

Regeringsformen och de statliga lärosätena

Akademisk frihet med svaga skyddsräcken

Shirin Ahlbäck Öberg

The 1974 Instrument of Government and state higher education institutions: Academic freedom with weak guardrails

In an international comparison, Sweden's public higher education institutions are characterised by their form of operation, as they are formally administrative authorities. An administrative authority under the government is subordinate to the government and is normally tasked with carrying out the tasks decided by the Riksdag and the government, which are communicated via regulations, instructions to authorities, letters of appropriation and specific assignments. It is easy to see that the stated relationship of obedience to the government does not sit well with the idea of universities and colleges being free from politics and the market. In their current form of operation, Swedish state universities are thus wide open to political control, and do not enjoy the institutional protection that can now be claimed within the framework of EU legislation. This contribution analyses how it is that the absolute majority of Swedish higher education institutions have ended up in the category of state administrative authorities. This in many ways remarkable fact is never the subject of proper discussion – not even when the new Instrument of Government was introduced in 1974, the consequence of which was that the state universities were *de facto* codified as administrative authorities. The overarching theme of the contribution is thus the lack of safeguards for academic freedom in the Swedish constitution, and the more precise aim is to describe the creeping 'agencification process' that has taken place with the state higher education institutions during the 20th century up to the present day. In this process, the introduction of the 1974 Instrument of Government has played a central role.

Shirin Ahlbäck Öberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
E-post: shirin.ahlback@statsvet.uu.se

”Frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universiteten måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav.”
ur Universitetens Magna Charta 1988

Inledning

De statliga lärosätena i Sverige utmärker sig i internationell jämförelse genom sin verksamhetsform, eftersom de formellt sett är förvaltningsmyndigheter (Karran m.fl. 2017; Ahlbäck Öberg 2023; se även dir. 2007:158).¹ En förvaltningsmyndighet under regeringen står i ett lydadsförhållande till regeringen (RF 12:1) och har normalt sett till uppgift att verkställa de uppgifter som riksdag och regering fattat beslut om, vilka förmedlas via regleringar, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och specifika uppdrag. I detta ligger också att regeringen kan besluta om sina förvaltningsmyndigheters organisatoriska förhållanden och verksamhetsförutsättningar i förordning (dvs. utan att behöva gå till riksdagen). Det är lätt att se att detta lydadsförhållande rimmar illa med idén om från politiken fristående universitet och högskolor (jfr SOU 2008:104). I nuvarande verksamhetsform är de svenska statliga lärosätena vidöppna för politisk styrning, och åtnjuter inte det institutionella skydd som numera kan göras gällande inom ramen för EU-rätten.² I linje med detta upprepas det också ofta på svenska lärosäten att man arbetar vid en statlig myndighet, rektorer refereras till som myndighetschefer och man tillhandahåller utbildning i den statliga värdegrunden till personalen snarare än i akademiska värden.³ Detta konstaterande inrymmer en central fråga som inte i tillräcklig grad har adresserats: Hur kommer det sig att den absoluta majoriteten svenska lärosäten överhuvudtaget hamnat i kategorin statliga förvaltningsmyndigheter, det vill säga, fått samma juridiska person som staten? Detta på flera sätt märkliga faktum

1 Detta bidrag är en ombearbetning och utvidgning av Ahlbäck Öberg 2023. För den nu föreliggande artikeln vill jag rikta ett varmt tack för värdefulla kommentarer till specialnumrets gästredaktörer, och även till den anonyma granskaren. Ett särskilt tack till kollegan FD Johan Boberg, Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet, för värdefulla synpunkter.

2 EUs rättighetsstadga 2012/C 326/02, och Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18). Jmf prop. 2020/21:60, s. 125 f. Se Jonsson Cornell & Marcusson 2022 för en utförlig diskussion.

3 Se t.ex. Stockholms universitet: ”Stockholms universitet är en statlig myndighet och styrs av lagar, förordningar och beslut som regering och riksdag fattar.” (www.su.se/om-universitetet/organisation, åtkomst 2024-01-30) och Södertörns högskola: ”Södertörns högskola är en statlig myndighet och styrs av lagar, förordningar och de beslut som regering och riksdag fattar. Högskolestyrelsen är lärosätets högsta beslutande organ och rektor är högskolans myndighetschef.” (www.sh.se/om-oss/det-har-ar-sodertorns-hogskola/organisation, åtkomst 2024-01-30). Högskolan Dalarna och Malmö universitet m.fl. presenterar sig på liknande sätt under (*ledning och*) *organisation* eller *högskolans styrning* på sina hemsidor (åtkomst 2024-01-30). I sak är detta inte fel, men markerar inte en fri akademi utan snarare en underordning i förhållande till statsmakterna.

har aldrig blivit föremål för ordentlig diskussion – inte heller vid införandet av den nya regeringsform vars konsekvens var att de statliga lärosätena *de facto* kodifierades som förvaltningsmyndigheter.

Det övergripande temat för detta bidrag är de bristande skyddsräckena för akademisk frihet i den svenska grundlagen, och det mer precisa syftet är att beskriva den ”myndighetifieringsprocess” som de statliga lärosätena genomgått under från 1960-talet fram till våra dagar. I denna process har införandet av regeringsformen 1974 en central roll. Trots att diskussionen och värdet av den akademiska frihetens skyddsräcken framför allt aktualiserats i vår samtid ska det redan här påpekas att Sverige tidigt förband sig till att värna forskningens frihet genom att 1967 underteckna en juridiskt bindande internationell FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Genom signerandet av denna konvention åtog sig Sverige ”att respektera den frihet som är nödvändig för vetenskaplig forskning och skapande verksamhet” (FN 1966, artikel 15:3). I propositionen till riksdagen angående godkännande av konventionen skriver det föredragande statsrådet att just beträffande artikel 15 ”kan konstateras att den däri återspeglade inställningen till kulturlivet och vetenskapen överensstämmer med den i Sverige förhärskande synen på dessa spörsmål” (prop. 1971:125: 29).⁴ Påståendet avspeglar emellertid inte den formella ställningen för statliga universitet och högskolor i Sverige då eller nu, vilket kommer att framgå av det följande. Sverige har sedan dess undertecknat – eller omfattats av – ytterligare internationella överenskommelser och rättsakter som berör den individuella akademiska friheten och lärosätenas institutionella autonomi (vars innebörd förklaras närmare i det följande). Min utgångspunkt är således att frågan om den akademiska frihetens innehåll och förutsättningar i en svensk kontext sedan länge är såväl central som förpliktigande.

VETENSKAPLIGT BIDRAG OCH METOD

För att studera den konstitutionella anomali som präglar de statliga lärosätenas organisationsform, och därmed den akademiska frihetens bristande reglering i den svenska grundlagen, krävs en omsorgsfull analys. Min första uppgift blir således att först mejsla ut innebörden av akademisk frihet såväl utifrån forskningslitteraturen som i hur denna frihet framställs i internationella överenskommelser och rättsdokument. Detta utgör sedan den begreppsliga analysram som jag kommer att applicera på det svenska fallet. Att den svenska konstitutionella och organisatoriska lösningen står ut internationellt sett framgår i ett jämförande perspektiv. På senare år har omfattande empiriska analyser av den rättsliga regleringen av den akademiska frihetens alla dimensioner genomförts, och i denna del kommer jag främst använda mig av Karran, Beiter och Appiagyei-Atuas omfattande studie av EUs medlemsländer (2017)

4 Här kan tilläggas att ratificeringen bifölls av riksdagen (bet. 1971:UU13, riksdagsprotokoll 1971:132, 14 §).

samt European University Association's (EUA:s) utvärdering av lärosätenas autonomi inom EU (2023).⁵ Därmed ansluter jag mig till en internationell diskussion i detta ämne som är av både inom- och utomvetenskaplig relevans. Detta är en diskussion som har tilltagit i vår samtid med anledning av att den akademiska friheten i ett globalt perspektiv alltmer utmanas, och det även i vårt närområde (t.ex. Ungern och Polen) (V-Dem Institute 2020; 2021; 2022; 2023; jmf Europaparlamentet 2024). Den akademiska frihetens rättsliga ställning i Sverige kommer sedan att ställas mot den reella friheten, det vill säga under vilka faktiska omständigheter som svenska lärosäten och akademiska lärare och forskare idag verkar. I denna senare del är det omöjligt att vara helt uttömmande, varför ett urval av aktuella exempel kommer att göras som har med lärosätenas institutionella autonomi och den högre utbildningens och forskningens frihet att göra (dvs. examensordningen; politisk detaljstyrning av den högre utbildningen; forskningsfinansiering; etikprövningslagstiftningen; och ökad byråkratisering av lärosätena). Det datamaterial som analysens olika delar bygger på är framför allt offentligt tryck och tidigare forskning vad gäller den formella delen, och för att studera den reella friheten använder jag mig av dagsaktuell diskussion (via offentligt tryck och media) samt tidigare studier av regering och riksdags styrning av svenska universitet och högskolor. Källorna presenteras allteftersom analysen genomförs.

DISPOSITION

Inledningsvis kommer jag alltså klargöra den akademiska frihetens olika dimensioner för att etablera betydelsen av de statliga lärosätenas institutionella autonomi och forskarna och lärarnas individuella akademiska frihet. Därefter följer en beskrivning av hur de svenska universiteten och högskolorna utan principdiskussion glidit in i ett lydnadsförhållande under statsmakterna, och hur detta sedan hanteras vid införandet av en ny regeringsform 1974. Avslutningsvis kommer jag att beskriva varför denna institutionella svaghet är ett problem i vår tid genom att diskutera den akademiska verksamhetens reella frihet.

Den akademiska frihetens dimensioner

Även om det kan finnas en viss övergripande enighet om kärnbetydelsen av begreppet akademisk frihet så kan konstateras att det finns mycket stora

5 I Karran m.fl. (2017) studie görs en omfattande analys av den rättsliga regleringen av akademisk frihet i 28 EU-länder. Analysen bygger på 37 specifika parametrar som relaterar till internationella fördrag och till nationellt, konstitutionellt och lagstiftningsmässigt skydd för akademisk frihet, samt rättsliga regleringar rörande om institutionell autonomi, för att skapa en samlad bild av hur det står till med den akademiska friheten vid universiteten i Europeiska unionens länder; European University Association (EUA) har sedan 2007 bedrivit ett projekt där de mäter och följer upp lärosätenas autonomi i Europa. Resultaten har presenterats i tre rapporter, och den senaste kom 2023.

variationer i hur det tolkas och tillämpas (Kallerud 2006). Det går inte att här redovisa de många skiftande betydelse som akademisk frihet har getts genom historien och i olika kontexter. Som en allmän utgångspunkt kan jag dock peka på den stora betydelse akademisk frihet har för att tillförsäkra möjligheten till fritt kunskapssökande vid universitet och högskolor. Det vill säga, som en förutsättning för att ett fritt kunskapssökande och förmedlande ska kunna ske utan hänsyn till hur sådan kunskap tas emot av politiska, ekonomiska eller andra intressen. Detta fångas väl av en ofta citerad definition som fastslår att akademisk frihet är ”friheten att bedriva forskning, undervisa, tala och publicera, i enlighet med normer och standarder för vetenskaplig undersökning, utan ingripanden eller påföljd, vart än sökandet efter sanning och förståelse leder” (UN Global Colloquium of University Presidents 2005 [min översättning]). I denna definition kopplas den akademiska friheten enbart till den individuella nivån – det vill säga, till den enskilda forskaren eller läraren – men uppmärksamhet bör även riktas mot den institutionella nivån. I litteraturen knyts nämligen begreppet akademisk frihet dels till institutioner (lärosäten), dels till individer (de akademiska forskarna och lärarna) (Karran m.fl. 2017; Nokkola & Bladh 2014). Det förra avser lärosätenas möjligheter till självstyre – i relation till exempelvis regering, riksdag och marknaden – medan den individuella akademiska friheten avser rätten till professionellt självbestämmande som tilldelas den enskilda läraren och forskaren i undervisningen och forskningen. Självstyre och självbestämmande är, kort sagt, helt grundläggande för den akademiska verksamhetens legitimitet och auktoritet (Jonsson Cornell & Marcusson 2022).

Även i flera viktiga internationella överenskommelser och konventioner om akademisk frihet betonas just vikten av såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet. Ett viktigt exempel är Universitetens Magna Charta som tillkom när universitetet i Bologna firade sitt 900 årsjubileum år 1988, en ny version antogs 2020. Båda versionerna understryker vikten av såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet, att såväl forskning som undervisning ska vara fri från politiska, ideologiska och ekonomiska intressen, att undervisning och forskning inte får åtskiljas, samt att såväl universitetet som statsmakterna har en skyldighet att respektera dessa grundläggande krav (Universitetens Magna Charta 1988).

I Unescos rekommendation från 1997 om ställningen för undervisande personal inom högre utbildning görs en tydlig åtskillnad mellan institutionell autonomi och individuell akademisk frihet (Unesco 1997). För den institutionella autonomin slås fast att den avser det självstyre som krävs för effektivt beslutsfattande vid lärosätena när det gäller den akademiska verksamheten, standarder och förvaltningsprinciper på ett sätt som är förenligt med legitima anspråk på ansvarighet om verksamheten är offentligt finansierad, samt respekt för akademisk frihet och mänskliga rättigheter (punkt 17). Vidare uttrycker

rekommendationen i punkt 18 att sådan autonomi utgör den organisatoriska formen av akademisk frihet och ett nödvändigt villkor för att universitetslärare ska kunna fullgöra de uppgifter som de är betrodda med. Enligt punkt 19 är Unesco:s medlemsstater skyldiga att skydda lärosäten från hot mot deras självständighet, oavsett varifrån detta hot kommer. Rekommendationen uttrycker också att sådan institutionell autonomi inte får användas för att begränsa lärares och forskares individuella akademiska rätt till självbestämmande (punkt 20). Detta interna perspektiv på akademisk frihet förutsätter självbestämmande, kollegialitet och ett lämpligt akademiskt ledarskap (punkt 21) (Jonsson Cornell & Marcusson 2022; Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). Slutsatsen i denna del är således att den akademiska frihetens olika dimensioner måste ses i sitt institutionella sammanhang. I ett berömt citat konstateras: "Institutionell autonomi är ett nödvändigt, men inte tillräckligt villkor för akademisk frihet" (Tight 1988: 123 [min översättning]). Enkelt uttryckt kan ett lärosäte med hög grad av institutionell frihet inskränka sina medarbetares frihet på sätt som bryter mot idén om den enskilda forskarens och lärarens akademiska frihet (Karran m.fl. 2017: 215).

Vilka institutionella arrangemang krävs då för att tillförsäkra den akademiska verksamheten ett reellt oberoende? Två avgörande parametrar för institutionell autonomi är att verksamheten har lagstöd och tillräckligt med ekonomiska resurser (Ahlbäck Öberg 2011; 2023). Detta är också något som under senare decennier understryks i flera övergripande policydokument om universitets och högskolors ställning. Europarådets parlamentariska församling antog 2006 en rekommendation om akademisk frihet och universitetens autonomi, där det bl.a. framhålls att lärares och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i lag, helst i grundlag (PACE 2006: rekommendation 1762, punkt 7). Av denna rekommendation framgår således att den akademiska friheten även omfattar en institutionell och organisatorisk dimension eftersom det är en grundläggande förutsättning för att kunna bedriva undervisning och forskning att ingå i en infrastruktur.⁶ I en rekommendation från Europarådets ministerkommitté anges att offentliga myndigheter bör tillhandahålla ett ramverk för akademisk frihet och institutionell autonomi samt löpande följa implementeringen av dessa grundläggande rättigheter (Europarådet 2012). I denna rekommendation betonas även att finansiell autonomi är en viktig förutsättning för institutionell autonomi. Enligt Europeiska unionens stadgar om de grundläggande rättigheterna (2010/C83/02) ska den akademiska friheten respekteras, vilket varje medlemsland bör ange i lag och företrädesvis i grundlag.

6 Enligt EU-domstolen är även de ovan refererade punkterna 18 och 19 i rekommendationen om villkoren för lärare inom högre utbildning relevanta (Unesco 1997) (Europeiska kommission mot Ungern (C-66/18)).

För detta bidrag är just kravet på lagstöd, helst grundlagsstöd, av särskilt intresse, och kommer ligga till grund för analysen av de svenska lärosätenas ställning i vårt styrelseskick. Vilka skyddsräcken finns? Och om de saknas, hur kommer det sig?

De statliga lärosätenas verksamhetsform

Med införandet av RF 1974 blev universitet och högskolor i likhet med hundratalens andra statliga inrättningar förvaltningsmyndigheter under regeringen (SOU 2008:104: 62). Den nya regeringsformen kodifierade således de statliga lärosätenas verksamhetsform som förvaltningsmyndigheter. Som Sunnqvist och Wenander (2018) redovisat för skedde detta genom att distinktionen mellan allmänt och enskilt i rättssystemet betonades i förarbetena (se särskilt SOU 1972:15: 123). Medan äldre rätt hade godtagit att det fanns mellanformer som exempelvis offentligrättsliga korporationer, utgick grundlagen nu från en strikt dikotomi mellan privat och offentligt.⁷ Den nya regeringsformens systematik bygger således på att organ anses som antingen offentliga eller privata utan att det, med några undantag, ges någon möjlighet till mellanformer (Sunnqvist & Wenander 2018; se även Strömberg 1985). Följden blev således att olika typer av statliga inrättningar sorterades in i verksamhetsformen förvaltningsmyndighet, och till denna grupp hör de statliga lärosätena. Någon principiell diskussion fördes inte om att universitet och högskolor kunde ses som en särskild sorts organisationer med större krav på självständighet. Sådana diskussioner fördes i begränsad utsträckning endast om förhållandet mellan förvaltningsmyndigheters och domstolars roll och ställning. Vad gäller det senare var Grundlagberedningens utgångspunkt att vid en närmare granskning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter och rättsliga ställning var det inte är möjligt att dra någon skarp gräns mellan rättskipande och förvaltande verksamhet. Visserligen konstateras att en viktig skillnad mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas ställning ligger i att många förvaltningsmyndigheter, i motsats till domstolarna, är skyldiga att i fråga om vissa slag av verksamhet lyda av regeringen eller annan överordnad myndighet utfärdade direktiv för särskilda fall. Slutsatsen blev hursomhelst att, givet de betydande likheter som man ansåg föreligga mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet, beredningen fann det lämpligt att samla reglerna om rättskipning och förvaltning i ett kapitel (vilket blev fallet fram till 2010) (SOU 1972:15: 191; SFS 2010:1408).

Att universitet och högskolor inte föranledde en särskild diskussion vid införandet av RF 1974 är dock särskilt uppseendeväckande eftersom först 1956

7 Se Ciepley för en sofistikerad kritik av den förenklade dikotomin offentligt-privat vad gäller olika typer av korporationer såsom företag, universitet, myndigheter m.m. (2013).

universitetsstatuter och sedermera 1964 års universitetsstadga – som var gällande universitetslagstiftning vid tiden för förarbetena och införandet av RF 1974 – föreskrev intern maktindelning på lärosätena mellan universitetsledning och fakulteter. Intern maktindelning mellan universitetsledning (linjestyre) och de akademiska företrädarna (kollegialt styre via fakultetsnämnder eller motsvarande) har traditionellt varit receptet för att säkerställa den akademiska kärnverksamhetens självbestämmande vad gäller undervisning och forskning. Kollegialt styre möjliggör ett slags styrning ”underifrån” där kollegor väljer sina vetenskapliga företrädare, och där dessa företrädares lojalitet förhåller sig till det vetenskapliga samfundet och dess normer, inte till överordnade chefer eller organ. Det vill säga, den samtida universitetslagstiftningens reglering om intern maktindelning på lärosätena utgör ett tydligt brott i den lydnessplikt som RF:s förarbeten för övrigt lade fast mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna (SOU 1963:17: 253):⁸

Men förvaltningsmyndigheterna står i sin verksamhet principiellt i ett subordinations- eller lydnessförhållande till högre myndighet och i sista hand till regeringen. Därav följer att förvaltningsmyndigheterna även har att rätta sig efter av regeringen givna anvisningar rörande tjänsteuppgifterna. Denna lydnessplikt skall för regeringen möjliggöra en effektiv ledning av statsstyrelsen.

Denna hållning låter sig inte förenas med hur lärosätena traditionellt varit internt organiserade. Lydnessförhållande gentemot statsmakten är i själva verket raka motsatsen till idén om en fri akademi.

Om nu inte universitetens och högskolornas ställning alls var uppe till diskussion i förarbetena till den nya regeringsformen blir en central följdfråga vilka politiska överväganden som en gång låg till grund för förstatligandet av de från början fria akademierna, vilket sedermera låg till grund för en okommenterad kodifiering av lärosätena som förvaltningsmyndigheter i och med RF 1974? Vad var det som möjliggjorde att grundlagsfäderna utan diskussion kunde hänföra lärosätena till verksamhetsformen förvaltningsmyndighet? Vid närmare anblick kan man konstatera att inte heller detta förhållande – förstatligandet av lärosätena – är resultatet av något välövervägt principiellt beslut av våra styrande politiker.

Svenska universitet har historiskt alltid i någon mening varit en del av staten, alltsedan ärkebiskop Jacob Ulfsson med påvens hjälp lyckades utverka privilegier och grundade Uppsala universitet 1477. Men som Marcusson påpekar såg statsbegreppet annorlunda ut då och de egendomar som Gustav II Adolf skänkte universitetet på 1600-talet betraktas numera som stiftelseegendom

8 Med undantag för det ”skyddade området” som idag regleras i RF 12:2.

(Marcusson 2005: 17). Detta allmänna förhållande förklarar dock inte hur och varför den absoluta majoriteten av universitet och högskolor i Sverige idag har associationsformen statlig förvaltningsmyndighet. Det som vid närmare analys däremot framträder är att statsmakterna under loppet av mer än 150 år successivt har omvandlat fria akademier till statliga inrättningar och sedermera förvaltningsmyndigheter (se dir. 2007:158: 3; Frängsmyr 2010). Uppsala och Lunds universitet har en lång tradition av stort självbestämmande, bland annat tidigare som egna rättssubjekt med äganderätt till egendomar som donerats till universiteten. Efter beslut från staten ägs dessa egendomar idag av stiftelser som förvaltas av universiteten. I slutet av 1800-talet bildades icke-statliga högskolor i Göteborg och Stockholm, vilka ombildades till universitet 1954 respektive 1960 och till följd av detta förstatligades.⁹ Förstatligandena sattes i verket utan större debatt. I bakgrunden fanns en ökad statlig finansiering och därpå följande krav på statligt inflytande över verksamheten (Gribbe 2022: 125).

Även Sunnqvist och Wenander konstaterar att universiteten länge ansågs vara fristående rättssubjekt (2018: 567). Detta hängde samman med att universiteten i sina statuter, och ännu i 1956 års gemensamma universitetsstatuter (SFS 1956:117), angavs stå ”under Kungl. Maj:ts beskydd” och åtnjöt ”oförkränkt den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter” som lagligen tillkom dem (2 §, 1 mom.). Detta ändrades i och med 1964 års universitetsstadga (SFS 1964:461) där denna formulering togs bort utan djupare diskussion från utredaren eller regeringen vad gäller de radikala principiella konsekvenserna av ett sådant beslut (SOU 1963:9: 437f; prop. 1964:50). Frågan adresserades och problematiseras dock av ett fåtal remissinstanser som Drätselnämnden vid universitetet i Uppsala, Större konsistoriet i Uppsala och Lärarkollegiet vid Karolinska institutet (se prop. 1964:50: 29, 30 och 35). Men i 1964 års universitetsstadga, och även i högskolelagarna från 1977 respektive 1993, saknas paragrafer om universitetens rättsliga ställning.

En rad beslut ledde till att universiteten uppfattades som statliga eller del av staten, detta var sedan en förutsättning för att de, som statliga inrättningar, skulle klassificeras som myndigheter. Det har således aldrig fattats något principbeslut om att universiteten ska bli statliga förvaltningsmyndigheter, utan denna förändring har helt enkelt varit en ”logisk” följd av en rad andra beslut. Till exempel, den akademiska jurisdiktionens upphörande (år 1852, se Frängsmyr 2010), ekonomiska anslag från staten (från 1800-talets slut och framåt, se Frängsmyr 2010), samt införandet av en gemensam universitetsstadga (prop.1964:50; Statsutskottets utlåtande 1964:119). Införandet av den nya regeringsformen 1974 resulterade i att lärosätena okommenterat gavs verksamhetsformen förvaltningsmyndighet. Sedan dess kan vi observera att ett

9 Prop. 1953:122, Statsutskottets utlåtande 1953:137, och prop. 1959:106, Statsutskottets utlåtande 1959:103.

utsuddande av lärosätenas särart bland de statliga förvaltningsmyndigheterna har skett i och med beslut som bland annat innefattar allmänrepresentanter i konsistoriet (prop. 1975:9, bet. 1975:UbU17, rskr. 179), extern majoritet i högskolestyrelserna (prop. 1986/87:127, bet. 1987/88:UbU1, rskr. 1), extern styrelseordförande (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 12), avregleringen av fakultetsnämnder (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 337) m.m. Professorernas tidigare fullmakter betydde mycket för att upprätthålla akademisk frihet mot externa krav från bland annat regeringshåll, men denna fullmakt avskaffades 1993.¹⁰ Sammantaget kan konstateras att dessa förändringar följde allmänna förvaltningspolitiska trender, vilket säger att när lärosätena blir myndigheter påverkas de starkt av den allmänna förvaltningspolitiken (Boberg 2022).

Konstaterandet att de statliga lärosätenas verksamhetsform som förvaltningsmyndighet inte är resultatet av tydliga och transparenta politiska överväganden är besvärande. Vad som avspeglas här är att den självständighetskrävande akademiska verksamheten vid våra universitet och högskolor utan en principiell och öppen diskussion har tillåtits glida in i ett lydadsförhållande under statsmakten, och där den politiska och byråkratiska förståelsen för den reella innebörden av vad en fri akademi är successivt överskuggats av denna institutionella svaghet. Detta har fått både strukturella och kulturella följder. I Marcussons analys av universitetens rättsliga ställning avspeglas detta då hon påpekar att även om man i olika sammanhang rent retoriskt betonar universitetens och högskolornas särart är det tydligt att universitet och högskolor enligt gällande rätt lyder under det generella regelverk som är avsett just för statliga förvaltningsmyndigheter, och att de förväntas uppfylla de generella mål som riktas till den statliga förvaltningen i allmänhet. De statliga förvaltningsmyndigheterna kännetecknas således av att de i juridisk mening är en del av rättssubjektet staten och inte har en egen rättskapacitet (Marcusson 2005).¹¹

Det bör här tilläggas att vid ett tillfälle har dock en sittande regering öppet problematiserat de statliga lärosätenas verksamhetsform som förvaltningsmyndigheter, och det var vid tillsättandet av den s.k. Autonomiutredningen 2007 (dir. 2007:158). I direktivet till utredningen skrev den dåvarande borgerliga alliansregeringen om vikten av att den politiska styrningen minskade och att lärosätenas självbestämmande ökade samtidigt som det underströks att staten har intresse av att tillförsäkra att viktiga intressen för staten tillgodoses. Särskild utredare var professor Daniel Tarschys och utredningens förslag landade i att universitet och högskolor skulle ges en ny offentligrättslig associationsform

10 Prop. 1990/91:150 del II bil. 7, bet. 1990/91:UbU21, rskr. 389. För mer ingående redogörelse för denna utveckling rekommenderas läsning av Carl Frängsmyrs bok *Uppsala universitet 1852–1916* (2010) vad gäller inledningen till denna utveckling.

11 Innebörden av att de statliga lärosätena inte har egen rättskapacitet är att de inte kan äga tillgångar, inte ingå bindande avtal med andra nationellt eller internationellt, eller fritt förvalta sitt kapital m.m.

som utredaren kallade självständiga lärosäten (SOU 2008:104). Autonomiutredningens huvudförslag om en ny offentligt rättslig verksamhetsform för universitet och högskolor genomfördes emellertid inte. Skälet var både ett relativt svalt intresse från remissinstanserna och en negativ inställning från Finansdepartementet. I propositionen lämnade regeringen i stället förslag i syfte att öka friheten för statliga universitet och högskolor inom ramen för den rådande myndighetsformen (Ekberg 2024; se även Karlsson & Casson 2019).

I jämförande studier framgår det tydligt att den svenska regleringen av den akademiska frihetens olika dimensioner är svag. I en studie där bland annat den rättsliga regleringen av lärosätenas institutionella autonomi jämfördes mellan samtliga EU-länder hamnade Sverige på 26:e plats av 28 (Karran m.fl. 2017; se även EUA 2023 och Nokkola & Bladh 2014).¹² Trots att lärosätena som *organisationer* fått en alltmer framträdande roll i den svenska högskolepolitiken – via olika decentraliserande reformer¹³ – kan vi alltså konstatera att detta inte åtföljs av motsvarande garantier för organisationernas autonomi (se Marcusson 2005). En sådan explicit reglering finner vi exempelvis i Finlands grundlag från 2000 i vilken friheten för vetenskap, konst och högre utbildning stadgas, och den garanterar även universitetens självständighet (FFS 731/1999, §16, §123). De finska författningssgarantierna är inte endast retoriska, utan de uppges ha haft ett påtagligt inflytande på annan lagstiftning som rör universiteten och dess verksamhet (Holmén 2022: 156; jfr Universitetslag FFS 558/2009, 1 kap. 3 §).

Grundlagen och den individuella akademiska friheten

Det kommer kanske inte som en överraskning att universitetens institutionella autonomi och den individuella akademiska friheten inte var föremål för några särskilda överväganden i förarbetena till RF 1974. När det gäller den individuella akademiska friheten ligger detta möjligen i linje med att kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter rent allmänt var sparsmakat. Bull och Sterzel konstaterar att frågan om utbyggt rättighetsskydd under den konstitutionella debatten på 1950- och -60-talet kom i skymundan för frågor som handlade om det politiska systemets grundregler. Det var först på 1970-talets andra hälft som ett mer utbyggt rättighetsskydd i grundlag kunde antas (Bull & Sterzel 2019). Detta skydd har sedan byggts ut i omgångar sedan 1970-talet, och inte förrän så sent som 2010 infördes en skrivning som rör forskningens frihet i vår grundlag (RF 2 kap. 18 § andra stycket):

12 För beskrivning av Karran m.fl. (2017) omfattande studie, se not 5; I EUA:s studie från 2023 framgår att lärosätena i Sverige har en låg nivå av organisatorisk och ekonomisk autonomi i jämförelse med övriga länder (EUA 2023).

13 T.ex. prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, och prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23.

Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

Av grundlagsbestämmelsen följer att det ska finnas lagstiftning till skydd för forskningens frihet. Detta var ett medvetet drag från Grundlagsutredningen. Kravet på att föreskrifterna ska meddelas i lag innebär bl.a. att riksdagen inte kan delegera föreskriftsmakt avseende dessa frågor, det vill säga att meddela förordningar (SOU 2008:125: 758). Det ska dock understrykas att bestämmelserna om den närmare innebörden av forskningens frihet redan fanns i högskolelagen och dessa skrivningar gäller än idag (HL 1 kap. 6 §):

För forskningen ska som allmänna principer gälla att

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

Ovanstående reglering i RF är den enda föreskriften av någon del av den akademiska frihetens dimensioner i den svenska grundlagen. Införandet av denna reglering gjordes på Grundlagsutredningens eget initiativ, och föranleddes av Daniel Tarschys medverkan i utredningen då han som särskild utredare precis hade överlämnat det ovan refererade betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104). Regleringen i grundlagen om forskningens frihet tillkom således många år efter den nya regeringsformens införande. Någon motsvarande reglering av den *högre utbildningens* frihet finns emellertid inte, i alla fall inte i grundlagen. Det kan tyckas anmärkningsvärt att ett sådant skydd för utbildningens frihet inte kom till då skyddet för forskningens frihet infördes i regeringsformen. Man kan på goda grunder fråga sig varför den ena av akademins huvuduppgifter utelämnades. Den politiska styrningen av svensk högre utbildning är dessutom i vissa avseenden påfallande (se Ahlbäck Öberg 2023; Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Det kan alltså inte rimligen legat en bedömning i att den högre utbildningen var utom fara som gjorde att reglering uteblev i denna del. Det förefaller snarare vara så att statens påfallande styrningsintresse av den högre utbildningen (och annan utbildning) gjorde förhandlingspositionen för införande av en sådan paragraf svårare än för forskningen.¹⁴

En talande observation på detta tema kan göras vad gäller den senaste forskningspolitiska propositionen, i vilken den rödgröna regeringen föreslog att en skrivning om akademisk frihet skulle införas i högskolelagen. Den utredning som från början föreslog införandet av en sådan bestämmelse formulerade det i termer av att både lärosätena *och staten som huvudman* ska främja och värna akademisk frihet (SOU 2019:6: 160, min emfas). Regeringen valde dock att inte ha med skrivningen ”och staten som huvudman” utan ansåg att det räckte att

14 Misstanken bekräftas i e-postväxling med Daniel Tarschys 2023-02-04.

enbart ta med högskolorna i lagtextens formulering: ”I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas” (prop. 2020/21:60). Riksdagen godkände förslaget (2020/21:UbU16, rskr. 254), vilket innebär att en sådan formulering nu återfinns i högskolelagen (HL 1 kap. 6 §). Här åläggs alltså *enbart* högskolorna uppdraget att verka för akademisk frihet – utan närmare precisering av dess innebörd – medan staten å sin sida inte förbinder sig till något i denna väg i förhållande till lärosätena. Regeringens förslag innehöll alltså ingen egen självbindning och den svaga regleringen vad gäller lärosätenas institutionella autonomi gentemot staten kvarstår alltså.¹⁵ Däremot finns det nu en lagreglering som även är tänkt att inbegripa den högre utbildningen, men i remissrundan framförde flera remissinstanser att det av regleringen även borde framgå att staten/huvudmannen har ett viktigt ansvar för upprätthållandet av akademisk frihet samt att utbildningens frihet borde markeras och ges ett tydligt lagskydd (prop. 2020/21:60: 128f). I propositionen framhöll regeringen att omständigheten att en bestämmelse infördes i högskolelagen inte innebär att det inte i ett senare skede skulle kunna bli aktuellt att ta in en bestämmelse om den akademiska friheten i regeringsformen. Regeringen menade att det fanns starka argument för en bestämmelse om den akademiska friheten på grundlagsnivå. Man konstaterade dock att grundlagsändringar tar lång tid att genomföra, och att man i väntan på en sådan beredning såg det som angeläget att ett lagskydd kommer på plats så snart som möjligt (prop. 2020/21:60: 129). Några sådana initiativ vad gäller den akademiska frihetens plats i grundlagen har dock inte tagits sedan propositionen skrevs i december 2020.¹⁶

Även vad gäller denna individuella nivå av akademisk frihet hamnar Sverige långt ned i tabellen av de länder som ingår i Karran m.fl. studie (2017: 229), nämligen på delad näst sista plats. Visserligen har vi i svensk grundlag ett allmänt uttalande om akademisk frihet för forskningen, men det faktum att den högre utbildningen inte omfattas i grundlagen jämte den knappa formuleringen i grundlagen om forskningens frihet drar sammantaget ned betyget. Det ska påpekas att den akademiska friheten inte fanns inskriven i högskolelagen när studien genomfördes. Å andra sidan finns det flera vagheter i den nya regleringen att det är osäkert om betyget hade blivit så mycket högre i denna del.

15 En förklaring som angetts för att staten i denna del i högskolelagen undvek att själv binda sig vid masten är att det inte vore möjligt för staten att rikta sådan rättsverkan mot sig självt. En invändning som helt förklarar i förklaringsvärde eftersom högskolelagen inleder med att göra just det – rikta rättsverkan mot sig självt – genom att staten som huvudman åläggs att anordna högskolor för utbildning och forskning (se HL 1:2).

16 Se t.ex. den nu pågående Grundlagskommitténs utredning av frågor om grundläggande fri- och rättigheter där frågan om akademisk frihet inte ingår, dir. 2023:83. Denna utredning är emellertid tillsatt av den från valet 2022 nytillträdda regeringen.

Den reella friheten

Spelar det då någon roll att vi inte har några starkare skyddsräcken för den akademiska friheten i svensk författning? Mitt svar är ja. Utsuddandet av den akademiska verksamhetens särart i myndighetsfloran har gjort politikerna alltmer benägna att vilja styra universitet och högskolor som vilka myndigheter som helst. Det har inte funnits några konstitutionella spärrar. Intresset för att styra har naturligtvis även följts av massuniversitetets framväxt (Brommesson m.fl. 2024). Men även om det finns legitima anspråk på ansvarighet för en offentligt finansierad verksamhet av den omfattning som vi idag talar om, menar jag att den nuvarande politiska detaljstyrningen går långt utöver det som kan betecknas rimligt för en akademisk verksamhet vars "grundläggande livsprincip" är frihet (citrat från Universitetens Magna Charta 1988). I det följande ger jag några aktuella exempel på förhållanden som vittnar om en politisk villighet att styra den akademiska verksamheten som vilken förvaltningsmyndighet som helst.

DEN HÖGRE UTBILDNINGENS FRIHET

Eftersom den högre utbildningens frihet saknar starkt lagstöd är det helt öppet för politisk detaljstyrning av utbildningens innehåll. Ett exempel på politisk detaljstyrning inom den högre utbildningen som ofta nämns i dessa sammanhang är den svenska examensordningen. Examensordningen utgörs av en bilaga i högskoleförordningen (SFS 1993:100) i vilken anges "vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning)". I examensordningen fastställer regeringen inte bara vilka examina som får utfärdas i den svenska högskolan, utan här regleras också vilka examensmål som varje student ska uppfylla i all utbildning som leder fram till de olika examina. Medan de generella examina innehåller mer övergripande mål regleras yrkesexamina med en betydligt högre detaljeringsgrad. Det innebär att regeringen via examensordningen i praktiken även styr utbildningarnas innehåll (SUHF 2021a). Lärarutbildningen utgör ett tydligt exempel på en sådan detaljstyrning. I jämförelse med andra yrkesexamina har de olika lärarutbildningarna betydligt fler och mer detaljerade mål. Grundlärarutbildningarna har för närvarande uppemot 27–28 examensmål. Författarna till SUHFs rapport om den svenska examensordningen konstaterar att utöver den stoffträngsel och den ytlighet detta riskerar att leda till, minskar det även utrymmet att utforma en långsiktigt hållbar utbildning där studenterna får lära sig generiska kompetenser som gör dem redo att möta en arbetsmarknad som förändras över tid (SUHF 2021a).¹⁷

17 I rapporten görs även en jämförelse med Tyskland där den akademiska friheten är stipulerad i grundlagen och den statliga inblandningen i den högre utbildning är begränsad: "En politisk styrning av examensmålen i högre utbildning vore mot bakgrund av detta otänkbar" (SUHF 2021a: 8).

Ett annat exempel på politisk styrning ges av Universitetskanslersämbetet som i en rapport framhåller att regeringen i ökande utsträckning pekar ut vilka utbildningar som ska prioriteras när anslagen höjs, även vid tillfälliga höjningar (UKÄ 2015). Förutom att detta inskränker lärosätenas frihet att själv planera sin utbildning, blir lärosätena – och därmed de som genomför undervisningen – föremål för en politisk ryckighet, vilket i sig motverkar långsiktig och ur ett lärarperspektiv hållbar planering. UKÄ påpekar mycket riktigt att det tar tid att bygga upp en utbildning, både för att utforma kurser och för att anställa ytterligare lärare. Det kan också bli brist på lärare inom områden som alla plötsligt ska prioritera. Tillfälliga politiska satsningar, med olika prioriterade utbildningar, pekas i rapporten ut som ett särskilt stort problem – och ett problem som alltså ökat över tid (UKÄ 2015).

Ytterligare exempel på bristande rågång mellan politik och akademi hittar vi när vi studerar politiska överenskommelser vid regeringsbildningarna i samband med de allmänna valen 2018 och 2022. I såväl Januariavtalet som i Tidöavtalet finner vi skrivningar som utan tvekan innebär politisk detaljstyrning, ja, intrång, i den akademiska friheten vad gäller den högre utbildningen. I Januariavtalet formulerade de ingående partierna (S, C, L och MP) att lärarutbildningen ska reformeras (2019: 13):

56. *Reformera lärarutbildningen.* Kraven på utbildningen skärps. Intagningskraven höjs. Fler lärarledda timmar införs och kopplingen mellan teori och praktik stärks och fokus på metodiken ökar[.] Förutsättningarna för akademiker att välja läraryrket underlättas. Längden för Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) kortas ner och studietakten höjs. Möjligheterna att jobba på en skola och studera till lärare parallellt förbättras. Sex- och samlevnadsundervisning ska vara en obligatorisk del av lärarutbildningen liksom kunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

I Tidöavtalet (2022) formulerar M, SD, KD och L att "Socionomutbildningen reformeras för att göra kriminalitet bland ungdomar till ett obligatoriskt utbildningsmoment. Möjlighet till specialisering på ungdomsbrott införs i utbildningen" (s. 27).¹⁸ Avtalet innehåller också direktiv om vad lärarutbildningen ska innehålla (s. 52). Det finns således ingen grund för förhoppningen att politiken självmant ska hålla respektavstånd till det som rimligen inbegrips i den akademiska friheten vad gäller den högre utbildningens konkreta innehåll. Behovet av att även grundlagsskydda den akademiska friheten för den högre

18 En utredning tillsattes i augusti 2023 med uppgift att göra en översyn av socionomexamen för att motverka ungdomskriminalitet (dir. 2023:121).

utbildningen har också uppmärksammats gemensamt av Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), SUHF och SULF (skrivelse 2022-05-12).

FORSKNINGENS FRIHET

Den fria forskningen är beroende av en rimlig finansiering, och som tidigare har nämnts ingår finansiell autonomi som en central aspekt i internationella jämförelser av akademisk frihet och autonomi (se t.ex. EUA 2023). Styr- och resursutredningen konstaterade emellertid att över tid har det direkta forskningsanslaget till universitet och högskolor sammantaget minskat i relation till de externa forskningsmedlen från 68 % 1981 till 44 % 2017 (med stor variation mellan lärosätena). Utredningen slår fast att internationella jämförelser av graden av externfinansiering försvåras av att förutsättningar i olika länder skiljer sig i flera avseenden. Men man påpekar ändå att flera bedömare menar att den svenska externfinansieringsgraden är hög i en internationell jämförelse (SOU 2019:6: 264f). Det stora beroendet av externa forskningsmedel medför flera problem. På lärosätetsnivå innebär det att ett reellt finansiellt handlingsutrymme inte föreligger, vilket i själva verket utgör en central del av lärosätets självständighet. För de individuella lärarna och forskarna utgör den låga andelen forskning i tjänsten ett problem, inte minst vad gäller den tid som måste läggas på att ständigt söka externa medel. Till detta kommer att de externa anslagen via statliga forskningsfinansiärer har blivit alltmer riktade. Det är uppenbart då man tar del av statliga forskningsråds regleringsbrev över tid att olika regeringars styrning av innehållet i forskningen ökat de senaste decennierna.¹⁹ Det är förstås inte orimligt att regeringen på ett övergripande plan kan efterlysa forskning om ämnen som uppfattas viktiga eller akuta. I senare års regleringsbrev till de statliga forskningsråden kan man dock utläsa långa och detaljerade listor av instruktioner från regeringen till vilket mer preciserat forskningsändamål de anslagna medlen ska användas. Denna utveckling utgör således ett direkt hot mot det som vi lägger i den fria forskningen. Både det faktum att svenska universitetslärare i nordisk jämförelse har lite forskning i sina tjänster (se Brommesson m.fl. 2016) och tendensen att regeringar i ökande utsträckning riktar forskningsmedel gör det svårt att leva upp till de förutsättningar om fri forskning som den befintliga lagstiftningen lägger fast.

Ett annat problematiskt exempel är byråkratiseringen av etikprövningen. Den rödgröna regeringens beslut om hur etikprövningen för forskningen ska organiseras och hur tillsynen av denna ska bedrivas utgör idag ett allvarligt hot mot forskningens frihet. I början av januari 2020 trädde förändringar av etikprövningslagen i kraft som innebar tydligare regler och skärpta straff (prop.

19 Se Vetenskapsrådets, Fortes och Formas regleringsbrev för åren 2003–2024 (www.esv.se, åtkomst 2024-01-31).

2017/18:45; bet. 2017/18:UbU12, rskr. 173).²⁰ I det svenska fallet har regering och riksdag valt att modellera etikprovningen efter biomedicinsk modell – även för humaniora och samhällsvetenskap – och man har förlagt denna bedömning och normbildning av forskningsetikens gränser och tillämpning i en myndighet utanför akademien. Det är i internationell jämförelse en märklig ordning att förlägga den icke-medicinska forskningsetiska bedömningen utanför akademien (Johansson m.fl. 2023), och i viss utsträckning i händerna på personer som inte själva är verksamma forskare.²¹ Normbildningen i en så viktig fråga som forskningsetik ”outsourcas” alltså. Denna organisering har fått mycket långtgående konsekvenser (Persson m.fl. 2023). I den kritik som följt efter 2020 års skärpning av etikprovningssystemet återkommer ofta frågan om var gränsen går för känsliga personuppgifter. Ett talande exempel är att det krävs etiktillstånd för att använda sig av riksdagens öppna data eller debattartiklar skrivna av företrädare för politiska partier, då dessa innehåller känsliga personuppgifter i form av politiska åsikter. Man måste exempelvis söka etikprovningstillstånd för att göra en diskursanalys av statsminister Ulf Kristerssons offentliga tal (en analys som vilken journalist som helst får göra utan etikprovning). Genom en omfattande byråkratisering har vi idag ett etikprovningssystem som kraftigt beskär den fria forskningen. Ett sådant system kan endast tillkomma i ett sammanhang där lärosätena hanteras som vanliga förvaltningsmyndigheter av vilket följer att lagstiftaren uppfattar det som rimligt att forskningsverksamheten regleras via lag och kontrolleras av andra myndigheter (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Protesterna mot denna styrning av forskningen är och har varit massiv i forskarsamhället (se framför allt Dagens Nyheter 2023; även Sundell 2024 för aktuell diskussion). Detta har lett till att regeringen nu utreder undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning och regleringen av tillsyn i etikprovningsslagen (Utbildningsdepartementet 2023). Vad som kommer ut av detta återstår dock att se.

BYRÅKRATISERING

Avsaknaden av ordentliga skyddsräcken för den akademiska friheten har således konsekvenser vad gäller den akademiska frihetens reella förutsättningar. Men vilka andra problem har rådande verksamhetsform fört med sig för lärosätena? I en utförlig kartläggning av svenska regeringars samlade styrning av universitet och höskolor från 1993 fram till idag åskådliggörs hur de statliga

20 Maxstraffet höjdes till två års fängelse för den som uppsåtligt bedriver forskning utan etiskt godkännande, och preskriptionstiden utökades till fem år. Det blev också straffbart att genom grov oaktsamhet forska utan etiskt tillstånd.

21 Jag tänker här främst på avdelningens ordförande samt allmänrepresentanterna som sammantaget utgör en tredjedel av avdelningen. Visserligen består då tvåtredjedelar av avdelningen av vetenskapligt kompetenta personer, men det behöver inte betyda att granskningen blir kollegial. Några garantier för ett en avdelning som är regionalt indelad innehar vetenskaplig expertis inom det område som ska prövas föreligger nämligen inte.

lärosätena i tilltagande omfattning hanteras som helt vanliga myndigheter (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Kartläggningen visar hur högskolereformerna vad gäller den akademiska verksamheten inneburit att den akademiska organisationens särdrag har tagits bort t.ex. avregleringen av institutionsstyrelser, fakulteter och fakultetsnämnder (prop. 1992/93:1 och prop. 2009/10:149). Dessa avregleringar har i den politiska retoriken presenterats som frihets- eller autonomireformer. I studien visas dock att den frihet som reformerna medfört endast är en frihet från lagstiftning, inte frihet från politisk styrning. En paradoxal konsekvens av denna begränsade syn på frihet är således att lärosätenas särart i myndighetsfloran har tunnats ut och de statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter (vad författarna kallar en "myndighetifieringsprocess") (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). I högskolelagens första kapitel avspeglas regering och riksdags villighet att ständigt öka styrningen genom att man över tid staplar politiska målsättningar som jämställdhet,²² internationalisering,²³ samverkan,²⁴ hållbar utveckling,²⁵ breddad rekrytering,²⁶ livslångt lärande,²⁷ m.m. vilket i regel kommer med efterföljande krav på handlingsplaner, systematiska arbetsprocesser och åiterrapportering (Ahlbäck Öberg & Boberg 2024). Till detta kommer ökad ambitionsnivå i lagstiftning som träffar statliga myndigheter eller arbetsgivare allmänt, och som inte sällan är illa anpassad för den akademiska verksamheten. Över tid hanterar svenska regeringar universitet och högskolor alltmer som ett förvaltningspolitiskt problem snarare än som ett policyområde som kräver sektorsspecifika insikter rörande dess organisation och förutsättningar. De idéer som varit förhärskande vad gäller styrningen av statliga myndigheter, och organisationen av dessa, har i allra högsta grad varit framträdande i den politik som styrt relationen mellan regeringen och lärosätena (Ahlbäck Öberg m.fl. 2022; Boberg 2022).

Slutdiskussion

Som framgått av ovanstående är skyddet för den akademiska friheten i svensk författning inte tillräckligt, och detta förhållande har möjliggjort reformer och styrning som sammantaget snarare undergräver än understödjer de statliga lärosätenas institutionella autonomi och lärarna och forskarnas akademiska frihet. Det räcker inte att från politiskt håll tala om – eller i ord försvara idén om

22 SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

23 SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.

24 SFS 1996:1392, 1 kap. 2 §.

25 SFS 2005:1208, 1 kap. 5 §.

26 SFS 2021:1282, 1 kap. 5 §.

27 SFS 2021:317, 1 kap. 5 §.

– akademisk frihet, om reella reformer för att understödja denna frihet saknas eller om innehållet i centrala reformer till och med verkar i motsatt riktning.

Att de statliga lärosätena har samma verksamhetsform som andra förvaltningsmyndigheter är ett problem, och också en utgångspunkt som starkt kan ifrågasättas givet att ett regelrätt och genomarbetat beslut om verksamhetsformen aldrig har fattats. Som tidigare har nämnts utgör den dessutom ett avsteg från det som nu kan göras gällande inom ramen för EU-rätten. Att den nuvarande verksamhetsformen är ett problem har också genom åren påpekats av flera utredningar och aktörer (se t.ex. SOU 1996:21; Strömholm 1996; Marcusson 1997; SOU 1997:57; SUHF 2021b; SULF 2021; Ekberg 2024). Något gehör från riksdag och regering har dessa synpunkter inte fått. I flera propositioner har förslag om en ny organisationsform för statliga lärosäten explicit avvisats av regeringar från båda blocken (se t.ex. prop. 1996/97:141 och 2009/10:149), och ett återkommande argument är att myndighetsformen uppfattas som tillräckligt ”flexibel” för universitetens självständighetskrävande verksamhet. I många av de reformer som högskolan genomgått från 1970-talet och framåt har undertexten alltså varit att den svenska förvaltningsmodellen varit tillräckligt anpassningsbar för att inrymma alla sorters självständighetskrävande statliga verksamheter. Detta är också påtagligt om vi tar del av diskussionerna om domstolarnas ställning i vårt styrelseskick över tid (se SOU 2023:12 för utförlig redogörelse).

I lärosätenas fall har rågången mellan politiken och lärosätenas verksamhet därmed byggt på en idé om ett osynligt kontrakt där de statliga lärosätenas autonomi vilat på antagandet om självbindning och besinning från politiskt håll, inte på robusta institutionella strukturer. Den konstitutionella praxis om hur självständighetskrävande offentlig verksamhet ska hanteras som utvecklat i en mer samförståndsorienterad tid räcker emellertid inte till när alltmer av oenighet råder om vad som utgör etablerad praxis och huruvida den alls ska följas (se t.ex. Beckman 2021). För vad händer när oenighet uppstår om kontraktets innehåll? I vår tid utgör den samtida diskussionen om förkortade mandatperioder för högskolestyrelser – för att säkerställa säkerhetspolitisk kompetens – en utmärkt illustration av politikens möjligheter att omtolka det informella kontraktet till sin egen styrningsfördel (regeringsbeslut 2023-04-27).

Sammanfattningsvis ekar de politiska högtidstalen om den akademiska friheten tomt. Det osynliga kontraktet om rågången mellan staten och universiteten som tidigare har gällt är idag otillräckligt. En ordentligare grundlagsreglering krävs för att säkra den akademiska frihetens skyddsräcken, och för att skapa det respektavstånd mellan politik och akademisk verksamhet som följer av internationella överenskommelser och rättsakter. Tarschys utredning konstaterade att säkerställandet av ett sådant svängrum är långt mer än ett gruppintresse för akademiker och intellektuella: ”Vetenskapens frihet är en avgörande förutsättning för det kulturella klimatet, för demokratins hälsa, för ekonomins dynamik och för hela samhällets utvecklingsförmåga” (SOU 2008:104: 65).

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2011. "Organisering av autonomi och universitetet som idé", s. 281–289 i Björk, Pernilla, Bolkéus Blom, Mattias & Ström, Per (red.), *Det goda universitetet – Festskrift till Anders Hallberg*, Uppsala: Uppsala universitet.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, 2023. "Om akademisk frihet", SULFs skriftserie, XLIII. Stockholm: Sveriges universitetslärarförbund.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan, 2022. "Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), s. 157–209.
- Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan, 2024. "Ökad kontroll och ökad byråkratisering – En kartläggning av regeringens samlade styrning av universitet och högskolor", rapport till Sveriges Universitets- och högskoleförbund (SUHF). Stockholm: SUHF.
- Ahlbäck Öberg, Shirin, Börjesson, Mikael & Boberg, Johan, 2022. "Svenska lärosäten: organisering, finansiering, positionering", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), s. 5–18.
- Beckman, Ludvig, 2021. *All makt åt folket: om en bortglömd idé*. Stockholm: Fri tanke.
- Betänkande 1971:UU13. *Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*.
- Betänkande 1975:UbU17. *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen m.m. jämte motioner*.
- Betänkande 1987/88:UbU1, om fortsatt decentralisering inom högskolan.
- Betänkande 1990/91:UbU21. *Den statliga administrationen på utbildningsområdet, m.m.*
- Betänkande 1992/93:UbU3. *Ny högskolelag m.m.*
- Betänkande 1997/98:UbU3. *Högskolans ledning, lärare och organisation*.
- Betänkande 2009/10:UbU23. *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Betänkande 2017/18:UbU12. *En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor*.
- Betänkande 2020/21:UbU16. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.
- Boberg, Johan, 2022. "Lärosätenas interna organisation – Kollegialitet, demokrati och linjestyrning", *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(1), s. 19–67.
- Brommesson, Douglas, Erlingsson, Gissur, Karlsson Schaffer, Johan, Ödalen, Jörgen & Fogelgren, Mattias, 2016. *Att möta den högre utbildningens utmaningar*, IFAU rapport 2016:4.
- Brommesson, Douglas, Nordmark, Sofia & Ödalen, Jörgen, 2024. *Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2023. *Regeringsformen: en kommentar*, 5:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Ciepley, David, 2013. "Beyond Public and Private: Toward a Political Theory of the Corporation", *American Political Science Review* 107(1), s. 139–158.
- Dagens Nyheter, 2023. "Systemet för etikprövningar ett akut hot mot forskningen", *Dagens Nyheter*, 2023-05-17.
- Direktiv 2007:158. *Ökad frihet för universitet och högskolor*.
- Direktiv 2023:83. *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter*.

- Direktiv 2023:121. *Översyn av socionomexamen för att motverka ungdomskriminalitet.*
- Ekberg, Tim, 2024. *Den akademiska friheten – Ett bräckligt fundament för universitet och högskolor behöver förstärkas*, Rapport från SUHF:s expertgrupp för analys. Stockholm: SUHF.
- EUA, 2023. *University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023*. Bryssel: European University Association.
- Europaparlamentet, 2024. *Europaparlamentets resolution av den 17 januari 2024 med rekommendationer till kommissionen om främjande av friheten för vetenskaplig forskning i EU*, P9_TA(2024)0022.
- Europarådet, 2012. "Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy". Antagen av Europarådets ministerkommitté den 20 juni 2012 vid 1146:e ställföreträdamötet.
- Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 83/02).
- FFS 558/2009. Finlands universitetslag.
- FFS 731/1999. Finlands grundlag.
- FN, 1966. *Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. New York: Förenta nationerna.
- Frängsmyr, Carl, 2010. *Uppsala universitet 1852–1916* [2]. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Gribbe, Johan, 2022. *Förändring och kontinuitet: Reformen inom högre utbildning och forskning 1940–2020*. Universitetskanslersämbetets publikationer.
- 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), s. 147–163.
- Januariavtalet, 2019. Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, 2019-01-11.
- Johansson, Mats, Bülow, William, Persson, Vilhelm, & Wahlberg, Lena, 2023. "Undantag från kravet på etikprövning av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning: En internationell utblick", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(4), s. 1143–1168.
- Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena, 2022. "Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv", i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.), *Vänbok till Hans Eklund – Största möjliga lycka åt största möjliga antal*. Uppsala: Iustus förlag.
- Kallerud, Egil, 2006. *Akademisk frihet: en översikt över spörsmål dröftet i internasjonell litteratur*. Arbeidsnotat 18/2006. Oslo: NIPU STEP.
- Karlsson, Curt & Casson, Andrew, 2019. "Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform", SUHF:s rapport september 2019.
- Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo, 2017. "Measuring Academic Freedom in Europe: A Criterion Referenced Approach", *Policy Reviews in Higher Education* 1(2), s. 209–239.
- Marcusson, Lena, 1997. *Myndighet eller marknad: Statsförvaltningens olika verksamhetsformer*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:38). Stockholm: Fritzes.
- Marcusson, Lena, 2005. "Universitetens rättsliga ställning", Rapport överlämnad till SUHF:s förbunds församling den 17 november 2005.

Nokkala, Terhi & Bladh, Agneta, 2014. "Institutional Autonomy and Academic Freedom in the Nordic Context – Similarities and Differences", *Higher Education Policy* 27(1), s. 1–21.

NOU 2006:19. *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*. Utredning fra et utvalg oppnevnt av daværende Utdannings- og forskningsdepartementet 14. oktober 2005. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. oktober 2006. Oslo: Lobo Media AS.

PACE, 2006. "Academic Freedom and University Autonomy", Europarådets parlamentariska församling, rekommendation 1762. Text antagen den 30 juni 2006.

Persson, Vilhelm, Bülow, William, Johansson, Mats & Wahlberg, Lena, 2023. "Konsekvenser om etikprövningskrav inte uppfylls. Komplex och svåröverskådligt samspel mellan olika regelverk", *Statsvetenskaplig tidskrift* 125(4), s. 1119–1142.

Proposition 1953:122. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa anslag till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs högskola, m. m.*

Proposition 1959:106. *Kungl. Maj:ts proposition angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m.m.*

Proposition 1964:50. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m.m.*

Proposition 1971:125. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*

Proposition 1975:9. *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.*

Proposition 1986/87:127, *om fortsatt decentralisering inom högskolan.*

Proposition 1990/91:150, *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition).*

Proposition 1992/93:1, *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*

Proposition 1996/97:141. *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

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

Proposition 2017/18:45. *En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor.*

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

SFS 1956:117. *Kungl. Maj:ts universitetsstatuter.*

SFS 1964:461. *Kungl. Maj:ts stadga för universiteten och vissa högskolor (universitetsstadga).*

SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.*

SFS 1992:1434. *Högskolelag.*

SFS 1993:100. *Högskoleförordning.*

SFS 1996:1392. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

SFS 2005:1208. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

SFS 2010:1408. *Lag om ändring av regeringsformen.*

SFS 2021:317. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

SFS 2021:1282. *Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).*

- SFS, SUHF & SULF, 2022. "Gemensamt uttalande för grundlagsskydd av den högre utbildningens frihet", skrivelse 2022-05-12, tillgänglig på suhf.se/app/uploads/2022/05/Gemensamt-uttalande-for-grundlagsskydd-av-den-hogre-utbildningens-frihet-SUHF-SULF-SFS-220512.pdf, hämtad 2023-02-05.
- SOU 1963:9. *Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning*, 1955 års universitetsutredning VII. Stockholm: Hæggeström.
- SOU 1963:17. *Sveriges statsskick, Del 2 Motiv – Förslag till regeringsform*, Författningsutredningen 6. Stockholm: Idun.
- SOU 1972:15. *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, betänkande avgivet av Grundlagberedningen. Stockholm: Göteborgs offsettr.
- SOU 1996:21. *Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform*. Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform RUT-93. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten*. Betänkande av Autonomiutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*. Betänkande av Grundlagsutredningen. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut). Stockholm: Elanders.
- SOU 2023:12. *Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté. Stockholm: Elanders.
- Statsutskottets utlåtande 1953:137. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående vissa anslag för budgetåret 1953/54 till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs högskola m. m. jämte i ämnet väckta motioner*.
- Statsutskottets utlåtande 1959:103. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m. m. jämte i ämnet väckta motioner*.
- Statsutskottets utlåtande 1964:119. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m.m. jämte i ämnet väckta motioner*.
- Strömberg, Håkan, 1985. "Allmänt' och 'enskilt' i den offentliga rätten", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2, s. 49–63.
- Strömholm, Stig, 1996. "Behöver universitet och högskolor en särskild associationsform?", i Jareborg, Nils (red.), *Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström av professorskolleger i Uppsala* (De lege. Juridiska fakultetens i Uppsala årsbok 6), Uppsala.
- SUHF, 2021a. *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor 2018–2020*. Sveriges universitets- och högskoleförbund.
- SUHF, 2021b. "Ställningstagande, vad gäller utökat konstitutionellt skydd för akademisk frihet och lärosätenas självrådighet", Antagen av SUHF:s förbunds församling den 20 oktober 2021 i Luleå.
- SULF, 2021. "Öka basanslagen för att stärka lärosätessjälvständighet och akademisk frihet", debattinlägg i nättidningen *Curie* av Karin Åmossa och Mats Ericsson, 2021-06-17, tillgänglig på <https://www.tidningencurie.se/debatt/oka-basanslagen-for-att-starka-larosatesautonomi-och-akademisk-frihet/>, åtkomst 2023-02-04.

- Sundell, Anders, 2024. "Forskningen förlamas av försiktighet", ledare i *Svenska Dagbladet*, 2024-04-28.
- Sunnqvist, Martin & Wenander, Henrik, 2018. "En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv", *Statsvetenskaplig tidskrift* 120(3-4), s. 559-575.
- Tidöavtalet, 2022. Överenskommelse för Sverige, samarbetsavtal mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, 2022-10-14.
- Tight, Malcolm (red.), 1988. *Academic Freedom and Responsibility*. Philadelphia: Open University Press.
- UKÄ, 2015. *Dimensionering av högre utbildning*. Rapport 2015:7. Universitetskanslersämbetet.
- Unesco, 1997. The UNESCO recommendation concerning the status of higher education teaching personnel. Paris: UNESCO.
- UN Global Colloquium of University Presidents, 2005. "Academic Freedom Statement of the First Global Colloquium of University Presidents", January 18-19, 2005. New York: Columbia University.
- Universitetens Magna Charta, Bologna 1988. Tillgänglig på <http://www.magna-charta.org/>, åtkomst 202401-30.
- Utbildningsdepartementet, 2023. Uppdrag att utreda undantag från kravet på etikgodkännande för viss forskning och regleringen av tillsyn i etikprövningslagen (U 2023:C), U2022/03459, U2023/02459.
- V-Dem, 2020. *Autocratization Surges – Resistance Grows*. Democracy report 2020. Göteborg: V-Dem Institute.
- V-Dem, 2021. *Autocratization Turns Viral*. Democracy report 2021. Göteborg: V-Dem Institute.
- V-Dem, 2022. *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* Göteborg: V-Dem Institute.
- V-Dem, 2023. *Democracy Report 2023. Defiance in the Face of Autocratization*. Göteborg: V-Dem Institute.