansieringssystem har ändrats från januari 2025, utifrån förslag i statsbudgeten för 2024. I det förändrade resurstilldelningssystemet är utgångspunkten bredare basfinansiering, mindre detaljstyrning och ökad tillit. Detta kommer i praktiken bland annat att innebära att resultatindikatorer inte längre kommer att användas.

De statliga lärosätena får offentliga medel genom den årliga budgetpropositionen. De senaste decennierna har de största budgetökningarna varit genom

medel för ökad utbildningskapacitet, fler rekryteringstjänster samt resultatbaserad ersättning. Den resultatbaserade tilldelningen är framför allt kopplad till antalet studenter och deras prestationer. En betydande del av forskningsfinansieringen, närmare 70 procent, kommer från den årliga finansieringen från staten. Forskningsfinansieringen direkt från staten



Den resultatbaserade tilldelningen är framför allt kopplad till antalet studenter och deras prestationer. En betydande del av forskningsfinansieringen, närmare 70 procent, kommer från den årliga finansieringen från staten.

påverkas av resultatindikatorer som framför allt mäter publicering/citering, publiceringskanalernas rang och omfånget på externa bidrag.

Det upprättas fyraåriga avtal mellan de statliga lärosätena och regeringen. Avtalen utvecklas genom dialog mellan departementet och varje lärosäte, med utgångspunkt från lärosätenas egna strategier. Syftet med utvecklingsavtalen är att bidra till hög kvalitet och en mångsidig sektor med tydliga profiler och arbetsfördelning mellan lärosätena. Ansvarsutkrävandet och kontrollen har

stärkts genom dessa avtal, samtidigt har det uttryckts önskemål och målsättningar från ansvarigt departement att dessa avtal inte bör driva på byråkratiseringen vid lärosätena. Dessa avtal kommer att bestå även i det nya systemet från 2025, men utformningen kan komma att påverkas.

Universiteten är självständiga när det gäller att besluta om antalet studenter de registrerar, men finansieringsmodellen är kopplad till antalet studenter och deras genomströmning. För vissa utbildningar, främst vård- och lärarutbildningar, sätter dock regeringen upp måltal. Universitet kan införa nya program på alla nivåer utan föregående ackreditering eller beslut från extern part och kan självständigt avsluta program. Yrkeshögskolorna har denna rätt för utbildningar på kandidatnivå. Innehållet i utbildningarna är inte föremål för några begränsningar från regeringsmakten eller extern part. Norge är det land i Norden där störst andel sökande studenter antas till högre utbildning. Nästan alla behöriga studiesökande blir antagna till något utbildningsprogram.

Statliga lärosäten får inte ta ut studieavgifter från studenter från Norge eller EU. Detta har tidigare även gällt för studenter som kommer utanför EU och ESS-området. Men i slutet på 2022 tillkännagav ansvarigt departement planer på att införa studieavgifter för studenter som kommer från länder utanför EES och Schweiz. Efter en intensiv debatt röstade Stortinget sommaren 2023 för att införa dessa studieavgifter. Avgiften gäller nya studenter och ska minst täcka lärosätets kostnader för utbildningen. Detta är en fråga som har fortsatt att vara föremål för diskussion.

I början av 1990-talet bildades Norges forskningsråd genom en sammanslagning av fem tidigare forskningsråd. Detta råd omorganiserades under 2022 och 2023 och fick då en ny sammansättning i styrelsen med fler externa ledamöter. Dessa förändringar möttes av omfattande kritik från framför allt lärosätena, vilket är en diskussion som har fortgått.

Sedan 2020 tillåts universiteten att behålla upp till 5 procent av befintliga överskott. Universiteten får dock behålla mer än 5 procent om de kan ge en giltig motivering av behovet. Det är förbjudet för norska universitet att låna pengar på finansmarknaden.

Övriga förutsättningar

Lärosätena är fria att rekrytera de personer de önskar. Det finns en skillnad mellan tjänstemän och offentligt anställda i norsk kontext. Processen för uppsäg-

ningar är strikt reglerad. Nationella och centrala löneförhandlingar sker mellan nationella arbetsgivarföreningar och nationella fackföreningar utan inblandning av regering. Dessa förhandlingar fastställer minimilönen. På lokal nivå förhandlar lärosätena därefter med lokala fackförbund vilket kan resultera i löneskillnader mellan de olika universiteten och högskolorna. Högskolestyrelsen fastställer lön för rektor inom gällande lönereglement för offentlig sektor.

Även om vissa universitet fortfarande äger sina byggnader kan de inte köpa nya och det krävs godkännande av en extern myndighet för att sälja historiska byggnader. Sedan 2019 är universiteten skyldiga att söka råd från den norska statens byggverk (Statsbygg) och dess kommissionär rörande alla aspekter relaterade till fastigheter. Frågor kopplade till hur lokaler ska handhas mellan regering och lärosätena har varit en återkommande diskussion.

Diskussioner och utmaningar

Den statliga styrningen av universiteten och högskolorna i Norge har gått från statlig detaljstyrning till en styrning som mer handlar om övergripande mål.

Samtidigt har regeringens intresse för lärosätenas verksamhet ökat.

Det norska forskarförbundet (fackförbund för akademiker) presenterade en skrivelse om den akademiska friheten 2017. I skriften understryks den grundläggande vikt som en fungerande akademisk frihet har för

Den statliga styrningen av universiteten och högskolorna i Norge har gått från statlig detaljstyrning till en styrning som mer handlar om övergripande mål.

lärosätenas verksamhet. Den akademiska friheten existerar i ett spänningsfält mellan den politiska styrningen, lärosätenas självbestämmande och akademikernas individuella yrkesfrihet. Skriften lyfter fram att de kollegiala organen i allt större utsträckning har försvunnit vilket undergräver medbestämmandet. Detta leder i sin tur till en förlust av upplevelsen av tillhörighet och gemenskap och ökar graden av misstro mot ledarskapet. Det ökade beroendet av extern finansiering och ökad politisk styrning av forskningsanslag lyfts fram som en utmaning och ett hot mot den akademiska friheten. Skrivelsen menar även att de tillfälliga anställningarna leder till en ökad osäkerhet och ett minskat oberoende.⁶⁴

64 Forskarförbundet 2017.

Önskingar och argument för att grundlagsskydda den akademiska friheten har varit en återkommande diskussion de senaste dryga tio åren. I samband med en grundlagsreform 2014 lyftes denna fråga till diskussion i Stortinget, men fick inte det stöd som krävdes. Det var dock inte förslaget om den akademiska friheten som mötte motstånd, utan andra delar av den aktuella paragrafen. Under de senaste åren har denna fråga åter blivit aktuell och bland annat har den norska studentorganisationen understrukit vikten av att den akademiska friheten skrivs in i grundlagen.

Universitetsstyrelsens beslut att stänga campus Nesna vid Nord universitet möttes av motstånd från lokala aktörer. Detta ledde till att regeringen ingrep 2021 genom att utfärda ett så kallat kungligt dekret som upphävde styrelsens beslut att stänga campuset. Även om detta ingripande låg inom regeringens rättsliga befogenhet ansågs det som olämpligt av universitetssektorn och som en inskränkning av lärosätenas autonomi. I den nya universitets- och högskolelagen från 2024 regleras nu att lärosäten inte själva kan lägga ner ett campus utan ett politiskt godkännande.

Förslaget, som nu blivit ny lag, att undervisningsspråket ska vara norska om det inte finns en bra akademisk motivering till ett annat språk samt ett minimikrav för norskkunskap för akademisk personal har mött mycket motstånd och varit en fråga för livlig diskussion. Många debattörer ser detta både som ett hot mot den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande samt ett hot mot internationaliseringsarbetet vid universiteten.

All statlig verksamhet upplevde nedskärningar under förra regeringens mandatperiod. Detta drabbade även lärosätena och Norges forskningsråd, vilket framför allt fick konsekvenser för stödverksamheten och administrationen vid lärosätena. Även om den årliga nedskärningen inte fortgår på samma sätt har en inflation som inte kompenseras inneburit utmaningar och neddragningar för lärosätenas verksamheter.⁶⁵



...att undervisningsspråket ska vara norska om det inte finns en bra akademisk motivering till ett annat språk samt ett minimikrav för norskkunskap för akademisk personal har mött mycket motstånd och varit en fråga för livlig diskussion.

65 *Universitetsläraren, nr 4 2024. Nordiska förbund konfererar om fackliga frågor.*

Forskningen vid landets universitet och högskolor finansieras i betydande utsträckning av direkta statliga anslag till lärosätena. Kunskapsdepartementet ser ett ökat behov av externa finansieringskällor och önskar fler privata forskningsfinansierare. Samtidigt finns det en oro inom lärosätena att detta kan leda till otrygga anställningsvillkor för forskare.

Kunskapsdepartementet tillsatte en utredning 2022 med uppdrag att göra en systematisk jämförelse hur begreppet universitet definieras i olika länder samt föreslå hur universitetsbegreppet bör definieras och vilka kriterier som bör gälla för de högskolor som önskar bli universitet i Norge.⁶⁶ Regeringen har därefter skickat ut förslagen på en remissrunda. De nya reglerna väntas börja gälla under 2025. Möjligheten att fler högskolor ska kunna bli universitet har väckt en hel del diskussioner och debatt. Fördelar som lyfts fram är att ett läro-



Fördelar som lyfts fram är att ett lärosäte som benämns som universitet har lättare att konkurrera om medel och studenter utomlands. Nackdelarna som framförts har framför allt handlat om risken att devalvera universitetsbegreppet och att resurserna sprids på allt för många aktörer och därmed bidrar till svaga miljöer.

säte som benämns som universitet har lättare att konkurrera om medel och studenter utomlands. Nackdelarna som framförts har framför allt handlat om risken att devalvera universitetsbegreppet och att resurserna sprids på allt för många aktörer och därmed bidrar till svaga miljöer.

Lärosätena i Norge kommer att få mindre medel att röra sig med det kommande året. Statsbudgeten för 2025 innebär en reell nedgång för forskningen och den högre utbildningen med 1,4 procent i förhållande till året

innan och en sammanlagd nedgång med 2 procent från 2019. Forskningsrådet får minskade anslag med 5 procent, i förhållande till året innan. Samtidigt ökar anslagen till försvarsdepartementet med nästan 30 procent.⁶⁷ Vilka konsekvenser detta får för de enskilda lärosätena återstår att se.

⁶⁶ Kunskapsdepartementet 2023.

⁶⁷ NIFU 2025.



7



7. Likheter och olikheter

De tre tidigare kapitlen beskrev hur regeringarna i våra nordiska grannländer styr sina lärosäten och gav exempel på utrymmet för och skyddet av akademisk frihet och autonomi för lärosätena. I detta kapitel kommer de olika styrmekanismerna och de vägval som ligger bakom dessa att närmare skärskådas. I denna jämförelse och diskussion lyfts exempel från Sverige fram. Kapitlet pekar även på vissa övergripande trender som sammanlänkar den nordiska utvecklingen med övriga EU.

Övergripande iakttagelser

Universiteten över hela världen har utvecklats från små akademiska öar av mindre ekonomisk betydelse till stora system för högre utbildning och forskning som är helt centrala för sina länders förutsättningar. Universiteten och högskolorna skapar och definierar betydande delar av den kunskap som ligger till grund för samhällets utveckling. Detta gör att incitamenten för staten att engagera sig mer direkt i lärosätenas verksamhet har ökat i alla länder över hela världen. Lärosätena har förflyttats från en relativt undanskymd och skyddad tillvaro till att befinna sig i politikens centrum. Denna utveckling har inte minst varit tydligt i de nordiska länderna.

Högre utbildning och forskning har i Norden sedan 60-talet blivit en allt viktigare politisk sektor av strategisk betydelse för samhällsbygget, välfärdspolitiken och den ekonomiska utvecklingen. Lärosätena i Norden har även blivit allt viktigare verktyg för omfördelning och utjämning mellan socioekonomiska grupper och för att skapa likartade förutsättningar för olika geografiska delar

i länderna.⁶⁸ Samtidigt har även lärosätenas betydelse för demokratin kommer att bli ett alltmer centralt tema i samtliga nordiska länder.

Alla nordiska länder har ett likartat system för den högre utbildningen och forskningen. Utbildningssystemet präglas av avgiftsfrihet, en stor andel av befolkningen som antas och i huvudsak offentligt finansierad. Även forskningen och forskarutbildningen finansieras till betydande del genom statliga anslag. Kring detta har det funnits en politisk samsyn och har varit föremål för relativt lite partipolitisk positionering och diskussion. Även lärosätenas samverkan med det omgivande samhället har varit en naturlig och viktig utgångspunkt för de nordiska lärosätena. Akademin har historiskt sett åtnjutit en relativt stor självständighet och utrymme för självbestämmande, men detta utrymme har på olika sätt minskat.

I Finland, Norge och Sverige finns ett ansvarigt departement för de statliga lärosätena och makt och styrning är inte utspritt på flera olika departement som i Danmark. I de fyra aktuella nordiska länderna tas majoriteten av beslut kollektivt av regeringen. Ministrarnas utrymme tycks vara störst och mest använt i Danmark. Att det i Sverige i det närmaste saknas utrymme för ministerstyre skapar en viss tröghet, men fungerar också som ett skydd mot snabba och oförankrade beslut.⁶⁹

Centrala reformer

Landskapet för lärosätena, den högre utbildningen och forskningen har förändrats avsevärt i de nordiska länderna under de senaste sex decennierna. Två stora expansionsvågor kan identifieras: den ena på 1960-talet och den andra på 1990-talet. Den första expansionen på 60-talet drevs framför allt på av ett stort tryck från unga människor som ville in på lärosätena. Denna tid präglades av en stabil ekonomisk och demografisk tillväxt. Expansionen på 90-talet skedde under en tid som mer präglades av ekonomisk stagnation och minskande ungdomskullar. Denna expansion skedde inte minst utifrån ett behov sprunget ur företags och organisationers ökade behov av utbildad och specialiserad personal.

Under framför allt 70-talet genomgick merparten av lärosätena en demokratisering av sina interna styrsystem och en försvagning, följt av ett borttagande, av professorernas särskilda skydd och dominerande inflytande.

⁶⁸ Bleiklie & Michelsen 2019.

⁶⁹ För en jämförelse mellan Sverige och Danmark se Wenander 2016.

Jämfört med kontinentala europeiska länder gav professorskåren upp sina privilegier utan något större motstånd. Samtidigt bjöds studenterna och icke-akademisk personal in att bli aktiva deltagare i lärosätenas interna beslutsstrukturer.

Under denna tid blev statsmakten även alltmer intresserad av att påverka och styra forskningen vid lärosätena. Det som framför allt inledningsvis var i blickfånget var tillämpad forskning inom teknik och medicin kopplad till industrins allt större behov av kunskap och utvecklingskompetens. Olika typer av forskningsfinansieringsstrukturer och särskilt utpekade forskningsutförare, både inom och utanför universiteten, byggdes upp. Det politiska intresset av att styra forskningen, men även att försöka mäta forskningens genomslag och nytta, tog ytterligare fart under 00-talet. I Sverige går det att se en allt oblygare och mer precis politisk styrning av forskningen från forskningspropositionen 2004 och framåt.



I Sverige går det att se en allt oblygare och mer precis politisk styrning av forskningen från forskningspropositionen 2004 och framåt.

I Sverige genomfördes en reform 1977 som innebar att huvuddelen av den eftergymnasiala utbildningen sammanfördes under högskolans domän. I en europeisk och nordisk jämförelse gick Sverige i täten för att omorganisera och reformera lärosätena och skapa ett enat och sammanhållet högre utbildningssystem. Norge följde Sverige på vägen mot ett enhetligt regelverk och högskolesystem, medan Danmark och Finland behöll binära strukturer för sin utbildning. Alla de nordiska länderna har även gått igenom en serie reformer som ändrat den högre utbildningen för att harmoniera med Bolognaprocessens struktur under slutet av 90-talet och början av 00-talet. I vissa av de nordiska länderna blev dessa förändringar mer kännbara än i andra.

Samtliga nordiska länder har genomfört förändringar av styrning och uppföljning och infört liknande modeller, som alla utgör varianter av New Public Management (NPM). Övergången till ett mål- och resultatstyrt system skedde vid olika tillfällen och med olika tryck och hastighet. I Sverige började en ny statlig styrlogik att utredas under 1980-talet och genomfördes snabbt och brett under 1993 och 1994, vilket resulterade i en övergång till mål- och resultatstyrning inom hela statsförvaltningen. Denna reform innebar att statsmaktens detaljstyrning minskade påtagligt och att lärosäten fick ökad frihet inom flera

områden. Samtidigt ökade kontrollen och kraven på återrapportering kraftfullt. Även i Danmark började grunden för övergång till NPM att läggas under 1980-talet, men genomfördes inte fullt ut för än 2003. I Finland och Norge



Mats Benner och Mikael Holmqvist har belyst paradoxen i hur ett land som Sverige, med en stark socialdemokratisk tradition och en lång historia av statlig reglering av högre utbildning, har påverkats så starkt av nyliberalistiska tankegångar och utgångspunkter.

började dessa processer något senare och genomfördes mer stegvis under början av 00-talet.

Sverige var alltså tidigt ute i att lägga om styrningen till en NPM-modell. Mats Benner och Mikael Holmqvist har belyst paradoxen i hur ett land som Sverige, med en stark socialdemokratisk tradition och en lång historia av statlig reglering av högre utbildning, har påverkats så starkt

av nyliberalistiska tankegångar och utgångspunkter.⁷⁰ Den svenska reformeringen av lärosätenas styrning och organisering har därefter avtagit och den svenska regeringen har fått se sig omkörda av samtliga nordiska länder när det gäller att reformera och anpassa lärosätenas styrning och organisation.

Svenskt näringsliv konstaterar i en rapport att det i Sverige finns en underreformerings av universitets- och högskolesektorn i Sverige vilket i sin tur gör att lärosätena får allt svårare att möta en ny omvärld.⁷¹ Om Sverige haft få större och mer strukturella reformer de senaste 30 åren har motsatsen alltså skett i Danmark. Bägge dessa politiska vägval har sina utmaningar och problem. Genomförandet av större reformer i Finland och Norge har varit mer långsiktiga och sammanhållna vilket skapat förutsättningar för lärosäten att implementera förändringar i en mer anpassad takt.

I de nordiska grannländerna har flera reformer genomförts som haft ungefär samma argument och utgångspunkter och där målet varit att uppnå en ökad ekonomisk tillväxt för landet genom ökad samverkan mellan lärosäten och omgivande samhälle samt en ökad anpassning till arbetsmarknadens behov. Inte sällan har reformer kopplade till samverkan och arbetsmarknadens behov även kopplats till mål och åtgärder för att uppnå en bättre internationell konkurrenskraft. Den internationella konkurrenskraften har i sin tur ofta kopplats samman

⁷⁰ Benner & Holmqvist 2023.

⁷¹ Hylander 2024.

med behovet av nationella strategiska satsningar. Det handlar om utgångspunkter och åtgärder som inte sällan går in i varandra, men som alla har mål kopplade till stärkt nationell ekonomisk utveckling och nationell prestige.

I de nordiska grannländerna har det genomförts större och betydande sammanslagningar av lärosäten. Dessa sammanslagningar har hämtat sin näring och argumentation från behovet av att bli mer effektiva, konkurrenskraftiga och internationellt slagkraftiga. Inte minst i Danmark och Finland har fusionsprocesserna bundit samman flera olika politiska målsättningar och förstärkt andra reformer. Dessa sammanslagningar har som regel initierats och drivits på av staten. Sverige skiljer ut sig genom att sammanslagningar mellan lärosäten varit relativt få och inte varit en fråga för merparten av lärosätena.

Under de senaste två decennierna är det i Danmark som ojämförbart flest lärosätesreformer genomförts. Reformtakten i Danmark har inte bara lett till betydande förändringar för sektorn utan också till en påtaglig reformtrötthet. Antalet reformer har varit betydligt färre i Finland och Norge. Samtidigt har förändringarna inom sektorn i framför allt Finland varit stora och sammantaget minst lika genomgripande som förändringarna i Danmark. En intressant och påtaglig skillnad mellan Danmark, Finland och Norge är graden av samsyn mellan statsmakten och lärosätena. I Finland och i Norge har det ofta funnits ett samarbete mellan regeringen och lärosätena och en hygglig grad av samsyn medan detta i betydande utsträckning har saknats i Danmark.

Målet att uppnå ökad effektivitet och konkurrenskraft har även påverkat insatser för att öka lärosätenas autonomi. Statens utgångspunkt har varit, tydligt uttalad i Danmark, att en ökad autonomi med en egen rättskapacitet skulle leda till ett mer professionellt ledarskap och en bättre förmåga att fatta skarpa beslut. Lärosätena har som en konsekvens av detta resonemang fått en tydligare och starkare linje- och chefsstyrning, ökad makt till styrelserna och ett ökat utrymme för lärosätenas ledningar att manövrera. Samtidigt har de kollegiala beslutsstrukturerna minskat i betydelse vid de nordiska lärosätena.

Rättsliga ramar för akademisk frihet

En generell och övergripande iakttagelse är att de rättsliga ramarna (de jure) tycks ha varit mindre viktiga som styrinstrument i de nordiska länderna än i många andra jämförbara europeiska länder. Fokus för reformer och förändringar har snarare legat på förutsättningar (de facto) genom ekonomiska styrsystem, utpekade satsningar, avtal och kontrollmekanismer. Lärosätenas au-

tonomi har i betydande utsträckning byggt på en oreglerad, och ibland även uttalad, utgångspunkt att regeringen ska respektera universitetens och högskolornas självbestämmande. Detta är dock en utgångspunkt som i ökad utsträckning fallit i glömska.

I Danmark och Norge finns inga skrivningar kopplade till akademisk frihet och lärosätenas autonomi i grundlagen. Finlands grundlag anger att universitetet är självstyrande. I Sveriges grundlag anges att forskningens frihet är skyddad. I både Danmark och Norge har det funnits önskingar och initiativ från sektorn för att lyfta in den akademiska friheten och lärosätenas autonomi i grundlagen, men utan något egentligt gensvar från regeringsmakten. I Norge är trycket i denna fråga högre än i Danmark.

Stödet och skyddet för akademisk frihet och institutionell autonomi finns inskrivet i lagen i samtliga nordiska länder, men det är relativt stor skillnad i omfång och formulering. Tydligaste skrivningar och det starkaste skyddet finns i Finland. Finland kommer även väl ut i europeiska jämförelser avseende skydd för akademisk frihet och lärosätenas självbestämmande. Svagast lag-skydd finns i Danmark och i Sverige.

I Sverige har forskningens frihet varit inskriven i högskolelagen sedan 1977 och haft nuvarande lydelse sedan 1993. Från och med den 1 januari 2011 gäller enligt grundlagen att "Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag" (Regeringsformen 2 kap 18 §). I den så kallade STRUT-utredningen lämnades förslag på att skriva in den akademiska friheten i högskolelagen.⁷² Utifrån förslaget i efterföljande propositioner⁷³ fick högskolelagen följande tillägg: "I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas" (1 kap 6 §). I denna lag berörs inte utbildningen eller den institutionella autonomi i särskild ordning.

Organisationsform

Ett lärosätes organisationsform definierar framför allt relationen till statsmakten, men påverkar även hur interna styrningsarrangemang ser ut. Organisationsformen är kopplad till lärosätenas rättsliga status och deras förmåga att skriva avtal på egen hand. En egen och särskild organisationsform signalerar att statsmakten ser annorlunda på lärosätena i förhållande till andra offentliga organisationer, vilket tydliggör lärosätenas särart. Lärosäten med egen rättska-

⁷² *SOU 2019:6.*

⁷³ *Prop. 2020/21:60.*

pacitet får även ett ökat självbestämmande och större ekonomiskt handlingsutrymme. Samtidigt är en egen och särskild organisationsform ingen garanti för en funktionell och reell autonomi.

Efter 1974 års regeringsform i Sverige blev universitet och högskolor, i likhet med hundratals andra statliga inrättningar, förvaltningsmyndigheter organisatoriskt placerade direkt under regeringen. I en artikel skriven av Shirin Ahlbäck Öberg beskrivs hur denna genomgripande reform för lärosätena genomfördes utan någon egentlig diskussion om lärosätenas särart eller konsekvensbeskrivning.⁷⁴ Innan denna förändring hade lärosätena olika typer av organisationsformer även om flertalet var statliga myndigheter. I övriga nordiska länder skedde inte samma drastiska och sammanhållna förändring av lärosätenas organisationsform.

De nordiska länderna har valt en ordning där staten i betydande utsträckning styr riket genom sina myndigheter. Enligt den svenska grundlagen är myndigheterna självständiga i sin myndighetsutövning. Regeringen får inte gå in och styra i de uppdrag som regeringen tilldelat de olika myndigheterna, alltså inte påverka hur till exempel Skatteverket, Tullverket eller Migrationsverket handhar sina ärenden och beslut. Lärosätenas myndighetsutövning utgörs i huvudsak av att anta studenter och sätta betyg. Verksamheten i sig, utbildningen och forskningen, utgör således inte myndighetsutövning och kan därmed styras av staten.

I Danmark blev universiteten självstyrande institutioner med egen rättskapacitet 2003, med undantag för konsthögskolorna. Skälen till att den danska regeringen genomförde denna förändring var flera. Det fanns en politisk strävan efter att ge lärosätena en ökad autonomi och stärkt akademisk frihet, men de tyngsta skälen tycks ha varit att uppnå en ökad konkurrenskraft och närmare kontakt med omgivande företag. I Finland blev universiteten självständiga offentligrättsliga organisationer eller stiftelser 2005. Även i Finland fanns samma grundläggande politiska målsättning, men den akademiska frihetens egenvärde och skyddet från politisk styrning tycks ha spelat en tyngre roll.



Enligt den svenska grundlagen är myndigheterna självständiga i sin myndighetsutövning. Regeringen får inte gå in och styra i de uppdrag som regeringen tilldelat de olika myndigheterna...

74 Ahlbäck Öberg 2024.

I både Norge och Sverige är lärosätena fortsatt statliga myndigheter, men i Norge finns en tydligare och starkare särställning för lärosätena.

I Norge har både ansvarigt departement och statligt tillsatta utredningar vid flera olika tillfällen lagt fram förslag om att universitet och högskolor borde bli en egen organisationsform skild från staten. Dessa förslag, som framför allt fördes fram i slutet av 1990-talet och i början av 00-talet, mötte dock ett samlat och organiserat motstånd från lärosätena. I Sverige lämnade utredningen *Självständiga lärosäten* ett liknande förslag 2008.⁷⁵ Även detta förslag mötte motstånd från lärosätena, även om motståndet inte var lika massivt som i Norge. Detta motstånd byggde på ungefär samma farhågor; att den föreslagna organisationsformen skulle leda till ökat inflytande för ledningarna och minska utrymmet för enskilda lärare och forskare samt att en ändrad anställningsform skulle missgynna de anställdas trygghet. I den norska debatten var ett återkommande argument att lärosätena inte ska ha en organisationsform som påminner om den privata företagssfären.

Det går att se styrelsens, men även den centrala ledningens, ökade befogenheter har gått hand i hand med skapandet av ändrad organisationsform i Danmark och Finland.⁷⁶ I Danmark fick styrelserna en majoritet av externa ledamöter utsedda av regeringen och ett liknande förslag fördes fram av regeringen i Finland. I Finland konstaterade dock grundlagsutskottet att en majoritet av externa ledamöter skulle krocka med att det i grundlagen anges att lärosätenas är självstyrande. I Sverige har utvecklingen av styrelserna gått i samma riktning, dock utan att organisationsformen har ändrats.

Utnämningmakt, styrelserna och kollegiala organ

Alla de nordiska länderna har externa medlemmar i sina styrelser. Medan Sverige införde högskolestyrelser med extern representation redan 1977 infördes de i Norge 1995 och i Danmark 2003. Sedan 2003 har de danska universitetens styrelser en majoritet av externa ledamöter och en extern ordförande. Dessa utses av ett särskilt organ vid lärosätet (som även inkluderar en representant från departementet) och utseendet av ordförande kräver godkännande från ansvarig minister. I Finland har de externa ledamöterna inte majoritet och det är en senat (universitetskollegium) som utser de externa ledamöterna. Styrelsen väljer själv ordförande bland de externa ledamöterna. I Norge är de externa

⁷⁵ *SOU 2008:104.*

⁷⁶ *Hansen m fl 2019.*

ledamöterna inte i majoritet, om inte styrelsen själv så önskar. De externa ledamöterna föreslås av styrelsen och utses av regeringen, vilket även gäller för ordföranden. I Sverige är de externa ledamöterna i majoritet och styrelsen leds av en extern ordförande. En mindre extern grupp föreslår vilka personer som ska utses, men det är regeringen som fattar besluten.

I samtliga nordiska länder utser lärarrepresentanter sina egna företrädare/ledamöter i styrelserna. Detta är alltid en intern angelägenhet för de olika personalgrupperna inom lärosätet och en process som aldrig påverkas av externa parter. Även studenternas plats i styrelserna är självklar i de nordiska länderna, med undantag för stiftelseuniversiteten i Finland. Även studenterna utser sina egna företrädare/ledamöter utan extern påverkan.

I samtliga nordiska länder har styrelsernas uppdrag och befogenheter utökats, men i olika grad, under de senaste decennierna och fått ett större inflytande över lärosätenas verksamheter.

I Danmark innebar reformen 2003 ett upphävde den klassiska principen om kollegialt styre och kollegiala beslut-sorgan omvandlades till rådgivande organ. Finska reformer har också syftat till att stärka både styrelsens och ledningens kapacitet och gjort lärosätena mer autonoma. I Norge och Sverige har förändringar i mekanismen för ledningsansvar varit mer gradvis.



I samtliga nordiska länder har styrelsernas uppdrag och befogenheter utökats, men i olika grad, under de senaste decennierna och fått ett större inflytande över lärosätenas verksamheter.

Utseendet och det formella beslutet att utnämna en rektor är ett av de viktigaste beslut som finns kopplade till ett lärosäte. En rektor har en betydande makt och utgör alltid lärosätets sammanhållande kraft inåt och lärosätets företrädare utåt. Rektorns mandat, ansvar och handlingsutrymme har växt i alla nordiska länder, vilket även är en trend som går att se i övriga Europa.

I Danmark anställs rektor av styrelsen, men detta behöver godkännas av departementet. I Finland är det styrelsen som beslutar om att anställa en rektor och detta kräver inget godkännande av regeringsmakten. I Norge kan en rektor väljas genom val eller anställas. Om en styrelse väljer att anställa en rektor är det styrelsen själv som beslutar, utan krav på godkännande från statsmakten. I Sverige är det styrelsen som leder processen att utse rektor och som föreslår regeringen en person, men det är regeringen som fattar beslutet.

Enligt universitetslagen i Danmark ska det finnas ett eller flera akademiska råd vid universiteten. Detta organ ska ge rektor råd i strategiskt viktiga frågor, men rådet har ingen beslutsmyndighet. I Finland ska det enligt universitetslagen finnas ett kollegialt organ som fattar beslut om lärosätets verksamhet. I Norge ska det enligt lagen finnas en lärandemiljönämnd, men därutöver behöver det inte finnas något kollegialt beslutande organ. I Sverige finns det ingen reglering i lag och förordning om kollegiala rådgivande eller beslutande organ. De kollegiala beslutsstrukturerna har monterats ned i samtliga nordiska länder, med undantag för Finland. I praktiken finns det dock kvar kollegiala beslutande organ vid många lärosäten, men dessa har en mindre framträdande roll än tidigare.

Styrning, förutsättningar och kontroll

Alla de nordiska länderna har samma grundläggande formel för resursfördelningen. Modellen bygger på att staten ger ett anslag till lärosätena, ställer upp mål och följer upp i efterhand. I samtliga länder, utom för Sverige, utgör detta ett samlat anslag till utbildningen och forskningen. Detta anslag är till olika delar kopplat till förväntningar och prestationer. Det finns en viss variation av styrmekanismer mellan länderna, men i alla är utbildningen mer kopplad till prestation och forskningen mer kopplad till konkurrens. Den vanligaste mekanismen är att mäta antalet studenter och deras prestation. Men även utbildningarnas arbetsmarknadsrelevans påverkar i alla länder.

I det danska systemet ges ersättning endast till studenternas prestation och de danska universiteten kan inte starta nya utbildningar utan att först ha fått ett godkännande från ett externt organ. Även i Finland är resurserna i betydande utsträckning kopplade till prestationer och genomströmning i utbildningen. I Norge finns en något svagare koppling mellan resurser och studenternas poäng och genomströmning. Den norska regeringen har dock aviserat ett nytt resurstilldelningssystem som mer ska bygga på tillit och mindre på kontroll och detaljstyrning. I Sverige finns ett system där medeltilldelningen baseras både på antalet antagna studenter och deras prestationer. I både Finland, Norge och Sverige finns likartade uppdrag och förväntningar om att anpassa utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov, men som är skruvade på lite olika sätt. I Danmark finns den absolut starkaste mekanismen bland de nordiska länderna för att anpassa utbildningsutbudet till detta behov.

I Danmark finns utvecklingskontrakt som upprättas mellan de enskilda universiteten och ansvarig minister. Dessa är mjuka verktyg som inte direkt styr

fördelning av medel och verksamhet. I Finland finns prestationskontrakt som förhandlas fram vart fjärde år mellan departement och varje enskilt lärosäte. Dessa kontrakt styr verksamheten och anger bland annat antalet studenter och profilmråden. De norska lärosätena upprättar fyraåriga avtal med departementet. Dessa avtal är både styrande och stödjande för att uppnå långsiktiga mål och tydliga profiler. I Sverige finns inga kontrakt eller avtal mellan regeringen och de statliga lärosätena. Det finns dock styrande kontrakt mellan staten och de två stiftelsehögskolorna.

Anslaget till forskningen består i de nordiska länderna av ett basanslag samt en prestationsbaserad del. Den prestationsbaserade delen är framför allt kopplad till forskningsproduktionens frekvens och kvalitet (publicering och citering) och förmåga att attrahera externa bidrag. Lärosätenas förmåga att samverka med externa parter och företag är en faktor som även spelar eller har spelat en roll i de nordiska länderna. I både Danmark och Finland finns även en koppling mellan tilldelningen av forskningsanslag och antalet doktorsexamen.

Danmark och Finland har tydligast inordnat forsknings- och universitetspolitiken i ett nationellt innovationspolitiskt ramverk. I bägge dessa länder har ett regeringsövergripande globaliseringsråd spelat en stor roll för att driva och hålla ihop förändringsarbetet. Även i Sverige inrättades ett globaliseringsråd under 2007 till 2009, men utan att lyckas skapa samma kraft och resultat som i Danmark och Finland.⁷⁷

Alla länderna har byggt upp statliga forskningsfinansieringsstrukturer med forskningsråd som fördelar medel i konkurrens, men även här har utvecklingen sett lite olika ut i tid och organisationsstruktur. Andelen forskningsmedel som kommer direkt från staten skiljer sig relativt mycket mellan de nordiska länderna. Den statliga direktfinansieringen till lärosätena (2020) utgjorde nästan 70 procent i Norge, närmare 60 procent i Danmark, drygt 45 procent i Finland och strax över 40 procent i Sverige. De svenska lärosätena är alltså mest beroende av externa bidrag i Norden.



Danmark och Finland har tydligast inordnat forsknings- och universitetspolitiken i ett nationellt innovationspolitiskt ramverk. I bägge dessa länder har ett regeringsövergripande globaliseringsråd spelat en stor roll för att driva och hålla ihop förändringsarbetet.

77 *Ds 2009:21.*

Det går att se ett ökat beroende av externa medel för lärosätena i de nordiska länderna, framför allt i Danmark och Sverige. Det går även att se en tydlig ökad politisk styrning av vilken forskning som är politiskt prioriterad. Politiskt prioriterad forskning lyfts fram i avtal med lärosätena, genom tydliga politiska signaler och



Det går samtidigt att se en ökad likriktning både inom länderna och mellan de nordiska länderna, det är ungefär samma bollar som alla springer på. Den akademiska artrikedomen i Norden är i allt större utsträckning hotad.

genom allt starkare styrning av prioriterade områden till forskningsråden. Det går samtidigt att se en ökad likriktning både inom länderna och mellan de nordiska länderna, det är ungefär samma bollar som alla springer på. Den akademiska artrikedomen i Norden är i allt större utsträckning hotad.

I Danmark får universiteten behålla och hantera sitt kapital utan restriktioner

eller negativa konsekvenser. I Finland får även universiteten skapa och använda kapital fritt och den finska regeringen har aktivt bidragit att öka kapitalet och även uppmuntrat externa aktörer till detta. I Norge får lärosätena behålla 5 procent av befintligt överskott. Universiteten får dock skapa ett större kapital om de kan ge en godtagbar förklaring. I Sverige finns ingen formell reglering för hur mycket kapital ett lärosäte får ha. Kapitalet har ökat framför allt hos universiteten samtidigt som regeringen tydligt markerat ett missnöje med denna utveckling.

Personal och lokaler

Lärosätena i de nordiska länderna är relativt fria att rekrytera sin personal. I några av länderna finns särregleringar för vissa grupper, men rekrytering och anställning sköts i betydande utsträckning av lärosätena själva. Löner tenderar att vara mer reglerade än andra personalfrågor, även om majoriteten av lärosäten även i denna fråga har stort självbestämmande. Sverige utmärker sig i alla dessa frågor genom att lärosätena har en stor frihet att själva kunna agera utan påverkan av staten. Sverige ligger även högt i en europeisk jämförelse med en betydande rätt och autonomi kopplad till personalfrågor.

Även om lärosäten teoretiskt sett kan äga byggnader i de flesta nordiska länder kan det krävas tillstånd från regering eller extern part för att renovera, ändra eller sälja. I Finland, Norge och Sverige är byggnaderna vanligtvis ägda av offentliga fastighetsbolag. I Finland är dessa fastighetsbolag nära kopplade

till lärosätena medan den kopplingen saknas i Sverige⁷⁸. I Danmark är det få universitet som i praktiken äger sina byggnader på grund av de ogynnsamma inköpsvillkoren och den politiska oviljan att släppa statligt ägda lokaler till universiteten. I Sverige äger inte universitet och högskolor sina byggnader men är fria att hyra dessa från valfri marknadsaktör. Akademiska hus är en central aktör i Sverige som styrs av Finansdepartementet utan något egentligt inflytande från lärosätena. I Finland ägs universitetsbyggnader av ett fåtal fastighetsbolag, som i sin tur ägs gemensamt av universiteten och regeringen. Finland är det land i Norden där lärosätena har störst frihet och möjlighet att agera i lokalfrågor.

Diskussioner och utmaningar

Det finns en nära och naturlig koppling mellan vad regeringen driver för politik, vilka reformer som sjösätts och vilka aktuella frågor som diskuteras. Som påvisats i tidigare kapitel och avsnitt finns det många likheter i fråga om politiska beslut och genomförda reformer, men dessa har tagits vid lite olika tillfällen. Detta gör att diskussionerna sällan bedrivs samtidigt i de olika länderna. Undantaget är större förändringar i omvärlden som påverkar alla samtidigt – som Bolognaprocessen, coronapandemin, krig och geopolitiska förändringar i världen. Bakomliggande stora samhällsutmaningar som världen kollektivt står inför och ekonomiska fluktuationer i världsekonomin är även faktorer som påverkar alla med ett liknande tryck, men som tar sig olika politiska uttryck i olika länder.

Nivån och intensiteten på diskussionsklimatet ser olika ut i de nordiska grannländerna. Det intensivaste debattklimatet finns i Danmark. Det hänger till betydande del ihop med den stora mängd reformer som genomförts, men tycks även vara påverkat av en allmänt sett större diskussionsvillighet och mindre rädsla för konflikter. I både Finland och Norge finns en mer kompromissinriktad kultur, både hos lärosäten och regering, som hellre söker samförstånd än konflikt. Diskussionsklimatet i Sverige ligger närmare Finland och Norge än det i Danmark.

I samtliga nordiska länder har den politiska styrningen ökat under de senaste decennierna. Samtidigt har betydande nya resurser också tillförts universitets- och högskolesektorn i samtliga länder, även om det också förekommit olika typer

⁷⁸ *Akademiska hus ses i denna jämförelse inte som ett fastighetsbolag med nära kopplat till lärosätena då lärosätena saknar möjlighet att utöva inflytande.*

av neddragningar (ofta tidsbegränsade). Resurstilldelningssystemen har förändrats i samtliga nordiska länder och dessa har i ökad utsträckning kopplats ihop med olika typer av prestationer. Därutöver har även organisationsformen för lärosätena, utformandet av styrelserna, utseendet av rektorer, sammanslagningar av lärosäten samt styrning, inriktning och lokalisering av utbildningar varit återkommande frågor för diskussioner i samtliga nordiska länder.

Under de senaste decennierna har strävan efter att uppnå en starkare kontroll och ökad styrning varit en politisk drivkraft inte bara i de nordiska länderna. Denna strävan efter tydligare styrmekanismer och starkare ansvarsutkrävande kan ha flera förklaringar. Det kan handla om en misstro mot lärosätena, men det kan även handla om en önskan att påverka lärosätenas inriktning, kultur och värderingar. Misstron handlar ofta om en upplevd oförmåga att kunna göra egna interna prioriteringar och strategiska satsningar, men det kan även handla om en upplevd avskärmning från företagsvärlden. De allt fler kontrollmekanismer som mäter prestationer framför allt inom forskningen uppfattas, enligt en jämförande studie av nordiska länder, som ett tecken på misstro i framför allt Danmark.⁷⁹

Samtidigt handlar den ökade politiska styrningen och kontrollen också om ett politiskt behov av att synliggöra och konkretisera nya politiska satsningar och viljeyttringar. Det tycks relativt ofta inte vara själva kontrollen och behovet av att styra i sig som är det centra-

la i olika beslut utan snarare handlar det om behovet av att politiskt kunna visa upp beslutskraft genom synliga och tydliga reformer. Denna uppvisade handlingskraft riktar sig framför allt till väljarbasen i stort, snarare än till lärosätena.

Motsättningen mellan ökad makt till ledningarna vid lärosätena (linjen)

och ett upplevt minskat handlingsutrymme för enskilda lärare och forskare är ett återkommande tema för diskussion och missnöje i alla nordiska länder. Tydligast och starkast är denna diskussion i Danmark. Bakom detta missnöje finns



Motsättningen mellan ökad makt till ledningarna vid lärosätena (linjen) och ett upplevt minskat handlingsutrymme för enskilda lärare och forskare är ett återkommande tema för diskussion och missnöje i alla nordiska länder.

⁷⁹ Hansen m fl 2019.

politiska förändringar som gett styrelserna, rektor och ledningsstrukturerna ökade befogenheter. Dessa förändringar har i alla nordiska länder genomförts med argument att det ökar lärosätenas autonomi. Men samtidigt har dessa åtgärder, enligt de förda diskussionerna och debattinläggen, lett till en minskad akademisk frihet för enskilda lärare och forskare.

De geopolitiska förändringarna påverkar samtliga nordiska länder. Det går redan att tydligt se en förändring av synen på internationella samarbeten. Önskan och viljan att bedriva en ansvarsfull internationalisering påverkar internationaliseringsarbetet i sig. Det finns även ett ökat fokus på olika aspekter av säkerheten inom lärosätena. Detta är en både relativt ny och samtidigt stark trend som kommer att få olika typer av konsekvenser för alla lärosäten i Norden. Sveriges och Finlands medlemskap i Nato understödjer denna trend ytterligare. Statsmakternas intresse för att styra och kontrollera sina länders lärosäten kommer sannolikt att ytterligare öka på grund av denna utveckling.



8



8. Lärdomar och förslag

De föregående kapitlen har visat att universitetens och högskolornas roll i samhället har blivit allt viktigare av flera olika skäl. Samtidigt har kapitlen också visat att den politiska styrningen av lärosätena har ökat. För att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med trovärdighet och kvalitet krävs akademisk frihet och institutionell autonomi. I slutändan kokar allt ned till att lärosätena gör ett bättre och effektivare jobb med en högre kvalitet och relevans, både inom sin verksamhet och i förhållande till sitt omgivande samhälle, om de kan agera självständigt och utan olämplig påverkan.

Det svenska systemet för högre utbildning och forskning behöver reformeras. En lärdom både från Sveriges egen historia och från de nordiska grannländerna är att reformer som tar ett större, bredare och mer enhetligt grepp är mer effektiva och får en bättre genomslagskraft. Att genomföra förändringar styckevis och delat, vilket skett i Danmark och till viss del i Sverige de senaste decennierna, skapar osäkerhet, ryckighet och ineffektivitet. Sveriges regering behöver så snart som möjligt ta initiativ till ett sammanhållet förändringsarbete gällande förutsättningarna för och styrningen av lärosätena. En grundläggande och styrande utgångspunkt i detta arbete behöver vara akademisk frihet och institutionell autonomi.

Lärosätena är särskilt skyddsvärda

Genom att skydda organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i samhället. Inte minst skyddas vitala funktioner som främjar och utvecklar demokratin och rättsstaten. Exempel på organisationer som på olika sätt skyddas från politisk styrning är domstolarna,

public service, Riksbanken och Riksrevisionen. Dessa organisationer skyddas bland annat genom lagstiftning, genom sin organisationsform och utifrån de styrmekanismer som används.

Det behöver skapas och upprätthållas ett skydd och en armslängds avstånd mellan regeringsmakten och lärosäten med tydliga skiljelinjer som inte får överträdas. Lärosäten måste vara säkrade från olämplig politisk styrning. Att utgå från en historiskt förankrad samsyn och en delad värdegemenskap räcker inte längre. Den akademiska friheten och lärosätenas autonomi har minskat i Europa och i övriga världen. EU har i allt tydligare ordalag lyft fram vikten av att den akademiska friheten tillvaratas och skyddas. Inte minst pekar EU på vikten av att den akademiska friheten bygger på en institutionell autonomi för lärosätena. Samtidigt visar flera internationella jämförelser att de svenska lärosätena har en låg nivå av autonomi för sina lärosäten i jämförelse med andra länder i Europa.

Regeringen konstaterar i forskningspropositionen från 2020 att i ”många länder är demokratin och det öppna samhället på reträtt och universitets och högskolors roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället är hotad, liksom möjligheten att fritt utforma forskning och utbildning. Även om sådana hot kan tyckas avlägsna i Sverige, finns det anledning att uppmärksamma frågorna även här.”⁸⁰ Regeringen behöver ta denna, sin egen, varning på största allvar och omsätta ord till handling. I tidigare kapitel finns åtskilliga exempel på att det enskilt största hotet mot den akademiska friheten och lärosätenas autonomi är den ökade politiska styrningen. Det är därför i lärosätenas förhållande till staten och den politiska styrningen som de viktigaste insatserna finns att göra.

I följande avsnitt presenteras ett antal konkreta åtgärder som framför allt regering och riksdag kan vidta för att tydliggöra och förstärka den akademiska friheten och den institutionella autonomi för landets lärosäten.

Skydd i grundlag och högskolelag

Den akademiska friheten har historiskt och traditionellt setts som något av en självklarhet i Sverige. Men den akademiska friheten har minskat och den politiska styrningen har ökat i både Sverige, i de övriga nordiska länderna och i övriga Europa. Behovet av skydd i framför allt grundlagen har lyfts fram av EU

⁸⁰ Prop. 2020/21:60, s. 22.

som en viktig åtgärd för sina medlemsländer. Den akademiska friheten i Sverige behöver i ökad utsträckning definieras och garanteras genom grundlag, lag och förordningar. Lärosätenas självbestämmande samt studenters, lärares och forskares akademiska frihet bygger ytterst på lagen.

Förslag

Det bör framgå i grundlagen att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas. Hur den akademiska friheten närmare ska definieras och skyddas behöver beskrivas i högskolelagen. Skyddet av forskningens frihet ska kvarstå, därutöver behöver det också framgå att den högre utbildningen ska vara skyddad samt att lärosätenas institutionella autonomi skrivs fram och tydliggörs i högskolelagen.

Det bör övervägas om det i högskolelagen ska framgå att lärosätet ska uppmuntra anställda att delta i samhällsdebatten, för att sprida kunskap, hålla emot förenklingar och faktaresistens samt stärka demokratin.

Det bör genomföras förändringar av examensordningen som försvårar förändringar från regeringen, men som också minskar detaljgraden av uppräknade mål och säkerställa lärosätenas inflytande över upplägg och genomförande av den högre utbildningen. Examensordningen ska vara övergripande, kortfattad och koncentrerad till det väsentliga.

Grundlagen

Sverige fick en reviderad grundlag 1974. Den präglades till betydande del av den då förhärskande juridiska realismen och byggde inte på att tydliggöra en maktindelning. I stället utgick grundlagen snarare från idén om en stark och sammanhållen stat.⁸¹ Sverige har därav en relativt mjuk maktindelning och en stark koppling mellan regering, riksdag och statsapparat. En tydligare maktindelning och starkare betoning av konstitutionell kontroll av statsmakten har tagit form i många andra länder, inte minst i länder som har upplevt perioder av auktoritärt eller despotiskt styre. I Sverige har domstolarnas särställning stärkts sedan 1974 och allt tydligare skiljts från den politiska och statliga styrningen. Andra

81 Holmén 2022.

exempel är att bolagen för public service omvandlades till stiftelser 1993 och att den tidigare statskyrkan skildes från staten 2000.

I den svenska grundlagen (regeringsformen) framgår att "Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag" (2 kap 18 §), vilket gäller från den 1 januari 2011. Detta tillägg i grundlagen började med att regeringen tillsatte en parlamentariskt grundlagsutredning 2004. Denna grundlagsutredning överlämnades till regeringen i december 2008.⁸² 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." (s. 458).

Denna utredning menade att forskningens frihet består av två delar; den individuella akademiska friheten och den institutionella autonomi. Med institutionell autonomi avsågs universitetens och högskolornas självständighet och 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 autonomi behöver anpassas för att möta aktuella förhållanden samt att dessa principer också borde bli återbekräftande och garanterade i lag, företrädesvis i grundlag.⁸³

I den efterföljande proposition *En reformerad grundlag*⁸⁴ angav regeringen



Regeringen menade att forskning som enbart tar fram önskvärda resultat strider mot forskningens grundidé och är därmed främmande för ett öppet demokratiskt samhälle.

som skäl till beslutet att forskningens frihet "är av stor betydelse 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 därefter i enlighet med propositionens förslag. Propositionen närmade sig dock inte frågan om lärosätenas institutionella autonomi.

⁸² *SOU 2008:125.*

⁸³ *Academic freedom and university autonomy. Rekommendation 1762 (2006).*

⁸⁴ *Prop. 2009/10:80.*

Regeringen har tidigare lyft fram att den akademiska friheten bör skrivas in i grundlagen. I den forskningspolitiska propositionen från 2020 ställde sig regeringen positiv till en sådan bestämmelse och 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. Grundlagsändringar tar dock lång tid att genomföra.”⁸⁵ Trots att regeringen sedan dess har tillsatts två grundlagsutredningar har frågan om akademisk frihet inte lyfts fram i deras direktiv.

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 gav skydd för forskning, elva länder hade ett utpekad skydd för undervisning och åtta länder gav skydd för autonomi till sina lärosäten. Några länder gav ett konstitutionellt 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.

Ett tillägg i den svenska grundlagen kan framför allt erbjuda ett skydd för mer grundläggande och systemkritiska hot mot den akademiska friheten. Ett grundlagsskydd kommer sannolikt behöva tas i bruk mycket sällan. En tydligt definierad grundlag för den akademiska friheten kan framför allt fungera som en inspirationskälla och ledstjärna som genom sin närvaro höjer medvetenheten och skärper uppmärksamheten. Ett tillägg i regeringsformen om akademisk frihet skulle även göra att Sverige svarar upp mot beslut och rekommendationer från EU och därmed stärker sitt internationella renommé.

Det är självklart viktigt att regering och riksdag respekterar den gällande grundlagen och att den inte endast blir ett skyltfönster för vackra politiska manifest. Sedan forskningens frihet skrevs in i den svenska grundlagen 2011 har dock statens styrning av forskningen ökat. Framför allt har regeringen i ökad utsträckning pekat ut områden och strategiska satsningar som forskningsråden ska ge medel till. Detta har negativt påverkat forskares faktiska möjlighet att välja inriktning på sin forskning. Att forskningens frihet skyddas i grundlagen behöver få tydligt genomslag på hur regeringen väljer att utforma forskningspolitiken.

85 Prop. 2020/21:60, s. 129.

Det krävs både engagemang från regeringen och tid för att få till stånd en ändring av grundlagen. Regeringen behöver därmed så snart som möjligt ta initiativ till en ny grundlagsutredning som särskilt ska utreda hur den akademiska friheten kan bli en del av den svenska grundlagen. Skyddet av forskningens frihet bör stå kvar, därutöver behöver det också framgå att den högre utbildningen och lärosätenas institutionella autonomi ska skyddas enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Högskolelagen

I Sverige har det sedan 1977 funnits en sammanhållen högskolelag för alla statliga lärosäten. Högskolelagen genomgick en större reformering 1993 (1992:1434). Kopplad till högskolelagen finns högskoleförordningen (1993:100). I högskoleförordningen beskrivs närmare vilka bestämmelser som gäller för de statliga universiteten och högskolorna. Lag om tillstånd att utfärda vissa examina (1993:792), även kallad för examensordningen, är en bilaga till högskoleförordningen. Vid ändringar i högskolelagen behöver riksdagen alltid fatta beslut, medan förordningen kan ändras av regeringen. De flesta statliga förvaltningsmyndigheter har inte någon särskild lag kopplad till sina uppdrag. De styrs i stället genom särskilda direktiv, regeringsuppdrag och förordningar.

I högskolelagen från 1977 fanns forskningens frihet inskriven, men formuleringen ändrades något 1993. Sedan 2021 anges det i högskolelagen att den akademiska friheten ska främjas och värnas. I propositionen som låg till grund för denna ändring skrev regeringen att det fria och oberoende sökandet efter ny kunskap vid lärosätena var en förutsättning för samhällets tillgång till faktabaserad kunskap och att den akademiska friheten understödjer och utvecklar samhällets arbete med öppenhet, demokrati och grundläggande mänskliga rättigheter.⁸⁶

Denna lag pekar ut lärosätenas ansvar, men definierade inte hur staten kan främja och skydda den akademiska friheten. Den institutionella autonomi exkluderades därmed från principen om akademisk frihet i högskolelagen. I propositionen ansåg inte heller regeringen att den generella principbestämmelsen behövde kompletteras med någon specifik regel för utbildningens frihet, på samma sätt som för forskningens frihet.

⁸⁶ prop. 2020/21:60.

I den text där regeringen beskrev bakgrund och skäl till att akademisk frihet skulle skrivas in i högskolelagen refererade regeringen till både EU-domstolen (dom mot Ungern⁸⁷) och Europarådets rekommendation från 2006, som presenterats tidigare. I propositionen skriver regeringen att ”av denna rekommendation framgår att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension” (s. 126). Som beskrevs i kapitel 2 undertecknade den svenska ministern Romkommunikén för samarbetet inom European Higher Education Area (EHEA) ett halvår innan den aktuella propositionen. I denna kommuniké finns en lista över EHEA grundläggande värden för högre utbildning vilket bland annat omfattar institutionell autonomi för lärosätena. Ett par månader senare skrev den svenska ministern även under ett liknande åtagande kopplat till EU:s forskningssamarbete i Bonn.deklarationen.

Trots att lärosätenas självbestämmande och autonomi därmed särskilt understrukits och lyfts fram både i den egna propositionen, i Rom- och Bonnkommunikéerna samt i EU-domen mot Ungern valde regeringen att helt bortse från detta och i stället endast koppla den akademiska friheten till lärosätenas interna verksamhet. Relationen till statsmakten berördes således inte alls när den akademiska friheten skrevs in i högskolelagen. Detta agerande är på många sätt anmärkningsvärt.

Public service är en inrättning och organisation som är särskilt skyddsvärd och omgärdas av olika former av särreglering. För att tydliggöra förhållandet mellan denna organisation och regeringen lämnade en parlamentarisk public service-kommitté förslag för att upprätthålla och värna dess oberoende.

⁸⁸ Ett av förslagen var att skapa en ny lag för public service. I detta lagförslag finns följande formulering: ”Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och ska bedrivas självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället”.



Bonnkommunikéerna samt i EU-domen mot Ungern valde regeringen att helt bortse från detta och i stället endast koppla den akademiska friheten till lärosätenas interna verksamhet. Relationen till statsmakten berördes således inte alls när den akademiska friheten skrevs in i högskolelagen.

87 C-66/18 (HU).

88 SOU 2024:34.

Detta förslag utgår från en formulering som redan tillämpas i avtal mellan regeringen och public service-bolagen. Denna formulering används även återkommande av regeringen när verksamheten och uppdraget för public service presenteras. Det fanns inget motstånd till detta lagförslag från de politiska partierna inom den parlamentariska kommittén.

Regering och riksdag bör införa samma eller en liknande formulering i högskolelagen och komplettera den skrivning om akademisk frihet som redan finns. Detta skulle tydligt signalera att relationen mellan staten och lärosätena ska präglas av oberoende och självbestämmande. Ett sådant tillägg bör göras oavsett om lärosätena är förvaltningsmyndigheter eller blir en ny organisationsform. Det kan här även lyftas fram att de norska statliga lärosätena är myndigheter. Enligt den norska lagen för universitet och högskolor kan inte lärosätena ges order eller

instruktioner av regeringen, eller extern part, om undervisningens och forskningens innehåll eller dess spridning.

Att regeringen begränsar sin egen makt och sitt inflytande i förhållande till förvaltningsmyndigheter är inget konstigt eller avvikande i svensk lagstiftning. Det tydligaste exemplet när regeringen reglerar sitt inflytande och maktutövande finns i relation till domstolarna. Domstolarna skyddas

både i grundlagen och i annan lag i förhållande till staten, men detta förekommer också i förhållande till andra myndigheter och samhällsinrättningar. Även i de nordiska grannländerna är detta vanligt förekommande.

Aktiv i samhällsdebatten

I tidigare kapitel har vi sett att verksamheten vid lärosätena utgör en viktig grund för samhällsdebatten och för demokratin. Lärosätenas grunduppdrag är att skapa och sprida kunskap. Denna kunskap blir till faktabaserade underlag för diskussioner i vårt samhälle och för politiska beslut. Diskussionsklimatet har hårdnat i vårt samhälle och samhällsdebatten drivs alltmer på av åsikter genererade och spridda i filterbubblor på sociala medier. Kunskap och fakta är viktigare än någonsin och de håller emot en förenklad samhällsdebatt och populism.



Att regeringen begränsar sin egen makt och sitt inflytande i förhållande till förvaltningsmyndigheter är inget konstigt eller avvikande i svensk lagstiftning. Det tydligaste exemplet när regeringen reglerar sitt inflytande och maktutövande finns i relation till domstolarna.

I Danmark och Norge anges i lagen att lärosätenas personal bör vara aktiva i samhällsdebatten. Det kan övervägas om inte ett sådant uppdrag även bör skrivas in i den svenska högskolelagen. Samtidigt går det att argumentera emot en sådan ordning då detta skulle leda till en ökad styrning i lagen av lärosätenas uppdrag. Men en sådan formulering i lagen skulle dock inte negativt påverka den akademiska friheten.

Examensordningen

I högskolelagen definieras 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. För de generella examina är målen och beskrivningarna relativt övergripande, men för yrkesexamina är det betydligt mer omfattande.

Regeringen har möjlighet att göra ändringar i denna förordning utan att gå till riksdagen. Detta utgör en möjlighet att styra hur utbildningarna ska läggas upp och vad de ska innehålla och kan utgöra ett påtagligt hot mot lärosätenas självbestämmande och utbildningens frihet. Under de senaste åren har lärarutbildningarna, vårdutbildningarna och socionomutbildningen varit föremål för ändringar och tillägg. Samtidigt behöver det finnas en nationell ordning som garanterar en jämförbarhet och möjliggör för studenter att byta studieort och lärosäte.

Det behöver genomföras ändringar i lag och förordning så att förändringar i examensordningen inte ensidigt kan genomföras av regeringen på samma relativt enkla sätt som idag och därmed säkerställa lärosätenas inflytande över upplägg och genomförande av den högre utbildningen. Den betydande detaljgraden av uppräknade mål i examensordningen behöver också kraftfullt minska. Utgångspunkten ska vara att examensordningen är övergripande, kortfattad och koncentrerad till det väsentliga.

En anpassad organisationsform

Svenska universitet och högskolor behöver en organisationsform som är anpassad till lärosätenas speciella uppdrag och verksamhet. Nuvarande organi-

sationsform som förvaltningsmyndighet är inte anpassad för detta och innebär också en mycket nära koppling till staten. För att lärosäten ska kunna genomföra sitt uppdrag effektivt behöver universitet och högskolor få egen rättskapacitet. Detta skulle förstärka internationella samarbeten, öka och förbättra samverkan med företag och omgivande aktörer samt skapa nya förutsättningar för gemensamma utbildningar och forskningsprojekt mellan både svenska och internationella lärosäten.

I den forsknings- och innovationspolitiska propositionen anger regeringen att det ska tillsättas en utredning för att analysera ändamålsenligheten i dagens myndighetsform för statliga universitet och högskolor.⁸⁹ Detta är en mycket välbehövlig utredning. Denna utredning behöver utgå från lärosätenas särart och ha som mål att både uppnå en tydliggjord självständighet i förhållande till staten och en ökad akademisk frihet för lärare och forskare.

Förslag

Universiteten och högskolorna behöver få en ny och anpassad organisationsform med egen rättskapacitet. En sådan organisationsform tydliggör lärosätenas självständighet i förhållande till staten, men förbättrar även universitetens och högskolornas möjlighet att samarbeta med varandra och med företag och organisationer i det omgivande samhället. Vid ombildandet till en ny organisationsform behöver lärosätenas särart som akademi vara i centrum och utformas så att den akademiska friheten för lärare och forskare säkerställs.

I Sverige är de statliga lärosätena förvaltningsmyndigheter vilket innebär att universiteten och högskolorna är en del av statens rättssubjekt. Förvaltningsmyndigheter är statens förlängda armar ut i samhället och har en lydndsrelation i förhållande till regeringen. En förvaltningsmyndighet är ansvarig för att genomföra regeringens politik, målsättningar och program. Den absoluta merparten av förvaltningsmyndigheter är tillskapade av staten för att verkställa specifika uppdrag inom angivna områden eller branscher. Lärosätena har dock en helt annan historia, bakgrund och uppdrag.

⁸⁹ Prop. 2024/25:60.

Regeringen och riksdagen i Sverige har under en längre tid skapat en mängd särlösningar och särregleringar för lärosätena för att de ändå hjälpligt ska klara av sina åtaganden och uppdrag. Framför allt har dessa särlösningar varit kopplade till uppdraget att samverka med det omgivande samhället och få en fungerande utväxling av forskning till samhällsnytta och innovation. Exempel på sådana specialkonstruktioner är teknikbrostiftelser, holdingbolag och innovationskontor. Dessa åtgärder har dock inte löst själva grundproblemet och de riskerar också att isolera samverkansuppgiften vid lärosätet då dessa insatser inte blir naturliga och integrerade delar av utbildningen och forskningen.

I EUA:s rapport om graden av autonomi för lärosätena i Europa framgår att förmågan att ingå avtal och skapa oberoende juridiska personer har strategisk betydelse för lärosätena. Denna förmåga gör det möjligt för universitet och högskolor att i ökad utsträckning kunna överföra och inhämta kunskap och engagera sig i externa aktiviteter och internationella samarbeten. EUA menar att denna förmåga gör lärosätena både mer motståndskraftiga och innovativa och utöka deras räckvidd ut i samhället. Sverige lyfts fram i studien som ett udda särfall där lärosätena behöver regeringens och riksdagens tillstånd att skriva kontrakt och ingå i andra juridiska konstellationer.

En anpassad organisationsform

Det har under en längre tid diskuterats behovet av en ny och anpassad organisationsform för de statliga lärosätena i Sverige. En utredning som utvärderade reformen från 1993 konstaterade att lärosätena skilde sig från andra myndigheter och borde få en egen offentlighetsform.⁹⁰ Detta ställde sig dock regeringen avvisande till.⁹¹ Ett knappt decennium senare tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att ge förslag som ökade lärosätenas autonomi. I utredningen Självständiga lärosäten föreslogs att lärosätena borde omvandlas till ny form av offentlighetsform med egen rättskapacitet.⁹² I den efterföljande remissrundan ställde sig flera lärosäten tveksamma till den nya organisationsformen och regeringen valde att inte gå vidare med förslaget.

Lärosätenas organisationsform har även varit föremål för både utredningar, diskussioner och politiska beslut i våra nordiska grannländer, men har fått olika utfall. Varför accepterades en ny organisationsform i Finland och Dan-

⁹⁰ SOU 1996:21.

⁹¹ Prop. 1996/97:141.

⁹² SOU 2008:104.

mark medan den stötte på patrull i Sverige och Norge? I Finland gick flera centrala lärosätesrepresentanter (rektorer) tydligt i bräschen för ändringen av organisationsformen. Förändringen drevs därmed på från både lärosätena och ansvarigt departement. I Danmark fanns en politisk trötthet på de danska universitetens upplevda isolering och gammalmodiga sätt att styra sin verksamhet. Det hade funnits både positiva och negativa röster inom akademien till en ny organisationsform, men i Danmark finns en annan politisk tradition där regering och ansvarig minister mer sällan låter sig hindras av att universiteten är kritiska till en förändring.

I Norge finns en konstruktion som påminner om den vi har i Sverige, men där lärosätena har ett tydligare och starkare självbestämmande. De norska lärosätena är myndigheter men med särskilda befogenheter. Detta är tydligt definierat och lyfts fram som en viktig och självklar utgångspunkt av både lärosätena och regeringen.

Som vi sett i tidigare kapitel har de bakomliggande politiska motiven i Danmark och Finland till att ge universiteten en annan organisationsform i relativt liten utsträckning handlat om att öka den akademiska friheten för de enskilda studenterna, lärarna och forskarna. I stället har det handlat om att stärka lärosätena i den internationella konkurrensen, öka och förenkla samarbetet med omgivande samhälle och stärka den nationella ekonomiska utvecklingen. Vid förändringarna av organisationsformen har det politiska målet därmed framför allt varit att koncentrera resurser, förbättra konkurrensdynamiken och byta från traditionell modell baserad på kollegial styrning till ett mer professionellt och linjeorienterat styre.

I den nordiska jämförelsen är det svårt att se att den politiska styrningen har minskat bara för att ett land har förändrat organisationsformen för sina

lärosäten. I Danmark har både styrningen och uppföljningen ökat sedan de blev självständiga organisationer. I Finland har handlingsutrymmet ökat för universiteten men samtidigt har både den politiska styrning och uppföljning legat på en fortsatt hög nivå. Framför allt Danmark visar att



I den nordiska jämförelsen är det svårt att se att den politiska styrningen har minskat bara för att ett land har förändrat organisationsformen för sina lärosäten.

en ny organisationsform inte nödvändigtvis är en garant för ökad akademisk frihet och reell institutionell autonomi. Det ökade handlingsutrymme

som en ny organisationsform med egen rättskapacitet har inneburit för Danmark och Finland ska samtidigt inte underskattas. Det är troligt att en betydande del av både Danmarks och Finlands ökade forskningsproduktion, internationella synlighet, stärkta konkurrenskraft och skjuts upp på rankinglistorna är kopplad till att lärosätena fått en ny organisationsform och rätten att skiva avtal.

Omvandlingen till ny form

De svenska lärosätena kommer även framöver att vara starkt beroende av regering, riksdag och offentliga medel. En lämplig organisationsform för de svenska lärosätena bör därför i första hand sökas inom ramen som offentlig-rättslig organisationsform och inte som stiftelser eller aktiebolag. Stiftelseformen för statligt finansierade lärosäten är relativt ovanligt, men det förekommer både i Sverige och i Finland. Att skapa stiftelser är dyrt och skulle troligen i praktiken innebära att endast ett litet fåtal lärosäten skulle kunna vara aktuella för en sådan omvandling i Sverige. Lärosäten som är stiftelser bedriver sin verksamhet genom bolagsform, oftast aktiebolag, och denna form riskerar även att hämma lärosätenas särart, inte minst möjligheten till kollegialt inflytande.

Det förekommer i svensk debatt en oro att en omvandling skulle bli komplicerad. Men i både Danmark och Finland genomfördes omvandlingen till en ny organisationsform utan några egentliga problem eller störmoment för verksamheten. Förändringen innebar framför allt att det blev avsevärt enklare för lärosätena att ingå avtal och starta samarbeten med företag, externa organisationer och andra universitet och högskolor. Oron att en ändrad status för personalen skulle leda till negativa följdverkningar tycktes inte heller ha inträffat. I både Finland och Danmark sammanföll den organisatoriska förändringen med försvagningar av det reglerade kollegiala inflytandet. En ny organisationsform för de svenska lärosätena behöver dock inte innebära detta.

En ny och anpassad organisationsform för de svenska lärosätena behöver både utgå från lärosätenas särart, understödja den institutionella autonomi och ge utrymme för den akademiska friheten för studenter, lärare och forskare. Att lärosätena särskiljs från andra offentligt finansierade organisationer, får ett mer reglerat förhållande till staten och erhåller rätten att skriva avtal behöver inte innebära att det kollegiala inflytandet minskar. En anpassad organisationsform kan tvärt om innebära en tydliggjord och ökat kollegialt inflytande.

Sverige bör kunna hitta en modell som både innebär en självständig organisationsform och en fungerande kollegial kultur grundad i akademins styrka och särart. Samtidigt behöver det finnas ett utrymme för handlingskraftiga ledningar med tydliga styrlinjer som kan fatta svåra och övergripande beslut. Att hitta en fungerande balans är självklart en utmaning. Men att hitta denna balans bör vara ett ansvar för lärosätena själva, snarare än genom detaljerad reglering i lag och förordning.

Styrelsernas sammansättning och uppgift

Styrelserna utgör lärosätenas högsta beslutande organ. Lärosätenas styrelser i Sverige har genomgått flera förändringar de senaste 50 åren. 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. Hur dessa styrelser utformas, vilket uppdrag och mandat de ges och hur ledamöter utses är av central betydelse för lärosätenas självbestämmande oavsett organisationsform.

Förslag

För att stödja och understryka lärosätenas särart och självbestämmande bör inte lärosätenas styrelser ha en majoritet av externa ledamöter, om inte en styrelse själv så önskar. Ordförande i styrelsen bör utses av styrelsen själv, utan inblandning av regeringen eller extern part. Vilka personer som ska ingå som externa ledamöter är av stor strategisk betydelse och urvalet bör ges ökad vikt och genomföras i större öppenhet.

Av de 30 berörda länderna i EUA:s studie om lärosätenas autonomi utgör de externa styrelsemedlemmar en majoritet i hälften av länderna. I några länder saknas externa ledamöter helt. EUA:s studie identifieras även två huvudtyper av övergripande modeller - dubbla eller enhetliga. Den dubbla modellen består av en mindre verkställande styrelse samt ett större organ av senatstyp. Organisationer av senatstypen, som kallas för olika saker i olika länder, utgörs ofta av ett bredare organ med framför allt representanter från lärosätet. Inom Europa finns

det ungefär lika många länder som har dubbla som enhetliga system.⁹³ Sverige har ett enhetligt system medan Finland har ett dubbelt.

I Sverige fick lärosätenas styrelser företrädare för allmänintressen utsedda av regeringen genom 1977 års reform. För att skapa utrymme för dessa ledamöter förlorade dekanerna sina tidigare givna platser i universitetens styrelser. En tredjedel av ledamöterna skulle vara externa (företrädare för allmänintresset), en tredjedel utgjordes av lärarrepresentanter och en tredjedel av studentrepresentanter. Rektor var den självklara ordföranden. Ordningen från 1977 innebar också att rektor blev myndighetschef efter beslut av regeringen.

Genom reformen 1993 fick styrelserna vid de svenska statliga lärosätena en starkare ställning med uppdrag att ha insyn i lärosätets alla angelägenheter, svara för att de fullgjordes och ansvara för den långsiktiga planeringen. Regeringen utsåg majoriteten av ledamöterna men rektorerna var fortsatt ordförande för styrelserna. Från 1997 ändrades dock detta och regeringen kom att utse en extern person som ordförande.⁹⁴ Enligt högskolelagen skulle regeringen utse sju ledamöter, tre utsågs som lärarrepresentanter av lärosätet självt och tre studentrepresentanter utsågs av studenterna. Från 2007 ändrades dessa regler vilket resulterade i att ordföranden inte behövde vara extern utan kunde utgöras av rektor, att regeringen inte behövde utse majoriteten av ledamöterna, styrelserna skulle ge förslag på externa ledamöter och regeringen skulle därefter fatta det formella beslutet.⁹⁵

Det uppstod dock snart en diskussion om det verkligen var lämpligt att universitetens och högskolornas styrelser föreslog vilka nya ledamöter och ordförande som regeringen skulle utse. I stället infördes en ordning där en nomineringsgrupp skulle föreslå de externa ledamöterna och en ordförande. Nomineringsgruppen bestod av en person som föreslogs av lärosätet och 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.⁹⁶ Ett par år senare justerades lagen så att lärare och studenter inte

93 *EUA 2023.*

94 *Prop. 1996/97:141.*

95 *Prop. 2006/07:43.*

96 *Prop. 2011/12:133.*

längre skulle ses som representanter för sina grupperingar i styrelsen utan som ordinarie ledamöter. Det angavs även att det inte längre behövde vara landshövdingen som ingick i nomineringsgruppen.⁹⁷

De mer övergripande förändringstrenderna i Sverige överensstämmer på många sätt med utvecklingen i de nordiska länderna. Förändringarna har inneburit att styrelsernas mandat har blivit allt större och de externa ledamöterna blivit fler. Även rektorns roll och inflytande i styrelsen har minskat i alla nordiska länder. Utseendet av ledamöter som representerar studenterna och lärarna är påfallande likt mellan de nordiska länderna. Studenterna ses som en naturlig och viktig del av styrelserna. Det är värt att notera att Norge har en ordning som påminner om den Sverige hade mellan 2007 och 2012 och som ändrades då den bedömdes som olämplig.

Det har av de tidigare kapitlen framgått att de externa ledamöterna inte är i majoritet i Finland och Norge, medan de externa ledamöterna är i majoritet i Sverige och Danmark. I Finland är det styrelsen själv som utser en ordförande bland de externa ledamöterna, vilket inte kräver något godkännande från regeringen. I både Danmark och Norge ska ordförande, som utses bland de externa ledamöterna, godkännas av regeringen. I Sverige är det regeringen som utser en extern ordförande på förslag från en extern nomineringsgrupp.

Ökat inflytande över utseende och beslut

Styrelserna vid de svenska statliga lärosätena bör inte ha en majoritet av externa ledamöter, om inte styrelsen så själv beslutar. Skälet till en sådan ändring är inte att de externa ledamöterna per automatik är dåliga för lärosätena, utan för att tydligt markera lärosätenas faktiska autonomi i förhållande till statsmakten. Staten ska inte kunna utnämna en majoritet av ledamöter och därmed kunna styra ett lärosäte. Även denna åtgärd är, på ett liknande sätt som tilläggen i grundlagen om akademisk frihet, framför allt en skyddsmekanism som ska understödja lärosätenas självbestämmande i förhållande till staten. I praktiken kommer troligen en stor del av lärosätena att fortsätta ha en majoritet av externa ledamöter, så länge som det bedöms som kvalitetsdrivande och inte negativt inverka på autonomi.

⁹⁷ Prop. 2015/16:131.

I samtliga nordiska länder finns ett mer öppet och noggrant urvalsförfarande av externa ledamöter än vad som finns i Sverige. I Finland är det universitetskollegiet (senat) som både utser och beslutar om vilka externa ledamöter som ska ingå. I Norge föreslår styrelsen vilka nya externa ledamöter som ska ingå efter ett noggrant urvalsförfarande. I Danmark finns en ordning med två olika organ, ett som vaskar fram kandidater och ett som beslutar. Det nominerande organet består av upp till 10 personer, både från lärosätet och externa parter. Även i Sverige bör ett nomineringsförfarande, av externa ledamöter och ordförande för styrelserna, införas som är mer transparent och som involverar fler personer.

Att utse rektor

Rektor har en mycket central roll inom ett lärosäte. Rektor är myndighetschef och fungerar i praktiken som en verkställande direktör. Men rektor är samtidigt primus inter pares (den främste bland likar) och representerar akademien både internt och externt. Uppdraget som rektor har under de senaste decennierna blivit alltmer komplext och krävande, inte minst för att rektors makt och ansvarsområde har utökats. Ett lärosätes möjlighet att bestämma urvalet, villkoren och anställningen av rektorn är en viktig aspekterna av den institutionella autonomi.

Förslag

Det bör vara varje enskild styrelse vid universitet och högskolor som själv rekryterar och beslutar om anställning av rektor.

Uppdraget att vara rektor har blivit allt viktigare och alltmer omfattande. Förväntningarna är höga både från politiken, externa parter och från alla de som är verksamma inom lärosätena. En rektor representerar hela lärosätet och skapar och upprätthåller kontakt med externa parter. Samtidigt är rektor en kollega såväl som en ceremonimästare. Uppdraget som rektor kommer med krav och förväntningar från politiken att åstadkomma strategiska satsningar i linje med

förd politik. Samtidigt har rektor, och den centrala ledningen, en viktig roll i att upprätthålla bredden och artrikedomen inom både utbildningen och forskningen. Dessa två förväntningar krockar inte sällan med varandra.

I både Finland och Norge är det styrelsen som beslutar om anställning av rektor. Det bör särskilt noteras att regeringen i Norge inte fattar något beslut i denna fråga trots att lärosätena är myndigheter. I Danmark krävs ett formellt godkännande av ansvarig minister. Även i Sverige är det regeringen som fattar det formella beslutet, utifrån ett förslag från styrelsen.

Stärkt rätt att utse rektor

2020 års grundlagskommitté i Sverige var en parlamentariskt sammansatt kommitté som hade i uppdrag att bland annat utreda och lämna förslag kopplade till behovet av att ytterligare stärka domstolarnas och domarnas oberoende. Den parlamentariska kommittén lämnade sitt slutbetänkande i mars 2023.⁹⁸ Samtliga åtta riksdagspartier står bakom förslagen som framfördes. Ändringar av grundlag kräver att riksdagen fattar två likadana beslut och att det hålls ett riksdagsval mellan de två besluten. De aktuella ändringarna kommer därmed inte att bli verksamma för än under nästa mandatperiod.

Betänkandet föreslår att den myndighet som ansvarar för den centrala domstolsadministrationen ges en mer självständig ställning i förhållande till regeringen är vad Domstolsverket har idag. Domstolsverket ska omvandlas till en ny myndighet och ges namnet Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsen bör enligt förslaget även fortsättningsvis vara en förvaltningsmyndighet under regeringen, men möjligheterna för regeringen att styra verksamheten begränsas betydligt.

Bland annat genom att myndigheten leds av en styrelse som själv utser myndighetens chef utan inblandning eller beslut från regeringen.

Kommittén föreslår också förändringar kring utnämning av domare, med syfte att stärka domstolarnas oberoende. I rådande ordning föreslår Domar-



Domstolsstyrelsen bör enligt förslaget även fortsättningsvis vara en förvaltningsmyndighet under regeringen, men möjligheterna för regeringen att styra verksamheten begränsas betydligt.

⁹⁸ SOU 2023:12.

nämnden till regeringen vilka domare som ska utses varefter regeringen fattar beslut. Historiskt sett har regeringen i princip alltid följt Domarnämndens rekommendationer och det har aldrig hänt att regeringen utnämnt någon som inte har sökt en tjänst. Men grundlagskommittén konstaterar att gamla traditioner och praxis inte räcker som skydd. Kommittén föreslår därför en ny bestämmelse i regeringsformen som tydliggör regleringen om utseendet av domare. Enligt förslaget ska regeringen endast kunna utnämna någon som har sökt och som Domarnämnden har föreslagit.

Runt om i vår omvärld finns allt fler exempel på hur politiker försöker inskränka domstolarnas oberoende. Dessa försök till förändring och hot mot den oberoende rättsstaten hänger ofta samman med hot som även är riktade mot lärosäten och inskränkningar i den akademiska friheten. Dessa hot är besläktade och bör bemötas på ett liknande sätt.

Oavsett om lärosätena fortsätter vara förvaltningsmyndigheter, som domstolarna, eller omvandlas till en ny organisationsform bör regeringens makt att utse rektorerna tydliggöras på ett liknande sätt som för domstolarna. Lärosätena bör få samma möjlighet som den föreslagna Domstolsstyrelsen att utse sin egen högsta chef och företrädare, alltså rektor. Skulle regering och riksdag inte genomföra en sådan förändring bör det åtminstone, som ett första steg, regleras så att regeringen endast kan utnämna någon som har sökt och som lärosätets styrelse har föreslagit.



Dessa försök till förändring och hot mot den oberoende rättsstaten hänger ofta samman med hot som även är riktade mot lärosäten och inskränkningar i den akademiska friheten. Dessa hot är besläktade och bör bemötas på ett liknande sätt.

Ett anpassat resurstilldelningssystem

Den faktiska och reella akademiska friheten och autonomi avgörs i hög grad av hur staten väljer att styra, fördela medel och följa upp. I praktiken handlar det framför allt om resursfördelningssystemet, men även hur regeringen väljer att fördela forskningsmedel genom forskningsråden. Lärosäten är i huvudsak offentligt finansierade och resursberoende organisationer som därmed är känsliga för ekonomiska förändringar och ekonomiska påtryckningar.

Förslag

Anslaget till lärosätena bör inte var uppdelat i en del som endast får användas inom utbildningen och ett annat som endast får användas inom forskningen. Utbildning, forskarutbildning och forskning hänger intimt ihop vilket utgör lärosätenas unika signum. Detta bör inte försvåras genom en budgetteknisk uppdelning.

Beroendet av externa bidrag ökar ständigt. Lärosätena behöver ett tillräckligt stort basanslag för att kunna göra egna strategiska vägval, skapa ansvarsfulla och attraktiva karriärväg för forskare och kunna upprätthålla en artrikedom inom forskningsfälten. Samtidigt behöver den allt större detaljstyrningen av forskningsrådets uppdrag upphöra och tillgången på fria och obundna medel öka.

Det bör utarbetas ett nationellt, sammanhållet och långsiktigt måldokument för utbildningen och forskningen. Detta måldokument kan ta sin utgångspunkt och sitt avstamp i en utvecklad forskningspolitisk proposition som även inkluderar den högre utbildningen.

Det bör skapas en samlad och återkommande process för lärosätesspecifika överenskommelser gällande satsningar, prioriteringar och mål och som upprättas mellan varje enskilt lärosäte och Utbildningsdepartementet. Denna överenskommelse får inte leda till ökad politisk styrning utan ha som mål att öka tilliten, minska detaljstyrning och kontrollen samt skapa långsiktiga förutsättningar.

Forskningen vid lärosätena är till stor del beroende av tidsbegränsade externa bidrag. För att denna finansieringsmodell ska fungera i praktiken behöver regeringen ha en förstående och generös inställning till ackumulerat myndighetskapital.

Lärosätena är och kommer att förbli offentligt finansierade organisationer. Merparten av pengarna till verksamheterna kommer från skattemedel och fördelas av staten. Även om de statliga lärosätena skulle omvandlas till en ny organisationsform skulle detta faktum kvarstå. Accepterar lärosätena pengarna från

staten 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. Att hitta en fungerande balans mellan regeringens önskan att styra och påverka och lärosätenas önskan att vara självständig och obunden är den stora utmaningen. Att hitta ett perfekt system utan skav och som tillfredsställer alla parter är inte möjligt, men det går att hitta mer eller mindre acceptabla kompromisser. Dessa kompromisser och spelregler behöver i sin tur tydliggöras för alla parter för att skapa effektiva, förutsägbara, pålitliga och kvalitetsdrivande styrsystem.

Utbildning och forskning hänger ihop. Att särskilja det statliga 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. Utöver ett samlat anslag behöver också de politiska målsättningarna, besluten och insatserna väga in både utbildningen och forskningen. Det finns sedan länge en politisk målsättning som utgår från att utbildning och forskning ska hänga ihop, men det tas ytterst få beslut som faktiskt går i den riktningen och stärker denna viktiga koppling. En bra början för att åstadkomma en bättre och tydligare koppling mellan utbildning och forskning, utöver att skapa ett samlat anslag, är att regeringen tydliggör denna i den forskningspolitiska propositionen. Den svenska forskningen har mått bra av de fyraåriga forskningspolitiska propositionerna som gett förutsägbara och stabila förutsättningar. Ett liknande förfarande med den högre utbildningen borde vara både eftersträvansvärt och möjligt. Utifrån en sådan utvecklad proposition skulle regeringen, efter dialog med lärosätena, kunna presentera ett sammanhållet måldokument som tydliggör de övergripande och långsiktiga målsättningarna och planerade insatser inom sektorn för både utbildningen och forskningen.



Utbildning och forskning hänger ihop. Att särskilja det statliga 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.

Beroendet av externa medel

Sverige är det land i Norden som är mest beroende av externa bidrag (60 procent). Strax därefter kommer Finland (55 procent), följt av Danmark (40 procent).

cent) och Norge (30 procent). Den politiska styrningen av forskningen har ökat i alla länder och tagit något olika uttryck. I Sverige och Finland använder sig regeringen allt tydligare av forskningsråd för att styra resurserna till utpekade områden. Att de svenska lärosätena har tillgång till en stor mängd externa finansiärer och externa pengar är i grunden positivt. Men när den externa finansieringen utgör huvuddelen av finansieringen till de svenska lärosätena uppstår allvarliga problem.

I en internationell jämförelse är de svenska lärosätena anmärkningsvärt beroende av externa bidrag. Den höga andelen externfinansiering påverkar lärosätenas möjligheter att göra egna strategiska val, kunna ta ett långsiktigt och



I en internationell jämförelse är de svenska lärosätena anmärkningsvärt beroende av externa bidrag. Den höga andelen externfinansiering påverkar lärosätenas möjligheter att göra egna strategiska val...

strategiskt arbetsgivaransvar, skapa attraktiva karriärvägar för yngre forskare, bedriva grundforskning samt upprätthålla en funktionell forskningsbredd. Allt större andel av basanslaget går till att samfinansiera externa projekt. Forskningens inriktning utformas även alltmer för att optimera chanserna att få externa bidrag. Den

externa forskningen finansierar i betydande, och ökande grad, samma områden och samma typ av forskning. Artrikedomen inom forskningen är under press i Sverige och i många andra länder.⁹⁹

De statliga medlen till de svenska forskningsråden har stadigt ökat samtidigt som styrningen av vad dessa pengar ska användas till också har ökat högst påtagligt. 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. Regeringen behöver därför både öka basanslagen till forskningen vid lärosätena och minska detaljstyrningen av forskningsråden.

Styrning och avtal

Styrningsgraden av utbildningar är generellt högre i övriga nordiska grannländerna än i Sverige. De svenska lärosätena har en jämförelsevis stor möjlighet och

⁹⁹ Bjare & Fredman 2024 och Bjare & Fredman 2025.

rätt att själva starta, styra, dimensionera och lägga ned utbildningar. Kopplingen till prestation och arbetsmarknadens önsknings och behov finns i alla nordiska länder och är särskilt tydlig i Danmark. Denna generella grad av självbestämmande inom utbildningen i Sverige ska värnas och bör ytterligare utvecklas.¹⁰⁰

I samtliga nordiska grannländer finns avtal eller överenskommelser som sluts vart tredje år i Danmark och vart fjärde i Norge och Finland. Dessa avtal/överenskommelser är kopplade till återkommande samtal mellan lärosätena och ansvarigt departement. I Norge är syftet med avtalen att framför allt lyfta fram profiler och tydliggöra arbetsfördelningen mellan olika lärosäten. I Danmark är dessa måldokument utan koppling till resurser, medan det i Finland finns prestationskontrakt som anger nivå av finansiering och antalet studenter. I Finland är kontrakten kopplade till den övergripande nationella strategin som har ett 10-års-perspektiv men som revideras vart fjärde år.

STRUT-utredningen menade att en grundläggande förutsättning för styrning är ”att dialogen mellan regering och lärosäten förstärks och blir mer kvalificerad. Dialogen är grundläggande för att långsiktigt utveckla ömsesidig förståelse där lärosätena kan tydliggöra sina roller och profiler på ett sätt som ger regeringen en bättre samlad bild av dessa och hur de förhåller sig till övergripande nationella mål och strategier. Med en kvalificerad dialog som grund kan mål, uppdrag och uppföljning i högre grad utformas utifrån olika lärosätens olika förutsättningar.”¹⁰¹ Denna typ av dialog skulle även kunna underlätta en större och bättre rollfördelning och samordning mellan lärosäten.

För att åstadkomma en ökad tillit, bättre långsiktiga planeringsförutsättningar och en minskad ryckighet i styrningen kan en ömsesidig överenskommelse utifrån en tydligt definierad process vara ett verktyg. För att förhandlingar ska kunna bära frukt och leda framåt krävs ömsesidig respekt och förståelse för varandras förutsättningar. Samtidigt kan överenskommelser leda till ökad styrning. Att ha dialoger och överenskommelser som betyder något och stärker lärosätenas särart och självbestämmande är svårt, egentligen omöjligt, att åstadkomma så länge lärosätena är förvaltningsmyndigheter och en del av regeringens rättssubjekt. Så länge som lärosätena är förvaltningsmyndigheter skulle framtagandet av överenskommelser i praktiken innebära att regeringen förhandlade med sig själv.

100 Förslag som kan leda till ytterligare utveckling inom den svenska högre utbildningen finns i rapporten *Styrningen av lärosätenas utbildningsutbud*, Amnéus & Fredman 2024.

101 *SOU 2019:6*, s. 133.

I väntan på att lärosätena blir en anpassade organisationsform kan dock regeringen tillskapa bra dialoger mellan lärosäten och Utbildningsdepartement. En lågt hängande frukt är att utveckla de årliga myndighetsdialoger som redan finns. Utvecklade myndighetsdialoger skulle då kunna fungera som ett första steg i att åstadkomma överenskommelser som skapar långsiktighet, stabilitet och kvalitetsdrivande insatser.

Myndighetskapitalet

Lärosäten befinner sig i en ekonomisk blandmodell med flera olika finansieringskällor där en betydande del av medlen utgörs av externa tidsbegränsade bidrag. Detta ger ett behov av kapital för att inte leda till skadliga fluktuationer för forskningsprojekt eller en destruktiv personalpolitik. I både Danmark och Finland får lärosätena bygga upp kapital utan begränsningar. I Norge finns en begränsning på 5 procent men en möjlighet att samla mer kapital om det finns skäl till det. I Sverige finns igen formell gräns men en påtagligt negativ inställning från regeringen.

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. Samtidigt kräver regeringen, vilket understöds och drivs på av de lagar som finns för förvaltningsmyndigheter, att det ska finnas trygga och stabila anställningar. Att kunna erbjuda stabila och bra anställningsvillkor och tillförlitliga system för tenura track är eftersträvansvärt för lärosätena och en viktig förutsättning för att kunna rekrytera och behålla duktiga lärare och forskare. Det rådande ekonomiskt systemet fungerar dock inte i praktiken utan någon form av stabiliserande kapital. Den svenska regeringen behöver omvärdera sin syn på myndighetskapital vid de statliga lärosätena.

Om och när de statliga lärosätena omvandlas till en ny organisationsform är skapandet av kapital en viktig fråga. När de finska lärosätena omvandlades till självstyrande organisationer agerade regeringen aktivt för att bygga upp ett kapital hos alla lärosätena. Kapital tillfördes och under de första åren matchade regeringen externa bidrag till kapitalet med samma summa. Detta kapital har skapat förutsättningar för lärosätena att kunna agera som attraktiva parter både i förhållande till företag och för internationella forskningssamarbeten. Den svenska regeringen bör agera på ett liknande sätt vid en förändring av organisationsformen.

Minskad kontroll och ökad tillit

Mängden uppföljningar och krav på åiterrapporteringar har ökat för lärosätena vilket lett till en växande byråkratisering. Lärosätena har fått allt fler och alltmer komplexa uppdrag inte minst kopplade till ett antal myndighetsgemensamma lagar. De flesta åiterrapporteringskraven kan var för sig verka rimliga, men blir sammantaget en arbetsbörda som i allt större utsträckning påverkar lärosätenas förmåga att utföra sina kärnuppgifter. Den byråkrati som uppstått påverkar negativt lärosätenas utrymme för självbestämmande och hämmar lärare och forskares handlingsfrihet.

Förslag

Det övergripande målet behöver vara att den växande byråkratiseringen minskar. I den strävan har både regeringen och lärosätena ett ansvar. Den byråkrati som framför allt har ökat är kopplat till nya eller utökade lagar. Inom dessa lagar bör det skapas anpassade undantag för universitet och högskolor som återspeglar lärosätenas särart. När regeringen inför nya lagar, uppdrag och krav behöver detta åtföljas av en adekvat höjning av anslaget.

För att inte den samlade mängden av uppdrag och krav ska skena i väg behöver regeringen ta ett tydligt och konsekvent samlat ansvar för de olika departementens beslut, och deras respektive myndigheters ambitioner och uppdrag, med målsättningen att minska den sammantagna styrningen och kontrollen av lärosätena.

Graden av tillit är kopplad till graden av frihet eller kontroll. Både regeringen och lärosätena behöver aktivt arbeta för att höja graden av dialog och tillit. Regeringen och lärosätena bör ta initiativ till att bygga upp fler mötesplatser mellan ansvariga politiska företrädare och lärosätena.

Den svenska statens direkta styrning av lärosätena minskade genom 1993 års reform. Statens roll förändrades från direkt styrning genom olika former av beslut till att granska, följa upp och utvärdera i efterhand. Priset för ökad frihet blev ökad kontroll och utvärdering. Antalet övergripande lagar, uppdrag, åiterrapporteringar och utvärderingar har stadigt ökat och blivit alltmer om-

fångsrika och komplexa. Alltmer kraft och resurser läggs vid lärosätena på att administrera alla de olika krav som ställs.

Den ökade kontrollen hänger samman med en tilltagande politisk styrning av högskolesektorn, genom ett successivt adderande av politiska målsättningar i högskoleförfattningarna (framför allt i högskolelagens första kapitel) eller höjda ambitioner inom redan befintliga uppdrag. Det är inte regleringsbrev



Samtidigt som de politiska och externa pålagorna ökar genom nya uppdrag riskerar höga ambitioner inom lärosätena att ytterligare öka det administrativa och byråkratiska trycket.

som primärt ökat den administrativa bördan, problemet handlar i stället framför allt om ökad lagstiftning kopplad till olika politiska målsättningar. Exempel på ny lagstiftning och nya uppdrag är systematiskt miljöledningsarbete, likavillkorsarbete, tillgänglighetsdirektiv, GDPR, risk- och konsekvensanalyser, systema-

tiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete och risk- och sårbarhetsanalyser.¹⁰²

En del av det administrativa och byråkratiska arbetet drabbar lärare och forskare, som i mindre utsträckning har möjlighet att utveckla sin egentliga verksamhet. Den ökade byråkratiseringen leder också till att den stödjande verksamheten i allt större omfattning behöver jobba med denna typ av arbetsuppgifter. Samtidigt som de politiska och externa pålagorna ökar genom nya uppdrag riskerar höga ambitioner inom lärosätena att ytterligare öka det administrativa och byråkratiska trycket. Sammantaget måste ledningarna lägga betydande kraft på dessa frågor, lärarna och forskarna hinner allt sämre med sina kärnuppdrag och den stödjande personalen jobbar allt mindre med att stödja kärnan och alltmer med administrativa åtaganden. Detta är på inget sätt ett unikt problem för Sverige, detta går att se i alla europeiska länder.

Minskad byråkratisering

En hög grad av styrning och kontroll är framför allt tydlig och synlig i Danmark. Även i Norge och Finland är kontrollen och de byråkratiska systemen

102 I två rapporter av Shirin Ahlbäck Öberg & Johan Boberg från SUHF beskrivs den ökade byråkratiseringen och hur den påverkar lärosätena. Ökad kontroll och ökad byråkratisering - En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor & Ökad kontroll och ökad byråkratisering - Interna effekter på lärosätena 2024.

påtagliga. Det finns dock uttalade ambitioner att minska de åtgärder som leder till betungande och onödig administration. Tydligast är detta formulerat i Norge som avser att bygga ett styrsystem som i ökad utsträckning utgår från tillit. Det finns en sammankoppling mellan ökad autonomi och ökad kontroll. Den sammankopplingen går att se i den svenska historiska utvecklingen, inte minst kopplad till reformen 1993. Men att länka samman ökad autonomi med ökad kontroll är en felkoppling och ett feltänk. Tvärtom bör ett ökat självbestämmande återföljas av en ökad tillit och ömsesidig respekt mellan statsmakten och lärosätena.

Ingen organisation klara sig utan administration, det krävs administrativa rutiner för att hålla ihop organisationer och för att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt, men detta måste hållas på en rimlig nivå. Regeringen behöver bryta kedjan av icke-värdeskapande administrativt merarbete vid de statliga universiteten och högskolorna. Detta behöver framför allt åstadkommas genom att reducera den kontroll och de byråkratiska pålagor som träffar lärosätena genom de olika lagarna. Detta kan göras genom olika former av anpassningar och undantag för lärosätena. Regeringen behöver även ta ett bättre helhetsansvar för de uppdragen riktade mot lärosätena som kommer från olika delar av Regeringskansliet och olika statliga myndigheter. Därutöver behöver regeringen ersätta lärosätena med höjda anslag för de nya uppdragen och pålagorna som regering och riksdag beslutar om.

För att relationen mellan statsmakt och lärosäten ska kunna utvecklas behövs ökad tillit. För att vi ska kunna utveckla en ökad tillit behövs en god förståelse och ömsesidig respekt för varandras förutsättningar. Denna förståelse och tillit kan stimuleras och underbyggas genom mötesplatser. Både regeringen, lärosätena och det omgivande samhället behöver utveckla fler strukturerade mötesplatser.



...det krävs administrativa rutiner för att hålla ihop organisationer och för att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt, men detta måste hållas på en rimlig nivå.

Upprätthålla kollegiala strukturer

Den akademiska verksamheten utgår från att det är lärosätena själva, inom sin kollegiala krets, som definierar vad som är vetenskapligt och vad som ut-

märker god kvalitet inom både utbildningen och forskningen. Den akademiska friheten är sammanlänkad med kollegialiteten och den kollegiala styrningen. Kollegialitet är en samarbetsform och styrform som betonar flexibla arbetsformer och individens ansvar och utmärks av öppen diskussion, kritisk granskning och att de goda argumenten har tyngd. Samtidigt måste det finnas ledningsstrukturer som kan fatta strategiska och ibland svåra beslut.

Förslag

Akademien bygger på och utgår från sin kollegiala grund. De kollegiala strukturerna behöver ständigt utvecklas och stärkas. I grundförutsättningarna för en ny organisationsform för lärosätena bör det tydliggöras att det vid varje lärosäte ska finnas kollegiala organ kopplade till utbildning och forskning.

Det bör övervägas, när ny organisationsform skapas, att inrätta ett universitets- eller högskolekollegium (senat) vid varje lärosäte som föreslår externa ledamöter till styrelsen, kan fungera som stöd till de kollegiala organen och utgöra ett rådgivande organ för rektor.

I det tidigare och äldre kollegiala systemet, framför allt innan 1990-talet, var institutionell autonomi och akademisk frihet mer direkt länkat till varandra. Då åtnjöt professorskollegiet en stark självständighet att hantera sina angelägenheter inom sina olika områden. I de NPM-modeller som därefter introducerades har den institutionell autonomi i huvudsak anförtrotts till styrelsen och ledningen som i allt högre grad förväntas leda den akademiska personalen, göra strategiska beslut och ansvarar för att de av statsmakten uppställda målen infrias.

Det reglerade kravet på institutionsstyrelser togs bort i Sverige i samband med 1993 års reform. Detta ledde till att dessa styrelser avvecklades vid många lärosäten, inte minst vid högskolorna, och ersattes av prefektvalde. Genom den så kallade autonomipropositionen avvecklades även kravet på fakultetsstyrel-

ser från 2010.¹⁰³ Det är värt att notera att den statliga utredningen som föregick propositionen inte föreslog ett sådant borttagande.¹⁰⁴ Regeringens argumentation för detta borttagande var att det skulle öka lärosätenas självbestämmande. Resultatet blev en fortsatt erodering av de kollegiala beslutsstrukturerna vid landets lärosäten.

I tidigare kapitel har vi sett att ledningsstrukturerna har ändrats inom lärosätena i alla de nordiska länderna de senaste decennierna. I Danmark innebar reformen 2003 att tidigare kollegiala beslutsorgan omvandlades till rådgivande organ. Finska reformer har också syftat till att både stärka ledningen kapacitet vilket i praktiken har minskat inflytandet från kollegiala strukturer. I samtliga nordiska länder har de politiska förväntningarna på strategiska beslut från lärosätenas ledningar ökat medan utrymmet för inflytande för lärare och forskare upplevs ha minskat.



I samtliga nordiska länder har de politiska förväntningarna på strategiska beslut från lärosätenas ledningar ökat medan utrymmet för inflytande för lärare och forskare upplevs ha minskat.

Stärkta kollegiala strukturer

De kollegiala strukturerna vid de svenska lärosätena behöver tydliggöras och stärkas. 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 kollegial kultur gynnar arbetsglädje, skapar trygghet och ger en grogrund för nytänkande vilket ger förutsättningar för en hög kvalitet i verksamheten. Att tillskapa och upprätthålla funktionella kollegiala strukturer är varje enskilt lärosätes ansvar. Hur detta kan se ut i praktiken kan skilja sig mellan olika typer av lärosäten.

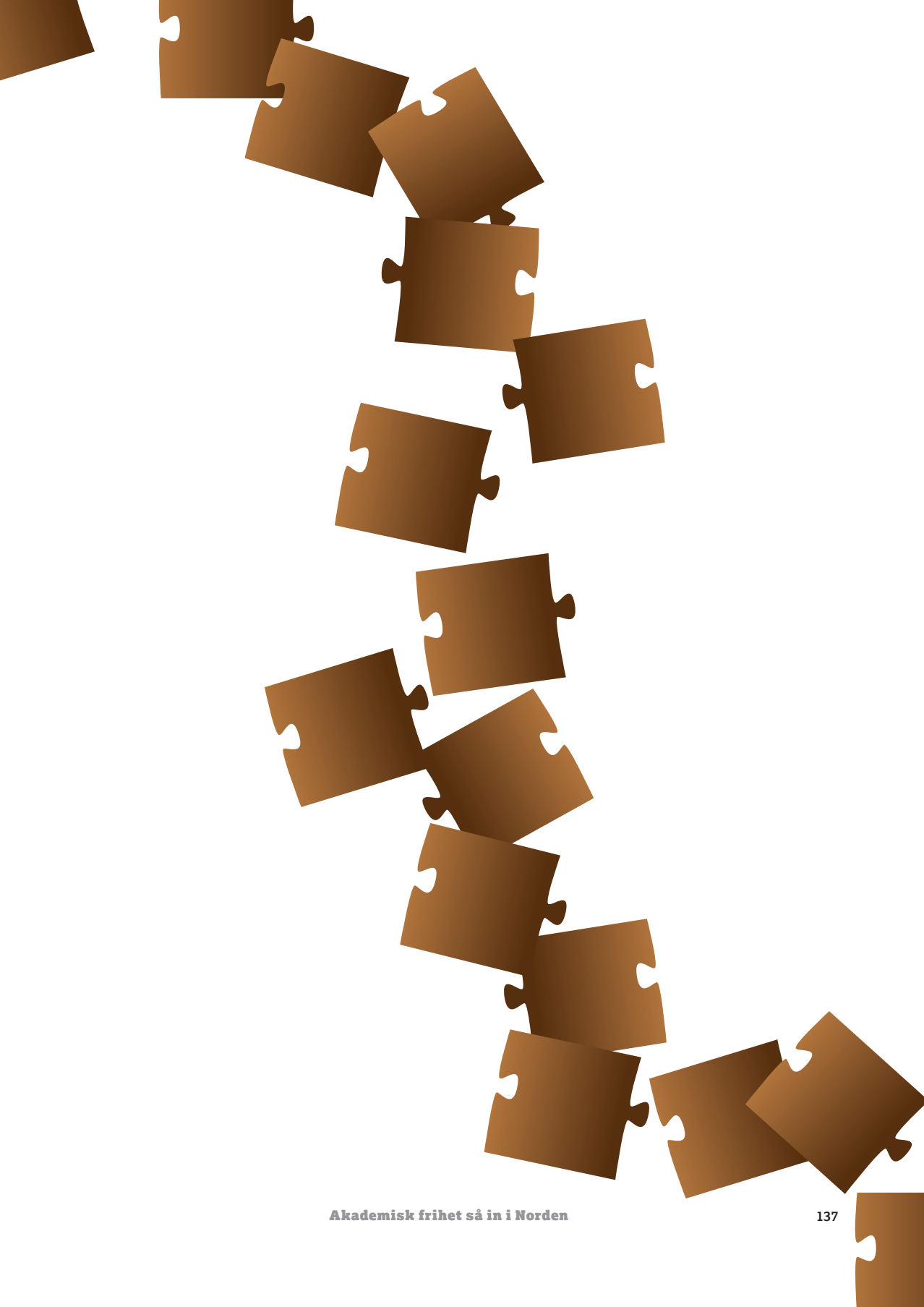
När formerna för en ny organisationsform för lärosätena tas fram och en ny lag utformas bör det framgå att det vid varje lärosäte bör finnas kollegiala organ kopplade till utbildning och forskning. Hur dessa närmare ska utformas, placeras och vad de ska besluta om bör dock inte närmare regleras utan vara upp till varje enskilt lärosäte att definiera och bestämma.

¹⁰³ Prop. 2009/10:149.

¹⁰⁴ SOU 2008:104.



Att ha en senat som utgörs av en större övergripande kollegial sammanslutning har blivit en allt ovanligare modell vid europeiska lärosäten. Men denna typ av större kollegiala organ finns dock fortfarande kvar i ett antal länder, ett exempel är Finland. I Finland är det kollegiet som utser externa ledamöter till styrelsen. De stora kollegierna i Finland har dock fått viss kritik för att de är svaga och har dålig förmåga att ge sammanhållna råd och fatta beslut. Trots detta kan det övervägas att införa denna typ av organ för svenska lärosäten om och när dessa omvandlas till en ny organisationsform. Ska denna typ av organisation finnas och få i uppdrag att vaska fram och utse externa ledamöter bör det regleras hur dessa organ ska se ut och vilka som ska ingå.

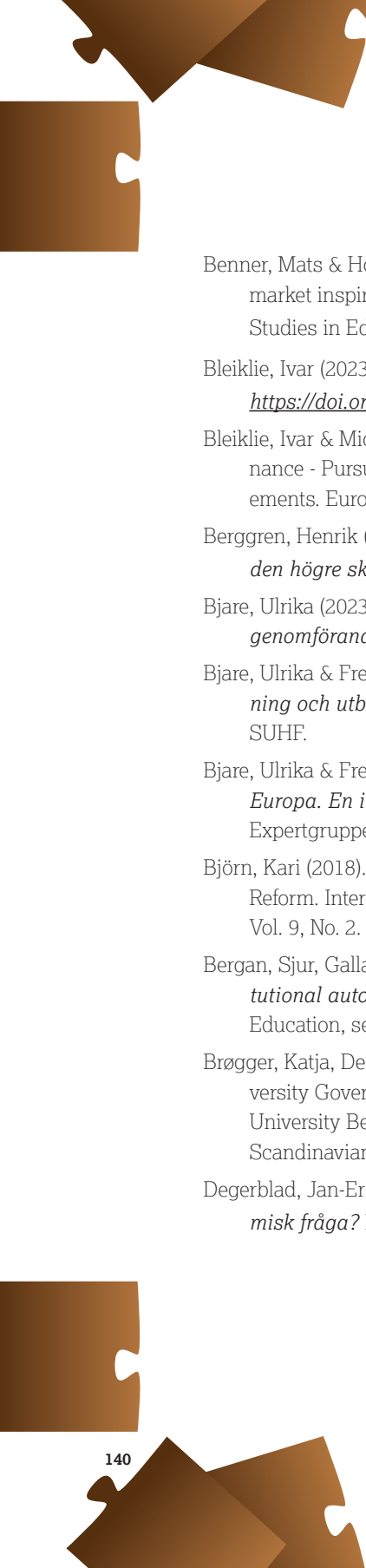


Källor & Litteratur

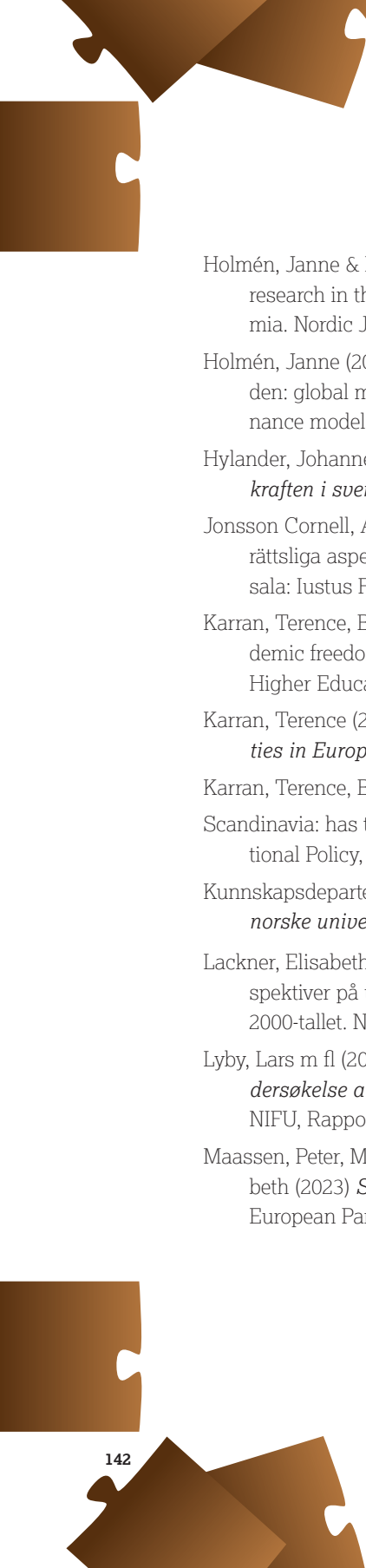


Källor och litteratur

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2024). *Regeringsformen och de statliga lärosätena – akademisk frihet med svaga skyddsräcken*. Temanummer om regeringsformen, Statsvetenskaplig tidskrift, årg. 126, nr 3.
- Ahlbäck Öberg, Shirin (2023). *Om akademisk frihet*. SULF:s skriftserie XLIII.
- Ahlbäck Öberg, Shirin et al. (red.) (2016). *Det hotade universitetet*. Stockholm: Dialogos.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Broberg, Johan (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Broberg, Johan (2024). *Ökad kontroll och ökad byråkratisering. Interna effekter på lärosätena*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Amnéus, Ingeborg & Fredman, Pam (2024). *Styrningen av lärosätenas utbildningsutbud. Så kan akademin ta större ansvar för framtidens kompetensbehov*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Andrén, Carl-Gustaf (2013). *Visioner, vägval och verklighet: Svenska universitet och högskolor i utveckling efter 1940*. Lund: Nordic Academic Press.
- Almerud, Mikaela & Görnerup, Emil (2018). *Erfarenheter från Danmarks ramverk för forskning och högre utbildning*. Svenskt Näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen
- 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.

- 
- Benner, Mats & Holmqvist, Mikael (2023). Universities under neoliberalism – market inspired reforms of Swedish higher education. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9:1, 1-3.
- Bleiklie, Ivar (2023). Norwegian higher education futures. *Higher Education*.
<https://doi.org/10.1007/s10734-023-01107-8>
- Bleiklie, Ivar & Michelsen, Svein (2019). Scandinavian Higher Education Governance - Pursuing Similar Goals Through Different Organizational Arrangements. *European Policy Analysis*, Vol. 5, No. 2.
- 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.
- Bjare, Ulrika & Fredman, Pam (2024). *Ökat beroende av externa medel, för forskning och utbildning på forskarnivå*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Bjare, Ulrika & Fredman, Pam (2024). *Finansiering av universitetsforskning i Europa. En internationell översikt av fyra europeiska länder*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Björn, Kari (2018). Impact Evaluation of the Finnish Higher Education System Reform. *International Journal of Innovation, Management and Technology*, Vol. 9, No. 2.
- Bergan, Sjur, Gallagher, Tony & Harkavy (red.) (2020). *Academic freedom, institutional autonomy and the future of democracy*. Council of Europe Higher Education, series no 24.
- Brøgger, Katja, Degn, Lise & Smedegaard Bengtsen, Søren (2023). Danish University Governance and Reforms Since the Millennium: The Self-Governing University Between State and Institutions, the National and the Global. *Scandinavian Journal of Public Administration* Vol. 27 No. 1, p. 9 – 28
- Degerblad, Jan-Erik & Hägglund, Sam (2001). *Akademisk frihet – en rent akademisk fråga?* Högskoleverket, rapport 2001:21 R.

- Ekberg, Tim (2023). *Akademisk frihet och institutionell autonomi*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Ekberg, Tim (2024). *Den akademiska friheten. Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas*. Rapport till Expertgruppen för analys, SUHF.
- Europadomstolen (2014). CE:ECHR:2014: 0527JUD000034604, § 40.
- 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*.
- Forskarförbundet (2017). *Akademisk frihet under press - Om sentrale prinsipper og utviklingstrek*. Skriftserien nr 1.
- Forskerforbundet (2024). *Akademisk frihet i Norden: lagstiftning, praxis, utmaningar*. En rapport från de nordiska fackförbunden inom högskolesektorn.
- Foss Hansen, Hanne, Geschwind, Lars, Kivistö, Jussi, Pekkola, Elias, Pinheiro, Rómulo & Pulkkinen, Kirsi (2019). Balancing accountability and trust: university reforms in the Nordic countries. *Higher Education*. 78:557–573.
- Gribbe, Johan (2022). *Förändringar och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940 – 2020*. Universitetskanslersämbetet.
- Gustafsson, Harald (2017). *Nordens historia. En europeisk region under 1 200 år*. Lund: Studentlitteratur.
- Hermansson, Karin (2005). *Akademisk frihet i praktiken: En rapport om tillståndet i den högre utbildningen*. Högskoleverket, rapport 2005:43 R.
- Hofsøy, Mai-Lin, Johannessen, Steinar, Marheim Larsen, Ingvild & Rusta, Sverre (2019). *Styring av høyere utdanning og forskning i Danmark, Finland og Sverige, med vekt på rettslig regulering*. Rapport til utvalget for Lov om universiteter og høyskoler. Norge.

- 
- Holmén, Janne & Ringarp, Johanna (2023) Reforms of higher education and research in the Nordic countries: global trends and Nordic models in Academia. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9:1, 1–3.
- Holmén, Janne (2022). The autonomy of higher education in Finland and Sweden: global management trends meet national political culture and governance models. *Comparative Education*, 58:2, 147–163.
- Hyllander, Johannes (2024). *På spaning efter den politik som flytt - Om reformkraften i svensk forskning*. Svenskt näringsliv.
- Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022) Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv. *Vänbok till Hans Eklund*. Uppsala: Iustus Förlag.
- 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.
- Karran, Terence, Beiter, Klaus & Mallinson, Lucy (2023). Academic freedom in Scandinavia: has the Nordic model survived? *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 9:1, 4–19.
- Kunnskapsdepartementet (2023) Norge. *Kvalitets- og akkrediteringskrav for norske universiteter*. Rapport fra en ekspertgruppe.
- Lackner, Elisabeth Josefine & Stensaker, Bjørn (2022). Skiftende politiske perspektiver på universitetet? – En analyse av to sentrale stortingsmeldinger på 2000-tallet. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 4, Årgang 106, s 291–303.
- Lyby, Lars m fl (2020). *Styring av universiteter og høyskoler i Norge. En undersøkelse av styringsinstrumenter og styringsaktører i UH-sektoren*. NIFU, Rapport 2020:25.
- 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>.

Matei, Liviu (2023) Charting a Course for Academic Freedom in Europe at the Beginning of the 21st Century: Situated Epistemology, Codification, Practice. *Philosophy and Theory in Higher Education*, Volume 5, Number 2, 2023, pp. 269–288(20).

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

Melin, Göran m fl (2015) *Towards a future proof system for higher education and research in Finland*. Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland 2015:11

Mäntylä, N., Autioniemi, J. & Kosonen, J. (2023). Academic Freedom and the Rule of Law. *Scandinavian Studies in Law* 69, 393-420.

NIFU (2025). *Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2025. Statsbudsjettet 2025*. Innsikt nr 24 – 2024. (Solberg, Kallerud, Sarpebakken & Ramberg).

Nokkala, Terhi, Välimaa, Jussi & Westerheijden, Don (2016). *Finland – university mergers and institutional profiling*. One of twelve case studies produced as part of the project on Structural Reform in Higher Education, (EAC-2014-0474). European Commission.

Norges offentlige utredninger NOU 2022: 2. *Academic freedom of expression. A good culture of free speech must be built from the bottom up, every single day*.

Norges offentlige utredninger NOU 2020: 3. *Ny lov om universiteter og høyskoler*.

Piironen, Ossi (2013) The Transnational Idea of University Autonomy and the Reform of the Finnish Universities Act. *Higher Education Policy* 26, 127–146.

Poutanen, Mikko (2023). 'I am done with that now.' Sense of alienations in Finnish academia. *Journal of Education Policy*, 38:4, 625–643.


- Poutanen, Mikko, Tervasmaki, Tuomas, Pinheiro, Rómulo & Geschwind, Lars (2023). What Has Changed and What Remains? Institutional Shifts in Nordic Higher Education in the 2000s. *Scandinavian Journal of Public Administration*. Vol. 27No. 1(2023), p. 1–7.
- 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.
- St.meld. nr. 27 (2000–2001). Norge. *Gjør din plikt - Krev din rett, Kvalitetsreform av høyere utdanning*.
- St. meld. nr 7. (2014–2015). Norge. *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2015–2024*.
- St.meld. nr. 5. (2022–2023). Norge. *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*.
- St.meld. nr. 14. (2022–2023). Norge. *Utsyn over kompetansebehovet i Norge*.
- Stage, A. K., & Aagaard, K. (2020). National policies as drivers of organizational change in universities: A string of reinforcing reforms. *Quantitative Science Studies*, 1(2), 849–871.
- Statsvetenskaplig tidskrift, (2022): Tema: Svenska lärosäten. Vol 124 Nr 1.
- Svensson, Roger (2023). *Konkurrens och styrning i den statliga forskningsfinansieringen*. Stockholm: SNS.
- Technopolis Group (2023). Evaluation of the governance and funding practices used by the Ministry of Education and Culture for steering Finnish Higher Education Institutions.
- The Danish Council for Research and Innovation Policy (2023). Universities for the future: Twenty years of the University Act
- Thue, Fredrik, Vabø, A, Messel, J, Høydal, Ø, Eriksen, A (2021 med rättelse 2022). *Et ytringsklima under press? Akademisk frihet og ytringsfrihet i en brytningstid*. Oslo Metropolitan University.

- UKÄ (2024). *Akademisk frihet i Sverige*. Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet.
- Undervisnings- och kulturministeriets publikationer, Finland 2012:2. Utbildning och forskning 2011–2016, Utvecklingsplan.
- Undervisnings- och kulturministeriets publikationer, Finland 2015:11. Towards a future proof system for higher education and research in Finland.
- Undervisnings- och kulturministeriets publikationer, Finland 2016:30. Utvärdering av konsekvenserna av universitetslagsreformen (svensk sammanfattning).
- Varieties of Democracy Institute (2024). Academic Freedom Index.
- Varieties of Democracy Institute (2024). Democracy Reports.
- Vrieliink, 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.
- Wenander, H. (2016). Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige. *Nordisk administrativt tidskrift*, 93(1), 57-74.
- Östling, Johan (2016). *Humboldts universitet: Bildning och vetenskap i det moderna Tysklands historia*. Stockholm: Atlantis.
- Östling, Johan (2024). *Kunskapens stora hus: Huvudlinjer i universitetets historia*. Makadam förlag.

Statliga utredningar och propositioner

- Ds 2009:21. *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*. Slutrapport.
- Ds 2013:49. *Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet*.
- Prop. 1996/97:141. Högskolans ledning, lärare och organisation.

- 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. 2011/12:133. Nya myndigheter inom utbildningsområdet.
- Prop. 2015/16:131. Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar
- Prop. 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*
- Prop. 2024/25:60. *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta.*
- Promemoria U2024/00153. Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor.
- Riksdagen (2014/15:RFR5). *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsuppdrag om implementering och effekt av två högskolereformer i Sverige.* Huvudrapport samt delredovisning 1 – 4.
- 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 2008:125. *En reformerad grundlag.*
- 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).
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté.
- SOU 2024:34. *Ansvar och oberoende – Public servis i oroliga tider*. Betänkande av 2023 års parlamentariska public servicekommitté.

SUHF, övriga skrifter om akademisk frihet och autonomi

- 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 akademin*. 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 till denna rapport, är verkställande ledamot i expertgruppen för analys och sammanhållande för projektet om akademisk frihet och en ny och ändrad offentligrättslig organisationsform. Han har en 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.

Denna rapport beskriver hur universiteten och högskolorna i våra nordiska grannländer har utvecklats och hur de styrs. De nordiska länderna är på många sätt lika varandra, men har delvis valt olika vägar och styrsätt för sina lärosäten. Det finns mycket att lära av varandra. Det politiska intresset för lärosätena har ökat under de senaste decennierna, inte minst som motorer för ekonomisk tillväxt och lösare av samhällsproblem. Samtidigt har den politiska styrningen av lärosätena ökat påtagligt.

För att lärosätena ska kunna genomföra sitt uppdrag med kvalitet, relevans och trovärdighet krävs akademisk frihet och självständiga lärosäten. Det behöver byggas upp ett tydligt skydd mot olämplig politisk styrning av universiteten och högskolorna. Den akademiska friheten och lärosätenas autonomi behöver regleras i grundlagen och lärosätena behöver få en ny anpassad organisationsform. Reglerna för hur styrelserna tillsätts och rektorerna utnämns behöver ses över. Det behöver byggas upp ett resurstilldelningssystem och kontrollmekanismer som understödjer lärare och forskares akademiska frihet och lärosätenas självbestämmande. De kollegiala strukturerna inom lärosätena behöver tydliggöras och förstärkas.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund