

Hur fria skall universitet och högskolor vara?

**Sveriges universitets-
& högskoleförbund**

SUHF

Vid en intern workshop för rektorer hösten 2002 diskuterades frågor som rör universitets och högskolors självstyre. Diskussionen baserades bl.a. på de bidrag som publiceras i denna skrift som då spreds i en begränsad krets. Därutöver redovisades vid seminariet diskussionen och utvecklingen i Norge och Finland. Temat är också i högsta grad aktuellt i flera andra europeiska länder där diskussionen pågår med stor intensitet.

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har efter workshopen beslutat föra diskussionen vidare för att ytterligare pröva argumenten kring vad som idag upplevs som brister och hur en mer ändamålsenlig associationsform kan utformas. Vilka konkreta fördelar skulle en förändring ge och vilka är de egentliga problemen? Till diskussionen hör grundläggande principer för högskolans uppgift i samhället, t.ex. demokrati, personlig utveckling, men också den enskilde forskarens liksom högskoleledningens roller vad avser självständighet. Det handlar också om att ha sådana regleringar att lärosätena kan organiseras och drivas på ett funktionellt och effektivt sätt.

SUHF vill ge de värdefulla bidragen en vidare spridning och på så sätt stimulera till ökad debatt om dessa frågor och publicerar nu bidragen för en vidare krets. SUHF är förstas mycket tacksamt mot författarna för det omfattande och breda underlag till diskussioner som artiklarna representerar.

Förre rektorn vid Stockholms universitet Gustaf Lindencrona och rektorn vid Mälardalens högskola Magnus Söderström leder på förbundets uppdrag det fortsatta arbetet med att föra frågorna framåt. Resultaten av deras arbeten hoppas vi skall leda till en bred och öppen debatt.

Stockholm i september 2003

Bengt Karlsson

Generalsekreterare SUHF

Innehållsförteckning

	Sid
Förord	3
Universitetens makt och vanmakt Sven-Eric Liedman, professor i idé och lärdoms historia, Göteborgs universitet	5
Ett universitet - vad är det för slags djur? Mats Svegfors, Landshövding i Västmanlands län, tidigare chefredaktör SvD	13
Högskolans offentlighetsrättsliga ställning - Perspektivet inifrån Per Thullberg, professor i historia, rektor vid Södertörns högskola	23
Högskolan - en egen företagsform Gustaf Lindencrona, professor i finansrätt, rektor vid Stockholms universitet	33
Högskolans associationsform ur förvaltningsperspektiv Johnny Andersson, tidigare universitetsdirektör vid Uppsala universitet	45
Självständiga universitet - en idéskiss Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt, prorektor vid Uppsala universitet	65
Att skapa en ny juridisk form Lars Friedner, rättschef Svenska Kyrkan	79

FÖRORD

SUHF:s förbunds församling beslutade i mars 2002 om ett program för sin verksamhet. En viktig punkt rör universitets och högskolors självstyre. Resonemanget om autonomin har följande utgångspunkt.

Grundläggande i den tradition i vilken de svenska universiteten och högskolorna arbetar är respekten för forskningens frihet. Samma tradition gäller för friheten att välja och utforma innehåll i utbildningen. Grundläggande är också att universitet och högskolor ska åtnjuta självstyre, vilket skiljer dem från flertalet andra offentliga verksamheter.

Genom programmet beslutade SUHF att det snarast bör ”pröva möjligheten av att skapa en lämpligare statlig associationsform för universitet och högskolor än den nuvarande, eftersom den främst är anpassad för renodlade myndigheter.”

Utarbetandet av denna skrift utgör ett första steg i förverkligandet av SUHF:s program i den del som avser det institutionella oberoendet. Den består av sju fristående bidrag. Författarna har valts så att var och en från sina utgångspunkter fått möjlighet att belysa ämnet, nämligen huruvida universitets och högskolors självstyre ska ökas, vilka argument som i så fall är de bärande i en diskussion om detta och hur vägen till ökat självstyre kan tänkas se ut.

Professor Sven-Eric Liedman inleder med en historisk översikt, som visar att universiteten på ett eller annat sätt alltid behövt manövrera för att säkerställa sin autonomi. Landshövding Mats Svegfors sätter in universitets och högskolors verksamhet i ett brett samhällsligt perspektiv. Hans slutsats är att det inte bara är stat och marknad som står mot varandra; det finns ett tredje alternativ där universitet och högskolor passar in – den professionellt styrda organisationen. Skriften avslutas med ett bidrag av hovrättsrådet Lars Friedner, som beskriver något av en motsvarande diskussion om autonomin när Svenska kyrkan etablerades i och med att statskyrkosystemet upphävdes. Mellan dessa tre bidrag återfinns fyra uppsatser, i

vilka perspektivet medvetet valts inifrån universitet och högskolor själva. Rektor Per Thullberg skriver om högskolans offentligrättsliga ställning och pekar bl a på det hot mot friheten som den bristande balansen mellan direkta statsanslag och externa forskningsanslag utgör. Rektor Gustaf Lindencrona anger de ideologiska skälen för autonomin och beskriver sedan en modell för ökad sådan. Han föreslår att Högskolan bildas som en egen juridisk person. Universitetsdirektör Johnny Andersson och prorektor Lena Marcusson behandlar från olika utgångspunkter samma fråga: Vilka är argumenten och hur kan man gå till väga för att stärka självstyret? Andersson pekar på den snårskog av författningar som upplevs som en tvångströja inom högskolan men pekar också på nödvändigheten av att universitet och högskolor förbättrar sin interna organisation. Marcusson skisserar ett program i flera punkter för hur det självständiga universitetet kan skapas, inom ramen för den statliga förvaltningen. I båda bidragen aktualiseras frågan om grundlagsskydd för forskningen vid universitet och högskolor.

Denna korta resumé ger givetvis inte rättvisa åt de sju uppsatserna men kan förhoppningsvis stimulera till läsning. Det är ett högst angeläget tema som SUHF härmed för till torgs. Tanken är att torget inledningsvis begränsas till en diskussion vid en intern workshop under hösten 2002 för att senare - när argumenten slipats mot varandra - vidgas till att rymma flera debattörer och beslutsfattare.

Stockholm den 30 september 2002

Christina Ullenius

Ordförande i SUHF
Rektor för Karlstads
universitet

Bo Sundqvist

Vice ordförande i SUHF
Rektor för Uppsala universitet

Lars Ekholm

Generalsekreterare

Universitetens makt och vanmakt

Sven-Eric Liedman

Kunskap är makt, förklarade som bekant Francis Bacon för fyra hundra år sedan. I våra dagar har Michel Foucault betonat att makt också innebär kunskap och att man därför bör tala om ett helt komplex makt/kunskap.

Det är inte märkligt att universiteten, som är förmedlare och ofta också skapare av kunskap, har ett problematiskt förhållande till makten i dess olika uppenbarelseformer.

Kanske förhåller det sig till och med så, att universitetet som institution en gång skapades för att åstadkomma ett slags balans mellan de samhällsmakter som annars lätt kunde kväva en undervisningsanstalt. Sådan ter sig åtminstone bakgrunden till universitetet i Paris – inte det äldsta, men det främsta av medeltidens universitet – enligt dem som studerat dess tillkomsthistoria. Paris hade härbärgerat en rad framstående skolor innan dess universitet kom till. Man behöver bara tänka på katedralskolan i skuggan av Notre-Dame och än mer Saint Victor och Sainte Geneviève uppåt kullarna på vänstra stranden. Vid Saint Victor undervisade vid 1100-talets början den store Hughes (eller Hugo) inte bara i de klassiska *artes liberales* eller fria konsterna utan också i det ämne som han kallade teologin och som väckte upprörda protester bland ordningens bevarare inom kyrkan. Skolan Saint Victor var över huvud föremål för åtskillig kritisk uppmärksamhet, och än mer gällde det den skola som Pierre Abélard hade inrättat längre upp på Vänstra stranden. Abélard var en orolig och oppositionell själ, en Faustfigur före Faust, och han lät inte några heliga ting stå i vägen för sitt sanningssökande. Han var en den nya tidens man och väckte ont blod bland stränga klosterbröder. Bernard av Clairvaux – mannen som frågar ”Vilken sjö?” i Hjalmar Gullbergs dikt – lyckades med påvens hjälp få bort Abélard och hans skola från Paris.

Det fanns andra lärda män i Paris, och alla hade en gemensam erfarenhet av hotet både från kyrka och statsmakt. Samtidigt var det bara dessa makter som kunde ge dem husrum och beskydd. Man kan säga att universitetet i Paris var ett lyckat försök att i denna värld av makthavare sluta sig samman i enhetlig styrka och i vetskapen om att den ene makthavaren vid behov kunde spelas ut mot den andre.¹

Det är en fruktbar hypotes att det förhåller sig så än i dag, både i Paris och överallt annars på jordklotet där universitet finns. Ett universitet är aldrig självförsörjande; det producerar inte självt de varor med vars hjälp dess lärare och studenter kan få

sin bärgning. Dess undervisning och forskning måste vara av det slaget att de är begärliga för dem som har pengar, det må vara staten, kommunen, kyrkan, donatorerna eller sponsorerna. Om banden till en enda potentat blir alltför korta och alltför tvingande, hotas både forskningens och undervisningens frihet.

Det lutherska reformationen blev därför en utmaning och påfrestning för universiteten. I makftermer innebar den att kyrkan underordnades staten och att universiteten därmed inlemmades i fast makthierarki: överst kungen och hans närmaste, därefter kyrkan och under kyrkan universiteten. Detta fick dubbla följder. Dels blev det självklart att universiteten skulle iakttä kyrklig och teologisk renlärlighet sådan denna var fastställd av staten. Dels skulle de utbilda också världsliga ämbetsmän.

Tillspetsat kan man säga att 1500- och 1600-talen med sina reformationer och motreformationer var en ganska svår tid för universiteten. Det var en annan institution som framstod som betydligt mer dynamisk: vetenskapsakademierna. Namnet hade de fått från Platons akademi i Athen, och från Italien spred de sig upp över Europa. De mest berömda blev de i London och Paris. De stod under kungligt beskydd, och det gjorde också de vetenskapsakademier som tillkom under 1700-talet, i Berlin, i Petersburg, i Stockholm. I dem samlades vetgiriga eller enbart fåfänga adelsmän, en och annan framgångsrik borgare med näsa för den praktiska betydelsen av nytt vetande, och lärda män från universitet eller annan bakgrund. I vetenskapsakademierna skulle forskningsresultat redovisas, vid universiteten gällde det i princip bara att undervisa, dvs. att reproducera vetandet. Det var i vetenskapsakademierna mycket mer än i universiteten som den naturvetenskapliga revolutionen fick sin hemvist.

Men universitetens utveckling hade sin ljusa sidor också. När statsmakten växte i omfång blev det viktigt med universitet som var starka nog att härbärgera en god utbildning av ämbetsmän. Detta var en huvudanledning till de väldiga donationer som Gustav II Adolf bestod Uppsala universitet med. Donationerna var så omfattande att de i princip gjorde universitetet självförsörjande under två sekel. Det innebar en ekonomisk trygghet som var en god grund för en viss autonomi. De universitet som sedan tillkom, Åbo, Dorpat (som snart gled svenskarna ur händerna) och Lund liksom det äldre, nordtyska Greifswald, fick nöja sig med knappare villkor men tillförsäkrades också en viss trygghet.

Universitetens betydelse för staten och landet kom också till uttryck i den ställning som universitetskanslern fick. Även Paris hade tidigt haft sin kansler; men kanslerns betydelse i det lutherska Sverige blev exceptionell. Uppgiften bestod enkelt uttryckt i att vara förbindelsekarl mellan kung och universitet. Kanslern skulle se till att kungliga bestämmelser åtlöddes, men han skulle också förmedla universitetets önskemål

uppåt. Hans ställning gav honom möjligheter till en hel del självständigt agerande också. En ambitiös och maktlysten kansler kunde sätta sin prägel på universitetet. Uppsala universitets förste kansler, förordnad år 1622, var Johan Skytte, en av tidens svenska stormän. Han hade sina egna, högst specifika önskemål med Uppsala. Själv var han ramist, alltså anhängare av den franske filosofen Petrus Ramus läror, och genom sin personliga förmögenhet kunde han egenhändigt donera en hel professur till universitetet, nämligen den fortfarande existerande i vältalighet och statskunskap. Han bestämde att innehavaren skulle vara anhängare till Petrus Ramus filosofi. Så länge Skytte levde var detta en bestämmelse som åtlyddes, men efter hand tog man lätt på förordningen, i all synnerhet som ramismen ganska snart förlorade sin aktualitet.

Ramismen var annars genom sin inriktning på det nyttiga och sin förkärlek för retoriken på metafysikens bekostnad en lära som anstod världsliga ämbetsmän. Däremot passade den sämre för den lutherska statskyrkan, som till yttermera visso vid denna tid var på väg in i sträng ortodoxi som av olika anledningar förknippades med en kristet färgad Aristoteles. Flera teologer i Uppsala levererade batalj om ramismen och hade föga överraskande kyrkan på sin sida.

På sätt och vis kan man se denna fejd som ett exempel på universitetets förmåga att balansera mellan olika yttre makter. Kyrkan kunde spelas ut mot den världslige kanslern. Å andra sidan blev ortodoxin snart nära nog allenarådande. Om inte förr blev detta märkbart när nya idéer av dittills okänt slag klappade på porten: Descartes filosofi. När några yngre lärare försökte introducera denna revolutionerande nya lära stötte de på hårt motstånd från den gamla lärans – den speciella luthersk-ortodoxa aristotelismens – försvarare som varnade för alla *noviteter*, alla nyheter i vetenskapen. Kyrkans dignitärer drogs in i striden och till sist själva kungamakten. I två vågor fördes striden och resultatet blev enkelt uttryckt att en något större tolerans kom att råda vid universiteten.

Med Karl XII:s död och enväldets fall förändrades situationen radikalt. Nu blev nyttan lösenord, och några unga begåvade universitetsmän med Anders Celsius i spetsen utvecklade radikala program som skulle innebära att latinsk poesi och andra ”mindre nödiga” discipliner skulle stryka på foten till förmån för mer moderna och jordnära ämnen som kemi och ekonomi. De unga männen fick stöd för sina strävanden bland mäktiga hattpolitiker i Stockholm som satte som mål att omvandla akademikerna från att vara ”tärande” till att bli ”närande” medlemmar i samhället. Därför skulle ämnet ekonomi introduceras på bred front i det lärda sammanhanget, och genom ekonomin skulle de blivande prästerna och ämbetsmännen komma i kontakt med livets prosa, handel och samfärdsl, jordbruk och bergsbruk. En särskild professur inrättades i Uppsala trots motstånd från en majoritet bland professorerna,

och en ung man vid namn Anders Berch, skolad i Uppsala men framför allt med en kort, lyckosam karriär i Stockholm bakom sig, utnämndes till förste innehavare. Han var duglig och ytterst energisk men kom ändå bland de flesta av sina kolleger att betraktas som en främmande fågel, ibland rentav en femtekolonnare som arbetade för att universitetet helt skulle förlora sin självständighet gentemot överheten. Berch utvecklade med sällsam energi tanken att det fanns för många studenter vid universiteten och att en minskning av deras antal därför var ett viktigt mål för utbildningspolitiken. Kollegerna protesterade, men Berch hade massivt stöd från överheten. Mycket mer än ord blev det dock inte: den lätta minskning av studentantalet som faktiskt skedde efter 1700-talets mitt tycks ha varit spontan.

Anders Berch förblev inte ensam ekonom vid universiteten. Det inrättades snabbt fler tjänster både i Uppsala, Åbo och Lund. Men det var bara Berch som hade någon framgång i sin verksamhet, medan de flesta av hans kolleger var svaga nummer. När han själv drog sig tillbaka från professuren för andra uppgifter vidtog ett snabbt förfall. Tidens härskande föreställningar hade också blivit andra. Nyttan stod inte längre högst under Gustav III utan snarare de sköna konsterna. Dessa nya ideal ledde dock inte till någon mer deciderad universitetspolitik.²

Desto kraftfullare blev förändringarna under 1800-talets förra hälft. Denna gång uppfattades de nya idéerna knappast som överhetens eller några intränglingars utan de grep framför allt studenterna och de yngre lärarna. Äldre lärare satte sig till motvärn, och när idéerna tycktes komma i farlig närhet av franska revolutionens paroller inskred även överheten. Men de politiska signalerna blev snabbt mindre skallande efter den oblodiga revolutionen 1809. De flesta idéerna om universitetsreformer kom inte längre från Frankrike utan från Tyskland.

Av särskild betydelse blev hela den kraftiga reformrörelse som hade Wilhelm von Humboldt som sin viktigaste företrädare och vars första resultat var det nya universitetet i Berlin. Humboldt hade det tämligen nyskapade ordet *Bildung* – bildning – högst på sitt program, och därmed menade han en läro- och forskningsprocess som i princip var utan slut, en oändlig strävan mot ständigt nya horisonter av kunskap och djupare förståelse. Denna bildning skulle möjliggöras i ett universitet där forskning och undervisning hängde samman som ler och långhalm. Forskningen borde därför vara ett lika obligatoriskt inslag i universitetsverksamheten som undervisningen ditills alltid hade varit. Det självständiga forskningsarbetet skulle också bli avgörande som meriteringsgrund.

Humboldt blev själv under en kort men avgörande period Preussens utbildningsminister, och han kunde därför sätta sina reformplaner i verket. Hans tankar intro-

ducerades i Sverige av en rad unga män som visserligen också fick ett visst politiskt inflytande – man kan framför allt tänka på Carl Adolph Agardh, den rastlöst mångsidige botanisten och ekonomen som också representerade Lunds universitet vid några riksdagar – men till några drastiska reformer kom det inte. I stället inleddes ett mångårigt kommittéarbete, där universitetskanslern, som slutligen blivit gemensam för Lund och Uppsala och som vid denna tidpunkt var sittande kronprinsen, fungerade som sammankallande men där argumentationen sköttes av ett antal betrodda professorer från de båda svenska universiteten. Till någon enighet kom man dock inte, och förhandlingar drog ut på tiden utan resultat i sikte. Till sist förlorade statsmakterna tålamodet och genomtrufade en snabb reform som trädde i kraft 1852 och som i allt väsentligt gick i Humboldts anda, låt vara utan de filosofiska övertoner som är så omisskännliga i hans arbete.

Att den kommitté som arbetade för en reform misslyckades med att komma till enighet kan betraktas som ett tecken på den kollegiala beslutsordningens begränsningar. När ett antal kolleger får ett avgörande inflytande över ett ärende är det de avvikande meningarna som ofta kommer att väga tyngst. Det finns ingen självklar väg till kompromiss och beslut utan diskussionen kan fortgå till synes utan slut.

Hur det än förhåller sig med detta fick universiteten vid denna tid en avsevärt förstärkt ställning och prestige. Den gamla gräddfil som stått öppen för adelns ynglingar ännu i slutet av 1700-talet och som inneburit en enklare och snabbare väg till examina och ämbeten hade stängts, och ingen kunde vinna inträde till universitetet utan en studentexamen som innebar ett reellt kunskapsprov. Professorslönerna förbättrades och framför allt blev universitetslärares status bättre efter hand. En politisk karriär i den stora stilen öppnades för den akademiska eliten. Det fanns också professorer som spelade en roll i det framväxande industrisamhället. Ännu fler var eftertraktade föreläsare i folkbildningsverksamheten och författare till populärvetenskapliga arbeten. Slutet av 1800-talet och början av 1900-talet var på många sätt de svenska universitetets guldålder om man ser till social status.³

Banden till statsmakten såg visserligen ut som tidigare: universitetskanslern representerade den närmaste överheten. Men universiteten gjorde sig helt enkelt så viktiga i en rad avseenden att deras ställning förbättrades. Vetenskapstron var stark bland många av samhällets stöttepelare och vetenskapens starkaste bastion var nu tveklöst universiteten. Naturvetenskapernas roll för näringarnas förkovran var så gott som oomstridd. Humanioras och snart också de framväxande samhällsvetenskapernas prestige var stor. Genom sin framgång kunde universiteten återigen balansera de yttre krafterna och därmed bevara en påtaglig autonomi.

Detta tillstånd varade i huvudsak fram till mitten av 1900-talet, alltså till perioden efter andra världskriget. Universiteten var då ännu tillgängliga för enbart en bråkdel av befolkningen, och de kunde därför se sig själva och även allmänt betraktas som elitinstitutioner. Politikernas insyn var också tämligen begränsad. På 30-talet fanns det en oro bland både politiker och universitetsföreträdare att antalet studenter var för stort. Det kunde, sade man, leda till uppkomsten av ett akademiskt proletariat med mottaglighet som skulle vara för revolutionära idéer.

Efter andra världskriget lät det snart annorlunda. Nu gällde det att utbilda fler akademiker. USA sågs som förebilden. Där hade redan *little science* avlösts av *big science*, och där genomgick en hastigt växande andel av befolkningen högre utbildning. Behovet av högt utbildad arbetskraft växte snabbt också i Sverige, och samtidigt fogades ett växande antal discipliner, som tidigare betraktats som oakademiska, in i det lärda sammanhanget. Expansionstakten var snabb, antalet akademiska lärare ökade drastiskt och än mer antalet studenter. Högskolorna i Göteborg och Stockholm blev fullvärdiga universitet, och en rad mindre universitetsfilialer grundades.

Hela denna förvandlingsprocess gjorde högskolan till en central politisk angelägenhet. Det gällde att driva på förvandlingstakten. Universitetslärarna visade sig inte alltid så medgörliga och många bland dem ifrågasatte till och med hela reformverksamhetens berättigande. I en rad statliga utredningar betonades med kraft att universiteten måste anpassa sig efter de nya villkoren. Inte minst betonade dessa utredningar – som här noga följde ecklesiastik- eller utbildningsministerns direktiv – att studietiden måste begränsas och genomströmningen effektiviseras.

Nyttotänkandet var lika utpräglat som vid mitten av 1700-talet och de maktresurser som fanns till hands betydligt större än då. Universitetskanslern stod i spetsen för ett svällande ämbetsverk och detta fick i uppdrag att genomföra en detaljreglering av framför allt studieplanerna vid de olika lärosätena. Dessa skulle göras riksgiltiga, något som krävde en minutiös övervakning. Både centralt och lokalt arbetade man febrilt för att systemet skulle likriktas.

Sådan var 1970-talets verklighet. Men den väckte starkt motstånd, både bland dem som längtade tillbaka till det gamla smala universitetet och bland dem som vill ha drastiska förändringar i radikal riktning. Båda grupperna krävde större självständighet och kunde i så måtto driva opinionen i samma riktning.

Men det är tveksamt om oppositionen inom universiteten och framför allt från studenternas sida spelade någon avgörande roll för den uppluckring av 70-talets rigida – för att inte säga rigida – regelverk vilken skedde alltifrån början av 1980-talet. Den invecklade byråkratiska apparat av närmast bysantinska dimensioner som

den tidigare uniformeringsprocessen inneburit visade sig ytterst svårhanterlig och krävde så mycket tid och så intensiva arbetsinsatser även av lärare och studenter att föga blev över för universitetets egentliga arbetsuppgifter, undervisning och forskning.⁴

En avveckling skedde alltså steg för steg, samtidigt som nya ideologiska vindar började blåsa. Det var inte längre den väladministrerade statliga institutionen som framstod som tidens ideal utan det initiativkraftiga företaget med sina snabba affärer och sin lika resolute som okonventionelle ledare. Frågan började väckas om inte högskolan också skulle kunna betraktas som ett företag, ja om inte dess undervisning och forskning skulle kunna ses som produkter på en marknad och studenterna som kunder.

Under regeringen Bildt genomfördes en rad snabba och drastiska reformer för att dessa nya idéer skulle kunna förverkligas. Universitet och högskolor erbjöds möjligheten att bli självständiga stiftelser. Beslutsordningar decentraliserades. Universitetskanslersämbetet avskaffades helt sonika och återskapades först efter en lång tvekan; av dess ämbete blev ett Högskoleverk. Staten införde ett slags produktkontroll: fakulteterna fick inte hela ersättningen för sin studenter förrän dessa examinerats och därför visat sig mogna för den marknad som också innesluter mänskliga individer.

Detta reformfyrverkeri avlöstes av ett nytt när socialdemokraterna efter tre år åter kom i regeringsställning. Universiteten liksom skolväsendet över huvud hade nu blivit det område där den ideologiska profileringen var mest markant. Forskarutbildningen strömlinjeformades nästan över en natt och försatte en hel generation av doktorander främst inom humanistisk och samhällsvetenskaplig fakultet i en prekärr situation. Resurser knöts till en rad nya högskolor, medan de gamla universiteten genomgick en svår ekonomisk kris.

Vid 2000-talets början fortsätter ungefär 40 % av en årskull sina studier efter studentexamen. Trots den krokiga reformvägen har målen som sattes vid efterkrigstidens början uppnåtts långt över förväntningarna. Samtidigt är bilden i dag oändligt mycket brokigare än man kunde förstå sig då. Dagens mångfald av stora och små högskolor kontrasterar skarpt mot dåtidens enkla uppsättning: två universitet, två allmänna högskolor och ett litet antal specialhögskolor. Högre utbildning var för femtio år sedan ett privilegium för ett fåtal städer. Nu är en lokal högskola ett krav för varje region och dess livgivande kraft allmänt omvitnad. Samtidigt hotar en överetablering. Så snart konjunkturerna vänder uppåt söker sig fler människor ut på arbetsmarknaden och lämnar högskoleplatser tomma. Konkurrensen mellan högskolorna är knivskarp. Gymnasister i sista årskursen bombarderas med prunkande

kataloger från alla landets högre utbildningsanstalter som lockar med allt från natur till mysiga kårhus och lockande fester.

Det är som om de senaste årtiondenas många motstridiga reformidéer ingått en märklig legering. Universitet och högskolor är å ena sidan försäljningsställen för utbildning och forskning och å andra sidan välordnade, statligt kontrollerade enheter. Staten och marknaden har ingått en sällsam förening.

Om den historia som här i korta drag berättats har en sens moral skulle det vara denna: universiteten kommer aldrig att bli helt självständiga eftersom de ekonomiskt inte är och inte heller kan bli självförsörjande. De kommer också att från tid till tid vara föremål för alla slags makthavares intresse av den enkla anledningen att de är så viktiga. Och inte minst: den autonomi som de kan uppnå förutsätter först och sist att de levererar högklassig undervisning och forskning och även förmår förmedla insikterna därom till det omgivande samhället. Stora omställningar innebär alltid svårigheter; universitetet är en invecklad och därför trögrörlig institution.

Den exklusivitet de en gång hade är för alltid förlorad. Å andra sidan känner en så stor del av befolkning nu av egen erfarenhet till deras förtjänster och svagheter att de, om de kan lita på sina egna krafter, kan se framtiden an med viss tillförsikt.

¹ En god framställning om Parisuniversitetets ursprung är S. C. Ferruolo, *The Origin of the University: The Schools of Paris and their Critics* (Stanford: Stanford UP, 1985).

² Om Andres Berch, ekonomiämnena och den allmänna utilismen, se min *Den synliga handen. Anders Berch och ekonomiämnena vid 1700-talets svenska universitet* (Stockholm: Arbetarkultur, 1985).

³ Det betydde inte att problem inte fanns, tvärtom. En gedigen och intressant framställning om universitetets ställning från mitten av 1800- till början av 1900-talet är Göran Blomqvist: *Elfenbenstorn eller statsskepp. Stat, universitet och akademisk frihet i vardag och vision från Agardh till Schück* (Lund: Bibliotheca historica lundensis 71, 1992).

⁴ Den moderna svenska utveckling framträder i ett brett internationellt perspektiv i volymen *The European and American University since 1900: Historical and Sociological Essays* (Ed. by Sheldon Rothblatt and Björn Wittrock, Cambridge, New York et. Al.: Cambridge UP, 1993).

Ett universitet – vad är det för slags djur?

Mats Svegfors

Stat eller marknad

Skall staten sköta verksamheten? Eller skall den tas om hand av marknaden? Dikotomin stat-marknad, eller egentligen planhushållning-marknadshushållning, har varit grundläggande för såväl diskussion som förståelse av varje verksamhet i samhället. Inte minst under senare år har den första formuleringen – stat eller marknad – blivit alltmer irrelevant. Motsättningen har i minskande utsträckning kommit att följa en sådan demarkationslinje. Av olika skäl har en växande andel av den offentliga sektorn marknadsorienterats. Det har skett med hela verksamheter. Exempel härpå är Posten och Statens Järnvägar. I andra fall har allt starkare inslag av marknad utvecklats i den offentliga verksamheten. Det kanske bästa exemplet härpå är upphandling.

Den avgörande skillnaden mellan planhushållning och marknadshushållning är hur besluts- och styrsystem är utformade. I planhushållningssamhället tilldelas en verksamhet resurser efter beslut av något slags planorgan. Det kan vara riksdagsregering-financepartement som i vårt demokratiska Sverige. Eller det kan vara en central byråkrati, som i de tidigare planekonomierna i Sovjet och Östeuropa. Systemen definieras ofta utifrån besluts- och styrsystemen. Men respektive system har framförallt skapats genom den institutionella uppbyggnaden. Marknadsekonomin bygger på oberoende mellan aktörerna. Privat och uppdelat ägande har blivit den institutionella form som har säkrat det oberoende som i sin tur är förutsättningen för att en marknad med konkurrens har uppstått och vidmakthållits.

Planhushållning bygger på samordning och en för ett visst samhällsområde eller hela samhället gemensam prioritering. Den demokratiska förankringen och legitimiteten för ett sådant system förutsätter att politiska organ råder över verksamheterna. Mot dikotomi planhushållning-marknadshushållning när det gäller systemfunktionen svarar dikotomin socialism-kapitalism när det gäller den institutionella uppbyggnaden.

Man kan säga att valet av beskrivning endera i termer av planhushållning-marknadshushållning eller i termer av socialism-kapitalism handlar om vilket perspektiv man vill anlägga. Endera vill man beskriva systemfunktionen. Eller också vill man beskriva den institutionella uppbyggnaden av ett samhälle eller ett samhällsområde.

Marknadsanhängaren hävdar att marknadshushållningen förutsätter institutionellt

oberoende, ja i själva verket ett dubbelt institutionell oberoende. Dels måste aktörerna på marknaden, om de skall kunna förväntas arbeta i den konkurrens som enligt skolboken är förutsättningen för marknadshushållningens effektivitet och rationalitet, vara oberoende av varandra. Om alla aktörer ägs eller behärskas av en ägare, dvs en monopolist, eller av staten kommer konkurrensen i praktiken att undergrävas. Dels måste aktörerna på marknaden vara skilda från de instanser som bestämmer och tillämpar spelreglerna för marknaden. I annat fall kommer regelgivning och regeltillämpning att korrumpas. Med samma rätt kan anhängaren av planhushållning hävda att detta systems rationalitet förutsätter att planorganet verkligen kan bestämma över resurserna. Marknadshushållning förutsätter kapitalism. Planhushållning förutsätter socialism. Annorlunda uttryckt: vill man ha marknadshushållning skall man se till att så mycket av samhällets produktionskapital som möjligt behärskas av enskilda ägare, som dessutom så långt möjligt är oberoende av varandra. Vill man ha planhushållning skall man se till att produktionskapitalet behärskas av staten.

Det dikotomiska synsättet, dvs föreställningen att två och blott två alternativ står mot varandra, är mycket utvecklat. Men i själva verket är det sällan så att alternativen är renodlade. Man kan endera mena att det faktiskt handlar om två alternativ som dock aldrig renodlas i verkligheten. Eller man kan mena att dikotomin blott uttrycker en fiktion. I själva verket drivs nästan all verksamhet med så starka inslag av båda dessa tankemodeller att en mängd andra, och betydligt mer svårbeskrivna, modeller faktiskt föreligger.

Universitetshistorien under de senaste decennierna illustrerar detta väl. Universitetet har inte varit privatägda. De har varit statliga. Resurser för utbildning har helt och hållet tillförts av staten. Avgifter för utbildningen har inte fått förekomma. Likväl har system för anslagsautomatik funnits under olika perioder. Universitetet har tilldelats anslag utifrån studenttillströmningen. Studenterna har i sin egenskap av utbildningskonsumenter, dvs genom sina val av utbildning och utbildningsort, styrt resursströmmarna. På så sätt har det funnits en effektiv marknadsstyrning av den högre utbildningen, väl jämförbar med marknadsstyrningen av annan verksamhet som mer uppenbart har levt på marknadens villkor.

Än mer komplex blir bilden om vi studerar finansieringen av universitetsforskningen.

Genom fakultetsanslagen råder staten över fördelningen av universitetens fasta forskningsresurser. Samtidigt utgör dessa en över tiden minskande, för att inte säga snart försvinnande, andel av de resurser som faktiskt finansierar forskning. I mycket stor utsträckning finansieras den forskning som faktiskt utförs genom anslag av andra offentliga eller semioffentliga organ – Vetenskapsrådet, andra forskningsråd, Riks-

bankens jubileumsfond, de olika löntagarfondsstiftelserna etc, etc. Därutöver svarar privata institutioner – företag, företagsanknutna stiftelser och ideella inrättningar sådana som Hjärt- lungfonden och Cancerfonden - för en mycket stor andel av forskningsfinansieringen.

I viss utsträckning innebär denna mångformiga forskningsfinansiering marknadsstyrning. Det är självfallet så att det läkemedelsföretag som finansierar medicinsk forskning gör det utifrån en föreställning om framtida ekonomisk avkastning. Det samma gäller det verkstadsföretag som finansiera forskning om digitaliserad processtyrning i realtid.

Men man kan inte gärna påstå att besluten om anslagsfördelning i Ämnesrådet för humaniora och samhällsvetenskap inom Vetenskapsrådet utgör ett inslag av marknadsstyrning av forskningen. När den enskilda inrättningen Hjärt-lungfonden fördelar närmare 100 miljoner kronor årligen till forskning – fonden är den största finansiären alla kategorier i Sverige när det gäller forskning om hjärt-, kärl- och lungsjukdomar – innebär inte det heller inslag av marknadsstyrning.

Det nyss sagda visar *inte* att allt är så rörigt att det inte tjänar något vettigt syfte att uppehålla sig vid frågor om systemfunktion och ”institutionell design”. Tvärtom: det är betydelsefullt, t o m mycket betydelsefullt, hur resurserna styrs. Men varje mer ingående studium av hur styrsystemen fungerar visar hur komplex verkligheten är. Det är också uppenbart att karaktären på styrningen kommer att påverkas mycket starkt av uppbyggnaden av den institutionella ordningen.

Om vi tänker oss att alla offentliga resurser för samhällsvetenskaplig forskning fördelades av ett stort forskningssekretariat tillhörande utbildningsdepartementet, dvs i en byråkrati mycket nära politiken, skulle naturligtvis besluten om resursfördelning teckna ett annat mönster än när fördelningen sker under betydande pluralism och med dominerande inslag av aktiva forskare.

Den starka låsningen till dikotomin stat-marknad ger den besvärande effekten att andra, och mer nyanserade, beskrivningar av skillnader i såväl system för styrning som institutionella arrangemang inte uppmärksammas. Grundforskningen kommer i vår typ av samhälle alltid att vara finansierad främst medelst offentliga medel. Men trots att grundforskningen är av strategisk betydelse för utvecklingen på lång sikt förekommer knappt någon diskussion om de alternativa sätten, dvs de alternativa sätten inom ramen för en offentlig finansiering, att styra resurserna till och inom grundforskningen. Redan begreppen saknas. Som redan sagts kommer det att bli mycket stor skillnad på dessa beslut om den årliga anslagsfördelningen bestäms av en central statlig byråkrati eller av offentliga organ där forskarna själva ansvarar för

beredningen och sedan har majoritet i de organ som fattar besluten. I båda fallen är det statliga beslut. Men inslagen av marknad är i det närmaste obefintliga.

Tänk tanken vidare i ett steg. Pondera att det inte skulle ha handlat om årliga anslag till forskning utan att ämnesråden vid inrättandet av Vetenskapsrådet hade tilldelats kapitalbelopp vars avkastning motsvarat det tänkta årliga anslaget med tillägg för värdesäkring av kapitalet. Och tanken kan naturligtvis föras ytterligare ett steg längre. Kapitalet hade kunnat fördelas ut till de enskilda fakulteterna.

Statens minskande legitimitet – marknadens hegemoni

Går vi längre tillbaka i tiden fördes en tämligen sofistikerad debatt om statlig anslagsfördelning. Som på så många områden låg försvaret och försvarspolitiken långt fram. Det utvecklades system med planeringsperioder och flerårsbeslut som skulle främja den ekonomiska rationaliteten i försvarsplaneringen. Erfarenheterna blev dock inte särskilt positiva. Inte minst till följd av starka politiska intressen kom systemet att perverteras. Balansen mellan ekonomiska resurser och vad som i fråga om organisation och materiel lades in i ramarna gick förlorad.

Under senare år har övervägandena om olika anslags- och planeringssystem för statlig verksamhet helt kommit att ske i skuggan av de traumatiska erfarenheterna i skiftet mellan 70- och 80-tal och sedan i början av 90-talet av en samlad offentlig sektor ur balans. Visserligen har friheten i myndigheternas användning av tilldelade medel ökat samtidigt som system för målstyrning av den offentliga verksamheten har implementerats. Men dels är målstyrningen tung och i allt väsentligt meningslös; omfattande men samtidigt diffusa målformuleringar gör att det hela tenderar till att bli en process för sin egen skull. Dels är det stelheden i ett system med utgiftstak, som bryts ned på olika sektorer eller utgiftsområden, som i praktiken styr.

Över huvudtaget kan sägas att offentlig verksamhet har förlorat i legitimitet samtidigt som enskild verksamhet har vunnit i legitimitet. Bakgrunden är mångfasetterad. Sammanbrotten för den sovjetiska och de östeuropeiska ekonomierna är naturligtvis centrala. Men kapitalismens och marknadshushållningens hegemoni började utvecklas betydligt tidigare än så.

Det är viktigt att understryka detta hegemoniskifte när man försöker förstå varför frågor om offentlig maktutövning har hamnat i bakgrunden. Diskussionen om den offentliga makten har inte rört hur denna skall utformas utan snarare hur den skall begränsas. Samtidigt skall i ett annat avseende inte betydelsen av hegemoniskiftet överdrivas. Även om ett socialistiskt samhällssystem har synnerligen begränsad

legitimitet i Sverige innebär det inte att den offentliga makt och verksamhet som utvecklats i blandekonomin i Sverige har förlorat legitimitet. Tvärtom har pendeln därvidlag svängt tillbaka under 90-talet. Den offentliga verksamheten i Sverige möter förstärkt stöd hos medborgarna. Deras unisona krav är inte att den offentliga verksamheten skall reduceras drastiskt till sin omfattning. Och medborgaren i gemen anser det på intet sätt att det är oviktigt hur den offentliga verksamheten drivs.

En följd av den nyss nämnda hegemoniförändringen är likväl att diskussionen om offentlig verksamhet i mycket stor utsträckning förs inom ramen för ett marknadsparadigm. Den offentliga verksamhetens eget etos har försvagats. Marknadens begrepp och föreställningar har trängt långt in i den offentliga verksamhetens domän. Medborgarna förvandlas till kunder. Målstyrning ersätter reglering genom lag och förordning. De ekonomiska målen överordnas de demokratiska och verksamhetsmässiga.

Det finns all anledning att åter väcka diskussionen till liv om den offentliga verksamhetens styrning och institutionella organisation. Det uppenbara skälet är naturligtvis denna verksamhets vikt och omfattning. Men därtill kommer att den europeiska integrationen i vissa avseenden på ett fundamentalt sätt har förändrat förutsättningarna. Områden som tidigare var exklusivt förbehållna riksdag och regering – dvs som varken marknad eller omvärld kunde påverka – har förts in i en europeisk regleringskontext.

Inflytande genom politiska val eller marknadsval

Inledningsvis har sagts att begreppsparet stat-marknad kommit att forma hela den föreställningsram inom vilken diskussionen om offentlig verksamhet förts. Det har också sagts att denna dikotomi innebär en långtgående förenkling av verkligheten. De flesta samhällen, och de flesta verksamheter i nästa alla samhällen, bygger på inslag från dessa båda renodlade tankemodeller.

Ett skäl till att dessa begrepp eller idealtypiska samhällsmodeller har behållit sitt grepp över människors föreställningar är att båda ”systemen” ytterst hämtar legitimitet från ett slags folklig förankring eller participation.

Att detta gäller offentlig verksamhet – dvs staten – är uppenbart. Formellt finns i den statliga verksamheten ett slags demokratisk styrningshierarki. I regeringsformens portalparagraf slås det fast att ”all offentlig makt i Sverige utgår från folket”. I RF 8 och 11 kap regleras sedan hur den offentliga makten utövas genom lagstiftning av riksdagen och tillämpas av domstolar och förvaltningsmyndigheter. Genom riks-

dagsvalen delegerar alltså folket sin makt till riksdagen. Genom lagstiftningen delegerar riksdagen i sin tur makten vidare till regering, domstolar och förvaltningsmyndigheter. Vid sidan av den folkvilja, som på detta sätt sipprar ned igenom ett hierarkiskt system av statsorgan, skall inte finnas någon källa till makt.

Inte minst under första hälften av 1900-talet kom de föreställningar som uttrycks i regeringsformen att få ett mycket starkt grepp över politiken. Ingen annan källa kunde finnas för offentlig maktutövning än folkets mandat. Med Herbert Tingstens ord blev demokratin i denna mening en del av en svensk ”överideologi”. I rättsvetenskapen utvecklades rättspositivismen. Domstolarnas uppgift blev att uttolka lagarna utifrån lagtext och förarbeten. När inte lagtexten gav besked gällde det att utröna ”lagstiftarens vilja”.

Marknaden hämtade ursprungligen sin legitimitet ur ekonomisk effektivitet och rationalitet. Under 1900-talets sista decennier kom dock den folkliga participationen i marknadens beslut att uppmärksammas. Bland annat genomförde den svenska maktutredningen en studie som visade att medborgarna upplevde sig ha en väl så stark ställning i egenskap av konsumenter som i egenskap av medborgare.

Marknadsmakten är inte demokratisk. Men inte desto mindre ger den ur ett medborgarperspektiv en mycket konkret konsumentmakt. Som konsument bestämmer jag själv vad jag köper. Och tillsammans med andra kan jag mycket väl bestämma ett lägga ned ett företag.

Det tredje alternativet – den professionella styrningen

Den svenska demokratiska diskursen har varit tämligen snäv och i stor utsträckning ideologibevarande, dvs inte kritisk. Ett mönster som är mycket tydligt i den offentliga sektorns förändring under senare delen av 1900-talet är en kombination av övergång från elitdemokrati till massdemokrati och parallellt härmed en byråkratisering av demokratins institutioner: partier, riksdag, regering och kommunala organ.

Genom att byråkratins ställning har uppmärksamrats så utomordentligt lite i svensk debatt har vi heller inte urskilt att det faktiskt finns ett tredje alternativ till demokratisk makt och marknadsmakt. Och det alternativet skulle kunna kallas ”professionell makt”, dvs makt som legitimeras av professionell kunskap och ett professionellt etos.

Det tydligaste exemplet på denna typ av makt utgörs av sjuk- och hälsovården.

Legitimiteten i läkarens yrkesutövning betingas inte av att den sker inom ramen för en demokratiskt grundad landstingsorganisation. Den betingas ej heller av att patienten har valt just det sjukhuset eller just den läkaren på marknaden. Läkarens verksamhet styrs inte heller vare sig av regler fastställda i landstingsfullmäktige eller av läkarbolagets långsiktiga lönsamhetskrav. Läkaren bestämmer därför att han har sin professionella kompetens. Och läkarens viktigaste drivkraft är det professionella etos som har utvecklats under generationer.

Det som nu är sagt om läkare gäller i stor utsträckning också andra yrkesgrupper i sjuk- och hälsovården, inte minst sjuksköterskorna. För en hel samhällssektor – den motsvarar ca tio procent av BNP – och dessutom en samhällssektor som de allra flesta skulle beskriva som den viktigaste, eller åtminstone mest avgörande för i bygget av ett gott samhälle, saknar alltså dikotomin stat-marknad relevans. Det är fråga om helt andra styrningsformer och legitimitetsgrunder.

Och detta gäller inte bara sjuk- och hälsovården. Även om rättspositivismen medfört att många inom rättsväsendet själva inte är klara över att de själva har en omfattande och viktig professionella makt – många jurister ser sig blott som osjälvständiga redskap för tillämpning av den rätt som folkets företrädare i riksdagen har lagt fast – så kan rättsväsendet väl jämföras med medicinalväsendet.

Detta senare belyser väl att det tredje alternativet, den professionella makten, inte är orelaterad till den demokratiska makten. Men legitimitetsgrunden är en annan. Det är, precis som ifråga om den demokratiskt grundade makten, fråga om offentlig maktutövning. Men domaren och läkaren bygger sin egen makt på professionell kunskap, inte på att makt delegerats till honom eller henne av riksdag eller kommunfullmäktige.

Det tredje området där ”professionell makt” är väletablerad, och har en åtminstone i princip ofrågasatt legitimitet, är forskningen. Till skillnad från rättsväsendet är dock inte de institutionella formerna för att säkra den professionella maktens oberoende visavi den demokratiska makten utvecklade; integriteten i domstolars och förvaltningsmyndigheters rättstillämpning är grundlagsfäst.

Forskningsverksamhetens art ger heller inte samma självklara skydd som när det gäller sjuk- och hälsovård. Det finns inga klara gränslinjer definierade för hur långt politiska interventioner kan sträcka sig in på forskningens domän. Visserligen skulle det vara uteslutet att landets utbildningsminister, eller en medarbetare till denne, ringde upp en forskare och bad denne leverera ett visst resultat. Men inget hindrar de demokratiska organen att inrätta ett slags forskningens ”specialdomstolar”, dvs organ som skall svara för ett speciellt forskningsprojekt. Genom specialuppdrag till

Vetenskapsrådet och genom olika statliga utredningar, ofta kallade ”kommissioner”, beställer regering och ytterst riksdag forskning inom bestämda områden och med angivande av ofta mycket bestämda gränser.

Det är nu inte nödvändigtvis sagt att dessa möjligheter för de demokratiska organen att beställa forskning är av ondo. Däremot illustreras att det råder betydande oklarhet om rollfördelning och gränslinjer. Situationen har inte blivit bättre genom den växande roll som olika EU-program spelar. Här som på andra områden växer komplexa mönster utan klara ansvarsgränser fram. En av de faktorer som betingar denna utveckling är det flitiga användandet av medfinansiering. EU-medel kan utnyttjas om samtidigt andra offentliga och/eller privata finansiärer ställer upp. Styrningen blir varken demokratisk eller professionell. I stället utvecklas en ”förhandlingsekonomi” eller, för att använda den norska maktutredningens begrepp, en ”blandingsadministrasjon”.

Det finns all anledning att på allvar återigen aktualisera de frågor som våra grundlagsfäder, eller snarare våra grundlagsfarfäder brottades med. Hur skall de offentliga institutionerna formas? Hur förhåller sig olika offentliga organ till varandra?

När 1809 års Regeringsform arbetades fram byggde den på föreställningen om maktindelning: ”Utskottet har sökt att bilda en Styrande Magt, verksam inom bestämda former, med enhet i beslut och full kraft i medlen att dem utföra; En lagstiftande Magt, wisligt trög till verkning, men fast och stark till motstånd; En Domare-Magt, sjelfständig under Lagarne men ej sjelfherrskande öfwer dem. Det har vidare sökt att rigta dessa Magter till inbördes bewakning, till inbördes återhåll, utan att dem sammanblanda, utan att lemna den återhållande något af den återhållnas verkningförmåga. På dessa hufwudgrunder af Statskrafternas särskilda bestämmelser och ömsesidiga motwigt skall den Stats-Författning hwila, som utskottet föreslagit.” (Konstitutionsutskottets Memorial 1809).

Riksdagen företrädde de olika samhällsklasserna. Den verkställande makten hade en legitimitet av egen art, byggande på en blandning av konungslig och ämbetsmannastatens legitimitet. Den konstitutionella sedvanans utveckling förvandlade sedan maktindelningssystemet till ett parlamentariskt system vilket kodifierades i 1974 års regeringsform.

Men paradoxalt nog var på sitt sätt 1809 års regeringsform mer modern än den som blev gällande 1974, efter 20 års utredning och beredning av författningsfrågan. I det nyss citerade memorialet från 1809 uppehöll sig konstitutionsutskottet ingående vid ämbetsmännens roll. På 1970-talet var ämbetsmannen i stort sett borta ur grundlagsfädernas föreställning. Samtidigt som den offentliga förvaltningen under 1900-talet

hade expanderat och kommit att spela en roll som knappast någon kunde ha föreställt sig 1809 gjordes inga egentliga överväganden om förhållandet mellan politik och förvaltning i den moderna staten.

Det finns anledning att citera en av den norska maktutredningens mest centrala slutsatser (som naturligtvis inte har avsatt några egentliga spår vare sig i Norge eller annorstädes):

”Institusjonspolitik eller mer vekt på institusjonell design kan bli et viktig politisk virkemiddel, hvor man gjennom ulike organisatoriske løsninger gir ulike føringer både på oppmerksomheten mot og håndteringen av politiske spørsmål.”

Det finns en omfattande offentlig verksamhet som i praktiken inte är vare sig demokratiskt styrd eller demokratiskt kontrollerad. I viss utsträckning har avsikten aldrig varit att den skulle vara underställd demokratisk styrning. I andra fall har avsikten varit den, men till följd av det som i anglosachsisk debatt kallas ”political overload”, alltså en överbelastning på det demokratiska systemet, kan inte de politiska organen ta till sig den makt som de förväntas utöva.

Forskning, dvs den centrala och för universiteten definierande verksamheten, tillhör det som inte bör vara demokratiskt styrt. Men till följd av att frågorna om förhållandet mellan politik och förvaltning över huvudtaget inte övervägts särskilt ingående under de senaste decennierna har vi ett slags ”hip som happ-reglering”. Det blir som det blir. Från fall till fall bestäms hur fri den fria forskningen faktiskt skall vara.

Det finns betydande utrymme, också betydande behov, av institutionell utveckling och institutionell design.

Myndighet eller vad?

Alldeles uppenbart har en betydande del av universitetens verksamhet myndighetskaraktär. Framförallt i grundutbildningen är det inte mycket som skiljer förhållandet vid universiteten mellan lärare och de studerande från motsvarande förhållande vid andra skolor. Det är primärt fråga om myndighetsutövning riktad mot enskilda medborgare. Det finns inget annat än just förmedling av kunskap till studenterna och prövning av denna kunskap som är föremål för verksamheten.

Med forskningen förhåller det sig helt annorlunda. Medborgarna är varken som kollektiv eller som individer föremål för verksamheten. Detta gäller i synnerhet grundforskningen, dvs den del av forskningen på vilken tyngdpunkten ligger vid universi-

teten. Grundforskningen är i sak något helt annat än myndighetsutövning. Den är, när den drivs vid universitet, en statlig verksamhet. Men den utgör minst av allt statlig förvaltning.

Forskarutbildningen befinner sig kategorimässigt någonstans mitt emellan forskning och grundutbildning. Visst riktas den till studerande. Men utan att hårdra kan man säga att det inte är den forskarstuderande utan den framtida forskningen som är det egentliga målet för forskarutbildningen. Forskarutbildningen kan nästan lika lite som den grundläggande forskningen inordnas under ett traditionellt begrepp om myndighetsutövning.

Slutsatsen är tämligen enkel. Universiteten driver verksamhet som uppenbart innefattar myndighetsutövning i dess traditionella mening. Men det som är karaktärgivande för universiteten har inget alls med myndighetsutövning att göra.

Även om grundutbildningen har myndighetskaraktär är därmed inte sagt att den skulle lämpa sig för den i demokratin vedertagna förvaltningsstyrningen, dvs en hierarkisk styrning där riksdagen delegerar makt genom att lägga fast normer som sedan tillämpas i det enskilda fallet av ämbetsmannen. Grundutbildning är, i likhet med sjuk- och hälsovård, en utpräglad professionell verksamhet. Inriktning och innehåll bestäms i praktiken helt och hållet inom professionen.

Redan detta skulle motivera ett stycke ”institutionell design”, dvs utveckling av speciella institutionella inrättningar för offentliga verksamheter som inte är demokratiskt styrda. Nyckelfrågan skulle vara: Hur säkras professionalitet och oberoende.

Än mer uppenbart är att universitetens forskning motiverar institutionella former som säkrar självständighet i olika avseenden: frihet från politiska interventioner och en rimlig garanti för långsiktigt finansiellt oberoende. Det är möjligt att stiftelseformen ger dessa förutsättningar och därför bör föredras. Dock är nog det att göra problem mindre än vad det egentligen är. Frågan om förhållandet till det politiska systemet är central för framförallt forskningen. Men motsvarande fråga kan också ställas på många andra samhällsområden. Vilken institutionell form skall ges åt verksamheter som är offentliga men som inte bör styras politiskt utan bör vara professionellt styrda, dvs styras utifrån professionell kunskap och ett professionellt etos?

Förmodligen är det så att en helt ny institutionell form bör utvecklas. Med det kan viss ordning och reda vinnas. Men framförallt skulle klarhet kunna skapas om att det inte bara är så att stat och marknad är de alternativ som står mot varandra. Det finns ett tredje alternativ: den professionellt styrda organisationen.

Högskolans offentligrättsliga ställning - Perspektivet inifrån Per Thullberg

Nyligen redogjorde en kollega från Finland för relationen mellan universitet och departement. Som exempel gav han det förhållandet att alla som skulle ha mobiltelefon i tjänsten – detta inkluderade rektor vid landets största universitet – skulle begära skriftligt tillstånd hos landets undervisningsministerium. Denna rätt – att besluta om vilka befattningshavare som behövde mobiltelefon – var inte delegerad till lärosätet.

Tankarna för mig tillbaka till sent sextiotal då jag började arbeta inom svenskt högskoleväsen. Vid den tidpunkten fanns en detaljstyrning som idag framstår som mycket främmande. Kursplaner skulle fastställas av UKÄ – dåtidens centrala myndighet, tjänster bestämdes i statsverkspropositionen ned på vaktmästarnivå, riksdagen tog positiv ställning till inrättandet av enskilda professurer, överklaganden avgjordes efter långa processer av ansvarigt statsråd. Sedan dess har en långtgående förändring i styrsystemet av högskolorna ägt rum – mest dramatiskt efter 1993 års utbildningspolitiska reform. Högskolorna är nu självständiga myndigheter direkt under regeringen med vittgående ansvar för den egna verksamheten. Regeringen har övergett ”regelstyrning” för ”målstyrning”. Abstrakta mål om antal studieprestationer, examina tillsammans med vissa mer preciserade mål med anknytning till jämställdhet m m utgör regeringens direkta styrning manifesterad i det årliga regleringsbrevet. Någon klåfingrighet i detaljer märks mycket mycket sällan. Lärosätena får själva inrätta vilka anställningar man vill. Man behöver inte be någon om lov för att inrätta en professur eller ett lektorat än mindre be om lov för att låta anställda ha mobiltelefoner.

Men samtidigt med denna delegering av befogenheter till de enskilda myndigheterna – högskolorna – har staten även ändrat styrsystem på ett annat sätt – styrelserna. Då – omkring 1970 – styrdes universiteten av en rektor som också var ordförande i ett konsistorium. Detta bestod regelmässigt av dekanerna för de olika fakulteterna kompletterade med studentrepresentanter och representanter för de fackliga organisationerna. Dessa två sistnämnda kategorier hade kommit in under sextiotalets försök med nya samarbetsformer. Styrelsen – konsistoriet – uppfattades som en garant för den akademiska friheten. Och universitetens autonomi.

Nu ser styrelserna helt annorlunda ut. Så kallade externa ledamöter är i majoritet och utgör 8 av styrelsens femton ledamöter. Sedan 1998 är även ordföranden som dittills varit rektor – extern ledamot. Dessa är tillsammans med rektor utsedda av

regeringen. Lärare och studenter utgör sju ledamöter inklusive rektor. De fackliga organisationerna har närvaro- och yttranderätt men deltar inte i besluten. Har regeringen tagit igen det man förlorat på detaljregleringsgungan på styrelsekarusellen? Har de facto den centrala statsledningens grepp om universitetens utveckling och inriktning ökat istället för minskat? Den berömda akademiska autonomi – universitetens självständiga ställning – är kanske blott en chimär?

Jag skall i det följande bestå diskussionen om den statliga styrningen och kontrollen över högskolan med ett konkret exempel. Empirin är hämtad från Södertörns högskola och perioden omfattar åren 1996- 2002, de år under vilka högskolan existerat. Vilka frihetsgrader finns i det akademiska livet och hur utnyttjas dessa? Kan man tänka sig att ”friheten” för universiteten och högskolorna skulle bli större under en annan offentliggrättslig kapp såsom stiftelsens text?

Akademisk frihet och universitetens autonomi, vad är det?

Begrepp som akademisk frihet låter bra. Alla kan till synes utan svårighet säga att man eftersträvar akademisk frihet. Det förpliktar till intet. Sällan ställs krav på precisering: frihet till vad, frihet från vem? Begreppet har sitt ursprung i medeltida konventioner om olika korporationers frihet i förhållande till stat och kyrka. Skråna – hantverkssammanslutningarna – slog vakt om sin frihet i förhållande till staten, gillena likaså liksom städerna och kyrkan. Kravet på frihet och självständighet var ingen självklarhet. Men långt in på 1800 – talet hade universiteten en egen från staten skild jurisdiktion. Men kungen avhöll sig inte från inflytande och styrning. Kanslern, en ämbetsman ofta rekryterad ur den kungliga familjen, utsågs av kungen för att övervaka universitetet. Relationen mellan stat och universitet har ständigt varit aktuell men samtidigt förändrats radikalt över tid. Att i ett demokratiskt samhälle av svensk typ staten gör anspråk på att ”kontrollera” och ”styra” universitet och högskolor som utgör en så kraftfull del av statens verksamhet är knappast förvånande. Men samtidigt är det viktigt av olika skäl att denna kontroll och styrning inte utformas på ett sådant sätt att det som är universitetens historiska samhällsuppgift blir omöjlig.

Vad är då denna uppgift. Jag vill med utgångspunkt i högskolelagens stadganden göra en personlig uttolkning. Den har varit vägledande för mig i arbetet hittills.

I högskolelagens stadgas att universitet och högskolor skall erbjuda utbildningar på vetenskaplig grund eller på beprövad erfarenhet. Verksamheten skall bedrivas så att ett nära samband finns mellan utbildning och forskning. Vi skall dessutom värna om ”vetenskapens trovärdighet och god forskningssed”. (Sedan år 2000!). Det handlar alltså om en speciell slags utbildning, Universitet och högskolor är en

speciell utbildningsanordnare som skiljer sig från resten av utbildningsanordnare i landet. Syftet med den högre utbildningen är att den på grundval av den nära kopplingen mellan utbildning och forskning skall utveckla ett kritiskt ifrågasättande förhållningssätt. Detta bygger i sin tur på den vetenskapliga anknytningen. Ett kritiskt förhållningssätt är ju den vetenskapliga utvecklingens grundbult. Utan ifrågasättande ingen ny kunskap. Visserligen skall studenterna givetvis under sina studier skaffa sig kunskaper och färdigheter. Men detta räcker inte. Det vetenskapliga förhållningssättet är också ett primärt kunskapsmål. Examensstadgorna för de grundläggande examina manifesterar denna ambition genom sin starka betoning av ett vetenskapligt arbete, fil. kand- respektive fil. mag- uppsatserna om minst vardera 10 poäng.

Högskoleutbildning skall alltså skilja sig från övrig utbildning. Lärarna skall forska och utbildningen skall ta sin utgångspunkt i de resultat som forskningen ger.

Detta indicerar även högskolans samhällsroll. Inom högskolan skall en debatt kunna föras som är oberoende av den dagspolitiska debattens krav på ”politisk korrekthet”. Sanningar skall kunna sägas som är obekväma i det aktuella politiska läget. Frågor skall kunna behandlas som tillsynes inte har relevans för den dagsaktuella utvecklingen. Forskningsuppgifter skall kunna väljas som endast ett fåtal personer förstår betydelsen av.

Denna obundenhet och frihet i förhållande till det omgivande samhällets ögonblicksbestämda krav har rötter långt tillbaka i universitetens historia. Men sedan forskningsuniversitetet i Berlin under Wilhelm von Humboldts ledning har kravet på relativt oberoende – autonomi – och rätten att fritt välja forskningsuppgifter och forma utbildningar varit ett stående tema i den universitetspolitiska debatten.

Styrelsens roll

Har de genomförda reformerna med avseende på styrelsens sammansättning föranlett att högskolan förlorat i autonomi och att forskningens frihet har urholkats? Det faktum att majoriteten av styrelseledamöterna är rekryterade utifrån, har det föranlett att det ”akademiska” inflytandet över forskning och utbildning har minskat?

Svaret är nej! Styrelsen har inte blandat sig i de frågor som har med verksamhetens inriktning och innehåll att göra.

Styrelsen har haft alla möjligheter att yttra synpunkter på verksamhetens innehåll och forskningens inriktning. Men den har avhållit sig från detta. Styrelsen har antagit ett handlingsprogram men detta har först diskuterats fram av lärarna och forskarna

inom högskolan. Stor enighet har funnits mellan styrelsens ledamöter och högskolans personal om det vetenskapliga och pedagogiska programmet för högskolan.

Jag kan inte erinra mig ett enda fall där styrelsen haft synpunkter på undervisningens inriktning.

Det har förekommit att en styrelseledamot har önskat få upp ”kursplanefrågor” på styrelsens agenda. Men då har det varit en lärarrepresentant som velat använda styrelsen som en överklagningsinstans när vederbörande själv stött på patrull i den akademiskt valda utbildnings- och forskningsnämnden, det särskilda organ som högskolelagen föreskriver som ansvarigt för de akademiska frågorna. Detta har dock inte skett.

Styrelsens externa ledamöter utgör alltså en majoritet. De är tillsatta av regeringen. Är de då regeringens handgångna män – och kvinnor? Kan regeringen genom dem se till att den ”politiska” styrningen ökar och inkräktar på högskolans autonomi i förhållande till statsmakten? Självfallet finns denna möjlighet. Men styrelseledamöterna uppfattar inte sin roll på det sättet. De är istället högskolans företrädare gentemot såväl regering som det omgivande samhället. Deras identifikation är med högskolan. Därmed inte sagt att man negligerar den styrning regeringen utövar över sina myndigheter. Kravet på att balansera budget och ha ordning och reda i organisation och förvaltning ligger i styrelsens varmt om hjärtat. Men det är svårt att tänka sig en styrelse – oavsett hur den är tillsatt och vilka intressen den representerar – som inte just skulle ta detta ansvar. Även en rent ”akademisk” styrelse dvs det gamla konsistoriet var självfallet upptaget just av dessa frågor.

Självfallet följer styrelsearbetet inte någon naturlag. Det finns inga garantier för att en högskolestyrelse inte skulle kunna aktivera sig när det gäller utbildningarnas innehåll. Styrelsens prerogativ är att behandla alla för högskolan övergripande och viktiga frågor. Det är styrelsen själv som till slut avgör vad som är ”operativt” respektive ”strategiskt”. Här finns utrymme för att en styrelse skulle kunna ”beställa” utbildningar och därigenom bryta det humboldtska sambandet mellan utbildning och forskning. Man kan lätt föreställa sig att det är frestande för en styrelseledamot som har inblick i arbetsmarknadens behov att utnyttja möjligheten att försöka påverka utbildningarnas inriktning och innehåll på ett sätt som till synes tillgodoser aktuell efterfrågan på specifik arbetskraft. Sannolikt förekommer detta på många håll!

I diskussionerna om universitetens autonomi brukar även sättet för rektorstillsättningar aktualiseras. Den traditionella valförsamlingen som i varje fall för universitetens del hade avgörande inflytande över rektorsutnämningen föreskrivs inte längre i lag.

Istället är det styrelsen som har fått en tyngre roll. Styrelsen föreslår regeringen rektor efter att ha hört studenter, lärare och övrig personal. Den av externa ledamöter dominerade styrelsen har alltså fått ett klart ökat inflytande över rektorstillsättningarna. Här kan man tänka sig att styrelsen utnyttjar detta för att öka styrningen över den akademiska verksamheten, skaffa en operativ ledning som minskar utrymmet för de akademiska intressen.

Redan när regeringen skulle tillsätta den första rektorn för den då i vardande Södertörns högskola aktualiserades självfallet detta maktbalansproblem mellan politisk och akademisk styrning. Organisationskommittén som bestod till inte ringa del av personer med ett partipolitiskt mandat valde dock att i största möjliga utsträckning låta akademiska intressen avgöra rektorsfrågan. En särskild rekryteringskommitté bestående av representanter från den akademiska sfären inklusive studenterna fick uppdraget att rekrytera rektor till det nya lärosätet. Avsikten var tydlig. Frånvaron av studentkår och kollegium skulle inte hindra att akademiska företrädare fick avgörande inflytande på rekryteringen. När omval av rektor var aktuellt garanterades högskolans lärare, forskare och studenter ett dominerande inflytande bl a genom en helt öppen nomineringsprocess. Alla hade möjlighet att nominera kandidater. Valförsamling i traditionell mening förekom inte men däremot en stor referensgrupp bestående av representanter från lärare, studenter och övrig personal. Om styrelsens ordförande som kan förväntas ha ett ansvar för rekryteringsprocessen kommer i konflikt med studenter och lärare kan man självklart tänka sig en konflikt mellan akademi och regering. Sådana har inträffat men tillhör sällsyntheterna. Inte desto mindre tillhör just formerna för rektorstillsättningarna ett område där autonomin kan sägas ha blivit naggad i kanten. Men exemplen är få på medvetna strävanden att minska det akademiska inflytandet över verksamheten.

Den aktuella organisationsformen med en styrelse vars majoritet består av regeringsutnämnda externa ledamöter kan inte sägas ha väsentligt påverkat högskolornas autonomi.

Fakulteten

När den stora reformen genomfördes 1993 var knappast huvudsyftet att garantera sambandet mellan forskning och utbildning. Visst förekom denna aspekt i den politiska retoriken. Men det råder ingen tvekan om att högskolereformen bör ses i ljuset av en allmän för all statsförvaltning karakteristisk övergång från regelstyrning till målstyrning. En ålderdomlig hierarkisk kontroll över myndigheter och försåvitt även andra organisationer vilkas verksamhet förutsatte statliga bidrag såsom studieförbunden ersattes med en ny typ av ”management” som på ett bättre sätt var ägnade att utnyttja statens knappa resurser. Målstyrningen kopplades dock till uppföljning

och kvalitetssäkring. Det ena – den ökade decentraliseringen förutsatte det andra-kravet på uppföljning.

Traditionellt har frågorna om den akademiska kvaliteten varit en fråga för akademien. Fakulteten har varit det organ som så att säga har haft kvalitetskontrolluppdraget. Här har tillsättningen av befattningar skett, här har disputationer ägt rum, här har regler för tentamina etc utarbetats. Fakulteten, tidigare bestående av alla lärare, på senare tid ersatt av en kollegialt vald nämnd med lagstadgad skyldighet att ha vetenskapligt utbildade d v s disputerade lärare i majoritet, har fortfarande ansvaret för utbildnings-, forsknings- och forskarutbildningsfrågor. När det gäller utbildningsfrågorna är det fråga om ett reellt ansvar. Efter ett rambeslut i styrelsen om fördelningen av grundutbildningsplatser mellan humaniora/samhällsvetenskap resp. naturvetenskap/teknik är det de olika nämnderna som har det avgörande inflytandet på vilka utbildningarna som skall genomföras. Det vanliga är att förslag till nya utbildningar kommer från lärarna men även studenterna är förslagsställare. Visst förekommer det att utomstående kommer med förslag, även styrelseledamöter har självfallet den rätten – men beslutanderätten ligger hos nämnden. Rektor har i Södertörns högskolas fall tilldelats rollen som överste domare. Är det något program, någon utbildning som uppfattas som kvalitativt undermålig, alltför dyr eller vad det nu kan vara har rektor möjlighet att ingripa. Detta har emellertid ännu inte skett.

Men samtidigt som fakultetsnämnd och i förekommande fall utbildnings- och forskningsnämnden har omfattande befogenheter såväl när det gäller planering som genomförande är dess verksamhet ständigt föremål för extern granskning. Södertörns högskola har sedan starten höstterminen 1996 haft ca 20 granskningar av grupper tillsatta av Högskoleverket. Det har varit ett led i verkets roll som garant för examensrättigheter. Först granskades högskolan med anledning av ansökan om fil.kand - examensrättigheter i ett antal ämnen. Sedan har vi granskats med anledning av ansökan om magisterexamensrättigheter. Ett antal specifika ämnen har granskats i de ämnesgranskningar som omfattar alla högskolor. När vi ansökte om att få börja lärarutbildning granskades vi för detta. Vi har därutöver genomgått granskningar med avseende på hur vi rekryterar studenter. Vi har granskats med avseende på hur vi lyckas med vårt jämställdhetsarbete. För närvarande granskas högskolans sätt att bedriva systematiskt kvalitetsarbete och vi hoppas att snart granskas utifrån våra förutsättningar att bedriva forskarutbildning inom två vetenskapsområden.

Granskningarna har följt de principer som drogs upp under Stig Hagströms tid som kansler. Grupperna består av lärare och studenter men även det s k omgivande samhället kan vara representerat genom någon företagare eller myndighetsperson. Men detta är på marginalen. Det är fråga om kvalificerade akademiker – oftast med egen lång erfarenhet av forskning och undervisning – som granskar kolleger.

Granskningarna kan sammanfattningsvis sägas förstärka akademiseringen av utbildningen. En variabel är lärarnas kompetens. För att få examensrätt krävs disputerade lärare. En annan variabel är lärarnas forskningsmöjligheter. Ju mer forskning desto högre kvalitet på grundutbildningen är snarast axiomatiskt. Den ideologi som ligger till grund för kvalitetsgranskningarna har en klar akademisk bakgrund. Det gäller att stärka sambandet mellan utbildning och forskning. Det gäller att höja lärarnas vetenskapliga kompetens. Jag törs påstå att man generellt sätt klarar sig bättre om man har ambitionen att skaffa disputerade lärare och knyta samman forskning och grundutbildningen än om man enbart satsar på odisputerade lärares pedagogiska vidareutbildning. Ju fler studenter man har på de högre forskningsförberedande nivåerna desto bättre. Detta är ju även en ambition som årligen uttrycks i regeringens regleringsbrev. Examina skall redovisas som ett uttryck för erhållen akademisk utbildning med vetenskaplig inriktning. På motsvarande sätt är det ett mål för regeringen att ständigt öka andelen disputerade lärare.

Man kan konstatera att den aktuella föreskrivna organisationsmodellen för universitet och högskolor avser att stödja sambandet mellan utbildning och forskning. I det avseendet skulle man kunna säga att organisationsmodellen ansluter sig till en föreställning om "forskningens frihet" i alla fall i så motto att kontrollen över forskning och utbildning förväntas vila på kollegialt valda organ. Men frågan om högskolans "autonomi" är självfallet därmed inte besvarad. Under åren 1994 – 1998 tilläts som bekant högskolorna själva besluta om sin inre organisation. Möjligheten att välja alternativa organisationsmodeller utnyttjades dock relativt litet. Men när vi startade Södertörns högskola prövade vi dock ett nytt grepp. Vi införde enligt kontinental modell en "senat", ett lärarråd över fakultetsnivån. Detta råd, som hade rektor som ordförande, skulle vara ett för högskolan gemensamt högsta beslutande akademiska organ. Man fick härigenom ett från fakultetsnivån oberoende organ som kunde driva framförallt kvalitetsfrågor och forskningsprioriteringsfrågor på ett övergripande plan. Statsmakternas beslut 1998 om att åter föreskriva fakultetsnämnder och – i förekommande fall när lärosätet inte har vetenskapsområde – annan särskild nämnd för utbildnings- och forskningsfrågor – innebar att vi var tvungna att avskaffa systemet med lärarrådet och ansluta oss till den föreskrivna organisationen. Synd, kan man tycka! Det borde finnas utrymme för alternativa modeller och lärosätena borde ha större frihet att pröva alternativ. Först då kan man tala om autonomi i någon egentlig bemärkelse.

Forskning och utbildning – hänger de samman?

Ser man alltså på relationen stat – högskola utifrån ett högskoleperspektiv finner man att högskolan och dess akademiska ledning ges utomordentligt stora frihetsgrader i förhållande till hur det varit i tidigare skeden. Rektor behöver inte uppvakta riksdagsmän och statsråd för att inrätta en professur. Detta görs inom ramen för befintliga resurser utan någon yttre granskning. Vissa saker saknar jag erfarenhet av såsom mottagandet av stora donationer och förvaltandet av nedärvda fastigheter. Det har inte varit aktuellt. Men högskolan har varit mottagare av mycket stora forskningsbidrag från Stockholms läns landsting och det har utifrån ett ”offentlighetsligt” perspektiv än så länge varit oproblematiskt.

Ett huvudproblem återstår emellertid. Nämligen forskningsfinansieringen. Själva konstruktionen av högskolan – disputerade lärare, nära samband mellan forskning och utbildning, betonandet av det kritiska vetenskapliga tänkandet som grundutbildningens grundbult – allt är möjligt inom ramen för existerande regelverk. Men – och detta är ett tungt och kraftfullt men – resurser som garanterar denna koppling ställs inte till högskolans förfogande. Utvecklingen under 1990 – talet har inneburit att kontrollen över forskningsresurserna har lagts på institutioner och organisationer utanför högskolan. Fakultetsanslagen har relativt sett minskat i betydelse. Istället har de stora transformerade löntagarfondernas betydelse ökat liksom självfallet Vetenskapsrådets etc. Utifrån den nyinrättade lilla högskolans perspektiv är detta ett bekymmer.

Södertörns högskola – det skall genast sägas – är utomordentligt rikt lottad i sammanhanget. Riksdagen beslöt nämligen att instifta en särskild stiftelse, vanligen kallad Östersjöstiftelsen som har till ändamål att stödja forskning och forskarutbildning med inriktning mot Östersjöregionen och Östeuropa vid Södertörns högskola. Inget annat nytt lärosäte – och ingen annan högskola – har fått tillnärmelsevis lika mycket forskningsresurser som Södertörn. Det innebär att högskolans lärare har haft möjlighet att på ett helt annat sätt än vad som gäller generellt i högskolesystemet att både forska och undervisa. Dock har då förutsättningen gällt att forskningen skall inriktas mot vetenskapliga problem med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa. På motsvarande sätt har Stockholms läns landsting generöst stått femtio miljoner till förfogande årligen för att stödja den naturvetenskapliga forskningen.

Allt kan alltså tyckas frid och fröjd. Inte desto mindre fokuseras ett generellt problem. En allt större del av högskolans forskningsresurser ligger utanför det enskilda lärosätet. Fakultetsmedlen har blivit en allt mindre del av de totala forskningsresurserna. Visserligen upprepas likt ett mantra att råd och stiftelser är ”forskarstyrda” organ. Det s k ”vetenskapssamhället” väljer ledamöter till de beslutande

och prioriterande organen. Men sett utifrån perspektivet av lärosätenas autonomi innebär systemet självklart att lärosätets oberoende av det omgivande samhället i hög grad minskar. Lärosätet blir starkt beroende av de enskilda läramas förmåga att mobilisera externa forskningsresurser. I de allra flesta fall är inte lärosätet – varken dess styrelse, rektor eller de olika fakulteterna – inblandade i den enskilde forskarens relationer till de anslagsbeviljande organen. Den enskilde forskaren svarar självt för sina ansökningar. Systemet innebär att högskolan som institution inte har möjlighet att prioritera sina forskningsmedel. Det görs av organ utanför högskolan. Inte heller den enskilde läraren har möjlighet att ”fritt” välja forskningsuppgifter. Forskning inom ramen för tjänsten är inte längre en självklarhet. Inte ens professorer är förknippade med garanterade forskningsmöjligheter. Här ligger den stora förändringen i förhållande till tidigare system. Forskningens inriktning bestäms av externa organ. Forskaren söker sig till av stiftelser och råd prioriterade områden. De akademiska lärarna är inte garanterade forskning inom ramen för sina tjänster. Lärosätenas verksamhet styrs sålunda alltmer av beslut fattade av organ utanför universitetens murar.

Forskningens ”frihet” och högskolans ”autonomi” är den i fara? Ja, den är i varje fall hotad genom det nya systemet. Samtidigt som det enskilda lärosätet i målstyrningens tecken fått allt större formella frihetsgrader har dess kompetens successivt urholkats. Lärosätet bedöms inte längre som tillräckligt kvalificerat för att själv avgöra forskningsmedlens användning. På sikt är detta det största hotet mot såväl universitetens autonomi som forskningens frihet.

Högskolan - en egen företagsform

Gustaf Lindencrona

Staten och högskolorna

De svenska universiteten och högskolorna är nästan helt och hållet statliga - och har så varit under lång tid. Men det är något speciellt med statens förhållande till högskolan. Statsmakterna tycks sakna förmåga att på ett enkelt och entydigt sätt reglera sitt förhållande till landets högskolor. Man får ibland känslan av att högskolan ur statsmakternas synvinkel är som ett undflyende, gåtfullt och gäckande väsen som man på alla sätt vill infånga och hålla i strama tyglar men där fångstmetoderna visar sig ständigt otillräckliga och måste kompletteras med nya. Statsmakterna reglerar f.n. högskolan (åtminstone) genom:

- a. Allmänna lagar som t.ex. förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.
- b. Särskilda lagar eller förordningar för högskolan som högskolelagen och högskoleförordningen.
- c. Finansmakten, dvs ekonomiska styrmedel.
- d. Regleringsbrev.
- e. Som kund t.ex. av uppdragsutbildning och uppdragsforskning.
- f. Indirekt styrning genom statliga organ som t.ex. Vetenskapsrådet.
- g. Statliga bolag som Akademiska hus.
- h. Utseende av majoriteten i en högskolas styrelse.
- i. Revision via RRV.
- j. Tillsyn via Högskoleverket.

De olika styrformerna skall inte närmare behandlas här, då de beskrivs i en särskild artikel av f.d. universitetsdirektör Johnny Andersson. Mot bakgrund av den starka vilja att reglera högskolornas verksamhet som kommer till uttryck i förekomsten av alla dessa styrmedel kan det synas vara att gå emot strömmen om man vill föreslå ökad självständighet för landets universitet och högskolor (i fortsättningen endast kallade högskolor). Likväl finns det starka skäl för en ordning, där de statliga högskolorna fortfarande är ägda av staten, men inte en del av staten genom att en ny företagsform, högskolan, tillskapas. Skälen för en sådan reform är såväl högskolans behov av autonomi som praktiska.

Högskolans behov av autonomi

Högskolan - en kritisk instans

Det främsta skälet för högskolans autonomi är dess uppgift att på ett oberoende och kritiskt sätt bedriva forskning och publicera sina resultat utan att behöva snegla på det politiskt opportuna. Det gäller också undervisningen. Ett oberoende av staten i det avseendet är inte bara en fördel för forskningen och undervisningen. Den kan - på samma sätt som pressens oberoende - vara en fördel för landets politiska ledning. Den behöver då inte ta ansvaret för de åsikter som framförs på högskolorna utan kan hänvisa till deras oberoende ställning. Även bortsett från den oberoende åsiktsbildningen kan det vara en fördel för statsmakterna att inte vara ansvariga för högskolans förhållanden. Ju större statligt inflytande, desto fler propåer kommer från olika håll på olika statsingripanden för att främja olika mer eller mindre behjärtansvärda ändamål. En regering kan mycket väl vara i den situationen att man inte vill ingripa ytterligare i högskolornas förhållanden men samtidigt har svårt att säga nej till ett populärt krav. Att säga nej kan vara politiskt påfrestande. Det vore då avsevärt enklare om man då kunde hänvisa till högskolornas autonomi.

Skulle regeringen vara så svag att man ger efter för olika ”initiativ” från olika samhällsgrupper eller - hemska tanke - själv föra en ryckig politik har man allvarligt försvårat högskolans interna arbete och egen långsiktiga planering. Största möjliga autonomi för högskolan kan då vara ett skydd mot oöverlagda beslut.

Högskolan - del av en internationell gemenskap

Forskningen är internationell. Forskningsresultat i ett land följs med uppmärksamhet i andra länder, som utan vidare kan bygga vidare på resultaten. Forskare är också internationellt rörliga. Man vistas längre eller kortare tider i andra länder, träffas på kongresser etc. Under senare år har det också kommit att gälla studenterna. En ökad studentrörlighet innebär en anknytning till gamla traditioner. Under medeltiden rörde sig studenterna fritt över Europa. Sannolikt har vi nu bara sett början på en utveckling av en sådan rörlighet.

Det finns också en internationell solidaritet mellan högskolor i olika länder, som tar sig uttryck i ömsesidigt stöd vid hot om inskränkningar i högskolornas autonomi från auktoritära regimer. Högskolornas i grunden internationella karaktär gör en ingående nationell statlig styrning alltmer anakronistisk. Det gäller naturligtvis särskilt ett land som Sverige som i princip verkar för ökad internationalisering och mellanfolklig förståelse.

Konkurrens eller central styrning

All historisk erfarenhet visar att konkurrens emellan oberoende enheter leder till såväl större effektivitet som ett bättre tillgodoseende av individuella önskemål. Det finns ingen anledning varför intellektuell verksamhet skulle vara annorlunda i det avseendet.

I Sverige idag råder en slags blandning mellan centralplanering och konkurrens mellan de olika högskolorna. Även om vissa steg har tagits mot mindre centralstyrning under 90-talet finns det inte någon anledning att anta att nuvarande förhållanden utgör den idealiska kombinationen. Eftersom nuvarande förhållanden är ett framsteg i förhållande till en ännu större centralstyrning under tidigare decennier talar sannolikheten för att steg mot ytterligare autonomi skulle få en stimulerande effekt på högskolorna.

Det bör dock understrykas att ett fungerande högskolesystem fordrar en betydande grad av samarbete. Vid tillsättning av professurer och lektorat är det nödvändigt att framstående forskare från andra universitet ställer upp. Denna form av samarbete står dock inte i motsättning till en ökad autonomi för högskolorna. Det bör dock understrykas att ett betydande samarbete mellan svenska högskolor och mellan svenska högskolor och utländska högskolor är nödvändigt för ett fungerande högskolesystem och inte något slags konkurrenshinder.

Praktiska problem

Universitet och högskolor är idag delar av en och samma enorma juridiska person, staten. Det innebär att en högskola inte är en egen juridisk person. En högskola kan således inte äga egendom separat - den tillhör staten som helhet. Högskolan kan inte sluta avtal med annat statligt organ - staten kan inte sluta avtal med sig självt. Och högskolan kan inte föra talan inför domstol (annat än genom delegation från JK). Denna brist på rättssubjektivitet vållar framför allt problem i två avseenden, ägandefrågor och avtalsfrågor.

Ägandefrågor

Om någon annan person än staten avser att ge en donation till ett svenskt universitet eller högskola fordrar det en hel del tankeverksamhet. Om gåvan ges utan villkor till högskolan ifråga är gåvan en gåva till staten. Det har på senare tid visat sig särskilt problematiskt vid donation av byggnad. En sådan kommer att ägas av staten och förvaltas av Akademiska hus. Sedan får högskolan betala hyra för byggnaden. Donators avsikt var självfallet en annan, nämligen att dels genom själva byggnadsdonationen gynna högskolan i fråga, dels åstadkomma en viss styrning av

högskolans aktivitet genom att minska kapitalkostnaden för utnyttjande av den specifika byggnaden. Som bekant har Wallenbergsstiftelsen förklarat att några ytterligare donationer till universitets- och högskolebyggnader inte kan komma ifråga så länge ifrågavarande problem inte lösts.

De donationer som universitet och högskolor mottagit tidigare av aktier o.d. utgör i allmänhet egna självständiga stiftelser, eftersom de har egna, självständiga ändamål, t.ex. stipendier till doktorander födda i Kiruna som vill studera egyptologi. Varje sådan stiftelse är således en egen juridisk person, skild från högskolan-staten.

När ett antal universitet och högskolor fick tillåtelse att bilda egna holdingbolag uppstod en komplicerad situation. Holdingbolagen var självständiga aktiebolag. Men vem var ägare? Ja, endast en ägare är teoretiskt tänkbar, dvs staten. Tanken bakom holdingbolagen var emellertid att de skulle utveckla innovationer, byggda på uppfinningar gjorda vid en speciell högskola. De skulle således ha en stark anknytning till ett speciellt universitet eller högskola. För att åstadkomma det får man använda sig av konstlade konstruktioner, som att staten uppdrar åt en viss högskola att företräda det statliga aktieinnehavet på bolagsstämman. Det vore avsevärt mer naturligt att det enskilda universitetet eller högskolan direkt blev ägare till aktier i holdingbolag.

Universitet eller högskolor är numera förbjudna att utan tillstånd av regeringen bilda egna aktiebolag eller stiftelser. Däremot är det omöjligt att förbjuda att universitet eller högskolor närstående personer bildar sådana rättssubjekt för extern verksamhet. Ett viktigt skäl för tillkomsten av sådana är att om verksamheten på något sätt är riskabel de reguljära anslagsmedeln inte skall äventyras genom att den externa verksamheten hopblandas med intern. Ett annat skäl är att möjliggöra en friare lönesättning till personalen. Man kan fråga sig om det inte i många fall hade varit bättre om verksamheten bedrivits genom av universitet eller högskola direkt ägda aktiebolag.

Avtalsfrågor

Universitet och högskolor ingår dagligen ett stort antal avtal. I viss utsträckning är det fråga om avtal mellan andra statliga enheter, t.ex. med andra universitet och högskolor. Ett sådant avtal är emellertid endast moraliskt förpliktande. Juridiskt saknar det värde. En högskola kan t.ex. inte stämma en annan högskola inför domstol för avtalsbrott. Det kan förvisso finnas starka skäl att inte göra det om det gäller en högskola, men det finns ju andra statliga enheter!

Däremot kan en högskola i viss utsträckning som företrädare för staten ingå avtal med en utomstående part. Antag att högskolan genom avtalet påtar sig risker med stora belopp. Genom sitt avtal har då högskolan bundit staten. Om avtalet medför

betalningsskyldighet för högskolan, vem skall då betala ? Högskolans medel är ju synnerligen begränsade. Ytterst blir det staten som får betala.

Högskolan - en ny statlig företagsform

Vad är en juridisk person?

Alla människor är fysiska personer. Juridiska personer har tillkommit genom rättsliga konstruktioner, varigenom särskilda rättssubjekt tillskapas som har rättskapacitet på samma sätt som fysiska personer. De kan äga egendom, ha fordringar och skulder, sluta avtal, uppträda inför domstol etc. Typiska juridiska personer är aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser.

När man talar om juridiska personer tänker man ofta på de civilrättsliga juridiska personerna som t.ex. stiftelser och aktiebolag. Dessa är emellertid skapade för specifika ändamål, aktiebolaget för att bereda delägarna vinst och stiftelser för förmögenhetsförvaltning. När de används utanför sitt egentliga ändamål, t.ex. som en del av den offentliga verksamheten, uppstår ofta problem av olika slag. Det finns också offentligrättsliga juridiska personer, t.ex. kommun. Ett antal offentligrättsliga juridiska personer har en oklar ställning, t.ex. akademi.

Universitets och högskolors rättsliga ställning

De statliga universiteten och högskolorna i Sverige är inga egna juridiska personer utan en del av staten. De fåtaliga privata högskolorna är däremot egna juridiska personer. För dem har civilrättsliga former valts som stiftelse och aktiebolag. I en del andra länder används andra former. För oss är Tyskland av särskilt intresse, eftersom universitet och högskolor där är offentligrättsliga juridiska personer. I Tyskland är emellertid högskolorna insnörda i ett nät av olika bestämmelser, vilket i praktiken gör autonomin ganska begränsad.

Högskolan som myndighet

I förvaltningsrättsligt hänseende är en högskola en myndighet. Den statliga verksamheten utgörs traditionellt av myndighetsutövning. Universitet och högskolor bedriver också sådan. Det gäller främst antagning och examination. Myndighetsutövningen är dock en begränsad del av högskolans verksamhet, som huvudsakligen består av högre undervisning och forskning, något som närmast kan karakteriseras som tjänsteproduktion.

Vad bör göras?

Enligt min uppfattning skulle betydande fördelar uppnås genom införandet av en ny statlig företagsform, förslagsvis kallad högskola. I samband med det kunde en genomgång och strukturrationalisering ske av alla de sätt genom vilka staten idag styr högskolans verksamhet.

Juridiskt-tekniskt kunde den nya företagsformen skapas genom att nuvarande högskolelag och högskoleförordning slås ihop till en lag. Därutöver behöver lagen kompletteras i vissa avseenden. Å andra sidan kan en hel del tas bort av det som står i nuvarande högskoleförordning. Lagen bör antas av riksdagen och följaktligen kallas högskolelag. Den nya lagen borde i så stor utsträckning som möjligt innehålla de bestämmelser som reglerar högskolans verksamhet.

Det statliga ägandet som garant för högskolans autonomi

Man kan kanske fråga sig om inte behovet av autonomi för högskolans del kunde tillgodoses genom att högskolorna privatiserades, dvs fick privata ägare. Det skulle i praktiken innebära att aktiebolags- eller stiftelseformen användes. Staten skulle i så fall endast uppträda som en av flera beställare av utbildningsplatser, statliga forskningsfinansiärer som en av flera bidragsgivare etc. Man kunde här peka på utländska förebilder, t.ex. i Japan, Sydkorea och på Republiken Kina på Taiwan, där flera ledande universitet har privata ägare.

Enligt min uppfattning har dock ett statligt ägande - rätt utövat - betydande fördelar. Viktigast är att hotet mot högskolans autonomi ingalunda enbart kommer från staten. Det kan lika väl komma från privata intressenter. En högskola driven som aktiebolag skulle kunna komma att bli dotterbolag i någon koncern med betydande kommersiella intressen i den forskning som högskolan bedriver. Det statliga ägandet kan därför ses som ett skydd för högskolans autonomi mot påtryckningar från privatpersoner och privata företag.

Alternativet till statligt ägande skulle då vara att högskolorna skulle vara någon form av självägande subjekt som t.ex. akademier. Ett sådant alternativ är dock endast möjligt om högskolorna förfogar över ett mycket betydande eget kapital. Det är svårt att se hur ett sådant skulle kunna komma tillstånd idag. Harvard har haft 350 år på sig att bygga upp sina fonder. Ett självägande subjekt med en smal kapitalbas är lika utsatt för påtryckningar av olika slag som om det haft privata ägare. Dessutom riskerar verksamheten att bli instabil. I Sverige är det endast staten som har den finansiella styrka som är nödvändig för att garantera en stabil ekonomi hos högskolorna.

Att Chalmers Tekniska Högskola överfördes från statligt ägande till en stiftelse aktualiserar frågan om stiftelse som en lämplig form. Är inte en stiftelse en form av självägande subjekt? Överförandet av Chalmers i stiftelseform möjliggjordes emellertid av att Chalmers samtidigt fick förfogandet över betydande kapitaltillgångar i samband med avvecklingen av de statliga löntagarfonderna. Det är mycket svårt att se hur en motsvarande förmögenhetsöverföring skulle kunna ske till andra svenska högskolor idag. Dessutom har Chalmers genom avtal med staten tillförsäkrats i stort sätt samma villkor som de statliga högskolorna. Chalmers ställning är med andra ord beroende av statlig välvilja. Det främsta skälet mot stiftelseformen är emellertid att den civilrättsliga stiftelsen är skapad för ett bestämt ändamål, nämligen förvaltningen av en särskilt avsatt förmögenhet och tryggheten av att dess avkastning används för det av stiftarna angivna ändamålet. För det ändamålet är den också mycket lämplig. Stiftelser är dock inte avsedda varken för kommersiell verksamhet eller högskoledrift.

Nya associationsformer

Registrerat trossamfund - en ny associationsform

Att det är möjligt att tillskapa nya associationsformer, tillskapade efter behoven i det särskilda fallet, visar tillkomsten av den nya associationsformen registrerat trossamfund 1998. Bakgrunden var önskemålet att upplösa de traditionella banden mellan staten och Svenska Kyrkan och samtidigt säkerställa en likabehandling av de olika trossamfund. Därför tillskapades dels en lag om trossamfund, dels en lag om Svenska Kyrkan.

Det är klart att en högskola befinner sig i en helt annan situation än ett trossamfund. När det gäller ett trossamfund är ett statligt ägande definitivt olämpligt medan det har betydande fördelar när det gäller högskolan. Det finns dock vissa likheter, framför allt behovet av autonomi och att det är fråga om verksamheter som inte har något vinstsyfte men som berör ett stort antal människor och har en omfattande ekonomi. En lagstiftning som reglerar högskolans ställning som egen juridisk person kan därför i viss utsträckning hämta inspiration från såväl lagen om trossamfund som lagen om Svenska Kyrkan. Lagarna beskrivs nedan endast i den utsträckning de är av intresse för en eventuell företagsform Högskolan.

Lagen om trossamfund

I proposition 1997/198:116 sägs inledningsvis:

Alla trossamfund bör ges möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda som just trossamfund. Den svenska rättsordningen ger emellertid inte utrymme för detta. Det bör därför skapas en särskild associationsform för trossamfund (s.20).

Den nya associationsformen benämns registrerat trossamfund. För registrering fordras att trossamfundet har stadgar med bestämmelser om ändamål och hur det fattas beslut i trossamfundets angelägenheter samt att trossamfundet har en styrelse eller motsvarande organ. Registreringen ger trossamfundet rättskapacitet, skydd för sitt namn och rätt att få hjälp av staten att ta in avgifter från sina medlemmar. Medlemmar i ett trossamfund blir inte personligen ansvariga för trossamfundets skyldigheter i förhållande till tredje man. Trossamfundet kan träda i likvidation och försättas i konkurs.

Lagen om Svenska Kyrkan

Lagen om Svenska Kyrkan är av intresse framför allt genom att den reglerar vissa frågor som uppkommer där Svenska Kyrkan övergått från att vara en del av staten till att bli autonom. Den innehåller t.ex. bestämmelser om kyrklig egendom och rätten att ta del av kyrkliga handlingar.

Aktiebolag utan vinstsyfte

Det kan nämnas att det pågår ett utredningsarbete inom Justitiedepartementet om aktiebolag utan vinstsyfte. Någon fullständig utredning har dock inte presenterats.

Högskolan som egen juridisk person

Införandet av en ny typ av juridisk person - högskola - ägd av staten och i väsentliga delar reglerad i en särskild lag - högskolelagen - ger emellertid upphov till en hel del problem. Problemen bör naturligtvis utredas innan beslut fattas. Här ges några exempel på regler som bör ingå i en ny lag och problem som måste lösas.

Rättskapacitet

Att en högskola blir en egen juridisk person innebär således att den kan äga tillgångar, skilda från dess ägares, dvs staten, tillgångar, att den kan ingå bindande avtal såväl med staten som med andra högskolor som med privata rättssubjekt. En högskola kan således uppta lån. Det innebär också att en högskola kan göra sina rättigheter gällande med ordinära rättsmedel t.ex. process. Andra sidan av saken är

naturligtvis att en högskola får svara med hela sin förmögenhetsmassa för eventuella förpliktelser. En högskola kan då också motta donationer och vara stiftare i en stiftelse. En högskola kan också vara moder i en koncern, uppbyggd av högskolan och ett eller flera dotterbolag.

Den nya högskolelagen kan innefatta huvudparten av de bestämmelser som f.n. ingår i högskolelagen och högskoleförordningen. Det kan diskuteras vilka bestämmelser som ytterligare behöver ingå. En jämförelse med associationsrättsliga lagar ger vid handen att varje högskola bör ha egna stadgar (motsvarigheten till aktiebolagens bolagsordning) som reglerar för högskolan specifika förhållanden, som dess namn, inriktning t.ex. inom vilka vetenskapsområden högskolan skall verka, regler för hur dessa regler skall ändras etc. Stadgarna kan förslagsvis kallas högskoleordning eller om det är fråga om ett universitet universitetsordning.

Vad beträffar högskolans namn bör också skyddet för namnet särskilt regleras i lagen. Det bör vara förbjudet för annan verksamhet - högskola eller ej - att anta namn som är liknar namnet på en befintlig högskola. Vad gäller svenska rättssubjekt bör det även gälla den engelska översättningen av namnet. Stadgarna fastställs lämpligen av regeringen. Vad beträffar nya högskolor får regeringen ta ställning till dess namn i samband med att stadgarna fastställs. När det gäller skyddet mot privata rättssubjekt får process föras inför domstol.

Högskolans organ - rektor, styrelse och revisorer

Högskolans autonomi innebär visserligen i normalfallet en stärkning av lärarnas och forskarnas ställning. Det är dock inte säkert, särskilt om staten-ägaren tillsätter en majoritet av platserna i högskolestyrelsen. Det är därför viktigt att högskolelagen innehåller regler som garanterar forskarnas rätt att välja sina forskningsuppgifter och lärarnas att självständigt utforma sin undervisning.

Rektors ställning är en betydelsefull fråga när det gäller högskolans autonomi. Oberoende av styrelsens sammansättning i övrigt bör rektor väljas av en valförsamling med representation från fakulteterna, studenterna och de fackliga organisationerna. En viktig fråga är högskolestyrelsens sammansättning. Bör staten som ägare liksom nu tillsätta majoriteten i normalfallet? Den frågan kan inte ses utan samband med hur omfattande de externa statliga styrinstrumenten blir. Ju färre de blir, desto starkare blir argumenten för att staten tillsätter styrelsemajoriteten.

Den nya företagsformen högskola lämpar sig inte för samverkan mellan flera olika intressenter. Högskolan bör därför vara helägd av staten. Det förenklar regelsystemet avsevärt. Några regler om minoritetsskydd behövs inte, kapitalet behöver inte vara uppdelat på andelar etc.

Däremot bör regler om årsredovisning, revision och ansvarsfrihet införas i den nya högskolelagen.

Det stora problemet - det egna kapitalet och ansvaret för skulderna

Den stora frågan är emellertid hur skyddet för högskolans eget kapital skall utformas. I ett aktiebolag eller en ekonomisk förening finns en mångfald regler för skydd av associationens egna kapital, t.ex. reglerna om tvångslikvidation i aktiebolagslagen. Om en högskola blir egen juridisk person med nuvarande prekära ekonomiska villkor finns onekligen en betydande risk för borgenärerna, vilket i sin tur kan medföra svårigheter för en högskola att få kredit. Här finns i princip två olika möjligheter:

1. Staten tillskjuter ett betydande eget kapital till varje högskola. Skulle detta kapital gå förlorat inträder likvidationsskyldighet för högskolan. Ägaren Staten står då i princip inför två alternativ, antingen att lägga ned högskolan eller tillskjuta nytt kapital. I det senare fallet bör en ny styrelse utses. Man kan mycket väl tänka sig att staten i den situationen utser hela styrelsen även om det inte sker i normalfallet.

Det statsfinansiella läget torde knappast göra en sådan lösning möjlig. En variant av förslaget vore att staten lånade upp de erforderliga medlen på allmänna marknaden och sedan tillsköt dem som eget kapital i högskolorna. I det fallet får man tänka sig att staten kräver en viss avkastning på kapitalet, motsvarande låneräntan. En ytterligare variant vore att de olika högskolorna fick rätt att - mot ränta men utan säkerhet - använda sig av en särskild statsfinansiell kredit. I det fallet måste av hänsyn till borgenärerna denna fordran ligga med sämsta förmånsrätt.

2. Staten gör inget kapitaltillskott alls. Högskolornas nuvarande myndighetskapital omvandlas i stället till eget kapital hos högskolorna. I det fallet fordrar borgenärs-skyddet att staten som ägare ingår en generell borgen för högskolans förpliktelser. Staten får sedan uppmärksamta följa utvecklingen och avsätta styrelsen om det negativa myndighetskapitalet blir oproportionerligt stort i förhållande till högskolans omsättning. Man kan också tänka sig att högskolan i förhållande till staten får svara för de belopp som staten tvingats stå för genom en långfristig återbetalningsplan.

Det kan diskuteras i vilka situationer staten som ägare skall kunna lägga ned en högskola annat än om situationen blivit ekonomiskt ohållbar. Principen om högskolans autonomi gör att en fusion med annan högskola inte bör vara möjlig annat än med samtycke av högskolan själv. Detsamma bör gälla nedläggning. Staten har dock möjlighet att i sin egenskap av beställare av utbildning avstå från att beställa sådan (dvs inte betala för några helårsprestationer eller helårsstudenter). Om högskolan kan leva vidare i en sådan situation, dvs leva enbart som forskningsinstitut och som anordnare av uppdragsutbildning är dess sak.

Högskolans myndighetsuppgifter

Hur ställer det sig då med högskolans myndighetsuppgifter om högskolan blir en egen - om än statligt ägd - juridisk person? Antagning och examination kommer att förbli viktiga uppgifter för högskolan.

I sak behöver problemen inte bli så stora. Olika lösningar är tänkbara. För det första förekommer det redan idag att staten överför myndighetsuppgifter till andra rättssubjekt, tex. sjukkassorna. För det andra är det fullt möjligt att skapa ett system med en kombination av lagstiftning och avtal. Exempelvis kan man i den nya högskolelagen införa generella regler för antagning och examination. Vad sedan beträffar tillämpningen i det enskilda fallet kan man lösa problemet avtalsrättsligt, dvs studenten ingår ett avtal vid antagningen om ömsesidiga skyldigheter och rättigheter, som bl.a. då reglerar högskolans rätt att examinera. Avtalen bör naturligtvis standardiseras så att avtal ingås genom att den studerande får ta ställning till ett färdigt förslag gemensamt för alla studerande vid en viss högskola. Avtal kan förslagsvis ingås genom att den studerande undertecknar avtalet. Avtalsförslagen bör vara allmänt tillgängliga så att de som önskar studera har god tid att sätta sig in i förslagen från de högskolor som är av intresse för vederbörande.

Högskolans associationsform ur förvaltningsperspektiv Johnny Andersson

Inledning

Den förelagda uppgiften är att reflektera kring tänkbara effekter ur förvaltningsperspektiv av en annan associationsform för universitet och högskolor, UoH, än den nuvarande - förvaltningsmyndigheten. Det är förutsatt att UoH alltså skall ha staten som huvudman och således inte övergå till enskilda juridiska personer. I det följande görs dock vissa jämförelser med de högskolor som år 1994 gavs associationsformen stiftelse.¹

Vad menas då i detta sammanhang med förvaltning? I den offentliga verksamheten avses med förvaltning de åtgärder som syftar till att bereda och verkställa politiska beslut. För UoH rör det sig således om att genomföra grundläggande högskoleutbildning, forskarutbildning, grundforskning och annan forskning samt samverka med det omgivande samhället för att nu i högskolelagens, HL, termer beskriva huvuduppgifterna. Men förvaltning avser också att lämna underlag till beslut av statsmakterna i skilda avseenden. Ramarna för respektive UoH:s genomförandeuppgifter ges förutom i HL och Högskoleförordningen, HF, i ett antal andra lagar och förordningar, genom riksdags- och regeringsbeslut oftast i samband med fastställandet av statsbudgeten. För att på ett meningsfullt sätt kunna belysa förvaltningsperspektivet måste dock själva begreppet förvaltning fyllas med ett antal mera operativt inriktade begrepp. I det följande berörs UoH:s möjligheter att inom de givna ramarna fastställa sin egen organisation, utbildnings- och forskningsverksamhet inklusive antagning till högskoleutbildning, personalpolitik, ekonomiska verksamhet och lokal-försörjning.

Det finns idag två kategorier associationsformer. Den ena är enskild juridisk person och den andra offentlig juridisk person. Till den förra hör bolag av skilda slag, stiftelser, ekonomiska föreningar m.m. och till den senare statliga och kommunala verksamheter. Statliga och kommunala helägda bolag är enskilda juridiska personer liksom numera också Svenska Kyrkan. Inom den offentliga associationsformen finns en stor variation av organisatoriska lösningar, inom staten t.ex. rena förvaltningsmyndigheter, uppdragsmyndigheter, affärsdrivande verk. De tillhör alla samma juridiska person, staten, men varierar såväl i fråga om organisation och styrning som finansiering. UoH ingår i den juridiska personen staten. Som nämnts är utgångspunkten att belysa en annan statlig associationsform för dessa. Eftersom staten är en

juridisk person har uppdraget tolkats så att det egentligen inte avser en ändrad associationsform men en annan organisatorisk lösning för UoH inom staten än den nuvarande.

Förutsättningarna för att staten under överskådlig tid skulle vara beredd till en sådan drastisk förändring av högskolans ställning som övergång till enskild juridisk person för respektive UoH får anses vara små för att inte säga obefintliga. Sannolikt finns det också ett antal UoH som inte omedelbart skulle bejaka en sådan utveckling. Den reflektionen bör dock skjutas in att om en övergång till en enskild juridisk person skulle komma ifråga torde just stiftelsemodellen ge de bästa betingelserna för den UoH:s integritet varom talas i det följande. Den politiska strid som orsakades av privatiseringen under 1990-talet hade ju i sak inte stiftelseformen som grund utan den finansiering av de nya stiftelserna som tillgreps, nämligen löntagarfonderna. Om man inte vill utnyttja Riksbankens kassakista torde ett da capo vara omöjligt.

De resonemang som förs i det följande utgår från några givna allmänna förutsättningar. Den ena är att högre utbildning och forskning under överskådlig tid, oavsett associationsform för UoH, torde ha staten som huvudsaklig finansiär. Den andra är den givna skyldigheten för UoH att genomföra av riksdag och regering i demokratisk ordning fattade beslut. Den tredje är att väl fungerande UoH endast är möjliga att åstadkomma om deras integritet i fråga om forskning och utbildning respekteras, d.v.s. den akademiska friheten garanteras. Av dessa förutsättningar följer att det regelverk i form av lagar, förordningar och föreskrifter som omger UoH måste ge vida ramar för respektive enhet att genomföra sina uppdrag samtidigt som verksamheten skyddas mot ovidkommande externa influenser och påtryckningar av politisk, religiös eller annan åsiktsmässig karaktär samt av ekonomisk natur.

Kort historisk återblick.

Genom högskolereformerna i mitten av 1970-talet – U 68-reformen – kom högskoleområdet att genomgå en betydande decentralisering jämfört med annan statlig verksamhet. Decentraliseringen hade dock sin tyngdpunkt på ekonomistyrningen, som övergick från att vara inriktad på kostnadsslag till mera av målstyrning. Särskilda anslag för förvaltningarna och universitetsbiblioteken avskaffades, uppdelningen i personalkostnader och driftkostnader på särskilda statsanslag övergavs. Resurser för dessa ändamål räknades in i fakultets- och utbildningsanslagen. I organisatoriskt hänseende innebar reformerna knappast någon förenkling även om decentraliseringen också omfattade en på lokal nivå friare användning av utbildningsresurserna. Samtidigt medförde dock skapandet av yrkesutbildningssektorer, grunden för styrning av resurser till utbildningen, regionstyrelserna - vars uppgift var att

fördela resurser till högskolornas och universitetens enstaka kurser, numera de fristående kurserna - samt linjesystemet med linjenämnderna betydande organisatoriska överbyggnader.

Under senare delen av 1980-talet påbörjades en för hela statsverket gemensam omläggning av ekonomiadministrationen till mål- och resultatstyrning. Man närmade sig det som redan börjat tillämpas för högskolan. För denna kom också vissa organisatoriska förändringar genom att regionstyrelserna avskaffades, linjesystemet luckrades upp och avlöstes 1993 av utbildningsprogram med examensordning, linjenämnderna avskaffades. Den stora förändringen i avreglerande syfte kom med 1992/1993 års högskolereform. Fram till dess hade UoH:s anslagsframställningar getts in till Universitets- och högskoleämbetet, UHÄ, som sammanställt dem och till regeringen levererat ett samlat budgetförslag för högskoleområdet. Denna ordning ändrades så att UoH nu själva skulle lämna anslagsframställningarna till regeringen och regeringskansliet skulle svara för den nödvändiga sammanvägningen av dessa. Därmed blev UoH också myndigheter direkt under regeringen. UHÄ:s främsta uppgift försvann. Myndigheten avvecklades. I dess ställe trädde Högskoleverket, HSV, som skulle utöva viss tillsyn och kontroll av UoH samt ha informativa och utredande uppgifter inom högskoleområdet. Verket för högskoleservice, VHS, inrättades. Det övertog från UHÄ bl. a. ansvaret för den gemensamma antagningen till grundläggande högskoleutbildning samt i viss mån för studieadministrativa system. I verket fick UoH ett starkt inflytande. Ett särskilt sekretariat för kvalitetsbedömningar inrättades, vars chef - med titeln universitetskansler – tillika var ordförande i HSV:s styrelse. Genom dessa förändringar fick UoH direkt kontakt med regering i resursfrågor utan inblandning av mellanhänder. Ett nytt system för tilldelning av resurser för grundläggande högskoleutbildning infördes och gav respektive högskola större frihet att hantera resurserna för sin samlade utbildning. Det baserades på studenters närvaro och prestationer. Sedermera har sekretariatet för kvalitetsfrågor avvecklats och denna uppgift tillförts HSV samtidigt som dess chef numera är universitetskansler.

Universiteten fick rätt att såväl inrätta som tillsätta professorer. Organisatoriskt fick UoH på lokal nivå ökad frihet att inrätta de organ de ansåg nödvändiga. Frågor rörande fakultetsnämnder var dock centralt reglerade i den nya HL och HF liksom också tjänsteförslagsnämnderna, numera benämnda rekryteringskommittéer, lärarförslagsnämnder eller liknande. Institutionsnivån försvann ur förordningarna. Byggnadsstyrelsen avskaffades och ersattes med statliga fastighetsbolag varav ett för UoH, Akademiska Hus AB. UoH fick ett fullständigt lokalförsörjningsansvar, vilket innebar att de själva inom vissa gränser fick teckna hyreskontrakt med den hyresvärd som kunde erbjuda bästa lokallösningen.

I detta sammanhang skall slutligen nämnas att två tidigare statliga högskolor, Chalmers Tekniska Högskola och Högskolan i Jönköping, omvandlades till stiftelser med staten som stiftare. Respektive stiftelse bildade sedan helägda bolag i vilka utbildningen och forskningen genomförs. Den huvudsakliga finansieringen kommer alltså från staten genom avtal om utbildning och forskning. För utbildningen och forskningen gäller genom avtalen i allt väsentligt samma regler och återredovisningskrav som för övriga UoH. Beträffande ekonomi- och personaladministrationen samt organisation och ledning tillämpas aktiebolagslagen samt de kollektivavtal stiftelserna har valt att ansluta sig till – nämligen de statliga.

Det kan konstateras att friheten just rörande organisation och personalrekrytering är betydande jämfört med statliga UoH. Den är också större på det ekonomiska området, t.ex. ifråga om investeringar och s.k. overhead men här gäller aktiebolagslagens regler om ekonomisk redovisning och ledningsorganisation. Vidare måste skattelagstiftningen iakttas. Myndighetsutövning och offentlighet gäller också Chalmers och Högskolan i Jönköping genom särskild lagstiftning.

Tillväxten av författningar och föreskrifter

Tanken med alla de nämnda förändringarna var att övergå från regel- och budgetstyrning till mål- och resultatstyrning. Därför utvecklades organisation för och arbete med resultatuppföljning och kvalitetsbedömningar. Samtidigt blev det också mycket frestande för regering och riksdag att utvidga och precisera målen för UoH. Dessa båda ambitioner har tagit sig uttryck dels i tillägg till HL och HF, dels i ett allt ymnigare flöde av målformuleringar och återrapporteringskrav uttryckta i de årliga regleringsbreven. En utförligare redovisning av författningstillväxten ges i bilaga. Här skall endast nämnas att HL har fått tillägg 13 gånger sedan år 1993 och att tilläggen och ändringarna i HF varit så omfattande att ett nytryck av hela HF blev nödvändigt år 1998. Sedan dess har ytterligare 8 ändringar gjorts.

Vidare har ett antal övriga lagar och förordningar stiftats och utfärdats för högskoleutbildningen som en följd av politiska beslut att bredda denna i skilda avseenden eller vidga möjligheterna för UoH att samverka med andra utbildningsanordnare. Härtill skall läggas den tillväxt av för statsverket generella lagar och förordningar vilka också gäller UoH såsom offentlig upphandling, lokalförsörjning, årsredovisning, intern revision, personuppgiftslag, arbetsmiljölag för att nu nämna endast några.

Genom de i regleringsbreven införda målen för verksamheten och kraven på återrapportering av dessa har med tiden utvecklats en indirekt styrning. I regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 hänvisas i fråga om mål för verksamheten till HL och

HF samt vad som anges i uppdraget till varje universitet/högskola. Återrapporteringen begränsas till vad som behövs för att kunna ge ut ersättning för utbildningsprestationerna samt för forskning och forskarutbildning i vad avser studiefinansieringen, internationella samarbete, externt finansierad verksamhet och samverkan med näringsliv samt vilka utvärderingar som gjorts.

I regleringsbrevet för budgetåret 2002 upptar målbeskrivningar och återrapporteringskraven 18 sidor för universitet och högskolor generellt plus det som preciseras för respektive myndighet. För grundutbildningen finns angivna fyra mål för kvaliteten i utbildningen och forskningen, fyra mål för samverkan med det omgivande samhället, mål för jämställdhet. Återrapporteringen skall för dessa 7 mål ske i 14 olika punkter. Därutöver kommer den ekonomiska och resultatmässiga återredovisningen för varje universitet och högskola.

För fullständighetens skull skall också nämnas styrningen av forskningen som nu livligt debatteras. Denna är ju endast till en del författningsreglerad. Den viktigaste styrningen sker genom riksdagens budgetbeslut och i regleringsbreven, som i allt större utsträckning kommit att innehålla detaljer rörande vilket slags forskning som skall bedrivas och hur mycket t.ex. vetenskapsrådet eller ibland sektorsorgan skall anslå för denna. Eftersom de direkta anslagen till vetenskapsområdena, de anslag UoH själva disponerar, i relativa termer har minskat och finansieringen av forskningen i ökande utsträckning sker genom forskningsrådsorganisationen och från andra källor, varvid ofta anges att UoH skall göra motprestationer, har styrningen av forskningen tilltagit avsevärt. Det är otvivelaktigt så att hanteringen av forskningsfrågorna bidrar till den allmänna uppfattningen inom UoH att vara detaljstyrda i utvecklingen av kunskaper och utbildning.

Sammanfattningsvis kan sägas att den författningsmässiga regleringen av högskolan har förskjutits från organisatoriska bestämmelser till direkt styrning av grundutbildning, forskarutbildning och forskning. Regelkomplexen rörande dessa områden har inte minskat under åren – snarare vuxit. Friheten att bestämma vilka organ som skall finnas, hur indelningen i fakulteter skall se ut etc. har ökat samtidigt som alltså detaljreglering existerar rörande sammansättning av fakultetsnämnder och särskilda organ för utbildning, senast exemplifierat genom inrättande av särskilda nämnder för lärarutbildningens grundutbildning och forskning. Vidare har i HF tagits in mera detaljerade bestämmelser om studentinflytande, kvalitetsarbete, kursvärderingar och liknande. Uppreppning av generellt verkande lagstiftning t.ex. rörande jämställdhet förekommer likaså. Inom det personaladministrativa området finns fortfarande mycket av detaljreglering i HF framförallt rörande anställning av lärarpersonal. Till detta har lagts en kraftigt ökad återrapportering.

Det bör här skjutas in att en hel del av de detaljföreskrifter som berörs har tillkommit inte enbart som utslag för politiska ambitioner utan också till följd av önskemål framförda från universiteten och högskolorna själva - eller delar av dem - samt studenterna.

Frihet och kostnad

UoH har således i några väsentliga avseenden fått ökad frihet, nämligen rörande dispositionen av medel, utbudet av utbildning och den egna interna organisationen. Även om medelsdispositionen omgärdas av många återrapporteringskrav ger friheten ändå möjligheter till egna prioriteringar och initiativ. Hur har då dessa friheter nyttjats?

Vad först gäller den ekonomiska friheten kan konstateras att UoH successivt utvecklat förmågan att göra egna prioriteringar. Som exempel härpå kan nämnas hanteringen av systemet för tilldelning av resurser till grundutbildningen. De s.k. generella prislapparna som regeringen använder omvandlas vid allt flera UoH numera till interna ersättningar som avviker från de i budgetpropositionerna beräkningsmässigt angivna. De lokala behoven och prioriteringarna styr i allt större utsträckning utbildningsresursernas fördelning. Detta har också samband med den ökade friheten att utforma kurser och program som kan tillgodose efterfrågan från studenter och samhälle. Den kraftiga expansionen av antalet studenter inom den grundläggande högskoleutbildningen under 1990-talet hade inte varit möjlig utan denna frihet som således får anses ha utnyttjats väl inom de flesta UoH.

Ett annat exempel är lokalförsörjningen. Inom denna kan konstateras att den frihet UoH erhållit har lett till en avsevärt bättre lokalförsörjning utan att lokalkostnadernas andel av den totala budgeten ökat. Skälen torde vara bl.a. att UoH nu kunnat själva planera sina lokaler på sådant sätt att samlokalisering av verksamheter förbättrats. Den egna lokalplaneringen har också gett bättre förutsättningar för att utveckla nya verksamheter inte minst när det gäller forskning och uppdragsutbildning, vilket bidragit till att öka intäkterna och därmed relativt hålla lokalkostnaderna på i stort sett oförändrad nivå.

När det gäller den interna organisationen har friheten nyttjats inte minst för att söka nå fram till en rimlig institutionsstruktur som kan bära den administration som förutsätts på denna nivå i en starkt decentraliserad verksamhet. Dock bör tillfogas att ifråga om att befolka ledningsstrukturerna inom UoH med goda och erfarna ledare återstår en del övrigt att önska – här liksom inom övrig offentlig verksamhet.

I detta sammanhang bör nämnas, att någon belysning inte har skett av de ekonomiska konsekvenserna för högskolans del av decentraliseringen från nationell nivå till enhetsnivå under 1990-talet. Det gäller områden som lokalförsörjning, upphandling, försäkring, studerandehälsovård, internrevision, löneförhandlingar, miljöarbete m.m. Detsamma gäller kvalitetsarbetets utvärderingar och återrapporteringen i skilda avseenden inklusive den ekonomiska. Endast undantagsvis har ersättning getts för de nya arbetsuppgifterna och sällan enligt principen om full kostnadstäckning. Detta innebär, att kostnaderna för den ökande administration, som följer av regelkomplexens tillväxt och återrapporteringar, tas ur medlen för utbildning och forskning. Detta har skett samtidigt som högskolan under senare delen av 1990-talet, liksom annan statlig verksamhet, underkastades besparingar. Även om huvudsyftet i detta sammanhang inte är att belysa högskolans ekonomi, kan det likväl vara värt att notera, att författningsändringar av skilda slag får konsekvenser för denna – negativa eller positiva – vilket rimligen bör uppmärksammas i budgetprocesserna. Enligt verksamhetsförordningen (1995:1322) § 27 skall myndigheterna innan de utfärdar föreskrifter och allmänna råd utreda kostnader och andra konsekvenser som följer av dem. Samma ordning borde tillämpas av riksdagen och regeringen när den stiftar lagar respektive utfärdar förordningar som påverkar myndigheternas arbete.

Högskolans författningar – skydd och begränsningar

Den föregående redovisningen av utvecklingen av författningar kring högskolan skall inte ses som ett allmänt gnäll om lagar och förordningar. Varje samhällsverksamhet fordrar för det gemensamma bästa vissa regler. UoH:s betydelse för samhällsutveckling har det senaste halvsekllet skjutits alltmera i förgrunden. Därav har följt ett tilltagande intresse att särreglera en rad förhållanden inom dem i hopp om att säkerställa vissa utvecklingslinjer, t.ex. rekrytering av studenter från alla grupperingar i samhället, forskning på vissa områden, som bedöms särskilt viktiga, kvinnors och mäns lika möjligheter m.m. Taget var för sig kan varje sådant särskilt ändamål tyckas mycket rimligt att betona i föreskrifter för utbildning och forskning och vart och ett av dem är också oftast betydelsefullt. Men när en ansträngning görs att söka få en helhetsbild av UoH:s författnings- och redovisningsmiljö väcks omedelbart frågan om denna är den bästa för kunskapsförnyelse och kunskapsförmedling – trots allt huvuduppgifterna i verksamheten. Kreativiteten i regelskapandet har knappast haft just kunskapssökandets behov av frihet och flexibilitet som utgångspunkt. Därför måste frågorna nu ställas utifrån ett för UoH mera holistiskt perspektiv – vad behöver egentligen regleras inom utbildning och forskning?

Inledningsvis har angetts att UoH måste omges av sådana författningar att utbildning och forskning kan bedrivas utan ovidkommande påverkan från externa intressenter,

politiska instanser eller organisationer av religiös eller annan åskådningsmässig art. Verksamheten skall dessutom kunna genomföras under i huvudsak eget ansvar, d.v.s. i största möjliga utsträckning vara självstyrande. Studenterna ses därvid som en integrerad del av en högskola och ett universitet.

Med denna vida utgångspunkt avses naturligtvis inte att högskolan skall vara i stort frikopplad från statligt inflytande. Detta är för högskolan som för all annan verksamhet i samhället en orimlig förutsättning. Som nämnts gäller att den under överskådlig tid kommer att vara ekonomiskt beroende av skattefinansierade intäkter oavsett om den är enskild juridisk person eller statlig verksamhet i något slags myndighetsform. Dessutom är det naturligtvis ett starkt allmänt intresse att högskoleutbildning och forskning bedrivs i tillräcklig omfattning och på en kvalitativt hög nivå. Definitionen av utgångspunkten syftar däremot till att markera att styrningen av UoH måste ske genom beslut av regering och riksdag i laga ordning och med respekt för de speciella villkor som följer av dess huvuduppgift: Grundläggande forskning och på denna och beprövad erfarenhet byggd utbildning för samhällets och individens skilda behov.

Under de senare decennierna har allt större uppmärksamhet ägnats vad som kallas den akademiska friheten. Från främst universitetens sida har hävdats att denna genom förändringar av olika slag kommit att beskäras. Som exempel anges professorers ändrade anställningsform, politiska instansers direktstyrning av forskningsmedel, allt större del av UoH:s finansiering kommer från annat håll än direkta och fritt disponibla statsanslag. Mot denna uppfattning anförts från statsmakterna att högskolelagen inrymmer moment som säkerställer den fria forskningen samt att den svenska staten aldrig skulle drömma om att undanröja den akademiska friheten. Den oro som finns inom UoH i denna fråga grundas på olika drag i utvecklingen som sammanlagt mycket väl låter ana den av goda föresatser stenlagda vägen som inte leder till bevarande av friheten. Samtidigt finns inte anledning att betvivla statsmakternas goda vilja men möjligen deras förmåga att inse att en del av de åtgärder som vidtas underminerar förtroendet för denna.

Ett av fundamenten på vilka demokratin vilar är det fria kunskapssökandet, den kritiska granskningen av samhället och en öppen förmedling av de kunskaper som vinns härigenom. UoH har här just för att de är samhällets främsta utvecklare och förmedlare av kunskap en nyckelroll. Detta understryks av att samhället också är deras viktigaste finansiär. Mot den bakgrunden är det ytterst rimligt att väcka frågan om inte den akademiska friheten kunde ges ett starkare legalt skydd än vad som följer av HL. De för demokratin fundamentala funktionerna anges i grundlagen. Dit hör bl.a. friheter i skilda avseenden för de enskilda medborgarna, de grundläggande dragen i styrelseskicket m.m. Att grundlagsfästa den akademiska friheten skulle stärka

förtroendet mellan UoH och statsmakterna samt också till andra externa finansiärer av forskning och utbildning ge en tydlig anvisning om betydelsen av den akademiska integriteten. Dessutom skulle därmed lyftas fram att UoH inte enbart är förvaltningsmyndigheter utan egentligen har ett vidare uppdrag. En åtgärd av nämnt slag är inte unik. Det finns exempel på länder där universitetens frihet ingår i konstitutionen. Hur ett sådant tillskott till grundlagen skall formuleras får naturligtvis övervägas mycket noga. Dock bör det vara tydligare och fylligare än vad som nu anges i HL. Möjligen bör Bolognadeklarationen 1988, Magna Charta, och den från 1999 som ligger till grund för Bolognaprocessen samt liknande gemensamma internationella manifestationer kunna ge viss ledning.

Ett tillägg i regeringsformen om den akademiska friheten kan naturligt fogas in i anslutning till dels i 2 Kap. Grundläggande fri- och rättigheter § 21 där det bl. a. anges "Det allmänna skall svara också för att högre utbildning finns", dels i 11 Kap. Rättskipning och förvaltning § 7 "Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskild fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag." I kap 2 bör den akademiska friheten anges och i kap. 11 att ingen har rätt att styra ett universitets eller högskolas tillämpning av denna frihet.

När HL infördes var motivet bl.a. att framhålla grundläggande högskoleutbildning och universitetsforskning som viktiga samhällsverksamheter och att dessa arbetade under delvis andra villkor än vanliga statliga förvaltningsmyndigheter. HL skulle skapa ett visst skydd för högskolans egenart. I det föregående har visats att denna ambition under de senaste 10 åren snarast har förbyts i sin motsats. UoH har fått sin särreglering i en omfattning som inte kunde förutses. Samtidigt har en rad av de för statsförvaltningen generella lagarna också sin tillämpning på högskolan och i vissa fall med i HF angivna särskilda utbyggnader.

Skulle karaktären av verksamheten vid UoH grundlagsfästas, vilket således egentligen vore att med höjd intensitet återuppta en utveckling som tidigare påbörjats, följer rätt naturligt att UoH:s uppgifter och ramarna för deras organisation ingår i HL. En annorlunda avvägning mellan HL och HF behöver göras. De regler som behövs för att UoH på eget ansvar skall kunna genomföra den verksamhet de anförtrots bör skrivas in i HL. Detta leder till att denna på några punkter sannolikt behöver utvidgas samtidigt som ett antal av de nuvarande stadgandena i den bör kunna utgå. De övergripande politiska ambitionerna med utbildning och forskning, såsom rekrytering av studenter från alla samhällsgrupper sociala och etniska, jämställdhet och studenters rättigheter, vilka nu uttalas ibland i HF och ibland i HL bör förbehållas den senare.

I detta perspektiv krävs en genomgripande översyn av HF. Denna bör närmast motsvara de instruktioner som i förordningens form utfärdats för andra myndigheter. Nu tyngs HF av omfattande regelverk rörande hur grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning skall anordnas samt hur de studerande skall antas till dessa. Sådana författningstexter, som till stora delar är av teknisk natur, bör i klarhetens namn ges som särskilda förordningar och samtidigt ses över med målet att koncentreras. Den lagstiftning som gäller generellt för den statliga verksamheten omfattar också UoH, vilket bör observeras vid utformningen av de för dessa speciella författningarna för att därigenom undvika upprepningar och tolkningssvårigheter.

Den övriga styrning av UoH:s verksamheter som kan anses påkallad torde i allt väsentligt kunna ske i anslutning till de årliga budgetbesluten.

Den inledningsvis angivna färdriktningen – att UoH bör bli kvar inom den juridiska personen staten men ges annan organisatorisk form än vanliga förvaltningsmyndigheter – förutsätter som nyss exemplifierats en omstöpfung av de lagar och förordningar som reglerar dem. Exakt hur UoH:s organisatoriska form skall gestaltas är självfallet omöjligt att ange på dettas stadium. Det torde dock vara en fördel att pröva frågan förutsättningslöst och inte tillgripa någon redan existerande organisationsform inom staten för att anpassa UoH till denna.

Med utgångspunkt i de förda resonemangen kommenteras i det följande möjliga områden för förändringar i nuvarande HL och HF sett ur de inledningsvis angivna perspektiven: Organisation, utbildnings- och forskningsverksamhet, personalpolitik och ekonomisk verksamhet. Syftet är att peka på åtminstone delar av författningskomplexet som måste underkastas djupare analyser inför nödvändiga förändringar.

Kommentar till gällande författningar

Organisatoriska frågor.

Med det synsätt som redovisats i det föregående skulle den ramlagstiftning som erfordras för högskolan ifråga om organisation kunna inskränkas till vad som nu anges i HL 1 kapitlet samt en kondens av 2 och 3 Kap. vari anges att en styrelse skall finnas, huvuddragen i dess sammansättning och vem som utser den, att minst en fakultetsnämnd skall finnas samt att högskolan anställer de professorer och andra lärare som behövs. 4 Kap. om studenterna och överklagandefunktionen i 5 Kap. bör finnas kvar.

Sammanställningen av ett universitets eller en högskolas styrelse och hur denna utses är naturligtvis en central fråga för den akademiska friheten. Nu regleras detta i både HL och HF. Styrelsens storlek, sammansättning och hur den utses bör regleras endast i HL. Om avsikten är att det skall vara en styrelse bör antalet ledamöter inte överstiga 10. Går man därutöver blir det mera fråga om en rådgivande församling än en styrelse med fullt ansvar. Principen att regeringen utser minst hälften av ledamöterna inklusive ordföranden är rimlig om däri också inbegrips rektor som ju förordnas av regeringen. Det innebär att antalet studenter och lärare blir två vardera om gränsen för antalet ledamöter sätts till 10. Med hänsyn till den akademiska friheten kan ifrågasättas att i riksdag och kommuner aktiva politiker ingår bland de externa ledamöterna. Därtill kommer att de lätt hamnar i jävssituationer. Tidigare riksdagsuttalanden att ett nära samråd skall ske mellan regering och respektive UoH inför utseende av de externa ledamöterna i styrelserna bör anges i HL.

I HF finns ett antal organisatoriska föreskrifter som kan diskuteras. Till dessa hör dem som rör fakultetsnämnderna. Deras sammansättning och vilka som får delta i valet av ledamöter i dem finns reglerat både i HL och HF. Det borde räcka med ett kort konstaterande i HL 2 kap. att vid varje högskola/universitet skall finnas minst en fakultetsnämnd, vars majoritet skall vara vetenskapligt erfarna personer, doktorer eller motsvarande och att de väljs av enhetens lärare. Saknar högskolan vetenskapsområde skall finnas en nämnd för utbildningen som väljs av enhetens lärare och i vilken också skall ingå vetenskapligt erfarna personer – dock inget majoritetskrav.

Begreppet vetenskapsområde har ju enbart betydelse för anslagsbeviljning till forskning och ges i HL och HF ingen organisatorisk uppgift. Inom universiteten förekommer det dock att vetenskapsområdena bildar bas för organiseringen av både utbildningen och forskningen inte minst beroende på att anslaget via ett vetenskapsområde skall fördelas på ibland 5 – 6 olika tidigare fakultetsområden. Om UoH nu kan – eller måste kunna – hantera detta vore det ju märkligt om de inte också skulle kunna ta hand om den egna organisationen av fakultetsnämnder utan mera ingående föreskrifter.

Vad i övrigt gäller de organisatoriska frågorna som de uttrycks i HF förefaller det mesta kunna täckas av förvaltningslagen och verksförordningen. Det finns därför ingen anledning att upprepa vad som står i dessa och dessutom detaljera bestämmelserna ytterliga. Därav skapas mest förvirring och intrycket att högskolan är så säregen att pekpinnepedagogiken är den enda tillämpliga, knappast något som ger samhällets kunskapsorganisationer par preference den aktning de förtjänar. Det kan konstateras att universitet såväl i USA som i Storbritannien och också Chalmers, Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping, för att nu nämna några

exempel, fungerar väl utan dessa detaljföreskrifter. På en punkt behöver dock HF kompletteras om den skall kunna fungera som instruktion för UoH. Av en sådan skall, som nu i HF, framgå styrelsens uppgifter men också att rektor är ett universitets eller en högskolas främste företrädare och chef för verksamheten. På den senare punkten råder idag en ambivalent situation.

Lärarrekratering m.m.

I HL anges att universiteten och högskolorna får anställa professorer och andra lärare samt vad som skall ingå i deras tjänstgöring, 3 Kap. § 1. Denna generella regel inskränks sedan i HF 4. Kap. § 1 i vilken anges vilka kategorier av lärare högskolan får anställa, nämligen professorer, lektorer, adjunkter - inklusive adjungerade av dessa kategorier - och timlärare samt gästlärare men inga andra. Det ter sig egendomligt att på detta sätt begränsa högskolans personalrekrytering. Vidare kan diskuteras om det måste finnas sådan detaljreglering kring benämningen av lärarkategorier. Inom andra myndigheter saknas numera det slaget av tjänstbenämningar i lagstiftningen och förordningarna med undantag av vissa speciella funktioner där en professionell examen fordras t.ex. läkare, veterinär o dyl.

I fråga om rekrytering finns också för vissa lärarkategorier bestämmelser om proceduren även om dessa numera tonats ner. Det gäller nyttjandet av sakkunniga för tillsättning av professorer, lektorer och forskarassistenter. Ett alldeles särskilt regelkomplex har skapats för befordran av lärare. Motivet var naturligtvis, att en normal karriärgång mellan t.ex. anställning som lektor och som professor inte skulle ha kommit till stånd på annat sätt. Sannolikt får detta ses som en sentida konsekvens av den tidigare detaljerade proceduren vid inrättande och besättande av professurer, i vilken ingick både riksdagens och regeringens medverkan. De bestämmelser som behövs finns i allt väsentligt redan i Lagen om offentlig anställning, LOA. Vad som skulle behöva tilläggas i HL kunde möjligen vara att vid rekrytering eller befordran av lärare där krav på vetenskaplig erfarenhet ställs skall anställningen föregås av yttranden från extern vetenskaplig expertis på området.

Det kan förutsättas att högskolor och universitet kommer att vara angelägna om att rekrytera och befordra personal med sikte på att förvärva så god kvalitet och driftighet som möjligt inom sin personal. Erfarenheterna från existerande stiftelsehögskolor talar klart i denna riktning. Den konkurrens som idag föreligger både ifråga om att rekrytera studenter och att erhålla forskningsanslag samt få samverka med internationellt välrenommerade läroanstalter torde borga för ett sådant förhållande. Sannolikt skulle också en reduktion av regelsystemet i här berört avseende leda till en dämpning av besvärsivern och bl.a. till följd härav förkorta de nu orimligt långdragna rekryteringsprocesserna.

Utbildningsförfattningarna

De mest omfattande regelkomplexen i HF omgärdar tillträdet till högskoleutbildningen, utbildningens organisering i kurser och utbildningsprogram, antagning till forskarutbildning och dess bedrivande. Författningstexterna är här uttryck för dels en strävan att över hela landet skapa lika behandling av studenterna och en gemensam standard i utbildningen, dels politiska ambitioner att bredda rekrytering till högskolan och förse samhället med den högskoleutbildade arbetskraft som bedöms erforderlig.

I rättvisans namn skall dock nämnas att en viss uppmjukning i regelsystemen kan skönjas rörande tillträdesfrågorna i och med att varje högskola/universitet numera har möjlighet att upp till en viss andel av sina platser anta studenter på friare grunder än hittills. Möjligen borde man fundera över om det finns ytterligare delar inom utbildningsförfattningarna som kunde utvecklas i samma riktning. För forskarutbildningen gäller dock en motsatt färdriktning. Finansieringskravet och införande av etapputbildning i form av särskild antagning till doktorandstudier för licentiatexamen är två tydliga tecken på detta.

Nyss har framhållits att med en annan avvägning mellan HL och HF bör i den senare de delar av utbildningsregleringen som är uttryck för av riksdag och regering beslutade övergripande mål för den grundläggande utbildningen föras över till HL. Övriga delar, vilka i allt väsentligt har teknisk karaktär, bör samlas i en särskild förordning som då omfattar urval, antagning, regler för kurser, program och examensordning. Genom en sådan uppsortering av författningarna kommer målen för högskolans verksamhet att bli tydligare och samtidigt också ges en högre dignitet. En förutsättning är naturligtvis att förändringen föregås av en noggrann analys för att begränsa textmassorna och göra de olika författningarna konsistenta med varandra. Frågan blir här om UoH själva skulle kunna skapa hållbara överenskommelser om den standard man vill ha på dessa områden eller om initiativet alltjämt skall fortsätta att vara statens – d.v.s. politikernas.

För tydlighetens skull bör nämnas att oavsett i vilken juridisk form forskningen och utbildningen bedrivs kommer den fortlöpande styrningen av UoH att uttryckas i villkor knutna till den ekonomisk ersättningen för utbildningsprestationerna. Också av detta skäl är den föreslagna uppsorteringen av författningskomplexen betydelsefull. I lag angivna mål på olika områden inom högskolan är onekligen något starkare än föreskrifter i förordningar. En detaljstyrning av det slag som nu föreligger skulle till vissa delar kunna undvikas eller i vart fall kräva riksdagens medverkan.

De ekonomiska författningarna

I grunden följer universitet och högskolor de ekonomiska författningar som gäller all statsverksamhet. Därutöver har tillagts vissa särbestämmelser som konsekvens av systemet för tilldelning av resurser till den grundläggande högskoleutbildningen. Vidare har många universitet och högskolor betydande extern finansiering, vilket komplicerar den ekonomiska hanteringen ytterligare. På denna punkt avviker högskoleområdet starkt från vanliga förvaltningsmyndigheter.

Utbildning och forskning är långsiktiga verksamheter. Ett framgångsrikt forskningsprogram tar mellan fem till tio år att bygga upp och utbildningarna sträcker sig mellan två till sex år. När ett nytt utbildningsprogram lanseras sker antagningen till detta under en följd av år, vilket innebär att den period ekonomin för ett sådant program måste säkerställas oftast överstiger tio år. De nuvarande budgetperioderna ger således inte en tillräcklig långsiktighet för åtminstone delar av UoH. Den slutsatsen har redan dragits ifråga om lokalförsörjningen. Där kan UoH, visserligen med regeringens medgivande, teckna hyreskontrakt på perioder längre än tio år.

Med nuvarande system för anvisning av medel till grundläggande högskoleutbildning kommer den ekonomiska administrationen att vara komplicerad oavsett vilken associations- eller organisationsform högskolan har. Den fråga som måste ställas blir därför om UoH känner sig tillfreds med systemet eller skulle vilja ha ett med en mera samlad anvisning av resurserna. Denna fråga är intimt förenad med sambandet mellan utbildning och forskning. Nuvarande system skärper uppdelningen mellan dessa två huvudfunktioner inom högskolan medan ett mera klumpvis anslag till utbildningen skulle kunna utformas så att det även tillgodosåg behovet av viss grundläggande forskning i anslutning till utbildningen. Ett sådan utveckling skulle leda till ökat självstyre inom respektive universitet och högskola och eventuellt förenkla den ekonomiska hanteringen. Vid sidan härav bör naturligtvis anslag till vetenskapsområden i nuvarande form finnas kvar men en viss avvägning av dessa mot utbildningens behov av forskningsresurser blir naturlig.

Åtminstone på en punkt borde, oavsett associationsform, en förändring göras av den ekonomiska styrmodell som tillämpas, nämligen rörande investeringar. Det finns naturligtvis rationella skäl ur statsbudgetens synvinkel varför sakanslag av vanliga förvaltningsmyndigheter inte skall användas rakt av till investeringar som omedelbart avskrivs. Men universiteten och högskolorna finansierar ju sin verksamhet i betydande omfattning genom externa medel och det vore då rimligt att kunna hantera investeringar på ungefär samma sätt som sker inom annan ekonomisk verksamhet, nämligen genom en vid varje tillfälle genomtänkt finansiering med likvida medel och lån. Det är endast när medel tillskjuts genom donation som direktavskrivning kan tillämpas, vilket kan leda till ett fiffel, om det redan inte gjorts det, i inflödet av externa

medel. I anslutning till denna fråga ligger den om overhead, vilken dock just nu förbigås med undantag för att kampen om att i denna också innesluta kostnad för kompetensutveckling måste fortsätta.

Kraven på ekonomisk redovisning inom staten har successivt skärpts. Utan någon djupare analys rörande effekten härav för högskolans del vågas dock gissningen att denna med sina många och komplicerade vägar att finansiera verksamheten drabbats osedvanligt tungt. Det kan finnas skäl att UoH gör en studie av utvecklingen inom området såsom grund för ett arbete att söka nå förenklingar. Möjligen skulle Högskolans forum för redovisningsfrågor, HFR, kunna vara lämplig utförare av ett sådant arbete.

Avslutande synpunkter.

Den översiktliga genomgång som gjorts av högskolans författningar, deras utveckling och tillväxt, leder till slutsatsen att en lindring av påbuden knappast kan nås på annat sätt än att UoH själva är beredda att med stor gemensam kraft verka för detta.

För att ge UoH en annan organisationsform inom staten finns i huvudsak två vägar att gå, vilka kan sägas styckvis löpa gemensamt. Den ena är att söka definiera något slags statlig organisation som inte är förvaltningsmyndighet och söka foga in UoH i denna. Högskolan skulle då bli kvar i staten med myndighetsutövning, offentlighet och allt sådant men vara betydligt mera självstyrande. Ett annat sätt att söka nå ungefär samma mål är att aktivt och gemensamt angripa den väldiga överbyggnaden av författningar och föreskrifter om återrapportering. Det blir då inte så mycket tal om organisationsformer utan mera sakliga prövningar av vad som är rimligt att reglera och rapportera för att samhället skall få ändamålsenlig information om dess satsade resurser lett till önskat resultat. Det är den senare vägen som här valts och mycket skissartat tecknats i det föregående. Ett grundlagsfäst skydd för den akademiska friheten, en högskolelag i vilken målen för och organisationen av högskolans verksamhet anges tydligare och mera utförligt, en instruktion för UoH i form av HF och särskilda författningar för utbildningens anordnande m.m. utgör etapper på den vägen.

Det finns således ingen enkel metod att frigöra universiteten och högskolorna från den tvångströja av författningar de nu upplever sig vara iförda. Det bör i detta sammanhang understrykas att frågan berör inte enbart de yttre författningsvillkoren givna i HL och HF samt ytterligare ett dussin särskilda lagar och förordningar som gäller högskolan samt de för staten generella lagarna och förordningarna. Den gäller också

i hög grad den interna organisationen inom varje högskola och universitet – hur denna anpassats till kraven på myndighetsutövning, rättssäkerhet, ekonomiskt korrekt redovisning etc. Det som av högskolornas och universitetens personal upplevs som byråkratiska hinder och administrativa oklarheter kan således vara frukten av såväl det yttre författningskomplexet som otydlig intern ledning och administration.

För att UoH skall kunna uppträda trovärdigt i strävandena att minimalisera regelstyrningen av högskoleutbildningen och forskningen fordras således att varje enhet också är beredd att söka en optimering av sin interna organisation och administration. I annat fall möts de lovvärda ansträngningarna att vinna ökad frihet endast med argumentet att högskolan inte ens med nuvarande rikliga författningsstöd klarar sitt självstyre, vilket ger anledning till ytterligare ett antal föreskrifter och återrapporteringar.

Kvar står med andra ord att det bör vara möjligt att utforma lagar och förordningar kring UoH så att dessa kan utveckla den frihet som krävs för framgångsrik utbildning och forskning utan att detta behöver leda till omständliga byten av associationsformer med den misstänksamhet mot högskolan sådana åtgärder väcker och de politiska strider de kan tänkas förorsaka. Detta förutsätter som nämnts samlade initiativ från UoH och konstruktiva förslag till författningsändringar. Exempel på att ökad frihet inom den akademiska världen lett till betydande framgångar för såväl utbildningen som forskningen finns runt om i världen och också i vårt land. Varje år tilldelas nobelpris för forskning vid ett antal sådana institutioner. Det förefaller som om just mängden av detaljregler som hopar sig över forskarnas och lärarnas huvuden verkar förlamande på deras vilja att genom samlade insatser åstadkomma ändringar. Snårskogen har blivit så tät att den enskilde knappt förmår mer än att själv försöka hitta en stig ut ur den än mindre få kontakt med andra för att gemensamt röja i skogen. Det är detta närmast förlamande förhållande inom UoH som nu måste hävas för att reellt återföra ansvaret för förvaltningen av utbildningen och forskningen till just dem själva. Här har SUHF en utomordentligt viktig uppgift för framtiden.

BILAGA

Förteckning över författningar och föreskrifter för högskolan

Den redovisning av förändringar i författningskomplexet för högskolan som ges nedan avser perioden 1993 till 2001. HL har fått tillägg 13 gånger sedan 1993. Dessa avser bl.a.

- 1996 samverkan med det omgivande samhället, frågor om urval bland sökande;
- 1997 rätt att utfärda högskoleexamina och forskarexamina, företrädare för de anställda i vissa organ, införande av vetenskapsområden, ledamöter i särskilda organ för grundutbildning, fakultetsnämnders förekomst, befordran till professor samt begränsning av professors anställningsskydd till samma som LAS;
- 1998 ytterligare reglering av vetenskapsområden;
- 2000 krav på kvalitetsarbete, likabehandling av studenter, särskilda nämnder för lärarutbildningens grundläggande utbildning och forskning;
- 2001 vissa mål rörande grundutbildning och forskarutbildning

HF har fått betydande tillägg under denna period. I denna har gjorts tillägg

- 1995 om kostnadsfri undervisning,
- 1996 om tillgång till studerandehälsovård,
- 1998 om sexuella trakasserier och utnyttjande av högskolans lokaler för vissa sammankomster, antagningsordning,
- 2000 om anställningsordning, studentförsäkringar, kursvärderingar, student-samråd.

Utöver vad här nämnts förekommer ett antal övriga tillägg som konsekvens av förändrad lagstiftning eller andra politiska beslut inom utbildning och forskning. Särskilt gäller detta regleringen av grundutbildningen och forskarutbildningen samt antagning till utbildning. År 1998 hade antalet förändringar sedan 1993 blivit så många att en nyutgåva av HF ansågs erforderlig. Sedan dess har ytterligare 8 förändringar gjorts.

HL och HF har därutöver kompletterats med följande författningar:

- 1992 Förordning om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor.
- 1993 Lag om tillstånd att utfärda vissa examina och förordning med stöd av lagen. Förordning om redovisning av studier vid universitet och högskolor (ändrad fem gånger).
- 1995 Förordning om anställning som professor och forskarassistent i jämställdhetssyfte. Förordning om vissa naturvetenskapliga och tekniska högskoleutbildningar med särskilt vuxenstöd m.m. Förordning om en särskild

teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor.

- 1996 Lag om en försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning och förordning med stöd av lagen.
- 1997 Förordning om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.
- 1999 Förordning om särskilda lärarutbildningar.

Vid sidan av rena förordningsändringarna har under tiden utvecklats en indirekt styrning av högskolan genom i regleringsbrevens införda mål för verksamheten och krav på återrapportering av dessa. I regleringsbrevet för budgetåret 1993/94 hänvisas i fråga om mål för verksamheten till HL och HF samt vad som anges i uppdraget till varje universitet/högskola. Återrapporteringen begränsas till vad som behövs för att kunna ge ut ersättning för utbildningsprestationerna samt för forskning och forskarutbildning i vad avser studiefinansieringen, internationella samarbete, externt finansierad verksamhet och samverkan med näringsliv samt vilka utvärderingar som gjorts.

I regleringsbrevet för budgetåret 2002 upptar målbeskrivningar och återrapporteringskraven 18 sidor för universitet och högskolor generellt plus det som preciseras för respektive myndighet. För grundutbildningen finns angivna fyra mål för kvaliteten i utbildningen och forskningen, fyra mål för samverkan med det omgivande samhället, mål för jämställdhet. Återrapporteringen skall för dessa mål ske i 14 olika punkter. Därutöver kommer den ekonomiska och resultatmässiga återredovisningen för varje universitet och högskola.

Utöver den utveckling av högskolans författnings- och redovisningskomplex som s a s är intern kommer de för den statliga sektorn generella lagstiftningen som naturligtvis också gäller högskolemyndigheterna. Till dessa hör under den senaste tioårsperioden följande:

- 1992 Lag om offentlig upphandling, Avgiftsförordningen,
- 1993 Förordning om förvaltning av statliga fastigheter, Förordning om statliga myndigheters lokalförsörjning;
- 1994 Förordning om statlig myndigheters redovisningssystem;
- 1995 Förordning om intern revision;
- 1996 Anslagsförordning;
- 1998 Personuppgiftslag;
- 2000 Förordning om årsredovisning.

Till detta kommer hela arbetsmiljökomplexet krav på miljöledningssystem, nyordningen om löneförhandlingar m.m.

¹ SUHF:s arbetsutskott utsåg som stöd för mitt arbete en referensgrupp bestående av universitetsdirektörerna Peter Honeth, Leif Lindfors och Staffan Sarbäck. Därutöver har på mitt initiativ i denna ingått förvaltningschefen Per-Olof Rehnquist. Generalsekreteraren Lars Ekholm har också deltagit i gruppens sammanträden. Denna har sammanträtt tre gånger och de synpunkter som därvid framförts på utkast till förevarande promemoria har varit mycket konstruktiva och till stor hjälp i mitt arbete. Jag är dock ensam ansvarig för den slutliga utformningen av promemorian.

Självständiga universitet - en idéskiss

Lena Marcusson

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

Inledning

I det ovan angivna citatet från propositionen om den öppna högskolan återfinns en grundläggande ideologisk hållning. Vetenskaplig frihet, eller akademisk frihet, kan definieras på olika sätt, men en definition som i dag kan sägas vara accepterad i Sverige ges i högskolelagen (HL): rätten att fritt välja forskningsproblem, fritt utveckla forskningsmetoder och fritt publicera forskningsresultat (6 § HL). Lagen betonar också vikten av ett nära samband mellan forskning och undervisning. Utbildningen skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och verksamheten skall bedrivas så att studenterna får förmåga till självständigt tänkande och kritisk bedömning (9§ HL). Universiteten måste också se till att en fri och öppen granskning sker av forskningens resultat. Den ständiga inomvetenskapliga kvalitetsgranskningen av forskningen är en förutsättning för att den akademiska friheten skall vara nyttig för samhället genom att bidra till ny kunskap.

Som organisatorisk förutsättning för den akademiska friheten har en självständig ställning för universiteten ansetts vara nödvändig. *Institutionellt oberoende* ses som en garanti för den akademiska friheten.

Den akademiska friheten och det institutionella oberoendet kan hotas från flera håll. Statsmakten, som i dag står för den direkta delen av finansieringen av universitet och högskolor, har ett i sig legitimt behov av att styra och kontrollera verksamheten i någon mening. Andra forskningsfinansiärer, externa och interna, bidrar med en allt större del av forskningsmedlen och önskar även de påverka inriktningen av verksamheten. Slutligen kan i olyckliga fall lokala universitets- och högskoleledningar, om de saknar respekt för de akademiska värdena, utgöra ett hot mot den akademiska friheten. Den fråga som skall behandlas i denna artikel är hur man med en

rättslig utgångspunkt kan finna en lämplig avvägning mellan frihet och ordnad struktur för universitet och högskolor i den svenska miljön.

Högskolan som samhällssektor

I den svenska högskolesektorn är idag ca 400 000 människor på olika sätt verksamma. Drygt 7 % av befolkningen i åldern 18-65 år berörs direkt, som studenter, doktorander, lärare, forskare eller övriga anställda, av verksamheten som i direkta statsanslag drar över 35 miljarder kronor och är en av de största statliga verksamheterna. Högskolan är viktig inte bara för de över 300 000 studenterna utan också för den övriga befolkningen och för landets utveckling. Den är central för kunskapsutveckling och tillväxt och har därigenom både ekonomisk, social och kulturell betydelse. Därmed är det också naturligt att frågan om dess organisation bör inta en central plats i förvaltningspolitiken.

Hur skall statsmakterna bäst utforma förutsättningarna för denna omfattande och strategiskt viktiga samhällssektor? För närvarande är universiteten och högskolorna formellt förvaltningsmyndigheter under regeringen med lydnadsplikt i allt utom myndighetsutövning och lagtillämpning. En ganska omfattande decentralisering och avreglering har ägt rum, men den statliga styrningen garanteras av makten över anslagen, av revision och tillsyn och av att riksdagen beslutar om högskolestyrelsernas sammansättning och regeringen utser rektor och majoriteten av ledamöterna i dessa styrelser.

Högskolan som myndighet

Högskolan är i dag en del av den offentliga, statliga förvaltningen både i organisatorisk och funktionell mening. Högskolorna är rättsligt sett förvaltningsmyndigheter under regeringen, vilket innebär att de inte utan bemyndigande kan ingå avtal som ligger utanför deras kompetens och att de inte kan föra talan i eget namn. De kan inte utan regeringens tillstånd bilda aktiebolag eller stiftelser. De är skyldiga att följa direktiv från regeringen och står i olika delar under tillsyn av högre myndigheter som Högskoleverket, Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer, Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och de "tematiska" ombudsmännen. Vad gäller de statliga anslagen, budgetunderlag och årsredovisning är dock högskolorna direkt underställda utbildningsdepartementet och regeringen.

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

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

Skulle det vara till fördel för högskolorna att ha en annan rättslig form än förvaltningsmyndighetens och hur skulle i så fall en sådan organisationsform se ut? För diskussionen är det viktigt att klargöra dels varför självständigheten har ett stort värde, dels vilka alternativ som erbjuds för att öka självständigheten. Jag utgår då från att högskolan i dag har ett behov av självständighet som går utöver den som nyss beskrivits gälla för vanliga förvaltningsmyndigheter.

Universitetets uppgift är att ge utrymme för den fria forskningen och utbildningen på vetenskaplig grund. Det främsta argumentet för självständighet - vikten av fritt sökande efter kunskap - är inte i första hand inriktat på högskolans frihet utan forskarnas och lärarnas. Förslag om olika organisatoriska lösningar måste granskas utifrån denna utgångspunkt. För att kunna garantera forskarnas frihet och en kvalificerad utbildning krävs en organisation som kan planera långsiktigt och självständigt. Högskolorna som kunskapsorganisationer måste kunna planera på längre sikt än ett budgetår. Snabba förändringar i form av politiska beslut minskar rörelsefriheten och förmågan att handla strategiskt med ett långsiktigt perspektiv. Men även kortsiktigt främjas högskolans mål av möjlighet till självständigt handlande. Om högskolan skall kunna rekrytera studenter och samarbetspartners, krävs möjligheter till effektivt agerande, profilering och rörelsefrihet.

En oberoende ställning är alltså ett behov för högskolan, en förutsättning för måluppfyllelse. I vilka avseenden kan då dagens sätt att organisera verksamheten sägas begränsa denna självständighet och på vilka sätt kan man skapa rättsliga garantier för en ökad självständighet?

Myndighet eller marknadsanpassad organisation

Precis som inom andra sektorer har högskolans förvaltningsform varit föremål för diskussion: Vore det bättre att ha en mer marknadsanpassad, privaträttslig organisationsform, eller borde kanske högskolorna garanteras en självständighet inom den offentliga organisationens ramar, antingen på liknande sätt som domstolarna eller genom att en särskild, fristående offentlighetsrättslig organisationsform tillskapades?

En grundläggande utgångspunkt i den diskussionen måste vara att den offentligt finansierade högskolan tjänar allmänna, samhälleliga behov och att en verksamhet som är i så hög grad beroende av offentliga medel måste styras och kontrolleras i viss utsträckning av det allmänna. Insyn och öppenhet är minst lika viktiga i denna som i annan offentlig verksamhet. Delar av verksamheten, såsom anställningsbeslut, antagning och examination, utgör myndighetsutövning, och det finns starka skäl för att bibehålla generell central författningsreglering och kontroll över sådan verksamhet. Men givetvis kan omfattningen av tillsyn och kontroll övervägas liksom olika regler i högskolelagen och högskoleförordningen.

Generellt kan sägas att förvaltningsmyndigheten som verksamhetsform i dag är ganska flexibel och kan anpassas till skilda verksamheters krav. Som visats i ett betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, (*I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, SOU 1997:57) finns det områden där flexibiliteten inom den offentliga förvaltningens ram bör medge särlösningar och större autonomi. I utredningen utpekades högskolan som ett sådant område och det föreslogs att regeringen skulle ta initiativ till ändringar i den riktningen.

Regeringens svar, i propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation, var att peka på de särregleringar som redan finns och som markerar verksamhetens särställning (prop. 1996/97:141 s 17). Det finns inte skäl att överväga någon särskild offentlighetsrättslig form för högskolan, eftersom den flexibilitet som inryms i myndighetsformen tillgodoser både krav på effektivitet och högskolans behov av självständighet, enligt regeringen. Samma tankegångar upprepas några år senare i propositionen om den öppna högskolan (prop 2001/02:15, s 151f), som citerats inledningsvis. Man hänvisar till att högskolan är starkt avreglerad och att ansvaret för verksamheten delegerats till lärosätena.

Men trots att högskolans verksamhet varit föremål för avreglering i och med 1993 års förändringar, finns i dag i högskolevärlden, och även på andra håll, en uppfattning att tiden därefter i vissa stycken inneburit en återreglering, en period av återställare efter avregleringen. Omfattande förändringar av lärarorganisationen har

genomförts, professorernas särställning har avskaffats och högskolestyrelsernas sammansättning och uppgifter har ändrats. Bland annat har majoritet i styrelsen införts för de regeringsutsedda representanterna vid sidan av rektor och ordförandeposten har sedan 1998 tillsatts bland de externa ledamöterna.

De många ändringarna och tilläggen i högskoleförordningen är en indikation på ökad styrning, men även andra tecken kan noteras. Ett är det snabbt ökande antalet mål och återrapporteringskrav som fastställs varje år i regleringsbrevet. En annan form av styrning kan illustreras med de särskilda medel som anslagits för den öppna högskolan och som får sökas med hänvisning till otydliga kriterier. Sådana inslag minskar möjligheterna att planera långsiktigt. Tillkomsten av vissa nationella forskarskolor där både inriktning och samarbeten styrs uppifrån utgör ytterligare ett exempel. Man kan också peka på de utvärderingar av alla utbildningar som ska göras av Högskoleverket och som omfattar även forskarutbildningarna. Hur utvärderingarna läggs upp och genomförs och vilka kvalitetskrav som formuleras, kan förväntas få en styrande effekt på verksamheten vid våra universitet och högskolor framöver.

Dessa utvecklingstendenser innebär sammantaget att högskolesystemet i stort inordnas i en kraftfull styrning. De enskilda lärosätena (ett ord som idag ofta föredras framför universitet, eftersom det likställer universitet och högskolor) styrs dessutom kortsiktigt av ettåriga anslag och prestationskrav.

Inte heller högskolans interna organisation är fri från styrning. Även om fakultetsbegreppet avskaffats i författningarna, har man på andra sätt försäkrat sig om att vissa intressen tillgodoses. Högskolorna är nu ålagda att inrätta ett särskilt organ för lärarutbildning och för forskarutbildning och forskning som knyter an till sådan utbildning (HL 2:5 a), och studentinflytandet garanteras genom att studenterna har rätt att vara representerade i alla beslutande och beredande organ, som har betydelse för utbildningen och studenternas situation (HF 3:9). Förslag till ytterligare reglering av internrevisionen, högskolans föreskrifter och studenternas rättssäkerhet har nyligen lagts fram i en rapport från Högskoleverket.

Tre alternativ

De krav som måste ställas på en rättslig reglering av en högskola i det allmännas tjänst är att den fria kunskapsutvecklingen och vetenskapligt hög standard främjas. Man måste respektera den akademiska friheten och den institutionella självständigheten för organisationen. Den organisatoriska form som rekommenderas måste samtidigt tillgodose statens intressen och studenters och andra individers behov. Krav på rättssäkerhet, effektivitet och öppenhet måste uppfyllas.

Utgångspunkten för diskussionen inom SUHF är att den självständiga ställningen för högskolan som aktör i dag behöver förstärkas för att skapa större utrymme för akademisk frihet och därmed långsiktigt garantera samhällsnyttan.

De alternativ som finns till den nuvarande rättsliga lösningen är som jag ser det tre:

1. Högskolans självständighet får grundlagsskydd
2. I lag skapas en ny rättslig form för högskolan
3. Högskolans ställning som förvaltningsmyndighet bibehålls men anpassas i högre utsträckning än i dag till de särskilda krav som verksamheten ställer.

Grundlagsskyddet kan även ingå som en särskild förstärkning av något av de två senare alternativen.

1. Grundlagsskydd

Enbart ett grundlagsskydd skulle kunna gå ut på att de högskolor som skapats inte får avvecklas utan lagstöd, att förpliktelser och befogenheter för högskolan måste föreskrivas i lag och att högskolornas frihet fastslås. En starkare markering av högskolans särställning kan innebära att professorernas rättsställning garanterades i grundlagen, på samma sätt som domarnas (RF 11:5). Ett principiellt viktigt uttryck för högskolans betydelse för samhället vore ett grundlagsstadgande om fri och oberoende forskning och utbildning samt ett institutionellt oberoende som fundamentala värden för folkstyrelsen, liksom kommunal självstyrelse anges vara i regeringsformen.

Det finns fördelar men givetvis också begränsningar i sådana lösningar. Fördelarna består i att självständighetens värde blivit uttryckligen erkänt och att riksdagens medverkan formellt krävs så fort det blir fråga om förändringar i högskolans rättsliga ställning. Begränsningarna visar sig liksom för kommunal självstyrelse i att samma riksdag i realiteten själv uttolkar grundlagens krav. De författningsskyddade rättigheterna av denna typ har inte starkare skydd än det de folkvalda vid ett givet tillfälle vill ge dem. En utvidgning av domstolarnas befogenhet att lagpröva, d.v.s. åsidosätta grundlagsstridig lag eller förordning kan dock ge ett mer konkret skydd.

Det kan dessutom ur grundlagssynpunkt ifrågasättas om verkligen högskolans självständighet är det skyddsvärda. Räcker det inte med att vetenskapens frihet skyddas? Svaret är som behandlats ovan att en självständig högskola utgör den bästa garantin för vetenskaplig frihet. Även den organisatoriska särställningen borde alltså ingå i grundlagsskyddet. Professorernas oavsärtlighet förefaller det inte finnas något stöd för hos den politiska ledningen i dag. I och med befodringsreformen har modellen med en särskild ställning för professorer i jämförelse med andra akademiska lärare framställts som otidsenlig.¹

2. Ny rättslig form för högskolan

Att skapa en särskild juridisk form för högskolan är det alternativ som oftast förs fram. Man kan här tänka sig antingen en ny offentligrättslig form (juridiskt talar man här om offentligrättsliga korporationer, anstalter eller stiftelser) eller en i dag existerande privaträttslig (stiftelse, aktiebolag, förening). Den stora fördelen med sådana lösningar är att högskolan får en egen rätt att ingå avtal och samverka med andra i de former man själv väljer, att man kan motta donationer som staten inte kan påverka och att man i eget namn kan föra talan. I kombination med ett grundlagsskydd kan en sådan lösning också innebära att högskolan blir mindre detaljstyrd och att den statliga styrningen sker på ett mer övergripande och långsiktigt sätt än i dag.

Men eftersom högskolan ändå kommer att finansieras av staten i stor utsträckning, liksom stiftelsehögskolorna i dag, kommer det finnas behov av att kontrollera verksamheten och klargöra vem som bär den ekonomiska risken. Det är inte troligt att externa finansiärer skulle vara mer villiga att satsa kapital i en formellt fristående organisation, om inte staten ytterst ansvarade för de ekonomiska riskerna. Staten som betydande finansiär kommer också fortsättningsvis behöva former för att styra och kontrollera verksamheten. Slutligen måste rättsliga garantier skapas för att högskolan som en del av det allmänna respekterar de delar av det generella regelverket som kommer till uttryck i grundlagarna, förvaltningslagen och sekretesslagen och som skall garantera myndighetsutövningens kvalitet. Exemplet med Chalmers och Jönköping, där statliga medel anslagits till stiftelsebildning, visar att dessa lärosäten i praktiken genom avtal styrs i stor utsträckning lika detaljerat som de statliga lärosätena, låt vara med viktiga undantag (personalfrågorna, den interna organisationen och rätten att ingå avtal).

3. Högskolans ställning som förvaltningsmyndighet behålls men anpassas

Det tredje alternativet, att myndighetsformen utnyttjas även i fortsättningen, innebär givetvis att problemen med avtal och ägande kvarstår. Men inom myndighetsramen kan ändå en del modifieringar göras. Myndighetsformens flexibilitet kan enligt min mening utnyttjas till att ytterligare stryka under den utveckling som inleddes 1993, med decentralisering och lokalt självbestämmande, utan att hota den legitima kontroll och de garantier för rättssäkerhet som central tillsyn och lagstiftning skall ge.

Några centrala frågor kan nämnas:

- * Befogenheterna att ingå avtal utan regeringens tillstånd skulle kunna utvidgas.
- * Formerna för tvistlösning mellan myndigheter ses över.
- * För varje högskola medges en typ av stiftelsebildningar vid sidan av den ordinarie verksamheten, varigenom hantering av donationsmedel och samverkan med externa intressenter skulle underlättas.

- * Formerna för styrning och kontroll av högskolan ses över i syfte att öka möjligheterna till långsiktig planering av utbildning och forskning. Särskilt viktiga punkter är här budgetprocessen, revisionen och regelstyrningen genom högskoleförordning och regleringsbrev.
- * Högskolans autonomi förstärks genom att högskolestyrelserna får en större andel ledamöter som utses av högskolan själv.

Självständiga universitet – en idéskiss

Hur skulle då en modell med ett ökat akademiskt självstyre inom ramen för den statliga förvaltningen kunna se ut?

Först måste än en gång konstateras att de grundläggande förutsättningarna för offentlig verksamhet som läggs fast i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen anger viktiga begränsningar i den frihet som kan anförtros universiteten. Det gäller legalitets- och objektivitetsprinciperna, respekterandet av de medborgerliga fri- och rättigheterna och av de allmänna målen för offentlig verksamhet som anges i 1 kap i RF, liksom av offentlighetsprincipen.

Min utgångspunkt är dessutom att de generella regelverk på lagnivå som gäller generellt för all statlig förvaltning även fortsättningsvis skall tillämpas inom universitetsvärlden för att garantera öppenhet, kontroll och skydd för personlig integritet och andra skyddsvärda intressen. Härmed avser jag att förutom ovan nämnda regelverk även meddelarfriheten, sekretesslagstiftningen och förvaltningslagen skall gälla, liksom lagen om offentlig anställning, bestämmelserna om revision i statlig verksamhet och den kontroll genom JO och JK som omfattar den offentliga förvaltningen.

Jag utgår från att det bör finnas ett reellt akademiskt självstyre, samtidigt som riksdagen skall ha överinseende över universitetsväsendet och regeringen skall ansvara inför riksdagen för att statsfinansierad utbildning och forskning bedrivs och utvecklas på ett sätt som är kostnadseffektivt och kvalitetsfrämjande. Som oftast när det gäller rättslig reglering är det alltså fråga om avvägningar mellan flera skyddsvärda intressen.

Den svenska utvecklingen inom högskoleområdet har inneburit att universitetens särställning nedtonats till förmån för en förvaltningsmodell som innebär gemensam reglering av universiteten och högskolorna i högskolelag och förordning. Rätten att utfärda doktorsexamina knyts inte till universiteten som sådana utan till rätten att inrätta ett vetenskapsområde. En starkare markering av autonomi skulle kunna utgå från universitetsbegreppet och t.ex. innebära en särreglering avseende utseende av rektor och styrelsernas sammansättning för universiteten i jämförelse med högskolorna.

1. Grundlagsskyddet

Under lång tid kännetecknades lagstiftningsarbetet i vårt östra grannland, Finland, av att man ingående följde den svenska utvecklingen och gärna sedan några år gått anpassade sig till svenska modeller. Om den svenska lagstiftaren lanserade en finsk lösning, borde väl det kunna ses som ett fullföljande av en god tradition med omvända förtecken. I Finland har man nämligen i den nya grundlagen en paragraf (16 § 3 st.) som anger: Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad.² Vidare finns i grundlagens kapitel om förvaltning och självstyrelse ett stadgande (123§) som anger att universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. I propositionen till grundlagsändringen anges att utövarens rätt att välja sitt forskningsobjekt och sin forskningsmetod hör till vetenskapens frihet. Vetenskapens inriktning skall i första hand bestämmas genom vetenskapskritik från den vetenskapliga gemenskapen. Det sägs också att skyddet för vetenskapen, konsten och den högsta utbildningen tryggas också i universitetens och högskolornas autonomi enligt lag.³

Även den tyska grundlagen innehåller ett motsvarande stadgande som dessutom har fler år på nacken och därmed behandlats både i praxis och juridisk litteratur. Under rubriken Die kulturellen Freiheitsrechte garanteras i Art 5 III friheten för "Wissenschaft, Forschung und Lehre". Vetenskap definieras här som forskning och undervisning. Skyddet är absolut och anses även innebära en förpliktelse för staten att inte bara försvara vetenskapen mot angrepp på dess frihet utan också aktivt erbjuda en organisation och ekonomiska möjligheter för vetenskapligt arbete. Man kan konstatera att den akademiska självstyrelsen är en tradition som inte fått stå i vägen för att studenter och personal fått rätt att påverka verksamheten, samtidigt som i Tyskland professorernas ställning beaktats.⁴

Sådana portalstadganden och rättighetsdeklarationer som det här är fråga om möts oftast med skepsis av jurister. Dels är rättsverkningarna oklara, dels finns ett relativt stort utrymme för lagstiftaren att begränsa de skyddade rättigheterna.

Men ett grundlagsstadgande kan ändå tjäna som en viktig markering av värden som måste beaktas i samband med de intresseavvägningar som till slut skall hanteras av lagstiftare och av dem som tillämpar rätten. Ett grundlagsstadgande om akademisk frihet och institutionellt oberoende skulle dessutom kunna kompletteras med särskilda föreskrifter som begränsar och reglerar rätten att meddela föreskrifter för högre utbildning och forskning.

2. Normgivningen

I regeringsformen anges vilka bestämmelser som kräver riksdagens beslut genom lagstiftning och vad som omfattas av regeringens kompetens.

Vidare anges i vilken utsträckning riksdagen inom lagområdet kan delegera till regeringen att meddela föreskrifter eller i sin tur delegera föreskriftsmakt till lägre myndigheter. För undervisning och utbildning gäller att regeringens förordningsmakt är vidsträckt.

Här kan bara antydas några möjligheter att förstärka universitetens och högskolornas självständighet. Vid sidan av grundlagsbestämmelser om institutionellt oberoende och akademisk frihet skulle ett grundlagsstadgande motsvarande RF 11:4 kunna garantera att den högre utbildningens och forskningens grundläggande organisering och verksamhetsformer liksom studenters och lärares grundläggande rättigheter skall tillhöra det obligatoriska lagområdet.

Vidare kunde riksdagen ges möjlighet att direkt delegera föreskriftsmakt till universitet och högskolor vad avser den interna organisationen och undervisningens former. Lagstiftningen skulle ge ramar för verksamhetens organisation, studenternas ställning och undervisningens och forskningens verksamhetsformer. Lagstiftningen skulle också ange i vilken utsträckning regeringen får ge föreskrifter och uttryckligen ge universiteten viss rätt att meddela föreskrifter.

3. Styrning och ledning

Idéskissen fortsätter:

I högskolelagen anges de grundläggande förutsättningarna för verksamhet och organisation. Regeringens inflytande tillgodoses genom att rektor utses som nu, men den tidigare ordningen med ett lagfäst valförfarande vid rektorsval införs igen. Verksamhetens inflytande stärks också genom att styrelsens sammansättning ändras så att allmänrepresentanternas antal minskas till tre eller fyra och studenter och lärare får vardera tre eller fyra ledamöter. Antalet kan variera mellan större och mindre lärosäten. För större lärosäten är det viktigt ur representativ synvinkel att lärare och studenter från olika vetenskapsområden finns med. Det är också en viktig markering att ingen grupp ensam kan driva igenom ett beslut i styrelsen. Frågan om ordförandeposten har stark symbolisk betydelse och kan också bli föremål för olika bedömning för universitet respektive högskolor liksom frågan om vem som ska utse rektor. I en modell som bygger på att universiteten fortfarande är myndigheter under regeringen kan det dock vara rimligt att det är regeringen som formellt utser rektor.

För organisationen och ledningen föreskrivs att den vetenskapliga verksamheten skall ledas av fakultetsnämnder med en majoritet av vetenskapligt kompetenta lärare och garanterat studentinflytande. Vissa grundläggande organisatoriska förutsättningar för utbildning utanför fakultetsnämndernas område anges också.

Slutligen anges att ordförandena i fakultetsnämnderna skall förordnas av rektor efter en nominering genom ett valförfarande.

I lagen bör också anges befogenheter för högskolan att ingå avtal och medverka i stiftelsebildningar och aktiebolag inom högskolans område. De anställdas villkor regleras i den generella lagstiftningen för offentligt anställda. För lärarna kompletteras detta med föreskrifter om vetenskaplig och pedagogisk kompetens och sakkunnigförfarande vid tillsättning. I en särskild lag om högre utbildning regleras grundläggande förhållanden avseende undervisningen och examinationen. Regeringen meddelar tillstånd att utfärda examina och kan även återkalla dessa tillstånd i enlighet med förslag från Kanslersverket (se nedan).

4. Hur skall finansieringen utformas?

Behovet att kunna planera med större långsiktighet än ettåriga budgetperioder bör tillgodoses. Ett system med årlig pris- och löneomräkning kompletteras med treåriga budgetperioder vad gäller anslagen till utbildningen och 4-6-åriga perioder för forskningen. Varje universitet måste ha egna fakultetsmedel som garanterar att man blir mindre beroende av externa forskningsmedel, inklusive Vetenskapsrådets anslag. Detta framstår som en grundläggande förutsättning för att kunna möjliggöra den långsiktiga kunskapsutvecklingen. Mål och prioriteringar för utbildning och forskning bör begränsas till övergripande mått på prestationer som är relaterade till de ordinarie anslagens storlek.

5. Tillsyn, revision och kontroll

Universitet och högskolor bör kunna utvecklas i positiv riktning, om de får större rörelsefrihet med möjlighet till en ökad profilering och mångfald, både vad gäller utbildningar och forskningsinriktningar. Eftersom verksamheten är offentligt finansierad och av stor betydelse för det allmänna är det naturligt att den också står under tillsyn och kontroll av det allmänna. Beslut som är särskilt viktiga ur rättssäkerhetssynpunkt bör kunna överklagas till domstol eller motsvarande organ. Tillsyn av JO, JK och revisionsmyndigheter förutsätts också. Frågan är om dagens system med Högskoleverket som tillsynsmyndighet och ansvarig för utvärderingar av alla utbildningar inklusive forskarutbildningen är önskvärt.

En alternativ modell utgår från Arbetsgivarverket som i dag framstår som något av en främmande fågel i den centrala myndighetsstrukturen men uppenbarligen är fullt tänkbar även inom denna struktur. En sådan modell skulle ge universitet och högskolor ett betydligt större inflytande på hur högskolesystemet utvecklas och hur modeller för kvalitetssäkring och utvärderingar utformas.

Förslaget innebär att Högskoleverket omvandlas till Kanslersverket, en ny myndighet under regeringen, som en parallell till Arbetsgivarverket, där medlemsförsamlingen styr. Alla universitet och högskolor samt studenterna är representerade i förhållande till verksamhetens omfattning. Styrelsen som utses av kollegiet, består främst av rektorer för universitet och högskolor. Generaldirektören – universitetskanslern – anställs av styrelsen. Regeringen får meddela föreskrifter om verkets uppgifter och organisation. Tillsynen utövas av en av verket utsedd nämnd. Kvalitetskontroll och utvärderingar skall ske med utnyttjande av internationell expertis. Verket skall föreslå regeringen examensrättigheter och rätt att ha vetenskapsområde och kallas universitet. Verket skall föreslå lagändringar och förändringar av principerna för medelstilldelning och mål- och resultatstyrningen på högskolans område. Överklagandenämnden för högskolan knyts organisatoriskt till verket.

En fördel med modellen är att det nationella högskolesystemet får *en* företrädare vid sidan av departementet i stället för två (HSV och SUHF) och att detta centrala verk får en stark koppling till högskolans egna företrädare. Regeringens styrning av verksamheten tillgodoses fortfarande genom att man utser rektorerna. Dessa får en roll som ansvariga för det nationella systemet.

Studenternas rättssäkerhet måste tillvaratas. Men i varje rättsordning i ett rättssamhälle sker en avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet. Studenterna får genom att vara delaktiga i besluten också ett ansvar för denna avvägning. Man bör notera att styrningen inom högskolan avviker från andra myndighetsorganisationers genom att studenterna garanteras inflytande över både den dagliga verksamheten och mer långsiktiga frågor.

Avslutande synpunkter

Universitetens formella, rättsliga självständighet kan inte räcka hela vägen för att garantera forskarnas frihet och en kvalificerad utbildning och forskning. Det krävs dessutom ett ekonomiskt hållbart system för finansiering på lång sikt. Ett finansiellt starkt universitet har möjlighet att ge forskarna planeringstid och tid för genomförande av större, självständigt valda och utformade projekt och utveckling av utbildningen. De rättsliga och organisatoriska frågor som diskuterats ovan är viktiga men inte ensamt avgörande för autonomin.

Min uppgift har dock varit att bedöma den offentligrättsliga ramen för universitetssystemet och jag har i det sammanhanget diskuterat tre olika lösningar. Internationella jämförelser kan ge ytterligare bidrag till diskussionen.

Sammanfattningsvis är en grundlagsändring önskvärd men inte tillräcklig. En särskild fristående juridisk form kan ge fördelar men verkar för närvarande inte vara aktuell. Experimenten med Chalmers och Jönköping har ju inte ens utvärderats. Även det tredje alternativet, utnyttjande av den flexibla myndighetsformen har i realiteten avfärdats i de senaste utredningarna, propositionerna och riksdagsbesluten. Metoden som sådan lär ändå vara mer acceptabel för den politiska ledningen än de andra, eftersom den innebär att riksdagen och regeringen ändå behåller ett ganska starkt grepp över utvecklingen.

Varför skulle det då vara önskvärt med en särskilt privilegierad ställning för universiteten i jämförelse med övriga myndigheter?

Precis som när tryckfriheten framställs som en "preferred position", ett privilegium för pressen, leder ordet privilegium tanken fel när det används om universiteten.

Parallellen med domstolarna är slående. Om man jämför universiteten med domstolarna finns flera viktiga hållpunkter. Självtändigheten - vikten av att vissa verksamheter såsom sanningssökande och objektiv granskning genom forskning och i utbildningen och rättskipningen står fria från direkt dirigerande av den politiska makten - är en sådan hållpunkt. En annan likhet mellan universitet och domstolar är att resultaten av verksamheterna inte kan utvärderas och kvalitetssäkras med några lätt kvantifierbara mått - kvalitet i domstolarna kan inte bedömas enbart ifrån hur många mål som avgörs per månad eller hur många överklaganden som sker eller i hur många fall överrätten ändrar lägre domstols beslut. Inte heller kan universitetens framgång och måluppfyllelse - högkvalitativ utbildning och forskning - mätas enbart med hjälp av genomströmningssiffror och statistik, vare sig det gäller grundutbildning, forskarutbildning eller för den delen enbart antalet publicerade artiklar eller monografier.

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

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

För att sluta som jag började med citatet från propositionen om den öppna högskolan:

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

Det är svårt att formulera målet bättre. *Möjligheten* att ge utrymme för mer självständiga universitet finns!

¹ Vid Uppsala universitet har konsistoriet fastslagit att alla professorer har ett särskilt skydd mot uppsägning. Om en sådan aktualiseras har universitetet skyldighet att anlita internationellt erkända forskare för att göra en särskild utvärdering av den berörde professors forskningsverksamhet, innan man tar ställning till en föreslagen uppsägning.

² Finlands nya grundlag av den 11 juni 1999 trädde i kraft den 1 mars 2000.

³ Prop. 1993 rd – 309 med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna.

⁴ Se för närmare hänvisningar Lena Marcusson: Den akademiska friheten och lagen s 182, i Festschrift till Fredrik Sterzel, Iustus förlag, Uppsala 1999.

Att skapa en ny juridisk form

Lars Friedner

Listan över olika former av juridiska personer i det svenska samhället är ganska lång. Välkända former som aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening och stiftelse finns där liksom mera speciella som vägsamfällighet, partsrederi eller sameby. En indelning kan också göras efter förhållandet om den juridiska formen finns lagreglerad eller är en följd av rättspraxis. I den senare gruppen är den juridiska personen ideell förening särskilt betydelsefull – detta på grund av dess ställning i det svenska samhället.

Läget är inte enhetligt internationellt, även om de flesta länder känner t.ex. aktiebolaget och stiftelsen som juridisk form.

Det senaste tillskottet i den svenska floran torde vara den juridiska personen registrerat trossamfund, som tillkom genom lagstiftning som trädde i kraft vid årsskiftet 1999/2000. Denna nyskapelse var ett led i de nya kyrka-stat-relationer som gäller från denna tidpunkt.

Arbetet att åstadkomma sådana nya relationer har pågått mycket lång tid. Lite beroende på perspektiv påstår vissa att startpunkten låg redan på 1700-talet. För min del vill jag gärna förlägga de första stegen till mitten av 1950-talet. Riksdagen hade då stiftat en ny religionsfrihetslag, som gällde från 1951, och det hade blivit fritt för svenska medborgare att lämna Svenska kyrkan utan att samtidigt uppge att man skulle tillhöra något annat trossamfund. Regeringen tillsatte vid denna tid den första kyrka-stat-utredningen.

När man bedömer den långa tid som förflutit, måste man hålla i minnet att svårigheterna i frågan inte i första hand varit tekniskt-juridiska utan politiska. Att det tagit lång tid speglar i första hand en politisk oenighet om huruvida statskyrkosystemet skulle upphävas eller ej. Annorlunda uttryckt är det sannolikt samhällsutvecklingen i stort som har fört fram till nya kyrka-stat-relationer snarare än ett administrativt utredningsarbete. De lösningar av olika juridiska och administrativa problem som till sist kom till bruk fanns i stor utsträckning på papper redan kring 1960. Det gällde – i varje fall delvis – för t.ex. den kyrkliga egendomen, begravningsväsendet och beskattningsfrågorna. Frågan om Svenska kyrkans rättsliga ställning efter en reform kom emellertid att aktualiseras relativt sent i utredningsarbetet.

Även i denna fråga fanns meningsmotsättningar. Å ena sidan fanns de som ville att varje anknytning av Svenska kyrkan till staten skulle upphävas. Å andra sidan fanns de som såg risken för att Svenska kyrkan, genom en förändring, skulle bli en förening. Ordet ”föreningskyrka” användes som något av ett skällsord i debatten.

De som ville slopa statsanknytningen helt hade ofta principiella motiv för sin inställning – total religionsfrihet kräver att alla kyrkor och trossamfund står helt fria från staten. Denna mening förespråkades särskilt av företrädare för andra trossamfund än Svenska kyrkan, men det fanns också betydelsefulla grupper av anhängare till denna mening inom kyrkan. De som ville motverka en föreningsbildning hade ofta folkkyrkotanken som motiv. Svenska kyrkan kräver inte – och skall inte kräva – personlig bekännelse till kyrkans lära av dem som tillhör den. En kyrka med en förenings förtecken riskerar att bli en elitkyrka, där det inte finns plats för s.k. vanliga människor.

För att överbrygga dessa motsättningar gällde det således att i utredningsarbetet finna en rättslig form som fjärmade Svenska kyrkan från staten men samtidigt inte gjorde den till en förening eller något föreningsliknande.

Det är viktigt att hålla i minnet att Svenska kyrkan vid den tiden inte existerade som juridisk person. I teologisk mening var den förvisso redan då ett trossamfund men som juridisk person saknade den rättskapacitet. Svenska kyrkans grundläggande beståndsdelar är dess församlingar. Så var det före reformen, och så är det alltjämt. Församlingarna var före år 2000 rättsligt att se som kommuner. Likadant var det med de kyrkliga samfälligheterna, dvs. sammanslutningar av mindre församlingar som samverkar i ekonomiska och administrativa frågor. Regionalt fanns sedan 1980-talet s.k. stiftssamfälligheter – stiftsvisa sammanslutningar av de församlingar som tillhörde ett stift, även de rättsligt sett kommuner. I övrigt bestod Svenska kyrkans offentligrättsliga delar av olika förgreningar av rättssubjektet staten.

Det fanns (och finns alltjämt) delar av – den teologiskt bestämda – Svenska kyrkan som är privaträttsligt organiserade, främst i form av ideella föreningar och stiftelser. Dessa berördes i huvudsak inte av reformen.

De andra trossamfunden i Sverige var i huvudsak organiserade som ideella föreningar. Denna form är naturlig för de klassiska svenska frikyrkorna, uppbyggda som svenska folkrörelser i övrigt. Formen passar mindre bra för t.ex. Romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna. I vissa fall hade dessa bildat stiftelser, men inte heller den juridiska formen har befunnits vara riktigt lämplig.

Det finns en anekdot om detta, vars sanningshalt jag inte rätt kan bedöma, vilket dock inte gör den mindre illustrativ. Den handlar om hur Stockholms katolska stift skulle öppna ett nytt telefonabonnemang och av dåvarande Televerket blev avkrävt ”stadgar och årsmötesprotokoll för att styrka biskopens behörighet att underteckna ansökan om abonnemang”. Det närmaste stadgar som stiftet torde kunna tillhandahålla är den kanoniska rätten, och något årsmötesprotokoll från den katolska kyrkan lär inte finnas. Efter något parlamentärerande fick stiftet visst sitt telefonabonnemang, men diskussionen pekade tydligt på behovet av en annan rättslig form för kyrkor och trossamfund.

Svenska kyrkan behövde en ny rättslig form efter att statskyrkosystemet kunde förväntas bli upphävt. Församlingars och kyrkliga samfälligheters ställning som kommuner kunde inte heller gärna bestå. Detta tillsammans med de nyss nämnda behoven av ny rättslig form för de övriga kyrkorna och trossamfundet i landet och ett intresse av att behandla alla kyrkor och trossamfund lika banade vägen för nyskapelsen, det registrerade trossamfundet som juridisk person.

Förebilder till den nya ordningen har delvis hämtats från Norge och Tyskland. I Norge finns sedan 1980-talet en särskild lag om registrering av trossamfund, som på detta sätt får rättskapacitet. Den norska lagen omfattar dock (än så länge) inte den norska statskyrkan, som är lagreglerad på annat sätt. I Tyskland upphävdes statskyrkosystemet vid kejsardömet 1918. I den i detta avseende alltjämt gällande bestämmelsen i Weimar-republikens författning anges att det inte (längre) finns någon statskyrka. De båda stora kyrkorna i Tyskland – den evangeliska och den romersk-katolska – fick samtidigt ställning som ”offentlighetsrättsliga korporationer”. Detta innebar en från staten skild rättsställning men också rätt att stifta egna lagar samt beskattningsrätt. Även andra kyrkor i Tyskland har senare fått samma ställning.

De båda förebilderna innebär att respektive stat inte meddelar några föreskrifter om kyrkornas och trossamfundens interna organisation. Detta blev också i det svenska arbetet en viktig hörnsten. I Sverige uttrycktes detta så att kyrkor och trossamfund genom den nya lagstiftningen skulle ges möjlighet att uppträda och fungera i det svenska samhället i enlighet med ”sin egen självbild”. I praktiken innebär detta att några krav på att kyrkor och trossamfund skall vara demokratiskt uppbyggda inte ställs. Inte heller förekommer några bestämmelser om hur beslutsfattandet inom organisationen skall gå till. Den juridiska formen registrerat trossamfund kan därmed passa såväl för klassiska svenska frikyrkor som katolska eller muslimska samfund.

För Svenska kyrkans del kom kyrkans självbild, mot bakgrund av dess långa historia som statskyrka, att betyda att kyrkan önskade att staten också fortsättningsvis i

lag skulle ange kyrkans grundstruktur och även vissa andra för kyrkan grundläggande bestämmelser. Denna begäran villfors av staten, och lagen om trossamfund (som gäller för alla registrerade trossamfund) kom att kompletteras med en särskild lag om Svenska kyrkan.

Avgörande för tillkomsten av den nya lagstiftningen om registrerat trossamfund var enligt min mening den breda politiska enighet som fanns om denna. Även de som i och för sig önskade att statskyrkosystemet i någon form skulle bestå var införstådda med att ett ny rättslig form borde skapas. Likaså var de som mest önskade långtgående reformer anhängare av tanken om en ny rättslig form. I någon mening var frågan om trossamfundens rättsliga ställning en nyckelfråga för reformen.