

Självständiga lärosäten

Betänkande av Autonomiutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:104

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23094-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lars Leijonborg

Utbildningsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 november 2007 statsrådet Lars Leijonborg att utse en särskild utredare med uppdrag att föreslå en eller flera nya verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Som utgångspunkter angavs att lärosätenas självbestämmande ska öka samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten ska tillgodoses.

Från och med den 22 november 2007 förordnades professorn i statsvetenskap vid Stockholms universitet Daniel Tarschys som särskild utredare. Som sekreterare i utredningen förordnades från och med den 1 januari 2008 kammarrättsrådet Annica Lindblom, Kammarrätten i Stockholm och docent Hans Modig, Lunds universitet samt från och med den 11 februari 2008 verksjuristen Mikael Herjevik, Högskoleverket. Utredningens assistent har varit Alicia Ormazábal.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 19 februari 2008 stabschefen Jonas Bergström, Arbetsgivarverket, rektor Agneta Bladh, Högskolan i Kalmar, kanslirådet Ingrid Edmar, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Anders Hedberg, Finansdepartementet, universitetsdirektören Curt Karlsson, Linköpings universitet, f.d. universitetsrektor Gustaf Lindencrona, Stockholms universitet, forskningssekreteraren Britta Lövgren, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, professor Lena Marcusson, Uppsala universitet, universitetsdirektören Karin Röding, Karolinska institutet, rektor Göran Sandberg, Umeå universitet, kanslirådet Martin Sparr, Finansdepartementet, och ämnesrådet Ann-Charlotte Wallin, Utbildningsdepartementet. Anders Hedberg entledigades från och med den 8 september 2008. I hans ställe förordnades från och med samma dag kanslirådet Sofia Harlén, Finansdepartementet.

Utredningen (U 2007:11) har antagit namnet Autonomiutredningen.

Härmed överlämnar jag betänkandet *Självständiga lärosäten* (SOU 2008:104). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 5 december 2008

Daniel Tarschys

Mikael Herjevik

Annica Lindblom

Hans Modig

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	15
Författningsförslag	19
1 Uppdraget och utredningsarbetet	53
2 Svensk högre utbildning och forskning i ett historiskt perspektiv	57
2.1 Statsuniversiteten	58
2.2 Högskolor med andra traditioner	59
2.3 Enhetstanken i utbildningsväsendet	60
2.4 Enhetligheten luckras upp	62
2.5 Sammanfattning	62
3 Varför ökad självständighet för universitet och högskolor?	65
3.1 Självständighetssträvanden i Europa	67
3.1.1 Två budskap från Bologna	68
3.1.2 Den femte friheten i Europeiska unionen	72
3.1.3 Fria samtal och medborgarskap: Europarådet om högre utbildning och forskning	74

3.1.4	Försiktiga fingervisningar från OECD	77
3.1.5	Högre utbildning efter 2010: universitetens egen vision.....	78
3.2	Självständighetsreformer i några enskilda länder	80
3.2.1	Danmark.....	80
3.2.2	Finland.....	82
3.2.3	Frankrike	84
3.2.4	Japan.....	86
3.2.5	Norge.....	86
3.2.6	Portugal	87
3.2.7	Storbritannien	88
3.2.8	Tyskland, särskilt Nordrhein-Westfalen	89
3.2.9	Österrike.....	91
3.3	Svenska förslag om ökad självständighet för universitet och högskolor.....	91
3.3.1	Decentralisering eller centralisering?.....	91
3.3.2	Många utredningar, samma grundtanke	94
3.3.3	Ytterligare några röster om lärosätenas autonomi.....	97
3.3.4	Ställningstaganden i tre propositioner.....	101
3.4	Empiriska studier kring autonomi och effektivitet.....	102
3.5	Sammanfattning och slutsatser.....	103
4	Den nuvarande ordningen i Sverige.....	109
4.1	Översikt av viktigare författningar.....	110
4.2	Konstitutionella frågor.....	111
4.2.1	Konstitutionell status	111
4.2.2	Normgivning.....	111
4.2.3	Krav på svenskt medborgarskap.....	112
4.2.4	Brister och problem med nuvarande ordning.....	112
4.3	Lärosätena som en del av staten	114
4.3.1	Rättssubjekt (rättskapacitet/rättshabilitet).....	115
4.3.2	Processhabilitet	117
4.3.3	Brister och problem med nuvarande ordning.....	118
4.4	Styrningen av högskolesektorn	121
4.4.1	Styrmedel.....	121
4.4.2	Brister och problem med nuvarande ordning.....	122

4.5	Ledning och organisation	124
4.5.1	Ledningen – styrelse och rektor	124
4.5.2	Den interna organisationen i övrigt.....	125
4.5.3	Brister och problem med nuvarande ordning	126
4.6	Personalfrågor	127
4.6.1	Allmänna arbetsrättsliga regelverk	127
4.6.2	Bestämmelser om statligt anställda.....	128
4.6.3	Särskilda bestämmelser för viss personal	129
4.6.4	Staten som arbetsgivare	131
4.6.5	Kollektivavtalsreglering.....	131
4.6.6	Rättslig prövning	133
4.6.7	Brister och problem med nuvarande ordning	133
4.7	Kontroll och utvärdering.....	135
4.7.1	Revision	135
4.7.2	Tillsyn.....	136
4.7.3	Övrig rättssäkerhet.....	137
4.7.4	Kvalitetssäkring	139
4.7.5	Brister och problem med nuvarande ordning	142
4.8	Enskilda utbildningsanordnare	142
4.8.1	Bildande och ledning	142
4.8.2	Avtal med staten	144
4.8.3	Övrig regelstyrning	145
4.8.4	Juridiska personer	146
4.9	Autonomiutredningens slutsatser.....	147
5	Alternativa verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor	149
5.1	Universitet och högskolor som fortsatta delar av staten.....	149
5.2	En privaträttslig verksamhetsform	151
5.3	En ny offentligrättslig verksamhetsform	152
5.4	Autonomiutredningens bedömning	153
5.4.1	Några utgångspunkter.....	153
5.4.2	Överväganden kring de olika modellerna.....	154

6	Autonomiutredningens förslag	165
6.1	Två ramar för den fortsatta utvecklingen av universitet och högskolor.....	166
6.2	En ny verksamhetsform.....	168
6.2.1	En ny rättslig form.....	169
6.2.2	Konstitutionella frågor.....	171
6.3	Ledning och organisation.....	174
6.3.1	Principiella utgångspunkter.....	174
6.3.2	Styrelse och rektor.....	175
6.3.3	Kollegiala beslutsorgan.....	178
6.3.4	Övrig organisation.....	179
6.4	Studenterna.....	180
6.4.1	Studentinflytande.....	180
6.4.2	Avgiftsfri utbildning.....	181
6.4.3	Utbildnings- och antagningsfrågor.....	182
6.4.4	Studentförsäkring för personskada.....	189
6.5	Personalen.....	190
6.5.1	Principiella utgångspunkter.....	190
6.5.2	Anställningsfrågor.....	190
6.5.3	Kollektivavtal.....	202
6.5.4	Pensionsfrågor.....	203
6.6	Ekonomiska frågor.....	204
6.6.1	Finansiering.....	204
6.6.2	Lån och ekonomiska garantier.....	205
6.6.3	En egen kapitalbas för lärosätena.....	210
6.6.4	Bokförings- och redovisningsfrågor.....	213
6.6.5	Skatter.....	214
6.6.6	Offentlig upphandling.....	214
6.6.7	Åtgärder vid hotande insolvens.....	216
6.6.8	Avveckling av självständiga lärosäten.....	217
6.7	Styrning, kontroll och utvärdering.....	218
6.7.1	Styrning.....	218
6.7.2	Utvärdering av kvalitet.....	220
6.7.3	Revision.....	229
6.7.4	Offentlighetsprincipen m.m.....	230
6.8	Ökade möjligheter till samverkan.....	233

6.9	Rättssäkerhetsfrågor	236
6.9.1	Några utgångspunkter	236
6.9.2	Förvaltningslagen m.m.	236
6.9.3	Tillsyn	239
6.9.4	Överklagande	242
6.10	Genomförande	244
7	Ekonomiska och andra konsekvenser	247
7.1	Ekonomiska konsekvenser	247
7.2	Konsekvenser för några myndigheter	250
7.3	Konsekvenser för SLU och Försvarshögskolan	252
7.4	Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare	252
7.5	Några andra konsekvenser	253
7.6	EU:s statsstödsregler	254
7.7	Konsekvensändringar i författningar	255
7.7.1	Lagen om offentlig upphandling	256
7.7.2	Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor	256
7.7.3	Förordningen om anställningar beslutade av forskningsråd	256
7.7.4	Redaktionella ändringar	256
8	Författningskommentar	259
8.1	Förslaget till lag om självständiga lärosäten	259
8.2	Förslaget till lag om införande av lagen om självständiga lärosäten	274
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.	275
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn	276
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	276

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	277
Bilaga 2 Pensionsfrågor	289
Bilaga 3 Skattefrågor	301

Förkortningar

ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal
Bet.	Betänkande
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
Dir.	Direktiv
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsskrivelse
DTU	Danmarks Tekniske Universitet
EHEA	European Higher Education Area
ENQA	The European Association for Quality Assurance in Higher Education
EQAR	European Quality Assurance Register for Higher Education
ERA	European Research Area
EU	Europeiska unionen
EUA	European University Association
Fi	Finansdepartementet
HEFCE	The Higher Education Funding Council for England
HF	Högskoleförordningen (1993:100)
HL	Högskolelagen (1992:1434)
HO	Handikappombudsmannen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
IVA	Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmännen)
Ju	Justitiedepartementet
Jusek	Fackförbundet för jurister, civilekonomer, systemvetare, personalvetare och samhällsvetare
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KTH	Kungl. Tekniska högskolan
KVA	Kungl. Vetenskapsakademien
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd

LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
LRA	Lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
NOU	Norges offentlige utredninger
Nutek	Verket för näringslivsutveckling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFR	Offentliganställdas Förhandlingsråd
PA 03	Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl.
PPP	Public-private partnership
Prop.	Proposition
QAA	The Quality Assurance Agency for Higher Education
RALS	Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RUT-93	Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform
Saco-S	Sveriges akademikers centralorganisation – förhandlingsorganisation för statligt anställda
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen (Svenskt Näringsliv från 2001)
SEKO	Facket för service och kommunikation
SFS	Sveriges förenade studentkårer
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SOU	Statens offentliga utredningar
SPV	Statens pensionsverk
ST	Statsanställdas Förbund
SUHF	Sveriges universitets- och högskoleförbund
SULF	Sveriges universitetslärares förbund
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
U 68	1968 års utbildningsutredning, som utarbetade förslag och underlag till 1977 års högskolereform
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
UHF	Universitet, högskolor och forskning (sektor hos Arbetsgivarverket)
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
VHS	Verket för högskoleservice
ÖNH	Överklagandenämnden för högskolan

Sammanfattning

Utredningens förslag

Enligt uppdraget ska utredningen föreslå en eller flera verksamhetsformer för verksamheten vid universitet och högskolor. Efter prövning av olika varianter (fortsatt myndighetsform, reviderad myndighetsform och privaträttslig organisationsform) har jag stannat för att föreslå en enda institutionell ram för framtidens universitet och högskolor, en ny offentlighetsrättslig associationsform som jag kallar självständiga lärosäten. Inom denna ram finns dock utrymme för många variationer, och universitet och högskolor bör enligt förslaget få vidsträckta möjligheter att själva gestalta sina arbetsformer liksom sina omvärldskontakter. Förslaget berör inte de enskilda utbildningsanordnarna (bl.a. Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping), som fortsätter sin verksamhet enligt nu gällande regler.

Förslaget kan sammanfattas i tio punkter:

1. Universitet och högskolor upphör att vara statliga myndigheter och ges i stället en ny offentlighetsrättslig organisationsform. Den nya modellen förankras i en ny lag om självständiga lärosäten, som från den 1 januari 2011 ersätter högskolelagen. Reformen stöds också av ändringar i regeringsformen.
2. Lärosätena bestämmer själva sina egna strategiska program och vetenskapliga profiler. De utgör juridiska personer, vilket bl.a. innebär möjlighet att motta donationer, äga egendom, själva eller med andra bilda bolag och stiftelser, engagera sig i studentbostäder och forskarbostäder samt samverka med företag, myndigheter och andra svenska eller utländska lärosäten.
3. Den statliga finansieringen fortsätter som tidigare, men relationen mellan staten och lärosätena baseras allt mindre på normgivning och allt mera på fleråriga avtal. Regleringsbrevens upphör. Lärosätena

fortsätter att stå under tillsyn av bl.a. Högskoleverket, JO, JK och Riksrevisionen. Offentlighetsprincipen ska gälla fullt ut.

4. Förutsättningar skapas för ett starkt akademiskt ledarskap inom varje lärosäte, samtidigt som de anställdas och studenternas möjligheter till inflytande och självständigt arbete tryggas. Varje lärosäte ska ha minst ett kollegialt beslutsorgan med majoritet av lärare och forskare. Studenterna ska vara företrädna på alla nivåer.
5. Personalen upphör att vara statsanställd, men det sker inga ändringar i fråga om anställningstrygghet och pensionsvillkor. Lärosätena fortsätter att hantera sina arbetsgivarfrågor genom Arbetsgivarverket.
6. Flertalet ledamöter i lärosätets styrelse och ordföranden ska komma utifrån. Dessa utnämns av regeringen efter nomineringar av en valberedning, som utses av det kollegiala beslutsorganet (eller de kollegiala beslutsorganen, om de är flera). Andra ledamöter i styrelsen utses av lärarna respektive studenterna.
7. Rektor anställs av styrelsen efter interna konsultationer inom lärosätet.
8. Högskoleförordningen upphävs, men några av dess bestämmelser behålls i den nya lagen. Examensordningen och vissa tillträdesregler kommer även i fortsättningen att meddelas i förordningsform. Genom en särskild införelag blir det även möjligt att intill 2015 bibehålla ett antal nu gällande förordningar.
9. Ansvaret för utvärdering och kvalitetskontroll ankommer i första hand på lärosätena själva. Uppgiften fullgörs dels genom inre rutiner, dels genom olika externa utvärderingsinstanser och ackrediteringsinstitut. Tillsyn utövas av Högskoleverket. Ökad vikt läggs vid resultatinformation till studenterna, liksom till statsmakterna och andra intressenter.
10. Aktierna i Akademiska Hus AB överförs från staten till ett nybildat holdingbolag, som ägs gemensamt av samtliga lärosäten. Två syften med denna överföring är att ge lärosätena en egen kapitalbas som (1) underlättar för dem att ta upp lån till investeringar och (2) skapar trygghet för de anställda och studenterna för den händelse att något lärosäte inte skulle kunna fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. Akademiska Hus AB bibehålls dock intakt och dess avkastning används på det sätt som ägarna finner lämpligt.

Summary

Proposals of the Swedish HEI Autonomy Inquiry

With a few exceptions, Swedish Higher Education Institutions (HEIs) are public agencies. Prof. Daniel Tarschys was appointed by the Government to chair an inquiry on ways of extending the autonomy of Swedish HEIs.

Having considered and rejected three institutional models (continued public agency, modified public agency, and organisation based on private law, e.g. foundation or joint-stock company), the Inquiry Chair proposes the transformation of all public Swedish HEIs into a new form of organisation defined in this report. This model, entitled *självständiga lärosäten* (literally “independent seats of learning”), means that Swedish HEIs remain parts of the public sector but cease to be parts of the state. They acquire their own legal personality. This will allow them to engage in various activities and initiatives that are presently beyond their scope without ad hoc permission from the Government. The new framework will grant the HEIs considerable latitude to design their own internal procedures. The few HEIs that are presently non-public are not covered by the proposal.

The proposal can be summarised in ten points:

1. Public HEIs will cease to be government agencies and will instead be defined as autonomous organisations with a special public law status. The new model will be defined in a proposed Independent Seats of Learning Act which is to replace the present Higher Education Act. The reform should enter into effect on 1 January 2011. Though the proposed transformation is deemed to be compatible with the present Swedish Constitution (Instrument of Government), several constitutional changes are suggested to accompany the reform. These can be undertaken

in the revision of the Constitution that is expected to be carried out as a result of decisions before and after the 2010 election.

2. The HEIs will determine their own strategic programmes and academic profiles. As legal persons they will be entitled to receive donations, own property, set up enterprises and foundations, engage in housing for students and guest scholars, and cooperate with other domestic or international HEIs as well as enterprises.
3. Public funding will continue as before, but the relationship between the state and the HEIs will gradually become more contractual and less regulatory. Multi-annual contracts are foreseen. The Swedish National Agency for Higher Education, the Parliamentary Ombudsman, the Chancellor of Justice and the National Audit Agency will continue their supervision of HEIs. The principle of transparency and public access to documents (offentlighetsprincipen) will apply to the transformed HEIs.
4. Conditions will be established for energetic leadership within each HEI, while guaranteeing active collegial and student participation in decision-making and individual autonomy. Every HEI will have at least one collegial body with a majority of teachers and researchers. The students will be represented in decision-making bodies at all levels.
5. The staff will no longer be government employees, but tenure and pensions will remain unchanged. As employers the HEIs will continue to be members of the Swedish Agency for Government Employers.
6. The Chair and most other members of the HEI Board will come from outside the institution. They will be appointed by the Government acting on nominations from a nominations committee appointed by the Collegial Body (or collegial bodies, if there are more than one). Other members of the HEI Board will be elected by the teaching staff and students respectively.
7. The Rector will be employed by the Board after consultation within the HEI.
8. Some provisions in the present Higher Education Ordinance will be retained in the new Act, but many others will be repealed. The design of degrees and certain access rules will continue to be regulated by government ordinance. A special Transitional

Act will make it possible to retain several of the present regulations on higher education until 2015.

9. The primary responsibility for evaluation and quality assurance will reside with the HEIs and be met both by internal routines and external examiners, e.g. evaluation teams and accreditation agencies. Oversight of this function will be exercised by the Swedish National Agency for Higher Education. The demands for accountability to students, the state and other stakeholders will be stepped up.
10. Ownership of the real estate company Akademiska Hus should be transferred from the state to a new holding company owned collectively by all HEIs. This would provide a capital base for the HEIs that could, among other things, facilitate borrowing for investments and guarantee the fulfilment of HEI obligations towards their staff and students in the unlikely event of insolvency. The operations of the real estate company would continue as before, but decisions on the use of its revenue for consolidation and dividends would lie in the hands of the new owners.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om självständiga lärosäten

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Grundläggande förutsättningar och mål

1 § I denna lag ges bestämmelser om universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten. Dessa framgår av bilaga 1 till denna lag.

Vad som i fortsättningen sägs om lärosäten avser både universitet och högskolor, om inte något annat anges särskilt.

2 § Lärosätena bestämmer över sin verksamhet, om inte annat följer av denna lag eller annan författning.

Lärosätena är juridiska personer. De får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

3 § Lärosätena utgörs av studenter, lärare och annan personal.

4 § Lärosätena ska bedriva

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och

2. forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete.

Lärosätena ska samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet.

5 § Verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

Vetenskapens trovärdighet och god forskningssed ska värnas.

6 § Verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.

De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.

Kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för lärosätens personal och studenterna.

7 § För forskningen ska som allmänna principer gälla att

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

8 § I lärosätens verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iaktas och främjas.

9 § Lärosätena ska säkerställa att verksamheten regelbundet utvärderas och att resultaten offentliggörs.

10 § Statens uppdrag till lärosätena fastställs i avtal. I avtalen fastställs också hur uppdragen ska redovisas och de övriga villkor som behövs för verksamheten.

2 kap. De självständiga lärosätens organisation

Styrelse, rektor och kollegiala beslutsorgan

1 § Vid ett lärosäte ska finnas styrelse, rektor och minst ett kollegialt beslutsorgan.

Styrelsen

2 § Styrelsen beslutar i strategiska frågor och ansvarar för att lärosätet uppfyller sina förpliktelser.

3 § Styrelsen ska besluta

1. i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och lärosätets organisation,

2. om årsredovisningar, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt samt säkerställa att det vid lärosätet finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt,

3. om åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsberättelser och revisionsrapporter,

4. om riktlinjer och plan för internrevision,

5. i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna, samt

6. om viktigare avtal och övriga frågor av principiell vikt.

4 § Styrelsen fastställer i en stadga för lärosätet de regler som behövs om lärosätets organisation, den närmare arbetsfördelningen mellan styrelse, rektor och övriga beslutsorgan, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Stadgan ska också innehålla lärosätets antagningsordning, anställningsordning och övriga viktigare interna bestämmelser.

5 § Styrelsen för ett lärosäte ska bestå av ordförande, rektor och högst tretton andra ledamöter.

Lärare och studenter vid lärosätet har rätt att vara representerade med tre ledamöter vardera i styrelsen.

Företrädare för de anställda har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

6 § Regeringen utser ordföranden i styrelsen.

Lärarnas representanter utses genom val inom lärosätet. Styrelsen bestämmer om valförfarandet. Studenternas representanter utses på motsvarande sätt, om inte annat följer av lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten.

Regeringen utser övriga ledamöter i styrelsen.

Styrelsen ska inom sig utse vice ordförande.

De företrädare för de anställda som har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden utses i den ordning som lärosätet bestämmer, om inte annat följer av lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten.

7 § Förslag till ordförande och de övriga ledamöterna som ska utses av regeringen ges av en valberedning som utses av det kollegiala beslutsorganet. Finns flera kollegiala beslutsorgan vid ett lärosäte utser de en gemensam valberedning.

8 § Andra styrelseledamöter än rektor ska utses för en bestämd tid, högst fyra år.

9 § Styrelsen är beslutför när fler än hälften av ledamöterna, bland dem ordföranden och rektor, är närvarande.

10 § Om ett styrelseärende är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden, rektor och minst så många ledamöter som behövs för beslutförhet. Om detta förfarande inte är lämpligt, får ordföranden efter samråd med rektor själv avgöra ärendet.

Beslut, som fattas enligt första stycket, ska anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen.

11 § Regeringen bestämmer den ersättning som ska utgå för uppdrag som ledamot i styrelsen. Lärosätet ska betala kostnaden för denna ersättning.

Rektor

12 § För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen ska varje lärosäte ha en rektor.

Andra frågor än de som avses i 3 och 4 §§ ska avgöras av rektor, om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning.

13 § Styrelsen beslutar om anställning av rektor. Dessförinnan ska styrelsen höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som den har bestämt.

14 § Prorektor är rektors ställföreträdare. Styrelsen utser prorektor. Dessförinnan ska styrelsen höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som den har bestämt.

Om flera prorektorer utses, ska en av dem utses till rektors ställföreträdare.

Kollegiala beslutsorgan för utbildning och forskning

15 § Kollegiala beslutsorgan ska ansvara för frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet. Vad som i fortsättningen sägs om forskning, gäller i tillämpliga delar även konstnärligt utvecklingsarbete.

Styrelsen för lärosätet bestämmer vilka kollegiala beslutsorgan som ska finnas samt varje organs ansvarsområde och närmare arbetsuppgifter.

16 § Till ledamöter i kollegiala beslutsorgan får utses representanter för lärare vid lärosätet och andra personer som är lämpliga för uppdraget. Även studenterna har rätt att vara representerade i kollegiala beslutsorgan. Flertalet av ledamöterna ska dock vara vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta lärare vid lärosätet.

Ledamöterna utses genom val inom lärosätet. Styrelsen bestämmer om valförfarandet.

Övriga bestämmelser

17 § Ett lärosäte får inrätta gemensamma beslutsorgan tillsammans med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare samt överlämna förvaltningsuppgifter till personer som verkar inom organet.

Lärosätet ska genom avtal med de berörda lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna närmare reglera beslutsorganens sammansättning, befogenheter och arbete. Ett sådant avtal ska också innehålla de övriga villkor som behövs för samarbetet.

18 § Bestämmelser om bibliotek finns i bibliotekslagen (1996:1596).

Ett lärosätes bibliotek ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till förfogande för bibliotek vid andra lärosäten.

3 kap. Studenter

Grundläggande definitioner

1 § Med student avses i denna lag den som är antagen till och bedriver höskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå, allt i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Avgiftsfri utbildning

2 § Utbildningen vid lärosätena ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i Europeiska unionen, länder inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz.

Studentinflytande

3 § Studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid lärosätena.

Lärosätena ska verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

4 § Studenterna vid ett lärosäte har rätt att vara representerade i alla beslutande och beredande organ inom lärosätet vars verksamhet har betydelse för utbildningen och studenternas situation. Om beslut inte ska fattas eller beredning genomföras av ett organ utan av en enda person ska information lämnas till och samråd ske med studentrepresentant i god tid före beslut respektive slutförande av beredningen.

Hur studenternas representanter i styrelsen utses framgår av 2 kap. 6 §. Representanter i övriga organ utses i den ordning som styrelsen bestämmer, om inte annat följer av lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten.

Tillgång till hälsovård

5 § Lärosätena ska ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård, särskilt förebyggande hälsovård som har till ändamål att främja studenternas fysiska och psykiska hälsa.

Disciplinära åtgärder

6 § Disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som

1. med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,
2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid lärosätet,

3. stör verksamheten vid lärosätets bibliotek eller annan särskild inrättning inom lärosätet,

4. utsätter en annan student eller arbetstagare vid lärosätet för sådana trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

Disciplinära åtgärder får inte vidtas senare än två år efter det att förseelsen har begåtts.

7 § De disciplinära åtgärderna är varning och avstängning.

Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid lärosätet. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader.

Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom lärosätet.

8 § Ärenden om disciplinära åtgärder ska, om inte annat följer av 9 §, handläggas av en disciplinnämnd. En sådan nämnd ska finnas vid varje lärosäte.

Disciplinnämnden ska bestå av rektor som ordförande, en lagfaren ledamot som ska vara eller ha varit ordinarie domare och en företrädare för lärarna vid lärosätet. Studenterna vid lärosätet har rätt att vara representerade med två ledamöter.

9 § Grundad misstanke om sådan förseelse som avses i 6 § ska skyndsamt anmälas till rektor. Rektor ska låta utreda ärendet och ge studenten tillfälle att yttra sig över anmälningen. Rektor ska därefter, i förekommande fall efter samråd med den lagfarna ledamoten, avgöra om omständigheterna är sådana att ärendet ska

1. lämnas utan vidare åtgärd,
2. föranleda varning av rektor, eller
3. hänskjutas till disciplinnämnden för prövning.

Ett beslut av rektor om varning får av studenten underställas disciplinnämnden för prövning. Studenten ska underrättas om denna rättighet.

Om ett ärende hänskjuts till disciplinnämnden, får rektor efter samråd med den lagfarna ledamoten med omedelbar verkan interimistiskt avstänga studenten från verksamheten vid lärosätet. Ett beslut om interimistisk avstängning ska gälla till dess ärendet har prövats av disciplinnämnden, dock längst under en månad.

Lärosätet får besluta närmare regler om disciplinnämnden och dess arbete.

Avskiljande från högskoleutbildning

10 § En student ska tills vidare avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

En för lärosätena gemensam nämnd ska pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och lärosätet.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om avskiljande.

4 kap. Lärare m.m.

1 § Vid varje lärosäte ska det finnas lärare för undervisning och forskning. Lärosätena bestämmer själva vilka kategorier av lärare som ska anställas där samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av sådana lärare.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för lärosätena att tillhöra statlig arbetsgivarorganisation.

5 kap. Utbildning

Bestämmelser för all utbildning

Nivåer

- 1 § Utbildningen ska ges på
- grundnivå,
 - avancerad nivå, och
 - forskarnivå.

Omfattningen av utbildningen

- 2 § Omfattningen av en utbildning ska anges i högskolepoäng där heltidsstudier under ett normalstudieår om 40 veckor motsvarar 60 högskolepoäng.

Studievägledning och information

- 3 § Studenter ska ges tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Lärosätet ska se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs.

Särskilt ska lärosätets antagningsordning finnas tillgänglig. Med antagningsordning avses de regler för utbildning som lärosätet tillämpar i fråga om dels ansökan, behörighet och undantag från behörighetsvillkor samt urval, dels hur beslut om antagning och undantag från behörighetsvillkor fattas. När det gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå avses även regler om hur beslut om behörighet överklagas.

Tillgodoräknande

- 4 § Om en student vid ett lärosäte i Sverige har gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, har studenten rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid ett annat lärosäte. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna.

Detsamma gäller studenter som har gått igenom en viss utbildning med godkänt resultat

1. vid universitet eller annan läroanstalt för högre utbildning i Danmark, Finland, Island eller Norge eller hos den som är part i Europarådets konvention av den 11 april 1997 om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (SÖ 2001:46), eller
2. vid Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap.

5 § En student har rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än den som avses i 4 §, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet.

Ett lärosäte bestämmer i övrigt när tillgodoräkning kan ske inom utbildningen.

Examina

6 § Examina ska avläggas på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar vid vilka lärosäten som examina på grundnivå respektive avancerad nivå får avläggas.

Examina på forskarnivå får avläggas vid universiteten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar vid vilka andra lärosäten som sådana examina får avläggas.

8 § En student som uppfyller fordringarna för en examen ska på begäran få examensbevis av lärosätet.

Om ett examensbevis ska avse utbildning vid mer än ett lärosäte, ska beviset utfärdas av det lärosäte där studenten har slutfört sin utbildning. Detta gäller dock inte om de berörda lärosätena i det enskilda fallet har kommit överens om något annat.

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Allmänna mål och förutsättningar

9 § Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella eller specialutformade program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Lärosätena får dock medge undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem,

och

- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen, och
- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

10 § Utbildning på avancerad nivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på avancerad nivå ska innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och ska, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,

– ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper,

– utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och

– utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete.

Kurser och program

11 § All utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram.

För en kurs ska det finnas en kursplan. För ett utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan.

Betyg

12 § Betyg ska sättas på en genomgången kurs, om inte annat framgår av kursplanen. Betyget ska bestämmas av en av lärosätet särskilt utsedd lärare (examinator).

Lärosätet bestämmer vilket betygssystem som ska användas.

Kursbevis

13 § En student som har fått en kurs godkänd ska på begäran få kursbevis av lärosätet.

Om kursbeviset ska avse utbildning vid mer än ett lärosäte, ska beviset utfärdas av det lärosäte där studenten har slutfört kursen. Detta gäller dock inte om de berörda lärosätena i det enskilda fallet har kommit överens om något annat.

Utbildning på forskarnivå*Allmänna mål och förutsättningar*

14 § Utbildning på forskarnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på forskarnivå ska, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå, utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.

Tillstånd att anordna utbildning på forskarnivå

15 § Utbildning på forskarnivå får anordnas av universitet. Ett lärosäte som inte är ett universitet får anordna utbildning på forskarnivå i enlighet med vad regeringen beslutar.

Handledning

16 § För varje doktorand ska lärosätet utse minst två handledare. En av dem ska utses till huvudhandledare. Doktoranden har rätt till handledning under utbildningen, så länge inte ett kollegialt beslutsorgan med stöd av 18 § beslutar något annat.

En doktorand som begär det ska få byta handledare.

Studieplaner

17 § För utbildning på forskarnivå ska det finnas en allmän studieplan, som lärosätet fastställer.

För varje doktorand ska det upprättas en individuell studieplan där lärosätets och doktorandens åtaganden anges. Planen ska beslutas av ett kollegialt beslutsorgan efter samråd med doktoranden och hans eller hennes handledare.

Rätt till handledning och andra resurser

18 § Om en doktorand i väsentlig utsträckning åsidosätter sina åtaganden enligt den individuella studieplanen, ska det kollegiala beslutsorganet besluta att doktoranden inte längre ska ha rätt till handledning och andra resurser för utbildningen. Innan ett sådant beslut fattas ska doktoranden och handledarna ges möjlighet att yttra sig. Prövningen ska göras på grundval av deras redogörelser och annan utredning som är tillgänglig för lärosätet. Vid bedömningen ska det vägas in om lärosätet har fullgjort sina egna åtaganden enligt den individuella studieplanen. Beslutet ska vara skriftligt och motiverat.

Resurserna får inte dras in för tid då doktoranden har en anställning inom ramen för forskarutbildningen eller får utbildningsbidrag för doktorander.

19 § Om resurserna för utbildningen har dragits in enligt 18 §, kan doktoranden efter ansökan hos det kollegiala beslutsorganet få tillbaka sin rätt till handledning och andra resurser. Doktoranden måste då, genom att visa upp ett tillkommande studieresultat av beaktansvärd kvalitet och omfattning eller på något annat sätt, göra sannolikt att han eller hon kan fullgöra sina återstående åtaganden enligt den individuella studieplanen.

Betyg på prov

20 § Prov som ingår i utbildning på forskarnivå ska bedömas enligt det betygssystem som lärosätet beslutar.

Betyget ska bestämmas av en av lärosätet särskilt utsedd lärare (examinator).

Disputation

21 § För doktorsexamen krävs bl.a. en godkänd vetenskaplig avhandling (doktorsavhandling). Doktorsavhandlingen ska ha försvarats muntligen vid en offentlig disputation.

22 § Lärosätet bestämmer närmare regler om disputation och betygssättning av doktorsavhandlingen.

6 kap. Tillträde till utbildning**Grundläggande förutsättningar**

1 § Lärosätena ska aktivt främja och bredda rekryteringen till sina utbildningar.

2 § Så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 6 § första stycket ska lärosätena som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna.

3 § Kan inte alla behöriga sökande till en utbildning tas emot, ska lärosätet göra ett urval bland de sökande.

Gemensamma bestämmelser för tillträde till utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå*Behörighet*

4 § För att bli antagen till en utbildning krävs det att sökanden har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara bestämd.

5 § Regeringen meddelar föreskrifter om grundläggande behörighet till utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

6 § Det lärosäte som anordnar en utbildning bestämmer den särskilda behörighet som ska gälla för att bli antagen till utbildningen. De krav på särskild behörighet som ställs ska vara nödvändiga för att de sökande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

7 § Om det finns särskilda skäl, får lärosätet besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Ett lärosäte ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor, om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

Urval

8 § Vid urvalet ska hänsyn tas till de sökandes möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Vid urvalet ska en eller flera urvalsgrunder användas. Urvalsgrunderna är

1. betyg,
2. tidigare utbildning,
3. särskilda prov,
4. intervjuer,
5. kunskaper, arbetslivserfarenhet eller annan erfarenhet som är särskilt värdefull för den sökta utbildningen, och
6. andra för utbildningen sakliga omständigheter.

Lärosätet bestämmer vilka urvalsgrunder enligt första stycket som ska användas.

Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras med hänsyn till kön i syfte att förbättra rekryteringen av studenter från det underrepresenterade könet. Vid i övrigt likvärdiga meriter får vidare lottning användas, om urval med hänsyn till kön inte kan göras.

Antagningsförfarandet

9 § Den som vill antas till en utbildning ska anmäla det inom den tid och i den ordning som lärosätet bestämmer. Frågor om antagning avgörs av lärosätet.

Särskilda bestämmelser för tillträde till utbildning på forskarnivå

10 § Lärosätet får till utbildning på forskarnivå anta bara sökande som anställs av lärosätet under del av utbildningen eller som beviljas utbildningsbidrag för doktorander. Lärosätet får dock anta sökande som har någon annan form av studiefinansiering, om lärosätet bedömer att finansieringen kan säkras under hela utbildningen och att

sökanden kan ägna så stor del av sin tid åt utbildningen att den kan slutföras inom högst åtta år.

Till utbildning på forskarnivå får endast så många doktorander antas som kan erbjudas handledning och godtagbara studievillkor i övrigt och som har studiefinansiering enligt första stycket.

11 § När ett lärosäte avser att anta en eller flera doktorander ska lärosätet genom annonsering eller ett därmed likvärdigt förfarande informera om detta. Någon information behöver dock inte lämnas

1. vid antagning av en doktorand som ska genomgå utbildningen inom ramen för en anställning hos en annan arbetsgivare än lärosätet,
2. vid antagning av en doktorand som tidigare har påbörjat sin utbildning på forskarnivå vid ett annat lärosäte, eller
3. om det finns liknande särskilda skäl.

7 kap. Överklagande

1 § För prövning av överklaganden av vissa beslut av lärosätena svarar Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut med anledning av ett överklagande dit får inte överklagas.

Regeringen meddelar föreskrifter om nämnden.

2 § Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av ett lärosäte överklagas, nämligen

1. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren,
2. beslut om tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet,
3. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,
4. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 5 kap. 18 § och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 5 kap. 19 §,
5. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, och
6. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

3 § Beslut av en disciplinnämnd om avstängning och varning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut av en disciplinnämnd får inte överklagas.

4 § Beslut av ett lärosäte i annat fall än som nämns i denna lag får överklagas endast om det är medgivet i annan författning än förvaltningslagen (1986:223).

8 kap. Särskilda föreskrifter

1 § Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet ska i tillämpliga delar gälla också handlingar som hör till lärosätenas verksamhet.

I förhållandet mellan lärosätet och dess anställda respektive uppdragstagare ska i verksamheten vidare gälla vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant missbruk och

3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

I lärosätenas verksamhet ska sekretesslagen (1980:100) och arkivlagen (1990:782) tillämpas. Vid tillämpningen av dessa lagar ska lärosätena jämföras med myndighet.

2 § Förvaltningslagen ska tillämpas i lärosätenas verksamhet.

3 § För varje beslut i ett ärende ska det upprättas en handling som visar

1. dagen för beslutet,

2. beslutets innehåll,

3. vem som har fattat beslutet,

4. vem som i förekommande fall har varit föredragande, och

5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

4 § Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter angående lärosätena enligt vad som framgår av lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten.

5 § Högskoleverket svarar för tillsyn och annan granskning av lärosätenas verksamhet i enlighet med vad regeringen beslutar.

Lärosätena ska till Högskoleverket lämna de uppgifter om sin verksamhet som verket begär.

6 § Föreskrifter om ikraftträdande av denna lag meddelas i lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten.

Förslag till Bilaga 1**FÖRTECKNING ÖVER UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR SOM AV RIKSDAGEN INRÄTTATS SOM SJÄLVSTÄNDIGA LÄROSÄTEN SAMT DERAS BENÄMNING**

I denna bilaga anges enligt 1 kap. 1 § de universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten samt deras benämning.

Uppsala universitet
Lunds universitet
Göteborgs universitet
Stockholms universitet
Umeå universitet
Linköpings universitet
Karolinska institutet (universitet)
Kungl. Tekniska högskolan (universitet)
Luleå tekniska universitet
Karlstads universitet
Växjö universitet
Örebro universitet
Mittuniversitetet
Sveriges lantbruksuniversitet

Blekinge tekniska högskola
Danshögskolan
Dramatiska institutet
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Högskolan i Borås
Högskolan Dalarna
Högskolan på Gotland
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Kalmar
Högskolan Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan

Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Malmö högskola
Mälardalens högskola
Operahögskolan i Stockholm
Södertörns högskola
Teaterhögskolan i Stockholm

2 Förslag till lag om införande av lagen om självständiga lärosäten

Härigenom föreskrivs följande.

Ikraftträdande m.m.

1 § Lagen om självständiga lärosäten träder i kraft den 1 januari 2011.

2 § Genom lagen om självständiga lärosäten upphävs högskolelagen (1992:1434).

Definitioner

3 § Med *högskola* avses i denna lag universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap enligt högskolelagen (1992:1434). Med *lärosäte* avses de lärosäten som verkar enligt lagen om självständiga lärosäten.

Överföring av verksamhet

4 § Högskolorna upphör som myndigheter den 1 januari 2011 och övergår vid den tidpunkten till att verka som lärosäten.

5 § Ett lärosäte inträder den 1 januari 2011 i de avtal som motsvarande högskola före den tidpunkten har träffat för statens räkning.

De rättigheter och skyldigheter som tillkommer staten och som avser en särskild högskola övergår vid samma tidpunkt till motsvarande lärosäte. Staten är dock också fortsatt ansvarig för de ekonomiska förpliktelser som hänför sig till tiden före denna övergång.

För anställningsavtal och anställningsförhållanden finns särskilda bestämmelser i 10 §.

6 § De tillstånd att utfärda examina som har beviljats en högskola övergår den 1 januari 2011 till motsvarande lärosäte. Detsamma gäller andra tillstånd som regeringen eller en myndighet har beviljat en högskola.

7 § En stiftelse som vid utgången av år 2010 förvaltas av en högskola ska från och med den 1 januari 2011 förvaltas av motsvarande lärosäte.

Motsvarande ska gälla om en högskola ska utse en styrelseledamot i en stiftelse.

8 § Regeringen beslutar om vilken lös egendom som ska överlätas av staten till lärosätena samt villkoren för överlåtelsen.

Regeringen får besluta att fast egendom som ägs av staten och förvaltas av Sveriges lantbruksuniversitet får överlätas till detta lärosäte. Regeringen får också besluta om villkoren för överlåtelsen.

9 § En högskola är skyldig att ordna sin verksamhet så att motsvarande lärosäte fullt ut kan inleda sin verksamhet den 1 januari 2011. En högskola får fatta de beslut och vidta de övriga åtgärder som krävs redan innan lagen om självständiga lärosäten träder i kraft.

Personal

10 § De rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller för arbetstagare vid en högskola före den 1 januari 2011 övergår vid den tidpunkten till motsvarande lärosäte, om inte arbetstagaren väljer att motsätta sig övergången. Arbetstagaren ska senast den 31 december 2010 till arbetsgivaren anmäla om han eller hon inte vill att anställningsavtalet ska övergå till den nya arbetsgivaren. Anställningen ska i så fall anses upphöra den 1 januari 2011.

11 § Vid tillämpningen av 28 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska de anställningsavtal och anställningsförhållanden som avses i 10 § anses ha övergått enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Studenter m.fl.

12 § De som vid utgången av 2010 är studenter vid en högskola ska från och med den 1 januari 2011 anses vara studenter vid motsvarande lärosäte.

13 § Den som före den 1 januari 2011 har påbörjat en utbildning enligt äldre bestämmelser och den som dessförinnan har antagits till en sådan utbildning men fått anstånd till tid därefter att påbörja utbildningen, har rätt att slutföra sin utbildning och få examen enligt de äldre bestämmelserna, dock längst till utgången av december 2018.

Tillträde till utbildning

14 § Bestämmelserna i 6 kap. lagen om självständiga lärosäten ska tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 30 juni 2011. De äldre bestämmelserna ska tillämpas vid antagning till utbildning som börjar före den 1 juli 2011.

Handläggning av ärenden m.m.

15 § De ärenden som i enlighet med lag eller annan författning handläggs hos en högskola vid utgången av år 2010 ska överlämnas till motsvarande lärosäte för fortsatt handläggning. De äldre bestämmelserna ska tillämpas vid lärosätets prövning och handläggning av dessa ärenden.

16 § De äldre bestämmelserna gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats av en högskola före den 1 januari 2011.

Bemyndiganden

17 § Regeringen får intill utgången av december 2015 meddela föreskrifter om

1. lärosätenas bokföring, ekonomiska redovisning och budgetunderlag,
2. lärosätenas studiedokumentation,
3. regionala etikprövningsnämnder och särskilda inrättningar vid lärosätena, och
4. hur de personalföreträdare som anges i 2 kap. 6 § lagen om självständiga lärosäten ska utses.

18 § Regeringen får intill utgången av december 2015 meddela föreskrifter om verksamheten vid lärosätena Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan.

19 § Regeringen får intill utgången av december 2015 meddela föreskrifter om hur studenternas representanter i lärosätenas styrelser och andra organ ska utses. I sådana föreskrifter får regeringen överlämna åt studentsammanslutningar att utse ledamöter.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2010.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § granska

1. den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,

2. den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen,

3. den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning,

4. den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

5. den verksamhet som bedrivs av staten i form av stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om stiftelsen är bildad av eller tillsammans med staten eller förvaltas av en statlig myndighet,

6. hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisnings-skyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas, och

7. handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

6. hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisnings-skyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas,

7. handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna, *och*

8. *den verksamhet som bedrivs av självständiga lärosäten.*

3 §¹

Riksrevisionen *skall* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för

1. staten,
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,
3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, *och*
4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *skall* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *skall* dock endast den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

Riksrevisionen *ska* i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 5 § granska årsredovisningen för

1. staten,
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,
3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond,
4. Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning, *och*

5. de självständiga lärosätena.

Föreligger en skyldighet att lämna delårsrapport *ska* den granskas med undantag för prognoser. För affärsverk och affärsverkskoncerner, *ska* dock endast den delårsrapport som avser perioden januari–september granskas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹ Senaste lydelse 2007:89.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Under Justitiekanslerns tillsyn står dessutom

1. kommunala myndigheter och andra myndigheter som ej är statliga,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid myndigheter som avses under 1,

3. andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet, dock ej ledamöter av riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunal församling eller riksdagens anställda och uppdragstagare,

4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande,

5. *självständiga lärosäten samt tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare hos dessa.*

Vid tillsyn över kommunala myndigheter *skall* Justitiekanslern beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter *ska* Justitiekanslern beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

² Senaste lydelse 2000:438.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³

Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande,

5. självständiga lärosäten samt tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare hos dessa.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

³ Senaste lydelse 2003:183.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 och 2 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om undantag från skattskyldighet för

– staten, kommuner *och* pensionsstiftelser i 2 §,

– staten, kommuner, pensionsstiftelser *och självständiga lärosäten* i 2 §

– stiftelser i 3–6 §§,

– ideella föreningar i 7–13 §§,

– registrerade trossamfund i 14 §,

– vissa andra juridiska personer i 15–20 §§, och

– ägare av vissa fastigheter i 21 §.

I fråga om begränsat skattskyldiga gäller bestämmelserna de inkomster som de är skattskyldiga för enligt 3 eller 6 kap.

7 kap.

2 §⁴

Helt undantagna från skattskyldighet är

1. staten,

2. landsting, kommuner och kommunalförbund,

3. pensionsstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., *och*

3. pensionsstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.,

4. samordningsförbund enligt 4 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

4. samordningsförbund enligt 4 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, *och*

5. *självständiga lärosäten enligt lagen (2010:000) om självständiga lärosäten.*

⁴ Senaste lydelse 2004:790.

I lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel finns bestämmelser om avkastningsskatt för pensionsstiftelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

7 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 8 § mervärdesskattelagen (1994:220)⁵ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

8 §

Staten har inte någon avdragsrätt för ingående skatt.

Detsamma gäller självständiga lärosäten enligt lagen (2010:000) om självständiga lärosäten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kompensation för ingående skatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

⁵ Lagen omtryckt 2000:500.

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶

Denna förordning gäller myndigheter under regeringen som ingår i den statliga redovisningsorganisationen, om inte Ekonomistyrningsverket beslutar annat enligt 2 §. Förordningen gäller dock inte affärsverken.

En myndighet omfattas av bestämmelserna i 5 § endast om Ekonomistyrningsverket med tillämpning av 3 § särskilt beslutar om detta.

Med myndighet likställs i denna förordning självständiga lärosäten enligt lagen (2010:000) om självständiga lärosäten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

⁶ Senaste lydelse 2004:945.

1 Uppdraget och utredningsarbetet

Enligt direktiven ska jag lämna förslag till en eller flera verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Därtill ska jag föreslå hur statens styrning av universitet och högskolor ska utformas. Utgångspunkten ska vara att lärosätenas självbestämmande ska öka samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten tillgodoses.

Arbetet har bedrivits i en utredningstät miljö. Flera andra utredare och kommittéer har nyligen eller samtidigt med Autonomiutredningen haft att överväga dels (1) allmänna frågor kring styrning och samhällsorganisation, dels (2) särskilda frågor kring politiken för högre utbildning och forskning.

1. Till den förra gruppen hör Styrutredningen, till vars betänkande *SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* regeringen nyligen tagit partiell ställning i 2008 års budgetproposition (Finansplanen samt bil. 2). Hit hör också Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) och Förvaltningskommittén (Fi 2006:08), som inom kort kommer att avge sina betänkanden.

Jag har som ledamot deltagit i de två senare utredningarnas arbete. Inom Grundlagsutredningen har jag bl.a. bevakat vissa frågor av betydelse för forskningens frihet och lärosätenas självbestämmande. Till Förvaltningskommittén har jag även bidragit med en promemoria rubricerad *Differentierad styrning*, som kommer att publiceras av kommittén. Det huvudsakliga budskapet är här att statsmakternas behov av styrning varierar kraftigt mellan olika verksamhetsfält. Riksdag och regering måste kunna göra strategiska avvägningar och reglera grundläggande organisationsformer och procedurer, men bör på många

områden inte ägna sig åt någon detaljreglering eller operativ styrning. Det senare gäller bl.a. forskning och högre utbildning.

Allmänna överväganden kring den statliga styrningens metoder, omfattning och djup återfinns i denna promemoria, liksom i Förvaltningskommitténs överväganden och förslag. För utförligare resonemang kring värdet av självständighet i offentlig verksamhet hänvisas till dessa texter. I detta betänkande berörs endast styrningsfrågor med direkt relevans för högskolesektorn.

2. Till den senare gruppen hör följande utredningar:

- Studieavgiftsutredningen (SOU 2006:7),
- Resursutredningen (SOU 2007:81),
- Befattningsutredningen (SOU 2007:98),
- Obligatorieutredningen (SOU 2008:11),
- Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering (SOU 2008:30) och
- Studiesociala kommittén (U 2007:13).

Till Autonomiutredningen har knutits en expertgrupp, som har sammanträtt fem gånger. Experterna har också bistått utredningen med värdefulla upplysningar inom sina respektive specialområden.

Utredningen har på sedvanligt sätt dragit nytta av kontakter och överläggningar med många berörda parter och intressenter. Den har fört omfattande samtal med rektorer, förvaltningschefer och andra intressenter inom högskolevärlden. Den har vidare överlagt med de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola (Chalmers), Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping. Bland berörda myndigheter kan nämnas Arbetsgivarverket, Centrala studie-stödsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Högskoleverket, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret, Riksrevisionen, Statens pensionsverk, Statistiska centralbyrån och Verket för högskoleservice. I konstitutionella frågor har utredningen haft kontakter med Justitiedepartementets grundlagsenhet och med Grundlagsutredningen. Samråd har skett med Obligatorieutredningen. Utredningens arbete har presenterats för många grupper, bl.a. ledamöter i Riksdagens utbildningsutskott.

Utredningen har besökt Europarådets avdelning för högre utbildning och det europeiska universitetsförbundet (EUA). Information om reformer i olika länder har inhämtats genom studiebesök i Danmark, Finland, Storbritannien och Tyskland. Samtal har vidare förts med universitetspolitiska forskare från Italien, Nederländerna,

Norge, Storbritannien och Tyskland. I samverkan med utredningen ordnade Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ett internationellt symposium i Stockholm den 2 juni 2008 med titeln *Autonomy reforms in higher education*. Symposiet gav en aktuell översikt av utvecklingstendenser i högre utbildning och forskning i Europa. I anslutning till seminariet deltog inbjudna experter också i diskussioner med utredningens kansli.

Utredningen har även haft överläggningar med olika intressenter, såsom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärarförbund (SULF), Saco-S, ST Högskolan, Sveriges förenade studentkårer (SFS) samt flera lokala studentorganisationer.

2 Svensk högre utbildning och forskning i ett historiskt perspektiv

I Autonomiutredningens direktiv betonas både värdet av ett långtgående självbestämmande för universitet och högskolor och statsmakternas behov av att kunna bedriva en övergripande styrning av verksamheten. Båda dessa önskemål genljuder genom flera seklers högskolepolitiska texter. I vissa avseenden har svenska universitet och högskolor varit mycket självständiga, i andra starkt beroende av riksdag och regering. Under det senaste halvsekle har tendenserna till ökad styrning delvis betingats av en strävan efter enhetlighet och jämförbarhet, som på senare tid dock avklingat något till förmån för ett återuppväckt intresse för variation och mångfald.

Länge präglades bilden av akademisk utbildning och forskning i Sverige av de två äldsta universiteten, Uppsala och Lund med sina influenser från kontinentala lärosäten. Under sent 1800-tal och tidigt 1900-tal följde de framväxande högre läroanstalterna delvis andra linjer, och de olika inrättningar för postgymnasial utbildning som införlivades i högskolan genom 1977 års reform hade sina egna och varierade bakgrunder.

Universiteten som samhällsinstitutioner har funnits i Europa i mer än 900 år och i Sverige sedan slutet av 1400-talet. I den tidiga utvecklingen sammantvinnades kyrkliga och statliga ambitioner. De medeltida och tidigmoderna universiteten sökte bilda sina egna samhällen med krav på frihet för kunskap och forskning inom de ramar den officiella religionen medgav. Målet var framför allt att utbilda tjänstemän i kyrkans och statens tjänst men också att förmedla insikter och erfarenheter. Den nya kunskapen uppstod ofta som ett led i det pedagogiska arbetet.¹

¹ C-G Andrén, "Universitetet – en samhällsfunktion" i *Universitet och samhälle*. Uppsala 1989.

Det har genom historien rått delade meningar och inte sällan makt-kamper kring den högre utbildningens innehåll, organisation, styrning och finansiering. Den akademiska friheten har ifrågasatts av politiska, ecklesiastiska, ekonomiska och militära kraftcentra som haft många skiftande uppfattningar om universitetens roll som leverantörer av expertis och vägröjare för ett bättre samhälle. De styrande har också haft ett högst pendlande förtroende för universitetens förmåga att sköta sina affärer och sina relationer med omvärlden.²

2.1 Statsuniversiteten

Det universitet som grundades i Uppsala 1477 genom påvlig bulla och riksrådets privilegiebrev hade ställning som en gynnad korporation i ett korporativt samhälle. Universitetet och dess medlemmar åtnjöt rättslig immunitet, men knappast intellektuell frihet. Kyrkan, och efter reformationen kyrkan och staten, utövade ett starkt inflytande över universitetet liksom över hela samhället. I 1655 års konstitutioner för Uppsala universitet, som kom att gälla ända till 1852, föreskrev Kungl. Maj:t att vid universitetet ”varken offentligen eller i enskildhet något finge läras ut eller föreslås av någon, i vilken ställning det vara må, som inte överensstämde med den heliga skrifs grunder och den oförändrade augsburgska trosbekännelsen, som den upprepats vid Uppsala möte 1593”. Gränssättningen i Lunds universitets konstitutioner från 1668 hade i stort sett samma innebörd.³

Under 1600-talet infogades universiteten i den svenska stormakts-politiken. Uppsala universitet upprustades och erhöll de gustavianska arvegodsens donation, vilket gjorde det finansiellt oberoende till början av 1800-talet. Grundandet av universiteten i Tartu, Åbo och Lund samt övertagandet av universitetet i Greifswald skedde för att säkerställa tillgången på tjänstemän i statens tjänst: präster, jurister och läkare. Men dessa lärosäten kom också att ingå i den europeiska universitetstraditionen.

Uppsala och Lunds universitet hade egen jurisdiktion intill införandet av 1852 års universitetsstatuter. I dessa tillerkändes de båda universiteten fortsatt ställning som särskilda korporationer med egen rättskapacitet och egen från staten skild egendom. Detta erkännande

² Johan P. Olsen & Peter Maassen, “European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level”. *University dynamics and European integration*. Dordrecht 2007, s. 19.

³ Stig Strömholm, ”Fria universitet i det fria samhället” i Nils Karlsson (red) *Den fria akademien*. Stockholm 2007, s. 142. Fredrik Schrewelius, *Lunds akademis konstitutioner* (1832) 1 §.

återkommer i senare revideringar av universitetsstatuterna. Ännu i 1956 års statuter (2 §) heter det att universiteten ska ”stå under Kungl. Maj:ts beskydd och åtnjuta oförkränkt den egendom och de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter som lagligen tillkomma dem”. För Sveriges lantbruksuniversitet, som har en egen förordning utfärdad av Jordbruksdepartementet, lyder första stycket i 1 kap. 6 § i nu gällande förordning (1993:221) på följande sätt: ”Lantbruksuniversitetet förvaltar universitetets fasta egendom och andra tillgångar.” I 1964 års universitetsstadga och högskolelagarna från 1977 respektive 1993 saknas dock paragrafer om universitetens rättsliga ställning.

Den tidiga självständigheten hade dock högst bestämda gränser. Den ekonomiska detaljregleringen var långtgående. Vad gäller tjänster hade statsmakterna länge kontroll över både inrättande och tillsättningsärenden. Universiteten kunde föreslå nya professorer och professorer, men det var Kungl. Maj:t som inrättade och utnämnde. Denna ordning gällde ända till 1993 års reform.

Universiteten bestämde själva vilka studenter som skulle beviljas inträde genom inträdesproven vid universiteten. Detta kom 1862 att regleras via studentexamen. Banden till universiteten bibehölls genom att universitetslärare var censorer vid de muntliga studentförhören vid läroverken fram till 1968.

Även om universiteten i Uppsala och Lund dominerat scenen för högre utbildning och forskning i Sverige till in på 1900-talet bör man hålla i minnet att de två statsuniversiteten med våra dagars mått mätt var små verksamheter. När universitetshuset i Lund 1882 och Uppsala 1887 invigdes fanns i Lund totalt ca 800 studenter och i Uppsala ca 1 800. Vid andra världskrigets slut hade Lund totalt drygt 2 000 studenter och Uppsala drygt 4 000. Det var främst under 1960-talet, som den verkliga expansionen och förvandlingen från elit- till massuniversitet sköt fart.⁴ I våra dagar finns totalt ca 300 000 studenter i det samlade högskoleväsendet.

2.2 Högskolor med andra traditioner

Under 1800-talet och särskilt dess senare del industrialiserades Sverige. Denna omvandling krävde andra typer av utbildning än vad universiteten tillhandahöll. Det ledde till framväxten av de tekniska institut – KTH

⁴ Sten Lindroth, *Uppsala universitet 1477–1977*. Uppsala 1976. Carl Fehrman m.fl., *Lärdomens Lund*. Lund 2004. SOU 1963:9 Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning (1955 års universitetsutredning VII), s. 21.

och Chalmers – som sedermera fick akademisk status.⁵ Därtill kom Handelshögskolorna först i Stockholm och sedan i Göteborg. Men storstäderna Stockholm och Göteborg utmanade även statsuniversiteten på deras egen spelplan genom bildandet av Stockholms högskola 1878 och Göteborgs högskola 1891.

Gemensamt för dessa nya högskolor var en juridisk status och styrformer som bröt med statsuniversitetens. Stockholms högskola bildades med en högskoleförening som fadder. I stadgandet angående Stockholms högskola från 1903 (2 §) anfördes att den högsta vården och ledningen av högskolan utövades av högskolans styrelse, som själv eller genom ombud förde högskolans talan. Styrelsen skulle ha nio ledamöter. Ordförande utsågs av Kungl. Maj:t. En ledamot skulle utses av Svenska Akademien, två av Kungl. Vetenskapsakademien, två av Stockholms stadsfullmäktige och en av lärarrådet. Rektor var självskriven ledamot. Ingen utom rektor och representanten från lärarrådet fick ha anställning vid högskolan. Högskolans fonder skulle förvaltas av Stockholms stads drätselnämnd. Studenterna betalade såväl inskrivningsavgift som terminsavgift (50 kr/termin för naturvetenskapliga studier och 25 kr för humanistiska).⁶ Högskolan erhöll inget statsanslag förrän på 1920-talet.

Styrelsen vid Göteborgs högskola hade samma befogenheter som Stockholms och också en extern majoritet. Ordföranden utsågs av Kungl. Maj:t, fyra ledamöter av Göteborgs stadsfullmäktige, en av Kungl. Vetenskaps- och Vitterhets-Samhället i Göteborg, en av Göteborgs museistyrelse samt en ledamot av de samlade kollegierna vid läroverken i Göteborg. Rektor ingick ex officio. Ingen ledamot utom rektor fick ha anställning vid högskolan.⁷ Vid dessa nya högskolor fanns förutom styrelsen ett särskilt lärarråd för akademiska angelägenheter.

2.3 Enhetstanken i utbildningsväsendet

Tanken om en gemensam bottenskola i Sverige framfördes av bl.a. Fridtjuv Berg redan på 1880-talet. Den fick visst gensvar 1909 då det i många kommuner infördes en kommunal mellanskola, som

⁵ KTH fick namnet Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm 1877. De 10 lektoraten vid Chalmers omvandlades till professorer 1912. Lennart G. Svensson, *Från bildning till utbildning del III*. Universitetens omvandling från 1870-talet till 1970-talet. Göteborg 1980, s. 23 f.

⁶ Stadganden angående Stockholms Högskola 1903. Inbjudan att lemna bidrag till upprättande af en Högskola i Stockholm, 24 oktober 1869.

⁷ Stadganden angående Göteborgs Högskola 1889.

byggde på den sexåriga folkskolan. 1946 års skolkommision framförde förslaget om en enhetsskola. Efter försöksverksamhet och en ny beredning infördes den nioåriga grundskolan genom riksdagsbeslut 1962.

Även för det vi i dag kallar gymnasieskolan skedde ett enhetliggörande. Centrala verkstadsskolor blev yrkesskolor. Handelsinstitut och tekniska institut övergick till att bli gymnasier med studentexamensrätt. Den tvååriga fackskolan tillkom 1964. År 1971 samlades allt detta i den nya gymnasieskolan.⁸ Enhetligheten på grundskole- och gymnasienivå var därmed i det närmaste total.

Samma rörelse nådde också den växande högskolan. Under varje decennium efter andra världskriget bedrevs utredningar om högre utbildning och forskning. Nya enheter tillkom såsom den tekniska högskolan i Lund 1961, Umeå universitet 1965, medicinsk och teknisk utbildning i Linköping med start 1969 och teknisk utbildning i Luleå genom bildandet av Tekniska Högskolan i Luleå 1971. Därtill kom universitetsfilialerna i Växjö, Karlstad, Örebro och Linköping 1967. De senare var knutna till Lunds, Göteborgs, Uppsala och Stockholms universitet. Universiteten skötte ledningen av all administration och respektive fakultet beslutade om utbildningens innehåll och organisation inom de ramar Universitetskanslersämbetet (UKÄ) tillät.⁹

Genom utredningen U 68 togs ett totalgrepp om all postgymnasial utbildning. Här var visionen att totalplanera utbildningens dimensionering efter arbetsmarknadens behov. U 68 ansåg att högre utbildning omfattade ett betydligt vidare område än det som då täcktes av läroanstalter där forskning bedrevs. Som följd av detta ansåg man att de båda verksamhetsgrenarna utbildning och forskning borde få skilda planerings- och ledningsorgan, vilket dock inte behövde utsluta personsamband mellan organen.

Resultatet blev 1977 års högskolereform. I kvantitativa termer betydde den att antalet studenter ökade från 100 000 år 1976 till ca 150 000 år 1978. En tredjedel av den nya högskolan var inte i traditionell mening akademisk. Reformen innebar en viss decentralisering av beslut till högskolestyrelser, men för universiteten medförde den också en klar försvagning av den traditionella akademiska hegemonin. De nya planeringsorganen för utbildning – linjenämnderna – hade en sammansättning med en tredjedel lärare, en tredjedel studenter och en tredjedel från yrkeslivet. Fakulteterna bytte namn till fakultets-

⁸ Svensson (1980), s. 16.

⁹ *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt*. Högskoleverkets rapport 2006:3 R, s. 7.

kollegier och vidgades till att omfatta även andra kategorier än professorer och ordinarie lektorer.¹⁰

Efter 1977 års högskolereform hade alla de tre nivåerna i det svenska utbildningssystemet enhetliggjorts och förstatligats. En likartad utveckling kunde noteras inom andra offentliga verksamhetsområden, som t.ex. polisväsendet.

2.4 Enhetligheten luckras upp

1993 års högskolereform markerar i vissa avseenden en vändpunkt och ett nytt synsätt, som börjat växa fram under 1980-talets sista år. Delvis sammanfaller detta med införandet av mål- och resultatstyrning som styrform inom statsförvaltningen, men det var också en konsekvens av tidsandan. 1993 års reform innebar en betydande decentralisering av beslut till högskolenivån. Delegationen skedde främst till högskolestyrelserna, vars formella inflytande ökade. Väsentliga beslut om tjänsteutveckling och lönesättning fördes neråt i systemet. Merparten av lärosätenas fastighetsbestånd som dittills hanterats av Byggnadsstyrelsen överfördes till ett särskilt företag, Akademiska Hus AB.

Enhetligheten luckrades vidare upp i så måtto att alternativa associationsformer nu tilläts. Två stiftelsehögskolor bildades, nämligen Chalmers och Högskolan i Jönköping. Andra läroanstalter erhöll examensrätt efter ansökan. På skolområdet kommunaliserades grund- och gymnasieskolan. Kommunerna tilläts ge bidrag till friskolor med upp till 85 procent av kostnaden för en elev i den kommunala grundskolan eller gymnasiet.

2.5 Sammanfattning

Enligt 1974 års regeringsform är universitet och högskolor i likhet med hundratals andra statliga inrättningar förvaltningsmyndigheter under regeringen. Genom högskolelagen, högskoleförordningen och en mängd andra lagar och förordningar är de infogade i ett relativt uniformt regelverk.

I ett historiskt perspektiv har den svenska högskolan knappast varit så likformig och enhetlig som denna reglering antyder. Såväl associationsformer som modeller för ledning och styrning har varierat

¹⁰ SOU 1973:2 Högskolan (U 68), s. 479 f.

under årens lopp. Tendensen till homogenisering var särskilt stark under perioden 1970–1993, men därefter har en viss variationsbredd åter gjort sig gällande. Några helt raka utvecklingslinjer är dock svåra att skönja. Snarare handlar det om krafter som dragit i olika riktningar, i ett samhälle där forskning och högre utbildning kommit att växa i omfång och därmed också hamnat i skärningspunkten mellan många olika önskemål och anspråk.

3 Varför ökad självständighet för universitet och högskolor?

Frihet och självständighet är stora ord, två av de största i det politiska språket. Kraven på frihet spirar ur upplevelser av förtryck, betryck eller åtminstone tryck. I dramatiska situationer handlar det om bojor som ska sprängas, men i de flesta sammanhang är det långt mindre omvälvande förändringar som eftersträvas: hinder som ska undanröjas eller handlingsrymder som ska vidgas. Sådana mål kan nås både genom ”negativa” insatser mot tvång och ”positiva” insatser för ökade möjligheter till delaktighet och deltagande. Bådadera behövs för att ge friheten ett reellt innehåll.¹

Akademisk frihet innebär ett vidsträckt utrymme för självständigt bedrivna forskning och högre utbildning. Att säkra ett sådant svängrum är långt mer än ett gruppintresse för akademiker och intellektuella. Vetenskapens frihet är en avgörande förutsättning för det kulturella klimatet, för demokratins hälsa, för ekonomins dynamik och för hela samhällets utvecklingsförmåga.

Konkret kommer den akademiska friheten till uttryck i arbetsvillkoren för enskilda individer. För studenterna, som vill skaffa sig kunskaper och metodiska färdigheter och genom lämpliga examina få ett fotfäste på arbetsmarknaden. För forskarna, som vill fördjupa sig inom särskilda områden och ta itu med analytiska uppgifter som väckt deras intresse. För lärarna, som söker förmedla både abstrakta och konkreta insikter till nya generationer. Och för alla dem som inte ser några skarpa gränser mellan dessa tre former av intellektuell verksamhet som oupphörligt och oupplösligt bedrivs vid universitet och högskolor.²

¹ Den klassiska texten om distinktionen mellan frihet *från* staten och frihet *genom* staten är Isaiah Berlins *Two Concepts of Liberty*, 3rd ed., Oxford 2002. Svensk översättning i *Fyra essäer om frihet*. Stockholm 1984.

² Om akademisk frihet finns en omfattande litteratur. För en utmärkt översikt och analys, se den norska utredningen NOU 2006:19 *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*.

En avgörande yttre ram för den akademiska friheten är de ekonomiska resurser som ställs till förfogande för forskning och högre utbildning. Den ramen är given på kort sikt, i första hand genom politiska beslut, men marginellt och på längre sikt är den också töjbar. I vilken utsträckning som ett samhälle satsar på forskning och högre utbildning beror på många knippen av förväntningar, förhoppningar och farhågor. Men det hänger också på lärosätenas egna ansträngningar, på deras resultat och på den respekt som de härigenom lyckas vinna.

I detta betänkande är det varken den individuella akademiska friheten eller den yttre resursramen som står i fokus, men däremot ett antal strukturella frågor som betyder mycket för bådadera. Hur ska universitet och högskolor styras? Hur mycket ska statsmakterna bestämma? Vem ska påverka och fastställa lärosätenas profiler? Vilken kontroll ska utövas av externa och interna aktörer? Vilken betydelse har samverkan med näringslivet och olika delar av offentlig sektor? Hur ska universitet och högskolor kunna samarbeta inbördes? Hur ska ett aktivt ledarskap kunna förenas med kollegiala arbetsformer och inflytande för studenterna? Och hur ska nya idéer kunna realiseras utan att fastna i sega beslutsprocesser?

Bakom utredningsuppdraget ligger en tydlig preferens för ökad akademisk självständighet. Den fråga som har ställts är inte *om* en större frihet för lärosätena är önskvärd utan *hur* en sådan ska gestaltas. I de samtal som vi under utredningens gång har fört med olika intressenter i högskolevärlden har vi funnit en bred sympati för denna ambition. Men vi har också mött en och annan undran. Mer självständiga universitet och högskolor – vad ska det vara bra för? Har vi inte redan nu en ganska hygglig grad av självbestämmande? Rymmer inte ökad autonomi vissa risker för att statens intresse och ansvar för den högre utbildningen och forskningen svalnar? Och om det nu är skattebetalarnas pengar det handlar om, måste inte statsmakterna kunna kontrollera hur de används?

Inför sådana fullt rimliga frågor kan det finnas skäl att erinra om fyra olika bakgrunder till vårt uppdrag. Dels om (1) den snabba internationella utvecklingen inom högre utbildning och forskning och autonomins plats i de gemensamma strävanden som f.n. pågår på europeisk nivå. Dels om (2) de konkreta reformer i riktning mot ökad självständighet som genomförts eller förbereds i skilda länder. Dels om (3) de många förslag om ökad högskoleautonomi som sedan mitten av 1990-talet har framställts i svenska offentliga utredningar och i

rapporter från olika organisationer. Slutligen (4) redovisas några empiriska forskningsresultat om sambandet mellan autonomi och effektivitet.

3.1 Självständighetssträvanden i Europa

Världen runt har intresset för högre utbildning och forskning tilltagit väsentligt under senare decennier. Det är på många sätt kopplat till den ekonomiska och kulturella omvälvning som går under namnet globalisering. Universiteten framstår som en mäktig drivkraft i denna process, kanske den allra mäktigaste. Forskning och innovationer bryter nya vägar samtidigt som allt bättre utbildade professioner går i spetsen för det växande internationella utbytet.

Därmed har också relationen mellan staten och den högre utbildningen och forskningen blivit ett hett ämne. I debatten om universiteten blandas många olika teman, alltifrån skilda styrningsfilosofier till varierande idéer om kunskapssamhället. På många håll har den kvantitativa expansionen av högskolor och universitet skapat en viss växtvärk. Hur ska kapaciteten för nya idéer och produkter kunna stärkas? Hur ska behoven av alltmer specialiserade kunskaper kunna täckas, samtidigt som kraven på framtida flexibilitet och omställningsförmåga tillgodoses? Hur mycket av forskningssatsningarna ska hanteras på nationell nivå, hur mycket genom europeisk och internationell samverkan? Utbildnings- och forskningsministrarna runt om i Europa sliter med svåra uppgifter, men finansieringskällorna har också blivit alltmer diversifierade. I ett högutbildat samhälle kommer efterfrågan på specialiserad kompetens från ett brett spektrum av ekonomiska sektorer.

Det är mot den bakgrunden som frågor kring universitetens frihet ånyo har hamnat på den politiska dagordningen. De breda kontaktytorna mellan högskolan och samhället rymmer möjligheter men också risker. I många länder pågår reformer i syfte att öka akademins självständighet, med något olika motiv och modeller. Debatten om denna policy-utveckling är livlig och på flera håll laddad, inte minst när den kopplas samman med budgetförändringar och strategier för tillväxt.

En bild av spänningen mellan skilda sätt att se på forskning och högre utbildning ger två olika deklARATIONER från den italienska stad som mer än någon annan har blivit en symbol för rörelsen mot en ökad internationell akademisk samverkan.

3.1.1 Två budskap från Bologna

Alma Mater Studiorum Università di Bologna tävlar med Sorbonne om rangen som Europas äldsta akademiska lärosäte. När det tillkom är inte riktigt klarlagt, men 1988 hölls ändå ett 900-årsjubileum där omkring 300 församlade universitetsrektorerna antog en förklaring med det pampiga namnet *Magna Charta Universitatum*. Det var en väl förberedd deklARATION med ekon från upplysningstiden och från Wilhelm von Humboldts doktriner om sambandet mellan forskning och undervisning och om vikten av akademisk frihet och bildning (*Lehrfreiheit* och *Lernfreiheit*). I fonden figurerade det europeiska enhetsverket och den återförening av kontinenten som redan kunde skönjas, men också global samhörighet och universella värden. Med breda penseldrag skildrades universiteten både som förvaltare av ett omistligt kulturarv och som vägröjare för framtida landvinningar.

”Mänsklighetens framtid vid slutet av detta årtusende är beroende av den kulturella, vetenskapliga och tekniska utveckling som äger rum vid universiteten”, inskräpte rektorerna. Som centra för kultur, kunskap och forskning ska de sprida kunskap till de yngre generationerna men också betjäna hela samhället. De måste ge kommande generationer en utbildning och en kunskap som sätter dem i stånd att bidra till respekten för den betydelsefulla balansen i naturen och i livet självt.

Från denna utgångspunkt skisserades några vägledande riktlinjer för framtidens utbildningspolitik. Universiteten måste vara moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar, hette det i deklARATIONEN. Frihet i sökande och förmedling av kunskap var en grundläggande princip för universiteten som statsmakterna måste respektera. Samtidigt måste lärosätena motarbeta intolerans och vara öppna för dialoger. ”Universiteten är den europeiska humanistiska traditionens förvaltare, men deras ständiga strävan är att uppnå universell kunskap. För att kunna fylla sin uppgift måste de bortse från alla geografiska och politiska gränser och därigenom bekräfta den tvingande nödvändigheten av att skilda kulturer får lära känna och påverka varandra.”

Hur skulle då dessa höga mål uppnås? DeklARATIONEN underströk att forskning och undervisning måste behandlas som oskiljaktiga. Universitetens resurser måste stå till allas förfogande. Såväl lärarnas som de studerandes frihet måste skyddas. Kunskapsuppbyggnaden borde vidare främjas genom ett omfattande utbyte och goda betingelser för rörlighet. Rektorerna förband sig att inom sina olika

stater och genom sina olika organisationer göra allt som stod i deras makt för att förverkliga *Magna Charta*, som ”ett samstämmigt uttryck för universitetens fria vilja”.

Någon egentlig harmonisering av utbildningssystemen förbådades inte i 1988 års deklARATION. Tio år senare blev motsvarande jubileum för *Sorbonne* dock ett tillfälle för utbildningsministrarna från Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland att ta några viktiga steg i den riktningen. I *Sorbonne-deklARATIONEN den 25 maj 1998* förklarade de att det inte räckte med ett bankernas, eurons och ekonomins Europa. Därutöver behövdes det också ett kunskapernas Europa som byggde på kontinentens intellektuella, kulturella, sociala och tekniska dimensioner. Därför krävdes det nu ett sammanhållet europeiskt kunskapsområde: ”an open European area of higher learning”. En gemensam referensram måste skapas för rörlighet och utbyte så att lärosätena i Europa kan öppna sig för en starkt utvecklad samverkan. På basis av *Sorbonne-deklARATIONEN* sammankallades ett nytt möte i Bologna följande år, där 29 stater deltog och antog *Bologna-deklARATIONEN* den 19 juni 1999.

Denna gång var det ministrar och statssekreterare som spelade huvudrollen. Här sattes ”kunskapens Europa” in i ett tydligt politiskt och ekonomiskt sammanhang. Det handlade om att bidra till det växande samarbetet mellan stabila, fredliga och demokratiska samhällen inom och utanför unionen, men också till social utveckling och ekonomisk tillväxt. Att skapa ett europeiskt område för högre utbildning sågs som ett viktigt medel att främja medborgarnas rörlighet och anställbarhet. Detta skulle i sin tur bidra till att stärka den europeiska konkurrenskraften: ”Vi måste tillförsäkra den europeiska högre utbildningen en dragkraft i hela världen i nivå med dess utomordentliga kulturella och vetenskapliga traditioner.”

Bologna-deklARATIONEN 1999 betygade eftertryckligt sin trohet till *Magna chartans* principer, men det går inte att ta miste på att budskapet här var mera utåtvänt och samhällsinriktat. Redan öppningsavsnittet refererade till ”den europeiska processen” som genom de senaste årens landvinningar hade blivit en alltmer konkret och relevant verklighet för unionen och dess medborgare. Texten föregrep sedan i flera delar det följande årets *Lissabon-deklARATION*, där EU:s medlemsländer föresatte sig att på tio år bygga upp världens mest konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi.

I en kommentar utarbetad av den europeiska rektorskonferensen och det europeiska universitetsförbundet underströks att *Bologna-deklARATIONEN* inte enbart var en samling fromma föresatser utan en

bindande handlingsplan. De deltagande staterna hade åtagit sig att ta konkreta steg mot harmonisering och konvergens, och det akademiska samfundet inbjöds att aktivt medverka i denna process. Universiteten skulle nu inte enbart vara föremål för forsknings- och utbildningspolitik utan kunde välja att bli deltagande aktörer, den historiska omvandlingens subjekt.³

Bologna-konferensen blev upptakten till en serie uppföljningsmöten som från 1999 har hållits vartannat år inom ramen för vad som numera kallas *det europeiska området för högre utbildning*. Kopplingen till Lissabon-processen har varit tydlig vid alla dessa konferenser.

Prag-kommunikén 2001 underströk att kvaliteten på högre utbildning och forskning var en viktig grund för Europas internationella dragkraft och konkurrensförmåga. I *Berlin-kommunikén 2003* beskrevs forskning och högre utbildning som det europeiska kunskaps-samhällets bärande pelare. Ministrarna åtog sig att söka främja lärosätenas effektivitet och förmå dem att orientera sig mot en ökad relevans för den tekniska, sociala och kulturella utvecklingen liksom för andra samhällsbehov. Här gjorde också genusperspektivet sin entré. I *Bergen-kommunikén 2005* välkomnades företrädare för arbetsmarknadens parter och underströks högskolans roll i strävandena att skapa social sammanhållning. Återigen betonades tillväxt och anställbarhet: "Eftersom högre utbildning befinner sig i korsningen mellan forskning, undervisning och innovationer är den också en nyckel till Europas konkurrenskraft." I *London-kommunikén 2007* hade listan över utmaningar som behöver angripas genom högre utbildning och forskning förlängts till att omfatta även social utjämning, hållbar utveckling och globalisering. Här restes också krav på att undervisningen borde vara individualiserad och resultatriktad ("student centred and outcome-based learning").

Alla de texter som här nämnts betonar den akademiska frihetens omistlighet, men jämför man det första budskapet från Bologna med dem som följt inom ramen för Bologna-processen framträder det tydliga skillnader i synen på de högre läroanstalternas uppgifter.

I *Magna Charta Universitatum* står sanningssökandet och den kumulativa kunskapsutvecklingen i förgrunden. Deklarationen framhäver det intellektuella och kollegiala samtalet och den högre utbildningens funktion som mötesplats för olika uppfattningar. Forskningen öppnar vägar för kulturerna att påverka varandra, men ska

³ The Bologna Declaration on the European Space for Higher Education: An Explanation. <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>

också stå emot fördomar och okunnighet. I detta perspektiv är universitetet infogat i en humanistisk tradition och har en kallelse som inte får besudlas genom yttre påtryckningar, de må vara politiska eller ekonomiska. Allt detta är viktigare än någonsin, inskräpper förklaringen, ty just i vår tidsålder finns det särskilt stora behov av kulturella centra liksom av den forskning och kunskapsförmedling som bedrivs av verkliga universitet.

Bologna-deklarationen och dess olika uppföljningskommunikéer ger en mer instrumentell bild av akademien som ett redskap i samhällets tjänst. Här betonas konkreta och näraliggande ekonomiska, politiska och sociala mål. Forskningen och den högre utbildningen är hävstänger som kan hjälpa oss att nå bättre levnadsvillkor. Inte minst gäller det att ge studenterna de kunskaper och färdigheter de behöver för att reda sig på en alltmer krävande arbetsmarknad där det gäller att bli anställningsbar. Harmonisering, transparens och rörlighet inom den högre utbildningen är nödvändiga förutsättningar för fortsatta europeiska framsteg på alla möjliga områden. Listan över de uppgifter som tillskrivs det europeiska området för högre utbildning blir stadigt längre.

Vilken av dessa båda röster talar då för den europeiska universitetsopinionen?

Säkert bådadera. I de budskap som universitetsledare förmedlar till adressater både inom och utanför högskolan blandas oupphörligen humboldtska grundsatser med mer nyttobetonade, instrumentella och samhällsorienterade perspektiv. Den akademiska friheten såsom den speglas i Magna Chartan har ännu stor betydelse i den akademiska världen. Allt fler lärosäten såväl inom som utom Europa ansluter sig till principerna. Referenser till deklarationen återkommer ständigt, i synnerhet när man upplever att forskningens frihet kringkärs. Den utvecklas också värtaligt i många texter om universitetens kollegiala traditioner och i försvaret av forskarnas frihet att välja egna tyngdpunkter och infallsvinklar. En särskild måltavla för sådana budskap är statsmakternas återkommande försök att genom allehanda påbud och specialdestinerade satsningar styra forskningen mot dagspolitiska prioriteter och rätta in den efter av tidsandan föreskrivna tankelinjer. Samma idéer mobiliseras regelmässigt mot styrformer med kvantitativt fastställda prestationsvolymer som ofta uppfattas som överdrivet schematiska och snedvridande. Sådana utslag av "ekonomism" ställs ofta i motsatsställning till den högre utbildningens traditionella mission eller kallelse.

Nu är förstas universitet och högskolor i sina dialoger med uppdragsgivare och andra utomstående intressen inte alls främmande för att argumentera i högst nyttoinriktade banor. De betonar då gärna de resultat som verksamheten avkastar och de bidrag lärosätena kan ge till olika strävanden i samhället. Lärosätena är i själva verket mycket drivna i att beskriva sin roll i olika värdeskapande processer, inte minst sådana som är avgörande för att möta framtida utmaningar. Den holländske utbildningsforskaren Peter Maassen har gjort iakttagelsen att rektorer och andra akademiska ledare i sina gemensamma uttalanden gärna dras mot det humboldtska perspektivet, medan de ofta spårar in på utilitaristiska, instrumentella och samhällstillvända teman i den mer individuella kommunikationen med finansiärer och uppdragsgivare. Att nyttoperspektivet odlas flitigt i akademiska sammanhang och ibland exploateras en bit över trovärdighetens gräns vet varje läsare av löftesrika anslagsansökningar.⁴

3.1.2 Den femte friheten i Europeiska unionen

Grundprinciperna för den inre marknaden som lanserades under 1980-talet har länge beskrivits som ”de fyra friheterna”, avseende den obehindrade cirkulationen av varor, tjänster, kapital och människor. Helt nyligen har denna klassiska kvartett utvidgats till en kvintett. Vid sitt möte den 13–14 mars 2008 betecknade Europeiska rådet *kunskapernas fria rörlighet* som den femte friheten. För att nå detta mål skisserade rådet ett program som förenade flera olika dimensioner av akademisk autonomi och rörelsefrihet, bl.a. (i) större gränsoverskridande rörlighet för forskare, studenter, vetenskapsmän och universitetslärare, (ii) öppnare och mer konkurrenskraftig arbetsmarknad för europeiska forskare med bättre karriärmöjligheter, öppenhet och familjevänliga förhållanden och (iii) öppen tillgång till kunskap och innovationer samt (iv) ömsesidigt erkännande av kvalifikationer.

I samklang med detta uttalande har det under senare år gjorts flera markeringar på europeisk nivå av den akademiska självständighetens betydelse. Inom *ministerrådet* pågår förberedelser för en resolution om vad moderniseringen av universiteten kan betyda för Europas konkurrenskraft i en global kunskaps ekonomi. I den preliminära lydelse av texten som antogs av konkurrenskraftsrådet den

⁴ För en belysning av universitetens långvariga dragning åt den sortens pläderingar, se Daniel Tarschys & Maud Eduards, *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*. Stockholm 1975.

23 november 2007 understryks att universiteten måste förse med tillräcklig självbestämmanderätt, bättre styre och adekvata former för redovisning och ansvarstagande. Detta är nödvändigt för att de ska kunna möta nya samhällsbehov liksom för att öka och diversifiera sina offentliga och privata finansieringskällor, så att finansieringsklyftan i förhållande till Europeiska unionens viktigaste konkurrenter minskas. Mot denna bakgrund uppmanar rådet medlemsstaterna att främja hög kvalitet inom den högre utbildningen och forskningen genom att bygga upp institutioner och nätverk som kan konkurrera internationellt och bidra till att de bästa förmågorna lockas till Europa samt ge dessa institutioner självbestämmande så att deras fulla potential kan utvecklas. I detta syfte bör man modernisera institutionerna för högre utbildning genom att ge dem självbestämmande och större ansvarsskyldighet, så att de kan förbättra sina ledningsmetoder, utveckla sin innovativa kapacitet och öka sin kapacitet att modernisera sina läroplaner för att effektivare möta arbetsmarknadens och studenternas behov samt öka tillträdet till högre utbildning. Detta ska i sin tur bidra till att man når bättre konkurrenskraft och uppfyller bredare samhälleliga mål.

Även *Europeiska kommissionen* har tagit tydlig ställning för en ökad högskoleautonomi. I sitt *meddelande om "universitetens moderniseringsagenda"* [KOM(2006) 208 slutlig] skriver den att universiteten kan bli innovativa och reagera på förändringar först när de blir verkligt självständiga och får ett riktigt redovisningsansvar. Därför rekommenderas en ramstyrning av sektorn mer baserad på gemensamma bestämmelser om policymål, finansieringsmekanismer och incitament för verksamheten.

Samma tema återkommer i kommissionens *grönbok om det europeiska forskningsområdet* [KOM(2007) 161 slutlig]. Här heter det att den koncentration och specialisering som är nödvändig för att möjliggöra framväxten av europeiska spetsforskningsenheter och ett rikt nät av universitet och offentliga forskningsorganisationer i hela EU förutsätter att forskningsinstitutionerna, främst universiteten, ges självständighet att positionera sig, samarbeta och konkurrera på europeisk och internationell nivå och bättre anpassa sin forskning till industrins och samhällets behov. Detta måste gå hand i hand med ökad administrativ professionalism och öppnare ansvarighetsnormer. De reformer som pågår i många länder måste därför slutföras och vidgas till hela Europa.

I en sammanfattande översikt av högskolepolitikens utveckling har *Eurydice*-enheten inom DG Utbildning nyligen beskrivit aktuella

reformsträvanden. I flertalet länder finns en tydlig tendens till avreglering och ökad självständighet för institutionerna inom högre utbildning, sägs det i rapporten. I Storbritannien har dessa institutioner traditionellt varit autonoma medan det i andra infördes en betydande grad av självständighet redan under 1980-talet (Nederländerna) eller 1990-talet (Island). I flertalet övriga länder har institutionerna för högre utbildning först nyligen börjat fungera mera självständigt och därvid etablerat sina egna former för att hantera finansiella resurser och formulera strategiska utvecklingsplaner. Denna process är med nödvändighet kopplad till mekanismer för ansvarstagande och redovisning, såsom årlig rapportering samt inre och yttre revision.⁵

3.1.3 Fria samtal och medborgarskap: Europarådet om högre utbildning och forskning

Att EU-texterna genomgående relaterar universitetens självständighet till behovet att stärka Europas innovationsförmåga, till konkurrensen med andra världsdelar och till stora politiska mål som social sammanhållning och hållbar utveckling har ett naturligt samband med den kompetensfördelning som råder inom unionen. Högre utbildning ankommer i huvudsak på medlemsstaterna och kan inte annat än marginellt regleras eller finansieras av unionen. Det ”europeiska området för högre utbildning” ligger i princip utanför rådets, kommissionens och parlamentets revir, även om alla dessa institutioner alltmer intresserar sig för hithörande frågor.

På samma sätt begränsas Europarådet i sina uttalanden om högre utbildning och forskning av att medlemsstaterna främst ser organisationen som ett organ för erfarenhetsutbyte. På några områden har man dock särskilda mandat, bl.a. i arbetet för rättsstaten, folkstyrelsen och respekten för mänskliga rättigheter. I den andan har Europarådets ämbetsmannakommitté för högre utbildning ägnat stor uppmärksamhet åt universitetens bidrag till de europeiska samhällenas gemensamma värdegrund. Man har betonat den högre utbildningens deliberativa dimensioner och dess betydelse för samhällsengagemang, vidsyn och medborgaranda. Autonomi-temat återkommer regelbundet i de uppsatser och inlägg som publicerats kring dessa frågor.⁶

⁵ *Higher Education Governance in Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*. Eurydice 2008, s. 18.

⁶ *Higher Education and Democratic Culture: Citizenship, Human Rights and Civic Responsibility* (2008); *Higher Education Governance between Democratic Culture, Academic Aspirations and*

Det gör det också i *Ministerkommitténs rekommendation till medlemsstaterna om det offentliga ansvaret för högre utbildning och forskning*. (CM/Rec.[2007]6), antagen den 16 maj 2007. Här skisseras vissa grundlinjer för styrningen av högre utbildning och forskning, viktiga för den nationella politiken men också för framväxten av de gemensamma europeiska områdena för högre utbildning (EHEA) och forskning (ERA). Som centrala mål anges att förbereda studenterna för (i) varaktig sysselsättning och (ii) ett aktivt demokratiskt medborgarskap liksom att bidra till deras (iii) personliga utveckling. Därutöver syftar politiken till (iv) att genom undervisning och forskning bevara och stärka en bred och avancerad kunskapsbas i samhället.

I sitt ansvarstagande för dessa uppgifter måste de offentliga organen ta hänsyn till behovet av både institutionell och individuell frihet i den högre utbildningen. Rörelsefriheten avser alltså inte enbart lärosätena utan även de anställda och studenterna: ”Offentliga myndigheter har en skyldighet att främja såväl autonomi för institutioner inom högre utbildning och forskning som akademisk frihet för enskilda medlemmar av det akademiska samfundet.”

Med ökande självständighet växer betydelsen av kvalitetssäkring. Att skapa procedurer för detta måste vara ett gemensamt ansvar för de offentliga myndigheterna och lärosätena, heter det. I valet av styrinstrument bör medlemsstaterna ”respektera principen om institutionell självständighet och erkänna att finansiering, motivation och stimulans är lika viktiga delar av det offentliga ansvaret för högre utbildning och forskning som reglering och kontroll”.

I likhet med Europaparlamentet anser sig *Europarådets parlamentariska församling* oförhindrad att ta upp alla frågor av intresse för den europeiska allmänheten. I sina uppmaningar till medlemsstaterna hänvisar den dock gärna till de förpliktelser som följer av anslutningen till organisationen. Så gjorde den också i rekommendationen om *Academic freedom and university autonomy*, antagen den 30 juni 2006.⁷ I denna anbefalldes Ministerkommittén att förstärka sitt arbete kring akademisk frihet och utpekade respekt för detta värde som en förutsättning för medlemskap i Europarådet.

Församlingen underströk att det behövs ett nytt kontrakt mellan universitetet och samhället och föreslog att oberoendet skulle för-

Market Forces (2006); *The Public Responsibility for Higher Education and Research* (2005); *The University as Res Publica: Higher Education Governance, Student Participation and the University as a Site of Citizenship* (2004).

⁷ Doc. 10943, rapportör Josef Jarab.

ankras i lag, allra helst i grundlag. Men det handlade inte om att skapa en frihet i isolering för forskningen. Universiteten bär ett socialt och kulturellt ansvar och måste vara beredda att redovisa sina resultat för allmänheten, hette det i rekommendationen. I detta ligger något mer än att svara mot samhällets och marknadens kortsiktiga efterfrågan på forskning och utbildning. Universiteten kan söka lösningar på aktuella problem men spelar också en roll i en mer långsiktig kunskapsbildning. Mot den bakgrunden måste de kunna operera fritt i förhållande till politiska, religiösa och ekonomiska maktcentra.

Universiteten bidrar till tillväxt och välbefinnande men har också andra väsentliga funktioner. De deltar i utvecklingen av den sociala ordningen och av grundläggande värden i samhället liksom i odlingen av nationell kultur och det demokratiska medborgarskapet. Det handlar vidare om att främja ett öppet sinnelag, förmåga till flexibilitet, förståelse av internationella förhållanden och färdigheter i kritiskt tänkande. För att den högre utbildningen och forskningen ska kunna fullgöra dessa uppgifter krävs en välavvägd balans i valet av styrmedel. Universiteten ska kunna leva upp till vissa samhälleliga och politiska mål och svara mot vissa krav från marknaden och näringslivet, men de måste också ha rätt att själva välja medel i sin strävan att nå sina syften på kortare och längre sikt.

I sitt svar på denna rekommendation betecknade *Ministerkommittén* den akademiska friheten och universitetens autonomi som hörnstenar i Europas akademiska arv. Med hänvisning till Vitryssland framhöll kommittén att tillståndet inom dessa båda områden var viktiga indikatorer på hur demokratiskt ett samhälle är. Den utfäste sig också att fortsätta att ägna särskild uppmärksamhet åt förverkligandet av de båda principerna.⁸

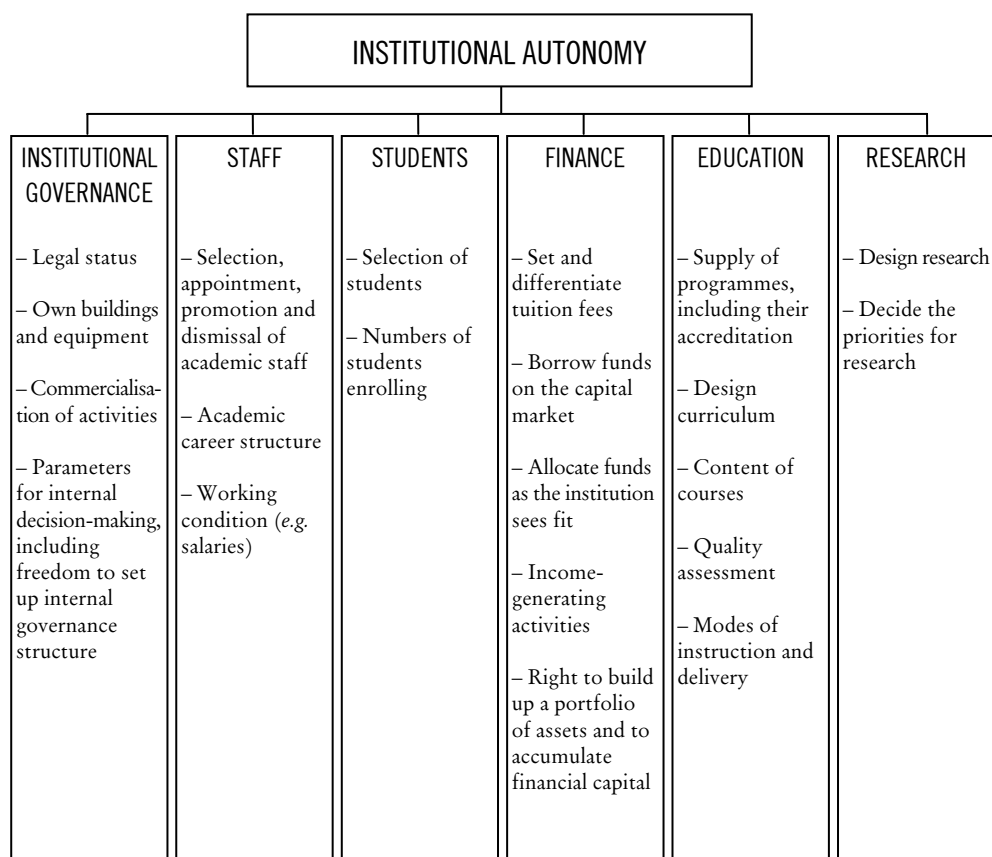
En annan instans inom Europarådet som haft anledning att ägna sig åt den högre utbildningens självständighet är *Venedig-kommisionen*, som är ett fristående rådgivande organ i konstitutionella och andra centrala rättsliga frågor. Kommissionen har deltagit i utarbetandet av en högskolelag för Bosnien-Herzegovina.⁹ Här läggs stor vikt vid den akademiska friheten, vilket bl.a. manifesteras i att lärosätena är självständiga juridiska personer, själva råder över sina fastigheter, åtnjuter immunitet från polisingripanden i sina lokaler och har en handlingsfrihet i sin undervisning och forskning som kan inskränkas enbart genom lag. I gengäld fastslås en redovisningsskyldighet gentemot staten, medborgarna, de anställda och studenterna.

⁸ CM/AS(2007)Rec 1762 final 1 October 2007.

⁹ Opinion no. 258/2003.

3.1.4 Försiktiga fingervisningar från OECD

I sin stora rapport om högskoleutbildning, *Tertiary Education for the Knowledge Society* (2008), presenterar OECD en utförlig översikt av aktuella tendenser i styrningen av högre utbildningsanstalter. I ett antal länder, däribland flertalet europeiska, beskrivs en dominerande trend inom den högre utbildningen vara en nedtoning av den statliga kontrollen och en motsvarande utvidgning av den institutionella autonomin. Danmark, Finland, Japan, Portugal och Österrike anförs som exempel på länder där rörelsen har gått från statlig myndighet till egen juridisk person.



Källa: OECD, *Tertiary Education for the Knowledge Society* (2008), 3 kap., s. 69.

OECD är försiktigt med rekommendationer om institutionella reformer inom den högre utbildningen men erbjuder några s.k. fingervisningar ("pointers for future policy development").¹⁰ En av dessa är att medlemsstaterna bör överväga hur de på bästa möjliga sätt ska kunna vidga utrymmet för lärosätenas självständighet för att främja effektivitet och större lyhörddhet gentemot studenter, regioner och andra intressenter. Beroende på nationella traditioner och rättsregler kan detta ske antingen genom att lärosätena får etablera sig som egna juridiska personer genom stiftelser eller korporationer utan vinstsyfte, eller också genom att man inom myndighetsramen skapar ett större utrymme för egna avgöranden i fråga om sådant som tjänsteupphandling, arbetsvillkor och redovisning:

Plans for empowering institutions may include legislation permitting institutions to be established as self-governing legal entities, in the form of foundations or not-for-profit corporations. Under this legal status, institutional leadership would have maximum freedom to achieve the institutions' mission, finances would be separately accounted for outside of the state system, human resource management would be fully exercised by the institution and, in return, institutional leaders would bear full responsibility for the results achieved. The objective is to enhance institutions' responsiveness to challenges and their ability to diversify, to take initiative and to innovate. Institutions which take this option would need to build capacity to operate under this new arrangement which requires a new set of leadership skills, a given scale of operation and the support of management, staff and students. The transition to the new legal status would also require support structures such as favourable tax treatment, philanthropy laws, advice to assist institutions and credible processes of evaluation.

3.1.5 Högre utbildning efter 2010: universitetens egen vision

De europeiska universitetens organisation *European University Association* (EUA) bildades 2001 genom en sammanslagning av den europeiska rektorskonferensen och *Association of European Universities*. Med 800 lärosäten som medlemmar bevakar organisationen löpande Bologna-processen och andra utvecklingstendenser i den europeiska högre utbildningen. Översikter publiceras i rapportserien *Trends*.

I flera mötesdeklarationer har EUA argumenterat för en bibehållen och vidgad självständighet för den högre utbildningen. Detta började

¹⁰ *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Preliminär rapport, april 2008, 3 kap., s. 137.

redan vid organisationens tillkomst i *budskapet från Salamanca 2001*, där den första grundprincipen löd ”autonomy with accountability”. *Graz-deklarationen 2003* tryckte åter på sambandet mellan självständighet och resultatansvar. Stabila regelverk och hållfast finansiering utpekades som centrala förutsättningar för starka och självständiga universitet.

I *Glasgow-deklarationen 2005* var ett centralt tema att lärosätena måste vara fria att skapa sin egen profil och inriktning. För en sådan ”mission diversity” var den organisatoriska självständigheten en viktig förutsättning. Den behövdes också för att främja en kvalitetskultur. Samtidigt betonades det att universiteten måste kunna redovisa sina prestationer. Vad som krävdes var därför en avvägning mellan autonomi och ansvarighet.

I sitt förord till *Lissabon-deklarationen 2007* påminde EUA:s ordförande Georg Winckler om att den femte Trend-rapporten påvisat ett klart samband mellan lärosätenas institutionella självständighet och deras interna kvalitetsarbete. I deklarationen uppmanades regeringarna att ge universiteten all den legala, finansiella och administrativa autonomi som de behövde. I avsnittet *The fundamental importance of university autonomy* hette det:

“For universities, the adaptability and flexibility required to respond to a changing society and to changing demands relies above all on increased autonomy and adequate funding, giving them the space in which to find their place. The common purpose of contributing to Europe’s development is not opposed to diversity; instead, it requires that each university should define and pursue its own mission, and thus collectively provide for the needs of individual countries and Europe as a whole. Autonomy implies control of major assets such as estates, and of staff; it also implies a readiness to be accountable both to the internal university community – both staff and students – and to society as whole.”

Mot denna bakgrund uppmanades staterna att främja lärosätenas institutionella självständighet i fyra olika avseenden:

- För det första handlade det om *akademisk autonomi* i vad avser läroplaner, program och forskning.
- För det andra om *finansiell autonomi* genom sammanhållna anslag utan bindningar till särskilda kostnadskategorier.
- För det tredje om *organisatorisk autonomi* i vad angick lärosätenas inre struktur.
- För det fjärde och slutligen behövdes en *personalpolitisk autonomi* genom eget ansvar för rekrytering, löner och befordran.

Självständigheten borde baseras på adekvat offentlig finansiering men också på inkomster och kapital från andra källor. Det rekommenderades att benchmarking-mål borde etableras både för finansieringsnivån och för graden av autonomi.

3.2 Självständighetsreformer i några enskilda länder

Innan vi ser närmare på de åtgärder som vidtagits i olika länder finns det skäl att understryka att regelverkens bokstäver och verksamheternas faktiska betingelser inte alltid stämmer överens. En del lagar tycks på pappret ge ett mycket långtgående självbestämmande åt universitet och högskolor, men den reella rörelsefriheten kan ändå vara starkt kringskuren. Regeringarnas benägenhet att ingripa i detaljfrågor framgår på sina håll mindre av rättsreglerna än av intrikata former för budgetstyrning.

Den följande översikten är begränsad till nio länder. Autonomi-strävanden som utredningen inte hunnit undersöka pågår emellertid även på många andra håll.¹¹

3.2.1 Danmark

I Danmark trädde en ny universitetslag i kraft den 1 juli 2003. Den hade föregåtts av en längre diskussion. Två universitet (Danmarks Tekniske Universitet [DTU] och Danmarks pedagogiska universitet) fick pröva på de nya formerna något år tidigare. Lagen var ett kraftigt brott mot det tidigare systemet, som kännetecknats av kollegialt självstyre. Förändring skedde nu till mera företagsinriktade styrformer.¹²

Universiteten övergick till att bli självägande institutioner: ”Universiteter er selvejende institutioner inden for den offentlige forvaltning under tilsyn af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling.” Associationsformen var inte ny utan har funnits för institutioner på utbildningsområdet och det sociala området. Men även Danmarks Radio och Danmarks Grundforskningsfond regleras i denna associationsform.

¹¹ Om aktuella autonomireformer i Belgien, Bulgarien, Grekland, Lettland, Polen, Rumänien, Slovenien, Tjeckien, Ungern, se *Higher Education Governance in Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*. Eurydice 2008.

¹² Framställningen baseras på följande källor: Forslag till lov om universiteter (Den fulde tekst) 2003-01-15. Lena Marcusson, *Universitetens rättsliga ställning* (rapport 2005-11-17 till SUHF). Fredrik Melander, *Landskap i förändring 2007* (rapport till SUHF).

De olika förvaltningssubjekten skiljs ut från statsförvaltningen genom lag, som reglerar vilken självständighet det aktuella förvaltningssubjektet ska ha. Detta leder till att det inte finns en enhetlig reglering av begreppet. Grundläggande kännetecken är att förvaltningssubjekten inte ingår i den statliga hierarkin och att de i normalfallet inte formellt är underställda berörd minister. Självägande institutioner har egen rättskapacitet och kan föra talan, även mot staten. De kan också gå i konkurs.

I motiven till universitetslagen sägs det att förslaget till etablering av institutionellt självägande institutioner med styrelse och med ledare som ansvarar inför styrelsen är en avgörande förutsättning för att öka universitetens frihetsgrader i förhållande till ministern och den övriga statsförvaltningen, vilket är något som universiteten länge har önskat.

Ekonomiskt finansieras universiteten genom anslag (*tilskud*) i den årliga finansloven. De kan dock ha eget kapital. Ett exempel är DTU som fått överta sina fastigheter till halva det uppskattade fastighetsvärdet. Fastigheterna belånas sedan i bank, vilket ger universitetet rörelsekapital.

Själva associationsformen förefaller ge betydande utrymme för autonomi för det enskilda lärosätets ledning. I realiteten finns dock betydande kontroll- och styrfunktioner kvar hos den ansvariga ministern. För det första ska universitetsstyrelsen enligt lagen ingå utvecklingskontrakt med ministern om universitetets samlade verksamhet. För det andra ska ministern godkänna universitetets *vedtaegt* (stadga).

I det danska systemet syns för närvarande den akademiska autonomi vara tillbakaträngd. I lagen (2 § andra stycket) står att universiteten har forskningsfrihet. Men innebörden enligt kommentaren till lagtexten är att universiteten har frihet att förvalta sitt akademiska arv och att en stark grundforskning är en förutsättning för att universiteten ska framstå som attraktiva samarbetspartners. Det tidigare kollegiala styret har ersatts med ett akademiskt råd, som har rådgivande funktioner. Det kan vara ett gemensamt råd för hela universitetet (DTU) eller ett råd per fakultet (Köpenhamns universitet).

Parallellt med implementeringen av lagen har en fusioneringsprocess pågått, som innebär att forskningsinstitut har inkluderats i universiteten och samgåenden av universitet skett.

Den danska universitetslagen trädde i kraft 2006, och någon utvärdering har ännu inte skett. En sådan är dock aviserad till 2009,

med tonvikt på frågor kring forskningens frihet och medarbetarinflytande.

Debatten om reformen fortsätter, och kritiker menar att den nya lagen i och för sig ger möjligheter men att universiteten har bundits upp alltför hårt på annat sätt, inte minst genom detaljreglering i utvecklingskontrakten. Man påtalar också bristen på fria medel inom universiteten.

Vetenskapsministern Helge Sanders har tillsatt en framtidspanel som under 2008 ska presentera visioner om universitetens utveckling. I en rapport från februari 2008 konstaterade panelen följande:

Derfor skal Videnskabsministeriet udvikle nye styringsformer, som i langt højere grad fokuserer på partnerskaber og en dialogbaseret tilgang. Videnskabsministeriets skal træde et skridt tilbage og igangsætte og koordinere benchmarkingøvelser, evalueringer og udveksling af bedste praksis samt opstilling af fælles mål.¹³

Diskussionen om detta pågår fortfarande.

3.2.2 Finland

I Finland är universitetens självständighet konstitutionellt förankrad. 16 § i den finska grundlagen stadgar att "vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad", och 123 § föreskriver att "universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag".

En debatt om forskningens och den högre utbildningens verksamhetsförutsättningar sköt fart under 1990-talet när det bedömdes nödvändigt att stärka Finlands internationella konkurrenskraft och innovationsförmåga. Det fanns en förnimmelse av att landet höll på att hamna på efterkälken. Stämningssläget beskrevs av en intervju-person på följande sätt: "Moderna universitet kan inte vara statliga ämbetsverk. Det går inte att sitta i en 20 år gammal Volkswagen när omvärlden kör i en splitterny Porsche."

År 2005 fick förvaltningsrådet Niilo Jääskinen och professor Jorma Rantanen i uppdrag att utreda och föreslå en revidering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning. Regeringen tog i princip ställning till utredningens förslag i december 2007. Ett utkast till ny lag har remissbehandlats och en proposition ska föreläggas riksdagen i februari 2009. Förberedelsearbetet fortsätter med

¹³ 12 udfordringer for videnpolitikken. Rapport från framtidspanelet, 2008.

sikte på att en ny universitetslag ska gälla med början från den 1 augusti 2009 och fullt ut från den 1 januari 2010.¹⁴

Bakom reformen ligger ambitionen att skapa lika goda grundvillkor för de finska universiteten som för de bästa internationella universiteten. Universiteten ska därför ges ekonomiska och administrativa förutsättningar för att förbättra kvaliteten och resultaten av forskning och utbildning. De ska även ges bättre möjligheter att satsa på internationellt samarbete. Finansieringsbasen ska också bli mångsidigare. Universiteten ska kunna konkurrera om internationell forskningsfinansiering och samarbeta med utländska universitet och forskningsinstitut på ett smidigare sätt och stärka sin roll i innovationssystemet.

I den finska debatten har det funnits två delvis skilda frågor. Den första har gällt skapandet av en ny spetsinstitution som först kallades Innovationsuniversitetet men numera har fått namnet Aalto-universitetet. Detta universitet är konstruerat som en privaträttslig stiftelse. Ett betydande kapital (700 miljoner euro, varav 200 miljoner euro från näringslivet och 500 miljoner euro från staten) har ställts i utsikt.

Den andra och principiellt viktigare frågan har gällt utformningen av den nya universitetslagen som grund för en allmän organisationsreform. I likhet med Sverige är de finländska universiteten i dag statliga myndigheter. De avses nu bli självständiga offentlig-rättsliga inrättningar och därmed egna juridiska personer. Genom byte av associationsform kommer de finska universiteten att hamna utanför det statliga "räkenskapsverket".

Genom förändringen av verksamhetsform bedöms universiteten få bättre förutsättningar att utnyttja sina kapitalinkomster och att skaffa merfinansiering genom donationer och sin affärsverksamhet. Detta förutses underlätta såväl allokeringen av forsknings- och undervisningsresurserna som universitetens profilering.

Personalen kommer inte längre vara anställd av staten utan i stället direkt av respektive lärosäte. Universiteten bedöms därmed kunna bedriva en självständig personalpolitik, förbättra sin attraktionskraft som arbetsgivare och genom detta söka sig konkurrensfördelar i rekryteringen av de bästa förmågorna.

Lagförslaget föreskriver att universiteten ska ha fyra olika förvaltningsorgan: (i) styrelse, (ii) rektor, (iii) universitetskollegium och

¹⁴ Det finländska reformarbetet speglas i *Riktlinjer för reformering av universitetsväsendet* PM 2007-08-20 (arbetsgrupp för en ny universitetslag), *Reformering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning och inrättande av innovationsuniversitetet*, PM till regeringens aftonskola, Undervisningsministeriet 2007-11-21, samt andra dokument från Undervisningsministeriets webbplats, www.minedu.fi

(iv) fullmäktige. Styrelsen ska ha lika många ledamöter inifrån som utifrån. Den anställer och avskedar rektor. Styrelsen har fullt ekonomiskt ansvar. Den beviljas ansvarsfrihet av fullmäktige, som i sin tur utses av universitetskollegiet.

Relationen till ministeriet regleras genom avtal, som sannolikt blir fyraåriga. Som offentligrättslig inrättning kan universitetet i teorin gå i konkurs. För att stärka betalningsförmågan kommer därför universiteten enligt förslaget att tilldelas ett belopp om motsvarande ca 1,5 miljarder kronor, vilket motsvarar två månaders kostnader i inledningsskedet.

Det bedöms som viktigt att alla universitet får en egen kapitalbas för att stärka deras soliditet. En diskussion pågår i Finland om Senatsfastigheter (motsvarande det svenska Akademiska Hus AB). Tanken är att Senatsfastigheter ska överföras till universiteten, men i nuläget är det oklart hur. En arbetsgrupp har tagit fram ett förslag som innebär att tre bolag bildas som ägs av staten och universiteten. Ett bolag avser Aalto-universitetet, ett bolag andra universitet och högskolor i huvudstadsregionen och ett bolag övriga universitet och högskolor.

Värt att notera är att den finska lagen betraktar ett universitet som ett slags korporation. Lärare, forskare, övrig personal och studerande ingår i universitetssamfundet. En konsekvens av detta synsätt är att alla studenter tillhör studentkåren.

3.2.3 Frankrike

En lag om universitetens friheter och ansvar (*la loi relative aux libertés et responsabilités des universités*), som har trätt i kraft under 2008, ger lärosätena möjligheter att inom vissa ramar vidga sin handlingsfrihet. I maj 2008 uppges alla universitet ha ändrat sina egna stadgor, ett femtiotal ha valt sina nya styrelser och ett trettiotal vara i färd med att bilda egna stiftelser i partnerskap med privata företag. Lärosätena väljer själva om de vill skaffa sig ökad självständighet (*compétences élargies*) men gör de detta före den 1 januari 2009 utgår en premie om 250 000 euro. De som så önskar får överta sina fastigheter. Samtidigt har regeringen lanserat ett program för att rusta upp den akademiska infrastrukturen. Denna *Opération Campus* finansieras genom en försäljning av 3 procent av statens aktier i elektricitetsföretaget EDF. Av de 46 lärosäten som har ansökt om medel ur denna fond kommer tio att väljas ut.

Medelstillelningen till universiteten kommer enligt lagen att regleras genom fleråriga kontrakt, med rektor som kontrahent inom varje lärosäte. Den inre resursfördelningen fastställs däremot av styrelsen, som består av 20–30 medlemmar och har följande sammansättning: 8–14 lärare eller forskare, varav minst hälften professorer eller motsvarande, 7–8 externa företrädare, 3–4 studentrepresentanter och 2–3 företrädare för den tekniska personalen. Av de externa ledamöterna utses två eller tre av lokala eller regionala organ och de övriga av rektor, vars nominering dock ska bekräftas av övriga styrelsemedlemmar. Minst en extern ledamot ska vara företagsledare och en annan företrädare fack, näringsliv eller sociala myndigheter. Styrelsen har vidsträckt kompetens över interna regler, förmögenhetsförvaltning, årsbudget, externa avtal och allmänna riktlinjer för universitetet.

En väsentlig förändring i den nya lagen gäller formerna för anställning. I stället för fasta nämnder (*commissions de spécialistes*) avser man att införa speciella kommittéer för varje enskild vakans (*comités de sélection*).

TVå syften som understrukits vid lanseringen av den franska reformen har varit behoven av förstärkt internationell samverkan och bättre koppling till näringslivet. Utbildningsministern Valérie Pécresse förväntar sig att alla universitet före 2012 ska ha anslutit sig till den nya modellen, men avgörandena ligger hos lärosätena själva. Processen kompliceras av parallella ambitioner att utveckla systemen för studiefinansiering och forskningsfinansiering. Fransk högskola är ännu ospärrad, men bortåt hälften av alla studenter misslyckas med sitt första studieår.¹⁵

Parallellt med universitetsreformen pågår i Frankrike en process som avser att förändra villkoren för det stora forskningsorganet *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS), med omkring 30 000 anställda. Regeringens förslag har tolkats som ett försök att centralisera beslutsfattandet inom forskningen och är utsatt för en stark kritik.

¹⁵ En utförlig redogörelse för de första erfarenheterna av den nya lagen återfinns i Benoist Apparus rapport till nationalförsamlingens utskott för kultur, familj och sociala frågor (N°774, 2 april 2008).

3.2.4 Japan

I Japan fattades 2004 ett beslut om att universiteten skulle skiljas ut från staten och i stället ombildas till nationella universitetskorporationer. Enligt beslutet skulle rektorerna ges en starkare ställning, styrelserna förses med externa företrädare och de anställda upphöra att vara statliga tjänstemän. Mark och byggnader överfördes till de enskilda lärosätena. Universitet inrättade av särskilda regioner (prefekturer) fick motsvarande självständighet. 2007 uppges 33 nya universitetskorporationer ha konstituerats.¹⁶

3.2.5 Norge

I Norge har tre större utredningar genomförts under 2000-talet som berört universitetens autonomi. Det är Mjøs-utvalget (2000), Ryssdal-utvalget (2003) och senast Stjernø-utvalget (2008). Därtill har det genomförts en särskild utredning om akademisk frihet (2006).¹⁷

Universiteten i Norge har haft ställning som förvaltningsorgan med särskilda fullmakter. I synnerhet Ryssdal-utvalget (2003) behandlade frågan om universitetens autonomi utförligt och prövade olika associationsformer. Efter en genomgång av möjliga associationsformer som aktieselskab, stiftelser m.m. föreslog flertalet i utredningen att universiteten skulle bli självägande institutioner, som mycket påminner om den danska konstruktionen. Utredningen var inte enig i sitt slutliga förslag. Förslaget kom emellertid att väcka mycket starkt motstånd främst från universitetsvärlden.

Icke förty har utvecklingen gått mot en högre grad av institutionell autonomi även i Norge. Universiteten ansvarar nu för sin inre organisation. Resursallokeringen baseras i högre grad än tidigare på resultat i utbildning och forskning.

Den norska debatten har uppehållit sig mycket vid styrelseformerna, dvs. universitetsstyrelsens sammansättning (externa ledamöter), rektors ställning, om rektor ska väljas eller utses, om det ska finnas en universitetsdirektör m.m. Även frågan om politiskt tillsatta styrelseledamöter har diskuterats. Som argument för en sådan representation har anförts att högskolorna behöver en regionalpolitisk förankring.

¹⁶ OECD (2008), 3 kap., s. 80.

¹⁷ NOU 2000:14 *Frihet med ansvar* (Mjøs-utvalget), NOU 2003:25 *Ny lov om universiteter og høyskoler* (Ryssdal-utvalget), NOU 2008:3 *Sett under et* (Stjernø-utvalget), NOU 2006:19 *Akademisk frihet. Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov*.

Stjernø-utvalget (2008) menar att det nuvarande finansierings-systemet skapar för litet politiskt handlingsutrymme i frågor som rör arbetsfördelningen inom högskolesektorn. Utredningen vill se en mer sammanhållen medelstildelning genom strategiska utbildningsanslag. Den föreslår också att anslagen blir långsiktigare. Vidare föreslås att avtal (kontrakt) sluts mellan respektive universitet och kunskapsministeriet.

Frågor om eget kapital och ägande syns inte i den norska debatten. Staten ses som garant för universitetens autonomi. Stjernø-utvalget (2008) föreslår en fusionsprocess i Norge, som påminner starkt om den danska. Detta förslag förefaller inte ha särskilt starkt politiskt stöd och drivs för närvarande inte aktivt.

Universitetsledningarna i Norge förefaller i stort sett nöjda med de möjligheter reformen gett. Nästan hälften av de anställda anser däremot att reformen gett mindre handlingsutrymme under universitetsledningsnivån.

3.2.6 Portugal

I Portugal antogs 2007 en lag som gjorde det möjligt för statliga universitet att bli fristående stiftelser. I en underlagspromemoria för denna reform analyserades för- och nackdelar med en sådan status. Till poängerna hörde det ökade svängrummet och de längre tidshorisonerna för institutionernas ledare, lokaliseringen av ansvar till beslutsfattare med reell handlingsfrihet och de större möjligheterna att generera tillskott till verksamheten. På minussidan noterades en lång rad anpassningsproblem, risken för ökade klyftor mellan olika lärosäten och för ett minskat engagemang från statens sida. Mot denna bakgrund betonade promemorian att övergången till stiftelseform måste vara frivillig och åtföljas av reformer i skattelagstiftningen som medgav vidgad avdragsrätt för bidrag till forskningen. Vidare förutsattes trovärdiga former av utvärdering både inom lärosätena och utifrån.¹⁸

¹⁸ A. Hasan (2007), *Independent Legal Status and Universities as Foundations*. A paper prepared for the Ministry of Science, Technology and Research of Portugal.

3.2.7 Storbritannien

Storbritanniens universitet och högskolor (colleges) är självständiga enheter utanför det statliga systemet. En del av dem är s.k. charities, en särskild brittisk organisationsform som står under tillsyn av The Charity Commission. Det strategiskt viktiga finansierings- och kontrollorganet är dock The Higher Education Funding Council for England (HEFCE) och motsvarande inrättningar för Nordirland, Skottland och Wales.

HEFCE får från utbildningsministern ett årligt "letter of guidance" och ett klumpanslag som fördelas på 88 universitet, 44 specialinstitutioner och colleges samt 143 colleges för vidareutbildning. För varje lärosäte utformas ett "financial memorandum". Lejonparten av medlen distribueras till utbildning efter standardiserade taxor för olika slags studieområden och till forskning på basis av kvalitets-kriterier. Offentlighet gäller endast delar av det finansiella memorandumet, eftersom andra delar kan rymma framtidsplaner som lärosätena inte vill röja.

Forskningskvaliteten bedöms genom periodiska Research Quality Exercises där lärosätena betygssätts enligt en sjugradig skala. Enbart de högst kvalificerade ges stöd, vilket leder till att fem universitet mottar halva anslagssumman för forskningen. Om universitetsstatus beslutar drottningens Privy Council på basis av utlåtanden från ett oberoende utvärderingsorgan, The Quality Assurance Agency for Higher Education (QAA).

HEFCE har särskilt avsatta resurser för att främja olika sociala mål, såsom integration, stöd åt personer med funktionshinder och rekrytering av studenter i särskilt utsatta områden. Det pågår också ansträngningar att öka den högre utbildningens tillgänglighet så att alltfler studenter ska kunna bo kvar hemma. Samarbete mellan olika universitet, högskolor och skolor för kvalificerad yrkesutbildning främjas genom inrättande av Higher Education Centres i olika delar av landet. På detta område medverkar regionala och lokala myndigheter.

Den brittiska modellen uppmuntrar till en bred samverkan med olika berörda intressenter. HEFCE:s bidrag täcker endast 38 procent av lärosätenas utgifter, medan andra offentliga källor står för 22 procent och avgifter från utländska studenter 8 procent. Andra intäkter genereras bl.a. genom bostäder, restauranger och stiftelse-förvaltade donationer.

Konflikter biläggs väsentligen internt inom varje lärosäte, där det ska finnas mekanismer för överklaganden. Det finns emellertid också en central instans i form av The Office of the Independent Adjudicator.

3.2.8 Tyskland, särskilt Nordrhein-Westfalen

Ett led i den pågående federalism-reformen i Tyskland är att ytterligare betona delstaternas ansvar för den högre utbildningen. Den tidigare federala högskoleramlagen har nyligen upphävts, och hädanefter är det de olika ländernas högskolelagar som lägger fast villkoren för den högre undervisningen. Vissa gemensamma regler finns dock kvar, baserade delvis på federala anslag och delvis på överenskommelser mellan delstaternas forsknings- och utbildningsministrar.

Universitet och högskolor har länge haft en offentlig karaktär men inte varit myndigheter. Mellan statlig och privat sektor har man i Tyskland en väl differentierad gråzon som går under beteckningen *mittelbare Staatsverwaltung*. Här återfinns den kommunala självförvaltningen men också sjukkassor och obligatoriska sammanlutningar för olika yrkesgrupper. Därutöver finns bl.a. offentlig-rättsliga anstalter, offentlig-rättsliga stiftelser och offentlig-rättsliga korporationer. Universitet och högskolor definierades i den nyligen upphävda ramlagen som *Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen*. I korporationsbegreppet ligger att de verksamma inom högskolorna inte enbart ses som arbetstagare eller studenter, utan också som medlemmar.

Flera olika steg mot ökad autonomi har under senare år tagits inom delstaterna. En linje är avreglering: i Baden-Württemberg har högskolelagen kortats ner från 457 till 75 paragrafer. En annan är organisatorisk frigörelse: i Niedersachsen har fem högskolor ombildats från offentlig-rättsliga korporationer till stiftelser. I Baden-Württemberg och Bayern har möjligheter till enskilda organisatoriska experiment skrivits in i högskolelagen. I Nordrhein-Westfalen har man programmatiskt strukit det sista ledet i den nu upphävda federala ramlagens definition av lärosätenas status. Dessa är framöver alltså "offentlig-rättsliga korporationer", men däremot inte "statliga inrättningar".

Den befolkningsmässigt största delstaten Nordrhein-Westfalen förefaller ha tagit täten i rörelsen mot vidgad självständighet för universitet och högskolor. Där gäller sedan den 1 januari 2007 en *Hochschulfreiheitsgesetz* som innebär att universitet och högskolor

formellt sett är självständiga organisationer. Delstaten behåller sin *Rechtsaufsicht* men utövar inte längre någon *Fachaufsicht*: universitet och högskolor väljer själva hur kvalitetskontroll och utvärdering ska organiseras. Lärosätena kan själva eller tillsammans med andra starta företag eller stiftelser, äga egendom, ta upp lån, anställa personal och välja sina egna profiler. Om de så önskar kan de också välja nya organisationsformer. Åtminstone ett lärosäte uppgavs vara intresserat av omvandling till stiftelse.

Huvuddelen av finansieringen kommer som tidigare från delstaten. Lärosätena får dock om de så önskar ta in studentavgifter på upp till 500 euro per termin. Relationerna mellan delstaten och lärosätena betecknas som ett partnerskap och regleras i två slags fyraåriga avtal, dels en gemensam *Zukunftspakt*, dels individuella *Ziel- und Leistungsvereinbarungen* mellan delstaten och de enskilda lärosätena. Framtidspakten sluts på basis av förhandlingar mellan delstaten och de båda rektorskonferenserna för universitet respektive fackhögskolor. Den är kortfattad och rymmer enbart några få punkter från respektive sida, bl.a. löften från staten om stabil finansiering och förpliktelser från lärosätena att konstruera sin interna kontroll så att jämförelser underlättas. Mål- och prestationsavtalen är utförligare och rymmer utvecklingsplaner liksom åtaganden om avsedd examination.

Ett viktigt mål i självständighetsreformen var att skapa förutsättningar för ett starkare ledarskap genom aktiva rektorat (rektor plus valfritt antal prorektorer, kansler och liknande). För styrelserna är föreskrivet att en majoritet av medlemmarna ska komma utifrån. De externa ledamöterna utses tills vidare av delstatsregeringen men framöver kan förnyelsen komma att ske genom kooptation. Studenter och anställda har såsom delkorporationer inom lärosätena garanterad rätt till medinflytande. Den valda senaten fastställer olika slags interna regler. När en ny rektor ska utses deltar den också i sökprocessen och bekräftar det beslut som fattas av styrelsen.

Genom reformen 2007 bytte ett stort antal universitets- och högskoleanställda arbetsgivare. I praktiken var detta emellertid ingen dramatisk förändring eftersom löne- och pensionsvillkor förblev intakta och en flerårig garanti utställdes för att ingen skulle friställas på grund av det förändrade huvudmannskapet. Såväl efter som före reformen är lönesättningen för de universitets- och högskoleanställda avsevärt stelare än den svenska och i stora drag bunden av centrala tyska avtal. Även i ett annat avseende framstår självständigheten för lärosätena som begränsad: för lokalförsörjningen är de i stor utsträckning hänvisade till ett delstatsägt företag som liknar Akademiska

Hus AB (*Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW*). Däremot sköter de själva sin egen fastighetsförvaltning.

3.2.9 Österrike

Österrike har 21 offentliga och sex privata universitet. 2002 antogs en ny *Universitätsgesetz* som syftade till att ge lärosätena ökad självständighet. Genom denna reform infördes breda budgetanslag och styrning genom avtal. Lärosätena omvandlades från myndigheter till offentlighetsrättsliga inrättningar med egen juridisk rättskapacitet. Det innebär att de kan agera civilrättsligt, starta företag och motta anslag utöver dem som kommer från förbundsregeringen. Men de kan också själva agera som företag och rekryterar självständigt sin personal, som består av två kategorier: professorer och övriga. De statliga anslagen bygger till större delen på prestationskontrakt.

Styrelsen, som heter *Universitätsrat* och har mellan fem och nio medlemmar, antar riktlinjer och interna regler. Därutöver finns en *senat* med mellan 12 och 24 ledamöter, varav en majoritet ska vara professorer och en fjärdedel studenter. Rektor väljs av styrelsen efter förslag av senaten. Rektor och upp till fyra vicerektorer utgör *rektoratet* med olika exekutiva funktioner.

3.3 Svenska förslag om ökad självständighet för universitet och högskolor

3.3.1 Decentralisering eller centralisering?

Har högskoleväsendets självständighet i Sverige ökat eller minskat under senare decennier? Eftersom motstridiga tendenser kan iakttas är det inte helt lätt att besvara den frågan.

Å *ena sidan* har praktiskt taget alla reformer av den högre utbildningen under senare årtionden beskrivits som ansträngningar att öka lärosätenas autonomi. De har också rymt inslag som i större eller mindre utsträckning stödjer sådana anspråk:

- 1977 års högskolereform var en kraftfull uniformering av högskolesystemet, men också en övergång från central detaljstyrning till ramstyrning i så måtto att en stor mängd beslut kring resursfördelning och anställningar överfördes till de enskilda lärosätena.

- Högskolereformen 1993 gjorde universitet och högskolor mer autonoma och fria från statligt inflytande, och en del av reformen utgjordes av ett nytt mål- och resultatrelaterat system för resurstilldelning. Universiteten fick konkurrera om studenter och resurser. Stora delar av reformen fokuserade på en decentralisering av beslut, ansvar och befogenheter till varje enskilt lärosäte.
- 1994 ombildades med tillskott av medel från löntagarfonderna två statliga högskolor till stiftelser: Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping.
- I 1997 års proposition underströks värdet av högskolornas självständighet och det hävdades också att denna skulle öka genom regeringens förslag. Lärosätena gavs bl.a. rätt att själva bestämma vilka fakultetsnämnder de önskade ha. ”Det är viktigt att varje högskola finner sin egen inre organisatoriska form anpassad efter sin egenart”, framhölls det i propositionen.
- 2001 års proposition, med rubriken ”Den öppna högskolan”, betonade en rad olika områden där lärosätena själva borde söka utveckla sina profiler och kontaktytor i syfte att nå en breddad rekrytering, en vidgad samverkan med det omgivande samhället och en anpassning av undervisningsutbudet till studenternas föränderliga efterfrågan.

Å *andra sidan* har många strömningar snarare inskränkt rörelsefriheten på olika nivåer inom högskolesystemet. Hit hör det växande beroendet av projektbundna anslag. De antaganden om en stadig produktivitetökning som legat till grund för pris- och löneomräkningen har skärpt det finansiella trycket. Den reformvåg som gått under namnet ”new public management” har utmanat en hel del av de traditioner inom akademien som snarare burit drag av ”organiserad anarki”. En starkare inriktning på aktivt ledarskap och dynamisk organisationskultur har vässat anspråken på prestationsredovisning och därmed också kraven på anpassning till centralt bestämda framgångskriterier. I samma riktning verkar de allt tätare utvärderingarna och rankningarna baserade på olika slags resultatindikatorer, såsom internationell publicering. Det har också skett en successiv tillväxt av de normer som reglerar högskolesektorn. En ofta nämnd måttsticka är högskoleförordningen, som ursprungligen var rätt tunn men sedan gradvis har svällt i omfång.

Decentralisering och centralisering pågår uppenbarligen parallellt, men de båda processerna är inte helt jämförbara och likformiga.¹⁹ I det ena fallet går det relativt lätt att urskilja ett antal konkreta beslut som syftat till att överföra beslutsansvar neråt i systemet. De motverkande tendenserna är mer svårgripbara och framstår till stora delar som kumulativa bieffekter av åtgärder som primärt haft andra syften. De signaler och påbud som minskar det lokala självbestämmandet tolkas nerifrån ofta som utslag av politisk klåfingrighet, men ser man närmare på dessa åtgärder förefaller en hel del av dem ha varit i lokal säck innan de kom i central påse. I bakgrunden skymtar inte så sällan önskemål om vägledning från villrådiga praktiker eller propåer från partsintressen som söker stöd för sin sak hos högre instanser.

Många impulser till akademisk centralisering kan också härledas till helt andra politikområden än själva forsknings- och utbildningssektorn. Till en del handlar det om s.k. tvärkrav som ställs på alla offentliga myndigheter eller rentav alla arbetsgivare. Statskontoret fann vid en analys häromåret tio sådana generella krav, men antalet har sannolikt ökat därefter.²⁰ En annan grund för tillväxten av centrala påbud riktade mot universitet och högskolor är den viktiga plats som högre utbildning och forskning allmänt sett intar i samhällsutvecklingen, och därmed också i mångahanda politiska strävanden. Så snart en sektoriell strategi ska formuleras på vilket område det vara månne uppstår det snart en efterfrågan på ytterligare insatser från just universitet, högskolor och forskningsråd.

Till bilden hör att normativa påbud i lagar, förordningar och regleringsbrev är relativt lättavsända och därmed frestande att tillgripa när konkreta åtgärder efterfrågas. Kraven på budgetprövning är mestadels svaga eller möjliga att kringgå. Kommuner och landsting som på ett liknande sätt är föremål för ständigt nya uppdrag har efter hand reagerat allt skarpare mot strömmen av statliga beställningar utan finansiering. Som en följd härav har relationerna mellan staten och den kommunala nivån alltmer kommit att inramas av överenskommelser och avtal. Många reaktioner från högskolesektorn visar att det här finns en likartad problematik. Lärosätena har inte haft samma politiska tyngd och motståndskraft som kommuner och landsting, men har ändå i växande grad börjat röja sin oro över de tilltagande kraven. Ett viktigt uttryck för detta är just det allt livligare

¹⁹ Se härom Agneta Bladh, "Institutional Autonomy with Increasing Dependency on Outside Actors", *Higher Education Policy*, 2007, no. 20, s. 243–259.

²⁰ *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*. Statskontoret 2006:13.

intresset inom högskolevärlden för friare organisationsformer och ett större oberoende i förhållande till staten.

3.3.2 Många utredningar, samma grundtanke

Det är mot denna bakgrund – liksom säkert under intryck av internationella impulser – som alltfler utredare sedan mitten av 1990-talet har betonat att myndighetsformen egentligen är föga lämpad för den sorts verksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor. I stället har man efterlyst strukturella förändringar för att öka den akademiska självständigheten.

- I sitt betänkande (SOU 1996:21) *Reform och förändring – organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform* anförde 1993 års resursutredning (RUT-93) att det fanns starka skäl för en egen offentlighetsform för universiteten och högskolorna. Utredningen förordade en systematisk genomgång och prövning av vilka delar i den generella regleringen med avseende på statliga myndigheter som borde gälla för lärosätena.
- *Förvaltningspolitiska kommissionen* återkom med samma förslag i sitt betänkande SOU 1997:57. Redan högskolans omfång motiverade att den särskilt uppmärksammades i förvaltningspolitiken, ansåg kommissionen. En särskild organisationsform för forskning och högre utbildning borde övervägas. Kommissionen förordade en utvärdering av erfarenheterna från Chalmers och Jönköping liksom en prövning av hur behoven av autonomi och rörelsefrihet bäst skulle kunna tillgodoses. Därvid fanns det skäl att särskilt beakta högskolans behov av integritet i förhållande till externa finansiärer.
- Utan att konkret ta upp frågan om lärosätenas organisationsformer underströk *Forskningsutredningen* i sitt betänkande SOU 1998:128 vikten av att alla beslut i forskningsfrågor utöver avvägningarna mellan olika vetenskapsområden skulle överlåtas till den lokala universitets- och högskolenivån. Både principiella och praktiska skäl talade enligt utredningen för att politiska beslutsfattare i riksdag och regering skulle avstå från att göra sådana bedömningar.

- *Demokratiutredningen* (SOU 2000:1) kritiserade myndighetsbegreppet som diffust och framhöll att en betydande del av den statliga verksamheten efter närmare prövning borde kunna drivas i andra former. Utredningen citerade Statskontoret som konstaterat att ”ingen vet egentligen vad en myndighet är för något” och framhöll att en del av formlösheten består i att myndigheterna inte är självständiga juridiska personer utan en del av staten.
- I en förstudie inför den planerade översynen av verksförordningen (1995:1322) pekade *Statskontoret* (2000:47) på att lärosätena inte hade mycket gemensamt med andra statliga verk: ”Ingen tänker på högskolorna som myndigheter. De verkar också under speciella förhållanden som förutsätter nära samarbete med forskningsinstitutioner i andra länder och med svenskt och utländskt näringsliv.” Enligt rapporten fanns det skäl att överväga om högskolesektorn inte borde undantas från de allmänna reglerna om myndigheternas ledning.
- I *Utredningen om högskolans ledning* (SOU 2000:101) underströk professor Janne Carlsson att lärosätena borde ges möjligheter att bygga upp myndighetskapital och bilda bolag. Långsiktiga planer, innovations- och entreprenörverksamhet och samverkan med externa partners borde främjas. På längre sikt borde det därför skapas en egen myndighetsform för högskolan anpassad till de krav som forskningen och utbildningen ställer och i ännu högre grad kommer att ställa i framtiden. Janne Carlsson föreslog regeringen att tillsätta en särskild utredning med detta syfte.
- I ett program antaget i mars 2002 av förbunds församlingen i *Sveriges universitets- och högskoleförbund* (SUHF) underströks det att universitet och högskolor, till skillnad från flertalet andra offentliga verksamheter, borde åtnjuta självstyre. Förbundet beslutade att snarast ”pröva möjligheten av att skapa en lämpligare statlig associationsform för universitet och högskolor än den nuvarande, eftersom den främst är anpassad för renodlade myndigheter”. Som ett första led utgavs samma år den s.k. autonomi-rapporten, med titeln *Hur fria skall universitet och högskolor vara?* Denna följdes 2005 av rapporten *Universitetens rättsliga ställning* där professor Lena Marcusson analyserade de svenska högskolornas status och gav en översikt av aktuella reformsträvanden i Danmark, Finland och Norge. Lena Marcusson skisserade tre alternativ till dagens modell med universiteten som (1) myndigheter under

riksdagen, (2) privaträttsliga subjekt och (3) självägande institutioner inom den offentliga förvaltningen.

I ett manifest som SUHF antog inför valet 2006 uttalade sig förbundet för ”större självständighet åt universitet och högskolor, möjligen genom en särskild myndighetsform, med färre regleringar, som exempelvis förenklar det regelverk som styr rekryteringen av lärare och forskare, och ger större frihet för våra lärosäten att organisera sitt arbete”.

- *Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)* har under flera år drivit ett brett upplagt projekt kallat Framtidens universitet baserat på olika seminarier och expertpaneler. I delrapporten *Organisationsformer och specialisering* betonades vikten av större mångfald och variationer inom högskolesystemet: ”Dagens incitament styr lärosätena mot en likriktning i stället för en fokusering. Vi behöver komma ifrån idén att alla lärosäten ska och måste arbeta på samma sätt. Det finns stora regionala skillnader inom landet. De olika lärosätenas storlek och inriktning visar också skillnader som är värda att värna om.” Spelreglerna borde därför ses över så att lärosätena fick möjlighet att fatta egna strategiska beslut och själva bestämma sin egen organisation.

I syntesrapporten *Framtidens universitet* presenterades en utblick mot de akademiska självständighetssträvandena i många länder. Här betonades inte minst vikten av entreprenörskap och strategiskt ledarskap. Ett dynamiskt system för forskning och högre utbildning måste baseras på olika profileringar och allianser. En ökad frihet under eget ansvar anses av universiteten som allt annat överskuggande, hette det i rapporten. Samtidigt underströks att autonomi inte var något okomplicerat begrepp och att frihet från en sorts bindningar kunde leda till nya former av bundenhet. Idealet var heller inte en akademi fri från världen som ett isolerat elfenbenstorn. Den frihet man efterlyser handlar i stället om en möjlighet för lärosätena att själva välja hur och inom vilka områden man ska satsa: ”Övertygelsen är stor om att universitet och högskolor ska ha friheten och naturligtvis även förmågan att göra egna val, t.ex. ha rätten att göra osäkra satsningar på forskningsområden som ser lovande ut. Osäkerheten består i att man inte i förväg vet om det lyckas. Nyttan kan vara drivkraft men kan kalkyleras först i efterhand. För detta behövs kapital eller i varje fall resurser som är fritt disponibla.”

- I en rapport kallad *Universiteten och forskningen – en vision: utmaningar och problem* har forskningsstrategiska utskottet inom Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) i april 2008 presenterat förslag om den framtida universitetspolitiken. För en fullödig akademisk frihet måste nuvarande regler kompletteras med garantier för universitetens självständighet gentemot stat och andra finansiärer: ”Den avgörande omständighet som begränsar universitetens autonomi är den nuvarande associationsformen, där universiteten behandlas som en statlig myndighet bland andra och därmed är underkastade omfattande styrning vad gäller fördelning av medel mellan fakulteter, tjänstestruktur och långsiktig hantering av eget kapital.” Rapporten efterlyser möjligheter att välja in utländska medborgare i universitetens styrelser och en juridisk självständighet som kan säkerställa att gåvor och donationer kommer till avsedd användning.

3.3.3 Ytterligare några röster om lärosätenas autonomi

RUT-93

Några av de ovannämnda rapporterna har varit föremål för formell remissbehandling. De akademiska instanser som yttrat sig har därvid relativt enhälligt instämt i propåerna om ökad autonomi för universitet och högskolor. Således tillstyrktes *RUT-93*:s förslag om särskild utredning av frågan av en rad statliga lärosäten samt KVA och Saco.²¹

Uppsala universitet ansåg i likhet med utredningen att starka skäl talade för en egen offentlighetsrättslig form för de statliga universiteten och högskolorna, vilken beaktar såväl verksamhetens särart i förhållande till sedvanlig myndighetsutövning som behovet av ekonomisk rörelsefrihet, långsiktiga planer och åtaganden.

Stockholms universitet framhöll att statsmakternas styrning av och krav på myndigheterna normalt utgick från organisationer med högst några hundra anställda och med relativt renodlade myndighets- och serviceuppgifter. Universiteten är både till sin storlek och karaktär helt annorlunda organisationer. Detta var inte bara en principiell fråga utan något som också hade praktiska konsekvenser när det gäller t.ex. redovisning och budgetstyrning. Det var visserligen närmast en självklarhet att staten hade ett avgörande ansvar för högskole-

²¹ Utbildningsdepartementet, dnr U96/788/UH.

systemet. Det var dock samtidigt viktigt att framhålla att universitetens och högskolornas autonomi bidrar till systemets möjligheter att uppnå hög effektivitet och hög måluppfyllelse. Förutom effektivitetsargumentet för autonomi ville dock universitetet även peka på det förhållandet att det fria kunskapssökandet och den fria kritiken var omistliga för ett universitet i ett demokratiskt samhälle.

Även *Karolinska institutet*, som tillstyrkte utredningens förslag, underströk att flertalet statliga myndigheter är relativt små och har tydliga myndighets- och serviceuppgifter. Universitetet och de stora fackhögskolorna bedriver däremot en verksamhet med tusentals anställda och studenter, med ett marginellt inslag av myndighetsutövning och som knappast heller kan definieras som medborgarservice.

Kungl. Tekniska högskolan (KTH) framhöll att universitet och högskolor har huvudverksamheter som i många fall ställer andra krav än vad som gäller för en vanlig förvaltningsmyndighet. Det kunde t.ex. gälla anställningsområdet, finansieringen, styrningen och verksamhetens långsiktiga karaktär. Generella föreskrifter för förvaltningsmyndigheter passar därför inte alltid den fria akademi som universitet och högskolor utgör.

Saco redovisade i sitt yttrande att Jusek, SULF m.fl. medlemsförbund hade tillstyrkt utredningens tankar. *Saco*, som hänvisade till medlemsförbundens argumentation i frågan, instämde också för egen del i utredningens förslag och hänvisade särskilt till de nya utmaningar och krav som högskolan kommer att ställas inför de kommande femtio åren. *Saco* underströk även att vägen in i kunskaps-samhället förutsätter ett högskolesystem som arbetar med betydande självständighet. Det fria kunskapssökandet, och den kvalificerade kunskapsförmedlingen, är väsentliga för samhällets möjligheter till tillväxt och bevarad välfärd. Även *Saco* Studentråd tillstyrkte utredningens förslag och ansåg det mycket motiverat med en egen offentlig-rättslig form för de statliga universiteten och högskolorna.

SUHF ställde sig helhjärtat bakom utredningens förslag. Förbundet ansåg att universitet och högskolor i praktiken inte riktigt passar in i det statliga systemet med myndigheter. Redan sådana uppgifter som antalet anställda och lokalarean inom universitet och högskolor i förhållande till den sammanlagda civila statliga förvaltningen antydde särställningen. De förhållandevis höga talen återspeglar att vid universitet och högskolor bedrivs en stor s.k. faktisk verksamhet, som endast har litet eller inget med myndighetsutövning att göra. Ändå finns ingen annan form för statsmakten att reglera sitt

förhållande gentemot de statliga universiteten och högskolorna än myndighetens. Några otympligheter uppmärksammas och undanröjes visserligen genom undantagsregler i högskoleförordningen, men dessa rör egentligen inte kärnfrågor, ansåg SUHF. I grundläggande avseenden är den nuvarande regleringen mindre lämplig eller åtminstone opraktisk och effektivitetshämmande med tanke på verksamhetens art. En effekt härav är att det dessvärre inom systemet alltför lätt sprids en uppfattning om generellt bristande inre logik i statens handhavande av universitet och högskolor. SUHF menade att staten självklart måste reglera relationen till universitet och högskolor men att en sådan reglering bättre än i dag måste utgå från den uppfattningen som ändå finns i samhället om att universitet och högskolor åtnjuter – och ska åtnjuta – en viss särställning i det offentligt rättsliga systemet.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Liknande synpunkter återkom i remissyttrandena över den *Förvaltningspolitiska kommissionens* förslag att regeringen borde utreda universitetens och högskolornas särskilda behov av autonomi.²² De *universitet och högskolor* som yttrade sig i saken tillstyrkte. Några uppmärksammade att förslaget redan avisats av regeringen eller riksdagen, men ansåg det ändå vara värt att utreda frågan.

Statskontoret delade kommissionens bedömning att forskning och högre utbildning i många avseenden skiljer sig från annan offentlig verksamhet och bör bedrivas med vidsträckt autonomi under frihet från statsmakternas direkta inflytande. Nuvarande regler om ekonomisk styrning m.m. i staten är inte i alla delar så lämpligt utformade i förhållande till verksamhetens krav, ansåg myndigheten.

Arbetslivsinstitutet förordade för sin del ett klarläggande om ökad självständighet för universitet och högskolor men att det borde göras med beaktande av de förutsättningar som gäller för samtliga aktörer inom forskningsområdet, såsom sektorsorgan, forskningsfinansiärer och andra.

Nutek ansåg bl.a. att man borde skapa olika former av offentliga organisationsprinciper beroende på vad det var för sorts verksamhet som bedrevs. Enhetlighet var inget eftersträvansvärt i sig. Såsom nämndes i Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande behövde universitet och högskolor mer autonoma former, ansåg Nutek.

²² Se remissammanställningen över Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande (Ds 1998:11).

Enligt *Svenska Arbetsgivareföreningen* (SAF) var det mycket viktigt att universitet och högskolor är oberoende från staten i så stor utsträckning som möjligt, såväl vad gäller forskning som utbildning. Autonomi är också grundläggande för att universitet och högskolor på ett tillfredsställande sätt ska kunna uppfylla kraven på samverkan med samhället i övrigt, menade SAF.

Utredningen om högskolans ledning

Ungefär samma uppfattningar framfördes vid remissbehandlingen av *Utredningen om högskolans ledning* (SOU 2000:101).²³ Flertalet av universiteten ställde sig bakom förslaget att tillsätta en särskild utredning om en egen myndighetsform för universitet och högskolor.

Uppsala universitet anförde att högskolesektorn hade utvecklats radikalt på senare år. Därutöver hade den ökande betoningen av samverkan med externa aktörer medfört behov av smidiga samarbetsformer. Universitetet underströk att akademisk frihet och autonomi för lärosätena är värden som borde utgöra utgångspunkten vid val av verksamhetsformer inom denna sektor, eftersom lärosätenas fristående och granskande uppgift är ett starkt samhällsintresse.

Lunds universitet instämde i utredningens slutsats att det finns vissa särskilda drag i högskolans verksamhet, bl.a. vad gäller finansieringen, som gör att den nuvarande myndighetsformen kan behöva ses över. Liknande synpunkter framfördes också i remissyttrandena från *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet*. *Karolinska institutet*, som också tillstyrkte förslaget, framhöll att det fanns behov av att ge högskolan bättre förutsättningar att hantera sin successivt ändrade och allt viktigare roll i samhällsutvecklingen. Bland de lärosäten som ställde sig bakom utredningens förslag fanns även universiteten i Umeå, Luleå, Karlstad och Växjö samt en rad högskolor, däribland flera konstnärliga högskolor. Till de remissinstanser som tillstyrkte förslaget anslöt sig också *Sveriges universitetslärarförbund* (SULF), *Svenska Kommunförbundet* samt flera lokala studentorganisationer i Stockholm och Uppsala.

²³ Utbildningsdepartementet, dnr U2000/3982/UH.

3.3.4 Ställningstaganden i tre propositioner

Förslagen om att en särskild organisationsform för universitet och högskolor borde utredas vann under lång tid inget gehör hos riksdag och regering, utan avvisades tvärtom i tre propositioner.

Den första av dessa var i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141). Här påpekades att det redan fanns en stor variationsbredd i den högre utbildningen men att det också krävdes vissa grundläggande gemensamma normer. Staten måste garantera forskningens och undervisningens frihet och god kvalitet i verksamheten, upprätthålla rättssäkerhet samt främja inflytande och insyn. Lärosätena får därmed möjligheter att i sin verksamhet vara oberoende av externa intressen. Detta var enligt propositionen ett grundläggande argument för att universitet och högskolor även fortsättningsvis borde betraktas som statliga myndigheter. En grundläggande utgångspunkt var att den offentligt finansierade högskolan tjänar ett allmänt samhällligt intresse och att en verksamhet som i så stor utsträckning är beroende av offentliga medel måste styras och kontrolleras av det allmänna.

Myndighetsformen innebar inte så stora begränsningar. Den statliga förvaltningen bedrivs på ett mer flexibelt sätt än tidigare, framhöll regeringen. Genom införandet av mål- och resultatstyrning hade myndigheterna givits stor handlingsfrihet och formerna för de olika verksamheterna kunde nu anpassas efter skiftande behov genom att verksförordningen tillämpades på en myndighet under regeringen i den omfattning som regeringen föreskrev för just den myndigheten: ”Genom att införa särskilda regler för högskolan har riksdag och regering redan markerat att verksamheten där skiljer sig från annan statlig verksamhet. Den flexibilitet som inryms i myndighetsformen skapar enligt regeringens uppfattning tillräckliga möjligheter för universitet och högskolor att utöva sin verksamhet på ett sätt som tillgodoser både krav på effektivitet och högskolans behov av självständighet i verksamheten. Det finns därför inte skäl att överväga någon särskild offentlighetsrättslig form för just universitet och högskolor”, hette det i propositionen.

Den Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande var ännu ute på remiss när dess förslag i denna del underkändes av regeringen, men någon annan bedömning presenterades inte i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) som tog ett bredare grepp om en rad förvaltningspolitiska frågor. Här betonades återigen att statlig verksamhet i huvudsak borde

bedrivs i myndighetsform. Skälen till detta var att generella förvaltningsregler och principer då kunde tillämpas, vilket bidrog till rättssäkerheten. Kraven på offentlighet och insyn tillgodosågs också. Vidare var myndighetsformen flexibel och möjliggjorde en anpassning av styrningen och organisationen till olika statliga verksamheters förutsättningar. Genom mål- och resultatstyrningen hade de statliga myndigheterna fått stor handlingsfrihet, framhöll regeringen som i detta sammanhang avstod från att närmare diskutera högskolans organisation.

Samma tankegångar återkom när regeringen i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) tog ställning till betänkandet *Högskolans ledning* (SOU 2000:101). Man instämde här i flera av utredningens utgångspunkter, såsom att högskolan och dess verksamhet inte kan jämföras med någon annan statlig eller privat organisation. Det betonades vidare att staten måste garantera forskningens oberoende samt att det akademiska ledarskapet måste utgå från den vetenskapliga friheten och det kollegiala samarbetet. Samtidigt var universitet och högskolor statliga myndigheter i demokratins och det allmännas tjänst. Den myndighetsform som gäller för högskolan beskrevs som flexibel. Den 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, framhöll regeringen och erinrade om den förvaltningspolitiska propositionens grundprinciper, som ägde fortsatt giltighet.

3.4 Empiriska studier kring autonomi och effektivitet

De förväntade effekter av ökad självständighet som framhävs i de här nämnda rapporterna bygger i allt väsentligt på bedömningar och prognoser av aktörer inom högskolevärlden. Den empiriska forskningen i ämnet är mycket sparsam. Två studier förtjänar dock att nämnas.

I en rapport från tankesmedjan Bruegel har en grupp ekonomer nyligen presenterat ett utvecklingsprogram för europeisk högre utbildning och forskning, med huvudpunkterna mer resurser, större självständighet och högre akademisk rörlighet.²⁴ Författarna presenterar amerikanska data som tyder på att delstatliga universitet med högre av reell självständighet uppvisar avsevärt högre kostnads-

²⁴ Philippe Aghion et al., *Higher aspirations: An Agenda for Reforming European Universities*. Bruegel Blueprint 5, Brussels 2008.

effektivitet än motsvarande lärosäten i delstater med mer centraliserad styrning. De föreslår att alla europeiska universitet ges självständig status med egen rättskapacitet, äganderätt, avtalsrätt, rätt att bestämma sin egen budget och fatta egna beslut i fråga om löner och personal.

I en avhandling framlagd vid Åbo Akademi har Håkan Gadd försökt värdera vilken verkan olika grader av autonomi har inom det svenska högskolesystemet.²⁵ Undersökningen, som utgår från bedömningen att det skett en betydande byråkratisering framför allt under 1980-talet och därefter försök att vidga självständigheten, använder tidsserier och komplexa mått för autonomi och effektivitet. Slutsatsen blir att med högre grad av decentralisering ökar graden av effektivitet i grundutbildning och forskning. Andelen externa resurser visar sig vidare ha stor betydelse för prestationerna inom forskning och forskarutbildning. Även graden av kollegialt inflytande ger ett positivt utslag för högskolans produktivitet. Reformen mot ökad autonomi har redan gett utdelning och kan göra så även framöver: ”För att upprätthålla en fortsatt positiv utveckling pekar våra resultat på vikten av att säkerställa en fortsatt hög grad av självstyre.”²⁶

3.5 Sammanfattning och slutsatser

Större självständighet för universitet och högskolor – vad ska det vara bra för? Efter denna översikt av (1) europeiska uttalanden till förmån för vidgad autonomi, (2) genomförda och pågående universitetsreformer i olika länder, (3) svenska förslag om nya organisationsformer för högre utbildning och forskning och (4) några få empiriska studier kan det finnas skäl att återvända till den frågan.

Senare tiders reformer inom högre utbildning och forskning har många syften. Inte minst handlar det om att hantera en mycket omfattande kvantitativ tillväxt. Sverige är sannolikt inte det enda landet i världen där det i dag finns lika många doktorander som det efter andra världskriget fanns gymnasister. Men det är inte bara volymen som växer utan det sker också en påtaglig kvalitativ utveckling och en fortskridande differentiering inom både forskning och undervisning.

När man sätter detta i samband med det framväxande kunskaps-samhället ska man förstås inte blunda för att nya insikter, upp-

²⁵ Håkan Gadd, *Autonomi och effektivitet i det svenska högskolesystemet*. Åbo 2005.

²⁶ A.a. s. 201.

täckter och uppfinningar har betytt mycket för mänsklighetens utveckling ända sedan vi kom ner från träden. Men under senare decennier ser vi ändå ett nytt tempo och en ny kraft i denna omvandling. När en alltmer talrik världsbefolkning numera producerar och åtnjuter ett helt annat välstånd än tidigare generationer kunde nå är det kopplat till en radikalt högre grad av specialisering, vilket i sin tur förutsätter en dynamisk expansion av högre utbildning och forskning. Flera av de policy-förändringar som banar väg för denna utveckling tar sikte just på decentralisering och ökad autonomi. Inte minst kraven på snabba och effektiva reaktioner på nya hot, möjligheter, behov och anspråk leder till ansträngningar att sprida inflytande och initiativkraft.

De motiveringar för akademisk autonomi som återgivits i detta kapitel drar åt flera olika håll. Somliga tar sikte på vikten av ett av de politiska makthavarna oberoende kunskapssökande. Här betonas det kollegiala samtalet, forskningens integritet och idén om "peer review" som den legitima formen att värdera vetenskapliga prestationer. Andra kritiserar en tilltagande byråkratisering och strömlinjeförändring av de akademiska verkstäderna. Kameralet och ekonomistiska prestationsmått framhävs som hinder för det skapande arbetet, och man pekar också på riskerna för konformism och överdriven enhetlighet. När alla discipliner och typer av akademisk verksamhet ska pressas in i några få organisationsformer reduceras både variationsrikedomen och innovationsförmågan.

Behovet av bättre kontakter mellan högskolan och olika delar av arbetsmarknaden är en annan central utgångspunkt för åtskilliga reformförslag. Stor vikt läggs också vid den växande internationella konkurrensen men också vid det växande internationella samarbetet. Bådadera kräver dynamiskt ledarskap inom akademin liksom vida horisonter. I en värld med porösa gränser och ett tilltagande beroende av kunskapsintensiva branscher blir lärosätena alltmer av strategiska knutpunkter. Men de utsätts också för ett anpassningstryck som de med centraliserade och hierarkiskt uppbyggda system får allt svårare att bemästra. Inte minst behovet av kompletterande finansiella tillskott utöver den offentliga basfinansieringen ses som ett viktigt motiv för att utveckla nya samarbetsmodeller.

Ytterligare ett resonemang till förmån för vidsträckt högskoleautonomi tar fasta på kunskapssökandets långsiktighet i ett demokratiskt samhälle. Om alltför starka styrimpulser baseras på den aktuella folkviljan såsom den kommer till uttryck i de allmänna valen kan utrymmet för nydanande impulser bli alltför snävt. Det

offentliga samtalet måste ständigt förse med nya perspektiv och infallsvinklar. Även om statsmakterna måste fatta vissa grundläggande beslut om resursfördelning är det även från denna synpunkt viktigt att de avhåller sig från mera detaljerade direktiv.

Det är mot denna rätt sammansatta bakgrund som *myndighetsformen* för universitet och högskolor alltmer har börjat ifrågasättas. I den anglosaxiska högskolevärlden har den aldrig funnits, och i flera europeiska länder håller den på att överges. Att det finns en växande svensk opinion för steg i samma riktning framgår tydligt av de rapporter och opinionsyttringar som här har återgivits. Samtidigt är man på alla håll och kanter medveten om att en ökad självständighet måste kombineras med ett mångsidigt redovisningsansvar och med mekanismer till skydd för grundläggande akademiska värden och rättsliga principer. Ett starkt statligt stöd uppfattas allmänt som ett grundvillkor för en framgångsrik högre utbildning och forskning.

Ser man närmare på de argument som anförs för ökad självständighet finner man snart spänningar som kan sättas i samband med olika sätt att betrakta universitetens uppgifter och plats i samhället. Idéhistorikern Svante Beckman har i karikerad form beskrivit fyra olika universitetskulturer. *Fabriken* är en utifrånstyrd, hierarkiserad och topstyrd organisation. *Templet* kännetecknas av professionellt expertstyre i en inifrånstyrd hierarkisk organisation, medan *basaren* är en marknadsmodell i en utifrånstyrd icke-hierarkisk organisation. Den akademiska *oasen* slutligen är en anarkisk, autonom, icke-hierarkisk och kollegial sammanslutning.²⁷

Den brittiske organisationsforskaren David Farnham har urskiljat fyra olika organisationsdoktriner inom akademien. Den *kollegiala modellen* bygger på kontroll nerifrån och en långtgående autonomi för den professionella expertisen. I *managementmodellen* betonas i stället det starka ledarskapet efter förebilder från näringslivet. Den *byråkratiska modellen* rymmer en relativt hög professionell autonomi men är en mekanisk och rollbaserad organisation som betonar regler och administrativa procedurer. Den *entreprenöriella modellen* är slutligen en organisation fokuserad på olika marknader för såväl forskning som utbildning.²⁸

²⁷ Svante Beckman, "Fyra universitetskulturer", *Vest* 1989:10–11, s. 47–61.

²⁸ David Farnham, "Managing Universities and Regulating Academic Labour Markets" samt "Towards the Flexi-University?". David Farnham, ed., *Managing Academic Staff in Changing University Systems: International Trends and Comparisons*. Buckingham 1999.

I ett likartat fyrfältsschema har den norske statsvetaren Johan P. Olsen visat att olika idealtyper eller visioner av universitetet och dess roll i den politiska, sociala, pedagogiska och ekonomiska utvecklingen också kan kopplas till skilda föreställningar om poängerna med akademisk självständighet.²⁹

I ett första perspektiv ses universitetet i första hand som en lokalavdelning av "de lärdas republik". Som *vetenskaplig gemenskap* ingår det i det internationella skrået av akademiska forskare i allmänhet och de olika disciplinerna i synnerhet. Detta synsätt framhäver det humboldtska arvet och de principer som ristats in i *Magna Charta Universitatum*. I detta ljus blir självständigheten dels ett värn mot otillbörliga politiska påtryckningar, dels en förutsättning för det fria kollegiala samtalet och för forskarens mödosamma flit i *Einsamkeit und Freiheit*.

Medan "de lärdas republik" är en klart meritokratisk inrättning beskriver en andra modell universitetet som ett *demokratiskt samfund* av likar och jämlikar, där alla inblandade ges samma rättigheter att påverka det gemensamma arbetet. Ideologiskt har denna vision av universitetet sina rötter i perioden efter 1968 med dess starka betoning av medbestämmande och deltagardemokrati. Alla olika grupper ska i detta perspektiv ha rätt att delta i besluten, åtminstone genom sina representanter. Självständigheten är oumbärlig för att garantera lärosätets självstyre och de olika gruppernas jämbördiga inflytande.

En tredje variant som förklarligt nog saknas i britten Farnhams schema är idén om universitetet som ett *redskap för den demokratiska staten*, en instans som lojalt verkställer i konstitutionell ordning fattade beslut. Detta är det perspektiv som anläggs den svenska stats- och förvaltningsrättsliga litteraturen och som också avspeglas i 11 kap. 6 § regeringsformen, där universitet och högskolor hör till de myndigheter som "lyder" under regeringen. Argumenten för denna ståndpunkt utvecklas bl.a. i de propositioner som refererats i avsnitt 3.3.4 ovan. Den högre utbildningen och forskningen är med detta synsätt "politikområden" och lärosätena i likhet med andra statliga myndigheter instanser som har att genomföra "verksamhetsmål" inom olika "verksamhetsgrenar". Att de genom olika reformer alltsedan 1977 har bemyndigats att själva bestämma i många frågor kan härledas från rationella beslutsekonomiska organisationsprinciper. Även inom en sammanhållen statsapparat är det lämpligt att besluts-

²⁹ Peter Maassen & Johan P. Olsen, eds., *University Dynamics and European Integration*. Cambridge 2007. Se även Johan P. Olsen, "What University and Academics for What Society?", Ulf Sverdrup & Jarle Trondal, eds., *The Organizational Dimension of Politics*. Bergen 2008.

kompetensen i stor utsträckning decentraliseras och att de centrala organen koncentrerar sig på avgöranden av mer strategisk natur.

En fjärde modell är slutligen idén om universitetet som ett *driftigt företag* med känslspröt mot flera olika marknader. Här handlar det om att ha god uppsikt över sådana omvärldsfaktorer som arbetslivets behov av innovationer och specialiserad kompetens, studenternas efterfrågan på utbildning och forskningsfinansiärernas intresse av gemensamma satsningar. I den internationella litteraturen om framtida utmaningar mot högskolesektorn är denna bild starkt företrädd, och den har också ett betydande genomslag i många svenska strategidokument, såsom t.ex. IVA:s *Framtidens universitet*. I detta perspektiv blir autonomi självfallet avgörande för lärosätenas förmåga att anpassa sitt utbud av forskning och undervisning, dra till sig högkvalificerad arbetskraft, utveckla sina profiler och gå in i olika nationella och internationella former av samverkan. I företagsmodellen betonas regelmässigt behovet av ett starkt ledarskap.

De olika idealbilder som här beskrivits ansluter till en anrik debatt om den högre utbildningens ändamål där "yttre värden" som samhällseffekter och tillgodoseende av arbetsmarknadens behov ofta har ställts mot "inre värden" knutna till kunskapens förkovring och vetenskapens framsteg. En lång rad svenska utredningar har gjort inlägg i den frågan, med avstamp i Uppfostringskommissionens förord för en mer yrkesorienterad universitetsutbildning (1745–50) och den s.k. Snillekommitténs försvar för en mer inomvetenskaplig och teoretisk orientering (1825). Denna debatt är säkert inte avslutad, men för en utredning inriktad på att öka lärosätenas självständighet finns det inget behov att ensidigt placera sig i vare sig den ena eller det andra fällan. Vilka avvägningar mellan olika mål som bör eftersträvas är en av de stora frågor som universitet och högskolor själva måste få arbeta med, gärna i dialog med externa intressenter. Det är heller inte nödvändigt att alla lärosäten hanterar detta balansnummer likformigt. Skillnader i inriktning och profilering kan mycket väl motivera olika tyngdpunkter.³⁰

Det är i detta perspektiv väsentligt att notera att autonomins värde inte är knutet till någon enda renodlad syn på universitetet. Vad de olsenska idealtyperna belyser är tvärtom att man utifrån helt olika föreställningar om lärosätenas roll och uppgifter kan finna goda skäl för ett mer decentraliserat beslutsfattande. Reformen med

³⁰ Om avvägningen mellan självständighet och styrning som en kontinuerlig process, se Klaus Dieter Wolff, ed., *Autonomy and External Control: The University in Search of the Golden Mean*. Erfurter Beiträge zur Hochschulforschung und Wissenschaftspolitik, Bd. 2, 1997.

inriktning på en ökad självständighet för universitet och högskolor kan följaktligen ha sitt värde *oavsett* vilken av de fyra modellerna eller vilken avvägning dem emellan som man finner mest tilltalande.

Autonomiutredningens slutsatser av denna genomgång kan sammanfattas i två punkter:

För det första *finns det uppenbarligen starka skäl att öka lärosätenas självständighet*. Goda argument för detta har utvecklats i en rad internationella opinionsyttringar som även svenska företrädare ställt sig bakom. Den organisatoriska förnyelse som pågår i många länder visar att denna bedömning har en stark uppslutning. Det har den också i den svenska högskolevärlden. Det resonemang som förts i flera tidigare propositioner om att myndighetsformen är flexibel och medger många variationer ter sig mot den bakgrunden föga övertygande. Några mer väsentliga variationer har i praktiken inte införts. Mot bakgrund av den kritik som länge framförts mot den rådande myndighetsformen finns det all anledning att pröva om inte andra organisationsmodeller kan vara mer ändamålsenliga för den verksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor.

För det andra *förutsätter inte reformer av lärosätenas organisation någon enhetlig syn på universitetens och högskolans roll i samhället*. Den rollen är sammansatt och föränderlig. Det kan med fog hävdas att alla de fyra visioner av universitetet som Johan P. Olsen har formulerat rymmer värdefulla element som bör beaktas vid lärosätenas framtida utveckling. Däremot finns det inget behov att centralt och en gång för alla fastslå vilka proportioner som bör eftersträvas mellan de fyra elementen. Denna fördelning behöver varken regleras för all framtid eller vara densamma över hela brädet. Det kan vara lämpligt att uppställa vissa ramvillkor och miniminormer för att undvika en alltför ensidig inriktning, men i övrigt bör det kunna överlåtas åt lärosätena själva att söka sig fram mot de kombinationer som de finner löftesrika och efter hand vidareutveckla dessa i ljuset av egna erfarenheter och nya impulser. Säkert kommer det i en sådan strävan att ingå starka moment av harmonisering, men en sådan behöver inte alltid styras uppifrån. Både i sitt samarbete med andra aktörer och i utvecklingen av sina egna verksamhetsformer bör universitet och högskolor ges en långtgående självständighet.

4 Den nuvarande ordningen i Sverige

Som framgått av det föregående kapitlet finns det i högskolevärlden starka önskemål om en mer självständig status. Men var ligger då problemen med dagens ordning? För att besvara den frågan ges i det följande en redogörelse för den nuvarande verksamhetsformen, den statliga förvaltningsmyndigheten. Perspektivet är rättsligt och framställningen fokuserar därför i första hand på de bestämmelser som styr lärosätenas verksamhet.

Därutöver anges brister och problem som anses förknippade med gällande ordning. Underlaget är här dels de förslag och rapporter som redovisats ovan i avsnitt 3.3, dels de synpunkter som utredningen har inhämtat från många skilda aktörer inom högskolevärlden. Eftersom erfarenheterna skiljer sig från det ena lärosätet till det andra finns olika perspektiv, och därtill kommer förstås åsiktsskillnader mellan individer och grupper av aktörer. Det finns därför olika uppfattningar om fördelar och avigsidor med den nuvarande organisationsmodellen. Den inventering som här ges syftar mot den bakgrunden inte till att ge någon enhetlig bild av opinionsläget utan snarare till att peka på problemförnimmelser som råder i olika delar av högskolesystemet.

Kapitlet inleds med en översikt över viktigare författningar som gäller för statliga universitet och högskolor. Därefter sker redovisningen områdesvis.

Högre utbildning och forskning bedrivs inte bara vid de statliga lärosätena. Som jämförelse beskrivs även verksamhetsformerna för några enskilda utbildningsanordnare.

4.1 Översikt av viktigare författningar

Grundläggande bestämmelser för verksamheten vid statliga universitet och högskolor finns i högskolelagen (1992:1434), HL. Denna lag är av förhållandevis begränsad omfattning och består av fem korta kapitel om bl.a. lärosätenas organisation, professorer och andra lärare samt studenterna. Högskolelagen kompletteras emellertid av bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100), HF. Det är i högskoleförordningens tolv kapitel som man återfinner de flesta detaljbestämmelserna för verksamheten. För verksamheten vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) respektive Försvarshögskolan har regeringen utfärdat särskilda förordningar.

Utöver högskolelagen och högskoleförordningen finns det ett antal särskilda författningar som reglerar vissa områden eller vissa frågor. Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ger lärosätena vissa möjligheter att sälja utbildningar till juridiska personer mot avgifter. Bestämmelser om registrering av studieuppgifter och statistik finns i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Lagen om lika-behandling av studenter i högskolan har till ändamål att främja lika rättigheter för studenter och sökande samt motverka olika former av diskriminering.

Vissa utbildningar har dessutom sina egna förordningar. Det finns förordningar om bl.a. högskoleintroducerande utbildning, behörighetsgivande förutbildning och särskilda lärarutbildningar.

Därutöver ska universitet och högskolor även tillämpa ett omfattande allmänt regelverk för statliga myndigheter. Grundläggande föreskrifter finns redan i regeringsformen. För verksamheten vid myndigheterna gäller också tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet liksom sekretesslagens bestämmelser om registrering av handlingar och sekretess. Flera andra grundläggande författningar för myndigheter ska i viss utsträckning tillämpas vid de statliga lärosätena, t.ex. förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Därutöver ska regelverken för den ekonomiska verksamheten följas, t.ex. lagen om offentlig upphandling, kapitalförsörjningsförordningen och avgiftsförordningen. Inom personalområdet finns dessutom ett antal viktiga författningar att beakta, bl.a. lagen om offentlig anställning och anställningsförordningen.

4.2 Konstitutionella frågor

4.2.1 Konstitutionell status

I regeringsformen (RF) 1 kap. 8 § anges att för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen (RF 11 kap. 6 §). Vid sidan av förvaltningsmyndigheterna finns regeringen (RF 1 kap. 6 §), domstolarna (RF 1 kap. 8 §) och myndigheter under riksdagen: Riksbanken (RF 9 kap. 13 §), Riksrevisionen (RF 12 kap. 7 §) och Riksdagens ombudsmän (RF 12 kap. 6 §).

4.2.2 Normgivning

De statliga universiteten och högskolorna styrs genom av riksdagen beslutad lag och genom regeringens förordningar. Regeringen kan i sin tur delegera rätten att meddela föreskrifter till lärosätena, s.k. subdelegation. Sådan delegation regleras i RF 8 kap. 11 § enligt följande: ”Bemyndigar riksdagen enligt detta kapitel regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medgiva att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet.”

Vidare har regeringen rätt att meddela direktiv och fatta enskilda beslut som rör lärosätenas verksamhet i den omfattning som regeringsformen anger.

I propositionen Universitet och högskolor: Frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, s. 25) anför följande som stöd för viss lagreglering av högskoleväsendet: ”Ett högskoleväsende som har stat /.../ som huvudman kräver från strikt konstitutionell synpunkt inte någon reglering i lag. Med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade samt deras betydelse för landet bör emellertid de grundläggande målen och villkoren för verksamheten fastläggas av riksdagen. Detta sker enklast och tydligast i form av en lag, högskolelagen.”

4.2.3 Krav på svenskt medborgarskap

Huvudregeln är att utlänningar är likställda med svenska medborgare i fråga om behörigheten att få statlig eller kommunal tjänst. I RF 11 kap. 9 § tredje stycket görs dock undantag från denna grundsats på så sätt att endast svenska medborgare *får inneha eller utöva tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse*. Undantagen motiveras enligt förarbetena till bestämmelsen av bl.a. hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning ska fattas av svensk medborgare.

Bestämmelsen innebär att rektorer (myndighetschefer) och ledamöter i styrelser för statliga universitet och högskolor i dag måste vara svenska medborgare.

4.2.4 Brister och problem med nuvarande ordning

Lärosätenas konstitutionella status – statliga förvaltningsmyndigheter – får konsekvenser som påverkar deras möjlighet till autonomi, eftersom de styrs och kontrolleras på samma sätt som alla andra myndigheter. De lyder under det generella regelverk som är avsett just för statliga förvaltningsmyndigheter och förväntas också uppfylla de generella mål som riktas till den statliga förvaltningen i allmänhet.

Redan det i RF 11 kap. 6 § angivna lydheidsförhållandet under regeringen kan sägas rimma illa med tankarna om autonomi för universitet och högskolor.

Lärosätenas verksamhet skiljer sig också från annan statlig verksamhet. Universitetens och högskolornas huvuduppgift är att bedriva utbildning och forskning. *Myndighetsutövning* förekommer visserligen, t.ex. då formella beslut fattas om betyg, antagning eller examensbevis. Omfattningen av myndighetsutövningen är dock förhållandevis marginell i förhållande till övrig verksamhet. Vid lärosätena bedrivs i stället huvudsakligen s.k. *faktisk verksamhet*. Lärosätena passar i praktiken inte riktigt in i det statliga systemet med myndigheter. Verksamheten ställer i många fall andra krav än vad som gäller för en vanlig förvaltningsmyndighet. Lärosätena har visserligen en något annorlunda ställning vad gäller styrningen, ledningsorganisationen och målen för verksamheten. Som motivering till dessa förhållanden brukar betonas den särskilda upp-

giften, det akademiska ledarskapet, de kollegiala strukturerna och den vetenskapliga friheten.¹ Några konstitutionella förändringar har dock hittills inte skett när det gäller verksamhetsformen.

Samtidigt har statsmakterna inte varit helt konsekventa och följt vad myndighetsformen kräver. Regeringsformen anförtroar normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta om rättsregler, på olika områden åt riksdagen och regeringen samt, efter delegation, till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Endast dessa offentliga organ kan utöva normgivningsmakt i regeringsformens mening. Enligt regeringsformen kan det organ som anförtrotts normgivningskompetens inte delegera denna utan uttryckligt lagstöd eller stöd i bemyndiganden.² Detta innebär att universitet och högskolor inte kan utfärda föreskrifter utan bemyndiganden från riksdag och regering. Ett problem i detta avseende är att bemyndigandena i t.ex. högskoleförordningen är både fåtaliga och oklara. Detta får till följd att det finns en osäkerhet beträffande lärosätesreglernas rättsliga status, dvs. om de lokalt utfärdade reglerna är att anse som föreskrifter eller inte. Detta kan leda till tillämpningssvårigheter vid t.ex. överprövning av beslut.³

Ett annat problem rör regeringsformens krav på svenskt medborgarskap. I betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) föreslås att det i grundlag uppställda medborgarskapskravet begränsas till att avse ordinarie domare och dem som utses genom val av riksdagen. Utredaren anför bl.a. följande (s. 27 f.):

Vår kartläggning visar att ett mycket stort antal myndigheter inom vitt skilda verksamhetsområden omfattas av regleringen i RF. De tillämpningssvårigheter och den allmänna ovisshet som råder beträffande föreskriftens räckvidd talar i sig för att den bör utgå eller ändras.

Intresset av att få så kvalificerade innehavare som möjligt till offentliga anställningar och uppdrag gäller i hög grad myndighetschefer samt ledamöter av sådana myndigheter och dess styrelser. Även det allmänna önskemålet att den kulturella mångfalden i samhället bör återspeglas inom statsorganisationen på alla nivåer bör beaktas. En ökad etnisk och kulturell mångfald inom myndigheternas ledning bör dessutom beaktas som en kvalitets- och kompetenshöjning i sig.

Hänsynen till rikets säkerhet och förhållandet till andra stater motiverar emellertid att kravet på svenskt medborgarskap behålls för ledningen inom ett antal myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Ett annat motiv till att medborgarskapskravet bör behållas

¹ Jfr Lena Marcusson (2005), s. 17

² SOU 2008:42.

³ Högskoleverkets rapporter 1999:5 R och 2001:27 R.

kan vara att myndigheten bedriver verksamhet som på ett ingripande sätt berör enskildas rättsförhållanden. När det gäller ett betydande antal andra myndigheter som lyder omedelbart under regeringen synes kravet på svenskt medborgarskap för myndighetens ledning knappast motiveras av ovan nämnda hänsyn. Enligt vår uppfattning saknas i stor utsträckning godtagbara sakliga skäl att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap för ledningen i myndigheter med i huvudsak kulturell verksamhet samt för ledningen vid universitet, högskolor och andra inrättningar som i huvudsak bedriver undervisning eller forskning. /.../.

Vi föreslår därför att föreskriften i 11 kap. 9 § tredje stycket RF om medborgarskapskrav för chefer m.fl. i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen tas bort. Det bör enligt vår uppfattning överlåtas på regeringen att med stöd av LOA föreskriva eller för särskilda fall besluta om krav på svenskt medborgarskap för ledningen i myndigheter som lyder omedelbart under regeringen, liksom för övriga anställningar och uppdrag hos regeringens myndigheter.

Utredarens förslag har ännu inte lett till någon ändring av grundlagen.

Företrädare för högskolevärlden har ifrågasatt kravet på svenskt medborgarskap och anser att även utländska medborgare bör kunna komma i fråga som rektorer och styrelseledamöter i svenska universitet och högskolor.

4.3 Lärosätena som en del av staten

Det finns andra aspekter på myndighetsformen utöver de rent konstitutionella. I det följande beskrivs några grundläggande villkor som gäller för de statliga lärosätenas möjlighet att agera rättsligt i olika sammanhang och de problem som är förknippade med nuvarande ordning.⁴

⁴ Framställningen bygger på bl.a. Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm 2006, SOU 1994:136 och Lena Marcusson (2005), s. 12.

4.3.1 Rättssubjekt (rättskapacitet/rättshabilitet)

Grundläggande förutsättningar

Inledningsvis bör några juridiska begrepp förklaras.

- *Rättskapacitet (rättsförmåga)* – fysiska och juridiska personers förmåga att ha rättigheter och skyldigheter, t.ex. att äga egendom och ha skulder.
- *Rättssubjekt* – den/det som har rättskapacitet och därför kan ha rättigheter och skyldigheter.
- *Rättshabilitet (rättslig handlingsförmåga)* – förmåga att med rättsligt bindande verkan själv träffa avtal, sätta sig i skuld osv.
- *Juridisk person* – organisation som har rättskapacitet på liknande sätt som en enskild människa (*fysisk person*) och följaktligen kan ha egna fordringar och skulder, sluta avtal, kära och svara inför domstol genom vederbörande organ. Stat, kommuner, bolag, föreningar och stiftelser är juridiska personer.

De statliga universiteten och högskolorna utgör inte några självständiga juridiska enheter (*rättssubjekt*). De är i sin egenskap av myndigheter delar av rättssubjektet staten och saknar därför egen *rättskapacitet*. Det innebär att lärosätena inte kan ha några egna rättigheter eller skyldigheter utan att de får uppdrag i form av befogenheter i lag och förordning av riksdagen och regeringen.

Avtal

De statliga lärosätena kan inte utan författningsstöd sluta civilrättsligt bindande *avtal med varandra*. De avtal som ändå sluts mellan statliga lärosäten har mot denna bakgrund närmast karaktären av överenskommelser. De statliga lärosätena kan inte heller utan särskilt tilldelad rättslig befogenhet ingå *avtal med juridiska personer* (stater, kommuner, organisationer och företag) eller *fysiska personer*.

Statliga myndigheters befogenheter att ikläda staten ekonomiska förpliktelser grundas ytterst på bestämmelserna om finansmakten i RF 1 kap. 4 § andra stycket och 9 kap.

Enligt RF 1 kap. 4 § andra stycket bestämmer riksdagen hur statens medel ska användas. Den grundläggande föreskriften i RF

9 kap. har utformats som ett förbud mot att statens medel används på ett annat sätt än riksdagen har bestämt (2 § första stycket). Denna regel kompletteras i det följande med föreskrifter om de metoder genom vilka riksdagen kan reglera utgifterna. Detta sker genom budgetreglering. Riksdagen kan dock fatta beslut även i annan ordning (2 § andra stycket). Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (RF 9 kap. 8 §), men de får inte användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt (RF 9 kap. 2 § första stycket). Vidare gäller enligt RF 9 kap. 9 § att riksdagen kan fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. I RF 9 kap. 10 § föreskrivs att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse.

I lagen (1996:1059) om statsbudgeten regleras regeringens befogenheter avseende hanteringen av statliga medel och möjligheten för regeringen att delegera befogenheter till de statliga förvaltningsmyndigheterna. I motiven till RF 9 kap. 10 § anges att det förutsatts att regeringen i stor omfattning överlätit till underordnade myndigheter att utbetala medel och i övrigt disponera statens tillgångar och att sådan överlåtelse kan ske i förordning och genom andra direktiv. I anslagsförordningen (1996:1189) har regeringen bemyndigat myndigheter under regeringen att göra vissa åtaganden i den löpande verksamheten.

Ägandefrågor

De statliga universiteten och högskolorna kan inte *äga egendom* separat utan egendomen tillhör staten som helhet. Av RF 9 kap. 9 § framgår att riksdagen fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Statens egendom omfattar fast och lös egendom samt fordringar.

Av förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. framgår att regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter och att fast egendom inte får förvärfvas och förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter. I förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning finns bestämmelser om de hyres- och arrendeavtal som myndigheterna får ingå för sin lokalförsörjning.

Med hänvisning till RF 9 kap. 9 § regleras i lagen om statsbudgeten grunderna för regeringens förfogande över statens egendom vad

gäller överlåtelse av fast egendom, aktier och annan lös egendom samt disposition av försäljningsinkomster.

I förordningen (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m. regleras vidare formerna för försäljning av fast egendom som tillhör staten. Som huvudprincip gäller att det fordras regeringsbeslut för mer omfattande försäljningar. Inom vissa beloppsramar får vissa myndigheter (bland universitet och högskolor endast SLU) själva besluta om och genomföra försäljningen.

Om dispositionen av försäljningsinkomster finns bestämmelser i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). I denna förordning finns även bestämmelser om disponering av kapital och icke-statliga medel. Vidare framgår av förordningen att en myndighet är förbjuden att utan regeringens tillstånd *bilda bolag, stiftelser, föreningar* eller *liknande rättssubjekt*, eller *förvärva aktier* eller *andelar* eller *göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt*.

I förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom finns bestämmelser om försäljning av statens lösa egendom.

Donationsförordningen (1998:140) reglerar myndigheters mottagande och förvaltning av *donationer* samt åtagande att *förvalta en stiftelse*. En myndighet får ta emot en donation om ändamålet har ett nära samband med verksamheten eller om en närmare bestämning av ändamålet saknas. En donation får inte tas emot bl.a. om den skulle medföra ett ökat behov för myndigheten av medel från statsbudgeten. Medgivande av regeringen för mottagande av en donation krävs om den överlåtna egendomen utgörs av bl.a. fast egendom eller vissa aktier. Egendom som en myndighet tagit emot som donation utgör statens egendom. Ett åtagande att förvalta en stiftelse kräver medgivande av regeringen, om det föreskrivs i stiftelseförordnandet att stiftelsen inte får ersätta myndigheten för förvaltningskostnaderna.

4.3.2 Processabilitet

Med *processabilitet* (processbehörighet) avses en parts behörighet att själv utföra sin talan vid domstol.

Varje myndighet får inom sitt verksamhetsområde ingå de avtal som behövs för att den löpande verksamheten ska kunna fullgöras. Myndigheten får själv lösa tvister genom tilläggs- och ändringsavtal och även ingå förlikningar utom rätta om något annat inte är föreskrivet.

För att få föra statens talan vid domstol krävs det dock ett uttryckligt bemyndigande. I 27 § första stycket myndighetsförordningen (2007:515) ges förvaltningsmyndigheter under regeringen rätt att inom sitt verksamhetsområde företräda staten vid domstol (*processbehörighet*). Paragrafen anger att myndigheten företräder staten endast inom sitt verksamhetsområde, dvs. i tvister som har anknytning till myndighetens avtal och andra rättshandlingar.

Genom förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar har myndigheter under regeringen getts ansvar att själva bevaka och driva in sina fordringar. Förordningen omfattar fordringar som staten har rätt till och som inte omfattas av lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Sistnämnda lag avser handläggning hos Kronofogdemyndigheten av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken av t.ex. skatter. Av 13 § förordningen följer att alla statliga myndigheter under regeringen har rätt att företräda staten inför domstol i mål eller ärenden som rör myndighetens fordringar.

Det finns särskilda bestämmelser om vilka myndigheter som ska företräda staten i tvister av offentligrättslig art, såsom exempelvis brottmålsprocessen. Vidare föreskrivs det i andra stycket i 27 § myndighetsförordningen, att det i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och i förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. finns särskilda bestämmelser om vem som för statens talan när det gäller skadestånd respektive arbetstvister.

Det bör tilläggas att statliga universitet och högskolor inte kan väcka talan mot varandra i domstol. Eventuella konflikter lärosätena emellan får i stället ytterst lösas av regeringen.

4.3.3 Brister och problem med nuvarande ordning

Att universitet och högskolor är en del av staten får flera avgörande konsekvenser för deras verksamhet. Det gäller t.ex. möjligheten att sluta olika avtal och förfoga över egendom. Inte minst har detta förhållande betydelse då lärosätena samverkar med det omgivande samhället. Av 1 kap. 2 § andra stycket HL framgår att universitet och högskolor, utöver att anordna utbildning och bedriva forskning, också ska samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. I vid mening kan denna samverkansuppgift innefatta ett brett spektrum av verksamheter, allt ifrån uppdrags-

utbildning och uppdragsforskning till innovationsutveckling och donations- och bidragsverksamhet. Samarbetsparter kan vara näringslivet samt kommuner och landsting, men även andra lärosäten och enskilda individer. Samverkan kan ske både på ett nationellt och internationellt plan.

Ett grundläggande problem med nuvarande ordning kan sammanfattas på följande sätt. Eftersom lärosätena inte är egna juridiska personer utan endast är en del av rättssubjektet staten, kan de i princip endast ingå sådana avtal och andra rättshandlingar som ligger inom ramen för de bemyndiganden som riksdag och regering givit. I den mån lärosätena behöver ingå andra avtal eller göra andra rättshandlingar än vad som ryms inom denna ram, måste regeringens – och i vissa fall t.o.m. riksdagens – tillstånd inhämtas. Sådana tillstånd kan dock i många fall vara svåra att få eller i varje fall ta mycket lång tid att erhålla. Samtidigt har den nationella och internationella konkurrensen inom högskolesektorn ökat i olika avseenden, liksom tempot. Inte minst inom näringslivet, som är en viktig partner för många lärosäten, råder helt andra krav på snabbt och flexibelt agerande i olika frågor. Under sådana omständigheter finns det risk att vissa samverkansprojekt inte blir av, eftersom lärosätena inte får nödvändiga tillstånd eller i varje fall inte får dessa tillstånd i tid. Det finns mot denna bakgrund ett utbrett missnöje hos sektorsföreträdare med nuvarande ordning, som upplevs som en klar begränsning i verksamheten. En synpunkt som utredningen mött är att ”det är lättare att få förlåtelse än att få tillstånd”.

Det finns önskemål från lärosäten om utvidgade möjligheter att sluta avtal på bl.a. hyresområdet, liksom önskemål om utvidgade möjligheter att medverka i olika typer av egendomsöverlåtelser. Det har även framkommit vissa önskemål om att kunna involvera sig mer när det gäller bostäder i syfte att trygga boendet för de egna studenterna och för gästforskare. Det finns även andra önskemål. Behoven varierar från lärosäte till lärosäte.

Ett särskilt problem utgör de internationella avtalen. Internationell samverkan i olika former har blivit allt viktigare för universitet och högskolor. Företrädare för högskolesektorn har dock vittnat om en allmän osäkerhet vad gäller lärosätenas möjligheter att sluta internationella överenskommelser, inte minst sådana där utländska regeringar deltar i ett eller annat avseende. Denna osäkerhet tycks även återfinnas bland Utbildningsdepartementets egna tjänstemän. Konsekvensen blir att lärosätena inte sällan har svårt att avgöra vilka internationella projekt de kan delta i och vad de i så

fall kan träffa avtal om, samtidigt som Utbildningsdepartementet ofta har svårt att lämna underhandsbesked i dessa frågor. Det säger sig självt att en sådan osäkerhet inte befrämjar internationell samverkan.

Autonomiutredningen har inte möjlighet att närmare utreda svenska förvaltningsmyndigheters befogenhet att ingå internationella avtal. Ett allmänt intryck är dock att de svenska statliga lärosätena tycker sig uppleva särskilda svårigheter i detta avseende jämfört med de utländska lärosäten som också deltar i samarbetsprojekten. I regel är de utländska lärosätena inte statliga myndigheter.

Kapitalförsörjningsförordningens förbud mot bolags- och stiftelsebildning m.m. innebär ett annat konkret hinder i verksamheten. Staten har visserligen bildat ett antal holdingbolag som förvaltas av vissa lärosäten för samverkan med det omgivande samhället. Det finns emellertid önskemål om att fler lärosäten ska få tillgång till egna holdingbolag. Detta kan inte ske utan regeringens tillstånd. Vid vissa av de lärosäten som redan har holdingbolag finns dessutom önskemål om att få göra kapitaltillskott till bolaget, något som inte heller kan ske utan regeringens tillstånd. Det finns också behov av att kunna använda sig av stiftelseformen i olika samverkansprojekt.

Lärosäten som på egen hand har deltagit i samarbeten av detta slag har rönt kritik. Riksrevisionen har således i sin revisionsrapport 2007 påtalat att Mittuniversitetet utan tillstånd av regeringen har engagerat sig i Åkroken science park AB, till en kostnad av 1,1 miljoner kronor för en treårsperiod.

Ytterligare ett problem med nuvarande ordning är följande. Mellan de statliga lärosätena sluts i dag samarbetsavtal inom olika områden. Som framgår ovan har dessa avtal närmast karaktären av överenskommelser. Vid tvister om innehållen kan lärosätena inte väcka talan mot varandra i domstol utan eventuella konflikter måste i stället ytterst lösas av regeringen. Överenskommelserna kan sålunda inte trygga den långsiktiga bundenhet som behövs i olika samverkansprojekt. Det finns därmed risk att samverkansprojekt blir helt beroende av det personliga engagemanget hos dem som för tillfället leder lärosätena.

När det gäller samverkansfrågor har flera universitet och högskolor också påtalat behovet av att kunna bilda gemensamma beslutsorgan för flera lärosäten, t.ex. gemensamma fakultetsnämnder och institutioner för att kunna samverka i gemensamma utbildningsprogram. Nuvarande ordning försvårar sådana lösningar.

Det finns också ett särskilt behov av att kunna utfärda gemensamma examensbevis (joint degrees) med andra lärosäten, såväl svenska som utländska. Frågan om joint degrees är dock för närvarande under beredning hos Utbildningsdepartementet.

Som också redovisats utgör egendom som en myndighet tagit emot som donation statens egendom, inte myndighetens. Högskoleföreträdare har påpekat att det under sådana omständigheter är svårt att motivera potentiella donatorer och andra bidragsgivare att skänka medel eller egendom till statliga lärosäten. Donatorerna har ofta svårt att se poängen med att deras gåva eller bidrag tillfaller staten i stället för lärosätet. Denna begränsning upplevs inte av enskilda utbildningsanordnare såsom Chalmers tekniska högskola.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att många röster vittnar om att man med den nuvarande myndighetsformen har svårt att möta de krav som gör sig gällande i universitetens och högskolornas verksamhet. Inte minst gäller det när lärosätena ska samverka med det omgivande samhället. De flesta problemen är väl kända och har påtalats i olika sammanhang. En grundläggande orsak till svårigheterna är att lärosätena är en del av rättssubjektet staten och därmed saknar egen rättskapacitet. Enskilda utbildningsanordnare som Chalmers och Högskolan i Jönköping har bättre förutsättningar än de statliga lärosätena att delta i olika samverkansprojekt. Enligt samstämmiga uppgifter kan de agera både snabbare och flexibla än de statliga lärosätena. Lärosätenas storlek tycks inte spela någon avgörande roll i sammanhanget. Det avgörande är i stället att de enskilda utbildningsanordnarna är egna juridiska personer med egen rättskapacitet.

4.4 Styrningen av högskolesektorn

4.4.1 Styrmedel

Hur självständiga lärosätena är kan bedömas utifrån hur och i vilken utsträckning dessa styrs av riksdag och regering i olika avseenden. Olika styrmedel kan komma i fråga såsom *regelstyrning* (*normgivning*), *anslagsstyrning* (*finansmakt*), *styrning genom utnämningar* (*utnämningmakt*) och *informell styrning*.⁵

Regelstyrningen kan ta formen av författningar (grundlag, lag, förordning och myndighetsföreskrift), men även stiftelseurkunder, stad-

⁵ Framställningen bygger bl.a. på SOU 1997:38, s. 16 f. och Lena Marcusson (2005), s. 39 f.

gar och avtal innebär en styrning genom regler. Även om den senare typen av styrning bygger på att man formellt frivilligt når en överenskommelse, åstadkommer man ofta en effektiv styrning på detta sätt, när den ena parten i avtalet (staten) har en dominerande ställning.

Ett annat centralt styrmedel är *finansmakten*. Genom budgetpropositionen och övriga riksdagsbeslut om anslag och specifikationer i regleringsbrev, sätter regering och riksdag de ekonomiska ramarna för respektive lärosäte. I regleringsbreven anges inte bara verksamhetsspecifika uppgifter utan i varierande grad också horisontella krav som omfattar hela statsförvaltningen. Ett viktigt styrmedel är de specialdestinerade forskningsmedel som från tid till annan ställs till förfogande för analyser av särskilt prioriterade samhällsproblem.

Ytterligare ett styrinstrument är *utnämningmakten*. Föreskrifter, stadgar och avtal kan innehålla bestämmelser om hur organ ska vara sammansatta och regeringen styr i stor utsträckning myndigheternas verksamhet genom att utnämna olika personer i ledande befattningar. Regeringen utser t.ex. ledamöter och ordförande i de statliga universitetens och högskolornas styrelser. Vidare anställs rektorer vid dessa lärosäten genom beslut av regeringen.

Vid sidan av de ovan nämnda mer formella styrmedlen kan påverkan även ske genom uttalanden av statsråd eller andra politiker i den offentliga debatten eller genom informella kontakter (*informell styrning*).

4.4.2 Brister och problem med nuvarande ordning

Jämfört med 1977 års högskolelagstiftning syftade det regelverk som sjösattes genom 1993 års högskolereform till en kraftig avreglering av högskolesektorn. Därefter har det emellertid skett en återreglering inom många områden. Det är framför allt regeringens regelgivning som ökat i omfattning. Vid en jämförelse mellan 1993 års högskoleförordning och den nu gällande högskoleförordningen kan det konstateras att många nya föreskrifter tillkommit. Utvecklingen är särskilt framträdande inom utbildningsområdet, framför allt vad gäller tillträdesreglerna. Utöver regeringens föreskrifter i högskoleförordningen har det sedan 1995 tillkommit en antal föreskrifter som Högskoleverket utfärdar enligt bemyndiganden från regeringen. Andra regler har sitt ursprung i generella förvaltningspolitiska strävanden.

Det kan konstateras att återregleringen har skett stegvis. Regeringen har ofta uppmärksammat på enskilda frågor och tillstätt särskilda utredningar som lett till nya föreskrifter. Många av föreskrifterna kan – var för sig – sakligt motiveras utifrån något särskilt intresse. Den samlade effekten för universitet och högskolor är dock entydig. Den ökade frihet som tillkom lärosätena i samband med 1993 års högskolereform har kringkurits i flera avseenden.

Det finns även andra problem med den nuvarande styrningen av högskolesektorn. Den ettåriga budgetperioden inom staten gör det t.ex. svårt för många lärosäten att planera på längre sikt.

Många högskoleföreträdare uttrycker också ett missnöje med Utbildningsdepartementets regleringsbrev. De menar att regleringsbreven har ökat kraftigt i omfattning sedan 1993. Många detaljerade mål och återrapporteringskrav har tillkommit, vilket har medfört ett tungt arbete för universitet och högskolor. Samtidigt har många lärosäten upplevt det som svårt att få någon återkoppling från Utbildningsdepartementet för den redovisning som skett. Många ställer sig också frågande inför behovet av alla de uppgifter som ska redovisas för departementet.

Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet har delvis ifrågasatt grunden för missnöjet och påpekat att vissa redovisningskrav som nu finns i regleringsbreven tidigare återfanns i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Vissa återrapporteringskrav härrör inte heller från Utbildningsdepartementet, utan från andra fackdepartement som velat profilera sina frågor inför myndigheterna. För universitet och högskolor är dock dessa upplysningar en ringa tröst.

En annan fråga gäller den informella styrningen av högskolesektorn. Den kan utgöra ett potentiellt problem för universitet och högskolor som drivs i myndighetsform. Gränsen mellan förnimelser och realiteter är emellertid suddig, och det är inte säkert i vilken utsträckning som uppfattade signaler motsvarar reella intentioner. De statliga lärosätena kan dock vara mer utsatta än de privata i detta avseende. Vill man värna om forskningens och undervisningens frihet är det dock enligt många mening viktigt att direktiv ges i form av föreskrifter och med respekt för lärosätenas självständighet.

Flera av de styrmedel som används inom sektorn förutsätter en omfattande rapportering. Det leder till att man på flera nivåer producerar sammanställningar som sänds uppåt i systemet. Även om dessa informationsflöden fyller flera syften finns det en utbredd

känsla av att mycken energi investeras i en rapportering som inte i någon större utsträckning kommer till användning. De synpunkter som utredningen har mött kring detta problem ligger nära dem som redovisas i Styrtutredningen (SOU 2007:75) och som regeringen också uttryckt förståelse för i 2008 års finansplan.

4.5 Ledning och organisation

I lag och förordning regleras ramarna för den interna organisationen vid de statliga lärosätena med styrelse, rektor, fakultetsnämnder och särskilda organ. Bestämmelserna kompletterar och ersätter bestämmelser i myndighetsförordningen som normalt gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen för att bättre passa verksamheten vid lärosätena. Däremot är organisationen i övrigt, med t.ex. institutioner, i princip oreglerad.

4.5.1 Ledningen – styrelse och rektor

Regler om hur styrelserna vid de statliga universiteten och högskolorna ska vara sammansatta och hur styrelseledamöter och rektorer vid dessa lärosäten ska utses finns i högskolelagen och högskoleförordningen.

Av 2 kap. 2 § HL framgår att *styrelsen* för en högskola har inseende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dess uppgifter fullgörs.

Enligt 2 kap. 3 § HL ska varje högskola ha en *rektor* för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen.

I propositionen Universitet och högskolor Frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, s. 61) anförs följande som stöd för viss reglering av dessa ledningsorgan:

Då förutsättningarna vad gäller omfattning och bredd i verksamheten vid universiteten och högskolorna är så olika bör den interna organisationen så långt möjligt beslutas av respektive styrelse. Vissa organ bör dock åtminstone till viss del regleras i lag och förordning. Genom sådana regler fördelas ansvaret mellan olika organ och befattningshavare. Genom föreskrifter om sammansättningen av vissa strategiska högskoleorgan skapas garantier för att erforderlig kompetens finns där beslut ska fattas som avgör kvaliteten i verksamheten.

I 2 kap. 4 § HL regleras hur ledamöter i styrelsen ska utses. Bestämmelsen lyder enligt följande:

Regeringen utser ordföranden i en högskolas styrelse. Rektor skall ingå i styrelsen. Lärare och studenter vid högskolan har rätt att vara representerade i styrelsen. Bestämmelser om vem som utser sådana representanter finns i förordning. Regeringen utser övriga ledamöter i styrelsen.

Företrädare för de anställda har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden.

Lydelsen av bestämmelsen är sedan våren 2007 delvis ny, till följd av att formerna för utseende av ledamöter i högskolestyrelserna då ändrades.⁶ Förändringen syftade till att avpolitisera styrelserna och innebär huvudsakligen följande. Till ordförande i en styrelse kan regeringen även utse rektor eller någon annan som är anställd vid lärosätet. Kravet på att regeringen ska utse flertalet av övriga styrelseledamöter (dvs. de som inte utses av studenter och lärare) har tagits bort. Dessa ledamöter ska utses efter förslag av högskolan. Förslaget ska föregås av ett samråd inom och utom högskolan.

Regler om hur styrelsens ledamöter och rektor utses, samt om styrelsens uppgifter och styrelseärendenas handläggning, finns i 2 kap. HF.

Bestämmelserna i 2 kap. HL och 2 kap. HF innehåller speciella regler anpassade till lärosätenas verksamhet, vilka kompletterar och ersätter bestämmelserna i myndighetsförordningen som normalt gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Högskoleförordningens organisationsbestämmelser ersätter också ordningen med myndighetsspecifika instruktioner som gäller för andra förvaltningsmyndigheter.

4.5.2 Den interna organisationen i övrigt

De statliga lärosätenas interna organisation i övrigt, dvs. vilka organ som ska finnas utöver styrelse och rektor, regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Reglerna är speciella i förhållande till andra förvaltningsmyndigheter, anpassade till lärosätenas verksamhet och delvis avvikande från myndighetsförordningen.

Av högskolelagen framgår att det ska finnas *fakultetsnämnder* och *särskilda organ*. Vidare framgår av lagen vilka som får väljas till

⁶ Jfr förordningen 2007:141 och prop. 2006/07:43, bet. 2006/07:UbU11, rskr. 2006/07:122.

ledamöter i dessa organ och att studenterna därvid har rätt att vara representerade.

I högskoleförordningen finns mer detaljerade bestämmelser för dessa organ, liksom för *nämnden för konstnärligt utvecklingsarbete*. Reglerna handlar om organens sammansättning, tillsättning av ledamöter och kompetens i organen samt om studentrepresentation i dessa organ.

I högskoleförordningen finns vidare bestämmelser om s.k. *särskilda inrättningar* (3 kap. 8 §) och om högskolebibliotek (3 kap. 10 §).

Organisationen i övrigt, med t.ex. institutioner, centra och nämnder, är oreglerad, med undantag för disciplinnämnden för studentfrågor och personalansvarsnämnden.

4.5.3 Brister och problem med nuvarande ordning

Organisationsreglerna för statliga universitet och högskolor är delvis anpassade till förhållandena inom sektorn. Det innebär samtidigt att lärosätenas möjlighet att själva organisera sin verksamhet är mer begränsad än vad som gäller för andra myndigheter. Det finns olika röster om detta inom högskolesektorn.

Många anser att högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser hindrar framväxten av ett effektivt ledarskap inom lärosätena. Några är kritiska mot den utbredda sammanträdeskultur som sägs finnas vid olika nämnder och organ. De kollegiala beslutsorganen upplevs som ineffektiva och starkt konserverande maktfaktorer. Vissa företrädare, särskilt på ledningsnivån, skulle gärna se att endast styrelse- och rektorsnivån skulle regleras nationellt och att lärosätet i övrigt skulle vara fritt att reglera sin organisation. Fakultetsnämnderna skulle således inte omnämnas i ett centralt regelverk. Det finns ett särskilt missnöje med kravet på att det ska finnas särskilda organ för lärarutbildningarna (2 kap. 5 a § andra stycket HL). Detta upplevs som en onödig detaljreglering från statsmakternas sida.

Det finns emellertid också andra röster som framhåller värdet av de nämnder och organ som finns vid universitet och högskolor. Många pekar på lärosätenas särart och framhåller att beslut om gemensamma akademiska frågor bör fattas av kollegiala beslutsorgan, utsedda genom val bland lärarna. Den kollegiala principen är i grunden en förutsättning för akademisk frihet, menar dessa. SULF anser att alla lärosäten ska ha kollegialt sammansatta fakultets-

nämnder som har det övergripande ansvaret för utbildnings- och forskningsfrågor.⁷ Även bland uttalade autonomiförespråkare menar många att det kollegiala beslutsfattandet är så viktigt att det måste säkerställas genom nationell lagstiftning.

En särskild fråga gäller styrelsens sammansättning och nominering. Många remissinstanser var kritiska till de ändringar som genomfördes i högskolelagen och högskoleförordningen under 2007.⁸ Behovet av förändring ifrågasattes och några ansåg att det uppstod oklarheter i olika avseenden. En märklig konsekvens av förändringen är att det numera i praktiken är rektor som (efter samrådsförfarande) lämnar förslag på styrelse till regeringen, samtidigt som styrelsen lämnar förslag på rektor till regeringen. Det har därmed uppstått en sorts rundgång i nomineringsmakten.

4.6 Personalfrågor

Anställda vid statliga universitet och högskolor utgör cirka en fjärdedel av det totala antalet anställda inom det statliga området. På personalområdet finns ett omfattande och till vissa delar komplicerat regelverk som lärosätena måste beakta. Bestämmelserna är i vissa avseenden mer komplexa på högskoleområdet än inom övrig statlig sektor. I det följande ges en översikt av de viktigaste bestämmelserna.

Pensionsfrågor behandlas inte i detta avsnitt. För en närmare orientering på området hänvisas till bilaga 2.

4.6.1 Allmänna arbetsrättsliga regelverk

Anställning vid en statlig myndighet anses numera komma till stånd på civilrättslig grund ungefär på samma sätt som hos en privat arbetsgivare. Förhållandet mellan den statliga arbetsgivaren och den enskilde arbetstagaren grundas således ytterst på ett anställningsavtal.

Grundläggande bestämmelser inom området finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS. Enligt 1 § LAS gäller lagen för arbetstagare i både allmän och enskild tjänst. LAS innehåller bl.a. bestämmelser om anställningsavtalet och möjligheten att träffa

⁷ Den akademiska ledningsorganisationen, SULF:s skriftserie 30/07.

⁸ Jfr not 6 ovan.

tidsbegränsade avtal, uppsägning och avskedande, turordning vid uppsägning samt återanställningsrätt.

Ett annat exempel på grundläggande arbetsrättslig lagstiftning, som gäller såväl för den statliga som privata arbetsmarknaden, är lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL. Ett ytterligare exempel är de lagar som har utfärdats för att främja lika-behandling och skydda mot olika former av diskriminering, såsom jämställdhetslagen (1991:433). Andra exempel är arbetstidslagen (1982:673) och semesterlagen (1977:480).

4.6.2 Bestämmelser om statligt anställda

Av 2 § LAS framgår att om det i en annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av en lag finns särskilda föreskrifter som avviker från LAS, ska dessa föreskrifter gälla. För statliga anställningar finns särskilda offentlighetsrättsliga bestämmelser som reglerar vissa frågor. De ska främst tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utförande av offentlig verksamhet.

Grundläggande bestämmelser finns i regeringsformen. Av RF 11 kap. 9 § andra stycket framgår att vid tillsättning av statlig tjänst ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Av RF 11 kap. 9 § tredje stycket följer bl.a. att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse. Vidare framgår av regeringsformen att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen ska meddelas i lag (RF 11 kap. 10 §).

Bestämmelser om statlig anställning finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. I denna lag finns föreskrifter om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt arbetstagare hos myndigheter under regeringen (1 §). Vissa av bestämmelserna i LOA gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund. I LOA finns bl.a. kompletterande bestämmelser till regeringsformen om att skickligheten ska sättas främst av de sakliga grunder som ska beaktas om det inte finns särskilda skäl för något annat (4 §). Av betydelse är också föreskrifter om arbetstagarnas bisysslor, upphörande av anställningar, disciplinansvar och åtalsanmälan. LOA innehåller vidare bestämmelser om arbetskon-

flikter, periodiska hälsoundersökningar, arbetstagare i verksledande ställning samt vissa rättegångsfrågor.

Vissa statligt anställda, främst ordinarie domare, har ett anställningsskydd som är betydligt starkare än vad som följer av LAS. Dessa har anställning med s.k. *fullmakt*. Inom högskolan anställs numera inga personalkategorier med fullmakt. Professorer som tillsattes av regeringen anställdes dock med fullmakt fram till utgången av juni 1993. Det finns ingen aktuell statistik över antalet professorer som fortfarande har statlig fullmaktsanställning, men uppskattningsvis kan det röra sig om cirka 500 personer.⁹ Kompletterande bestämmelser för fullmaktsanställningar hos myndigheter under regeringen finns i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Lagen omfattar även dem som var anställda med fullmakt vid lagens ikraftträdande.¹⁰ Fullmaktsanställning kan upphöra endast under vissa speciella villkor och fullmaktsanställda kan inte sägas upp från sin anställning. Arbetsbrist, nedläggning av en myndighet eller omorganisationer kan således inte leda till att en fullmaktshavare förlorar sin anställning. Det finns dock vissa möjligheter att förflytta fullmaktshavare.¹¹

I anställningsförordningen (1994:373) finns vissa tillämpningsbestämmelser till LOA och lagen om fullmaktsanställning. Anställningsförordningen gäller för arbetstagare hos myndigheterna under regeringen (med vissa undantag för affärsverken). Anställningsförordningen innehåller bestämmelser om bl.a. förfarandet vid anställningar, tidsbegränsade anställningar samt när besked och varsel inte behöver lämnas. Dessutom finns särskilda föreskrifter för fullmaktsanställda i förordningen.

Det bör slutligen påpekas att förvaltningslagen (1986:223) och annan offentligt rättslig reglering av generell karaktär kan vara tillämplig då statliga myndigheter handlägger olika typer av personalärenden.

4.6.3 Särskilda bestämmelser för viss personal

Ovan redovisade bestämmelser gäller allmänt för statlig anställning och därmed även i tillämpliga delar för anställning vid de statliga universiteten och högskolorna. För den statliga högskolesektorn

⁹ Enligt en kartläggning fanns det cirka 1 550 fullmaktsprofessorer år 1991, jfr prop. 1993/94:65, s. 50.

¹⁰ Prop. 1993/94:65, s. 54.

¹¹ Jfr prop. 1993/94:65, s. 51–52 samt Eskil Hinn och Lennart Aspegren, *Offentlig arbetsrätt*. Stockholm 2005, s. 136–137.

gäller därutöver särskilda bestämmelser som har sin bakgrund i de speciella förhållanden som råder inom sektorn. Bestämmelserna berör framför allt lärare och doktorander.

I 3 kap. HL finns bestämmelser om professorer och andra lärare inom högskolan. Kapitlet innehåller övergripande bestämmelser om bl.a. lärares arbetsuppgifter (1 §), behörighetskrav och anställningstid för professorer (2 och 3 §§) samt behörighetskrav för lektorer (5 §). Kapitlet innehåller också bestämmelser om bisysslor (7 §) och om förenade läranställningar vid sjukvårdsenheter (8 §).

Högskolelagen kompletteras av detaljerade bestämmelser om lärare i 4 kap. HF. I 4 kap. 1 § HF finns en uttömmande uppräkningslista av vilka lärarkategorier som får finnas vid de statliga högskolorna. I övrigt innehåller kapitlet bestämmelser om bl.a. behörighetskrav för olika lärarkategorier, om befodringsfrågor, om bedömningsgrunder vid anställning och förfaranderegler vid läranställning samt bestämmelser om bisysslor och anställnings upphörande. Det bör särskilt uppmärksammas att 4 kap. 30 § HF ger högskolorna möjligheter att under vissa villkor tidsbegränsa anställningar i annan omfattning än vad som direkt stadgas i LAS.

I 5 kap. HF finns vidare bestämmelser om anställning som doktorand, assistent, amanuens och klinisk assistent. Kapitlet innehåller bl.a. bestämmelser om tidsbegränsning av sådana anställningar (5 kap. 7 och 12 §§). Det bör påpekas att doktorandanställning finns för att doktorander ska kunna genomföra sin forskarutbildning, och att anställningen därför har kopplingar till högskoleförordningens bestämmelser om forskarutbildning.

För såväl SLU som Försvarshögskolan gäller vissa särskilda bestämmelser för personalområdet utöver 4 kap. och 5 kap. högskoleförordningen. Bestämmelserna finns i 4 kap. förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet respektive 4 kap. förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Av betydelse i sammanhanget är även förordningen (2000:1472) om anställningar beslutade av forskningsråd. Enligt denna förordning får de tre forskningsråden (Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap samt Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) fatta beslut om anställning av professorer, forskare och forskarassistenter vid ett universitet eller en högskola för en begränsad tid enligt vad som närmare framgår av förordningen. Efter respektive forskningsråds anställningsbeslut prövar det berörda lärosätet frågor om anställningen (jfr 1 § denna förordning samt 3 § anställningsförordningen).

4.6.4 Staten som arbetsgivare

Staten med dess myndigheter är ett enda rättssubjekt. Numera har dock arbetsgivaransvaret i stora delar delegerats till myndigheterna. Genom 3 § anställningsförordningen delegeras således – med vissa undantag – beslutanderätten i enskilda anställningsfrågor till den myndighet där arbetstagaren är eller kan komma att bli anställd. Ett antal mål har också satts upp för de enskilda myndigheternas arbete inom det arbetsgivarpolitiska området (se vidare 8 § myndighetsförordningen). Det är Arbetsgivarverket som har uppdraget att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Arbetsgivarverket ska också utföra förhandlingsarbete för statliga myndigheter samt företräda dem i arbetstvister (1 § förordningen [2007:829] med instruktion för Arbetsgivarverket). Verket leds av ett arbetsgivar Kollegium. Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och som anställts av regeringen är ledamöter i arbetsgivar Kollegiet (4 och 11 §§ verkets instruktion). Arbetsgivarverket kan därför sägas vara en medlemsorganisation där obligatoriskt medlemskap gäller för statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen och som har ett arbetsgivaransvar (jfr 3 § arbetsgivar Kollegiets stadgar). Statliga universitet och högskolor är således obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. De är indelade i en särskild sektor, Universitet, högskolor och forskning (UHF).

4.6.5 Kollektivavtalsreglering

Med kollektivavtal avses skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare (jfr 23 § MBL). Genom kollektivavtal får det bl.a. göras avvikelser från bestämmelserna i det allmänna arbetsrättsliga regelverket, t.ex. LAS. Det går dock endast i begränsad omfattning att göra avvikelser från de särskilda författningsbestämmelser som gäller för statlig anställning.

På det statliga området gjorde kollektivavtalet som regleringsinstrument sitt intåg i början av 1960-talet. I takt med den avreglering som skett beträffande statliga tjänster har successivt fler och fler frågor förts över till det avtalbara området. Kollektivavtalet

är således numera ytterligare ett sätt att möjliggöra anpassning till verksamheters särart utöver användningen av specialförfattningar.¹²

På det statliga området finns bestämmelser i förordningen om statliga kollektivavtal, m.m. Denna förordning omfattar föreskrifter i kollektivavtal och andra föreskrifter som reglerar anställnings- eller avtalsvillkor för arbetstagare hos myndigheterna under regeringen (1 §). Enligt förordningen sluts kollektivavtal på statens vägnar av Arbetsgivarverket. Myndigheten får lämna över sina uppgifter till andra myndigheter under regeringen eller till arbetsgivaren (2 och 3 §§).

Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet (RALS 2007–2010) har under 2007 slutits mellan Arbetsgivarverket å ena sidan och å andra sidan de tre centrala fackliga organisationerna Saco-S, OFR/S, P och O (sammantagna) samt SEKO. Avtalen gäller för arbetstagare inom det statliga området för en avtalsperiod som omfattar tiden fr.o.m. den 1 oktober 2007 t.o.m. den 30 september 2010. Ramavtalen innehåller bl.a. bestämmelser om lokal lönebildning och lönerevision. Till ramavtalen har fogats ett antal bilagor och förhandlingsprotokoll.

Genom RALS 2007–2010 har parterna också slutit allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA). Avtalet gäller arbetstagare vid myndigheter under regeringen och innehåller omfattande bestämmelser om bl.a. lön och kostnadsersättningar, arbetstid, semester, sjukfrånvaro och föräldraledighet samt uppsägningstid. Även ALFA innehåller ett antal bilagor, varav bilaga 5 innehåller specialbestämmelser för vissa arbetstagare vid universitet och högskolor. Dessa specialbestämmelser reglerar frågor om arbetstid för lärare och doktorander m.fl., semester samt jour- och beredskapstillägg för veterinärer vid SLU.

Såväl RALS 2007–2010 som ALFA förutsätter eller medger lokala avtal mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer i många frågor.

Utöver de angivna kollektivavtalen har överenskommelser även slutits mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna inom ett antal andra områden. Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA 03) är ett sådant exempel. Andra exempel är Trygghetsavtalet och Samarbetsavtalet för det statliga området.

¹² SOU 2007:98, s. 316–318.

4.6.6 Rättslig prövning

Mål om tillämpningen av LAS, LOA, lagen om fullmaktsanställning och andra arbetsrättsliga regelverk handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister, LRA (jfr 37 § LOA).

Enligt 1 kap. 1 § LRA ska lagen – med vissa i lagen angivna undantag – tillämpas på rättegången i tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (arbetstvister). Arbetsdomstolen är första och sista instans i ett antal uppräknade måltypen. I övriga fall upptas och avgörs tvister av tingsrätt, med Arbetsdomstolen som överinstans (2 kap. LRA).

Enligt huvudregeln företräder Arbetsgivarverket staten såväl vid som utom domstol i tvist som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten, om tvisten ska handläggas enligt LRA. Det finns dock några undantag från detta. Ett sådant undantag gäller de fall då JO och JK får föra talan enligt speciella bestämmelser (9 § förordningen om statliga kollektivavtal). Arbetsgivarverket har delegerat processbehörigheten i vissa tvister om anställningsskydd och tjänsteansvar till ett antal myndigheter, bl.a. till de statliga universitet och högskolor som tillhör Utbildningsdepartementet och till SLU.¹³

Tvister som rör en myndighets beslut att anställa någon kan endast i begränsad omfattning bli föremål för prövning av Arbetsdomstolen. Sådana beslut får i stället överklagas av den som beslutet angår (jfr 21 § anställningsförordningen). När det gäller statliga universitets och högskolors anställningsbeslut kan dessa – utom när det gäller doktorandanställningar – överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § HF). I övrigt begränsas möjligheterna att överklaga beslut i personalfrågor genom lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga.

4.6.7 Brister och problem med nuvarande ordning

Regleringen inom personalområdet medför i flera avseenden begränsningar för lärosätenas verksamhet. Som redan har nämnts innebär kravet på svenskt medborgarskap i RF 11 kap. 9 § tredje stycket att utländska medborgare inte kan utses till ledamöter i lärosätenas styrelser och inte heller anställas som rektorer. Svenska lärosäten

¹³ Se Arbetsgivarverkets cirkulär 2004:2.

går således miste om den kompetens som utländska akademiska ledare skulle kunna tillföra verksamheten.

I övrigt är begränsningarna framför allt kopplade till bestämmelserna om lärare i 4 kap. HF. Till skillnad från vad som gäller inom andra delar av staten styrs fortfarande anställning av högskolans lärare genom centrala bestämmelser om lärarkategorier, behörighetskrav och anställningsförfarande med sakkunniggranskning. Bestämmelserna lämnar i dag begränsat utrymme för anpassning till lokala förhållanden. Å andra sidan ger bestämmelserna inte heller några större möjligheter till anpassning till de internationella villkor som råder inom vissa ämnesområden.

Tillsättningsproceduren är omstridd. Många ifrågasätter den omständliga processen för anställning på högre lärarbefattningar. Ofta framhålls det tunga och tidskrävande arbetet med dessa tillsättningar, där handläggningstider på ett år eller längre kan förekomma. Några anser också att den föreskrivna sakkunniggranskningen har fått en alltför dominerande roll i anställningsprocessen. Kvaliteten i sakkunnigyttrandena varierar. Rätten att överklaga anställningsbesluten brukar ofta anföras som ytterligare förlänger och komplicerar anställningsprocessen. Enligt vissa försvårar dagens regelverk för lärosätena att göra strategiska rekryteringar av nyckelpersoner, såväl nationellt som internationellt. En annan synpunkt som framförts är att dagens tillsättningsystem är en kvarleva från en tid då det fanns mycket få akademiska befattningar.

När den nuvarande modellen försvaras är det ofta kraven på rätts säkerhet och opartiskhet som betonas. Externa sakkunnigbedömningar ses som ett viktigt instrument för förhindra favorisering av lärosätets egna talanger och i stället främja professionell cirkulation.

Gällande ordning för rekrytering till lärar- och forskarbanan kan dock även ifrågasättas ur ett arbetstagarperspektiv. De visstidsanställdas situation vid lärosätena samt svårigheter för unga forskare att få fast anställning brukar ofta framhållas i detta sammanhang. Regelverket synes inte vara tillräckligt för att skapa ändamålsenliga karriärvägar inom sektorn och samtidigt ge alla forskare trygga anställningsförhållanden. Dagens centrala regelverk utgör inte heller någon garanti för en jämställd akademi. Högskoleverket har t.ex. visat att män som doktorerar blir professorer i dubbelt så stor utsträckning som kvinnor som doktorerar.¹⁴

¹⁴ Högskoleverkets rapport 2006:2 R.

Befattningsutredningen tillsattes för att lösa vissa av de redovisade problemen. I sitt betänkande (SOU 2007:98) utgår emellertid utredningen från den nuvarande myndighetsformen som grund för lärosätenas verksamhet och att den nuvarande högskolelagen och högskoleförordningen ska äga fortsatt tillämpning.

4.7 Kontroll och utvärdering

4.7.1 Revision

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt vad som föreskrivs i sådan lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet. (RF 12 kap. 7 §).

De statliga universiteten och högskolorna granskas av Riksrevisionen enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisionen får granska den verksamhet som bedrivs av lärosätena (jfr 2 §). Denna granskning ska främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförande och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision), jfr 4 §. Vidare ska Riksrevisionen granska lärosätenas årsredovisningar. Denna granskning ska ske enligt god revisionsord och ha till syfte att bl.a. bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande (årlig revision, jfr 3 och 5 §§).

Av 1 kap. 5 a § HF framgår att samtliga universitet samt Malmö högskola och Mälardalens högskola även omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228) och därför måste ha en internrevision. Internrevisionen ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll (jfr 3 §). Enligt 4 § denna förordning ska internrevisionen utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen. Kraven i myndighetsförordningen innebär att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten

och ska se till att den bedrivs effektivt liksom enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

4.7.2 Tillsyn

Statliga universitet och högskolor kontrolleras liksom andra myndigheter av ett antal tillsynsorgan.¹⁵

Justitiekanslern (JK) har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (jfr 1 § lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn). Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under JK:s tillsyn (2 §).

Även *Riksdagens ombudsmän (JO)* har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (jfr 1 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Under ombudsmännens tillsyn står bl.a. statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter (2 §).

Ombudsmännen ska i sin tillsyn särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens (RF 1:9) bud om saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen) och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten (3 §).

Diskrimineringsombudsmännen – Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Handikappombudsmannen (HO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) har alla tillsyn över de statliga universiteten och högskolorna. Tillsynen, som avser diskriminering i arbetslivet, utövas i dag enligt lagar som är specifika för de olika ombudsmännen.

Förutom tillsynen inom arbetslivet ska alla ombudsmännen dessutom se till att lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan (likabehandlingslagen) följs. Likabehandlingslagen har till ändamål att på högskoleområdet främja lika rättigheter för studenter och sökande och att motverka diskriminering på grund av könstill-

¹⁵ Med *tillsyn* avses här främst kontroll av efterlevnad av lagar och andra författningar och således inte *revision* (se ovan 4.7.1) eller *utvärdering* (se nedan 4.7.4).

hörighet, etnisk tillhörighet, religions- eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder.

Reglerna om diskriminering i arbetslivet och utbildningsverksamhet kommer dock att ändras fr.o.m. den 1 januari 2009, då nu gällande lagar på området ersätts av *en* sammanhållen diskrimineringslag (2008:567) som omfattar all slags diskriminering. Vidare kommer de olika diskrimineringsombudsmännen att ersättas av *en* ombudsman – Diskrimineringsombudsmannen – som ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs, jfr lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. (Prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219). De statliga lärosätena kommer att omfattas av dessa förändringar.

Högskoleverket har tillsyn över de statliga universiteten och högskolorna.¹⁶ Det innebär att verket ser till att lärosätena följer de lagar och regler som finns på högskoleområdet.

Andra tillsynsorgan

Därutöver är de statliga lärosätena underkastade tillsyn av Konkurrensverket (vad gäller offentlig upphandling), Arbetsmiljöverket och Datainspektionen samt ett antal andra tillsynsmyndigheter med ansvar för speciella frågor.

4.7.3 Övrig rättssäkerhet

Överklagande av vissa beslut

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) prövar överklaganden av vissa beslut fattade inom högskolesektorn (5 kap. 1 § HL). ÖNH:s ledamöter utses av regeringen. Nämndens sammansättning och arbete regleras närmare i förordningen (2007:991) med instruktion för *Överklagandenämnden för högskolan*. Nämnden har sitt kansli vid *Högskoleverket* som med sin personal sköter nämndens kansligöromål.

Vilka beslut som får överklagas till ÖNH framgår av bl.a. 12 kap. 2 § HF. Majoriteten av de ärenden som avgörs av nämnden avser behörighet till högskoleutbildning. En annan stor grupp av ärenden rör anställning och befordran inom universitet och högskolor. Övriga

¹⁶ Jfr förordningen (2007:1293) med instruktion för *Högskoleverket*.

ärenden som kan överklagas till nämnden rör befrielse från obligatoriskt utbildningsmoment, indragning av doktorandhandledning, tillgodoräknande av utbildning m.m., utbildningsbevis, anstånd och studieuppehåll, likabehandling av studenter samt studentkårsärenden.

ÖNH:s beslut går inte att överklaga (5 kap. 1 § HL och 12 kap. 5 § HF).

Disciplinära åtgärder

Universitet och högskolor får vidta disciplinära åtgärder mot studenter som

- med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studiepresentation annars ska bedömas,
- stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
- stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller
- utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för etniska trakasserier, trakasserier på grund av religion eller annan trosuppfattning, trakasserier på grund av sexuell läggning, trakasserier på grund av funktionshinder eller sexuella trakasserier. (4 kap. 5 § HL och 10 kap. 1 § HF).

De disciplinära åtgärderna är varning och avstängning (10 kap. 2 § HF).

Ärenden om disciplinära åtgärder handläggs av en disciplinnämnd som ska finnas vid varje lärosäte (10 kap. 3 § HF). Disciplinnämnden ska bestå av rektor som ordförande, en lagfaren ledamot som ska vara eller ha varit ordinarie domare, en lärarrepresentant och två studentrepresentanter (10 kap. 4 § HF).

Disciplinnämndens beslut om avstängning och varning får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 § HF).

Avskiljande av studenter från högskoleutbildning

En student ska tills vidare avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Detta förutsatt att det till följd av något sådant förhållande finns en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen. (4 kap. 6 § HL).

En för högskolan gemensam nämnd, *Högskolans avskiljandenämnd*, prövar frågor om avskiljande (4 kap. 7 § HL). Nämnden har sitt kansli vid Högskoleverket som med sin personal sköter nämndens kansligöromål.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. (4 kap. 7 § HL).

Ett beslut om avskiljande innebär att studenten inte får fortsätta sin utbildning. Avskiljandet är inte tidsbegränsat. Den student som har avskilts kan begära att avskiljandenämnden omprövar sitt beslut efter två år. (4 kap. 7 § HL).

Närmare bestämmelser om avskiljande, nämnden och dess arbete finns i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

4.7.4 Kvalitetssäkring

Enligt direktiven ska Autonomiutredningen föreslå hur kvalitetssäkring ska ske för universitet och högskolor.

Några grundläggande begrepp

Under de två senaste decennierna har frågan om kvalitetssäkring av högre utbildning allt mer kommit att uppmärksammas. En anledning är att regeringar i olika länder har givit ökad autonomi åt lärosäten men i utbyte krävt effektiva kvalitetssäkringsprocesser för att försäkra sig om att offentliga medel används på ett bra sätt.¹⁷

¹⁷ OECD (2008), 5 kap., s. 8–12.

Man kan grovt skilja på tre typer av kvalitetssäkring eller utvärdering:

1. *Ackreditering*. Här sker en utvärdering av om ett lärosäte eller en utbildning klarar vissa minimikrav och därför kan få en viss status. Ackrediteringen ger svaren ja eller nej, godkänd eller icke godkänd. Ackreditering kan avse alla lärosäten eller utbildningar eller vara begränsad till endast nya utbildningar. Ackreditering kan också innebära en form av certifiering.
2. *Bedömning eller utvärdering*. Här utvärderas kvaliteten i utbildningen. Det resulterar i uttalanden och omdömen om kvaliteten. Även utvärdering kan innebära en form av ackreditering.
3. *Audit* (kvalitetsarbetsbedömningar). Här kontrolleras att system för kvalitetssäkring finns på plats. En fråga som ställs är om lärosätets system för att säkra kvalitet är effektivt.

De svenska förhållandena

Av 1 kap. 4 § HL framgår att verksamheten vid universitet och högskolor ska avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Vidare framgår att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.

Under rubriken *Utvärdering* anges i 2 § förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket att verket ska

1. granska kvaliteten i högskoleutbildning,
2. utvärdera universitetens och högskolornas kvalitetsarbete, och
3. följa upp resultaten av den granskning och utvärdering som avses i 1 och 2.

I Högskoleverkets regleringsbrev för budgetåret 2008 anges under verksamhetsgrenen *Kvalitetssäkring* att verket ska bidra till att verksamheten vid universitet och högskolor håller en hög kvalitet.

Utvärderingsverksamheten har ett nära samband med den *examensrättsprövning* som sker vid Högskoleverket. Av högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser följer att verket får besluta vid vilka statliga universitet och högskolor, utom Försvärshögskolan och SLU, som varje examen på grundnivå och avan-

cerad nivå får avläggas (1 kap. 11 § HL samt 6 kap. 25 § HF). Ett statligt lärosäte som vill ha rätt att utfärda en sådan examen ansöker således om detta hos Högskoleverket. En enskild utbildningsanordnare ansöker däremot om examensrätt hos regeringen, som oftast skickar dessa ansökningar till Högskoleverket för yttrande. Vilka examina som finns framgår av examensordningen (HF, bilaga 2).

Högskoleverket införde under 2007 ett nytt nationellt kvalitets-säkringsprogram för perioden 2007–2012. Utgångspunkterna är bl.a. att större tyngd ska läggas på lärosätens eget kvalitetsarbete och att extern kvalitetskontroll ska göras efter riskbedömning.¹⁸

Sammanfattningsvis består det nuvarande systemet för kvalitets-säkring av svensk högre utbildning av följande delar:

- granskningar av lärosätens kvalitetsarbete
- utbildningsutvärderingar
- examensrättsprövningar
- tematiska utvärderingar och tematiska studier
- Högskoleverkets utmärkelse till framstående utbildningsmiljöer.

Det nuvarande systemet avlöste ett äldre system där huvudingrediensen var ämnes- och programutvärderingar och där samtliga utbildningar som leder till en examen utvärderades. Dessa utvärderingar hade också inslag av ackreditering. Samtidigt genomfördes också examensrättsprövningar och vissa tematiska utvärderingar. Dessförinnan dominerades kvalitetssäkringssystemet av bedömningar av lärosätens kvalitetsarbete, samt av examensrättsprövningar. I viss utsträckning genomfördes även nationella utvärderingar.

Vid en internationell jämförelse har Sverige ett förhållandevis omfattande kvalitetssäkringssystem. Av en rapport från OECD framgår att Sverige, tillsammans med Kina, Norge och Portugal, är ett av de länder som genomför såväl ackreditering och utvärdering som audits. Det varierar om de olika slagen av kvalitetssäkring är obligatoriska och periodiskt återkommande.¹⁹

I betänkandet *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81) lämnar Resursutredningen vissa förslag om en framtida resurstilldelning med kvalitetsgranskning som grund.

¹⁸ Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012, Högskoleverkets rapport 2007:59 R.

¹⁹ OECD (2008), 5 kap., s. 13–21.

4.7.5 Brister och problem med nuvarande ordning

Det har tidigare redovisats att många företrädare för universitet och högskolor ifrågasätter möjligheten att överklaga de anställningsbeslut som fattas inom högskolesektorn. Denna fråga har berörts under avsnitt 4.6.7.

I övrigt är det framför allt Högskoleverkets utvärderingar som kritiseras och ifrågasätts inom högskolesektorn. SUHF har därför beslutat att göra en genomlysning av Högskoleverkets kvalitetsgranskningar. Bakgrunden är de många kritiska synpunkter som framförts på hur utvärderingarna fungerar och hur rapporter presenteras i media. En särskild grupp inom SUHF ska därför klargöra vari kritiken består, granska processens innehåll och genomförande samt föreslå hur verket i konstruktiv dialog med SUHF kan lägga upp arbetet. En slutrapport lämnades till SUHF:s förbundsårsamling i november 2008.

4.8 Enskilda utbildningsanordnare

Som jämförelse till redogörelsen om de statliga lärosätena ges i följande avsnitt en kortare beskrivning av verksamhetsformerna för några enskilda utbildningsanordnare, nämligen Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm.

4.8.1 Bildande och ledning

Chalmers tekniska högskola

Chalmers tekniska högskola (Chalmers) ombildades formellt 1993–1994 genom att regeringen beslutade att *Stiftelsen Chalmers tekniska högskola* och *Chalmers tekniska högskola aktiebolag* (högskolebolaget) skulle bildas. Aktierna i högskolebolaget överläts sedan till stiftelsen. Chalmers drivs alltså i form av ett aktiebolag som ägs av en stiftelse. Den fasta egendom som tillhörde staten för högskolans räkning överläts så småningom genom ett separat avtal till ett särskilt bildat fastighetsbolag (*Chalmers fastigheter AB*) som stiftelsen fått rätt att förvärva.

Chalmers leds av stiftelsens styrelse. Åtta ledamöter i stiftelsens styrelse utses av regeringen, medan rektor är ledamot ex officio. I styrelsen ingår också en lärarrepresentant och en representant för

studenterna. Styrelsen förvaltar stiftelsekapitalet och beslutar om ansvarsfrihet för högskolestyrelsen.

Högskolestyrelsen (styrelsen i högskolebolaget), som utses av stiftelsens styrelse på bolagsstämman, svarar för övergripande planering, samordning och uppföljning. Rektor svarar under högskolestyrelsen för den samlade verksamheten. Styrelsen har sju allmänrepresentanter, två lärarrepresentanter, rektor och tre studentrepresentanter för personalorganisationerna.

Rektor är verkställande direktör i högskolebolaget och utses av högskolestyrelsen.

Högskolan i Jönköping

Stiftelsen *högskolan i Jönköping* bildades genom regeringsbeslut 1994. Regeringen utser ledamöter i stiftelsens styrelse, sex externa ledamöter inklusive ordföranden. I styrelsen ingår också rektor, en studentrepresentant och en lärarrepresentant. Rektor är verkställande ledamot i styrelsen och utses av styrelsen efter att yttrande inhämtats från en valförsamling, varav flertalet är lärare vid högskolan.

Stiftelsen äger samtliga aktier i *fem aktiebolag*, varav fyra driver var sin högskola: *Hälsöhögskolan*, *Högskolan för lärande och kommunikation*, *Tekniska högskolan* (intill 2007 *Ingenjörshögskolan*) och *Internationella Handelshögskolan*. Därutöver finns ett bolag för den gemensamma serviceorganisationen, *Högskoleservice*.

De fem aktiebolagen har var sin styrelse som utses av stiftelsens styrelse som ensam ägare vid bolagsstämman. För varje bolag finns en verkställande direktör. Stiftelsen utgör moderstiftelse och bolagen är dotterbolag i enlighet med stiftelselagens regler om koncernföretag.

Handelshögskolan i Stockholm

Handelshögskolan i Stockholm (Handelshögskolan) drivs av en ideell förening (*Handelshögskoleföreningen*). Föreningen, vars stadgar fastställdes av Kungl. Maj:t den 3 december 1909, har till ändamål att verka för inrättande och upprätthållande av en handelshögskola i Stockholm. Föreningens medlemmar utser styrelsen, som inom sig utser ordförande.

Föreningen driver Handelshögskolan som en privat läroanstalt, som dock har vissa offentliga förvaltningsuppgifter. Kungl. Maj:ts stadfästande av föreningens stadgar innebär ett erkännande av skolans officiella status. Även grundstadgar för Handelshögskolan har fastställts av Kungl. Maj:t. Sedan dessa stadgar ändrats ett antal gånger fastställde regeringen senast 1993 på nytt grundstadgarna, som beslutats av direktionen för högskolan och godkänts av föreningen.

Direktionen utövar den högsta vården och styrelsen av högskolan. Av direktionens nio ledamöter utses en av regeringen, fyra av föreningens styrelse, en av Stockholms kommuns fullmäktige, en av professorskollegiet och en av högskolans studerande.

Rektor utses av direktionen på fem år. Närmaste ledningen av studiearbetet vid högskolan tillkommer rektor och professorskollegiet. Rektor är ordförande i professorskollegiet och ingår också i direktionen.

4.8.2 Avtal med staten

Chalmers och Högskolan i Jönköping har *långsiktiga ramavtal* med staten (1994-07-01–2009-06-30). Avtalen gäller med 15-årsperioder om de inte skriftligen sagts upp med två års uppsägningstid. I avtalen finns skiljeklausuler. Avtalen syftar till konkurrensneutralitet, vilket anges innebära att dessa lärosäten ska ha i allt väsentligt lika gynnsamma förutsättningar för sin verksamhet som de statliga universiteten och högskolorna. Avtalen reglerar villkoren för anslagen och uppställer krav på kvalitetsarbete och samarbete med andra högskolor.

Även Handelshögskolan har ett långsiktigt avtal med staten (1994-07-01–2009-06-30) som dock inte är lika omfattande som ramavtalen för Chalmers och Högskolan i Jönköping. Avtalet saknar t.ex. en konkurrensneutralitetsparagraf. Å andra sidan har regeringen som ovan framgått fastställt stadgar för högskolans verksamhet. Häri regleras frågor om bl.a. organisation, utbildning och antagning.

För anslagen till Chalmers och Högskolan i Jönköping gäller *årliga avtal*, vari det ingår detaljerade bestämmelser om utbildnings- och forskningsuppdrag motsvarande dem som de statliga lärosätena ges i riksdagsbeslut och regleringsbrev. Lärosätena åtar sig också att ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård och att avgiftsfritt ställa litteratur ur sina egna samlingar till andra högskole-

biblioteks och folkbiblioteks förfogande. Vidare har lärosätena krav på att inkomma med budgetunderlag och årsredovisning.

Avtalen innebär att stiftelsehögskolorna med de statliga medlen är skyldiga att bedriva verksamheterna på liknande villkor som de statliga lärosätena. Eftersom verksamheterna regleras i avtalsform, har högskolorna naturligtvis den formella möjligheten att tacka nej till anslagen eller protestera mot enskildheter i avtalen. Förhållandena mellan parterna får dock anses vara långt ifrån jämbördiga.

Handelshögskolan har en betydligt friare ställning än stiftelsehögskolorna, eftersom det inte finns några årliga avtal om utbildnings- och forskningsverksamheten. Å andra sidan är det en betydligt mindre del av högskolans verksamhet som finansieras med statliga medel.

4.8.3 Övrig regelstyrning

Stiftelser, aktiebolag och föreningar är rättssubjekt i privaträttslig form. Av RF 11 kap. 6 § tredje stycket framgår följande: "Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, ska det ske med stöd av lag."

I bestämmelsen ges den rättsliga förutsättningen för "offentlig förvaltning genom enskilda". Vidare regleras hur sådan offentlig förvaltningsuppgift överförs till enskilt subjekt. Stadgandet är tillämpligt så snart ett rättssubjekt är organiserat i privaträttsliga former, alltså även om staten har ett bestämmande inflytande.

Chalmers och Högskolan i Jönköping har efter regeringsbeslut fått rätt att meddela sådana examina som regleras i HF (bilaga 2). Bestämmelser på området finns i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Detsamma gäller Handelshögskolan, som dessutom får pröva frågor om utbildningsbidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander. Detta förfarande innefattar myndighetsutövning. Lagstöd för detta finns i 2 § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina följer att utbildningarna vid Chalmers, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan ska bedrivas så att de uppfyller kraven i 1 kap. högskole-

lagen. I lagen hänvisas till likabehandlingslagen som ska tillämpas av lärosätena. Vidare framgår av lagen att tillstånden att utfärda examina får förenas med villkor om rätt för enskilda att ta del av handlingar hos utbildningsanordnarna och att den som har fått tillstånd är skyldig att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen.

Chalmers, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan är i övrigt inte skyldiga att tillämpa det omfattande regelverk som gäller för de statliga universiteten och högskolorna. Det innebär t.ex. att högskoleförordningens detaljerade bestämmelser om utbildning, organisation och lärare formellt inte behöver följas. Chalmers och Högskolan i Jönköping har dock själva valt att inom många områden följa bestämmelserna. En slutsats som kan dras är att dessa lärosäten i flera avseenden inte fullt ut har utnyttjat den frihet som de faktiskt har.

I egenskap av stiftelser och bolag måste Chalmers och Högskolan i Jönköping följa regelverk som inte gäller för de statliga lärosätena. Grundläggande regler för associationsformerna stiftelser och bolag finns således i stiftelselagen (1994:1220) och aktiebolagslagen (2005:551). Dessa mycket omfattande lagar ger det ramverk inom vilket Chalmers och Högskolan i Jönköping verkar.

4.8.4 Juridiska personer

Genom att de drivs i privaträttsliga associationsformer är såväl Chalmers och Högskolan i Jönköping som Handelshögskolan egna juridiska personer. Det innebär att de i eget namn bl.a. kan ha rättigheter och skyldigheter, äga egendom, ha skulder, ta upp lån, ingå avtal, bilda eller ingå i andra juridiska personer samt utföra sin talan i domstol. I detta avseende skiljer de sig från de statliga universiteten och högskolorna.

Ett allmänt intryck är att det är denna aspekt av självständigheten som tycks ha haft störst betydelse för utvecklingen av verksamheten vid Chalmers och Högskolan i Jönköping, inte minst vid nationella och internationella samverkansprojekt. Framför allt Chalmers har också pekat på betydelsen av ansvar för det egna kapitalet, som bl.a. möjliggjort vissa särskilda satsningar. Denna bild av stiftelsehögskole-reformen bekräftas i en undersökning som nyligen utförts av Högskoleverket.²⁰

²⁰ Högskoleverkets rapport 2008:27 R.

4.9 Autonomiutredningens slutsatser

Förvaltningsmyndigheten är i ett historiskt perspektiv inte någon självklar organisationsform för svenska universitet och högskolor. Längre tillämpades olika former av självförvaltning, samtidigt som staten i vissa avseenden förbehöll sig ett starkt inflytande.

Den svenska myndighetsmodellen rymmer i sig vissa grader av självständighet i jämförelse med motsvarande förvaltningsorgan i andra länder. Internationellt sett är myndighetsformen dock ovanlig inom universitetsvärlden och har, där den förekommer, alltmer kommit att ifrågasättas och överges. En rad principiella invändningar har riktats mot förvaltningsmyndigheten som verksamhetsmodell för universitet och högskolor. Som genomgången i detta kapitel visat finns det emellertid också ett flertal praktiska problem och konkreta hinder som förknippas med den nuvarande ordningen.

Det är mot denna bakgrund som andra organisationsformer för svensk högre utbildning och forskning behöver övervägas. I nästa kapitel diskuteras olika alternativ till den statliga förvaltningsmyndigheten som verksamhetsram för universitet och högskolor.

5 Alternativa verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor

I detta kapitel skisseras några alternativa verksamhetsformer för universitet och högskolor. Utgångspunkten för samtliga varianter är att lärosätenas självbestämmande ska öka samtidigt som statens intresse av en övergripande styrning och kontroll tillgodoses.

Tre huvudmodeller för framtida verksamhetsformer har övervägts. Den första innebär att universitet och högskolor förblir delar av staten, den andra en övergång till en privaträttslig verksamhetsform och den tredje en övergång till en ny offentligrättslig verksamhetsform. Slutligen diskuteras skäl för och emot en sammanhållen reform av ramverket för universitet och högskolor.

5.1 Universitet och högskolor som fortsatta delar av staten

Den första huvudmodellen innebär att universitet och högskolor fortsätter att vara delar av staten även i framtiden. Två varianter är tänkbara. Den första kan beskrivas som nuvarande verksamhetsform med vissa tillägg. Den andra varianten innebär att en ny, särskild myndighetsform för universitet och högskolor skapas inom staten.

Den första varianten innebär att universitet och högskolor i framtiden fortsätter att vara förvaltningsmyndigheter på det sätt som beskrivs i kapitel 4, men att möjligheterna till kompletterande verksamhet vidgades. Några konstitutionella förändringar skulle inte erfordras. Regeringens omfattande förordningsmakt skulle förbli oförändrad. I allt väsentligt skulle dagens allmänna regelverk gälla, t.ex. myndighetsförordningen, avgiftsförordningen och olika ekonomiadministrativa författningar. Högskoleförordningen skulle fort-

sätta att vara den centrala författningen för den statliga högskolesektorn.

Det nya skulle med denna variant vara att vissa ekonomiska befogenheter vidgades. Varje lärosäte skulle t.ex. få möjlighet att skapa ett holdingbolag för olika samverkans- och innovationsprojekt. Varje lärosäte skulle också få förvalta en särskild stiftelse, som kan användas för mottagande av donationer, förvaltning av egendom och vissa samverkansuppgifter som inte passar för holdingbolagen. Även lärosätens befogenhet att ingå avtal utan regeringens tillstånd skulle i viss utsträckning vidgas. Dessutom skulle detaljbestämmelserna om bl.a. den interna organisationen och läraranställningarna inskränkas för att skapa större utrymme för lokala lösningar.

Den andra varianten av fortsatt statstillhörighet innebär att universitet och högskolor upphör att vara "förvaltningsmyndigheter". I stället skulle det *inom* staten skapas en ny myndighetsform för universitet och högskolor.

Ett förslag som framförts är att universitet och högskolor skulle placeras under riksdagen för att därigenom blir mer självständiga. Praktiska skäl talar dock mot en sådan lösning, som skulle innebära en kraftig utvidgning av riksdagens i dag mycket begränsade förvaltningssektor.

Varianten utgår således från att lärosätena alltjämt förblir myndigheter under regeringen. Den innebär inte heller att lärosätena skulle bli egna rättssubjekt. Universitetens och högskolornas särskilda karaktär skulle dock tydliggöras på ett annat sätt än i dag, bl.a. genom vissa grundlagsändringar, t.ex. på följande sätt.

I RF 1 kap. 8 § fastslås att den offentliga verksamheten – vid sidan av de uppgifter som tillkommer regeringen och de beslutande politiska församlingarna – bedrivs av två huvudtyper av organ, domstolar och förvaltningsmyndigheter, och att den i det förra fallet benämns rättskipning och i det senare förvaltning. För att markera den högre utbildningens och forskningens särställning skulle en tredje huvudtyp av statlig verksamhet kunna tillfogas och bestämmelsen ges följande lydelse:

För rättskipningen finns domstolar, för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter och för högre utbildning och forskning universitet och högskolor.

På motsvarande sätt som för domstolarna och kommunerna kan det även vara motiverat att ha ett krav på lagform vid utfärdandet av bestämmelser av avgörande betydelse för verksamheten. Även ett sådant krav skulle införas i regeringsformen, lämpligen i åttonde kapitlet. Vissa föreskrifter av mer administrativ karaktär för den nya associationsformen skulle dock kunna meddelas av regeringen med stöd av RF 8 kap. 13 §. För att utländska medborgare ska kunna utses till rektorer och styrelseledamöter skulle också medborgarskapskravet i RF 11 kap. 9 § behöva ändras.

Med denna variant fortsätter universitet och högskolor således att vara statliga myndigheter. Vissa övergripande regelverk skulle därför gälla oförändrade. När ett organ är definierat som myndighet gäller t.ex. offentlighetsprincipen såsom den regleras i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Detsamma gäller t.ex. bestämmelserna i arkivlagen (1990:782). Inom många områden skulle dock ändringar behöva göras i centrala regelverk som utgår från indelningen i antingen förvaltningsmyndighet eller domstol. Ett exempel är lagen om statsbudgeten där ett tillägg bör göras om att statens verksamhet även omfattar universitet och högskolor. Ett annat exempel är förvaltningslagen där ett tillägg om den nya myndighetsformen bör göras. I övrigt skulle normgivningen huvudsakligen ges i lag. I en ny högskolelag skulle lärosätena kunna ges utökade ekonomiska befogenheter på motsvarande sätt som för den första statliga varianten. För att markera lärosätenas särart skulle högskolelagen rensas från alltför detaljerade bestämmelser om verksamheten.

5.2 En privaträttslig verksamhetsform

En alternativ huvudmodell vore att de statliga universiteten och högskolorna övergår till privaträttslig verksamhetsform. För svenska förhållanden är den mest realistiska varianten att verksamheten skulle drivas genom en kombination av stiftelse och aktiebolag (s.k. stiftelsehögskola). Ombildningen av Chalmers och Högskolan i Jönköping till stiftelsehögskolor kan tjäna som förebild för den modellen. En övergång till den privaträttsliga huvudmodellen skulle därmed schematiskt kunna beskrivas på följande sätt.

Staten bildar inledningsvis en stiftelse för varje lärosäte och tillför stiftelsekapital. I stiftelseurkunden bestäms bl.a. stiftelsens ändamål och hur styrelsen utses. Staten bildar också minst ett aktiebolag

för varje lärosäte och överlåter samtliga aktier till respektive stiftelse. Varje stiftelse utgör tillsammans med aktiebolaget en stiftelsehögskola. Samtidigt avvecklas högskolemyndigheterna. Nu gällande högskolelag och högskoleförordning upphävs och verksamheten med personal och studenter överförs från myndigheterna till de nya stiftelsehögskolorna. Genom särskilda överlåtelseavtal mellan staten och varje stiftelsehögskola regleras bl.a. egendomsfrågor och ansvarsförhållanden. I andra avtal ger sedan staten stiftelsehögskolorna uppdrag om utbildning och forskning. Avtalen reglerar också frågor om finansiering, dimensionering, återrapportering och revision.

Ett universitet eller en högskola skulle enligt denna modell utgöras av dels stiftelsen som förvaltar stiftelsekapitalet, dels ett eller flera stiftelseägda aktiebolag, där den faktiska högskoleverksamheten bedrivs. Stiftelsen utövar sin ägarmakt över aktiebolaget vid bolagsstämman och utser bl.a. styrelsen i högskolebolaget. Bolagsstyrelsen utser sedan den verkställande direktören i högskolebolaget. För att undvika oklarheter i ledningsfrågor blir den verkställande direktören också rektor för högskolan. Utbildning och forskning bedrivs i huvudsak inom ramen för högskolebolaget, som också skulle vara arbetsgivare för personalen.

De huvudsakliga rättsliga ramarna för lärosätet blir med denna modell stiftelselagen och aktiebolagslagen samt anslutande civilrättsliga regelverk. En mycket kortfattad högskolelag skulle ange några övergripande mål för högre utbildning och forskning samt ge regeringen bemyndigande att utfärda en examensordning. Den nya högskolelagen skulle även ange villkoren för att få examensrättigheter. Regeringen skulle bemyndigas att fatta beslut om sådana för varje stiftelsehögskola. Staten skulle finansiera stiftelsehögskolorna genom årliga bidrag. De närmare villkoren för finansieringen skulle regleras i avtal mellan staten och varje lärosäte.

5.3 En ny offentligrättslig verksamhetsform

Ett tredje alternativ som sedan åtminstone femton år har figurerat i den svenska debatten och som också har flera utländska förebilder går ut på att man i stället för att utnyttja de existerande privaträttsliga verksamhetsformerna borde söka konstruera en särskild offentligrättslig organisatorisk modell för universitet och högskolor. En fördel med denna lösning på autonomifrågan skulle vara att man kunde utforma modellen helt utifrån de specifika behov som universitet

och högskolor har i stället för att utnyttja ramverk som utvecklats för andra typer av samverkan.¹

Dessa tankar ligger till grund för den tredje huvudmodellen. Den innebär att de statliga universiteten och högskolorna ombildas till en ny verksamhetsform. Denna skulle vara av offentligrättslig karaktär och därmed inte stå öppen för envar att använda. I stället skulle den vara förbehållen statsmakterna att inrätta och detta enkom för högre utbildning och forskning. Verksamhetsformen skulle, i likhet med den privaträttsliga modellen, ge lärosätena egen rättskapacitet, rättshandlingsförmåga och processhabilitet.

Lärosätena skulle således bli juridiska personer skilda från staten. Till skillnad från den privaträttsliga huvudmodellen skulle den offentligrättsliga huvudmodellen anpassas direkt för verksamheten vid universitet och högskolor och till de förhållanden som råder inom akademien. Normgivning skulle huvudsakligen ske genom lag.

I flera andra länder bedrivs universitet och högskolor i liknande offentligrättsliga verksamhetsformer, bl.a. i Tyskland, Österrike och Danmark. Även de finländska reformplanerna innebär att universiteten, som i dag är statliga myndigheter, ska ombildas till självständiga offentligrättsliga inrättningar.

5.4 Autonomiutredningens bedömning

5.4.1 Några utgångspunkter

Efter denna kortfattade beskrivning av tre tänkbara huvudmodeller för verksamheten vid de statliga universiteten och högskolorna är frågan nu vilka kriterier som bör styra bedömningen av dessa varianter. Några utgångspunkter för utredningens överväganden är följande.

1. Den valda verksamhetsformen ska ge lärosätena en vidsträckt handlingsfrihet. Det innebär att den valda lösningen bör tillgodose de principiella krav på autonomi som aktualiserats i den högskolepolitiska debatten och samtidigt lösa eller åtminstone lindra de praktiska problem som har beskrivits i fjärde kapitlet.
2. Den valda verksamhetsformen ska bygga på vissa viktiga akademiska värden. Den bör således trygga det kollegiala infly-

¹ Jfr t.ex. Gustaf Lindencrona, "Högskolan – en egen företagsform" och Lena Marcusson, "Självständiga universitet – en idéskiss", i SUHF:s skrift *Hur fria skall universitet och högskolor vara?* (2003).

- tandet liksom studentinflytandet. Verksamhetsformen bör också garantera rättssäkerhet för de enskilda individerna.
3. Den valda verksamhetsformen ska även tillgodose statens legitima intresse av att utöva en strategisk styrning av universitet och högskolor och kontrollera att skattebetalarnas pengar används med ansvar och effektivitet.
 4. Förslaget bör vidare främja en god hushållning med offentliga resurser och bidra till ansträngningarna att nå högre kvalitet och produktivitet inom utbildning och forskning. Den bör bl.a. i dessa syften främja nationell och internationell samverkan.

5.4.2 Överväganden kring de olika modellerna

Fortsatt del av staten?

Autonomiutredningen tar först ställning till frågan om den första huvudmodellen kan vara en framkomlig väg för att stärka autonomin hos universitet och högskolor. Två varianter av denna modell har redovisats.

Den första av dessa, som går ut på att lärosätena ska fortsätta att vara statliga förvaltningsmyndigheter, är väl beprövad. I ett sådant system finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom förvaltningsrättsliga regler och principer. Varianten tillgodoser därmed grundläggande rättssäkerhetskrav och garanterar offentlighet och insyn. Den erbjuder också en etablerad struktur för styrning och kontroll av användningen av allmänna medel. Föreskriften i RF 11 kap. 7 § innebär också ett skydd mot inblandning i hur förvaltningsmyndigheter i ett särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpning av lag. Att det mesta förblir som det har varit under de senaste decennierna kan mot den bakgrunden upplevas som tryggt. Skulle universitet och högskolor samtidigt ges något större befogenheter att ingå olika avtal, driva holdingbolag och förvalta ”egna” stiftelser kan vissa administrativa lättnader uppnås för verksamheten.

Det finns dock tydliga nackdelar med varianten. Det enda som skulle uppnås är att vissa universitet och högskolor på kort sikt löser några av sina administrativa problem. Lärosätena skulle emellertid fortsätta att vara delar av staten och ha ett principiellt

lydnadsförhållande gentemot regeringen. Den marginella förekomsten av myndighetsutövning inom högre utbildning och forskning gör samtidigt att bestämmelsen i RF 11 kap. 7 § är av begränsat värde för universitet och högskolor. Varianten innebär i övrigt att samma allmänna regelverk i stort skulle gälla för lärosätena som för andra förvaltningsmyndigheter, och högskoleförordningen skulle fortsätta att vara av central betydelse för normgivningen på området.

Ur lärosätenas synvinkel blir varianten därmed också sårbar. Även om en avreglering skulle ske inom vissa områden är risken stor för en fortsatt kontinuerlig förtätning av regelverket av samma slag som följt tidigare reformer i syfte att främja lärosätenas självständighet. Erfarenheterna av 1993 års högskolereform visar att en avreglering i förordningsform efter hand kan neutraliseras genom olika former av punktvis återreglering. Varianten säkerställer således inte någon varaktigt ökad autonomi för universitet och högskolor.

Fördelen med den andra varianten – ett nytt organ inom staten – är att den skulle stärka universitetens och högskolornas ställning inom statsförvaltningen genom att markera deras särart i förhållande till övriga myndigheter. Skulle det införas ett krav i regeringsformen på lagform för viktigare normgivning inom högskolesektorn skulle detta också skänka en viss stabilitet till verksamheten och i viss mån avvärja en alltför omfattande detaljreglering av verksamheten.

Nackdelarna är dock tydliga även här. Inte heller med denna variant uppnår man någon formell autonomi i förhållande till staten. Troligen skulle vissa högskoleföreträdare fortsätta att uppleva förhållandet till regeringen som komplicerat. Lärosätenas frihet skulle heller knappast öka i en sådan omfattning att det motiverar det omfattande lagstiftningsarbete som varianten kräver.

En tänkbar invändning mot detta resonemang är att den formella autonomin inte får något starkt genomslag om inte andra förutsättningar för reell autonomi också är för handen. De redovisade danska erfarenheterna ger ett visst stöd åt denna iakttagelse (jfr avsnitt 3.2.1). Formell autonomi är emellertid en nödvändig förutsättning för att lärosätena ska kunna uppnå större reell självständighet, även om den är långt ifrån tillräcklig.

De två statliga varianterna har det gemensamt att lärosätena fortsätter att vara delar av rättssubjektet staten. De får därmed inte någon egen rättskapacitet, rättshandlingsförmåga eller processabilitet. Rättsligt skulle det fortfarande vara staten som agerar och som ytterst svarar för rättigheter och skyldigheter. Även om lärosätena skulle ges utökade befogenheter inom olika områden måste

staten trots allt föreskriva vissa yttre ramar för lärosätenas agerande, inte minst för att skydda skattebetalarnas intressen.

Fortfarande skulle det således behöva sättas vissa gränser för lärosätenas möjlighet att teckna avtal, även om dessa gränser flyttas något. Med hänsyn till riksdagens finansmakt måste det troligen också finnas vissa begränsningar när det gäller vilka typer av verksamheter som ett statligt lärosäte får involvera sig i. Det sagda innebär att lärosätena fortfarande måste be regeringen om tillstånd om de givna ramarna behöver överskridas i något avseende. Mot bakgrund av högskolesektorns snabba utveckling på många områden skulle det sannolikt bara vara en tidsfråga innan det uppstod nya oklarheter och gränsdragningsproblem, särskilt beträffande nationella och internationella samverkansprojekt.

Den statliga huvudmodellen ger inte lärosätena möjlighet att själva äga fast och lös egendom, vilket skulle fortsätta att hämma bl.a. donationsverksamheten. Inte heller kommer lärosätena att kunna sluta bindande avtal med varandra, något som behövs för att ge stadga åt samarbeten inom utbildning och forskning. Med den statliga huvudmodellen kommer det inte heller att finnas rättsliga förutsättningar för att övergå till en avtalsbaserad relation mellan staten och lärosätena.

Den statliga huvudmodellen ger således inte universitet och högskolor det självbestämmande och den handlingsfrihet som ter sig önskvärt. Svenska lärosäten skulle också fortsätta vara mer bundna än många utländska institutioner för högre utbildning och forskning, särskilt bland de främsta universiteten. Genom att behålla myndighetsformen som ram för verksamheten skulle vi ställa oss vid sidan av den allmänna utveckling mot ökad autonomi för universitet och högskolor som regeringen har stött i olika internationella uttalanden.

Behoven av ökad självständighet för universitet och högskolor tillfredsställs bättre om lärosätena blir egna juridiska personer. Först då sker en genomgripande förändring vad gäller möjligheterna att bestämma över sin verksamhet. Därmed ökar rörelsefriheten och lärosätena kommer t.ex. att kunna sluta avtal, bilda bolag och stiftelser samt på annat vis äga och förvalta egna tillgångar. De får härigenom bättre förutsättningar att reagera på förändringar i verksamhetsmiljön.

Samtidigt öppnas nya möjligheter för samverkan med det omgivande samhället. Förändringen innebär att bättre förutsättningar skapas för samarbetsprojekt med näringsliv, kommuner och landsting. Inte minst kommer internationell samverkan att underlättas.

Lärosätenas roll inom innovationssystemet kommer också att kunna stärkas. Även samarbetet med svenska och utländska universitet kommer att kunna utvecklas och få fastare former, vilket på sikt är ägnat att höja utbildningens och forskningens kvalitet. Genom förändringen kommer förutsättningarna för donationer att kunna förbättras, liksom möjligheterna att konkurrera om internationell forskningsfinansiering. Universitet och högskolor får härigenom ökade möjligheter att skaffa sig en mer mångsidig finansieringsbas. Enligt utredningens mening stöds dessa bedömningar av erfarenheterna från Chalmers och Högskolan i Jönköping. Liknande förväntningar ligger också till grund för det finländska reformförslaget.

Ett argument som utredningen noga prövat är om myndighetsformen bör bedömas som överlägsen från trygghetssynpunkt. Eftersom universitet och högskolor är beroende av en stabil offentlig finansiering skulle det kunna tänkas att säkerheten och fastheten i det statliga engagemanget minskade om statsmakterna inte kände samma omedelbara styrningsansvar och arbetsgivaransvar som de gör för statsförvaltningen i stort. Denna fråga har betydelse inte minst för de anställda.

I ljuset av de utländska erfarenheterna har utredningen kommit till slutsatsen att det inte är själva myndighetsformen som är av betydelse i detta sammanhang. Ingenting tyder på att det statliga engagemanget för högre utbildning och forskning har minskat i de länder som övergått till friare organisationsformer. Avgörande för stabiliteten och kvaliteten i detta engagemang är snarare det förtroende som råder mellan berörda parter. Det handlar inte minst om lärosätenas ansträngningar att höja sin kvalitet och deras förmåga att redovisa resultat. Av betydelse för tryggheten är också möjligheterna till förlängda planeringshorisonter. Från denna synpunkt är det viktigt att nå överenskommelser mellan staten och högskolesektorn som inte är låsta till det korta budgetåret, utan sträcker sig över längre perioder.

En samlad bedömning blir att nackdelarna med modellen ”fortsatt del av staten” överväger. Mot denna bakgrund blir slutsatsen att sökarljuset bör riktas mot andra lösningar än den modifierade myndighetsmodellen. Experterna kanslirådet Sofia Harlén och kanslirådet Martin Sparr delar dock inte denna uppfattning, utan anser att utgångspunkten för utredningen borde varit att pröva hur ökad autonomi för lärosätena skulle kunna nås inom ramen för myndighetsmodellen eller den modifierade myndighetsmodellen.

Den privaträttsliga modellen

Nästa fråga blir då om en privaträttslig modell kan tillgodose de krav som utredningen ovan har uppställt.

Aktiebolag och *stiftelse* är välkända och väl inarbetade associationsformer. Båda regleras av utförliga lagar som efter hand har kompletterats med en omfattande rättspraxis.

Det har vid organisationsreformer sina fördelar att ansluta till redan fungerande modeller. Såväl stiftelsen som aktiebolaget uppfyller också en del andra önskemål som ovan skisserats. Bådadera gör lärosätena till egna juridiska personer med egen rättskapacitet och rättshandlingsförmåga. Som framgått av fjärde kapitlet innebär detta ett antal direkta praktiska fördelar för verksamheten, bl.a. vid samverkansprojekt. Modellen innebär också att autonomi i formellt hänseende uppnås. Därmed ges också förutsättningar för att övergå till en avtalsbaserad relation mellan lärosätena och staten. Likaså innebär modellen att lärosätena kan träffa bindande avtal med varandra, något som kan skänka nödvändig stadga åt gemensamma projekt mellan lärosäten.

Exemplen Chalmers och Högskolan i Jönköping visar att det är fullt möjligt att med framgång driva lärosäten i privaträttslig form, i båda fallen genom en kombination av de båda organisationstyperna. Stiftelseformen tryggar att vissa grundläggande ändamål fullföljs. Stiftelsens ägarroll skapar också långvarig stabilitet för högskolebolagets verksamhet. Aktiebolagsformen är dessutom flexibel och rymmer en tydligt utmejslad och väl beprövad beslutsstruktur, något som främjar ett effektivt ledarskap inom organisationen.

Vid sidan av dessa fördelar finns det emellertid även nackdelar med dessa båda privaträttsliga associationsformer. Ingentenda är särskilt anpassad för behoven inom högre utbildning och forskning. Stiftelse- och aktiebolagsformerna ska tvärtom kunna användas av envar för en mängd olika verksamheter.

En stiftelse bildas genom att egendom enligt ett förordnande avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Det innebär att det ibland kan vara svårt att anpassa en stiftelses verksamhet till ändrade förhållanden, eftersom det kan krävas permutationsförfarande för ändringar i stiftelseförordnandet.

Ett aktiebolag är å andra sidan avpassat för näringsverksamhet. I ett aktiebolag utövas den yttersta makten av aktieägarna vid bolagsstämman. Det finns visserligen möjlighet att driva aktiebolag med

särskild vinstutdelningsbegränsning (jfr 32 kap. aktiebolagslagen). Huvudprincipen får ändå anses vara att ett aktiebolag ska kunna generera vinst åt dess aktieägare. Aktiebolagslagens 32 kapitel innehåller ett omfattande regelverk för en mängd olika frågor, bl.a. om skydd för minoritetsägare.

Många av de frågor som regleras i stiftelselagen och aktiebolagslagen kan lätt uppfattas som främmande eller perifera för högskole-samfundet, där olika akademiska värden och kulturmönster har stor betydelse för det inre arbetet.

Stiftelse- och bolagsmodellen har visserligen anhängare bland autonomiförespråkare inom högskolesektorn. Ett allmänt intryck är dock att det råder en stor tveksamhet inom sektorn inför dessa verksamhetsformer. Tanken på att svensk högre utbildning och forskning genomgående skulle drivas i aktiebolagsform känns för många främmande. Utredningen har mött en sådan skepsis även bland aktörer som genom sin forskargärning är väl förtrogna med bolagsformen. Det finns bl.a. en oro för hur de kollegiala beslutsstrukturerna ska kunna värnas inom ett bolag och farhågor för att ett överdrivet marknadstänkande skulle breda ut sig inom akademin.

Många ser i de privaträttsliga organisationsformerna risker för den akademiska friheten. Även om universitet och högskolor med nödvändighet arbetar med gränssytor mot många olika marknader, inte minst arbetsmarknaden, finns det också ett legitimt intresse av att i sådana kontakter slå vakt om den högre utbildningens och forskningens egna beslutsrymder. *Kommersialisering* är ett positivt värdeladdat begrepp bland dem inom högskolevärlden som arbetar med spridning av forskningsresultat och kontakter med näringslivet, medan det i andra delar av systemet finns farhågor inför sådana tendenser. En ytterligare aspekt är att såväl aktiebolaget som stiftelsen fungerar bäst när ett inte alltför obetydligt kapital står till förfogande. Att Chalmers och Högskolan i Jönköping framgångsrikt kunde lanseras under 1990-talet hade direkt samband med upplösningen av löntagarfonderna.

Vid en samlad bedömning utifrån dessa synpunkter är det svårt att se vare sig stiftelsen eller aktiebolaget som en lämplig generell och övergripande verksamhetsform för de svenska lärosätena. En helt annan sak är att båda dessa associationsformer kan vara mycket användbara för mer begränsade verksamheter, inte minst sådana som lärosätena bedriver i samverkan med andra aktörer.

Den offentligrättsliga modellen

Utbudet av organisationsformer kan vid ett första påseende förefalla stelt och begränsat, men det har inte alls saknats tendenser till kreativ förnyelse inom detta område. Vid kyrkans skiljande från staten tillkom två nya varianter, Svenska kyrkan och de registrerade trossamfundet. När det gäller offentligrättsliga organisationsformer finns flera olika slags offentliga organ med mer eller mindre utpräglad självständighet. Domstolarnas särställning har redan nämnts. Under Riksdagen sorterar Riksbanken, Riksrevisionen och Justitieombudsmännen, alla med väl definierade egna befogenheter. De två förstnämnda har fått sin nuvarande form genom sentida reformer. Ett annat förslag med inslag av ny offentligrättslig arkitektur har presenterats av ansvarskommittén (SOU 2007:10).

En viktig plats i det svenska offentliga systemet intar kommunerna, som är egna juridiska personer. Vissa tidigare fristående "allmänna inrättningar" såsom de gamla försäkringskassorna har numera inrangerats i statsförvaltningen. I gränzonen mellan staten och det civila samhället finns dock ännu många juridiska personer och enskilda som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter enligt RF 11 kap. 6 § tredje stycket. Ekonomistyrningsverket (ESV) har vid en inventering avseende 2007 funnit 579 exempel på sådan verksamhet.²

Även i våra grannländer finns en lång tradition av aktiviteter inom gränzonen mellan offentligt och privat. I tysk statsrätt används uttrycket *mittelbare Staatsverwaltung* för ett brett spektrum av organisationer, alltifrån sjukhussor och kommuner till offentligrättsligt reglerade korporationer och "kammare" för olika ekonomiska segment. Ett modernt utslag av denna tendens är de olika former av public-private partnership (PPP) som nu växer fram runtom i världen.

Det är därför inte något jungfruligt fält som utredningen beträdder när den i enlighet med sina direktiv har sökt överväga hur en för universitet och högskolor skraddarsydd offentligrättslig organisationsform skulle kunna gestaltas. Fördelen med en sådan modell är att den kan anpassas till sektorns speciella behov, både vad gäller lärosätenas behov av rörelsefrihet och statsmakternas legitima intresse av strategisk styrning och kontroll.

Den specialkomponerade offentligrättsliga verksamhetsformen kan också anpassas så att den garanterar en rimlig nivå av kollegiala beslutsstrukturer, studentinflytande och rättssäkerhet. Stiftelse- och

² Att verka genom andra – kartläggning av organ med statligt åtagande (ESV 2008:34).

bolagsmodellen är inte primärt utformad för sådana syften och kan därför inte på samma sätt målinriktas för att täcka sådana behov. Det kan visserligen konstateras att önskemål beträffande t.ex. kollegialitet, studentinflytande och rättssäkerhet väl tillgodoses vid Chalmers och Högskolan i Jönköping. Enligt utredningens bedömning beror detta dock mer på en positiv inställning hos lärosätena själva än att den privaträttsliga verksamhetsformen skulle vara särskilt ägnad att garantera dessa intressen. Att modellen fungerar väl för Chalmers och Högskolan i Jönköping innebär ingen garanti för att den också skulle fungera vid alla universitet och högskolor. De skiftande villkor som råder inom högskolesektorn, bl.a. vad gäller lärosätenas storlek och verksamhetens inriktning, kan tvärtom göra det svårt att överföra modellen på alla lärosäten. Det kan därför befaras att de skilda synsätt, ambitioner och kompetenser som finns vid de statliga lärosätena skulle kunna göra det svårt att upprätthålla önskade nivåer av kollegialitet, studentinflytande och rättssäkerhet.

Även i andra avseenden finns det poänger med den offentlighetsrättsliga modellen för autonomi. Ökat självstyre måste balanseras med ett ökat ansvar från lärosätenas sida. Med hänsyn till den omfattande statliga finansieringen är det legitimt att staten också kan bedriva övergripande styrning och kontroll av för staten viktiga delar av verksamheten. Dessa krav kan bli svårare att tillgodose om alla universitet och högskolor ombildas till privaträttsliga inrättningar. Den offentlighetsrättsliga modellen kan å andra sidan utformas för att särskilt tillgodose sådana behov.

Som ovan påpekats måste också kapitalfrågorna vägas in i bedömningen. Då en stiftelse bildas ska viss egendom tillskjutas som stiftelseförmögenhet. Vid bildandet av stiftelsen Chalmers tekniska högskola tillförde staten drygt 1,5 miljarder kronor i stiftelsekapital. Stiftelsen Högskolan i Jönköping tillfördes 120 miljoner kronor. Som jämförelse kan nämnas att den stiftelsehögskola som är under bildande i Finland, Aalto-universitetet, ska tillföras ett stiftelsekapital på upp till 700 miljoner euro fram till år 2010, varav den finländska staten avser att tillföra cirka 500 miljoner euro. Om sådana belopp skulle tjäna som riktmärken för en omvandling av alla svenska lärosäten till stiftelsehögskolor skulle reformen bli kostsam för staten. Med den offentlighetsrättsliga modellen torde behoven av kapitalförsörjning kunna hållas på en lägre nivå.

Det finns förstås också vanskigheter med den tredje huvudmodell som här har skisserats. Att skapa en ny verksamhetsform rymmer alltid en rad intrimningsmoment och övergångsproblem. I följ-

ande kapitel återkommer utredningen till hur olika sådana problem skulle kunna bemästras. Den huvudsakliga bedömningen blir dock att den tredje modellen ter sig mer ändamålsenlig än den andra.

Mot bakgrund av de uppställda kriterierna anser utredningen följaktligen att *den specialkomponerade offentligt rättsliga organisationsformen är en bättre huvudmodell* för universitet och högskolor än associationsformerna aktiebolag och stiftelse. Detta hindrar inte att även de två senare organisationsformerna kan komma till användning för begränsade verksamheter.

Två förutsättningar för en framgångsrik reform

En reform av det slag som här skisserats och som närmare utvecklas i följande kapitel bör knappast genomföras utan ett brett stöd från två olika håll.

Först och främst bör det råda en betydande *uppslutning om reformen inom högskolevärlden*. Utredningen har övervägt en förändringsmodell som innebär en successiv och individuell övergång till den nya organisationsformen "självständigt lärosäte" för de universitet och högskolor som så önskar, medan andra skulle kunna fortsätta att fungera som statliga förvaltningsmyndigheter enligt nuvarande ordning. Högskolelagen skulle då fortsätta att gälla för dessa lärosäten medan övrigas verksamhet skulle regleras av den nya lagen.

Starka praktiska skäl kan emellertid anföras mot en sådan splittring av högskolelandskapet. Inte minst från statens perspektiv skulle det bli komplicerat att utöva övergripande styrning och kontroll. Det är därför en *generellt giltig organisationsram* som föreslås i följande kapitel, men en ram med betydande utrymme för individuella variationer för de enskilda lärosätena.

Utänför denna generella ram förblir de lärosäten som f.n. är privata, såsom Chalmers, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm. Modellen utesluter inte nybildningar av detta slag i framtiden om intresse härför skulle finnas, men detta framstår inte som något sannolikt huvudspår för svensk högskolepolitik.

Den andra förutsättningen är en tillräckligt *bred politisk uppslutning* kring reformens grunder. En organisationsförändring som genomförs med stöd av en knapp parlamentarisk majoritet skulle inte ge universitet och högskolor de stabila utvecklingsbetingelser som de behöver för sin planering och sitt arbete. I den andan har

utredningen sökt beakta och finna gemensamma nämnare i de högskolepolitiska idéer som olika politiska partier i Sverige har redovisat under senare år. Den har också inspirerats av de gemensamma strömningar som för närvarande genomsyrar europeisk universitetspolitik.

6 Autonomiutredningens förslag

Svensk högre utbildning och forskning har blivit en stor samhällssektor. Lärosätena är långtifrån isolerade utan tvärtom sammanlänkade med alla andra delar av samhället och alla andra delar av ekonomin. Detta reser många frågor kring lärosätenas relationer till sin omvärld.

Till omvärlden, i bokstavlig mening, hör också världen utanför Sverige. Forskning och högre utbildning har blivit alltmer internationaliserade. Det talas ofta om en skärpt konkurrens, men från de flesta utgångspunkter är det mer fruktbart att spana efter och söka utnyttja alla de nya möjligheter till samverkan som öppnar sig. Också i det perspektivet är det viktigt att universitet och högskolor präglas av dynamik och förmåga till egna initiativ.

De svaga punkterna i det svenska högskolesystemet kan beskrivas på olika vis. I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50, s. 19 f.) pekas på följande aspekter:

- *Otillräcklig kvalitet.* De direkta forskningsanslagen till lärosätena ("fakultetsanslagen") har i alltför stor utsträckning fördelats utan konkurrens eller oberoende kvalitetsbedömningar.
- *Fragmentisering och bristande långsiktighet.* Underfinansiering och kortsiktighet i bidragsgivningen har inneburit att kvalitetsdrivande effekter av forskningsrådets resursfördelning inte har blivit tillräckligt tydliga.
- *Bristande tvärvetenskaplighet.* Disciplinernas starka revirgränser och forskningsfinansiärernas bristande samarbete har begränsat möjligheterna till tvärvetenskaplig forskning.
- *Bristande kommersialisering.* Forskningsresultaten har alltför sällan lett till jobb, nya produkter och tillväxt i Sverige.
- *Ständiga utmaningar av forskningens oberoende och integritet.* Den svaga utvecklingen i de offentliga investeringarna i forskning och

utveckling i förhållande till företagens motsvarande investeringar riskerar att skapa en obalans som negativt påverkar grundforskningens integritet. En annan risk är en politisering av den akademiska världen.

- *Bristande förmåga att göra långsiktiga och samordnade strategiska satsningar.* Viljan och förmågan att på nationell nivå göra långsiktiga strategiska forskningssatsningar och prioriteringar har varit svagt utvecklad.

Inget av dessa problem löser sig av sig självt enbart genom organisatoriska förändringar. Sådana får betydelse enbart i kombination med andra insatser. Men det hindrar inte att fördelningen av ansvar, konstruktionen av beslutsprocesser och möjligheterna till varierade lösningar kan ge positiva bidrag till ansträngningarna att komma till rätta med dessa och liknande problem. Mot den bakgrunden är det knappast av en slump att frågor kring högskolornas självständighet har kommit upp på den politiska dagordningen i både Sverige och andra länder.

6.1 Två ramar för den fortsatta utvecklingen av universitet och högskolor

Av två skäl är det ett *ramförslag* som Autonomiutredningen lägger fram snarare än ett noga detaljerat förslag. Det ena är den begränsade tid som stått till utredningens förfogande. Under det knappa år som stått till buds har det inte varit möjligt att grundligt penetrera alla de frågor som uppdraget reser. Det andra och viktigare skälet är av mer principiell natur. En utredning som syftar till att stärka lärosätenas autonomi skulle motverka sitt eget ändamål om den föreslog en alltför för långt driven uniformering av organisationsformerna. Även på de fält där det framöver kommer att finnas starka motiv för harmonisering och standardisering är det inte självklart att impulserna till en sådan samordning alltid behöver komma uppifrån. Det är heller inte säkert att nationalstaten i alla sammanhang erbjuder de bästa gränserna eller ramarna för sådana ansträngningar. Inom flera discipliner och ämnesinriktningar kan det redan nu skönjas framväxande former av internationell samverkan som med all sannolikhet kommer att intensifieras under kommande år.

Vad som här föreslås är därför inte någon noggrant utmejslad modell för den framtida högskolan, utan snarare *två ramar för det fortsatta utvecklingsarbetet*:

- dels en ram för relationerna mellan staten och lärosätena,
- dels en ram för relationerna inom lärosätena.

Den föreslagna ramregleringen är avsiktligt knapphändig. Den har också fått en medvetet neutral utformning i förhållande till de förslag som lämnats av andra utredningar, bl.a. Resursutredningen och Obligatorieutredningen, för att ge riksdag och regering handlingsutrymme. Skulle ramregleringen utlösa önskemål om bevarande av utelämnade delar av det nuvarande regelverket står flera möjligheter till buds. En variant är att komplettera den föreslagna lagen om självständiga lärosäten. En annan utväg är att infoga önskade villkor i avtalen mellan staten och lärosätena. Skulle tiden anses för knapp för att redan från början utforma sådana villkor står en tredje möjlighet till buds, nämligen att utsträcka giltigheten av nuvarande regler genom föreskrifter i den särskilda lag om införande av lagen om självständiga lärosäten (införandelagen) som utredningen föreslår. Det skulle då skapas rådrum för noggrannare överväganden om en framtida avtalsreglering.

Tre huvudidéer ligger till grund för utredningens förslag:

1. Universitet och högskolor frikopplas från den traditionella statsförvaltningen och ombildas från myndigheter till *självständiga lärosäten*. Denna nya status förankras i både lag och grundlag.
2. Den *vertikala regleringen* av universitets- och högskolesektorn inskränks till förmån för *horisontella relationer* baserade på avtal mellan lärosätena och staten respektive lärosätena och andra aktörer. Denna förändring kan genomföras stegvis och i det tempo som passar berörda parter.
3. Lärosätena utformar sin egen organisation, fastlägger sina egna utvecklingsstrategier och antar sina arbetsordningar, men *fem minimikrav* måste vara uppfyllda:

- det ska finnas en *styrelse* vars ordförande och majoritet utses av regeringen,
- det ska finnas en effektiv *ledning* som tillsätts av styrelsen efter konsultationer inom lärosätet,
- det ska finnas minst ett *kollegialt organ* med majoritet av lärare och forskare, med ansvar för forskning och undervisning,
- *studenterna* måste ha möjlighet att påverka besluten på alla nivåer, och
- positiva åtgärder måste vidtas i syfte att främja *den enskildes* möjligheter att själv välja inriktning för studier, undervisning och forskning.

Den statliga finansieringen av högre utbildning och forskning förutsätts förbli oförändrad. Genom sin större rörelsefrihet får lärosätena dock även ökade möjligheter att söka kompletterande intäkter och etablera olika former av samarbete. Med varje form av finansiering följer ett ansvar för att avsedda resultat uppnås. Lärosätenas redovisning behöver utvecklas bl.a. i syfte att ge bättre vägledning för studenterna.

För en reell självständighet är det av det största vikt att högskolesystemet får en *egen kapitalbas*. I detta syfte gör utredningen bedömningen att ägandet av AB Akademiska Hus bör överföras till lärosätena gemensamt.

6.2 En ny verksamhetsform

Reformens syfte är att säkra förutsättningarna både för (i) en vidsträckt akademisk självstyrelse och för (ii) den tillsyn och kontroll som krävs för väsentligen statligt finansierade verksamheter.

Självständiga lärosäten är en offentlighetslig organisationsform med egen rättskapacitet. De ingår inte i den statliga förvaltningen. I dessa avseenden påminner de om kommunerna. Överföringen av uppgifter till de självständiga lärosätena baseras på RF 11 kap. 6 § tredje stycket och den föreslagna lagen om självständiga lärosäten.

6.2.1 En ny rättslig form

Autonomiutredningens förslag: En särskild lag om självständiga lärosäten stiftas som ersätter högskolelagen. Genom lagen införs en ny offentligrättslig organisationsform för universitet och högskolor, *självständiga lärosäten*.

Den nya formen ska inte vara öppen för envar, utan förbehållen de universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten. Vilka dessa lärosäten är ska framgå av en bilaga till lagen.

Förvaltningsuppgifter ska kunna överlämnas till de självständiga lärosätena. Uppgifterna kan innefatta myndighetsutövning.

De självständiga lärosätena är juridiska personer.

Lärosätena utgörs av studenter, lärare och annan personal.

Självständiga lärosäten

Autonomiutredningen föreslår att en ny lag stiftas för de universitet och högskolor som i dag ingår i statsförvaltningen. Lagen ska ersätta nu gällande högskolelag. Genom lagen införs en ny offentligrättslig organisationsform för dessa universitet och högskolor benämnd *självständiga lärosäten*.

Den nya formen ska inte vara öppen för envar, utan förbehållen de universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten. Detta ska framgå av den inledande paragrafen till lagen. Vilka dessa lärosäten är ska framgå av en bilaga till lagen. Enskilda utbildningsanordnare, såsom t.ex. stiftelsehögskolorna, ska således inte omfattas av den nya lagen. För enskilda utbildningsanordnare gäller i dag bl.a. lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Denna lag förutsätts fortsätta gälla för dessa utbildningsanordnare. Av den lagen följer att utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare ska bedrivas så att de uppfyller kraven i 1 kap. nuvarande högskolelag.¹ Autonomiutredningens bedömning är att utbildningarna även i fortsättningen ska följa de motsvarande krav som kommer att framgå av det första kapitlet i den nya lagen om självständiga lärosäten. Det får ankomma på regeringen att bereda de författningsändringar som kan behövas.

¹ Jfr avsnitt 4.8.3 ovan.

Att det är riksdagen som inrättar de självständiga lärosätena innebär att det också är riksdagen som beslutar om ett självständigt lärosäte ska läggas ned (se vidare avsnitt 6.6.8).

De självständiga lärosätena ska kunna få förvaltningsuppgifter sig tilldelade. Uppgifterna kan innefatta myndighetsutövning.² Autonomiutredningens bedömning angående de rättsliga förutsättningarna för detta framgår av avsnittet om konstitutionella frågor (6.2.2).

De självständiga lärosätena är juridiska personer, vilket ska framgå av den nya lagen. Detta innebär att lärosätena får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter. Med rättskapaciteten följer att lärosätena i eget namn bl.a. kan ingå de avtal de finner lämpligt, bilda stiftelser och bolag samt tillskjuta ytterligare kapital till dessa. Lärosätena kan också äga lös och fast egendom samt motta donationer efter vad de själva anser lämpligt. Dessa frågor kommenteras ytterligare i avsnitt 6.8.

Som juridiska personer skilda från staten är lärosätena inte direkt bundna av de regler som gäller för myndigheter. Utgångspunkten är i stället att lärosätena reglerar sin verksamhet själva om inte annat följer av den nya lagen eller annan författning. Det kan diskuteras om de interna regler som lärosätena kan komma att besluta blir föreskrifter i regeringsformens mening.³ Under alla förhållanden måste reglerna i huvudsak anses ha offentlighetsrättslig karaktär och således binda de som hör till de självständiga lärosätena. I en särskild bestämmelse i lagen ska slås fast att lärosätena utgörs av studenter, lärare och annan personal. Dessa aktörer ska således följa de interna regler som lärosätena beslutar om. Bestämmelsen markerar också att studenternas relation till lärosätena inte är ett civilrättsligt kundförhållande, utan att studenterna är medaktörer i de offentlighetsrättsliga lärosätena.

Autonomin innebär ökade behov av tydliga lokala regelverk. En bestämmelse om att varje lärosäte ska ha en stadga fastställd av styrelsen ska därför finnas i den nya lagen. I stadgan ska de regler som behövs om lärosätets organisation, den närmare arbetsfördelningen mellan styrelse, rektor och övriga beslutsorgan, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten fastställas. Stadgan ska även innehålla lärosätets antagningsordning och övriga viktigare interna bestämmelser.

² Beträffande vilka förvaltningsuppgifter som kan anses innefatta myndighetsutövning se avsnitten 4.2.4 och 5.4.2.

³ RF:s benämning för rättsregler är föreskrifter. Rättsregler karakteriseras av att de är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte bara avser ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. (SOU 2008:42, s. 18).

6.2.2 Konstitutionella frågor

Autonomiutredningens bedömning: Den nya organisationsformen är förenlig med nu gällande regeringsform. För att tydligare markera vetenskapens frihet och lärosätenas nya status bör det dock genomföras vissa ändringar i regeringsformen. Samråd kring dessa frågor har skett med Grundlagsutredningen. Denna väntas inom kort lägga fram förslag till vissa kompletteringar i regeringsformen som väl harmonierar med Autonomiutredningens överväganden.

Den nya organisationsformen bör inrättas med stöd av den nya lagen om självständiga lärosäten. Enligt Autonomiutredningens bedömning är reformen förenlig med gällande regeringsform.

Regeringsformen urskiljer i 1 kap. 8 § och 11 kap. 6 § fem olika organisationsformer för verkställighet av statliga beslut: (1) domstolar, (2) statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, (3) statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen, (4) kommunala myndigheter samt (5) en kategori av ”övriga” som i 1974 års RF ursprungligen definierades som ”bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser” men därefter i flera steg har kompletterats. 1976 tillfogades ”enskilda individer” och senare ”registrerade trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar”. Kompletteringen 1976 motiverades bl.a. med att förvaltningsuppgifter borde kunna anförtros åt organ inom högskolan såsom valkorporationer av studenter eller anställda, men också med att offentliga serviceuppgifter i vissa fall borde kunna överlämnas till näringsidkare som driver rörelse utan att använda bolagsformen.

Bestämmelsen i RF 11 kap. 6 § tredje stycket kan redan i sin nuvarande form anses innefatta organ som inte är myndigheter men har offentlighetsrättsliga drag.⁴ Genom den nya lagen överlämnas till självständiga lärosäten förvaltningsuppgifter, som även innefattar myndighetsutövning. Ordningen ryms således inom regeringsformens ram. Än tydligare blir detta emellertid om mottagarna av de överlämnade förvaltningsuppgifterna i framtiden definieras som ”andra juridiska personer och enskilda individer”. Enligt vad Autonomiutredningen erfar kommer ett sådant förslag att läggas fram av Grundlagsutredningen.

⁴ Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Uppsala 1989, s. 260 f. och s. 420.

Ett konstitutionellt problem som från tid till annan vållat problem inom högskolevärlden är kravet på svenskt medborgarskap för vissa tjänster och uppdrag (RF 11 kap. 9 §). Enligt vad Autonomiutredningen erfar avser Grundlagsutredningen att föreslå en inskränkning av detta krav till ett fåtal tjänster och uppdrag, däribland inga inom högskolevärlden. För lärosätenas del bortfaller begränsningen genom autonomireformen dock även utan grundlagsändring, eftersom universitet och högskolor inte längre blir myndigheter.

Ytterligare tre förändringar av regeringsformen framstår som önskvärda för att ge den föreslagna reformen en ändamålsenlig konstitutionell inramning:

RF 1 kap. 9 § föreskriver att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Det är lämpligt att dessa grundläggande principer följs även inom de självständiga lärosätena (se vidare avsnitt 6.9.2). Holmberg m.fl. (2006) anför att den nuvarande regeln avses täcka även privaträttsliga subjekt när dessa svarar för förvaltningsuppgifter.⁵ Denna avsikt kan dock inte anses särskilt väl uttryckt, eftersom sådana subjekt knappast verkar *inom* offentlig förvaltning. Om lärosätena blir självständiga inrättningar enligt förslaget i detta betänkande hamnar de utanför myndighetssfären. För att tydligare markera bestämmelsens avsedda räckvidd och undanröja varje tvivel om att även de självständiga lärosätena bör beakta allas likhet inför lagen och vägledas av saklighet och opartiskhet vore det därför lämpligt att i RF 1 kap. 9 § ersätta orden *uppgifter inom den offentliga förvaltningen* med orden *offentliga förvaltningsuppgifter*.

En annan del av regeringsformen som skulle behöva kompletteras är *det åttonde kapitlet*. Här finns ett avsnitt (RF 8 kap. 5–7 §§) som med vissa undantag föreskriver lagform vid normgivning gentemot självständiga organ, såsom kommuner, trossamfund och trossamfundet Svenska kyrkan. En motsvarande regel om domstolarna återfinns i RF 11 kap. 4 §. Riksbankens, Riksdagens ombudsmäns (JO) och Riksrevisionens självständighet härleds av deras ställning under riksdagen.

Grundlagen stakar alltså redan nu ut ett antal områden vilkas mer eller mindre långtgående autonomi är konstitutionellt skyddad. Även om det råder betydande skillnader mellan kommunernas, trossam-

⁵ Jfr not 4 i avsnitt 4.3.

fundens, domstolarnas, Riksbankens, JO:s, Riksrevisionens och lärosätenas självständighet uppvisar dessa verksamhetsfält också vissa gemensamma drag. För vart och ett av dem finns särskilda motiv för att aktörerna i väsentliga avseenden ska kunna råda över sin egen verksamhet. En markering av att även lärosätena ingår i denna kategori bör lämpligen införas i åttonde kapitlet genom en regel om att grundläggande föreskrifter om de självständiga lärosätenas organisation, verksamhet, åligganden och befogenheter ska ges i lag.

Ytterligare en förändring av regeringsformen som skulle ge tyngd åt lärosätenas självständighet vore en uttrycklig markering av vetenskapens frihet i fri- och rättighetskatalogen i *det andra kapitlet*. I sin nuvarande utformning snuddar kapitlet visserligen två gånger vid den högre utbildningen och forskningen. RF 2 kap. 13 § betonar vikten av vidast möjliga yttrande- och informationsfrihet i bl.a. vetenskapliga frågor, och RF 2 kap. 21 § stadgar att det allmänna ska svara för att det finns högre utbildning. Dessa omnämningen är dock långt mindre pregnanta än de frihetsgarantier avseende forskning och högre utbildning som återfinns i många utländska grundlagar, däribland nästan alla de europeiska som antagits under senare årtionden. Som exempel kan nämnas Estlands, Greklands, Lettlands, Litauens, Polens, Portugals, Schweiz och Tysklands grundlagar. En artikel (13 §) om konstens och vetenskapens frihet har också infogats i den Europeiska unionens år 2000 antagna rättsstadga, som genom Lissabon-fördraget föreslås få bindande verkan:

Konsten och den vetenskapliga forskningen skall vara fria. Den akademiska friheten skall respekteras.

I den nya finska grundlagen från 1999 stadgas dels att "vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad (16 §)", dels att "universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag (123 §)". Medan den sistnämnda bestämmelsen till sitt innehåll överensstämmer med den som här har föreslagits i det åttonde kapitlet finns det skäl att i anslutning till den planerade reformen av regeringsformen överväga hur en svensk bestämmelse motsvarande rättsstadgans 13 § eller den finska grundlagens 16 § bör utformas.

Autonomiutredningen har i dessa frågor samrått med Grundlagsutredningen.

6.3 Ledning och organisation

6.3.1 Principiella utgångspunkter

*”An easily governed university is no university at all.”
Geoffrey Boulton & Colin Lucas*

Lärosätena skiljer sig åt till traditioner, omfång och inriktning. Därtill finns aktörer som drar åt olika håll. Därför är det naturligt att det kan finnas olika önskemål om den interna organisationen. Vad som bör fastläggas i lag bör mot den bakgrunden inskränkas till vissa grundläggande regler med syfte att trygga förmågan till effektivt utnyttjande av anförtrodda medel och en jämvikt i inflytandet mellan olika kategorier av medlemmar i lärosätessamfundet. Därutöver behövs garantier för den enskildes rättssäkerhet.

Under årens lopp har ledningsformerna inom högskolevärlden kommit att influeras av flera olika förebilder:

1. En klassisk variant med gamla rötter i högskolevärlden men också vid läroverken och i de äldre ämbetsverken är den *kollegiala* styrningsformen. Den är särskilt lämpad inom områden där beslutsfattandet behöver bygga på expertis från många olika områden.
2. En annan modell med förebilder i aktiebolagen, föreningsväsendet och annan statlig förvaltning är *styrelsen* där merparten av ledamöterna är valda utifrån sin förankring i externa perspektiv och kompetenser.
3. En tredje variant av ledningsform är det *interndemokratiska ledningsorganet* som utgår från idén om en representativ balans mellan olika kategorier av intressenter: lärare, studenter och andra anställda.
4. En sista organisationsform betonar *det aktiva ledarskapet* i form av en handlingskraftig rektor kompletterad av en aktiv ledningsgrupp. Förebilden är här näringslivets verkställande direktörer liksom enrådiga chefer inom statlig förvaltning.

Utredningens bedömning är att lärosätena behöver betydande inslag av alla dessa ledningsformer. I denna anda föreslås tre obligatoriska ledningsorgan: *styrelse*, *rektor* och *minst ett kollegialt beslutsorgan*. Namnet på det senare beslutsorganet eller de senare beslutsorganen väljer lärosätet självt, och i flertalet fall torde det vara naturligt

att behålla benämningen fakultetsnämnd. Behovet av interndemokratisk representation tillgodoses genom föreskrifter om att studenter och lärare ska ha rätt att vara företrädare i styrande organ på alla nivåer.

6.3.2 Styrelse och rektor

Styrelsen

Styrelser i svenska myndigheter har traditionellt verkat i stort oberoende av sittande regering, inom de ramar som givits genom rådande rättsregler och villkor knutna till beviljade anslag. Detta gäller även universitet och högskolor. Detta oberoende kommer att markeras än starkare genom lärosätenas nya rättsliga status. I konstruktionen av styrelsen aktualiseras likväl den avvägning mellan lärosätenas självstyrelse och statsmakternas behov av strategisk styrning som uppmärksammas i utredningens direktiv.

Flera tänkbara modeller för lärosätenas styrelser har diskuterats inom utredningen. Enligt en variant som förordats av experten professor Lena Marcusson borde flertalet ledamöter utses internt, t.ex. genom att en tredjedel väljs av lärarna och en tredjedel av studenterna. En tredjedel av ledamöterna skulle med denna konstruktion väljas av regeringen. En annan variant som utredningen stannat för att föreslå innebär att regeringen tillsätter ordförande och majoriteten av styrelsens ledamöter.

Ett syfte med regeringens bevarade kompetens att utse flertalet ledamöter av styrelser är att, i förening med vissa andra instrument som behandlas senare, tillgodose dess legitima övergripande ansvar för högre utbildning och forskning. Styrelseledamöter utifrån fyller också funktionen att underlätta kontakter med det omgivande samhället och motverka en inåtvändhet som kan urarta i stagnation och isolering. I den internationella litteraturen om styrning av högre utbildning varnas det ibland för faran av "endogami" eller inavel. Huvudsakligen externt konstituerade styrelser kan motverka sådana risker och samtidigt bevaka de allmänna intressen som behöver tillgodoses för att trygga den offentliga finansieringen av högre utbildning och forskning.

Vid den senaste reformen av lärosätenas ledningsformer öppnades en möjlighet för lärosätena att föreslå sina rektorer som ordförande

i styrelserna.⁶ Denna variant blir olämplig när styrelserna får kompetensen att själva anställa sina rektorer och föreslås därför utgå.

Lärosätena bör som hittills ha rätt att föreslå kandidater till dessa uppdrag. Att döma av våra samtal med aktörer inom högskolevärlden tycks det råda en viss osäkerhet om vem eller vilka som ska framföra sådana förslag. En precisering är därför på sin plats. Att ge uppgiften till styrelsen skulle skapa återkommande jävsproblem. Rektor är också mindre lämplig som förslagsställare eftersom styrelsen enligt Autonomiutredningens förslag har att anställa rektor, efter vederbörliga konsultationer inom lärosätet.

Utredningens förslag är därför att nomineringsrätten i stället ska tillkomma en valberedning som utses av det kollegiala beslutsorganet eller, om det finns flera sådana, av dessa beslutsorgan gemensamt. Valberedningens förslag avges direkt till regeringen.

Styrelsen ska bestå av ordförande, rektor och tretton andra ledamöter. Lärare och studenter vid lärosätet har rätt att vara representerade med tre ledamöter vardera. Företrädare för de anställda har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. En bestämmelse om styrelsens sammansättning ska finnas i den nya lagen.

Ovan har redogjorts för hur det ska gå till när styrelsens ordförande och övriga ledamöter som regeringen ska utse utses. Förfarandet ska framgå av lagen. Av lagen ska även framgå hur de andra ledamöterna i styrelsen ska utses. Såväl lärarnas som studenternas representanter ska utses genom val inom lärosätet. Det är styrelsen som ska bestämma om valförfarandet. När det gäller studentrepresentanterna innebär detta en förändring i förhållande till nu gällande ordning, enligt vilken studentkårerna anförtrotts att utse företrädare för studenterna i styrelserna. Utredningen föreslår samtidigt att regeringen genom en bestämmelse i införandelagen under en övergångsperiod ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur studenternas representanter ska utses. Därmed kan nu gällande ordning tillämpas. Frågan kommenteras ytterligare i avsnitt 6.4.1. Företrädarna för de anställda ska utses i den ordning som lärosätet bestämmer. Även detta innebär en förändring i förhållande till nu gällande ordning, enligt vilken dessa företrädare ska utses enligt bestämmelserna i personalföreträdarförordningen (1987:1101). Denna förordning kan dock inte längre bli direkt tillämplig för de självständiga lärosätena. Utredningen föreslår att regeringen genom en bestämmelse i införandelagen under en övergångsperiod ges ett be-

⁶ Jfr not 4 avsnitt 4.5.1.

myndigande att meddela föreskrifter om hur företrädare för de anställda ska utses. Därmed kan nu gällande ordning tillämpas även här.

Utredningen föreslår således ingen förändring av styrelsens sammansättning eller av antalet styrelseledamöter. I styrelsen ska som hittills följaktligen finnas rektor (som dock inte ska kunna vara ordförande), tre lärarrepresentanter och tre studentrepresentanter samt åtta ledamöter (inklusive ordföranden) som ska utses av regeringen.

Under utredningens arbete har synpunkter framförts att styrelserna i vissa fall är för stora. Om lärosätena vill ha ett lägre antal styrelseledamöter anser utredningen att detta bör vara möjligt. Men antalet externa och interna ledamöter måste i så fall minskas proportionellt. Om antalet ledamöter (exklusive ordförande och rektor) i en styrelse minskas till t.ex. nio, blir antalet externa ledamöter fem samt lärar- och studentrepresentanterna vardera två.

Utredningen föreslår att styrelseledamöterna, förutom rektor, ska utses för en bestämd tid om högst fyra år vilket ska framgå av lagen.

Styrelsen ska besluta i strategiska frågor och ansvara för att lärosätet uppfyller sina förpliktelser. Detta övergripande ansvar, samt de frågor styrelsen ska besluta om som t.ex. organisation, intern styrning och kontroll, årsredovisning, revision, resursfördelning och viktigare avtal, ska regleras i lagen. Styrelsen gavs redan i 1993 års högskolereform betydande uppgifter. Med ökad självständighet följer emellertid nya uppgifter och därmed också ökat ansvar. Styrelsen ges i den nya lagen ansvar för att besluta om anställning av rektor. Autonomi kräver också tydliga lokala regelverk och varje lärosäte ska därför ha en stadga som ska fastställas av styrelsen. I stadgan ska de regler som behövs om lärosätets organisation, den närmaste arbetsfördelningen mellan styrelse, rektor och övriga beslutsorgan, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten bestämmas. Stadgan ska också innehålla lärosätets antagningsordning, anställningsordning och övriga viktigare interna bestämmelser. Mot bakgrund av att lärosätena blir juridiska personer blir även det ekonomiska ansvaret större.

I nu gällande högskolelag och högskoleförordning behandlas inte frågan om ansvarsfrihet för styrelser, som i t.ex. aktiebolag eller föreningar. Ansvarsfrihet för styrelser i det offentliga systemet är i dag inte klarlagd. Utredningen anser att möjligheten att ge årlig ansvarsfrihet för styrelser i självständiga lärosäten bör övervägas i den fortsatta beredningen av detta betänkande.

Regeringen ska enligt utredningens förslag utse majoriteten av ledamöterna i de självständiga lärosätenas styrelser. Det är därför

naturligt att regeringen i likhet med nu gällande ordning även i fortsättningen beslutar om den ersättning som ska utgå för uppdrag som styrelseledamot vid dessa lärosäten. Ett bemyndigande till regeringen att bestämma om ersättningarna ska ges i den nya lagen. Av lagen ska det också framgå att det är lärosätena som ska betala kostnaden för ersättningen.

Rektor

Uppgiften att leda lärosätenas verksamhet närmast under styrelsen tillkommer rektor. Andra frågor än de som enligt lagen ska avgöras av styrelsen, ska avgöras av rektor om inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning. En bestämmelse om denna ansvarsfördelning mellan styrelse och rektor ska finnas i lagen. Såsom ovan nämnts är det styrelsen som beslutar om anställning av rektor. Inom akademien är det viktigt att rektor är förankrad i verksamheten. Utredningen föreslår att styrelsen ska höra lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt som den har bestämt, vilket också ska framgå av lagen. Experten professor emeritus Gustaf Lindencrona anser att lärosätets autonomi skulle stärkas om det blev obligatoriskt för styrelsen att höra en valförsamling, bestående av valda representanter för fakulteterna, övriga anställda och studenter.

I lagen ska inte fastställas för hur lång tid rektor ska anställas. Detta får lärosätet och den tilltänkta personen träffa avtal om utifrån arbetsrättsliga regler. Autonomiutredningens förslag på personalområdet behandlas i avsnitt 6.5.

Prorektor är rektors ställföreträdare. Styrelsen utser prorektor efter att dessförinnan ha hört lärarna, övriga anställda och studenterna på det sätt den har bestämt. Om flera prorektorer utses, ska en av dem utses till rektors ställföreträdare. En bestämmelse med detta innehåll ska finnas i lagen.

6.3.3 Kollegiala beslutsorgan

Den kollegiala beslutsstrukturen har gammal hävd inom akademien och är viktig för främst utbildningens och forskningens (eller det konstnärliga utvecklingsarbetets) kvalitet. I lagen ska det därför slås fast att det vid lärosätet ska finnas minst ett kollegialt besluts-

organ och att det är kollegiala beslutsorgan som ska ansvara för frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet.

Eftersom det är styrelsen som beslutar om lärosätets organisation ska det ankomma på styrelsen att besluta om vilka kollegiala beslutsorgan som ska finnas vid lärosätet samt varje organs ansvarsområde och närmare arbetsuppgifter. Även detta ska framgå av lagen. Vid vissa lärosäten kan det exempelvis vara rationellt och rimligt att tilldela de kollegiala beslutsorganen resursfördelande uppgifter. Vid andra lärosäten kan detta vara mindre lämpligt.

Till ledamöter i kollegiala beslutsorgan får utses representanter för lärare vid lärosätet och andra personer som är lämpliga för uppdraget. Även studenterna har rätt att vara representerade. Flertalet av ledamöterna ska dock vara vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta lärare vid lärosätet. Ledamöterna ska utses genom val inom lärosätet. Styrelsen bestämmer om valförfarandet. Beträffande studentrepresentationen – se avsnitt 6.3.2 och 6.4.1. Reglerna om beslutsorganens sammansättning och hur ledamöterna utses ska finnas i den nya lagen.

6.3.4 Övrig organisation

Som ovan framgår har utredningen föreslagit tre obligatoriska ledningsorgan för de självständiga lärosätena: styrelse, rektor och minst ett kollegialt beslutsorgan. Om den interna organisationen i övrigt ska lärosätena således i princip kunna bestämma själva. I det inledande kapitlet i lagen om självständiga lärosäten ska denna grundläggande autonomiprincip komma till uttryck genom en bestämmelse om att ”lärosätena bestämmer över sin verksamhet, om inte annat följer av denna lag eller annan författning”.

Det finns stora skillnader mellan lärosäten både i fråga om storlek och inriktning. Inte minst av detta skäl bör största möjliga handlingsutrymme ges åt respektive lärosäte att utforma sin organisation efter eget behov. Ansvar för organisationen och utvecklingen av denna åvilar som ovan framgår (6.3.1) styrelsen. Det står därvid styrelsen fritt att besluta om det ska finnas institutioner, centra och nämnder vid lärosätet. De enda begränsningarna i denna frihet är att det vid lärosätena ska finnas ett bibliotek som avgiftsfritt ska ställa litteratur ur de egna boksamlingarna till förfogande för bibliotek vid andra lärosäten och att det vid varje lärosäte ska finnas en dis-

ciplinnämnd som ska handlägga ärenden om disciplinära åtgärder mot studenter (se vidare avsnitt 6.9.4). Detta ska framgå av den nya lagen.

Den nya lagen lämnar också möjligheter för lärosätena att inrätta gemensamma beslutsorgan med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare samt överlämna förvaltningsuppgifter till personer som verkar inom organet. Lärosätena ska genom avtal med de berörda lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna närmare reglera beslutsorganens sammansättning, befogenheter och arbete. Ett sådant avtal ska också innehålla de övriga villkor som behövs för samarbetet. Frågan om gemensamma beslutsorgan kommenteras ytterligare i avsnitt 6.8.

För särskilda uppgifter kan det vid lärosätena i dag finnas särskilda inrättningar enligt föreskrifter som regeringen meddelar (jfr 3 kap. 8 § nu gällande högskoleförordning). Frågan om regleringen av de särskilda inrättningarna kommenteras i avsnitt 7.2.

6.4 Studenterna

Studenterna är varken ”kunder” eller ”klienter” utan ingår som integrerande delar av lärosätena. Detta markeras redan i lagens inledning i 1 kap. 3 §, där det slås fast att lärosätena utgörs av studenter, lärare och annan personal.

6.4.1 Studentinflytande

Autonomiutredningens förslag: Studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen vid lärosätena.

Lärosätena ska verka för att studenterna tar aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.

Studenterna vid ett lärosäte har rätt att vara representerade i alla beslutande organ inom lärosätet vars verksamhet har betydelse för utbildningen och studenternas situation.

Studenterna måste kunna påverka universitet och högskolor både enskilt och gemensamt.

Det enskilda inflytandet kanaliseras i första hand genom studenternas efterfrågan på högre utbildning såsom den kommer till uttryck i deras ansökningar till olika kurser och program. Det är angeläget att detta inflytande ska kunna baseras på en stegvis allt bättre

information om utbildningens innehåll, kvalitet och resultat. Kraven på lärosätena att ge sådana upplysningar ställs tydligt i den nya lagen.

Det gemensamma inflytandet utövas genom medverkan av studentrepresentanter i alla organ där viktiga beslut fattas. Regler om sådana företrädare i lärosätenas styrelser och andra organ ges i lagen. Härutöver förutsätts lärosätena själva i samförstånd med lokala studentföreträdare staka ut riktlinjer för hur studentrepresentationen ska utformas. För att tillgodose önskemål från SFS om en fortsatt central reglering av hur studentrepresentanter utses föreslås nuvarande regler genom införandelagen få förlängd giltighet till 2015. Fram till dess bör det vara möjligt att komma överens om lämpliga former för framtida studentrepresentation.

6.4.2 Avgiftsfri utbildning

Grundsatsen att högre utbildning för studenter inom universitet och högskolor är avgiftsfri är f.n. fastslagen i högskoleförordningen. Denna regel bör förankras i den nya lagen. Enligt en aviserad proposition kommer undantag i rätten till avgiftsfrihet dock att gälla för medborgare i länder utanför EES-området (med undantag av studenter som är medborgare i Schweiz).

Utomlands är principen om en helt avgiftsfri högre utbildning numera ovanlig. I vissa länder är lärosätena fria att själva sätta sina avgifter, i andra fixeras maximinivåer centralt genom politiska beslut. Avgiftssystemen är regelmässigt förknippade med olika former av studiestöd.

Det kan inte uteslutas utan får tvärtom anses sannolikt att en diskussion om avgifter för högre utbildning kommer att föras även i Sverige. Om så sker måste frågan bedömas i sitt vidare studiesociala sammanhang, så att det inte uppstår några hinder mot en bred rekrytering till högre utbildning. Enligt Autonomiutredningens bedömning är denna fråga av en så hög dignitet att någon förändring inte ska kunna ske utan en bred parlamentarisk beredning. Denna ståndpunkt i procedurfrågan ges eftertryck genom att principen om avgiftsfrihet förankras i den nya lagen.

Den lagfästa principen om avgiftsfri utbildning ska dock inte hindra lärosätena från att ta ut sådana avgifter som redan nu godtas av statsmakterna, som t.ex. avgifter för högskoleprovet.

Lärosätena får också fortsätta att ta ut avgifter för t.ex. uppdragsutbildning. En följd av den nya verksamhetsformen blir dock att avgifts-

förordningen inte längre kommer att gälla i lärosätenas verksamhet. Den nya verksamhetsformen innebär därför att lärosätena på egen hand får bestämma avgifternas storlek. Frågorna kommenteras ytterligare i nästa avsnitt och i avsnitt 6.8.

6.4.3 Utbildnings- och antagningsfrågor

Autonomiutredningens förslag: Lärosätenas självbestämmande inom utbildningsområdet ska öka och det nationella regelverket begränsas så långt som möjligt. I den nya lagen anges endast de grundläggande målen och villkoren för högskoleutbildningen. Det ska dock ankomma på regeringen att fastställa en nationell examensordning. Det ska också ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om grundläggande behörighet för högskolestudier. Det är emellertid lärosätena som ska bestämma vilka särskilda behörighetskrav som ska ställas och vilka grunder som ska användas vid urvalet till en utbildning.

En gemensam utbildningsstruktur

Självständiga lärosäten förutsätter ett vidsträckt självbestämmande inom utbildningsområdet. Inom området ryms verksamheter med mycket olika inriktning och krav. Formerna för verksamheten måste därför få variera inom vida ramar. Med hänsyn till att lärosätena kommer att vara fortsatt statligt finansierade och med beaktande av utbildningsområdets betydelse för landet bör dock grundläggande mål och villkor fastställas i den nya lagen. Ett sådant allmänt ramverk är ägnat att stärka rörligheten, såväl nationellt som internationellt, samt lägger dessutom en grund för jämförbarhet och utvärdering av verksamheten. Även rättssäkerheten och hänsynen till studenternas intressen, liksom Sveriges internationella åtaganden kan göra det nödvändigt med en reglering av vissa utbildningsfrågor. Den nationella regleringen bör dock begränsas till ett minimum och detaljbestämmelser undvikas så långt som möjligt.

Av högskolelagen och högskoleförordningen framgår i dag vissa mål och grundläggande krav för verksamheten. Utbildningsområdet har också givits en fast struktur med indelning av utbildningen i kurser och program. Mot bakgrund av bl.a. Bolognaprocessen har också utbildningen på senare tid nivåindelats, de grundläggande målen

för varje nivå fastställts och nya bestämmelser om högskolepoäng införts. Med hänsyn till de allmänna överväganden som redovisats ovan bör denna ordning ligga fast. Motsvarande bestämmelser ska därför tas in i den nya lagen.

Starka skäl talar för att liksom nu ha en nationell examensordning för högre utbildning. För att inte onödigt tynga den nya lagen med teknikaliteter bör det även i fortsättningen ankomma på regeringen att besluta om denna examensordning. Lagen ska därför innehålla ett särskilt bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de ska avläggas. Av bemyndigandet får anses följa att regeringen också får utfärda grundläggande föreskrifter om examensbevisens utformning. Det kan dock diskuteras om den närmare utformningen av examensbilagor och s.k. Diploma Supplements i framtiden behöver regleras genom centrala föreskrifter. I dag får Högskoleverket meddela föreskrifter om sådana bilagor med stöd av 6 kap. 10 § fjärde stycket HF. Med hänsyn till lärosätenas självbestämmande vore en lämpligare ordning att frågan om bilagornas närmare innehåll vid behov regleras genom de verksamhetsavtal som staten ska träffa med varje universitet och högskola. I den mån frågan ändå kan kräva föreskriftsreglering bör detta kunna lösas inom ramen för regeringens bemyndigande.

Studenternas möjligheter att röra sig över gränser och mellan universitet och högskolor inom landet bör säkerställas. Den nya lagen ska därför innehålla bestämmelser om rätt att tillgodoräkna sig högskoleutbildning. Av hänsyn till bl.a. studenternas intressen och rättssäkerhetens krav bör den nya lagen också innehålla bestämmelser om examination, betyg och rätt till kurs- och examensbevis. Av liknande skäl bör lagen även innehålla bestämmelser om doktorandernas rätt till handledning och andra resurser. Detaljbestämmelser om disputationer och betygsnämnder bör dock kunna undvaras i den nya lagen utan skada för rättssäkerheten. Det bör i stället ankomma på lärosätena själva att utfärda närmare regler på området.

Kurs- och utbildningsplaner är viktiga styrdokument för utbildningsområdet. Lagen ska därför också slå fast att det ska finnas sådana planer. Med hänsyn till lärosätenas självbestämmande bör det dock inte ske någon detaljreglering av innehållet från statsmakternas sida. Det ska i stället ankomma på lärosätena själva att bestämma innehållet i planerna. Det ligger i lärosätenas eget intresse att dessa utformas på bästa sätt och att såväl kvalitetsaspekter som behovet av tydliga regler för utbildningen beaktas. Det sistnämnda innebär t.ex. att begränsningar av antalet provtillfällen och andra

för studenterna viktiga frågor bör regleras i kurs- och utbildningsplanerna, om inte dessa frågor regleras i lärosätets stadga.

Genomförandet av den nya verksamhetsformen innebär att *förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor* inte längre ska gälla. Lärosätena får med stöd av sin autonomi själva organisera och utforma uppdragsutbildningsverksamheten. En följd av den nya verksamhetsformen blir att lärosätena också får ta ut avgifter för uppdragsutbildningen samt själva bestämma avgifternas storlek. Likaså får lärosätena tillgodoräkna uppdragsutbildning mot den reguljära högskoleutbildningen. Friheten måste dock utövas ansvarsfullt. Uppdragsutbildning bör fortfarande tillgodose de syften som framgår av nyss nämnda förordning, dvs. att uppdragen ska avse bl.a. personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl. Även andra typer av uppdrag bör kunna förekomma, t.ex. utbildningssamarbeten med andra svenska eller internationella utbildningsanordnare, eller offentliga uppdragsgivare. Det får dock inte förekomma att ett lärosäte använder uppdragsutbildningen för att kringgå principen om avgiftsfri utbildning för studenterna. Denna princip måste upprätthållas. Ett lärosäte har ett grundläggande ansvar för kvaliteten i hela sin verksamhet och måste kraftfullt värna sitt anseende i det nya högskolelandskapet. Det ankommer på tillsynsmyndigheten att noga följa utvecklingen på området.

Ökad autonomi på antagningsområdet

Den ordning som infördes genom 1993 års högskolereform innebar en avreglering på antagningsområdet och ett ökat självbestämmande för universitet och högskolor. Grundprincipen blev i stora drag att regeringen fastställde bestämmelser för allmän behörighet för högskolestudier medan universitet och högskolor beslutade om särskilda behörighetskrav och urval inom vissa nationella ramar. Avregleringen var en naturlig följd av de förändringar som genomfördes i studieorganisationen med ökad frihet för universitet och högskolor vad gällde uppläggning av verksamheten och dess innehåll.⁷

Den regering som tillträdde efter 1994 års val genomförde två år senare en återreglering av antagningsområdet. Tillträdesreglerna skulle nu i sina huvuddrag bli en angelägenhet för riksdag och regering. Enligt den nya regeringen hade avregleringen kommit att innebära

⁷ Prop. 1992/93:1.

att det för relativt likartade utbildningar formulerats olika behörighets- och urvalsregler. De sökandes meriter hade därmed kommit att bedömas på olika sätt vid olika universitet och högskolor. Möjligheterna för de enskilda att överblicka och bedöma chanserna att bli antagna till olika utbildningar hade därmed blivit mindre än de skulle behöva vara, något som skapade svårigheter för i första hand dem som kommer från mindre studievana miljöer, menade regeringen. Syftet med återregleringen var bl.a. att skapa ett system som var tydligt, överblickbart och rättssäkert för sökande till universitet och högskolor.⁸

Det nationella antagningssystemet har därefter lappats och lagats i olika omgångar. Även om det på senare tid har införts något större möjligheter till lokala anpassningar regleras tillträdesområdet fortfarande av omfattande föreskrifter från regeringen och Högskoleverkets sida. Möjligheterna för de enskilda att överblicka och bedöma chanserna att bli antagna till olika utbildningar har knappast förbättrats. Systemet är i själva verket varken tydligt eller överblickbart. Tvärtom är tillträdesområdet så pass komplext att även experter på området har svårt att tolka och överblicka regelverket. Autonomiutredningen konstaterar att det uttryckliga syftet med 1996 års återreglering inte har uppnåtts.

En utgångspunkt för Autonomiutredningens arbete är att lärosätenas självbestämmande ska öka. Detta måste också vara utgångspunkten för antagningsområdet. Ökad frihet i tillträdesfrågor blir en naturlig följd av den nya verksamhetsformen för universitet och högskolor. Härigenom öppnas nya möjligheter för en anpassning av studentrekryteringen till såväl lokala och regionala som internationella förhållanden. Denna anpassning stärker inte bara samverkan med det omgivande samhället, utan också lärosätenas möjligheter att i framtiden rekrytera de bästa studenterna till sina utbildningar. Högskoleutbildningens nationella betydelse och kopplingen till gymnasieskolan gör det dock motiverat att staten ger några grundläggande föreskrifter även på antagningsområdet. Autonomiutredningen anser att en balans mellan lärosätenas nya självbestämmande och samhällets olika intressen bäst uppnås om man i huvudsak återgår till de principer som infördes genom 1993 års högskolereform.

Positiva åtgärder måste vidtas i syfte att *främja den enskildes möjligheter* att själv välja inriktning för studier, undervisning och forskning. Den ökade mångfalden på antagningsområdet får inte

⁸ Prop. 1995/96:184.

leda till att sökande får svårare att överblicka vad som krävs för antagning till olika utbildningar. Den nationella och internationella konkurrensen inom högskolesektorn innebär att allt större krav kommer att ställas på den information som svenska universitet och högskolor lämnar om sin utbildning. Lärosätena ska därför även i fortsättningen vara skyldiga att ge såväl sökande som studenter *tillgång till studievägledning och annan utbildningsinformation*. Den nya lagen kommer också att innehålla en bestämmelse som slår fast att lärosätena ska säkerställa att verksamheten regelbundet utvärderas och *att resultatet offentliggörs*. Dessa båda bestämmelser måste ses i ett sammanhang. Det är angeläget att sökande stegvis ges allt bättre information om en utbildnings innehåll, kvalitet och resultat. Kraven på lärosätena att ge sådana upplysningar följer tydligt av den nya lagen. I avsnitt 6.7.2 presenterar utredningen även ett förslag som innebär att ett antal kvalitetsindikatorer ska samlas in och publiceras på en särskild webbplats som information till blivande studenter. Lärosätena bör dessutom själva ta initiativ till aktiva informationsåtgärder och vid behov även samordna sina insatser på området. Staten bör också överväga att ge lärosätena särskilda uppdrag med denna innebörd.

Liksom i dag ska universitet och högskolor också *aktivt främja och bredda rekryteringen* till sina utbildningar. En bestämmelse om detta ska föras in i den nya lagen. Den ökade autonomin får inte heller försämra individernas möjligheter att få s.k. *reell kompetens* beaktad vid antagningen till högskoleutbildningar. Den utveckling som skett de senare åren mot att alltmer ta hänsyn till en sökandes samlade kunskaper, färdigheter och erfarenheter får således inte stanna upp. Reell kompetens kan beaktas både vid antagningen och senare under utbildningen genom tillgodoräknande. Det är angeläget att lärosätena fortsätter arbetet med dessa frågor. Ökat självbestämmande på antagningsområdet kommer att ge lärosätena större möjlighet till flexibilitet och lokal anpassning. Detta är ägnat att stärka insatserna mot social snedrekrytering, samtidigt som bättre förutsättningar skapas för att beakta de sökandes reella kompetens.

Mot denna allmänna bakgrund ska antagningsområdet organiseras på följande sätt. Lagen ska innehålla en allmän struktur för antagningsområdet. Det bör också finnas nationella bestämmelser om *grundläggande behörighet* för studier på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. För att inte i onödan tynga lagen med detaljfrågor bör det liksom i dag ankomma på regeringen att meddela föreskrifter på området. Ett bemyndigande om detta ska finnas i lagen.

Universitet och högskolor kommer även i fortsättningen att ha goda möjligheter att organisera och utforma sina utbildningar. Därmed har de också bäst förutsättningar att avgöra vilka särskilda förkunskapskrav och andra villkor som behöver ställas för att studenterna ska kunna tillgodogöra sig utbildningarna. Det är därför lärosätena själva som ska bestämma *särskild behörighet* till sina utbildningar, oavsett på vilken nivå de ges. Kraven får inte ställas högre än vad som är nödvändigt. Behörighetsvillkoren ska säkerställa att studenterna har förutsättningar att kunna tillgodogöra sig sökt utbildning. Den nya lagen ska innehålla en bestämmelse med denna innebörd.

Lagen ska ge en ram när det gäller *urval* till utbildningarna. Mot bakgrund av lärosätenas självbestämmande måste dock ramen vara mycket vid och ta hänsyn till de skiftande förhållanden som råder inom högskolesektorn. Framför allt ska ramen säkerställa att urvalet sker på enbart sakliga grunder. Inom denna ram ska lärosätena själva bestämma vilka urvalsgrunder som ska användas och hur olika meriter ska värderas och viktas. Lärosätena ska också bestämma platsfördelningen mellan urvalsgrupperna.

Urvalsbestämmelsen ska ge möjlighet att använda särskilda prov som urvalsgrund. Därmed kommer även *högskoleprovet* att kunna användas i urvalet. Med hänsyn till lagens ramkaraktär bör den dock inte innehålla några särskilda bestämmelser om högskoleprovet. Högskoleverket svarar i dag för att ta fram detta prov. Autonomiutredningen tar inte ställning till vilket organ som i framtiden ska ansvara för provets utformning. Som framgår av avsnitt 7.2 kan det diskuteras om inte Högskoleverkets granskande roll på sikt borde renodlas i större utsträckning. I linje med detta synsätt kan det också diskuteras om inte ansvaret för provet borde överföras från Högskoleverket antingen till Verket för högskoleservice (VHS) eller till lärosätena själva. Oavsett denna fråga bör även högskoleprovet och villkoren för dess användning kunna regleras i lärosätenas verksamhetsavtal med staten. Som redovisats ovan ska principen om avgiftsfri utbildning inte utgöra hinder för lärosätena att liksom i dag ta ut avgifter från deltagare i högskoleprovet.

Det är naturligt att det fortfarande kan finnas behov av en *nationell samordning* i antagningsfrågor. För att t.ex. främja studier i vissa ämnen eller att det sker en snabbare övergång från gymnasieskolan till högskoleutbildning kan det vara av betydelse att vissa meriter premieras särskilt i urvalet eller att en minsta andel av platserna till nybörjarutbildningar fördelas på grundval av betyg. Lärosätena bör i sina verksamhetsavtal kunna träffa överenskommelser

med staten om sådana insatser. Därmed säkerställs statens intresse av att kunna styra för staten väsentliga frågor. Det står emellertid också lärosätena fritt att själva ta initiativet till en sådan nationell samordning och träffa avtal med varandra i dessa frågor, eller i andra frågor som har betydelse för antagningsområdet. En nationell samordning bör således kunna ske i frågor av väsentlig betydelse utan att det för den skull behövs en detaljerad föreskriftsreglering på området.

Det samarbete som universitet och högskolor i dag har med VHS påverkas inte av förändringarna på antagningsområdet. Lärosätena kan således fortsätta att samordna sitt antagningsarbete på sedvanligt sätt och anlita VHS för arbetet med antagningsprocessen. Likaså kan de tillsammans med VHS t.ex. utarbeta olika bedömningshandböcker eller utveckla nya datoriserade antagningsystem.

Det är viktigt att antagningsärendena fortsätter att hanteras *rättssäkert*. Av RF 1 kap. 9 §, som kommer att gälla för de självständiga lärosätena, följer att lärosätena i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Förvaltningslagen kommer också att gälla i lärosätenas verksamhet, liksom den nya diskrimineringslagen. Rätten att överklaga behörighetsbeslut kommer även att ligga fast, liksom JO:s, JK:s och Högskoleverkets tillsyn. Rättssäkerhetens intresse kommer därför att vara väl tillgodosett vid de självständiga lärosätena. Frågorna kommenteras ytterligare i avsnitt 6.9.

Frågor om studieregister m.m. regleras i dag genom förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Hur detta ska regleras i framtiden kan behöva övervägas ytterligare. För att i ett övergångsskede lösa frågorna ska regeringen ges ett tidsbegränsat bemyndigande att meddela föreskrifter om de självständiga lärosätenas studiedokumentation. Bemyndigandet ska föras in i den föreslagna införelagen.

En konsekvens av den nya tillträdesordningen blir att Högskoleverkets föreskriftsrätt inom antagningsområdet upphör.

6.4.4 Studentförsäkring för personskada

Autonomiutredningens förslag: De självständiga lärosätena ska ansvara för att studenterna är försäkrade för personskada såväl inom som utom Sverige.

Enligt 1 kap. 11 a § första stycket HF ska statliga universitet och högskolor ansvara för att studenterna är försäkrade för personskada. Försäkringen ska avse sådan skada som har uppkommit till följd av olycksfall eller framkallats av sådan smitta som avses i 5 § förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd, om skadan har inträffat i samband med högskoleutbildning i Sverige. Försäkringen ska inte ge rätt till ersättning i den mån studenten har rätt till ersättning med stöd av författning eller kollektivavtal.

Bestämmelsen gäller alla studenter oavsett nationalitet.

Vidare framgår av 1 kap. 11 b § HF att statliga lärosäten genom överenskommelse med Kammarkollegiet får teckna försäkring för personskada som drabbar deras studenter i samband med högskoleutbildning utanför Sverige. Försäkringen får dock bara avse studier som bedrivs vid utländsk högskola enligt avtal mellan berörda lärosäten. Försäkringen ska avse sådan sorts skada och sådana studenter som avses i 1 kap. 11 a § HF.

Stiftelsehögskolorna Chalmers och Högskolan i Jönköping omfattas inte av de ovan nämnda bestämmelserna i högskoleförordningen. Regeringen har dock i beslut medgivit att Kammarkollegiet genom överenskommelser med dessa högskolor får teckna försäkring för personskada i överensstämmelse med vad som föreskrivs i högskoleförordningen. Försäkringen får avse studenter vid stiftelsehögskolorna. Kammarkollegiet får för denna verksamhet ta ut avgifter (premier). Stiftelsehögskolorna har anslutit sig till försäkringen.

Lärosätenas ansvar för studentförsäkringar för personskada är viktigt för studenterna och har starkt stöd bland studentorganisationerna. Autonomiutredningen anser att de självständiga lärosätena även i fortsättningen ska ha ansvar för att studenterna är försäkrade för personskada såväl inom som utom Sverige. Reglerna om sådana försäkringar bör fastställas i de verksamhetsavtal som ska tecknas mellan staten och lärosätena.

6.5 Personalen

6.5.1 Principiella utgångspunkter

Autonomiutredningens allmänna utgångspunkt är att varken de anställdas eller studenternas villkor ska påverkas negativt genom reformen. På sikt ska i stället den ökade rörelsefrihet och de kortare beslutsvägar som följer med lärosätenas nya status kunna bli till gagn för alla berörda parter. För att nå detta mål krävs dock gemensamma ansträngningar och en beredskap att utnyttja de olika möjligheter som förändringen banar väg för. Om så kommer att ske hänger sist och slutligen på de initiativ som kan komma att tas av lärosätenas olika ledningsorgan.

Det sagda gäller även på personalområdet. Utgångspunkten är att de anställda, dvs. individerna, inte ska drabbas av några negativa effekter genom verksamhetsövergången. På ett allmänt plan kommer dock förändringen att även påverka personalens situation. En konsekvens av den nya verksamhetsformen är att regleringen av bl.a. befattningsstrukturen överförs från staten till lärosätena själva. Det kommer att innebära nya möjligheter att anpassa karriärvägar och rekryteringsförfarande efter lokala förhållanden. Verksamhetsövergången innebär samtidigt ökat ansvar för arbetsmarknadens parter. Det blir än mer nödvändigt att parterna gemensamt kommer överens om anpassningar av det arbetsrättsliga regelverket till de speciella förhållanden som råder inom högre utbildning och forskning. Utredningens utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter är mogna att ta det ansvar som följer av den nya autonomin.

6.5.2 Anställningsfrågor

Autonomiutredningens förslag: Lärosätenas autonomi på personalområdet ska öka. Personalen vid universitet och högskolor ska inte längre vara statsanställd. I stället ska den vara anställd av lärosätena. När det gäller lärare upphör den centrala regleringen av befattningsstrukturen och av anställningsförfarandet. Dessa frågor ska regleras vid lärosätena. Möjligheten att överklaga lärosätenas anställningsbeslut upphör. Utländska medborgare kommer också att kunna anställas som rektorer och ingå i styrelserna.

Den rättsliga regleringen

Arbetsgivarpolitiken och anställningsformerna för personalen i den svenska statsförvaltningen har i stor utsträckning förändrats under senare delen av 1900-talet.

Före förhandlingsrättsreformen år 1965 vilade anställningen som statlig tjänsteman på offentligrättslig grund. Allt som rörde stats-tjänstemännens anställningsförhållanden reglerades genom offentlig-rättsliga föreskrifter och beslut. Strävan har alltsedan dess varit att statstjänstemännens anställningsförhållanden – den offentliga arbets-rätten – skulle bli mer lika de privatanställdas. Som redovisats under kapitel 4.6.1 anses det numera att statliga anställningar vilar på civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och anställningsmyndigheten. Det finns dock fortfarande kvar klara offentligrättsliga inslag, särskilt inom högskolesektorn.

När LOA omarbetades i början av 1990-talet var målsättningen att rensa den från allt som inte är en nödvändig särreglering av den offentliga anställningen. I propositionen till nuvarande LOA anförde regeringen att det med hänsyn till statsförvaltningens särart i vissa fall är nödvändigt att finna andra lösningar i personalpolitiska frågor än vad som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. Enligt regeringen var det dock inte längre sakligt motiverat att behålla alla de särlösningar som utvecklats.⁹

Regeringens allmänna strävanden har alltså varit att ta bort all onödig reglering, däribland den särskilda författningsreglering som funnits i LOA och anslutande författningar. Som framgått av detta betänkande finns det dock för anställda i staten fortfarande bestämmelser som skiljer sig från de bestämmelser som gäller för anställda inom andra sektorer. Sistnämnda förhållande gäller inte minst för högskolesektorn, som utmärks av en omfattande detaljreglering från statens sida. Samtidigt har högskolesektorn mer än någon annan statlig sektor kommit att utsättas för nationell och internationell konkurrens, även på personalområdet. Autonomiutredningens förslag på personalområdet ska ses i ljuset av denna utveckling.

Förslaget till ny verksamhetsform innebär att universitet och högskolor separeras från rättssubjektet staten och att lärosätena blir juridiska personer. Som en följd av detta kommer personalen inte längre att vara statsanställd. Anställningarna övergår i stället till de självständiga lärosätena.

⁹ Prop. 1993/94:65.

För att öka lärosätenas självbestämmande ska den nya lagen om självständiga lärosäten inte innehålla några detaljerade bestämmelser om lärare. Lagen ska endast slå fast lärosätenas skyldighet att ha lärare för undervisning och forskning samt skyldigheten att ha en anställningsordning.

Utredningens förslag får mot denna bakgrund följande rättsliga konsekvenser. Regeringsformens bestämmelser om statliga tjänster kommer inte längre att gälla i lärosätenas verksamhet. Inte heller kommer LOA, anställningsförordningen och andra offentligrättsliga föreskrifter för det statliga personalområdet att gälla. Det allmänna arbetsrättsliga regelverket, t.ex. LAS, äger dock fortsatt giltighet i verksamheten, liksom bestämmelser mot olika former av diskriminering. Den nya diskrimineringslagen ska sålunda tillämpas i lärosätenas verksamhet. Utländska medborgare kommer också att kunna anställas som rektorer och ingå i styrelserna. Anställningsförhållandena inom högskolesektorn kommer efter verksamhetsövergången att väsentligen sakna offentligrättsliga drag. Situationen på personalområdet ska i formellt hänseende motsvara den som råder vid stiftelsehögskolorna Chalmers och Högskolan i Jönköping, dvs. i princip den situation som råder inom den privata sektorn. Anpassningar av det arbetsrättsliga regelverket till högskolesektorns behov, t.ex. vad gäller tidsbegränsade anställningar, ska i framtiden ske genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Rätten att överklaga anställningsbeslut upphör. I stället ska arbetstvister fullt ut prövas enligt LRA. Förändringarna innebär sammantaget att man övergår till den ordning som redan gäller inom stora delar av arbetsmarknaden.

Lärare

I en alltmer globaliserad högskolesektor måste de svenska lärosätena ges bästa möjliga förutsättningar att erbjuda utbildning och utföra forskning som är internationellt konkurrenskraftig. För att uppnå detta måste lärosätena ges bättre förutsättningar att rekrytera de bästa lärarna och de bästa forskarna. Autonomiutredningen har i avsnitt 4.6.7 särskilt redovisat de problem som följer av den nuvarande ordningen på personalområdet. Problemen är framför allt förknippade med regeringens detaljerade förordningsbestämmelser för läraranställningar.

Utredningens förslag innebär att svenska lärosäten nu för första gången får förtroendet att själva utforma karriärvägar och befordringsgångar för lärare. Förändringen kommer ge universitet och högskolor goda möjligheter att finna egna lösningar på de utmaningar som sektorn står inför. Lärosätenas personalpolitik kommer att kunna anpassas både till lokala förhållanden och till de krav som ställs genom den ökande internationaliseringen. Samtidigt kommer lärosätena att få förutsättningar att bättre beakta de skilda ämnestraditioner som råder inom akademien. Utvecklingen innebär också att reglering genom kollektivavtal får ökad betydelse.

Vid varje lärosäte ska det finnas lärare för undervisning och forskning. Lärosätena bestämmer själva vilka kategorier av lärare som ska anställas samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av sådana lärare. Dessa grundläggande förhållanden ska slås fast i den nya lagen.

Befattningsstrukturen ska i framtiden fastställas lokalt vid varje lärosäte. Ur ett nationellt perspektiv är det viktigt att befattningsstrukturerna vid universitet och högskolor säkerställer utbildning och forskning av högsta kvalitet samt bidrar till en god rekrytering till forskarbanan. Autonomiutredningens utgångspunkt är att universiteten och högskolorna själva är bäst skickade att avgöra vad som krävs för att säkerställa personalförsörjningen inom undervisning och forskningsverksamhet. Det ligger i lärosätets eget intresse att ha en befattningsstruktur som kan attrahera de bästa förmågorna. Motsvarande utgångspunkt gäller för de krav som ska ställas för anställning vid lärosätet. *Behörighetskrav* för läraranställningar syftar ytterst till att garantera att vissa minimikrav ställs på lärarnas kompetens så att de arbetsuppgifter som följer med anställningen kan fullgöras. Det är vid lärosätet som man bäst känner de arbetsuppgifter som ska utföras. Det är också vid lärosätet som man är bäst skickad att bedöma vilka behörighetskrav som ska ställas för en viss anställning och vilka *bedömningsgrunder* som ska användas vid urvalet av behöriga sökande.

Det skulle kunna hävdas att det behövs ett visst mått av *nationell samordning* av lärosätenas befattningsstrukturer, inte minst för att främja jämförbarheten med andra länder och rörligheten mellan lärosätena. Autonomiutredningen ifrågasätter dock om det är riksdag och regering som ska ansvara för denna uppgift. Utgångspunkten måste vara att det är akademien själv som ansvarar för den samordning som krävs. Utredningen anser därför att det bör ankomma på

lärosätena själva att vid behov ta initiativ till sådana insatser. Särskilt SUHF bör kunna få en koordinerande roll på området.

Enligt den nuvarande ordningen finns i vissa fall en rätt till *befordran* till högre lärarbefattning enligt bestämmelser i högskoleförordningen. Utredningens förslag innebär att befordringsfrågan i framtiden kommer att regleras lokalt vid lärosätet. Det är ofrånkomligt att en diskussion kan uppkomma huruvida befordran ska vara en rättighet för den enskilde läraren eller en möjlighet för lärosätet. Denna diskussion bör i framtiden föras lokalt vid universitet och högskolor. Det bör emellertid samtidigt understrykas att utredningens förslag öppnar möjligheter att skapa nya befordrings- och karriärvägar vid sidan av de traditionella vägarna. Inom ramen för det allmänna arbetsrättsliga regelverket ges således möjligheter att utforma egna "tenure-track"-system.

Det ska inte finnas några statliga centrala bestämmelser för *anställningsförfarandet*. Reglerna på området ska i stället utformas vid lärosätena. Autonomiutredningen anser att det ligger i varje lärosätes intresse att rekrytera de bästa individerna och det är därför lärosätena själva som bör utforma rekryteringsprocessen. Autonomiutredningen utgår dock från att man i de flesta fall väljer att fortsätta med det traditionella sättet för akademisk rekrytering. Det innefattar bl.a. ledigkungörelse, sakkunniggranskning av de främsta sökandena och förslag från en beredningsgrupp. Ett sådant förfarande har såväl lång hävd som internationell förankring. Den närmare tillsättningsproceduren utformas dock vid lärosätet. Det gäller t.ex. frågor om när en sakkunniggranskning ska ske, antalet sakkunniga, om dessa ska avge gemensamma eller individuella utlåtanden samt hur utlåtandena ska utformas. Likaså avgörs frågan om eventuella beredningsorgans roller och arbetsuppgifter vid lärosätet. Friheten att utforma anställningsförfarandet lokalt vid lärosätet ger goda möjligheter att korta handläggningstiderna för akademiska tillsättningsärenden.

Den nya autonomi på personalområdet ger även lärosätena möjlighet att göra *strategiska rekryteringar* vid sidan av det reguljära anställningsförfarandet. Autonomiutredningen utgår dock från att lärosätena använder denna rekryteringsmöjlighet med viss försiktighet. Ett lärosäte som avser att använda sig av denna möjlighet bör utforma tydliga riktlinjer i frågan. Det ovan beskrivna traditionella sättet att tillsätta lärarbefattningar bör fortfarande vara huvudmodellen vid rekryteringar till akademien.

Den ökade autonomi på personalområdet väcker berättigade frågor om *jämställdhet* och huruvida kvinnors möjlighet att göra karriär inom akademien påverkas negativt av utredningens förslag. Det brukar framhållas att bl.a. förekomsten av öppna och tydliga regler vid rekryteringar befrämjar lika möjligheter för män och kvinnor och därmed jämställdheten. Avsikten med Autonomiutredningens förslag är dock inte att rekryteringarna i framtiden ska ske i ett regellöst tillstånd. Avsikten är i stället att de regler som behövs i verksamheten ska utformas vid lärosätena. Regelverket ska således bli lokalt i stället för centralt. Verksamhetsövergången innebär ett ökat självbestämmande för universitet och högskolor men medför också att varje lärosäte måste se över sina lokala regler och anpassa dessa till de nya förhållandena. Av betydelse i sammanhanget är också att den nya lagen ska slå fast att i lärosätenas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iaktas och främjas. Detta krav måste beaktas även vid rekryteringar. Det innebär t.ex. att lärosätet bör anstränga sig för att få sökande av båda könen till lediga anställningar. Det innebär också att när yttrande hämtas in från två eller flera sakkunniga bör i regel både män och kvinnor vara representerade. Likaså bör lärosätena aktivt arbeta för en jämställd representation av kvinnor och män i de beredningsorgan som ska handlägga anställningsärenden. Därutöver kan staten ställa upp vissa specificerade jämställdhetsmål i de verksamhetsavtal som ska träffas med lärosätena.

En konsekvens av den ökade friheten blir att högre krav måste ställas på lärosätenas lokala regler, såväl vad gäller innehåll som tillgänglighet. Av den nya lagen kommer det därför att framgå att lärosätena ska ha en *anställningsordning*. Med anställningsordning avses de regler för anställning av lärare som lärosätet tillämpar. Anställningsordningen ska ingå i den stadga för lärosätet som fastställs av styrelsen (jfr avsnitt 6.3.2). Som framgår av avsnitt 6.7.4 kommer dessutom offentlighetsprincipen att gälla i lärosätenas verksamhet. Detta kommer att garantera möjligheterna till *insyn* i anställningsförfarandet. Av den nya lagen kommer även framgå att förvaltningslagen ska tillämpas i verksamheten. Slutligen kommer också RF 1 kap. 9 § att gälla, vilket innebär att lärosätena i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Under sådana omständigheter tillgodoses även *rättssäkerheten* vid lärosätenas rekryteringar.

Rätten att överklaga anställningsbeslut

Rätten att överklaga anställningsbeslut fattade vid statliga universitet och högskolor har länge varit omstridd. Enligt många hämmas ett effektivt rekryteringsförfarande av rätten att överklaga. Andra vill behålla överklagandeinstitutet och hänvisar bl.a. till de sökandes rättssäkerhet.

Frågan om överprövning av anställningsbeslut har på senare tid behandlats av Befattningsutredningen.¹⁰ Utredningen anförde i frågan att överprövningens rekryteringskontrollerande funktion inte längre är lika angelägen som under den tid då anställningstryggheten inom staten var särskilt stark. De personer som då slutligen fick de aktuella befattningarna förordnades inte sällan med fullmakt. Sedan 1999 års befordringsreform gäller däremot saklig grund även för uppsägning av professorer, dvs. samma grundförutsättningar som för övriga arbetstagare. Möjligheter har även öppnats för befordran efter kompetens. Ett anställningsbeslut är därmed inte längre livsavgörande, vare sig för individen eller för dennes konkurrenter. Utredningen fortsatte:

Det viktigaste argumentet för en eventuell förändring av överklagandeinstitutet anser dock utredningen utgörs av Sveriges behov av konkurrenskraft på den globaliserade forskarmarknaden. I ett internationellt perspektiv är verkningarna av ett överklagande särskilt problematiska. Den osäkerhet som möjligheten till ett ändrat beslut representerar minskar helt enkelt potentiella kandidaters benägenhet att söka anställning i Sverige. Kombinerat med de i internationell jämförelse för närvarande långa handläggningstiderna för hela anställningsprocessen blir benägenheten än mindre. Som påpekats av företrädare för bl.a. Cambridge universitet så medför de brittiska lärosätenas betydligt smidigare rekryteringsprocesser att de har avsevärt mycket lättare att rekrytera akademiker från kontinenten än tvärtom. Enligt utredningens mening är detta något att beakta.

Mot bakgrund av bl.a. rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt Europakonventionen och med hänsyn till vissa avgöranden från Europadomstolen och från Regeringsrätten fann dock Befattningsutredningen att det ”under rådande omständigheter” inte gick att komma runt en överprövning av vissa anställningsbeslut inom högskolan.

Autonomiutredningen delar de sakliga invändningar mot överklaganderätten som Befattningsutredningen framförde. Det kan

¹⁰ SOU 2007:98, s. 253–264.

även tilläggas att utifrån verksamhetens behov och de arbetsuppgifter som ska utföras har det anställande lärosätet de bästa förutsättningarna att utföra de skicklighets- och lämplighetsprövningar som ingår i ett anställningsförfarande. Starka sakskäl talar sålunda för att avskaffa rätten att överklaga anställningsbeslut.

Utredningen instämmer samtidigt i bedömningen att det under rådande omständigheter, dvs. så länge universitet och högskolor är statliga myndigheter, inte går att komma runt en överprövning av anställningsbesluten. Autonomiutredningens förslag på ny verksamhetsform för universitet och högskolor gör dock att det hela hamnar i ett nytt läge. Frågan uppkommer om Europakonventionens artikel 6.1. om rätt till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter fortfarande utgör hinder för att avskaffa rätten att överklaga anställningsbesluten.

Autonomiutredningens förslag innebär att universitet och högskolor inte längre kommer att vara statliga myndigheter. Personalen vid universitet och högskolor kommer inte att vara statligt anställd. LOA och anslutande regelverk ska inte tillämpas på anställningsförhållandena. Arbetstvister vid de självständiga lärosätena kommer således inte längre att avse frågor om offentlig anställning. Förhållandena på personalområdet kommer som redan nämnts att motsvara de som råder vid stiftelsehögskolorna Chalmers och Högskolan i Jönköping, dvs. i princip de som råder inom den privata sektorn.

Avsikten är också att arbetstvister vid de självständiga lärosätena fullt ut ska prövas enligt LRA. Det kommer således att finnas möjligheter till domstolsprövning av dessa tvister i samma utsträckning som för arbetstvister vid Chalmers och Högskolan i Jönköping. Såvitt är bekant har det aldrig gjorts gällande att artikel 6.1. innebär att anställningsbeslut fattade vid stiftelsehögskolorna måste kunna *överklagas* till allmän förvaltningsdomstol eller motsvarande organ. De avgöranden från Europadomstolen och Regeringsrätten som talar för en överklaganderätt vid statlig anställning kan inte tas till intäkt för att anställningsbeslut som fattas inom ramen för den nya verksamhetsformen måste kunna överklagas.¹¹

Enligt utredningens bedömning följer det således inte av Europakonventionens artikel 6.1 att anställningsbeslut fattade vid de självständiga lärosätena måste kunna överklagas till domstol. Som Autonomiutredningen har redovisat talar i övrigt starka sakskäl mot en sådan överklagandemöjlighet. Den nya lagen om självständiga lärosäten

¹¹ Jfr t.ex. RÅ 2006 ref. 65 samt Europadomstolens mål *Pellegrin mot Frankrike* (dom den 8 december 1999) och *Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland* (dom den 19 april 2007).

innehåller därför inte någon bestämmelse om rätt att överklaga anställningsbeslut.

Anställningar beslutade av forskningsråd

Övergången till ny verksamhetsform innebär att universitet och högskolor blir egna rättssubjekt skilda från staten. Regleringen av högskolesektorn kommer i framtiden främst att ske genom lag. Det innebär konsekvenser för förordningen om anställningar beslutade av forskningsråd (se avsnitt 4.6.3). Autonomiutredningen har inga invändningar i sak mot denna form av extern finansiering av verksamhet vid universitet och högskolor. Utredningen anser det dock vara principiellt oförenligt med grunderna för reformen att forskningsråden, som är statliga myndigheter, skulle ha formell rätt att besluta om anställning av personal vid de självständiga lärosätena. En naturlig följd av den nya autonoma verksamhetsformen blir i stället att forskningsråden i framtiden övergår till att endast besluta om *finansiering* av anställningar, oavsett om dessa finansieringsbeslut ska riktas till viss person eller inte avse någon särskild innehavare. Däremot ska forskningsråden i framtiden inte fatta de formella anställningsbesluten.

Mot denna bakgrund innehåller inte utredningens lagförslag något bemyndigande till regeringen att utfärda föreskrifter på området och den nyss nämnda förordningen ska således upphöra att gälla.

Forskningsrådets finansiering av anställningar har flera dimensioner, bl.a. vilken roll lärosätena ska ha i processen. Frågorna, liksom den rättsliga utformningen, kan kräva vidare överväganden. Forskningsrådets beslut att finansiera anställningar vid ett självständigt lärosäte ska dock inte kunna överklagas.¹²

Bisysslor

Bestämmelser om bisysslor regleras i dag genom offentligrättsliga bestämmelser i bl.a. LOA och 3 kap. 7 § HL. En konsekvens av den nya verksamhetsformen blir att dessa föreskrifter upphör att gälla för lärosätenas personal. Det är emellertid angeläget att även i fortsättningen värna om lärosätenas trovärdighet och legitimitet genom regler om bisysslor. I den nya globaliserade utbildnings- och forsk-

¹² Se ÖNH:s beslut 2002-09-20, reg.nr 23-229-02.

ningsmiljön kommer dessa värden att få allt större betydelse. Den nya verksamhetsformen för universitet och högskolor innebär att frågor om de anställdas bisysslor i framtiden lämpligen regleras genom kollektivavtal.

Tjänsteansvaret

Det finns två ordningar för att utkräva ansvar av statliga arbetstagare som åsidosätter vad som åligger dem i tjänsten, dels ett straffrättsligt förfarande dels ett disciplinärt. De straffrättsliga reglerna avser generellt sett allvarigare handlingar än de disciplinära reglerna. Det finns också vissa skillnader mellan de olika ansvarssystemens tillämpningsområden.¹³

Straffrättsliga bestämmelser återfinns i brottsbalken (BrB). I 20 kap. BrB finns bestämmelser om ansvar för tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. De angivna straffbestämmelserna gäller i tillämpliga delar för verksamheten vid statliga universitet och högskolor.

För arbetstagare hos statliga myndigheter finns dessutom särskilda bestämmelser om disciplinansvar i LOA. Disciplinreglerna i LOA kompletteras av vissa bestämmelser i anställningsförordningen. *Statens ansvarsnämnd* beslutar i frågor om disciplinansvar (och även åtalsanmälan samt avskedande) när det gäller bl.a. arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen. I andra fall hanteras disciplinfrågor av särskilda personalansvarsnämnder vid de olika myndigheterna. Det disciplinära regelverket för staten gäller även för de statliga lärosätena. Av 1 kap. 5 § HF följer att högskolans styrelse får inrätta en personalansvarsnämnd. Om inte högskolan inrättat en personalansvarsnämnd, prövas i stället de aktuella frågorna av styrelsen (jfr 2 kap. 2 § HF). I fråga om professorer prövas dock frågorna av Statens ansvarsnämnd (4 kap. 33 § HF).

Ombildningen till självständiga lärosäten får följande konsekvenser på området.

Det *straffrättsliga tjänsteansvaret* är i princip oavhängigt av verksamhetsformen. Ansvar för tjänstefel anknyter således till begreppet ”myndighetsutövning”, som också kan utföras exempelvis hos privaträttsliga subjekt såsom aktiebolag. Ansvar enligt 20 kap. 1 § BrB skulle således kunna utkrävas i den utsträckning som myndighetsutövning förekommer vid de ombildade lärosätena.

¹³ Jfr prop. 1988/89:113, s. 17.

Ansvar för mutbrott gäller för arbetstagare (oavsett sektorstillhörighet), och skulle således gälla även arbetstagare i den nya verksamhetsformen. Eftersom offentlighetsprincipen och sekretesslagen dessutom görs tillämpliga inom den nya verksamhetsformen, bör också ansvar för brott mot tystnadsplikt kunna utkrävas.

Det särskilda *disciplinära* förfarande som gäller för det statliga området kommer däremot inte längre att gälla vid de självständiga lärosätena. Om disciplinansvaret behöver regleras i fortsättningen skulle – i linje med de allmänna överväganden som framgår av detta kapitel – en övergång kunna ske till ett kollektivavtalsreglerat system. Ett sådant system finns på det kommunala området och tycks fungera tillfredsställande.¹⁴

Verksamhetsövergången

Den överföring av verksamheten som sker då de statliga universitetet och högskolorna ombildas till självständiga lärosäten ska regleras i införandelagen. Denna lag kommer också att innehålla bestämmelser om personalen. De rättigheter och skyldigheter p.g.a. de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller för arbetstagare vid ett universitet eller en högskola före ombildningen övergår vid tidpunkten för ombildningen till motsvarande lärosäte, om inte arbetstagaren väljer att motsätta sig övergången. Arbetstagaren ska till arbetsgivaren anmäla om han eller hon inte vill att anställningsavtalet ska övergå till den nya arbetsgivaren. Anställningen ska i så fall anses upphöra vid ett visst datum. Vid tillämpningen av 28 § MBL ska de anställningsavtal och anställningsförhållanden som avses anses ha övergått enligt 6 b § LAS.

Bestämmelserna innebär att personalens anställningar i formellt hänseende överförs från de statliga myndigheterna (dvs. staten) till motsvarande självständiga lärosäten. Rättigheter och skyldigheter följer med vid verksamhetsövergången. Tillsvidareanställningar övergår således till motsvarande lärosäte. Den som före verksamhetsövergången har förordnats på en tidsbegränsad anställning med stöd av bestämmelser i högskoleförordningen har också kvar denna anställning efter ombildningen till dess anställningstiden löper ut.

Med hänsyn till den begränsade utredningstiden finns det inte möjlighet för Autonomiutredningen att i detalj utreda alla de praktiska frågor som kan uppkomma i anslutning till den beskrivna

¹⁴ Jfr Hinn/Aspegren (2005), s. 164.

övergången. Det måste ankomma på den vidare beredningen och på arbetsmarknadens parter att närmare identifiera och lösa de verkställighetsfrågor som kan uppkomma i samband med ombildningen till självständiga lärosäten.

Fullmaktshavare

En fråga som kan uppkomma i samband med verksamhetsövergången är vad som ska gälla för de fullmaktshavare som fortfarande finns kvar inom högskolesektorn (se avsnitt 4.6.2). Det har sedan gammalt inte ansetts vara möjligt att frånta dem som redan har en anställning med fullmakt de rättsverkningar som fullmakten innebär.¹⁵ Då de statliga myndigheterna ombildas till självständiga lärosäten torde de ovan redovisade bestämmelserna i införandelagen inte gälla för fullmaktshavare.

Det kan allmänt antas att de allra flesta professorer med fullmakt frivilligt väljer att övergå till anställning vid de självständiga lärosätena. Det innebär i praktiken att de stannar på sin arbetsplats och fortsätter sitt arbete som förut. Fullmaktspersonerna bör i samband med verksamhetsövergången kunna behålla sin statliga anställning men beviljas tjänstledighet från den när anställningen vid det självständiga lärosätet tillträds. En sådan lösning valdes vid ombildningen av Chalmers och Högskolan i Jönköping.¹⁶

Erfarenheterna från denna ombildning visar dock att några enstaka fullmaktspersoner trots allt kan vilja kvarstå i statlig tjänst med stöd av fullmakten. Det kan då bli nödvändigt att i sista hand överväga en förflyttning av dessa personer till en särskild avvecklingsmyndighet, eller till någon annan myndighet.

Motsvarande torde i princip även gälla för de professorer som anställdes med särskilt anställningsskydd under åren 1993–1998. Dessa professorer har dock inte någon förflyttningsskyldighet.¹⁷

Autonomiutredningens bedömning är att frågorna borde kunna lösas inför verksamhetsövergången.

¹⁵ Prop. 1993/94:65, s. 52, och Hinn/Aspegren (2005), s. 136.

¹⁶ Jfr prop. 1992/93:231, s. 28.

¹⁷ Se prop. 1996/97:141, s. 28–30.

6.5.3 Kollektivavtal

Autonomiutredningens förslag: Anpassningar av det arbetsrättsliga regelverket till högskolesektorns behov ska ske genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

Den nya verksamhetsformen innebär att universitet och högskolor blir juridiska personer. Rättshandlingsförmågan innefattar även kapacitet att ingå kollektivavtal.

Som framgått ovan kommer det allmänna arbetsrättsliga regelverket, t.ex. LAS och diskrimineringslagen, att äga fortsatt giltighet för högskolorna. LOA och anställningsförordningen kommer däremot inte längre vara direkt tillämpliga i högskolornas verksamhet. De kompletteringar till eller begränsningar av LAS och MBL som i dag gäller vid statlig anställning skulle därmed falla bort. Likaså skulle ett antal frågor som i dag regleras genom LOA och anställningsförordningen inte längre ha någon omedelbar central reglering. Detta blir i ännu högre grad fallet om högskoleförordningens detaljerade regelverk för lärare m.fl. upphävs. Några av dessa frågor har redan berörts.

Förändringen innebär samtidigt att några av de särlösningar som skapats av staten just för högskolesektorns behov försvinner. Det gäller framför allt de speciella möjligheterna till tidsbegränsad anställning som bl.a. finns i 4 kap. 30 § och 5 kap. HF. De allmänna bestämmelserna i LAS om möjligheterna att tidsbegränsa anställningar är dock inte tillräckliga för de speciella villkor som råder när det gäller t.ex. forskarkarriären eller undervisningens behov.

Autonomiutredningens förslag innebär att det ska överlåtas på arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal göra de Anpassningar som behövs p.g.a. LAS och annan arbetsrättslig lagstiftning. Enligt utredningens bedömning är arbetsmarknadens parter redo för att ta det ökade ansvaret för högskolesektorns utveckling som följer av övergången till den nya verksamhetsformen. Det finns i dag exempel på sådana överenskommelser. Således har ett avtal nyligen träffats om tidsbegränsad anställning som postdoktor.

Under utredningens arbete har några konstnärliga högskolor uttryckt farhågor för att deras speciella behov av tidsbegränsade anställningar inte skulle kunna tillgodoses genom kollektivavtal. Autonomiutredningen har förståelse för denna oro men gör ändå bedömningen att det ligger i parternas intresse att nå en uppgörelse

som beaktar såväl den konstnärliga verksamhetens särart som arbetstagarnas intressen av trygga anställningsförhållanden.

Autonomiutredningens allmänna utgångspunkt är att de anställdas villkor inte ska påverkas negativt genom reformen. Enligt Autonomiutredningens bedömning tillgodoses detta intresse bäst genom att de självständiga lärosätena behåller anslutningen till det statliga avtalsområdet. Det är också den ordning som stiftelsehögskolorna har valt. De i dag gällande centrala kollektivavtalen på området (RALS, ALFA m.m.) skulle dock inte utan vidare vara tillämpliga efter en övergång till den nya verksamhetsformen. Efter avregleringen på högskoleområdet skulle också ALFA:s hänvisningar till högskolelagen och högskoleförordningen bli obsoleta, samtidigt som nya frågor kommer att behöva regleras i kollektivavtalsform. Avtalen måste således anpassas till högskolesektorns nya villkor. Arbetsmarknadens parter bör ha en beredskap att göra sådana anpassningar.

Av flera skäl bör universitet och högskolor kvarstå som medlemmar i Arbetsgivarverket även efter ombildningen till självständiga lärosäten. Härigenom säkras anslutningen till avtalen på det statliga området och samordningen i avtalsförhandlingarna. Några önskemål om att utträda ur Arbetsgivarverket har för övrigt inte framförts från lärosätenas sida. Utredningen återkommer i nästa avsnitt till frågan om tillhörigheten till arbetsgivarorganisation.

6.5.4 Pensionsfrågor

Autonomiutredningens förslag: Den nuvarande ordningen på pensionsområdet ska fortsätta att gälla. Lärosätena ska vara anslutna till det statliga avtalsområdet och statens avtalsförsäkringar genom obligatoriskt medlemskap i Arbetsgivarverket.

En viktig aspekt som måste uppmärksammas vid en verksamhetsövergång är hur pensionsfrågorna påverkas. På uppdrag av Autonomiutredningen har därför pensionschefen Gunnel Carré vid Statens pensionsverk (SPV) utarbetat en promemoria till belysning av frågorna. Promemorian har fogats till betänkandet som bilaga 2. För en redovisning av nuvarande ordning på pensionsområdet hänvisas till detta dokument.

I promemorian skissas på alternativa lösningar i samband med övergången till en ny verksamhetsform för universitet och högskolor. En lösning i pensionsfrågan är att försöka behålla anslutningen till statens avtalsförsäkringar. Fördelen är att man kan behålla de rutiner som hittills gällt. För hela det högre undervisningsområdet skulle då, med undantag av Handelshögskolan i Stockholm, gälla samma regler. Med hänsyn till de speciella förhållanden som föreligger inom området, den stora förekomsten av arbetstagare som p.g.a. övergångsbestämmelser har rätt att gå tidigare, de s.k. kombinationsläkarna, eventuella arbetstagare med ordinarie tjänster och inte minst att stiftelsehögskolorna nu är anslutna till statens avtalsförsäkringar föreslås i promemorian att anslutningen till statens avtalsförsäkringar fortsätter för de statliga högskolorna. I promemorian beskrivs också två sätt att uppnå denna anslutning efter en verksamhetsövergång; frivilligt medlemskap i Arbetsgivarverket, dvs. den ordning som gäller för Chalmers och Högskolan i Jönköping, eller obligatorisk anslutning till organisationen.

Autonomiutredningen ansluter sig till förslaget i promemorian. Utredningen har redan i föregående avsnitt förordat en anslutning till det statliga avtalsområdet och fortsatt medlemskap i Arbetsgivarverket för de självständiga lärosätena. Mot bakgrund av den nya verksamhetsformens offentlighetsrättsliga karaktär och med hänsyn till frågans allmänna betydelse bör de självständiga lärosätena vara obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Den nya lagen ska därför innehålla ett bemyndigande till regeringen att utfärda föreskrifter om skyldighet för lärosätena att tillhöra statlig arbetsgivarorganisation.

6.6 Ekonomiska frågor

6.6.1 Finansiering

Den helt övervägande finansieringen av svenska universitet och högskolor är statlig och kanaliserad via Utbildningsdepartementet. Mindre intäktsflöden tillkommer från andra forskningsfinansiärer och från beställare av uppdragsutbildning. Någon förändring i detta huvudmönster förutses inte. Att möjligheterna till kompletterande finansiering ökar bör inte föranleda någon inskränkning av det statliga engagemanget.

En viktig fråga är dock tidsrymden för de statliga anslagen. Långsiktig planering underlättas av att tillgängliga resurser går att förutse för längre tid än ett budgetår. Mot detta måste vägas statens intresse av att vid behov kunna ändra dispositionen av sina resurser. En vägning av dessa båda synpunkter har föranlett Förvaltningskommittén att ta ställning till ett mer varierat bruk av tidsperioder i den statliga anslagsfördelningen. I det betänkande som snart kommer att avges föreslår kommittén en vidgad tillämpning av fleråriga anslagsperioder.

Mellan staten och de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers och Högskolan i Jönköping har två slags avtal slutits: dels ettåriga, dels femtonåriga. Autonomiutredningen förordar att verksamhetsavtal med längre giltighetstid än ett år träffas mellan staten och de självständiga lärosätena, inledningsvis försöksvis på fyra år. Denna tidsrymd överensstämmer med riksdagens mandatperioder och kan, om avtalen träffas vid lämplig tidpunkt mellan valen, medge såväl en väl avpassad tid för förberedelser som politiska ställningstaganden och därefter en tid för verkställighet som sträcker sig någon bit in på närmast följande mandatperiod.

En konsekvens av reformen är att universitet och högskolor får bättre förutsättningar att bredda sin finansieringsbas genom bl.a. donationer. I detta sammanhang kan nämnas att frågan om avdragsrätt för gåvor till forskning f.n. utreds av utredningen om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet (Fi 2008:06). Uppdraget ska redovisas senast den 16 juni 2009. Ett förslag om sådan avdragsrätt kan ytterligare förstärka de möjligheter som öppnas genom den nya verksamhetsformen.

6.6.2 Lån och ekonomiska garantier

Autonomiutredningens förslag: De självständiga lärosätena ska fortsatt kunna få lån och krediter i Riksgäldskontoret. För att trygga verksamheten ska staten därutöver ställa ut en begränsad ekonomisk garanti för varje lärosäte. De närmare villkoren ska regleras i verksamhetsavtalen mellan lärosätena och staten.

Lärosätenas lån och krediter

Staten kommer under överskådlig tid att vara huvudfinansiär av de självständiga lärosätena. Som redovisats finns det dock skäl att förändra tidsramarna för den statliga finansieringen. I anslutning till dessa frågor finns det också anledning att behandla frågan hur lärosätenas lån och krediter ska ordnas i framtiden.

Statliga myndigheter ska med vissa undantag finansiera anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret. Myndigheternas rörelsekapital får finansieras med kredit på räntekonto eller med annan kredit i Riksgäldskontoret. Räntan och andra låne- och kreditvillkor fastställs av Riksgäldskontoret på marknadsmässiga grunder. Detta framgår bl.a. av bestämmelserna i kapitalförsörjningsförordningen.

Statliga universitet och högskolor hade 2007 sammanlagt en beviljad låneram på 5,3 miljarder kronor. Av låneramen hade 3,8 miljarder utnyttjats vid utgången av år 2007.

Summan av den beviljade räntekontokrediten för universitet och högskolor samma år var drygt 2,5 miljarder kronor. Universitet och högskolor har dock normalt sett mycket god likviditet. Endast en högskola utnyttjade räntekontokredit under 2007, till ett belopp av 366 000 kronor.

Enligt Autonomiutredningens förslag kommer statliga universitet och högskolor att upphöra att vara myndigheter. De ska i stället omvandlas till självständiga lärosäten med egen rättskapacitet. Eftersom kapitalförsörjningsförordningens bestämmelser inte längre kommer att gälla för universitet och högskolor, upphör den formella skyldigheten respektive rätten att ta lån eller få krediter i Riksgäldskontoret. Det finns därför skäl att överväga vad som i stället bör gälla.

Det kan inledningsvis konstateras att de självständiga lärosätena i princip kommer att vara fria att ta upp lån och andra krediter på den öppna marknaden på samma sätt som andra juridiska personer. Det kan visserligen inte uteslutas att några kreditgivare i ett första skede skulle känna viss osäkerhet inför lärosätenas kreditvärdighet. Av 8 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse framgår att innan ett kreditinstitut beslutar att bevilja en kredit ska det pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Kreditinstitutet får bara bevilja en kredit om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda. Utredningens uppfattning är dock att de självständiga lärosätena allmänt

sett måste betraktas som kreditvärdiga. Statens övergripande ansvar för högre utbildning tar sig konkret uttryck bl.a. genom inrättande av universitet och högskolor. Med varje lärosäte som inrättas följer också ett principiellt åtagande att finansiera lärosätet, och därmed följer också en garanti för dess långsiktiga solvens. Åtaganden tryggas genom bl.a. de fyraåriga verksamhetsavtalen mellan varje lärosäte och staten. Verksamheten kommer även vara underkastad redovisning och statlig revision samt andra styr- och kontrollmedel. Under sådana omständigheter finns det inte skäl att ifrågasätta de självständiga lärosätenas allmänna kreditvärdighet.

Ett sätt att påtagligt stärka lärosätenas kreditvärdighet inför möjliga kreditgivare vore i och för sig att staten lämnade särskilda *kreditgarantier*. En kreditgaranti är ett statligt borgensåtagande som oftast gäller såsom för egen skuld. Garantin leder till utbetalning om den garanterade låneskulden inte betalas av låntagaren. Kreditgarantier används för att stödja bl.a. jordbruket, exporten och bostadsbyggandet. Garantier har under senare år även använts i samband med den s.k. bankkrisen och för investeringar i infrastrukturen. I allmänhet gäller att kreditgarantier får lämnas för ett visst ändamål inom en given ekonomisk ram. I takt med att garanterade lån amorteras minskar garantiåtagandet och utrymme skapas för att ställa ut nya garantier. Andra garantier är knutna till ett speciellt objekt och kan inte överföras.¹⁸ Grundläggande bestämmelser om garantier finns i 14 och 15 §§ lagen om statsbudgeten. Enligt huvudregeln ska en avgift tas ut för gjorda åtaganden. Avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.

En mer näraliggande lösning vore dock att universitet och högskolor får fortsätta att låna i Riksgäldskontoret. Lån på den öppna kreditmarknaden blir i regel alltid dyrare för låntagarna än lån genom staten, eftersom staten i sin tur kan låna till bättre villkor än någon annan aktör. Det finns exempel inom andra samhällsområden som kan tjäna som förebild för en sådan lösning. Efter beslut av riksdag och regering ger således Riksgäldskontoret lån till andra än statliga myndigheter, t.ex. till aktiebolag som ägs av staten. Autonomiutredningen anser att högskolesektorns samhällsbetydelse, den omfattande statliga finansieringen samt de särskilda relationerna med staten motiverar oförändrade lånemöjligheter för sektorn. Universitet och högskolor ska därför få fortsätta att låna i

¹⁸ Prop. 1995/96:220, s. 37–38.

Riksgäldskontoret även efter övergången till ny verksamhetsform. Låneram och övriga villkor bör regleras i de verksamhetsavtal som ska träffas mellan staten och varje lärosäte. När det gäller rörelsekapitalet anser utredningen av samma skäl att universitet och högskolor ska få ha räntebärande konton med vissa kreditmöjligheter hos Riksgäldskontoret. Även denna fråga bör kunna regleras närmare i verksamhetsavtalen.

Räntan för in- och utlåning samt övriga villkor för lån och krediter bör på samma sätt som i dag i princip fastställas på marknadsmässiga grunder. De många olika säkerhetsmekanismer som finns inbyggda i den nya verksamhetsformen får antas hålla eventuella risker för staten inom rimliga proportioner (jfr avsnitt 7.1). Lärosätena bör därför kunna få lån och krediter på samma villkor som myndigheterna.

Riksdagen bör ge regeringen nödvändiga bemyndiganden för dessa åtgärder.

Som framgår av avsnitt 7.6 gör utredningen bedömningen att förslaget inte strider mot EU:s statsstödsregler.

Särskilda garantier till lärosätena

Staten ska fortsätta att svara för lärosätenas basfinansiering och därmed också för deras långsiktiga betalningsförmåga. Det innebär i praktiken inte någon ändring av nuvarande ordning.

Det finns exempel på att statliga högskolor råkat i finansiell kris och varit på väg mot obeståndslignande tillstånd. Eftersom en statlig högskola inte är eget rättssubjekt har dess förpliktelser ytterst garanterats av staten. Uppkomna problem har lösts genom de styrmedel som står statsmakterna till buds vid styrningen av en myndighet.

Autonomiutredningens förslag om egen rättskapacitet för universitet och högskolor innebär nya möjligheter för lärosätena, men också nya risker. I avsnitt 6.6.7 redovisas hur riskerna ska hanteras. Det finns anledning att beröra frågan hur verksamheten ska kunna tryggas om ett självständigt lärosäte trots allt skulle hamna i akuta ekonomiska svårigheter.

Inom vissa samhällsområden finns i dag statliga garantier som skulle kunna tjäna som förebild även för högskolesektorn. Ett exempel på sådana garantier är *grundfondsförbindelser* som innebär att staten åtar sig att tillföra kapital till ett bolag i utsatt läge. För-

bindelsen är begränsad i tid och belopp. Riksgäldskontoret har gett grundfondsförbindelser till Svensk Exportkredit och Skeppshypotekskassan. Det finns fler exempel på liknande garantier. Sverige är medlem i flera internationella finansinstitut (bl.a. Världsbanken, Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken). För sitt medlemskap betalar varje medlemsland ett visst insatskapital. Utöver detta kapital förbinder sig länderna att bidra med ytterligare kapital, garantikapital, om instituten råkar i finansiella svårigheter.

I förslaget till omvandling av de finländska universiteten från statliga myndigheter till självständiga offentligrättsliga inrättningar ingår ett moment som bl.a. ska trygga universitetens likviditet. För att trygga universitetens betalningsförmåga och förbättra verksamhetsförutsättningarna tillförs sektorn ett extra kapitalbelopp motsvarande 150 miljoner euro. Den egendom som nu upptas i universitetens balansräkningar överläts till universiteten.¹⁹ Enligt uppgift ska ingen ytterligare garanti för betalningsförmågan lämnas från den finländska statens sida utöver den reguljära statliga basfinansieringen.

Hänsynen till personal, studenter och tredje man gör det motiverat att överväga någon form av statlig garanti för verksamheten även vid de svenska lärosätena. Garantin skulle innebära ett skydd för den löpande verksamheten i extraordinära situationer.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att staten ska ställa ut särskilda ekonomiska garantier för verksamheten vid varje självständigt lärosäte. Garantin ska vara avsedd att trygga ett lärosätes kortsiktiga betalningsförmåga i ett akut läge och ge lärosätet respit att vidta de mer långtgående ekonomiska åtgärder som kan krävas. Skulle ett lärosäte behöva ta garantin i anspråk, ska styrelsen göra en framställan till regeringen om utbetalning. Utbetalda medel ska återbetalas till staten enligt en särskild återbetalningsplan då den akuta krisen är över. Garantin ska vara begränsad både i tid och omfattning. Den ska ges i verksamhetsavtalen och gälla under avtalsperioden. Härigenom måste garantin ses över med jämna mellanrum och anpassas till ändrade förhållanden vid lärosätet. För att skydda skattebetalarnas intressen ska garantin också vara begränsad till ett visst, på förhand bestämt belopp. Beloppet ska bestämmas utifrån varje lärosätes storlek och verksamhet. De närmare villkoren för garantin ska regleras i verksamhetsavtalen mellan staten och lärosätena. Gemensamma standardvillkor för alla lärosäten bör därvid kunna användas.

¹⁹ Undervisningsministeriet pressmeddelande 2008-06-17.

Det kan diskuteras om inte lärosätena också ska betala en avgift till staten för garantin. I princip ska en avgift eller premie tas ut för statliga garantiåtaganden. Avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat. Frågan, som också kommenteras i avsnitt 7.1, kan dock kräva ytterligare överväganden i den fortsatta beredningen. Detsamma gäller den budgettekniska frågan om vilket anslag som ska täcka eventuella förluster.

Den föreslagna lösningen innebär att tydliga förutsättningar skapas för hanteringen av ekonomiska nödlägen vid de självständiga lärosätena. Till skillnad från det finländska förslaget behöver dock staten inte tillskjuta några likvida medel förrän garantin eventuellt tas i anspråk.

Riksdagen bör ge regeringen nödvändiga bemyndiganden för dessa åtgärder.

Som framgår av avsnitt 7.6 gör utredningen bedömningen att förslaget inte strider mot EU:s statsstödsregler.

6.6.3 En egen kapitalbas för lärosätena

Autonomiutredningens bedömning: Statens samtliga aktier i Akademiska Hus AB bör överföras till ett nytt holdingbolag ägt av lärosätena gemensamt. Förändringen bör förberedas av regeringen genom en särskild utredning.

Ett vanligt inslag i förslagen om hur universitetens autonomi ska kunna ökas är rekommendationen att de själva ska ha äganderätt till sina fastigheter. Så är redan fallet i många länder. I andra, såsom Danmark och Frankrike, har förändringar i samma riktning genomförts inom ramen för aktuella universitetsreformer.

Idén har gamla anor i högskolepolitiken, även den svenska. I äldre tider gavs ämbetsverk och andra offentliga inrättningar ofta fastigheter som bas för sin finansiering, och denna modell tillämpades i Sverige för t.ex. Uppsala universitet och Lunds universitet. Andra svenska exempel på hur egendomsöverföring har utnyttjats för att skapa utrymme för akademisk självständighet utgör inrättandet av de olika forskningsstiftelserna i början av 90-talet på basis av kapital från de upplösta löntagarfonderna. Tillkomsten av Hög-

skolan i Jönköping och överföringen av Chalmers till stiftelseform var led i denna reformprocess.

Utomlands har många lärosäten betydande fastighetsbestånd. Det handlar här till vissa delar om arv och donationer från enskilda givare men också om egendom som det allmänna har överlåtit i syfte att stimulera högre utbildning och forskning. I Förenta Staterna är omkring ett hundratal lärosäten *land-grant universities* eller *land-grant colleges*. Det äldsta av dessa är Rutgers University, som grundades 1766. Genom en lag 1862 fick delstaterna tillgång till federalt ägd mark för att främja utbildning i jordbruk, teknik, hushållsekonomi och militär teknik. Varje stat erhöll ursprungligen 121 kvadratkilometer som kunde användas eller avyttras. I en senare variant av lagen 1890 tillfogades krav på inrättningar för högre utbildning av svarta.

Att förfoga över ett eget kapital ökar ett lärosätes handlingsfrihet och har därmed en stor inverkan på dess reella självständighet. Denna sida av autonomi är i själva verket så viktig att det med fog kan ifrågasättas om enbart en förändring av lärosätenas juridiska status utan ett samtidigt tillskott av egendom kan få något riktigt betydande genomslag. Autonomiutredningen har mot den bakgrunden övervägt lämpliga åtgärder för att förlänga den ekonomiska aktionsradien.

Eftersom några löntagarfonder nu inte står till buds går det inte att välja det tidiga 90-talets strategi. En lösning som ligger närmare till hands är att i anslutning till en självständighetsreform till lärosätena överföra även äganderätten till deras fastigheter. För de äldre lärosätena skulle en sådan åtgärd delvis kunna beskrivas som en återföring, eftersom de tidigare genom donationer och på annat vis hade en betydande rådighet över denna egendom.

En ofta framförd tanke är att Akademiska Hus AB borde upplösas och de utnyttjade fastigheterna i stället tillskiftas de olika lärosätena. Utredningen har övervägt detta förslag men funnit att flera skäl talar emot en sådan lösning.

För det första råder inget monopol på lokalförsörjningen för högre utbildning och forskning utan flera lärosäten anlitar i större eller mindre utsträckning andra hyresvärdar. Akademiska Hus andel av marknaden för universitets- och högskolelokaler var 2006 omkring 70 procent, enligt vad näringsminister Maud Olofsson upplyste i svar på en skriftlig fråga (2006/07:847). För det andra finns det inga tydliga indikationer på missnöje hos lärosätena med den service som erbjuds av Akademiska Hus, utöver ofta och från många håll fram-

förda synpunkter på hyressättningen. Ett allmänt intryck förefaller vara att företaget är välrenommerat och välskött.

En annan argumentering går ut på att vinsterna från Akademiska Hus AB åtminstone borde beaktas vid bedömningen av hur stor andel av bruttonationalprodukten som används för finansiering av offentlig forskning. Härigenom skulle man kunna eliminera den "rundgång" som består i att medel som utbetalas via Utbildningsdepartementet senare återgår till Finansdepartementet. Ordföranden för styrelsen för Lunds universitet professor Allan Larsson har föreslagit att vinstmedlen borde specialdestineras till stöd för spetsforskning. I motion 2008/09:Fi288 pläderar Leif Pagrotsky (s) för att vinsterna från Akademiska Hus AB tillåts stanna i högskolesektorn och återförs till utbildningen och forskningen i de lärosäten som är hyresgäster. Från ett självständighetsperspektiv är det emellertid inte enbart avkastningen som är av intresse, utan även kapitalstocken. För att ge autonomi ett reellt innehåll är det inför angelägna investeringar viktigt att lärosätena kan mobilisera så goda säkerheter att de framstår som kreditvärdiga. Blir lärosätena självständiga juridiska personer kan det utöver sedvanliga trygghetsregler i lagar och avtal också finnas skäl att skapa finansiella garantier för att anställda och studenter hålls skadeslösa för den händelse att ett lärosäte skulle råka i ekonomiska svårigheter.

I det nyssnämnda frågesvaret anförde näringsminister Maud Olofsson att regeringen "avser att genomföra en genomgång av alla statligt ägda företag där argumenten för och emot ett statligt ägande vägs mot varandra. Denna genomgång kommer att göras också för Akademiska Hus. Dessutom ska uppdraget för ägandet ytterligare preciseras." Beträffande vissa företag har överväganden om det statliga ägandet redan presenterats av regeringen, men hittills inte rörande Akademiska Hus AB.

Läget är följaktligen utmärkt för ett inspel i denna fråga. Utifrån det uppdrag som utredningen har fått att undersöka hur friheten för universitet och högskolor ska kunna ökas ter det sig naturligt att betona att en reform för en vidgad akademisk autonomi måste rymma en substantiell finansiell komponent. En lämplig sådan skulle vara att (1) bibehålla Akademiska Hus AB i dess nuvarande form men också att (2) överföra statens samtliga aktier i företaget till ett nybildat holdingbolag som ägs av lärosätena gemensamt.

Holdingbolaget skulle ha till uppgift att utöva ägarfunktionen i Akademiska Hus AB och därigenom bidra till en god och framsynt lokalförsörjning för svenska universitet och högskolor. Därutöver

skulle holdingbolaget genom sin kapitalbas kunna bereda vissa former av säkerhet för de självständiga lärosätena, enligt principer som bolaget självt fastställer. Bolaget skulle också självt råda över sin avkastning. Fördelningen av ägarandelar mellan de olika lärosätena bör baseras på någon form av volymmått, såsom bruttoomslutning, antal anställda eller antal studenter. Däremot bör det inte tas någon hänsyn till i vilken utsträckning som de olika lärosätena hyr lokaler hos Akademiska Hus AB; i motsatt fall skulle t.ex. Växjö universitet bli helt lottlöst.

En mängd tekniska frågor kring det här framlagda principförslaget och näraliggande alternativ skulle uppenbarligen behöva analyseras i särskild ordning. Utredningen förordar att regeringen föranstaltar om en sådan utredning. Den bedömer ett kapitaltillskott till lärosätena av det slag som här beskrivits som viktigt, men å andra sidan inte så brådskande att det nödvändigtvis måste genomföras samtidigt som den nya lagen om självständiga lärosäten träder i kraft.

Det bör avslutningsvis påpekas att de förslag som här framlagts beträffande lån och garantier (i avsnitt 6.6.2) och Akademiska Hus AB (i detta avsnitt) i viss utsträckning fyller samma syften. Väljer man båda vägarna förses lärosätena med såväl hängsle som livrem. I ett tidsperspektiv går det emellertid också att se modellerna som substitutiva. Förfogar lärosätena gemensamt över ett ansenligt kapital finns häri en grundtrygghet för olika slags åtaganden. Därvid minskar eller bortfaller behovet av särskilda statliga garantier.

6.6.4 Bokförings- och redovisningsfrågor

Principerna för bokföring skiljer sig inte åt mellan statliga myndigheter och andra bokföringsskyldiga. Förvaltningsmyndigheter under regeringen följer förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring medan andra bokföringsskyldiga följer bokföringslagen (1999:1078).

Däremot finns det självfallet regler som gäller specifikt inom staten och särskilda bestämmelser för inrapportering till statsredovisningen. För statliga myndigheter gäller t.ex. budgetlagen och en rad förordningar med ekonomisk innebörd såsom förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem, kapitalförsörjningsförordningen, avgiftsförordningen, donationsförordningen, förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betal-

ningar och medelsförvaltning samt förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Regeringen avger årligen en årsredovisning för staten till riksdagen (38 och 44 §§ lagen om statsbudgeten). Årsredovisningen granskas av Riksrevisionen.

I nationalräkenskaperna ingår staten som en viktig del. Principen för sammanställning av data i nationalräkenskaperna skiljer sig från den som gäller för statens årsredovisning.

Slutligen insamlar och sammanställer Statistiska centralbyrån (SCB) underlag för den offentliga statistiken med definitioner som inte helt stämmer överens med nationalräkenskapernas.

Enligt utredningens uppfattning krävs det en omfattande genomgång för att bestämma hur bokförings- och redovisningsfrågorna ska regleras i framtiden. För att i ett övergångsskede lösa dessa frågor, ska regeringen ges ett tidsbegränsat bemyndigande att meddela föreskrifter om de självständiga lärosätenas bokföring, ekonomiska redovisning och budgetunderlag. Detta framgår av införandelagen.

6.6.5 Skatter

För en redovisning av förslagets skattemässiga konsekvenser hänvisas till promemorian av professor emeritus Gustaf Lindencrona i bilaga 3. I Författningsförslaget (6–8) finns förslag till vissa författningsändringar.

6.6.6 Offentlig upphandling

Autonomiutredningens förslag: Lagen om offentlig upphandling ska tillämpas i de självständiga lärosätenas verksamhet. Lärosätena ska stå under tillsyn av Konkurrensverket.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, gäller för bl.a. statliga myndigheter (*upphandlande myndighet*, 2:19 LOU och artikel 1.9 i EG-direktivet om offentlig upphandling [2004/18/EG] – det klassiska direktivet – som ligger till grund för lagen) och följaktligen för statliga universitet och högskolor. Lagen gäller vid upphandling av bl.a. varor och tjänster.

Konkurrensverket utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen och får inhämta alla nödvändiga upplysningar från upphand-

lande myndigheter (16:7 LOU och 1 och 3 §§ förordningen [2007:1117] med instruktion för Konkurrensverket).

LOU gäller för upphandlande myndigheter. Utanför regleringen i LOU faller således privata rättssubjekt såsom stiftelser, bolag och föreningar. I vissa fall kan dock lagen bli tillämplig även för sådana rättssubjekt, nämligen när dessa subjekt är att betrakta som *offentligt styrda organ*. Offentligt styrda organ ska vid tillämpning av lagen nämligen jämföras med myndigheter (2:19 LOU).

Med *offentligt styrda organ* avses enligt 2 kap. 12 § LOU sådana bolag, föreningar, delägarförvaltningar, särskilt bildade samfällighetsföreningar och stiftelser som tillgodose behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

1. som till största delen är finansierade av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet,
2. vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet, eller
3. i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, ett landsting eller en upphandlande myndighet.

Stiftelsehögskolorna Chalmers och Högskolan i Jönköping är med hänsyn till denna bestämmelse att betrakta som offentligt styrda organ, och måste därför tillämpa LOU. Dessa lärosäten står därmed även under tillsyn av Konkurrensverket. Handelshögskolan i Stockholm faller såsom enskilt rättssubjekt utanför regleringen i LOU.

Eftersom verksamheten vid de självständiga lärosätena kommer att tillgodose behov i det allmännas intresse och även i fortsättningen vara offentligt finansierad, anser utredningen med hänsyn till EG-rätten att lagen om offentlig upphandling ska tillämpas i verksamheten. För att säkerställa detta föreslås att ett tillägg om de självständiga lärosätena görs i LOU.

De självständiga lärosätena kommer därmed också att stå under tillsyn av Konkurrensverket.

De författningsmässiga ändringar som föranleds av detta förslag redovisas i avsnitt 7.7.1.

6.6.7 Åtgärder vid hotande insolvens

Om ett rättssubjekt inte kan betala sina skulder föreligger insolvens. Det finns redan i dag exempel på att statliga högskolor har uppvisat kraftiga ekonomiska underskott, och varit på väg mot närmast insolvensliknande tillstånd. Ökade möjligheter för statliga högskolor att ingå t.ex. avtal och bilda bolag kan innebära vissa ekonomiska risker. Skapas en ny verksamhetsform som innebär att universitet och högskolor blir juridiska personer uppkommer frågan om vad som skulle ske om ett lärosäte inte kan betala sina skulder.

Grundläggande bestämmelser på området finns i konkurslagen (1987:672). Av denna lag framgår bl.a. att en gäldenär som är på obestånd ska efter egen eller en borgenärs ansökan försättas i konkurs. Med obestånd (insolvens) avses att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte är endast tillfällig.

Konkursförfarandet kan ytterst sägas syfta till att skydda borgenärernas intressen. Såväl fysiska som juridiska personer kan försättas i konkurs. Konkurslagen ger dock inte närmare svar på frågan vilka rättssubjekt som kan försättas i konkurs.

Aktiebolag kan försättas i konkurs. Detsamma gäller stiftelser och föreningar, liksom registrerade trossamfund. Chalmers och Högskolan i Jönköping drivs i stiftelse- och aktiebolagsform. Stiftelsehögskolorna kan således i teorin gå i konkurs (eller bli föremål för likvidation).

När det gäller inrättningar av offentligrättslig karaktär har det däremot ansetts att konkurs antingen är utesluten eller åtminstone osannolik. Att staten skulle kunna försättas i konkurs har av både principiella och praktiska skäl ansetts otänkbart.²⁰ Av rättspraxis framgår också att kommuner inte kan försättas i konkurs. Som skäl har det bl.a. anförts att kommunernas existens och styrelseskick har ett starkt grundlagsskydd och det på grund av detta förhållande inte är möjligt att genom ett konkursbeslut sätta den kommunala demokratin ur spel. Det är inte heller möjligt att genom ett konkursbeslut, och därav följande avveckling av kommunen, ingripa i den i lag, med stöd av regeringsformen, gjorda kommunindelningen.²¹ Kommunal egendom torde inte heller kunna utmätas.²²

Det kommer att finnas ett antal åtgärder att tillgå för att förhindra att ett självständigt lärosäte hamnar på obestånd.

²⁰ Lars Welamson, *Konkursrätt*. Stockholm 1961, s. 25–26.

²¹ RH 1996:75.

²² Jfr Curt Riberdahl, "Kommunernas kreditvärdighet från rättsliga aspekter", *SeJT* 1992, s. 209.

Primärt är det förstås av stor vikt att statens uppföljning av lärosätenas ekonomi fungerar tillfredsställande, liksom att det sker en fortlöpande dialog mellan staten och lärosätena om de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.

Berättigade krav på insyn, redovisning och revision kommer även att ställas på lärosätena. Av avsnitt 6.7.3 framgår att Riksrevisionen ska granska lärosätena och därutöver ska internrevision ske enligt vad som bestäms i verksamhetsavtalen mellan staten och lärosätena. Det får förutsättas att dessa kontrollfunktioner kommer att slå larm om ekonomin vid ett lärosäte skulle försämrats kraftigt.

I avsnitt 6.6.2 föreslår Autonomiutredningen också att de självständiga lärosätena fortsatt ska kunna få lån och krediter i Riksgäldskontoret. I samma avsnitt föreslås dessutom att staten ska ställa ut en begränsad ekonomisk garanti för varje lärosäte för att trygga verksamheten i ett ekonomiskt nödläge. I avsnitt 6.6.3 presenteras ytterligare ett förslag som avses stärka högskolesektorns gemensamma kapitalbas.

Om ett lärosätes ekonomi trots detta skulle försämrats så pass allvarligt att situationen är på väg att bli ohållbar kan regeringen byta ut ledningen genom att tillsätta en ny styrelse. Givet alla dessa motmedel och skyddsmekanismer borde det finnas goda möjligheter att avvärja en hotande insolvens. Mot denna bakgrund bedömer Autonomiutredningen det som osannolikt att ett självständigt lärosäte skulle hamna på obestånd.

6.6.8 Aveckling av självständiga lärosäten

Av avsnitt 6.2.1 framgår att den nya verksamhetsformen inte ska vara öppen för envar, utan förbehållen de universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten. Att det är riksdagen som inrättar de självständiga lärosätena innebär att det också är riksdagen som beslutar om ett självständigt lärosäte ska läggas ned.

Långvariga ekonomiska svårigheter, kvalitetsskäl eller behov av att koncentrera resurser kan utgöra skäl för en sådan åtgärd. Gjorda åtaganden när det gäller utbildning och forskning bör i dessa fall kunna tryggas genom att verksamheten helt eller delvis överförs till andra lärosäten. Frågan vad som ska ske med lärosätets tillgångar och skulder måste dock regleras vid en sådan nedläggning. Om forskning och utbildning överförs till ett annat lärosäte, ligger det nära till

hands att detta lärosäte även övertar de olika ekonomiska åtaganden som tidigare kan ha gjorts. Godkännande från berörda borgenärer kan dock behöva inhämtas. Staten kan också behöva kompensera ett universitet eller en högskola ekonomiskt för de skulder och andra åtaganden som övertas från ett nedlagt lärosäte. Det får förutsättas att staten som yttersta garant för den högre utbildningen i en sådan situation ser till att nödvändiga överenskommelser träffas mellan berörda parter.

6.7 Styrning, kontroll och utvärdering

6.7.1 Styrning

En viktig utgångspunkt för utredningen är enligt direktiven inriktningen att lärosätenas självbestämmande ska öka och den politiska styrningen minska. Samtidigt förutsätter varje statligt finansierad verksamhet att riksdag och regering inför medborgarna kan ta sitt ansvar för att offentliga medel används förnuftigt och effektivt. Mot denna bakgrund har utredningen haft att överväga hur en övergripande styrning av högre utbildning och forskning ska kunna utformas.

Det bör först understrykas att dessa överväganden inte skett i någon isolering. Flera andra utredningar har nyligen haft att överväga olika frågor av betydelse för styrningen av universitet och högskolor, i första hand Resursutredningen (SOU 2007:81) men även Befattningsutredningen (SOU 2007:98), Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering (SOU 2008:30) och Obligatorieutredningen (SOU 2008:11). Regeringen har i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) tagit partiell ställning till vissa av dessa förslag.

Därutöver har generella frågor kring styrning aktualiserats i flera aktuella utredningar. Förslag om väsentliga förändringar av resultatstyrningen har framlagts av Styretutredningen (SOU 2007:75) och i betydande utsträckning godtagits av regeringen i 2008 års budgetproposition (finansplanen samt bil. 2). Andra förslag i samma riktning framläggs inom kort av Förvaltningskommittén. En huvudtanke i den senare utredningen är att styrningen ska bli mer differentierad i fråga om såväl styrinstrument som tidsgränser. Förvaltningskommittén betonar värdet av delegering, bl.a. mot av bakgrund av regeringens behov att koncentrera sig på strategiska frågor. Den framhäver att myndigheterna inte bör ses enbart som verkställande

organ utan också i kraft av sin expertis och sina erfarenheter har viktiga funktioner i vidareutvecklingen av de offentliga insatserna. Samspelet mellan den politiska nivån och förvaltningen beskrivs som en interaktiv process. Förvaltningskommittén understryker vidare att vertikal styrning på många områden med fördel kan kompletteras med horisontella relationer i form av avtal.

Som ledamot i Förvaltningskommittén har utredaren medverkat till att formulera dess överväganden och förslag, som nära harmonierar med dem som redovisas i detta betänkande. Eftersom de båda utredningarna går i mål ungefär samtidigt finns det ingen anledning att här närmare utveckla den principiella syn på styrning och självbestämmande som utförligare presenteras i Förvaltningskommitténs betänkande. Värt att notera är dock att perspektivet i det senare betänkandet nära ansluter till de allmänna utgångspunkter som regeringen har formulerat i Autonomiutredningens direktiv.

För statens framtida styrning av högskolesektorn ser utredningen lagstiftning och avtal som huvudsakliga instrument. Därtill kommer olika kontrollmekanismer.

Den viktigaste normgivningen sker enligt förslaget genom den nya lagen om självständiga lärosäten, som ersätter högskolelagen. Av stor vikt är också införelagen, som under flera år förlänger giltigheten av vissa förordningar och därmed möjliggör en stegvis övergång till avtalsreglering. Utöver lagen om självständiga lärosäten kringgärdas verksamheten vid universitet och högskolor av ett antal viktiga lagar av mer allmän karaktär, såsom förvaltningslagen (se avsnitt 6.9.2) och arkivlagen (se avsnitt 6.7.4). Tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen garanterar bl.a. att offentlighetsprincipen gäller fullt ut för universitet och högskolor (se avsnitt 6.7.4). Genom andra lagar ställs lärosätena under bl.a. JO:s och JK:s (se avsnitt 6.9.3) samt Riksrevisionens (se avsnitt 6.7.3) tillsyn.

Det andra huvudinstrumentet är avtal, som kan ges olika utformning. I vissa länder som utredningen har studerat förekommer såväl allmänna avtal mellan staten och hela högskolesektorn som särskilda avtal mellan staten och de olika lärosätena. För att de senare ska ge universitet och högskolor tillräckligt långa planeringshorisonter är det angeläget att varaktigheten avsevärt överskrider det enskilda budgetåret. Utredningen förordar i första hand fyraårsperioder men ser inget behov av att låsa denna tidsrymd, som kan behöva justeras om erfarenheterna talar för längre eller kortare perioder.

Ett centralt inslag i avtalen bör vara de åtaganden som lärosätena gör för att åtnjuta statliga ersättningar, liksom en precisering av hur redovisning och utvärdering ska bedrivas. Statsmakterna måste kunna följa hur ingångna förpliktelser fullgörs och vidta lämpliga åtgärder om prestationerna faller under förutsatta nivåer. Hur denna uppföljning mera konkret ska bedrivas avstår utredningen från att föreslå, men det ter sig sannolikt att denna verksamhet blir så omfattande att den inte bör bedrivas inom Regeringskansliet utan inom Högskoleverket eller något liknande organ. Utredningen har heller inte sett anledning att gå in på de kriterier som bör tillämpas vid medeltilldelningen. Hithörande frågor har nyligen behandlats av Resursutredningen liksom, i vad avser forskningsresurserna, i den ovan nämnda propositionen (prop. 2008/09:50).

Ett ytterligare styrinstrument utgör lärosätenas styrelser, vari regeringen utser ordföranden och flertalet ledamöter. För tillsyn tillkommer också de nyssnämnda statliga kontrollorganen omedelbart under regering och riksdag.

Med denna kombination kan relationerna mellan staten och lärosätena beskrivas som en kombination av organisations- och procedurstyrning, resursstyrning och resultatstyrning, den senare väsentligen reglerad genom överenskommelser. Härtill kommer ett mindre element av utnämningsstyrning. Viktigt är dock att den samlade styrningen inte blir mer ingripande än att lärosätenas avsedda självstyre kan upprätthållas. Detta kräver en konstant återhållsamhet från statsmakternas sida och en förmåga att motstå anspråk på detaljreglering och pekpinna riktade mot högskolesektorn.

6.7.2 Utvärdering av kvalitet

Autonomiutredningens förslag: Lärosätena ska ha det primära ansvaret för kvaliteten i verksamheten, för utvärderingen av verksamheten och för att resultatet av utvärderingen offentliggörs. Lärosätena ska fritt kunna välja utvärderingsorgan för utvärderingarna, t.ex. från det s.k. EQAR-registret eller av ENQA godkänd utvärderingsorganisation.

Högskoleverket ska ansvara för extern granskning av lärosätenas kvalitetsarbete. Dessa granskningar ska genomföras enligt ENQA:s riktlinjer. Ett antal kvalitetsindikatorer ska därutöver samlas in och publiceras på en särskild webbplats som information till blivande studenter.

I det följande ger Autonomiutredningen förslag på hur kvalitets-säkringen ska ordnas för de självständiga lärosätena. Avsnittet inleds med några aktuella trender och internationella jämförelser. Därefter belyses Bologna-processen och dess betydelse för kvalitetssäkringen av högre utbildning. Sedan redovisar utredningen sina överväganden på området. Slutligen behandlas frågan om Högskoleverkets roll. För en förklaring av de grundläggande begreppen och en beskrivning av den nuvarande ordningen i Sverige hänvisas till avsnitt 4.7.4.

Aktuella trender

Kvalitetssäkring kan anses ha två övergripande syften, nämligen

- att kontrollera kvaliteten och utkräva ansvar för att en verksamhet uppfyller sina mål
- att utveckla och förbättra kvaliteten.

Båda syftena är nödvändiga och hänger ihop. Det är därför inte lätt att karaktärisera olika länders kvalitetssäkringssystem som inriktade antingen på kontroll eller utveckling. I den OECD-rapport om högre utbildning som publicerades våren 2008 konstateras att syftena ofta är blandade och dessutom har varierat över tid. Detta påverkar valet av kvalitetssäkringsmodell.²³ I Finland finns såväl utvärdering av utbildning som audits. I Japan ackrediteras lärosäten. Vissa japanska lärosäten genomgår också audits. I Norge finns ackreditering, utvärdering av utbildning och audits. Exempelen kan göras fler. I vissa länder är de olika delarna av kvalitetssäkringssystemet frivilliga, i andra är de obligatoriska.

Kvalitetssäkringssystemen har också *utvecklats och förändrats* under senare år. Flera av länderna upplever just nu en förändringsprocess. I ett antal länder har fokus flyttats mot mer ansvarsutkrävande och kontroll, och då närmast mot ackreditering. Detta är fallet i Nederländerna och i Spanien. I andra länder har man flyttat fokus från inspektion och kontroll mot mer utveckling och förbättring. Man har då valt att introducera audits i kvalitetssäkringssystemet. Detta är fallet i Portugal.

²³ För dessa avsnitt se framför allt OECD (2008), 5 kap., s. 12 f.

I en del fall är kvalitetssäkringssystemet nationellt, i andra fall regionalt och ibland både och. I vissa länder har internationella kvalitetssäkringsorganisationer tillåtit att agera inom den egna nationen.

Ytterligare punkter där kvalitetssäkringssystemen skiljer sig åt är huruvida *samma kriterier* används vid kvalitetsgranskningen, oavsett typ av lärosäte eller utbildning. Kvalitetssäkringssystemen kan också skilja sig åt beroende på om systemen är obligatoriska eller frivilliga och periodiskt återkommande eller inte.

Finland har tidigare infört ett nytt system med audits av kvalitetsarbete. Systemet innefattar noga angivna kriterier som måste vara uppfyllda. Om kriterierna inte uppfylls måste en ny audit genomföras efter en tid. Som redovisats genomför dock Finland nu en universitetsreform som innebär kraftigt ökad autonomi. I det utkast till universitetslag som har remissbehandlats anges (i 11 kap. 81 §) att ”Universiteten ska utvärdera sin utbildning och forskning samt sin konstnärliga verksamhet och bedöma hur verkningsfulla de är. Universiteten ska också regelbundet delta i extern utvärdering av verksamheten och kvalitetssystemen. Universiteten ska offentliggöra resultaten av de utvärderingar som de har ordnat. I anslutning till undervisningsministeriet finns ett råd för utvärdering av högskolorna /.../”. Såvitt framgår är det ännu oklart hur kvalitetssäkringen av universitetens verksamhet faktiskt ska gå till i framtiden.

Danmark har nyligen omorganiserat sitt utvärderingssystem. Den 1 april 2007 trädde en ny ackrediteringslag i kraft. Den innebär att alla utbildningar, såväl nya som redan existerande, ska ackrediteras. Ett oberoende organ, ACE Denmark – Akkrediteringsinstitutionen/Akkrediteringsrådet, tillskapades samtidigt.²⁴ Utvecklingen i Danmark förefaller att gå mot stark centralstyrning.

England har tidigare haft ett mycket omfattande och hårt kritiserat system med detaljgranskning av utbildningar. Detta system har nu övergivits och i stället har audits av kvalitetsarbetet kommit i fokus. Dessutom genomförs ämnes- och programutvärderingar.²⁵

Tyskland har en tradition av ackreditering av utbildningar. Delstaterna har ansvar för kvalitetssäkringssystemen. Nyligen har det öppnats möjligheter till ackreditering av interna kvalitetssäkringssystem som ett alternativ till utbildningsackreditering. Systemet gäller från 2008. En anledning till skiftet är att utbildningsackreditering är alltför kostsamt och tidskrävande. En annan anledning är

²⁴ <http://www.acedenmark.dk/>

²⁵ OECD (2008), 5 kap., s. 14 och 37.

att utbildningsackreditering anses ingripa alltför djupt i den institutionella autonomi.²⁶

Bolognaprocessen och kvalitetssäkring av högre utbildning

Bolognaprocessen innebär inte endast ett europeiskt samarbete om en ny examensstruktur utan också ett samarbete inom kvalitetssäkring, bl.a. genom gemensamma standarder och riktlinjer. ENQA, The European Association for Quality Assurance in Higher Education, började som ett löst nätverk, men samarbetet har under årens lopp blivit alltmer formaliserat.²⁷ Inom ramen för ENQA samverkar nu ca 45 kvalitetssäkringsorganisationer i mer än 30 länder. ENQA publicerade år 2005 *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, som innehåller ett antal riktlinjer för lärosätenas interna kvalitetssäkring, extern kvalitetssäkring av högre utbildning och kvalitetssäkringsorganisationer på den högre utbildningens område.²⁸ För att en utvärderingsorganisation ska kunna vara fullvärdig medlem i ENQA måste dessa *Standards and Guidelines* vara uppfyllda. Detta kontrolleras genom en extern granskning vart femte år. Högskoleverket är fullvärdig medlem av ENQA.

ENQA:s riktlinjer innebär att minst en av följande tre typer av granskningar ska genomföras: 1. externa granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete, 2. regelbundet återkommande granskningar av ämnen och program eller 3. formellt godkännande, ackreditering eller certifiering av utbildningar. Av riktlinjerna framgår vidare krav på en metodik som bygger på självvärdering och extern bedömning samt medverkan av studenter, ämnesexperter och internationella bedömare. Av riktlinjerna följer också ett internationellt samarbete och ackreditering av ländernas organ för kvalitetssäkring.

Riktlinjerna anger också att vid utformningen av ett nationellt kvalitetssäkringssystem bör hänsyn tas till hur långt lärosätena själva har nått med sitt interna kvalitetsarbete. Om lärosätena har en väl utvecklad intern kvalitetssäkring kan den externa kontrollen minska i motsvarande grad.²⁹

²⁶ *Implementing and using quality assurance. Strategy and practice.* A selection of papers from the 2nd European quality assurance forum, 15–17 november 2007, s. 48 f., http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Implementing_and_Using_Quality_Assurance_final.pdf

²⁷ <http://www.enqa.eu/>

²⁸ http://www.enqa.eu/files/ESG_v03.pdf

²⁹ Högskoleverkets rapport 2007:59R, s. 7 f.

Vid Bolognaprocessens ministermöte i Bergen 2005 ställde sig ministrarna bakom dessa riktlinjer. Vid mötet fick ENQA också ett uppdrag att i samarbete med bl.a. EUA upprätta ett europeiskt register för kvalitetssäkringsorganisationer grundat på en utvärdering av organisationerna.³⁰ Genom ministermötet 2007 i London inrättades EQAR – European Quality Assurance Register for Higher Education. Registret lanserades i mars 2008 och innefattar ackrediterade utvärderingsorganisationer. En organisation ansöker om att bli ackrediterad och ackrediteringen sker sedan via extern granskning. Tanken är att registret ska ge tydlig och objektiv information om tillförlitliga utvärderingsorganisationer som verkar i Europa.³¹ Enligt OECD kommer etablerandet av EQAR troligen att förändra bilden av nationella och regionala kvalitetssäkringssystem genom att registret tillhandahåller lösningar med överstatliga kvalitetssäkringsaktiviteter.³²

Vid ministermötena inom ramen för Bolognaprocessen har det poängterats att det primära ansvaret för kvalitetssäkringen ligger hos lärosätena själva.

Autonomiutredningens överväganden

Universitet och högskolor finansieras i stor utsträckning av statliga medel. Staten har ett legitimt intresse av att dessa medel används så att bästa möjliga kvalitet uppnås i verksamheten. Ökad autonomi för landets högskolor och universitet väcker därför berättigade frågor om hur kvaliteten ska kontrolleras. Här finns dock olika vägar att välja. En väg är att låta den nuvarande kontrollnivån på kvalitetssäkringen bestå eller t.o.m. öka. En annan väg är att välja ett mindre omfattande och mer renodlat system där i stället lärosätenas ansvar och autonomi tydliggörs.

En resurstilldelning med kvalitetsgranskning som grund är på väg inom vissa områden av högskolesektorn. En sådan kvalitetsgranskning påverkar frågan om ett kvalitetssäkringssystem för högre utbildning. Autonomiutredningens överväganden tar dock sin utgångspunkt i dagsläget.

I den OECD-rapport om högre utbildning som publicerades våren 2008 konstateras att det är viktigt att ett kvalitetssäkrings-

³⁰ *Hur har det gått? Högskoleverkets kvalitetsgranskningar år 2005*. Högskoleverkets rapport 2006:24 R, s. 45.

³¹ <http://www.eqar.eu/>

³² OECD (2008), 5 kap., s. 22.

system har en balans mellan kontroll, utveckling och förbättring. Detta balansförhållande bör återkommande ses över. Om en viss basnivå är uppfylld kan man lägga mindre tyngd på kontroll.³³ Även i ENQA:s *Standards and Guidelines* konstateras att den externa kontrollen bör vara mindre om de interna processerna är tillräckligt goda.

Sverige har gått från ett system med kvalitetsarbetsbedömningar, vilka genomfördes i två omgångar, via ett heltäckande system med ämnes- och programutvärderingar med inslag av ackreditering, till det nuvarande systemet som kan anses ännu mer omfattande. Sverige är ett av de länder som verkligen kan sägas ha uppnått en kvalitativ basnivå. Samtliga lärosäten har nu genomgått såväl kvalitetsarbetsbedömningar som utvärderingar av samtliga utbildningar som leder till en examen. Systemet har varit framgångsrikt och får anses ha fungerat kvalitetspådrivande.³⁴ Samtidigt har systemet väckt allt mer kritik inom högskolesektorn och det finns nu skäl att överväga andra lösningar. Mot bakgrund av OECD:s förslag och de bedömningar som har gjorts inom ramen för Bologna-processen är tiden mogen för ett kvalitetssäkringssystem som innebär mindre extern kontroll och i stället betonar lärosätenas eget ansvar.

Av 1 kap. 4 § HL framgår att verksamheten vid universitet och högskolor ska avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Vidare framgår att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för personal och studenter. Någon förändring av dessa förhållanden är inte avsedd och motsvarande bestämmelse ska därför föras in i den nya lagen om självständiga lärosäten.

För att understryka lärosätenas ansvar för kvalitet och kvalitetssäkring ska den nya lagen därutöver innehålla en bestämmelse som slår fast att lärosätena ska säkerställa att verksamheten regelbundet utvärderas och att resultaten offentliggörs.

När lärosätena genomför utvärderingar av sina utbildningar ska de ha möjlighet att fritt välja utvärderingsorgan, såväl nationellt som internationellt. De bör kunna använda sig av EQAR-registret och eller vända sig till ENQA för att finna lämpliga utvär-

³³ A.a s. 58.

³⁴ *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006*, Högskoleverkets rapport 2007:31R, s. 66 f.

deringsorganisationer. En sådan frihet är en naturlig följd av den nya självständiga verksamhetsformen.

Den ökade betoningen av lärosätets eget utvärderingsansvar får till följd att statens fokus i framtiden bör ligga på audits, dvs. externa granskningar av universitetens och högskolornas interna kvalitetssäkringssystem. Vid sådana externa granskningar bör krav kunna ställas att lärosätena själva ska genomföra ett visst antal utbildningsgranskningar under en viss period. Även externa utvärderingar av stickprovskaraktär bör kunna genomföras. Detta synsätt ligger i linje med såväl OECD:s rön som med ENQA:s *Standards and Guidelines*. Lärosätetsgranskningarna bör utföras enligt ENQA:s riktlinjer, vilket innebär självvärdering, extern granskning, medverkan av studenter, experter och internationella sakkunniga. Granskningarna ska också vara periodiskt återkommande. De legitimeringsgrundande utbildningarna kan dock behöva utvärderas i särskild ordning.

Kvalitetssäkringssystemet bör även belysa ett antal kvalitetsaspekter som lärosätena rapporterar in till granskningsorganet.³⁵ Med de tyska och brittiska exemplen som förebild kan en del av dessa kvalitetsaspekter per utbildning och lärosäte publiceras på en särskild webbplats som en information till blivande studenter. Detta innebär en positiv åtgärd i syfte att *främja den enskildes möjligheter* att själv välja inriktning för studier, undervisning och forskning. Någon ranking, där aspekterna vägs samman till ett samlat resultat, bör dock inte förekomma på denna webbplats. För att inte i onödan belasta högskolesektorn är det också viktigt att det sker en samordning av vilka uppgifter som granskningsorganet respektive Regeringskansliet begär in från lärosätena.

Autonomiutredningens förslag innebär att lärosätenas eget ansvar för såväl verksamhet som kvalitetssäkring betonas på ett annat sätt än i dag. Det kvalitetssäkringssystem som införs blir mer renodlat och mindre omfattande än vad som nu är fallet. Fortfarande tillgodoses dock de två syftena med ett kvalitetssäkringssystem, nämligen utveckling och kontroll.

Vilket organ ska då genomföra den externa granskningen av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem? Högskoleverket har redan i dag en utvärderings- och tillsynsroll. Verket är också ett ackrediterat utvärderingsorgan enligt ENQA, vilket har betydelse ur såväl ett nationellt som internationellt perspektiv. Mot denna

³⁵ Redan nu finns uppgifter i den så kallade NU-statistikdatabasen. Dessutom begärs särskilda nyckeltal in i de utvärderingar Högskoleverket genomför.

bakgrund är det naturligt att Högskoleverket även i fortsättningen ansvarar för den externa granskningen av lärosätenas interna kvalitetssäkring. Verket bör även ha ansvaret för att hämta in och belysa de nämnda kvalitetsaspekterna samt ansvara för webbpubliceringen. Även verket bör kunna använda sig av EQAR-registret och eller vända sig till ENQA för att finna lämpliga utvärderingsorganisationer.

Bör då Högskoleverkets nya granskningsroll vara förknippad med sanktionsmöjligheter? I dag genomför Högskoleverket granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete som en del av det nuvarande kvalitetssäkringssystemet. Dessa granskningar är mer inriktade på resultatet av kvalitetsarbetet än de granskningar som har genomförts tidigare. Granskningarna utmynnar i beslut där Högskoleverket uttalar om verket har förtroende eller inte för kvalitetsarbetet vid lärosätet.³⁶ Det finns dock inte några särskilda sanktioner kopplade till just dessa ställningstaganden. I Norge, som också genomför audits, finns dock sanktioner att tillgå. Ett lärosäte vars kvalitetssäkringssystem uppvisar stora brister tillåts inte att starta nya utbildningar.³⁷

Det nya kvalitetssäkringssystem som här föreslås för Sverige skulle vara mer renodlat och mindre omfattande än det nuvarande. Om kraven och sanktionerna är tydliga i de granskningar som genomförs skulle systemet ändå kunna vara kraftfullt. Högskoleverket förfogar i dag över möjligheten att bevilja och dra in examensrätter. Denna möjlighet har under årens lopp visat sig vara ett kraftfullt instrument för att driva på en kvalitetsutveckling. En viktig fråga i sammanhanget är därför om Högskoleverket även i fortsättningen ska fatta de formella besluten om lärosätenas examensrätter.

Det finns fördelar med att den nuvarande ordningen behålls, dvs. att Högskoleverket fortsätter att fatta beslut om lärosätenas examensrätter. Som redan antytts skulle det innebära att en verkningfull sanktion kopplas till Högskoleverkets granskningsroll. Verket har av naturliga skäl också tillgång till den expertis som krävs för uppgiften.

Ett alternativ till den nuvarande ordningen vore att regeringen i stället fattar de formella besluten i frågan om lärosätenas examensrätter, och att Högskoleverket biträder regeringen i egenskap av nationell expertmyndighet. Eventuella allvarliga brister vid ett läro-

³⁶ *Anvisningar för granskning av lärosätenas kvalitetsarbete för perioden 2008–2012*. Högskoleverket, september 2008.

³⁷ Se www.nokut.no, hemsida för Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen.

säte skulle då anmälas till regeringen av Högskoleverket. Ordningen skulle i princip motsvara den som i dag gäller för de enskilda utbildningsanordnarna. På så sätt skulle det skapas konsekvens när det gäller den formella hanteringen av examensrätter. Frågan om lärosätenas examensrätter har delvis också anknytning till frågan om dimensionering och lokalisering av högskoleutbildningar. Därmed kan examensrättsfrågan i vissa fall få en politisk dimension som motiverar att regeringen fattar besluten. Nackdelen med en sådan ordning är att Regeringskansliet skulle belastas med den formella hanteringen av examensrätter i betydligt högre grad än i dag.

Högskoleverket genomför nu ett nationellt kvalitetssäkringsprogram som pågår t.o.m. 2012. Det kan ge rådrum för att överväga den närmare utformningen av kvalitetssäkringssystemet, inklusive frågan om vilka sanktioner som bör vara kopplade till systemet.

Frågan om vilket organ som i framtiden ska pröva lärosätenas examensrätter behöver dock övervägas inför övergången till ny verksamhetsform. Utredningens lagförslag ger möjlighet att välja om besluten ska fattas av regeringen eller av Högskoleverket. Väljs en lösning där Högskoleverket fortsätter att fatta beslut om examensrätterna behöver lagförslaget dock kompletteras med bestämmelser om förutsättningarna för att utfärda respektive återkalla examensrättigheter (jfr nuvarande 1 kap. 11 andra stycket och 11 a §§ HL). Efter påpekande från bl.a. ENQA bör det även övervägas om det ska införas en formell möjlighet för lärosätena att överklaga examensrättsbesluten.

Genom det föreslagna kvalitetssäkringssystemet kan staten fortfarande såväl styra som kontrollera för staten väsentliga delar av högskolesektorn. Publiceringen av kvalitetsindikatorerna ger också blivande studenter information om utbildningarna. Ett system med granskning av lärosätenas interna kvalitetssäkringssystem som kombineras med uppgifter om ett antal kvalitetsaspekter ligger också i linje med OECD:s förslag på området. Kvalitetssäkringssystemet uppfyller även ENQA:s riktlinjer och verkar dessutom i Bolognaprocessens och den allmänna internationaliseringens och globaliseringens anda.

I ett förslag om en förändring av kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning måste även kostnadsaspekten beaktas. En förändring som innebär att Högskoleverkets granskningar inte blir så omfattande som i dag bör rimligen förskjuta vissa kostnader från verket till lärosätena. Det kan därför bli aktuellt att i framtiden göra vissa omfördelningar av anslagsmedel.

6.7.3 Revision

Autonomiutredningens förslag: De självständiga lärosätena granskas av Riksrevisionen.

Interrevision sker i enlighet med vad som bestäms i verksamhetsavtalen mellan lärosätena och staten.

Extern revision

Den fortsatta statliga finansieringen av de självständiga lärosätena motiverar fortsatt revision från Riksrevisionens sida. Även som självständiga lärosäten ska därför universitet och högskolor granskas av Riksrevisionen. Detta är förenligt med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., som i katalogen över granskningsobjekt rymmer inte enbart myndigheter utan även t.ex. statligt finansierade bolag och stiftelser. Den externa revisionen innebär att lärosätena ska omfattas av Riksrevisionens effektivitetsrevision (4 §). Vidare ska lärosätenas årsredovisningar granskas av Riksrevisionen (5 §).³⁸ Autonomiutredningen föreslår att ändringar görs i 2 och 3 §§ lagen om revision av statlig verksamhet m.m. på så sätt att de självständiga lärosätena läggs till som granskningsobjekt.³⁹

Intern revision

Enligt nuvarande ordning omfattas samtliga universitet samt Malmö högskola och Mälardalens högskola av internrevisionsförordningen (2006:1228) samt av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.⁴⁰

Autonomiutredningens huvudförslag – självständiga lärosäten – innebär ett ökat ansvar för lärosätena. Självständigheten innebär också att en högre grad av riskbedömning blir aktuell. Det betyder rimligen att lärosätets eget intresse för den egna ledningens interna styrning och kontroll ökar. Ett verksamt medel för detta är en väl fungerande internrevision. Det finns ett berättigat intresse hos anslagsgivaren staten att ett lärosäte har en fungerande intern-

³⁸ Jfr avsnitt 4.7.1.

³⁹ Jfr författningsförslag 3 och författningskommentaren 8.3.

⁴⁰ Jfr avsnitt 4.7.1.

revision när omfattningen av verksamheten är sådan att internrevision är befogad.

Enligt Autonomiutredningens uppfattning är den lämpligaste ordningen att frågan om internrevision bestäms i verksamhetsavtalen mellan lärosätena och staten.

6.7.4 Offentlighetsprincipen m.m.

Autonomiutredningens förslag: Offentlighetsprincipen ska vara tillämplig i de självständiga lärosätenas verksamhet. Vem som helst har därför rätt att ta del av de allmänna handlingar som förvaras hos lärosätena och som inte omfattas av sekretess. Anställda och uppdragstagare vid lärosätena är tillförsäkrade yttrande- och informationsfrihet, meddelarfrihet, meddelarskydd och skydd mot efterforskning. I lärosätenas verksamhet ska sekretesslagen och arkivlagen tillämpas. Systemet garanterar öppenhet och insyn i verksamheten.

För verksamheten i myndigheter, inklusive de statliga universiteten och högskolorna, gäller offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen innebär att vem som helst enligt tryckfrihetsförordningen *har rätt att ta del av allmänna handlingar* som förvaras hos myndigheterna och som inte omfattas av sekretess, s.k. handlingsoffentlighet. I sekretesslagen finns bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Där finns även regler om registrering av allmänna handlingar.

Offentlighetsprincipen innebär också att anställda hos myndigheter genom regeringsformen är tillförsäkrade *yttrande- och informationsfrihet*. Friheterna gäller för envar och är oberoende av verksamhetsform. Med yttrandefrihet avses i princip en rätt att i varje situation när som helst få ge uttryck åt sin mening eller sina känslor med vad medel som helst. Med informationsfrihet menas bl.a. en rätt att inhämta och motta upplysningar. Det finns dock regler i regeringsformen och sekretesslagen som begränsar dessa friheter.

Dessutom har de som är anställda hos en myndighet *meddelarfrihet*, dvs. en rätt att skaffa fram uppgifter och lämna uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem. Meddelarfriheten begränsas dock av vissa i sekretesslagen uppräknade tystnadsplikter. Med meddelarfriheten följer också *meddelarskyddet*, dvs. en

rätt för dem som har meddelarfrihet att också lämna uppgifter anonymt, och med anonymitetsskyddet följer slutligen *efterforskningsförbudet*, dvs. ett förbud för myndigheter att efterforska vem som har lämnat viss uppgift. (Jfr tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen).

Med undantag av yttrandefriheten, som är oberoende av verksamhetsform, gäller offentlighetsprincipen inte för *enskilda rättssubjekt*. I vissa fall har dock handlingsoffentligheten gjorts tillämplig även på sådana rättssubjekt. Bestämmelserna härom är dock inte grundlagsfästa utan återfinns i sekretesslagen, vilken innehåller en hänvisning till en bilaga, där de organ för vilka handlingsoffentligheten ska tillämpas räknas upp. Där anges också om rätten att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas för hela eller delar av verksamheten. I bilagan återfinns Chalmers och Högskolan i Jönköping för vilka rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla all verksamhet. Vidare återfinns Handelshögskolan i Stockholm för vilken rätten att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas avseende statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander. För anställda och uppdragstagare vid dessa lärosäten gäller även meddelarfriheten, meddelarskyddet och förbudet mot efterforskning i fråga om den verksamhet som anges i bilagan till sekretesslagen. Detta gäller dock inte för verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i dessa verksamheter.

Offentlighetsprincipen anses fylla tre huvuduppgifter, nämligen att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. Dessa viktiga syften måste alltid beaktas då man överväger inskränkningar i offentlighetsprincipen av hänsyn till andra intressen.⁴¹

Som framgår av redovisningen kommer yttrande- och informationsfriheten att gälla även för anställda och uppdragstagare vid de självständiga lärosätena. Autonomiutredningen anser att offentlighetsprincipens övriga delar dessutom ska vara tillämpliga i lärosätenas verksamhet. I lagen om självständiga lärosäten ska det därför finnas en bestämmelse som innebär att vem som helst har rätt att ta del av allmänna handlingar som förvaras hos lärosätena och som inte omfattas av sekretess, att anställda och uppdragstagare vid lärosätena ska omfattas av meddelarfrihet, meddelarskydd och skydd mot efterforskning, samt att sekretesslagen ska vara tillämplig i verksamheten, varvid lärosätena ska jämföras med myndighet.

⁴¹ Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Stockholm 1980, s. 388.

Bestämmelsen motiveras av att lärosätenas verksamhet är av stor betydelse för det allmänna och att verksamheten ska vara fortsatt offentligt finansierad. Offentlighetsprincipen garanterar öppenhet och insyn i verksamheten. Tillämpningen av sekretesslagen innebär bl.a. att lärosätena vid en prövning av en begäran om utlämnande av en allmän handling måste beakta om det finns något hinder i sekretesslagen mot utlämnande av handlingen. Lagen innebär också att vissa handlingar ska registreras.

För arkivvård och gallring av allmänna handlingar hos myndigheter finns bestämmelser i arkivlagen. Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv.

Arkivlagen gäller för de statliga universiteten och högskolorna. Däremot gäller den inte för *enskilda rättssubjekt* såsom stiftelser, bolag och föreningar. Vad som enligt arkivlagen gäller för statliga myndigheters arkiv ska dock även gälla för arkiv hos sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen. Detta innebär att arkivlagen ska tillämpas hos Chalmers och Högskolan i Jönköping i all verksamhet, samt hos Handelshögskolan i Stockholm till den del arkivet härrör från verksamheten med statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander.

En förutsättning för att en bestämmelse om handlingsoffentlighet ska kunna fungera vid lärosätena är att det sker en välordnad och säker arkivering av alla handlingar i verksamheten. Autonomiutredningen anser mot denna bakgrund att arkivlagen ska gälla i de självständiga lärosätenas verksamhet och att lärosätena vid tillämpningen av arkivlagen ska jämföras med myndighet. Även detta ska regleras i lagen om självständiga lärosäten.

Genom den av utredningen föreslagna bestämmelsen om offentlighetsprincipen och om arkiveringsskyldigheten av allmänna handlingar, skapas goda förutsättningar för att verksamheten vid universiteten och högskolorna även i framtiden ska präglas av öppenhet och goda insynsmöjligheter.

6.8 Ökade möjligheter till samverkan

Autonomiutredningens förslag: Ett lärosäte ska kunna inrätta gemensamma beslutsorgan tillsammans med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare.

Autonomiutredningens bedömning: Genom den nya verksamhetsformen får universitet och högskolor bättre förutsättningar att samverka såväl med det omgivande samhället som med andra lärosäten. Den nya verksamhetsformen innebär också större möjligheter för lärosätena att engagera sig i projekt om t.ex. studentbostäder.

I dag är statliga universitet och högskolor en del av rättssubjektet staten. Utredningen har i avsnitt 4.3 behandlat vad det innebär och vilka problem som är förknippade med denna ordning. Enligt Autonomiutredningens förslag ska universitet och högskolor separeras från staten och bli egna juridiska personer. Det innebär att lärosätena får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter. En bestämmelse ska slå fast detta förhållande i den nya lagen om självständiga lärosäten. Vidare ska framgå att lärosätena bestämmer över sin verksamhet, om inte annat följer av denna lag eller annan författning (den s.k. autonomiprincipen).

Rättskapaciteten innebär att de självständiga lärosätena i eget namn får ingå de *avtal* de finner lämpligt. Några begränsningar vad gäller omfattning, tidsperioder eller avtalstyp kommer inte att finnas. Detta gäller även *internationella avtal*, t.ex. om olika former av utbildnings- och forskningssamarbeten. Några särskilda tillstånd kommer inte längre att behöva inhämtas från regeringen.

Lärosätena kommer också att kunna *bilda aktiebolag, stiftelser och föreningar* eller liknande rättssubjekt enligt vad de finner lämpligt. De får också göra detta tillsammans med andra aktörer. Likaså får lärosätena förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt. Regeringens medgivande behövs inte längre för dessa åtgärder. Dessa möjligheter öppnar nya vägar till samverkan med näringsliv och samhälle.⁴²

Lärosätena kommer också att kunna *äga fast och lös egendom* samt motta donationer och gåvor. Egendomen blir lärosätenas egen,

⁴² Se dock avsnitt 7.6 om EU:s statsstödsregler

inte statens. Detta förhållande stärker lärosätenas positioner i förhandlingarna med potentiella donatorer och bidragsgivare.

Avgiftsförordningen och anslutande regelverk för statliga myndigheters avgiftsuttag kommer inte att gälla för de självständiga lärosätena. De får således ta ut de *avgifter* de finner lämpligt för t.ex. uppdragsutbildning och uppdragsforskning samt bestämma avgifternas storlek. Utbildning vid lärosätena ska dock vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i Europeiska unionen, länder inom EES eller Schweiz. Frågan om avgiftsfri utbildning har behandlats i avsnitt 6.4.2.

Förordningen om *uppdragsutbildning* vid universitet och högskolor kommer inte längre att gälla. Lärosätena kommer således att vara fria att organisera denna verksamhet som de finner lämpligt. Uppdragsutbildningen får dock inte användas för att kringgå principen om avgiftsfri utbildning för studenterna. Verksamheten måste också bedrivas så att lärosätets anseende och legitimitet tryggas. Frågan om uppdragsutbildning behandlas även i avsnitt 6.4.3.

En följd av den nya verksamhetsformen blir att lärosätena kommer att kunna engagera sig i verksamheter som det i dag kan vara svårt för statliga universitet och högskolor att delta i. Det innebär att lärosätena får bättre möjligheter att engagera sig i t.ex. frågor om *studentbostäder*. Lärosätena bör kunna delta i sådana projekt i syfte att trygga bostadsförsörjningen för studenter, men också i motsvarande projekt för t.ex. gästforskare. De projekt som lärosätena deltar i bör dock inte vara väsensfrämmande för kärnverksamheten vid lärosätena.

Autonomiutredningens förslag skapar också bättre förutsättningar för *samarbete mellan lärosäten*. En följd av förändringarna är att lärosätena kommer att kunna ingå civilrättsligt bindande avtal med varandra. Tvister om avtalen kommer att kunna prövas av allmän domstol. Lärosätena kan också välja att låta avtalstvisterna avgöras genom skiljeförfarande. Möjligheten att träffa bindande avtal med varandra skapar förutsättningar för stabilare samarbeten mellan lärosätena och öppnar nya vägar till tvistelösning, utan inblandning från regeringens sida. En annan följd av den nya verksamhetsformen är att flera lärosäten gemensamt kommer att kunna bilda och äga aktiebolag för olika ändamål.

Möjligheterna till samverkan med andra lärosäten och enskilda utbildningsanordnare ska även stärkas på andra sätt. I den svenska högskolesektorn finns i dag uttalade behov av samarbetsformer som inte innebär fusion av lärosäten men som är mer strukturerade

än vad som kan uppnås genom vanliga samarbetsavtal. Ett exempel är de planer som finns om federationer mellan universitet och högskolor. Ett annat exempel är samarbeten kring gemensamma institutionsstyrelser. För att tillgodose dessa behov ska den nya lagen innehålla en särskild bestämmelse som innebär att ett lärosäte får inrätta *gemensamma beslutsorgan* tillsammans med andra svenska lärosäten och enskilda utbildningsanordnare samt överlämna förvaltningsuppgifter till organet. Eftersom beslutsorganet som bildas inte kommer att vara en juridisk person måste dock förvaltningsuppgifterna formellt överlämnas direkt till de personer som verkar inom ramen för samarbetet. Lärosätet ska genom avtal med de berörda lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna närmare reglera beslutsorganets sammansättning, befogenheter och arbete. Avtalet ska också innehålla de övriga villkor som behövs för samarbetet.

Som redovisats i avsnitt 4.3.3 finns det också behov i högskolesektorn av att kunna utfärda gemensamma examensbevis (joint degrees) med andra lärosäten. Eftersom frågan för närvarande är under beredning hos Utbildningsdepartementet lägger Autonomiutredningen inte något särskilt förslag på området.

Genom sin nya rättskapacitet kommer lärosätena att kunna agera snabbare och mer flexibelt i sina kontakter med det omgivande samhället än vad de kan som statliga myndigheter. Erfarenheterna från Chalmers och Högskolan i Jönköping bekräftar detta (se avsnitt 4.3.3). Lärosätena får även större möjligheter att bredda sin finansieringsbas. Genom de nya förutsättningarna kommer också lärosätena att stimuleras till nya initiativ inom samverkansområdet. Vilka dessa initiativ blir kommer i stor utsträckning att vara en sak för lärosätena själva. Detta kan i och för sig också innebära ett ökat risktagande. Som framgår av avsnitt 7.1 bedömer dock utredningen att de många olika säkerhetsmekanismer som finns inbyggda i den nya verksamhetsformen får antas hålla sådana risker inom rimliga proportioner.

6.9 Rättssäkerhetsfrågor

6.9.1 Några utgångspunkter

Lärosätena måste vara beredda att stå till svars för sin verksamhet och att tåla granskning. Även kraven på rättssäkerhet motiverar kontroll från statsmakternas sida och en tydlig reglering kring detta. När de självständiga lärosätena fullgör förvaltningsuppgifter är det viktigt att de beaktar allas likhet inför lagen samt iakttar saklighet och opartiskhet. Förvaltningsrättslig kvalitet måste upprätthållas även för att rättssäkerheten ska tillgodoses. För insyn och efterhandskontroll ska beslut dokumenteras. Det är också rimligt att tillsyn sker av en verksamhet med fortsatt stor offentlig finansiering.

6.9.2 Förvaltningslagen m.m.

Autonomiutredningens förslag: När de självständiga lärosätena fullgör förvaltningsuppgifter ska de beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.
Förvaltningslagen ska tillämpas i lärosätenas verksamhet.
Lärosätenas beslut ska dokumenteras.

Likhets- och objektivitetsprinciperna

RF 1 kap. 9 § föreskriver att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.⁴³

I bestämmelsen kommer två grundläggande principer för beslutsfattande till uttryck, nämligen *likhets- och objektivitetsprinciperna*. Bestämmelsen riktar sig till domstolar och förvaltningsmyndigheter och ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen”. Av dessa krävs att de i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Med uttrycket ”andra” förstås dels regeringen, dels enskilda subjekt som fullgör förvaltningsuppgifter med stöd av RF 11 kap. 6 §

⁴³ Holmberg m.fl. (2006), s. 74 f. samt Alf Bolin och Wiweka Warnling-Nerep, *Förvaltningsrättens grunder*. Stockholm 2004, s. 15 f.

tredje stycket. För enskilda subjekt som inte fullgör förvaltningsuppgifter gäller föreskriften i RF 1 kap. 9 § inte.

Kravet på likhet betyder framför allt att myndigheterna måste vara konsekventa i sitt beslutsfattande och innebär i realiteten ofta att avgörande hänsyn måste tas till myndighetens egen praxis, som dock givetvis inte får strida mot gällande författningar och överordnad rättspraxis. Att iaktta saklighet och opartiskhet innebär att en beslutsfattare inte får låta sig styras av andra intressen än dem som de är satta att företräda och tillgodose enligt gällande författningar. Ingen får gynnas eller missgynnas p.g.a. personligt tyckande från beslutsfattarnas sida. Detta garanteras bl.a. av jävsregler och regler om skadeståndsansvar och straffrättsligt eller disciplinärt ansvar.

Likhets- och objektivitetsprinciperna gäller för de nuvarande statliga universiteten och högskolorna. Principerna får även anses tillämpliga för Chalmers och Högskolan i Jönköping samt Handels högskolan i Stockholm i den mån dessa fullgör förvaltningsuppgifter.

Om de statliga universiteten och högskolorna blir självständiga lärosäten enligt förslaget i detta betänkande hamnar de utanför myndighetssfären. Lärosätena ska dock även i fortsättningen fullgöra vissa uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Autonomiutredningen anser att likhets- och objektivitetsprinciperna ska följas när dessa uppgifter fullgörs. Utredningen gör bedömningen att de självständiga lärosätena faller in under uttrycket ”andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen” i den i regeringsformen aktuella bestämmelsen.⁴⁴ Principerna skulle därmed bli tillämpliga för lärosätena utan att någon särskild bestämmelse härom behöver tas in i den nya lagen om självständiga lärosäten.

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga ärenden och hur domstolarna ska handlägga förvaltningsärenden. Lagen syftar bl.a. till att upprätthålla en hög rättssäkerhet och tillförsäkra medborgarna en god service.⁴⁵

Förvaltningslagen bygger på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet och service. Det är alltså inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell

⁴⁴ Jfr dock förslaget i avsnitt 6.2.2 om en tydligare formulering av RF 1:9.

⁴⁵ Framställningen bygger bl.a. på Förvaltningslagsutredningens direktiv *En ny förvaltningslag* (Dir. 2008:36).

mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgaren att ta till vara sin rätt. Lagen innehåller t.ex. regler om myndigheternas serviceskyldighet, om deras samverkan med andra myndigheter, om snabb och enkel handläggning av ärenden, om ett lättbegripligt myndighetsspråk och om muntliga inslag i handläggningen.

Förvaltningslagen bildar grundvalen för hur förvaltningsärenden ska handläggas genom att den slår fast sådana regler som i princip ska tillämpas av alla myndigheter. Viktiga frågor som regleras i lagen är bl.a. tolkning, ombud, jäv, rätt att få ta del av uppgifter, beslut, rättelse, omprövning och överklagande av beslut.

I egenskap av förvaltningsmyndigheter är de nuvarande statliga universiteterna och högskolorna skyldiga att tillämpa förvaltningslagen.

Om universiteterna och högskolorna i stället blir självständiga lärosäten enligt förslaget i detta betänkande och således hamnar utanför myndighetssfären blir inte förvaltningslagen tillämplig. Autonomiutredningen anser emellertid att det är viktigt att det upprätthålls en fortsatt hög rättssäkerhet vid handläggningen av ärenden i de självständiga lärosätenas verksamhet och att enskilda tillförsäkras en god service. Utredningen föreslår därför att förvaltningslagen ska vara tillämplig i lärosätenas verksamhet och att en bestämmelse härom ska finnas i den nya lagen för dessa lärosäten.

Lärosätenas beslut

För att få insyn i de självständiga lärosätenas beslutsfattande och i efterhand kunna möjliggöra ansvarsutkrävande av beslutsfattaren, föreslår Autonomiutredningen att lagen om de självständiga lärosätena ska innehålla en bestämmelse om beslutsdokumentation. Bestämmelsen ska dock inte avse de antagningsbeslut som studenterna erhåller i samband med antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. För dessa ärenden gäller alltså ett maskinellt framtaget antagningsbesked såsom lärosätets beslut.

6.9.3 Tillsyn

Med tillsyn avses främst kontroll av efterlevnad av lagar och andra författningar och således inte revision (se avsnitt 6.7.3) eller utvärdering (se avsnitt 6.7.2).

Autonomiutredningens förslag: De självständiga lärosätena samt tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare hos dessa ska stå under tillsyn av JK och JO.

För tillsyn och annan granskning av lärosätenas verksamhet ska även Högskoleverket svara. Lärosätena ska därvid lämna de uppgifter om sin verksamhet som verket begär.

Lärosätena ska vidare stå under tillsyn av Diskrimineringsombudsmannen och vissa andra tillsynsorgan med ansvar för speciella frågor.

Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO)

JK har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står under JK:s tillsyn.

Även JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Under ombudsmännens tillsyn står bl.a. statliga myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. Ombudsmännen ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens (RF 1:9) bud om saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen) och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

Såväl JK som JO har skyldighet att till viss del utöva tillsyn även utanför myndighetssfären. Under JK:s tillsyn står nämligen ”andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet” (3 § första stycket 3 lagen om justitiekanslerns tillsyn). Under ombudsmännens (JO:s) tillsyn står ”annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet” (2 § första stycket 3 lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Detta innebär att JK och JO har

tillsyn över de personer vid Chalmers, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm som på grund av tjänst eller uppdrag har myndighetsutövande uppgifter, men då bara i de delar som har med myndighetsutövningen att göra.

Om de statliga universiteten och högskolorna blir självständiga inrättningar utanför myndighetssfären enligt förslaget i detta betänkande, är det enligt Autonomiutredningen befogat att i varje fall de personer som på grund av tjänst eller uppdrag har myndighetsutövande uppgifter i denna verksamhet ska stå under tillsyn av JK och JO. Enligt vad som föreslagits ovan (avsnitt 6.9.2) ska dock förvaltningslagen vara tillämplig fullt ut i lärosätenas verksamhet. Med hänsyn till detta och att verksamheten vid lärosätena tillgodoser behov i det allmännas intresse, är det enligt utredningen motiverat med en mer långtgående tillsyn från JK och JO än bara tillsyn vad gäller myndighetsutövningen. Utredningen anser följaktligen att lärosätena ska omfattas av samma tillsyn från JK och JO som myndigheter. Detta innebär att såväl lärosätena som tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare vid dessa ska stå under JK:s och JO:s tillsyn, och då inte bara i de delar som har med myndighetsutövning att göra. Utredningen föreslår därför att ändringar görs i den lagstiftning som styr JK:s och JO:s verksamhet på så sätt att de självständiga lärosätena samt tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare hos dessa läggs till som granskningsobjekt.

Diskrimineringsombudsmannen (DO)

De självständiga lärosätena kommer automatiskt att stå under tillsyn av Diskrimineringsombudsmannen som ska se till att diskrimineringslagen om all slags diskriminering i arbetsliv och utbildningsverksamhet följs. DO:s tillsyn gäller nämligen oberoende av verksamhetsform hos tillsynsobjekten. Autonomiutredningens bedömning är att detta inte föranleder några författningsändringar.⁴⁶

Högskoleverket

Enligt vad som föreslagits ovan ska JK och JO ha tillsyn över de självständiga lärosätena och därvid se till att lärosätena följer de lagar och andra författningar som gäller för dessa. Tillsynen innebär

⁴⁶ Beträffande den nya lagstiftningen om DO, se avsnitt 4.7.2.

en kontroll av att mer allmänna regelverk såsom förvaltningslagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen efterlevs, men också att de för universiteten och högskolorna mer specifika författningarna följs.

De speciella villkor som gäller för universitet och högskolor kan dock motivera att en särskild sektorsmyndighet har huvudansvaret för tillsynen på området. Ett sådant organ kan även avlasta JK och JO från betungande ärenden.

Förutom att lärosätena ska följa de regler som gäller för verksamheten, ska lärosätena enligt vad som framgår av avsnitt 6.7.2 också ansvara för att verksamheten regelbundet utvärderas och att resultatet av detta offentliggörs. Det är rimligt att något externt organ även granskar att denna uppgift fullgörs.

Autonomiutredningen föreslår mot denna bakgrund att Högskoleverket, som i dag har tillsyn över de statliga universiteten och högskolorna samt även i viss mån de enskilda utbildningsordnarna, ska svara för tillsyn och annan granskning av de självständiga lärosätena. För att Högskoleverket ska kunna fullgöra denna uppgift ska lärosätena vara skyldiga att till verket lämna de uppgifter om sin verksamhet som verket begär. En bestämmelse om Högskoleverkets tillsyns- och granskningsroll samt om lärosätenas uppgiftsskyldighet ska finnas i den nya lagen för dessa lärosäten.

Andra tillsynsorgan

De självständiga lärosätena kommer i sin egenskap av arbetsgivare (oavsett verksamhetsform) att vara underkastade tillsyn av t.ex. Arbetsmiljöverket och Datainspektionen samt ett antal andra tillsynsmyndigheter med ansvar för speciella frågor. Autonomiutredningens bedömning är att detta inte föranleder några författningsändringar.

Enligt vad som närmare utvecklats i avsnitt 6.6.6 ovan, kommer lärosätena dessutom att stå under tillsyn av Konkurrensverket vad gäller tillämpningen av lagen om offentlig upphandling.

6.9.4 Överklagande

Autonomiutredningens förslag: För överprövning av överklaganden av vissa beslut av lärosätena svarar Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare. Nämndens beslut får inte överklagas. Regeringen meddelar föreskrifter om nämnden

Till Överklagandenämnden för högskolan får beslut i studenterrelaterade ärenden överklagas. Överklagandemöjligheten för beslut i anställnings- och befodringsärenden till nämnden tas bort.

Ärenden om disciplinära åtgärder mot studenter ska handläggas av en disciplinnämnd som ska finnas vid varje lärosäte. Beslut av ett lärosätes disciplinnämnd om avstängning och varning av en student får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av en disciplinnämnd får inte överklagas.

En för lärosätena gemensam nämnd ska pröva frågor om avskiljande av studenter från utbildning. Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av ett lärosäte i annat fall än som nämns i lagen om självständiga lärosäten får överklagas endast om det är medgivet i annan författning än förvaltningslagen.

Överklagandenämnden för högskolan

Som redogjorts för i avsnitt 4.7.3 så är det Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) som i dag svarar för prövning av överklaganden av vissa beslut av universitet och högskolor. ÖNH har särskild kunskap om de frågor som kan överklagas dit och även kännedom om de speciella förhållanden som gäller vid universitet och högskolor. Att det finns en särskild extern instans för överklagande, utanför universitetens och högskolornas organisation, är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt, särskilt för studenter.

Autonomiutredningen anser mot denna bakgrund att ÖNH ska finnas kvar och svara för prövning av överklaganden av vissa beslut av de självständiga lärosätena. En bestämmelse om nämnden ska finnas i den nya lagen. Nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare. Även detta ska framgå av lagen. Liksom i dag ska det regleras att nämndens beslut med anledning av ett över-

klagande dit inte kan överklagas. Det får vidare ankomma på regeringen att meddela närmare föreskrifter om nämnden.

En stor grupp av de beslut som för närvarande överklagas till ÖNH avser anställning och befordran inom universitet och högskolor. Enligt utredningens förslag i avsnitt 6.5 ska personalområdet avregleras och lärosätena själva få bestämma i anställnings- och befordringsfrågor. Autonomiutredningen föreslår, som en konsekvens av detta, att möjligheten att överklaga beslut i ärenden som rör dessa frågor till ÖNH ska tas bort. Frågan har kommenterats i nyss nämnda avsnitt.

De flesta beslut som i dag överklagas till ÖNH är studentrelaterade, och majoriteten avser beslut om behörighet till högskoleutbildning. Övriga beslut rör befrielse från obligatoriskt utbildningsmoment, indragning av doktorandhandledning, tillgodoräknande av utbildning m.m., utbildningsbevis, anstånd och studieuppehåll, likabehandling av studenter samt studentkårsärenden. De skäl som kan tala för ett avskaffande av överklaganderätten till ÖNH i anställnings- och befordringsärenden, kan inte åberopas för ett motsvarande avskaffande av rätten för studenter att överklaga. Studenter har en i jämförelse med lärare och annan personal mer utsatt ställning, varför behovet av en rättslig kontroll av de studentrelaterade besluten är större. Autonomiutredningen anser att detta rättssäkerhetskrav motiverar att de nuvarande reglerna om överklagande för studenter till ÖNH ska behållas.

Disciplinära åtgärder

Autonomiutredningen har i avsnitt 4.7.3 redogjort för de regler som i dag gäller beträffande disciplinära åtgärder mot studenter. Utredningen anser att den nuvarande ordningen ska behållas och föreslår därför att den reglering som finns i 10 kap. nu gällande HF i princip överförs till den nya lagen om självständiga lärosäten i kapitlet om studenter. Lärosätena får dock som en följd av den ökande autonomin själva besluta om de närmare regler som kan behövas för disciplinnämnden och dess arbete. Förvaltningslagen gäller för hanteringen av disciplinärenden. Beslut av ett lärosätes disciplinnämnd om avstängning och varning ska alltså av rättssäkerhetsskäl kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Avskiljande av studenter från högskoleutbildning

Autonomiutredningen har i avsnitt 4.7.3 även redogjort för de regler som i dag gäller om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Utredningen anser att den nuvarande ordningen ska behållas och föreslår därför att den reglering som finns i 4 kap. 6–7 §§ nu gällande HL överförs till den nya lagen om självständiga lärosäten i kapitlet om studenter. Regeringen ska även ges ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om avskiljande. En för lärosätena gemensam nämnd ska således pröva frågor om avskiljande av studenter från utbildning. Vidare ska nämndens beslut i avskiljandefrågor även i fortsättningen av rättssäkerhetsskäl kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Överklaganden i övrigt

När det gäller beslut av ett lärosäte i andra fall än som ovan nämnts, anser Autonomiutredningen att dessa beslut, liksom i dag, endast ska få överklagas om det är medgivet i annan författning än förvaltningslagen. Det föreslås därför att en bestämmelse med denna innebörd ska finnas i den nya lagen om självständiga lärosäten. De beslut som främst skulle kunna bli aktuella för överprövning gäller frågor om utlämnade av allmän handling och upphandling.

6.10 Genomförande

Den huvudstrategi som skisserats i detta betänkande går ut på att övergången från myndighetsformen till den nya modellen ska ske samtidigt för alla statliga lärosäten vid ett enda tillfälle, den 1 januari 2011. Det förutsätter en allmän debatt om förslagen från 2009, ett riksdagsbeslut om den nya lagen 2009 eller 2010 liksom förberedelser inom Regeringskansliet, Högskoleverket, berörda organisationer och lärosätena själva. Inte minst de skisserade avtalen kräver utvecklingsarbete.

En ståndpunkt som säkert kommer att förfäktas är att den föreslagna tidsramen är alltför snäv. Utredningens bedömning är att så inte är fallet och att de kompletterande utredningar och andra förberedelser som erfordras i allt väsentligt bör kunna genomföras före 2011. Det är också viktigt att omställningsprocessen inte blir alltför seg och utdragen. Att försöka förutse och lösa alla problem i

förväg är generellt sett en sämre förändringsstrategi än att efter hand ta itu med de komplikationer som dyker upp under resans lopp. Finns det uppslutning kring reformens grundprinciper är det bättre att fatta ett tidigt beslut än att dra frågan i långbänk. Liknande bedömningar har gjorts i flera länder, bl.a. i Finland.

Hur snabbt lärosätena sedan kommer att upptäcka och dra nytta av de nya möjligheter som modellen rymmer är en helt annan fråga. Här finns alltid trögheter att övervinna. Utredningen har i sina diskussioner inom högskolesektorn mött uppfattningen att de lärosäten som i början av 1990-talet fick en friare ställning ännu inte har gjort fullt bruk av sina vidgade ramar. Men det allmänna tempot i universitetsvärlden håller nog på att skruvas upp. Det allt intensivare internationella samarbetet inom högre utbildning och forskning och den skärpta konkurrensen på många områden gör det sannolikt att den ökade rörelsefrihet som nu föreslås också kommer till användning. På kort sikt handlar det kanske mer om förändringsprocesser som kan påbörjas än om tydligt skönjbara resultat, men även detta är ett viktigt bidrag till akademins och samhällets dynamik. Ett bra genomslag av reformen kräver en väl genomtänkt lansering.

En väsentlig säkerhetsventil finns inbyggd i förslaget genom införandelagen, som möjliggör att en rad nu gällande förordningar ges fortsatt giltighet under en övergångstid. Härigenom vinner man rådrum för att överväga hur olika frågor mer i detalj ska kunna lösas, t.ex. genom avtal. Även frågor kring utvärdering och kvalitetssäkring kommer att behöva ytterligare bearbetning.

Organisatoriska frågor

Såväl inom Regeringskansliet som bland stabsmyndigheterna finns betydande erfarenheter av omorganisationer och avveckling av statliga myndigheter. ESV har särskild expertis på detta område. Inom Regeringskansliet behövs med stor sannolikhet något slags utvecklings- och samordningskansli för att hantera reformen. Även inom lärosätena kommer det att behövas tillfälliga organ för att lösa olika slags övergångsfrågor. Den gamla myndighetschefen är ansvarig för avvecklingsprocessen intill dess att den nya verksamhetsformen har startat.

Erfarenhetsmässigt är det personal- och arkivfrågor som tar mest tid vid en avveckling av myndigheter. Utredningen bedömer det som sannolikt att en tillfällig central avvecklingsmyndighet kan vara av värde, men avstår från konkreta förslag i dessa frågor.

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

7.1 Ekonomiska konsekvenser

Genom den föreslagna organisationsförändringen blir universitet och högskolor inte längre delar av *statsförvaltningen*. Däremot fortsätter de att ingå i det *vidare offentlig-ekonomiska hushåll* som består av staten, kommunerna, statliga och kommunala bolag samt statligt och kommunalt finansierade stiftelser. I detta hushåll blir de en ny beståndsdel.

Någon förändring i omfånget av den statliga finansieringen av lärosätena är inte avsedd. På kort och medellång sikt medför omvandlingen därmed varken vinster eller förluster i statsfinansiellt hänseende. Däremot aktualiseras en mängd förändringar i bokföring, kontering och offentlig-ekonomisk statistik. Det gäller bl.a. den årsredovisning som regeringen enligt budgetlagen ska avlämna till riksdagen. Regeringen beslutar årligen om avgränsningen av staten och former för uppställning av resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys. Praxis synes vara att om staten finansierar en verksamhet med mer än 50 procent så betraktas den som statlig i vid mening.

Även fördelningen på poster i nationalräkenskaperna påverkas. I dagsläget betraktas statens utgifter för verksamheten vid universitet och högskolor i allt väsentligt som statlig konsumtion. Ombildas lärosätena till fristående offentligrättsliga organisationer kan lejonparten av anslagen till högre utbildning och forskning i stället bli transfereringar, såsom nu är fallet för exempelvis Chalmers och Högskolan i Jönköping.

Inga förändringar förutses i fråga om kostnader för personalens löner och pensioner eller för studiefinansieringen. Detta följer av föresatsen att nu gällande villkor inte ska rubbas genom reformen.

Enligt utredningens analys (avsnitt 6.6.5 och bilaga 3) uppstår inga mer väsentliga *skattemässiga* konsekvenser genom själva omvandlingen.

Skulle en fördjupad analys ge vid handen att vissa för lärosätena i dag skattefria intäkter blir beskattningsbara utgår utredningen från att sådana effekter kommer att kompenseras vid anslagsberäkningen. Därmed bör statliga intäkter och utgifter balansera. Inte heller i detta avseende är det avsedda målet något annat än en statsfinansiell neutralitet.

Nya rättsliga möjligheter i lärosätenas verksamhet kan i och för sig leda till ökat risktagande och därmed något ökade risker för *skadestånd* i kontraktsförhållanden. Autonomiutredningen har bl.a. i avsnitt 6.6.7 behandlat frågan om nya ekonomiska risker. Inga ökade kostnader förutses dock vad gäller utomobligatoriskt skadestånd. I dag svarar formellt staten för det skadeståndsansvar som enligt skadeståndslagen (1972:207) kan uppkomma som en följd av verksamheten vid universitet och högskolor. Den nya verksamhetsformen innebär att de självständiga lärosätena kan komma att åläggas eget skadeståndsansvar som arbetsgivare enligt t.ex. 3 kap. 1 § skadeståndslagen. Statens skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen ligger dock kvar även efter ombildningen, för skador som vållas genom bl.a. fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Dagens skadeståndskostnader torde vara hanterbara för såväl staten som lärosätena, oavsett lärosätenas verksamhetsform. Det finns inget som talar för att vårdslösheten vid universitet och högskolor allmänt sett skulle öka i framtiden jämfört med tiden före ombildningen till självständiga lärosäten.

Enligt 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering får en myndighet inte hos ett enskilt försäkringsbolag teckna eller låta teckna *försäkring* för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten ska ersätta. Av 4 § samma förordning framgår dock att en myndighet får träffa överenskommelse med Kammarkollegiet om att kollegiet ska överta myndighetens risker i ekonomiskt avseende och dess ansvar för skadereglering. Kammarkollegiet fungerar därmed i praktiken som statens försäkringsbolag.

De statliga universiteten och högskolorna har f.n. två slags försäkringar hos Kammarkollegiet, dels personförsäkringar, dels verksamhetsförsäkringar. Personförsäkringarna består av studentförsäkringar för personskada och personalförsäkringar (t.ex. försäkringsskydd för anställda och uppdragstagare vid inrikes och utrikes tjänsteresor enligt förordningen [1993:674] om försäkringsskydd m.m. vid statliga tjänsteresor). Verksamhetsförsäkringarna omfattar t.ex. egendomsförsäkring. Den sammanlagda premiesumman för de statliga universiteten och högskolorna uppgår f.n. till ca 16 miljoner kronor, varav

10 miljoner kronor för personförsäkringar och 6 miljoner kronor för verksamhetsförsäkringar.

De självständiga lärosätena kommer inte att omfattas av de ovan nämnda bestämmelserna. Kammarkollegiet upphör således att ha ensamrätt för universitetens och högskolornas försäkringar. När det gäller studentförsäkringar har utredningen redovisat sina överväganden under avsnitt 6.4.4. Beträffande övrig försäkringsverksamhet bör Kammarkollegiet ges rätt att erbjuda fortsatta försäkringslösningar. En förutsättning är dock att myndigheten kan erbjuda konkurrenskraftiga premier. Behovet av försäkringar, liksom nivån och omfattningen av dessa, kan dock endast lärosätena själva avgöra. Under sådana omständigheter kan utredningen inte redovisa några ytterligare bedömningar på området. Frågan bör belysas i den fortsatta beredningen av detta betänkande.

En tillkommande kostnad som ovan diskuterats (avsnitt 6.6.2) är de premier som lärosätena eventuellt skulle behöva erlägga för statens *solvensgaranti*. Sådana avgifter kan vid ett första påseende framstå som merkostnader men utgör i huvudsak enbart en ny form av interndebitering inom det vidare offentlig-finansiella system som i utgångsläget omfattar staten inklusive lärosätena och i det tänkta framtida systemet omfattar staten samt de självständiga lärosätena. För närvarande finns vissa risker som staten bär utan särskild debitering. En avgift som täcker enbart de risker som redan nu finns föranleder ingen statsfinansiell merkostnad. En sådan uppkommer först om lärosätena genom sin nya status stimuleras till nya initiativ som medför ett ökat risktagande. Detta är dock ett avsiktligt resultat av autonomireformen. De många olika säkerhetsmekanismer som finns inbyggda i modellen (t.ex. externt dominerade styrelser, redovisningsansvar specificerat i avtalen, granskning genom Riksrevisionen och full tillämplighet av offentlighetsprincipen) får antas hålla sådana risker inom rimliga proportioner.

Det primära ansvaret för *kvalitetsutveckling, intern utvärdering* och beställningar av *extern utvärdering* förutses i den föreslagna modellen ligga på lärosätena själva (avsnitt 6.7.2). Ett viktigt tillsynsansvar ligger dock kvar på Högskoleverket. Under den tid som återstår av det nu fastlagda utvärderingsprogrammet finns det anledning att närmare överväga hur resurserna för utvärdering bör fördelas från och med 2013. Det framstår som sannolikt att dessa resurser behöver ökas särskilt i syfte att förbättra informationen till studenterna, men detta gäller helt oavsett om den här föreslagna reformen genomförs. Några

separata reformanknutna merkostnader för detta ändamål förutses därför inte.

På längre sikt finns det anledning att anta att en mer initiativrik, dynamisk, konkurrensutsatt, internationaliserad och efterfrågeorienterad högskola kommer att generera betydande samhällsekonomiska och därmed även statsfinansiella mervärden. Stöd för sådana antaganden står att finna dels i relevanta utbildnings- och forskningsekonomiska analyser, dels i olika internationella konsensusdokument.¹ Sådana effekter kan dock inte bedömas på förhand med någon grad av säkerhet.

7.2 Konsekvenser för några myndigheter

Som framgår av avsnitt 6.7.2 kommer ansvaret för utvärdering av kvalitet i framtiden primärt att ligga på lärosätena själva. Enligt utredningens förslag ska *Högskoleverkets* roll övergå från kvalitetsgranskning till granskning av lärosätenas kvalitetsarbete. Högskoleverket ska därutöver ha fortsatt rättslig tillsyn över lärosätena. En bestämmelse som slår fast verkets tillsyns- och granskningsroll ska finnas i den nya lagen.

Av instruktionen och regleringsbrevet för Högskoleverket framgår att verket har en mängd uppgifter utöver tillsyn och annan granskning. Verket har således ett visst uppföljnings- och statistikansvar samt ett ansvar för omvärldsbevakning. Verket har även omfattande uppdrag när det gäller utbildningsinformation, som bl.a. ska stimulera intresset för högskoleutbildning. Verket har också ansvar för högskoleprovet och svarar även för vissa myndighetsuppgifter enligt bl.a. studiestödsförordningen (2000:655) och skollagen (1985:1100). Verket ska dessutom svara för bedömningar av utländska utbildningar på eftergymnasial nivå och främja chefsutvecklingen inom högskolan. Autonomiutredningen konstaterar att många av verkets olika uppgifter har tydlig främjande- eller servicekaraktär.

En konsekvens av Autonomiutredningens förslag blir att Högskoleverket inte längre kommer att ha någon föreskriftsrätt för högskolesektorn. Frågan om det framtida ansvaret för högskoleprovet har berörts i avsnitt 6.4.3. Det kan diskuteras om inte verkets granskande roll på sikt borde renodlas i större utsträckning. En sådan renodling vore i linje med den utveckling som bl.a. skett på skolområdet, där kontroll- respektive främjandeuppgifter har lagts på olika myndig-

¹ För en syntes, se OECD (2008).

heter. Enligt detta synsätt borde det övervägas om inte ansvaret för Högskoleverkets olika främjande- och serviceuppgifter på sikt ska överföras antingen till VHS, till andra myndigheter eller till lärosätena själva.

VHS kan mot denna bakgrund få ytterligare uppgifter i framtiden. VHS är i dag en avgiftsfinansierad myndighet som åtar sig uppdrag från främst andra myndigheter. Frågan kan dock ställas om verksamheten nödvändigtvis måste bedrivas i myndighetsform. Förslag om bolagisering av verksamheten har tidigare lagts fram utan att genomföras.² Autonomiutredningens förslag för högskolesektorn gör det återigen rimligt att diskutera VHS framtida verksamhetsform och att på nytt överväga en bolagisering av verksamheten.

De förändringar som följer av utredningens förslag gör det således motiverat att överväga den framtida arbetsfördelningen mellan några av sektorns aktörer. Autonomiutredningen lägger dock inte några särskilda förslag på området. Som redovisats ovan pågår Högskoleverkets nuvarande program för kvalitetssäkring t.o.m. 2012 och det kan ge rådruum att överväga de framtida uppgifterna för verket och andra myndigheter.

Som framgår i avsnitt 6.9.4 ska rätten för studenter att överklaga beslut till *Överklagandenämnden för högskolan* ligga fast. Autonomiutredningen anser att Högskoleverket även i fortsättningen ska upplåta lokaler och sköta administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt nämnden, dvs. vara värdmyndighet. Motsvarande förhållanden ska gälla för den nämnd (*Högskolans avskiljandenämnd*) som prövar frågor om avskiljande av studenter från utbildning.

Vid ett antal universitet och högskolor finns i dag *särskilda inrättningar* enligt föreskrifter som regeringen meddelar. Några exempel på sådana inrättningar är Institutet för fortbildning av journalister vid Högskolan i Kalmar, Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet och Institutet för miljömedicin vid Karolinska institutet. Vissa lärosäten fullgör även administrativa uppgifter åt de *regionala etikprövningsnämnderna*. På sikt borde det övervägas om inte lärosätenas relationer med de särskilda inrättningarna och de regionala etikprövningsnämnderna borde regleras i avtal med staten. För att under ett övergångsskede reglera dessa frågor ska dock regeringen få ett tidsbegränsat bemyndigande att meddela föreskrifter på området. Bemyndigandet ska tas in i införandelagen.

² Se t.ex. SOU 1995:73.

Utredningens förslag innebär att *Kammarkollegiet* upphör att ha ensamrätt för universitetens och högskolornas försäkringar (se avsnitt 7.1). Om Kammarkollegiet kan erbjuda sina försäkringar till konkurrenskraftiga priser torde verksamhetsövergången inte innebära några negativa konsekvenser för myndighetens försäkringsverksamhet.

7.3 Konsekvenser för SLU och Försvarshögskolan

Utredningens förslag är avsedda att omfatta även SLU och Försvarshögskolan. Detta innebär att lagen om självständiga lärosäten ska tillämpas också av dessa lärosäten.

För att reglera de särskilda förhållanden som gäller vid såväl SLU som Försvarshögskolan, har regeringen utfärdat särskilda förordningar som i dag gäller för dessa verksamheter utöver högskolelagen, nämligen förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan. Autonomiutredningen tar inte ställning till förordningarnas fortsatta tillämpning. Regeringen ges i stället ett bemyndigande i 18 § införelagelagen att intill utgången av december 2015 meddela föreskrifter om verksamheten vid dessa lärosäten. På så sätt skapas rådrum för noggrannare överväganden om den framtida regleringen.

7.4 Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare

Den nya offentlighetsrättsliga verksamhetsformen ska inte vara öppen för envar, utan förbehållen de universitet och högskolor som av riksdagen inrättats som självständiga lärosäten. Vilka dessa lärosäten är ska framgå av en bilaga till lagen. Enskilda utbildningsanordnare, såsom t.ex. stiftelsehögskolorna Chalmers och Högskolan i Jönköping, ska således inte omfattas av den nya lagen. För enskilda utbildningsanordnare gäller i dag bl.a. lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Denna lag förutsätts fortsätta gälla för dessa utbildningsanordnare. Av den lagen följer att utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare ska bedrivas så att de uppfyller kraven i 1 kap. nuvarande högskolelag. Autonomiutredningens bedömning är att utbildningarna även i fortsättningen ska följa de motsvarande krav som kommer att framgå av det första kapitlet i den nya lagen om självständiga lärosäten.

Det får ankomma på regeringen att bereda de författningsändringar som kan behövas.

7.5 Några andra konsekvenser

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska varje utredning beakta även vissa andra konsekvenser av framlagda förslag.

Universitet och högskolor är viktiga drivkrafter i *den regionala utvecklingen*. Det är därför naturligt att de verkar i nära kontakt med regionala och kommunala myndigheter liksom andra organisationer på samma nivå. På många områden har en fruktbar samverkan kunnat etableras. Det är en grannliga uppgift för ledningarna inom universitet och högskolor att vidareutveckla detta samarbete utan att grundläggande principer för akademiskt oberoende äventyras. Lärosätenas självständighet bör genom de kortare beslutsvägarna och de vidgade möjligheterna till gemensamma satsningar bli till gagn för *den kommunala självstyrelsen*. Av samma skäl kan det antas att reformen på sikt bidrar till att *främja sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet*. Flera universitet och högskolor har redan i dag goda erfarenheter av en omfattande samverkan med *små företag* både för att stimulera nyföretagande genom innovationer och för att ge studenterna möjligheter till praktik. Inte minst på detta område öppnar sig nya möjligheter när lärosätena som egna juridiska personer får bättre förutsättningar både att ta egna initiativ och ta del i gemensamma projekt.

Några effekter avseende *brottsligheten* förutses inte. Inte heller ser utredningen något behov av särskilda *miljökonsekvensanalyser*. Att universitet och högskolor på flera olika sätt bidrar till miljöpolitiken är en självklarhet, men dessa insatser och det ansvar som åvilar lärosätena inom dessa områden påverkas inte av organisationsreformen.

Universitet och högskolor har viktiga uppgifter inom *integrationspolitiken*. För många studenter och lärare med rötter i andra länder öppnar de vägen in i det svenska samhället. Mångfalden berikar också högre utbildning och forskning och främjar en värdefull *internationalisering* av vår kultur och vår ekonomi. Genom att underlätta kontakter med lärosäten i andra länder och andra externa intressenter kan reformen förväntas ge positiva bidrag till fastlagda politiska ambitioner inom dessa områden.

Vad gäller frågor av betydelse för *den personliga integriteten* håller utredningen fast vid de principer som gäller inom den offentliga sfären. Offentlighetsprincipen, inklusive meddelarfriheten och meddelarskyddet, fortsätter att gälla fullt ut. Även arkivlagen och förvaltningslagen förblir tillämpliga.

Ett antal s.k. horisontella mål som universitet och högskolor förväntas främja är i dag inskrivna i högskolelagen. Samma mål uppställs emellertid även i annan generellt giltig lagstiftning, och för att undvika en överflödig dubbling har utredningen därför avstått från att bevara sådana föreskrifter i den nya lagen. Härmed avses inte någon materiell förändring. Om särskilt eftertryck behöver ges åt olika horisontella mål kan parterna markera detta i de kommande avtalen. Speciella åtaganden i sådana frågor är vanliga i motsvarande utländska avtal med lärosätena, t.ex. i Storbritannien och Tyskland. Paragrafen om *jämställdhet* kvarstår dock oförändrad i den nya lagen. Denna bestämmelse får anses vara så strategiskt viktig för högre utbildning och forskning att den förtjänar en särskild plats i portalkapitlet om självständiga lärosäten. Även kravet på att lärosätena ska *främja och bredda rekryteringen* till sina utbildningar kvarstår oförändrat i den nya lagen.

Sammanfattningsvis förväntar sig utredningen inga negativa konsekvenser inom de områden som specificeras i 15 § kommittéförordningen. Den vitalisering av lärosätenas verksamhet som en mer självständig status kan främja bör tvärtom vidga deras möjligheter att ge positiva bidrag.

7.6 EU:s statsstödsregler

Offentlig finansiering som lämnas till t.ex. universitet, högskolor och offentliga forskningsinstitut omfattas inte av EG-fördragets statsstödsregler i den mån som denna avser icke-ekonomisk verksamhet. Med icke-ekonomisk verksamhet kan i detta sammanhang förstås utbildning av enskilda individer och oberoende forskning som bedrivs utan anknytning till näringslivsintressen. När offentlig finansiering däremot utnyttjas för ekonomisk verksamhet, såsom framför allt forskning som bedrivs enligt kontrakt med industrin, utthyrning av forskningsinfrastruktur och konsultverksamhet, måste statsstödsreglerna beaktas.³

³ För en närmare beskrivning av området, se prop. 2008/09:50, s. 144–148.

Autonomiutredningens förslag innebär en förändring av verksamhetsformen för de universitet och högskolor som i dag är statliga myndigheter. Utredningens förslag innebär dock inga förändringar av den statliga finansieringen. Den offentliga finansiering som lämnas kommer – oavsett verksamhetsform – att fortsätta att avse en icke-ekonomisk verksamhet. Förslaget till ny verksamhetsform kan därför inte anses strida mot EU:s statsstödsregler. Finland, som genomför en liknande ombildning av statsuniversiteten, tycks ha gjort motsvarande bedömning.

De förslag till lån, krediter och en särskild garanti för de självständiga lärosätena (6.6.2) innebär likaså offentlig finansiering av icke-ekonomisk verksamhet. Inte heller dessa förslag kan anses strida mot reglerna.

Den verksamhet som genomförs med hjälp av offentlig finansiering inom ramen för den nya associationsformen bör dock hållas skild från den ekonomiska verksamhet som kan komma att ske, t.ex. i de bolag som eventuellt bildas av lärosätena. Detta ska dock inte hindra lärosätena från att tillskjuta aktiekapital vid bolagsbildning eller göra andra kapitaltillskott i dessa bolag, så länge detta inte kommer i konflikt med statsstödsreglerna. Frågan kan behöva uppmärksammas då staten ingår verksamhetsavtal med lärosätena.

7.7 Konsekvensändringar i författningar

När den nya lagen om självständiga lärosäten träder i kraft upphävs den nu gällande högskolelagen. De universitet och högskolor som i dag är förvaltningsmyndigheter blir självständiga lärosäten och därmed juridiska personer skilda från staten. Författningar som gäller specifikt för myndigheter kommer inte längre att gälla för dessa lärosäten. Den nu gällande högskoleförordningen upphävs och ska inte längre tillämpas i verksamheten. Genom den föreslagna införelagen ges dock regeringen möjlighet att förlänga giltigheten av vissa förordningar under en begränsad övergångstid för noggrannare överväganden om en framtida reglering på dessa områden.

I detta avsnitt görs en inventering av de konsekvensändringar som måste göras i olika författningar med anledning av reformen och att vissa författningar inte längre kommer att gälla för verksamheten. Genomgången inleds med vissa författningar som utredningen ansett kräver en särskild kommentar. Därefter listas ett antal författningar i vilka sannolikt endast redaktionella ändringar är nödvändiga. Utred-

ningen gör dock det förbehållet att det kan finnas ytterligare författningar som måste ändras.

7.7.1 Lagen om offentlig upphandling

I avsnitt 6.6.6 har utredningen föreslagit att lagen om offentlig upphandling (LOU) ska tillämpas i de självständiga lärosätenas verksamhet. För att lagen ska bli tillämplig, bör ett tillägg göras i 2 kap. 19 § LOU om att de självständiga lärosätena ska jämföras med myndighet vid tillämpning av lagen i likhet med vad som gäller för bl.a. beslutande församlingar i kommuner och landsting och offentligt styrda organ (2 kap. 12 § LOU).

7.7.2 Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor

Som framgår av avsnitt 6.4.3 innebär genomförandet av den nya verksamhetsformen att förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor upphör att gälla.

7.7.3 Förordningen om anställningar beslutade av forskningsråd

Som framgår av avsnitt 6.5.2 innebär genomförandet av den nya verksamhetsformen att förordningen om anställningar beslutade av forskningsråd upphör att gälla.

7.7.4 Redaktionella ändringar

- Förordningen (1982:1077) om ersättning av allmänna medel för skador orsakade av studenter vid statliga högskoleenheter under praktik på icke-statliga arbetsplatser
- Förordningen (1983:18) om studerandekårer, nationer och studentföreningar vid universitet och högskolor
- Förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet
- Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

- Förordningen (1994:946) om den nationella forskningsanläggningen elektronacceleratorlaboratoriet (Max-laboratoriet) i Lund
- Förordningen (1994:1173) om Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet
- Förordningen (1994:1244) om Institutet för miljömedicin
- Förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander
- Förordningen (1995:1079) om Kollegiet för samhällsforskning
- Bibliotekslagen (1996:1596)
- Förordningen (1997:61) om ett sekretariat för genusforskning
- Personuppgiftslagen (1998:204)
- Studiestödsförordningen (2000:655)
- Lagen (2001:239) om kvalificerad yrkesutbildning
- Förordningen (2001:1132) om Institutet för fortbildning av journalister
- Förordningen (2002:42) om Centrum för miljövetenskaplig forskning i Umeå
- Förordningen (2003:144) om Institutet för internationell ekonomi
- Förordningen (2003:145) om Institutet för social forskning
- Förordningen (2003:305) om Nationellt centrum för främjande av god hälsa hos barn och ungdom
- Förordningen (2003:615) om etikprövning av forskning som avser människor
- Förordningen (2006:1072) om nationellt kunskapscentrum för frågor om mäns våld mot kvinnor
- Förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning
- Förordningen (2007:1163) med instruktion för Institutet för rymdfysik
- Förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket
- Diskrimineringslagen (2008:567)

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om självständiga lärosäten

Läsanvisning

Lagen innehåller ett antal bestämmelser som är nya i förhållande till nu gällande högskolelag och högskoleförordning. Dessa kommenteras löpande.

I lagen har även vissa bestämmelser från nu gällande högskolelag och högskoleförordning förts in, ibland efter redaktionella ändringar eller sammanställningar. Ändringarna är inte avsedda att medföra någon ändring i sak och bestämmelserna kommenteras endast om det är särskilt motiverat.

Vissa frågor som i dag regleras i lag eller annan författning kan i framtiden komma att regleras genom de verksamhetsavtal som ska slutas mellan lärosätena och staten.

1 kap. Grundläggande förutsättningar och mål

1 §

Lagen ersätter nu gällande högskolelag och nu gällande högskoleförordning. Tillämpningsområdet är enligt *första stycket* i denna paragraf begränsat till universitet och högskolor som är inrättade av staten och som verkar som självständiga lärosäten. Vilka dessa lärosäten är framgår av en särskild bilaga (*bilaga 1*), som fogas till denna lag. Enskilda utbildningsanordnare omfattas således inte direkt av denna lag. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.2.1.

För att inte ständigt behöva upprepa ”universitet och högskolor” används i fortsättningen i lagen den tekniken att vad som sägs om lärosäten gäller både universitet och högskolor, om inte annat särskilt anges. Detta framgår av *andra stycket*.

2 §

Bestämmelsen är ny. I paragrafen kommer den grundläggande autonomiprincipen till uttryck.

Första stycket innebär att de självständiga lärosätena kan bestämma om interna regler och i övrigt besluta om sin verksamhet, om inte annat följer av denna lag eller annan författning. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.2.1.

Av *andra stycket* framgår att de självständiga lärosätena är juridiska personer varmed följer rättskapacitet, rätts- och processhabilitet. Detta innebär att lärosätena bl.a. får ingå de avtal de finner lämpligt (även med varandra), bilda stiftelser och bolag samt tillskjuta ytterligare kapital till dessa. Lärosätena får också t.ex. äga lös och fast egendom och motta donationer efter vad de själva anser lämpligt. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.2.1 och avsnitt 6.8.

3 §

Bestämmelsen är ny. I paragrafen anges vilka personkategorier som ingår i de självständiga lärosätena. Detta för att främst klargöra att studenterna är medaktörer i de offentligrättsliga sammanslutningarna vilka utgör de självständiga lärosätena. På så sätt understryks att studenternas relation till lärosätena inte är ett civilrättsligt kundförhållande. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.2.1.

4 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 1 kap. 2 § nu gällande högskolelag.

Ändringen i *första stycket* är redaktionell.

Ändringen i *andra stycket* markerar att den s.k. tredje uppgiften har nära samband med utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete. Ett förslag till ny lydelse av 1 kap. 2 § nu gällande högskolelag har lagts fram i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50).

8 §

Paragrafen motsvarar *andra stycket* i 1 kap. 5 § nuvarande högskolelag. Bestämmelsen innebär t.ex. att lärosätena ska sträva efter att så långt som möjligt ha en jämn könsfördelning i olika beslutande organ och att såväl kvinnliga som manliga kandidater ska tas fram till olika befattningar. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitten 6.5.2 och 7.5.

9 §

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen är avsedd att understryka att det är lärosätet som har ansvaret för kvaliteten i verksamheten och dess utvärdering samt kvalitetsarbetet vid lärosätet. I ansvaret ingår bl.a. att utföra kursvärderingar i den omfattning som lärosätet bestämmer. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.7.2.

10 §

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen syftar främst på de nya verksamhetsavtal som ska träffas mellan lärosätena och staten. Dessa avtal ska bl.a. ersätta dagens regleringsbrev. Avtalen får dock inte innehålla krav som strider mot bestämmelser i denna lag. De mål som ställs upp måste vara förenliga med de grundläggande förutsättningarna som följer av lagen, bl.a. forskningens frihet och undervisningens vetenskapliga grund. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.1 och 6.7.1.

2 kap. De självständiga lärosätenas organisation**Styrelse, rektor och kollegiala beslutsorgan****1 §**

Bestämmelsen är ny. I paragrafen sätts ramarna upp för det självständiga lärosätets organisation och anges vilka beslutsorgan som måste finnas vid lärosätet. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.1 och 6.3.4.

Styrelsen**2 §**

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 kap. 2 § nu gällande högskolelag. Ändringen, som är av redaktionell art, är inte avsedd att medföra någon ändring i sak. Bestämmelsen anger styrelsens övergripande och yttersta ansvar för verksamheten vid de självständiga lärosätena. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

3 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 kap. 2 § nu gällande högskoleförordning. Paragrafen reglerar i vilka frågor styrelsen ska besluta. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

Punkten 4 motsvarar punkten 4 i nu gällande bestämmelse, dock med den förändringen att hänvisningen till internrevisionsförordningen (2006:1228) har tagits bort. Internrevisionsfrågor är avsedda att regleras genom de verksamhetsavtal som ska träffas mellan de självständiga lärosätena och staten.

Innehållet i *punkten 6* är nytt och innebär att det är styrelsen som fattar beslut om bl.a. de verksamhetsavtal som ska träffas mellan de självständiga lärosätena och staten. Jfr kommentaren till 1 kap. 10 §.

4 §

Bestämmelsen är ny. Autonomi leder till ökade behov av tydliga lokala regelverk. Enligt bestämmelsen ska därför varje lärosäte ha en stadga som ska fastställas av styrelsen. I stadgan ska lärosätets organisation och de närmare formerna för arbetet inom lärosätet bestämmas. Stadgan ska således klargöra ansvars- och uppgiftsfördelningen inom lärosätet. I stadgan ska också anges hur ansvar och beslutsbefogenheter delegeras inom lärosätet. Stadgan ska innehålla lärosätets antagningsordning och anställningsordning samt de regler som behövs i övrigt för verksamheten. Vid handläggningen av ärenden ska förvaltningslagen tillämpas (jfr 8 kap. 2 § och kommentaren till den bestämmelsen). Vad som avses med antagningsordning framgår av 5 kap. 3 § andra stycket. Vad som avses med anställningsordning framgår av kommentaren till 4 kap. 1 §. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.2.1 och 6.3.2.

5 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 kap. 4 § nu gällande högskolelag samt 2 kap. 1 och 7 a §§ nu gällande högskoleförordning. I bestämmelsen anges styrelsens sammansättning, men däremot ingenting om hur ledamöterna ska utses. En återgång har skett till den ordning som gällde före den 25 april 2007, dvs. att rektor inte ska kunna utses till ordförande i styrelsen (jfr avsnitt 4.5.1). Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

I *andra stycket* ges lärare och studenter vid respektive lärosäte rätt att utse företrädare för sig i lärosätets styrelse. Lärare och studenter ska ha rätt att vara representerade med tre ledamöter vardera.

Enligt *tredje stycket* har vad som kallas företrädare för de anställda närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. Vad som här avses är fackliga företrädare, till skillnad från företrädarna för lärarna enligt andra stycket. De fackliga representanterna är inte ledamöter av styrelsen och får därför inte delta i besluten.

6 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 kap. 4 § nu gällande högskolelag samt 2 kap. 1 och 7 a §§ nu gällande högskoleförordning. I bestämmelsen anges hur styrelsens ledamöter ska utses. Rektor ingår i styrelsen med stöd av 5 §. Hur representanter för lärare och studenter utses framgår av andra stycket nedan. Därutöver utser regeringen ordföranden och övriga ledamöter i styrelsen. Hur det går till framgår av 7 §.

I *andra stycket* anges att lärare och studenter utses genom val inom lärosätet och att styrelsen bestämmer om valförfarandet. Vad gäller studentrepresentanterna innebär detta en förändring i förhållande till nu gällande ordning enligt vilken studentkårerna anförtratts att utse företrädare för studenterna i styrelserna (jfr 5 kap. 2 § nu gällande högskolelag samt 1 kap. 7 § nuvarande högskoleförordning och 16 § förordningen [1983:18] om studerandekårer, nationer och studentföreningar vid universitet och högskolor). När en styrelse bestämmer om valförfarandet förutsätts att den samråder med den studentkår eller de studentkårer som finns vid lärosätet. Regeringen kommer dock under en övergångsperiod ha ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur studenternas representanter ska utses, varvid regeringen får överlämna åt studentsammanslutningar, t.ex. studentkårer, att utse ledamöter i styrelser (jfr 19 § införelagen). Nuvarande ordning kan således behållas under övergångsperioden. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2 och 6.4.1.

I *femte stycket* anges att företrädarna för de anställda ska utses i den ordning som lärosätet bestämmer. Detta innebär en förändring i förhållande till nu gällande ordning enligt vilken dessa företrädare ska utses enligt bestämmelserna i personalföreträdarförordningen (1987:1101). På grund av den ändrade verksamhetsformen kan dock denna förordning inte längre bli direkt tillämplig för de självständiga lärosätena. Enligt 17 § införelagen ges dock regeringen bemyndigande att under en övergångsperiod meddela föreskrifter om hur företrädarna för de anställda ska utses. Nuvarande ordning kan således behållas under övergångsperioden. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

7 §

Bestämmelsen är ny. I bestämmelsen anges ett förfarande som ska tillämpas när styrelsens ordförande och övriga ledamöter som regeringen utnämner ska utses. Förfarandet innebär att en valberedning som utses av det kollegiala beslutsorganet vid lärosätet ger förslag

på dessa ledamöter. Om det finns flera kollegiala beslutsorgan vid lärosätet, utser de en gemensam valberedning. Det är valberedningen som ska lämna förslaget på ledamöter till regeringen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

8 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 7 § nu gällande högskoleförordning, dock med den förändringen att den längsta tiden som ledamöterna kan utses för utsträcks till fyra år. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

9 §

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § nu gällande högskoleförordning. Om inte ordföranden kan närvara träder vice ordföranden in i dennes ställe. Motsvarande gäller för rektor och prorektor.

11 §

Bestämmelsen är ny. I nu gällande förordning (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. finns föreskrifter om ersättning till styrelseledamöter. Enligt 3 § denna förordning beslutar regeringen särskilt om ersättning till ordförande och vice ordförande. Vidare har regeringen med stöd av 4 § samma förordning i beslut den 19 december 2007 (Indelning av statliga styrelser, nämnder och råd m.m.) placerat styrelserna för universitet och högskolor i kategori A, vilket innebär att regeringen även beslutar särskilt i varje enskilt fall om ersättning till övriga ledamöter. Denna förordning med tillhörande regeringsbeslut kommer inte att vara tillämplig när ersättning ska bestämmas till ledamöter i de självständiga lärosätenas styrelser eftersom styrelserna inte längre är statliga. Regeringen ska dock enligt vad som framgår av 2 kap. 5 och 6 §§ utse majoriteten av ledamöterna i de självständiga lärosätenas styrelser. Det är därför naturligt att regeringen även i fortsättningen beslutar om den ersättning som ska utgå för uppdrag som styrelseledamot vid dessa lärosäten. Ett bemyndigande att bestämma om detta ges i bestämmelsen. Det är lärosätet som ska betala kostnaden för ersättningen. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

Rektor

13 §

Bestämmelsen är ny. I paragrafen anges hur rektor anställs. Det är styrelsen som beslutar om anställning av rektor efter att styrelsen har hört lärare, övriga anställda och studenter på det sätt som den bestämt. Styrelsen kan således välja att använda sig av valförsamling, rekryteringsgrupper eller andra förfaranden utifrån de lokala förhållandena vid lärosätet. Bestämmelsen innehåller inte något stadgande om tidsbegränsning av rektors anställning. Detta är i stället en fråga som lärosätet och den tilltänkta personen får träffa avtal om utifrån gällande arbetsrättsliga regler. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

Kollegiala beslutsorgan för utbildning och forskning

15 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 kap. 5 a § nu gällande högskolelag och 3 kap. 2 § andra stycket nu gällande högskoleförordning. Bestämmelsen ska säkerställa det kollegiala inflytandet inom lärosätet i frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet.

Av *andra stycket* framgår att det är styrelsen som beslutar vilka kollegiala beslutsorgan som ska finnas vid lärosätet samt varje organs ansvarsområde och närmare arbetsuppgifter. Som framgår av 2 kap. 1 § ska det vid ett lärosäte finnas minst ett kollegialt beslutsorgan. Det är upp till styrelsen att besluta hur de kollegiala beslutsorganen ska benämnas.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.3.3.

16 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 2 kap. 6 § nu gällande högskolelag och 3 kap. 3 § nu gällande högskoleförordning. I paragrafen ges bestämmelser om de kollegiala beslutsorganens sammansättning och hur beslutsorganens ledamöter utses. Hur studentrepresentanterna utses framgår av 3 kap. 4 § andra stycket. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.3.3.

Övriga bestämmelser

17 §

Bestämmelsen är ny. Syftet med bestämmelsen är att underlätta för lärosätena att samverka i fastare former. Det innebär t.ex. att två lärosäten kan inrätta en gemensam institutionsstyrelse. Eftersom det gemensamma beslutsorganet inte kommer att vara en egen juridisk person måste överlämnade av förvaltningsuppdrag ske till organets enskilda ledamöter. Bestämmelsen avser endast samarbeten i Sverige.

Samarbetet och de gemensamma beslutsorganens verksamhet ska regleras genom avtal mellan de berörda lärosätena enligt vad som framgår av *andra stycket*.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.3 och 6.8.

3 kap. Studenter

Avgiftsfri utbildning

2 §

Bestämmelsen är ny. Syftet med bestämmelsen är att garantera studenter som är medborgare i Europeiska unionen, länder inom det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller Schweiz avgiftsfri utbildning vid de självständiga lärosätena i Sverige. Bestämmelsen ersätter 1 kap. 10 § i nu gällande högskoleförordning och motsvarar i sak den bestämmelse som Studieavgiftsutredningen föreslagit i sitt betänkande SOU 2006:7, Studieavgifter i högskolan. Den nya bestämmelsen hindrar inte lärosätena att ta ut avgifter av studenter från länder utanför EU och EES (med undantag av studenter som är medborgare i Schweiz) samt bestämma avgifternas storlek. Bestämmelsen hindrar inte heller lärosätena att ta ut avgifter för uppdragsutbildning och beställd utbildning samt att bestämma avgifternas storlek. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.2.

4 §

Paragrafens första stycke motsvarar 3 kap. 9 § andra stycket nu gällande högskoleförordning och handlar om studenternas rätt till representation i olika organ och hur samråd ska ske med studenterna inför beslut.

Andra stycket är nytt och tar upp hur studentrepresentanterna ska utses. När det gäller representationen i styrelsen görs en hänvisning i första meningen till 2 kap. 6 § (jfr kommentaren till 2 kap. 6 §).

Beträffande representationen i övriga organ, ska studentrepresentanterna utses i den ordning som styrelsen bestämmer. Detta innebär en förändring i förhållande till nu gällande ordning enligt vilken studentkårerna anförtrotts att utse företrädare för studenterna i de organ som dessa har rätt att vara representerade i (jfr 5 kap. 2 § nu gällande högskolelag samt 1 kap. 7 § nuvarande högskoleförordning och 16 § förordningen [1983:18] om studerandekårer, nationer och studentföreningar vid universitet och högskolor). Inget hindrar att styrelsen bestämmer ordningen i nära samverkan med de studentkårer som finns vid lärosätet. Regeringen kommer dock under en övergångsperiod ha ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur studenternas representanter ska utses, varvid regeringen får överlämna åt studentsammanslutningar, t.ex. studentkårer, att utse ledamöter i dessa organ (jfr 19 § införandelagen). Nuvarande ordning kan således behållas under övergångsperioden. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.3.2 och 6.3.3.

6 §

Paragrafen motsvarar 10 kap. 1 § nu gällande högskoleförordning.

Ändringarna i *första stycket punkterna 2 och 3* är redaktionella.

Ändringen i *punkten 4* är en anpassning till att reglerna om diskriminering i arbetsliv och utbildningsverksamhet ändras fr.o.m. den 1 januari 2009, då nu gällande lagar på området ersätts av en sammanhållen diskrimineringslag som omfattar all slags diskriminering (jfr avsnitt 4.7.2).

9 §

Paragrafens första till tredje stycken motsvarar 10 kap. 9, 10 och 14 §§ nu gällande högskoleförordning.

Fjärde stycket är nytt och innebär att lärosätet självt får besluta närmare regler om verksamheten i disciplinnämnden. Vid handläggningen av ärenden ska förvaltningslagen tillämpas (jfr 8 kap. 2 §). Vidare ska besluten dokumenteras i enlighet med vad som framgår av 8 kap. 3 §. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.4.

10 §

Paragrafen motsvarar 4 kap. 6 och 7 §§ nu gällande högskolelag.

I *sista stycket* finns ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om avskiljande. Sådana föreskrifter finns i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.4.

4 kap. Lärare

1 §

Bestämmelsen är ny. I avsnitt 6.5.1 och 6.5.2 redogörs för de allmänna principerna på personalområdet. Bestämmelsen innebär att lärosätena ska ha lärare för undervisning och forskning. Av 2 kap. 15 § första stycket andra meningen följer att med forskning jämförelsesvis i tillämpliga delar konstnärligt utvecklingsarbete.

Av *andra meningen* framgår att det är lärosätena som närmare bestämmer vilka kategorier av lärare som ska finnas där, samt om de behörighetskrav och bedömningsgrunder som ska gälla vid anställning av sådana lärare. Likaså är det lärosätena som själva beslutar om anställningsprocessens utformning. Vilka som definieras som lärare vid lärosätena har betydelse när deras representanter ska utses i t.ex. styrelserna. I 2 kap. 4 § anges att stadgan ska innehålla lärosätets anställningsordning. Med anställningsordning avses de regler för anställning av lärare som lärosätet tillämpar. Lärosätets anställningsbeslut får inte överklagas. Detta följer av 7 kap. 2 och 4 §§.

2 §

Bestämmelsen är ny. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.5.3.

5 kap. Utbildning

Bestämmelser för all utbildning

Studievägledning och information

3 §

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § nu gällande högskoleförordning. Ändringarna är av redaktionell art. I 2 kap. 4 § anges att stadgan ska innehålla lärosätets antagningsordning.

Tillgodoräknande

5 §

Första stycket i paragrafen motsvarar 6 kap. 7 § nu gällande högskoleförordning.

Andra stycket är nytt och ger uttryck för lärosätets ökade självbestämmande. Avsikten är dock inte att lärosätena ska avvika från

de principer för tillgodoräknande som hittills rått. Lärosätenas ansvar för kvalitet sätter också gränser för vilka tillgodoräknanden som kan komma i fråga. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.3.

6 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 1 kap. 10 a § nu gällande högskolelag. Bestämmelsen innebär att regeringen ska fastställa en nationell examensordning för de självständiga lärosätena.

Utbildning på forskarnivå

Disputation

22 §

Bestämmelsen är ny och ger uttryck för lärosätenas ökade självbestämmande. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.3.

6 kap. Tillträde till utbildning

Grundläggande förutsättningar

3 §

Bestämmelsen motsvarar första meningen i 4 kap. 3 § nu gällande högskolelag och innebär att lärosätet ska göra ett urval bland de sökande om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. Urvalet ska ske med tillämpning av 6 kap. 8 § (jfr kommentaren till den bestämmelsen). Regeringen eller Högskoleverket ska således inte längre meddela föreskrifter om urval. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.3.

Behörighet

5 §

Bestämmelsen är ny och innebär att regeringen även i fortsättningen ska meddela föreskrifter om grundläggande behörighet till utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Däremot kommer regeringen inte längre ha möjlighet att delegera föreskriftsrätten till t.ex. Högskoleverket. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.3.

6 §

Bestämmelsen är ny och innebär att det är lärosätet självt, och således inte regeringen, som bestämmer vilken särskild behörighet som krävs för att bli antagen till en utbildning. Med särskild behörighet avses bl.a. krav på vissa förkunskaper eller liknande villkor. Kraven som ställs ska dock vara nödvändiga för att de sökande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.3.

Urval**8 §**

Bestämmelsen är ny, men bygger delvis på regler i nu gällande högskoleförordning. Bestämmelsen innebär bl.a. att ett lärosäte får bestämma urvalsgrunderna enligt uppräkningsen i denna paragraf samt dessutom bestämma platsfördelningen mellan urvalsgrupperna. Bestämmelsen gäller för alla nivåer av utbildning och oavsett om utbildningen vänder sig till nybörjare eller till andra. Det står dock lärosätet och staten fritt att i verksamhetsavtalet (jfr 1 kap. 10 §) komma överens om t.ex. en viss platsfördelning mellan urvalsgrupper vid antagning till nybörjarutbildningar. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.4.3.

Antagningsförfarandet**9 §**

Paragrafen har sin motsvarighet i 7 kap. 4 § och 37 § första stycket nu gällande högskoleförordning.

Andra meningen i andra stycket i 7 kap. 4 § nu gällande högskoleförordning utgår. Avsikten är dock inte att det ska vara någon förändring av möjligheten att till studenterna lämna ett maskinellt framtaget antagningsbesked om utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Dessa antagningsbesked gäller fortfarande som lärosätens beslut i antagningsärendena.

7 kap. Överklagande

1 §

Paragrafens första mening och andra stycke motsvarar, frånsett en redaktionell ändring, 5 kap. 1 § nu gällande högskolelag.

Första styckets andra mening är ny. I bestämmelsen slås fast att nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Även *sista stycket* är nytt. Regeringen ges där ett bemyndigande att meddela föreskrifter om nämnden. Sådana föreskrifter finns i dag i förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.4.

2 §

Bestämmelsen är ny, men en liknande bestämmelse finns i 12 kap. 2 § nu gällande högskoleförordning.

I den nya lagen har personalområdet avreglerats och det har lämnats till lärosätena att själva bestämma i anställnings- och befordringsfrågor (jfr avsnitt 6.5.2). Som en följd härav har även möjligheten att överklaga beslut i ärenden som rör dessa frågor till Överklagandenämnden för högskolan tagits bort. Beslut i ärenden som är studentrelaterade, såsom behörighet till högskoleutbildning, befrielse från obligatoriskt utbildningsmoment, indragning av doktorandhandledning, tillgodoräknande av utbildning m.m., utbildningsbevis samt anstånd och studieuppehåll, ska dock alltså kunna överklagas till nämnden. Detta framgår av punkterna 1–6 i bestämmelsen. Ytterligare bestämmelser om överklagande till nämnden finns i andra författningar, bl.a. 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567). Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.4.

8 kap. Särskilda föreskrifter

1 §

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen innebär att offentlighetsprincipen ska vara tillämplig i de självständiga lärosätenas verksamhet.

I *första stycket* tillförsäkras rätten att ta del av handlingar som hör till lärosätenas verksamhet. Detta innebär, på motsvarande sätt som för myndigheter, att vem som helst har rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar som förvaras hos

lärosätet och som inte omfattas av sekretess (jfr *tredje stycket* i bestämmelsen).

Av *andra stycket* framgår att anställda och uppdragstagare vid lärosätena ska omfattas av meddelarfrihet (rätt att skaffa fram uppgifter och att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem), meddelarskydd (rätt för dem som har meddelarfrihet att också lämna uppgifter anonymt) och skydd mot efterforskning (förbud för lärosätet att efterforska vem som har lämnat viss uppgift).

Enligt vad som framgår av *tredje stycket* ska lärosätena tillämpa sekretesslagen respektive arkivlagen i sin verksamhet och därvid jämföras med myndighet. Tillämpningen av sekretesslagen innebär att lärosätena vid en prövning av en begäran om utlämnade av en allmän handling alltid har att beakta om det finns något hinder i sekretesslagen mot utlämnade av handlingen. Arkivlagens tillämpning innebär att bestämmelserna om arkivvård och gallring av allmänna handlingar i den lagen gäller i lärosätenas verksamhet.

Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.7.4.

2 §

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen innebär att förvaltningslagen ska tillämpas vid handläggningen av ärenden i de självständiga lärosätenas verksamhet. Lärosätena ska således tillämpa förvaltningslagen vid handläggningen av förvaltningsärenden, t.ex. vad gäller myndighetsutövning (bl.a. beslut om antagning och examination) och handläggning av ärenden om utlämnade av allmänna handlingar. Från handläggning av ärenden, som sålunda ska utmynna i ett beslut, får man dock skilja sådan verksamhet vid lärosätena som består i företagande av rent faktiska åtgärder, s.k. faktiskt handlande, – undervisning och forskning – som faller utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagen. Bestämmelserna i 4–6 §§ förvaltningslagen om serviceskyldighet, tillgänglighet och samverkan gäller dock även vid faktiskt handlande. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.2.

3 §

Bestämmelsen är ny. Paragrafen överensstämmer med nuvarande reglering (jfr 21 § myndighetsförordningen jämförd med 1 kap. 5 § nu gällande högskoleförordning). Bestämmelsen avser endast skriftliga beslut. Varje beslut ska dokumenteras. Dokumentationen ska ske för att det i efterhand ska gå att kontrollera beslutets innebörd och är också en förutsättning för att det ska gå att få insyn i och kontrollera lärosätets verksamhet. Dokumentation av ett besluts innehåll och

vem som fattat beslutet möjliggör också ansvarsutkrävande för t.ex. tjänstefel. Handlingsbegreppet har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen. Bestämmelsen avser dock inte de antagningsbeslut som studenterna erhåller i samband med antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. För dessa gäller fortfarande ett maskinellt framtaget besked. (Jfr kommentaren till 6 kap. 9 §).

Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.2.

4 §

Bestämmelsen är ny. I bestämmelsen ges regeringen bemyndigande att under en övergångsperiod meddela föreskrifter angående lärosätena i enlighet med vad som framgår av 17–19 §§ införandelagen (jfr kommentaren till 2 kap. 6 § och 3 kap. 4 §). Regeringen har förutom dessa tillfälliga bemyndiganden ytterligare bemyndiganden vilka framgår direkt av lagen om självständiga lärosäten.

5 §

Bestämmelsen är ny och innebär att Högskoleverket svarar för tillsyn och annan granskning av de självständiga lärosätenas verksamhet. Med tillsyn avses främst kontroll av efterlevnad av lagar och andra författningar, och med annan granskning bl.a. att lärosätena följer 1 kap. 9 § om utvärdering. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.3 och 7.2.

Andra stycket motsvarar 1 kap. 12 § nu gällande högskoleförordning. Ändringen är av redaktionell art och någon ändring i sak är inte avsedd. Bestämmelsen är nödvändig för att verket ska kunna fullgöra sin uppgift enligt första stycket.

6 §

Av paragrafen framgår att föreskrifter om ikraftträdande av denna lag framgår av lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten (införandelagen). Eftersom lagen om självständiga lärosäten kräver omfattande övergångsbestämmelser, har det bedömts lämpligt att samla ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i en särskild lag (införandelagen).

8.2 Förslaget till lag om införande av lagen om självständiga lärosäten

Läsavisning

Lagen om införande av lagen om självständiga lärosäten (införandelagen) syftar till att lösa ett antal övergångsfrågor och bereda vägen för den nya verksamhetsformen. Genom införandelagen sätts lagen om självständiga lärosäten i kraft. Samtidigt upphävs nu gällande högskolelag. Upphävandet av högskolelagen får också konsekvenser för andra författningar, se vidare avsnitt 7.7. Bestämmelserna i införandelagen kommenteras endast om det är särskilt motiverat.

Överföring av verksamhet

5 §

De avtal som avses i bestämmelsens *första stycke* kan röra t.ex. hyra, leasing, uppdragsutbildning eller uppdragsforskning.

Regleringen i *andra styckets andra mening* är nödvändig för att skydda tredje man och framför allt borgenärer mot eventuella rättsförluster vid övergången.

Personal

10 och 11 §§

Bestämmelserna avser inte fullmaktshavare. Frågan har kommenterats i avsnitt 6.5.2.

Tillträde till utbildning

14 §

Av bl.a. praktiska skäl bör äldre bestämmelser tillämpas under en övergångsperiod. Det innebär i praktiken att tillträdesbestämmelserna i nu gällande högskolelag och högskoleförordning ska tillämpas vid antagningen till utbildning som börjar under vårterminen 2011.

Bemyndiganden

17 §

Punkten 1 har kommenterats i avsnitt 6.6.4.

Punkten 2 syftar främst på förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor och har kommenterats i avsnitt 7.7.

Punkten 3 har kommenterats i avsnitt 7.2.

Punkten 4 har kommenterats i avsnitt 6.3.2.

18 §

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 7.3.

19 §

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 6.3.2 och 6.4.1.

Införandelagen ska träda i kraft den 1 oktober 2010, dvs. innan ikraftträdandet av lagen om självständiga lärosäten. Skälet till detta är att högskolorna bl.a. ska ha tid att ordna sin verksamhet så att motsvarande lärosäte fullt ut kan inleda sin verksamhet den 1 januari 2011. En högskola får således fatta de beslut och vidta de övriga åtgärder som krävs redan innan lagen om självständiga lärosäten träder i kraft. Det kan t.ex. vara fråga om att se över olika avtal inför övergången eller ordna så att kollegiala beslutsorgan är bemannade efter årsskiftet.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

2 §

I en ny *åttonde punkt* har de självständiga lärosätena lagts till som granskningsobjekt när det gäller Riksrevisionens effektivitetsrevision enligt 4 § samma lag.

3 §

I en ny *femte punkt* har de självständiga lärosätena lagts till som granskningsobjekt när det gäller Riksrevisionens granskning av årsredovisningar enligt 5 § samma lag.

Förslagen har kommenterats i avsnitt 6.7.3.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn**3 §**

I en ny *femte punkt* i paragrafens första stycke har de självständiga lärosätena samt tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare hos dessa lagts till som objekt för Justitiekanslerns tillsyn. Detta innebär att dessa objekt står under samma tillsyn som myndigheter. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.3.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän**2 §**

I en ny *femte punkt* i paragrafens första stycke har de självständiga lärosätena samt tjänstemän, befattningshavare och uppdragstagare hos dessa lagts till som objekt för ombudsmännens tillsyn. Detta innebär att dessa objekt står under samma tillsyn som myndigheter. Förslaget har kommenterats i avsnitt 6.9.3.

Kommittédirektiv



Ökad frihet för universitet och högskolor

**Dir.
2007:158**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 november 2007

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ska lämna förslag till en eller flera verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Utifrån de förslag på verksamhetsformer som lämnas ska utredaren föreslå hur statens styrning av universitet och högskolor ska utformas. Utgångspunkten för förslagen ska vara att lärosätenas självbestämmande ska öka samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten ska tillgodoses.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 5 december 2008.

Ökat självbestämmande för universitet och högskolor

Högre utbildning och forskning har en central roll för såväl samhällets som enskilda individers utveckling och välbefinnande. En grundläggande uppgift för universitet och högskolor är att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Det är angeläget att universitet och högskolor ges bästa möjliga förutsättningar att fullgöra denna viktiga samhällsfunktion på ett effektivt sätt och med hög kvalitet och integritet. Nya villkor och förutsättningar för lärosätena, bl.a. som följd av globaliseringen, ställer dessutom ökade krav på profilering, samverkan och kvalitet.

Regeringens bedömning är att den politiska styrningen ska minska och att universiteten och högskolorna ska ges ett ökat självbestämmande över verksamheten. Genom att ge de statliga universiteten och högskolorna en annan verksamhetsform och minska den statliga styrningen får lärosätena bättre förutsättningar att besluta om t.ex.

organisation, förvaltning och utveckling av den egna verksamheten. Därigenom kan de bättre utnyttja de möjligheter, både nationella och internationella, som erbjuds och bättre beakta de behov som nya villkor och förutsättningar medför.

Det är samtidigt en självklarhet att statsmakterna måste ha goda möjligheter att försäkra sig om att de viktiga uppgifter som universitet och högskolor har utförs med hög kvalitet. Det är angeläget att utforma styrningen av universitet och högskolor så att största möjliga grad av självbestämmande kan uppnås samtidigt som statsmakternas legitima behov av en övergripande styrning av verksamheten säkerställs.

Ett ökat självbestämmande i andra länder

Regeringens ambition att lärosätena bör ges en mer självständig roll i samhället överensstämmer med den internationella utvecklingen. Ett ökat självbestämmande som tar sin utgångspunkt i att universitet och högskolor ska vara en självständig kraft i samhällsutvecklingen sker även internationellt.

Såväl inom Norden och Europa som i delar av övriga världen pågår långtgående reformarbeten med en sådan inriktning för att anpassa verksamheten vid universitet och högskolor till de nya förutsättningar och villkor som den globala utvecklingen för med sig.

I Storbritannien har lärosätena sedan lång tid tillbaka haft en till stor del självständig ställning gentemot staten. Detta har inneburit en handlingsfrihet som svenska lärosäten saknar. I våra nordiska grannländer har det under de senaste åren gjorts reformer som syftar till att öka universitetens och högskolornas självbestämmande.

I Finland är universiteten statliga myndigheter men med viss autonomi, vilket gör att de skiljer sig från andra myndigheter. Universitetens särställning kommer till uttryck i grundlagen. De finska universiteten har getts ett ökat självbestämmande främst genom förändringar i den finansiella styrningen. En finsk statlig utredning (Revidering av universitetens ekonomiska och administrativa ställning, slutrapport, Undervisningsministeriet 2007:2) som presenterades i februari 2007 innehåller förslag om att det för universiteten ska införas en ny offentlighetsjuridisk person som innebär att universiteten frigörs från staten som juridisk person. I Danmark trädde en ny universitetslag i kraft år 2003. Universiteten övergick då från

att ha varit statliga institutioner till att bli s.k. självägande institutioner i den offentliga förvaltningen.

I Norge finns det sedan år 2005 en ny lag för universitet och högskolor. Efter flera utredningar och förslag om universiteten som egna rättssubjekt beslutades att lärosätena ska fortsätta att vara s.k. förvaltningsorgan med särskilda fullmakter. Sådana organ har en mer fristående ställning än de norska förvaltningsmyndigheterna i övrigt.

Tidigare reformer i Sverige

Historiskt sett har svenska universitet och högskolor alltid varit styrda av staten. Hur staten har styrt har dock varierat över tid och således även lärosätenas frihet att själva bestämma över den egna verksamheten. Uppsala universitet och Lunds universitet har en lång tradition av stort självbestämmande, bl.a. tidigare som egna rättssubjekt med äganderätt till egendomar som donerats till universiteten. Egendomar ägs i dag av stiftelser som förvaltas av universiteten. I slutet av 1800-talet bildades icke-statliga högskolor i Göteborg och Stockholm, vilka förstatligades och blev universitet 1954 respektive 1960. Under samma period ökade antalet studenter kraftigt och nya statliga lärosäten inrättades. Vidare ökade centralstyrningen i fråga om universitetens och högskolornas administration och ekonomi.

Under de senaste 30 åren har universiteten och högskolorna gått från att ha varit centralstyrda med flera olika beslutsnivåer mellan regeringen och högskoleledningarna till att, genom 1988 och 1993 års högskolereformer, utvecklas mot att bli alltmer självständiga. Den decentraliseringsprocess som pågått har inneburit att staten alltmer styrt i övergripande former och att delar av ledningen av verksamheten vid universitet och högskolor återförts till lokal nivå. Efter förslag i regeringens proposition om formerna för högskolepolitiken 1988 (prop. 1988/89:65) inleddes en successiv övergång från anslags- och dimensioneringsstyrning till mål- och resultatstyrning. En utveckling som ställde krav på förbättrad uppföljning och utvärdering av högskolans verksamhet. Denna utveckling har inneburit att universitet och högskolor har kommit att spela en större roll också i ett regionalt utvecklingsperspektiv.

I propositionen *Universitet och högskolor Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1, 1992/93:UbU3, rskr 1992/93:103) presenterades en strategi för förändring av det svenska universitets- och högskolesystemet

som innehöll tre metoder. Den första metoden avsåg ökad frihet för och skapande av incitament för utveckling och kvalitet. Den innebar bl.a. en avreglering och minskad detaljeringsgrad i statsmakternas budgetbeslut rörande statliga universitet och högskolor. Vidare omfattade den föreslagna strategin införandet av fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och enskilda anordnare av högskoleutbildning. Syftet var att skapa etableringsfrihet som skulle öka mångfald och konkurrens och göra att nytänkande och privata initiativ blev pådrivande krafter i förändringsprocessen. Efter förslag i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363) beslutades lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Motivet angavs i propositionen vara att säkra kvaliteten i de examina som utfärdas av enskilda utbildningsanordnare och att reglera förhållandet mellan staten och dessa anordnare. I dag finns det 24 enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina.

I propositionen *Frihet för kvalitet* presenterades som en tredje metod ett förändrat icke-statligt huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor. I propositionen anfördes att statligt huvudmannaskap i myndighetsform bara är en av många möjliga verksamhetsformer för universitet och högskolor. Det konstaterades att Sverige är unikt när det gäller statens absoluta dominans inom universitets- och högskoleväsendet och att det vanliga i andra länder är att universitet med andra huvudmän kompletterade de statliga universiteten och högskolorna. Mot denna bakgrund beslutades senare efter förslag i propositionen *Högskolor i stiftelseform, Mångfald för kvalitet* (prop. 1992/93:231, bet. 1992/93:UbU18, rskr. 1992/93:405) att några statliga universitet och högskolor skulle överföras till privaträttslig form genom att skapa stiftelser. Det resulterade i att Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping bildades. Jämfört med de statliga universiteten och högskolorna avsåg beslutet om stiftelsebildningarna att ge en väsentligt ökad autonomi med avseende på inriktning och dimensionering av grundutbildning och forskning, organisations- och ledningsfrågor samt tjänsteorganisation och medelsförvaltning. En rad intressanta profileringsfrågor förutsågs i förlängningen, t.ex. nya och förbättrade samarbetsformer med näringslivet och det omgivande samhället, mångvetenskapliga forskningsarrangemang eller förbättrade internationella kontakter och studentutbytesprojekt.

Ytterligare ett steg i arbetet med att öka lärosätenas självbestämmande togs våren 2007 efter regeringens förslag i propositionen

Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses (prop. 2006/07:43, bet. 2006/07:UbU11, rskr. 2006/07:122). Genom den ändring i högskolelagen (1992:1434) som trädde i kraft den 25 april 2007 och i anslutning därtill beslutade förordningsändringar ges universitet och högskolor ökade möjligheter att påverka sammansättningen av styrelsen för det egna lärosätet. I propositionen anges att frågor om styrelsens sammansättning och formerna för hur ledamöter i styrelsen utses återigen kan komma att tas upp.

Utredningar om verksamhetsform och styrning

De statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Deras verksamhet skiljer sig dock väsentligt från statliga myndigheter i övrigt. Universitetens och högskolornas organisation och arbetssätt styrs dels genom det allmänna regelverk som gäller för statliga förvaltningsmyndigheter, dels genom högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100), förordningen (1993: 221) för Sveriges lantbruksuniversitet samt en rad andra regler som rör högskolesektorn. De har i allt väsentligt andra uppgifter och deras uppdrag är betydligt vidare än övriga statliga förvaltningsmyndigheter. Anslagen till högskolans verksamhet avser utbildning och forskning. I högskolelagen uttrycks principen om forskningens frihet.

Val av verksamhetsform för statlig verksamhet behandlades i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Där skrivs bland annat att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform, men att det ibland kan vara motiverat att låta en statlig uppgift utföras i en privaträttslig verksamhetsform. Som exempel nämns när staten och en annan part engagerar sig i anslagsberoende verksamhet och gemensamt bidrar till finansieringen. Inte heller konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas i myndighetsform enligt propositionen.

I december 2006 tillsattes Kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08). Översynen syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet. I direktiven (dir. 2006:123) diskuteras bl.a. myndighetsbegreppet. Där framgår också att universiteten och högskolorna ska utredas i särskild ordning mot bakgrund av att de har en annan roll och andra upp-

gifter än övriga förvaltningsmyndigheter. Förvaltningskommittén ska lämna en slutredovisning senast den 15 december 2008.

I regeringsformen ges vissa grundläggande bestämmelser om myndigheter. I Statskontorets rapport *Statsförvaltningens utveckling 2000–2005* (dnr 2005/122-5) påpekas dock att det i regeringsformen saknas en definition av myndighetsbegreppet. I rapporten hänvisas till förarbetena till regeringsformen där det framgår att avsaknaden av en definition hänger samman med ambitionen att skapa en flexibel förvaltning (prop. 1973:90).

Regeringen har beslutat om en myndighetsförordning (2007:515) som ska träda i kraft den 1 januari 2008. Verksförordningen (1995:1322) upphör då att gälla. I myndighetsförordningen regleras bl.a. myndigheternas ledningsformer. Förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, om inte en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen.

Enligt regeringsformen har domstolarna en särställning inom den offentliga verksamheten. Detta kommer till uttryck genom att domstolarna är helt självständiga i sin dömande verksamhet. Grundlagsutredningen (Ju 2004:11) har till uppgift att bl.a. överväga om det bör införas ett nytt särskilt kapitel i regeringsformen om domstolarna (dir. 2004:96). Utredningen tillsatte därför en expertgrupp under våren 2006 som i september 2007 lämnade sina förslag i frågan i betänkandet *Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen* (SOU 2007:69). Grundlagsutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Andra exempel på myndigheter som har en särskild ställning för att markera deras oberoende är Riksbanken och Riksrevisionen, som lyder under riksdagen.

En diskussion om universitetens och högskolornas associationsform har förts under många år inom högskolesektorn av bl.a. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Förbundet gav år 2004 professor Lena Marcusson, Uppsala universitet, i uppdrag att utreda universitetens rättsliga ställning. I rapporten *Universitetens rättsliga ställning* (SUHF 2005) redovisas olika tänkbara alternativa associationsformer för lärosätena. Även Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har diskuterat och utrett frågan om universitetens och högskolornas styrning och organisation. I rapporten *Framtidens universitet* (2006) lämnas ett flertal förslag till hur högskolesektorn bör utvecklas i olika avseenden.

Resursutredningen (U 2004:03) som tillsattes våren 2004 med uppdrag att göra en översyn av resurstilldelningssystemet för univer-

sitets och högskolors grundutbildning (dir. 2004:49) redovisade i maj 2005 ett delbetänkande (SOU 2005:48). Genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:29, 2007:81) utvidgades uppdraget till att också omfatta en översyn av resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor. Utgångspunkten för detta uppdrag har varit behovet av hög vetenskaplig kvalitet och ökad profilering samt närmare samarbete och arbetsfördelning mellan olika lärosäten. Resursutredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81) den 2 november 2007.

Regeringen tillsatte i mars 2007 en särskild utredare som ska föreslå hur en avveckling av kår- och nationsobligatoriet kan genomföras (dir. 2007:49). Utredaren ska utifrån en kartläggning av konsekvenserna av obligatoriets avveckling föreslå nödvändiga åtgärder för att säkerställa, stärka och utveckla studentinflytandet och en god studiesocial verksamhet vid universitet och högskolor. Uppdraget ska redovisas den 15 februari 2008.

Utredningen om utvärdering av resultatstyrningen (Fi 2006:07) har nyligen presenterat sina förslag i betänkandet *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* (SOU 2007:75). Utredningen har bl.a. haft i uppgift att lämna förslag till hur resultatstyrningen bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av myndigheter samt ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns (dir. 2006:30).

Behov av utredning

Nya villkor och förutsättningar för lärosätena

Viktiga utgångspunkter för utredarens uppdrag är den politiska inriktningen att lärosätenas självbestämmande ska öka och den politiska styrningen minska.

Ett övergripande mål för regeringens högskolepolitik är att förbättra kvaliteten i den högre utbildningen och forskningen. För att skapa goda förutsättningar för kvalitetsutveckling måste universitet och högskolor få ett tydligt ansvar för utformning av verksamheten. Det måste också finnas tydliga system för kvalitetsbedömning som är fristående från lärosätena. Det är viktigt med en sådan tydlighet inte minst för att blivande studenter ska kunna göra rationella val grundade på kvalitetsbedömningar.

Vidare behöver högre utbildning och forskning bedrivas med ett internationellt perspektiv. I syfte att kunna erbjuda utbildning och utföra forskning som är internationellt konkurrenskraftig och som kan konkurrera med de internationellt mest högklassiga lärosätena är det viktigt att skapa förutsättningar för att utveckla och behålla lärosätena med stor integritet. I en alltmer globaliserad värld är det för Sveriges konkurrenskraft och tillväxt också avgörande att lärosätena ges goda förutsättningar att kommersialisera forskningsresultat, vilket är en viktig del i universitetens och högskolornas samverkansuppgift. Det är också angeläget att lärosätena i ökad utsträckning kan spela en viktig roll i den regionala utvecklingen genom bl.a. samverkan med omgivande näringsliv och kommersialisering av forskningsresultat. Stiftelsehögskolor kan bidra till detta.

Globaliseringen är en av de faktorer som starkt påverkar universitet och högskolor. De är på så sätt i allt högre grad aktörer även på en internationell marknad. Det innebär bl.a. en ökad konkurrens om resurser, studenter och forskare. Frågor kring profilering och samverkan kommer att bli avgörande för att Sverige ska kunna klara sig i den internationella konkurrensen. Till exempel har globaliseringen lett till att framstående utländska lärosäten öppnat filialer i t.ex. Kina och Singapore. Från svenska lärosätens sida finns en ökad tendens till att verka i andra länder. T.ex. bistår Kungl. Tekniska högskolan, Lunds universitet och Karolinska institutet med verksamhet i Kina. Detta är dock sannolikt bara början på en utveckling där också svenska lärosäten kommer att verka internationellt i ökad utsträckning.

I en allt mer globaliserad värld måste villkoren för de svenska lärosätena bli likvärdiga med deras utländska motsvarigheter. Därigenom får lärosätena förutsättningar att konkurrera och verka på en internationell marknad, och svensk högre utbildning och forskning kan ge en grund för en fortsatt stark samhällsutveckling.

Universitet och högskolor samverkar i allt högre utsträckning med privata och offentliga aktörer på lokal och regional nivå, bl.a. som en följd av regionaliseringen och utbyggnaden av högskolan. I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 16) framhåller regeringen att universitet och högskolor kan fungera som kraftcentra för att främja den regionala utvecklingen.

Val av verksamhetsform för universitet och högskolor

Statens styrning sker till stor del genom regler, trots införandet av mål- och resultatstyrning, och i form av ekonomisk styrning. Innehållet i regeringens styrning av universitet och högskolor och vilka instrument för styrning som bör användas behöver ses över och utformas på ett sätt som är mer ändamålsenligt för lärosätenas verksamhet. En alltför detaljerad statlig styrning försämrar lärosätenas förutsättningar att nå önskad utveckling. Det kan t.ex. handla om lärosätenas möjligheter till utlandsetablering och medverkan i internationella samarbeten, förutsättningar att konkurrera om de bästa studenterna och forskarna samt drivkrafter för att kommersialisera forskningsresultat och samverka med näringsliv och samhälle. Den i dag gällande verksamhetsformen statlig förvaltningsmyndighet kan begränsa lärosätenas handlingsfrihet även när det gäller medels- och fastighetsförvaltning, den interna organisationen samt möjligheter att teckna vissa avtal. Statens styrning måste därför begränsas till de frågor som är mest väsentliga för staten. Vidare bör lärosätena få det avgörande inflytandet över viktiga frågor rörande den egna verksamheten, såsom ekonomiska, personella och fysiska resurser liksom den interna organisationen och ledningen. Därför behöver såväl verksamhetsformen för universitet och högskolor som statens styrning av dem förändras och anpassas till nya förutsättningar och villkor. En ny verksamhetsform kan medföra konsekvenser för skilda delar av systemet för högre utbildning och forskning. Det behöver därför göras en övergripande konsekvensanalys för att jämföra för- och nackdelar med olika tänkbara verksamhetsformer.

För varje verksamhetsform kan det finnas flera olika möjligheter att utforma styrning och kontroll, vilket också påverkar graden av självbestämmande för lärosätena. Oavsett vilken eller vilka verksamhetsformer som föreslås, bör det finnas en balans mellan behovet av ett ökat självbestämmande för lärosätena och statsmakternas möjlighet till styrning och kontroll.

Minskad politisk styrning av universitet och högskolor

Den reglering som gäller för högskolor, framför allt högskoleförordningen, är omfattande och i vissa delar alltför detaljerad. En reglering bör i stället främst begränsas till att avse lärosätenas kärnverksamhet, utbildning, forskning och samverkan, i delar där staten

har ett tydligt och väsentligt intresse att styra. Dit hör frågor om övergripande inriktning som t.ex. resursfrågor, dimensionering, effektivt resursutnyttjande, kvalitet i utbildning och forskning, ansvarsutkrävande samt rättssäkerhet för studenter. I övrigt bör det ankomma på lärosätena själva att ha det avgörande inflytandet.

Med huvudinriktningen att en eller flera andra verksamhetsformer än statlig förvaltningsmyndighet bör väljas för universitet och högskolor öppnas en möjlighet för att vissa frågor kan regleras genom avtal mellan staten och ett lärosäte. Så sker i dag när det gäller bl.a. Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.

Regleringen av för lärosätet interna frågor, t.ex. lärosätenas interna ledning och organisation, bör starkt begränsas. Det är dock viktigt att noga överväga hur ledningsfunktionerna för mer självständiga lärosäten ska utformas. Däri ingår avvägningen mellan en styrelses ansvar och möjlighet att leda verksamheten och behovet av stor frihet när det gäller den akademiska verksamheten utbildning och forskning. En utgångspunkt är att forskningens frihet inte ska äventyras och att lärosätets ledning inte ska ha huvudansvaret för utbildningens och forskningens innehåll. Avvägningar behöver således göras mellan behovet av en kraftfull ledning på olika nivåer å ena sidan och ett mer decentraliserat, kollegialt inflytande å andra sidan.

Självständiga lärosäten förutsätter också en tydlig och kraftfull ledning. En särskild fråga är därvid hur styrelserna ska vara sammansatta och utses, vilket ansvar som ledningen vid ett lärosäte ska ha samt formerna för ledningen.

Även när det gäller frågor om anställningsstrukturen vid universitet och högskolor bör regleringen bli mindre omfattande än i dag. Dessa frågor utreds av Utredningen om befattningsstruktur vid universitet och högskolor (U 2006:08), vilken ska redovisa sitt uppdrag senast den 14 december 2007 (dir. 2006:48, 2007:82).

Med ekonomisk styrning avses den finansiella styrning och den resultatstyrning som kommer till uttryck inom ramen för den årliga budgetprocessen. Det måste finnas en balans mellan lärosätenas självbestämmande och statsmakternas behov av styrning och kontroll. Det är rimligt att uppföljning, utvärdering, tillsyn och kvalitetskontroll sker av en verksamhet med stor offentlig finansiering. Samtidigt måste universitetens och högskolornas speciella förutsättningar och ambitionen att få ökat självbestämmande beaktas. Regeringens styrning bör, som tidigare anförts, främst avse områden där det finns ett väsentligt statligt intresse, såsom frågor om dimensionering, effektivitet, kvalitetsutvärdering samt rättssäkerhet för studenterna.

Uppdraget

En utredare ska lämna förslag till en eller flera nya verksamhetsformer för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). En viktig utgångspunkt i utredarens arbete är den beskrivna inriktningen mot minskad politisk styrning av och ökat självbestämmande för lärosätena. Även de beskrivna utvecklingstendenserna och förändrade förutsättningar och villkor som universitet och högskolor står inför, till följd av globaliseringen och ökade krav på profilering, samverkan och kvalitet, ska beaktas. Utredaren ska också belysa hur den mer problemorienterade forskningen påverkas av ett ökat självbestämmande. För varje förslag till verksamhetsform ska en övergripande konsekvensanalys av för- och nackdelar med verksamhetsformen göras. Den ska relateras till brister och problem med nuvarande verksamhetsform.

Utifrån de förslag på verksamhetsformer som lämnas ska utredaren föreslå hur statens styrning ska utformas. Utgångspunkten även för dessa förslag ska vara att öka lärosätenas självbestämmande. Samtidigt måste dock statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten tillgodoses.

Utredaren ska i sitt arbete ta del av resultat och erfarenheter från reformer av verksamhetsformer och statlig styrning som har genomförts i Sverige och andra länder, framför allt i övriga nordiska länder samt i Storbritannien.

Inom ramen för uppdraget att föreslå verksamhetsformer ska utredaren

- föreslå hur regeringens mål- och resultatstyrning ska utformas för universitet och högskolor,
- föreslå hur intern styrning och kontroll, intern och extern revision ska ske för universitet och högskolor,
- föreslå hur tillsyn och kvalitetssäkring ska ske för universitet och högskolor,
- föreslå vilka uppgifter och vilket ansvar som ledningen vid ett lärosäte ska ha samt formerna för denna,
- föreslå hur studenternas rättssäkerhet kan garanteras,
- redovisa hur övriga myndigheter inom högskolesektorn berörs och vid behov lämna förslag på förändrade uppgifter för dessa myndigheter.

Utredaren ska belysa de arbetsgivar- och personalpolitiska konsekvenserna av en eventuell övergång till en annan verksamhetsform.

Det gäller t.ex. frågor om tillhörighet till arbetsgivarorganisation, vilka kollektivavtal som ska gälla och effekterna på finansieringen av de statliga tjänstepensionerna.

Vidare ska utredaren lämna de förslag till författningsändringar som översynen föranleder och redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som förslagen medför. Om utredarens förslag innebär kostnadsökningar, ska utredaren föreslå en finansiering enligt vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära kontakt med företrädare för universitet och högskolor, studenter, andra berörda myndigheter inom högskolesektorn samt offentliga och privata forskningsbeställare.

Utredaren ska samråda med Utredningen om avveckling av kår- och nationsobligatoriet (U 2007:06). Samråd ska även ske med Grundlagsutredningen och Förvaltningskommittén i de delar som har ett samband med deras uppdrag.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Om utredaren finner att förslag som utredaren avser att lämna nödvändiggör ändringar i grundlag eller annan författning som rör konstitutionella ämnen, ska utredaren anmäla detta till regeringen.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 5 december 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Pensionsfrågor

av pensionschefen *Gunnel Carré* vid Statens pensionsverk (SPV)

Inledning

För de anställda vid samtliga universitet och högskolor gäller statliga tjänstepensionsbestämmelser. Detta gäller för såväl de statliga lärosätena som Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Det enda undantaget är Handelshögskolan i Stockholm, som aldrig har omfattats av statliga tjänstepensionsbestämmelser. Den grundades 1909 av handelshögskoleföreningen som fortfarande är huvudman för verksamheten. Högskolans inkomster utgörs till största delen av avkastningen från de fonder Handelshögskoleföreningen byggt upp. Staten medverkar med bidrag som täcker knappt 10 procent av högskolans kostnader.

De statliga universitetet och högskolorna är förvaltningsmyndigheter, som är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Det betyder att de statliga kollektivavtalen avseende bland annat löner och pensioner gäller för dem. Avtalen sluts mellan Arbetsgivarverket och personalorganisationerna på det statliga avtalsområdet, SACO-S, SEKO och OFR.

De så kallade stiftelsehögskolorna, Chalmers och Jönköping, är frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket och upptagna i bilaga 1 till pensionsavtalet PA 03. Bilagan förtecknar icke-statliga arbetsgivare inom tillämpningsområdet för statliga pensionsbestämmelser enligt PA 03. I förhandlingsprotokollen den 21 december 2005 för Chalmers och den 28 mars 2006 för Högskolan i Jönköping förklarar sig parterna, Arbetsgivarverket och personalorganisationerna på det statliga avtalsområdet, SACO-S, SEKO och OFR ense om att stiftelsehögskolorna ska tillhöra tillämpningsområdet för statliga pensionsbestämmelser enligt PA 03 från och med den 1 januari 2006. Därefter beslutade Arbetsgivarverket att stiftelsehögskolorna skulle anslutas till statens avtalsförsäkringar från samma tidpunkt.

Nuvarande regelverk

Förutom det för alla medborgare gällande socialförsäkringssystemet omfattas de universitets- och högskoleanställda av statens avtalsförsäkringar. Det är ett samlingsnamn för de förmåner som regleras antingen genom kollektivavtal som slutits mellan parterna på det statliga avtalsområdet eller genom författning.

Statens avtalsförsäkringar omfattar förmåner enligt pensionsavtalet PA 03, Trygghetsavtalet (TA), Avtal om delpension, Avtal om ersättning vid personskada (PSA) och Avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Försäkringarna finansieras genom den statliga försäkringsmodellen som trädde ikraft den 1 januari 1998. Försäkringsmodellen ersatte det tidigare systemet med lönekostnadspålägg.

Försäkringsmodellen innebär att arbetsgivarna bekostar sina anställdas förmåner antingen genom att betala premier till Statens pensionsverk (SPV), eller genom att skuldföra åtagandet i balansräkningen. SPV redovisar även statens pensionsåtagande. Inom undervisningsområdet är det endast Chalmers som skuldför sitt pensionsåtagande. Samtliga lärosäten skuldför dock förmånerna delpensioner och pensionsersättningar i den mån de förekommer.

I pensionshänseende omfattas de anställda inom området av pensionsavtalet PA 03. Avtalet PA 03 omfattar såväl förmånsbestämda som avgiftsbestämda förmåner. Med förmånsbestämd menas att förmånerna i förväg är bestämda till ett visst belopp eller en viss nivå av lönen. Avgiftsbestämda förmåner innebär att förmånsbeloppet bestäms av inbetalda avgifter och tillgodoräknad avkastning på kapitalet.

De förmånsbestämda förmånerna enligt PA 03 utgörs av ålderspension, sjukpension och efterlevandepension. Ålderspensionen tjänas in från 28 års ålder till pensionsåldern 65 år. För dessa förmåner betalar de arbetsgivare, som inte är skuldförande, premier. Den beloppsmässigt största premien, sparpremien, som finansierar ålderspension är individuellt beräknad. För övriga förmåner betalas kollektiva premier som innebär att samma procentsats debiteras samtliga anställda.

Premierna betalas till SPV och fonderas inte utan tillgodoförs en inkomstitel på statsbudgeten, 5211 Statliga pensionsavgifter. Medel för utbetalning av förmåner hämtas från anslaget Statliga tjänstepensioner m.m.

De avgiftsbestämda förmånerna är dels den kompletterande ålderspensionen, dels den individuella ålderspensionen. Dessa förmåner

tjänas in från 23 års ålder till pensionsåldern 65 år. Arbetsgivaren betalar varje månad in 2,0 respektive 2,5 procent av den utbetalda månadslönen till försäkringsgivaren. För den kompletterande ålderspensionen är Kåpan Pensioner försäkringsförening förvaltare av medlen, medan arbetstagaren själv kan välja förvaltare för den individuella ålderspensionen.

Kåpan Pensioner är en av parterna bildad s.k. understödförening, som är en typ av ekonomisk förening. Kåpan Pensioner anlitar SPV för administrationen av försäkringsverksamheten. I samband med införandet av den individuella ålderspensionen kom parterna på det statliga avtalsområdet överens om att arbetstagarna skulle ges möjlighet att själva välja försäkringsgivare och att SPV skulle erbjudas att administrera valet för den individuella ålderspensionen. Med anledning av detta slöts ett avtal om detta mellan Arbetsgivarverket och SPV.

I motsats till de förmånsbestämda pensionerna är alltså de avgiftsbestämda pensionerna fonderade.

Den förmånsbestämda ålderspensionen kommer på sikt att ersättas helt av avgiftsbestämd ålderspension för inkomster under 7,5 inkomstbasbelopp. För dem som är födda 1943 är pensionsnivån i detta inkomstskikt 9,5 procent och de som är födda 1973 eller senare är pensionsnivån 0 procent vilket innebär att de endast kommer att få en avgiftsbestämd ålderspension beräknad på sådana inkomster. För årskullarna däremellan sker en successiv nedtrappning. För inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp sker också en successiv nedtrappning av pensionsnivån så att de som är födda 1943 erhåller 64,85 procent i intervallet 7,5–20 inkomstbasbelopp och 32,40 procent i intervallet 20–30 inkomstbasbelopp och de som är födda 1973 erhåller 60 respektive 30 procent.

Utöver dessa förmåner omfattas de anställda av TA, som innehåller bestämmelser om olika åtgärder som kan företas för de arbetstagare, som sägs upp på grund av arbetsbrist. Avtalet innehåller bl.a. bestämmelser om olika ersättningar som kan utgå, såsom inkomstrygghetstillägg, avgångsersättning och pensionsersättning. SPV beslutar om beräkning och betalar ut pensionsersättning och särskild pensionsersättning, den sistnämnda efter att Trygghetsstiftelsen har prövat rätten till förmånen. Arbetsgivaren direktbetalar den pensionsersättning som betalas ut och den särskilda pensionsersättningen bekostas av en engångspremie som arbetsgivaren betalar i samband med arbetstagarens avgång på grund av arbetsbrist.

TGL-S innehåller bestämmelser om förmåner som kan betalas ut om en anställd skulle avlida. Förmåner som kan betalas ut enligt TGL-S är begravningshjälp, grundbelopp och barnbelopp.

PSA innehåller bestämmelser om rätt till ersättning vid en arbets-skada. Parterna inom det statliga avtalsområdet har enats om att anlita försäkringsbolaget AFA Trygghetsförsäkring (AFA) för personskade-regleringen.

Ett särskilt avtal om delpension ger de anställda möjlighet till del-pension. Om arbetsgivaren medger det kan arbetstiden minskas för delpension upp till högst hälften av heltidsarbete. Delpensionsavtalet ger en arbetstagare, som har fyllt 61 år och som har medgetts arbets-tidsminskning av sin arbetsgivare, delvis kompensation för löne-minskningen. Syftet med avtalet är främst att arbetsgivaren ska kunna öka möjligheterna för äldre att arbeta kvar till ordinarie pensionsålder.

Rapportering av anställningsuppgifter

Alla arbetsgivare som är anslutna till statens avtalsförsäkringar rappor-terar anställningsuppgifter för arbetstagarna varje månad till SPV. Rapporteringen sker med stöd av Förordningen (1997:909) om hand-läggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner. Enligt nämnda förordning utgör uppgifterna i matrikelregistret (MAREG) tjänstematrikel. Dessa uppgifter ligger till grund för premieberäk-ning och förmånsberäkning.

För området speciella förhållanden

Pensionsåldern är normalt 65 år, men genom en tvingande regel i lagen om anställningsskydd (LAS) har arbetstagare rätt, men inte skyldighet, att stanna kvar i anställningen till utgången av den må-nad då han eller hon fyller 67 år.

Pensionsålder 65 år gäller generellt inom området men inom det högre undervisningsväsendet finns det grupper som genom över-gångsbestämmelser har rätt att avgå vid en tidigare tidpunkt än 65 år. Det är i juli 2008 mer än 500 arbetstagare inom området som har rätt att avgå vid en tidigare tidpunkt, antingen vid 60 år eller vid 63 år, på grund av övergångsbestämmelser. Den största gruppen ut-görs av laboratorieassistenter, följt av lokalvårdare och vaktmästare. De finns vid ungefär hälften av högskolorna och det största antalet

finns vid Göteborgs universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet.

För cirka hälften av dem inträffar pensionsåldern inom de närmaste fem år. Den möjliga avgångsdag, som på grund av övergångsbestämmelser, ligger längst fram i tiden inträffar under år 2026.

I pensionsberäkningen för universitetslärare med tjänstgöring vid kommunalt undervisningssjukhus s.k. kombinationsläkare ingår de arvoden som har utbetalats enligt kommunala avlöningsbestämmelser om universitetet eller högskolan har slutit ett lokalt kollektivavtal med innebörd att ett sådant arvode är pensionsgrundande i anställningen hos dem. Samtliga arbetsgivare har tecknat ett sådant lokalt avtal. Den kommunala arbetsgivaren debiteras för den del av premien som hänför sig till det kommunala arvodet.

Inom staten har tidigare funnits speciella anställningsformer genom att arbetstagare har kunnat anställas som ordinarie befattningshavare, vilket innebar att de inte kunde sägas upp. En ordinarie tjänst har kunnat tillsättas med fullmakt eller konstitutorial med förordnande för bestämd tid eller tills vidare. Speciellt professorer har kunnat anställas med fullmakt.

Det är inte undersökt om det fortfarande finns professorer med fullmaktstjänst och andra befattningshavare med ordinarie tjänst. Om så är fallet, skulle de i samband med att de övergår i tjänst hos en högskola som drivs i en annan verksamhetsform än myndighet, kunna behålla sin statliga tjänst och vara tjänstlediga från den vid tillträdet till den nya tjänsten.

Som tidigare nämnts omfattas nu samtliga anställda inom området, med undantag av arbetstagare vid Handelshögskolan i Stockholm, av statliga tjänstepensionsbestämmelser. Bakgrunden till tillhörigheten skiljer sig dock på så sätt att de statliga universiteten och högskolorna är ansluta till statens avtalsförsäkringar genom sitt obligatoriska medlemskap i Arbetsgivarverket såsom varande förvaltningsmyndigheter. De s.k. stiftelsehögskolorna är anslutna genom sitt frivilliga medlemskap i Arbetsgivarverket och de berörs inte omedelbart av Autonomiutredningen.

Pensionsskuld och premier

Antalet arbetstagare vid de statliga universiteten och högskolorna med statlig pensionsrätt är i augusti 2008 cirka 150 000. Av dessa har drygt 50 000 rätt till såväl förmånsbestämd pension som avgifts-

bestämd pension, medan resten endast har rätt till den sistnämnda. Förklaringen till den stora differensen är att det inte finns någon nedre gräns för hur liten den utbetalda ersättningen kan vara för att en inbetalning till den avgiftsbestämda pensionen ska ske. Inbetalning sker alltså för exempelvis en föreläsare på ett par timmar eller skrivvakter.

Enligt prognosen för 2008 års premier beräknad i november 2007 kommer samtliga arbetsgivare inom området att betala knappt 2 mdr kronor i premier för den förmånsbestämda försäkringen. Den totala årliga premieintäkten beräknas för år 2008 att bli drygt 8 mdr kronor, så premieintäkterna från dessa arbetsgivare utgör alltså en väsentlig del av de totala intäkterna.

Den totala pensionsskulden uppgick vid årsskiftet 2007/2008 till nästan 30 mdr kronor. I den totala skulden ingår både de som är pensionärer och de som är aktiva. Av den totala pensionsskulden vid samma tidpunkt, 201 mdr kronor, utgör åtagandet för dessa arbetsgivare ungefär 15 procent.

Avgiftsintäkterna för området uppgick under första halvåret 2008 till cirka 0,36 mdr kronor, vilket på helårsbasis ger 0,72 mdr kronor. Inbetalningen sker till SPV som därefter vidarebefordrar avgifterna till försäkringsgivaren. Dessa påverkar statsbudgeten på så sätt att universiteten och högskolorna erhåller statsbidrag i form av anslag för att bedriva sin verksamhet och en del av anslaget går ut från statsbudgeten via arbetsgivaren och SPV till en försäkringsgivare utanför staten.

I fråga om de förmånsbestämda pensionerna går en del av arbetsgivarens anslag från statsbudgeten till premier som via SPV levereras tillbaka till en inkomstitel på statsbudgeten. Om en eller en grupp av arbetsgivare lämnar det statliga tjänstepensionssystemet, men behåller statsbidraget för att driva verksamheten, så återkommer inga intäkter dvs. premieintäkter till statsbudgeten då de istället går till en försäkringsgivare utanför staten. I det nu aktuella fallet skulle alltså årligen cirka 2 mdr kronor, motsvarande årets intjänande, inte återkomma till statsbudgeten utan gå till en försäkringsgivare utanför staten.

Det hittills intjänade åtagandet, dvs. pensionsskulden som vid det senaste årsskiftet uppgick till nästan 30 mdr kronor, skulle finnas kvar hos staten vare sig universiteten och högskolorna kvarstår på statliga tjänstepensionsbestämmelser eller väljer exempelvis att övergå till ITP-planen om universiteten och högskolorna bedrivs i en annan verksamhetsform.

Vid en övergång till ett annat pensionssystem kommer sparförmånerna dvs. de intjänade ålderspensionerna att läggas i fribrev och de förmånsbestämda pensionerna värdesäkras genom anknytning till prisbasbeloppets förändring och de avgiftsbestämda förändras genom förräntningen på kapitalet.

De förmåner, fribreven, som är förknippade med den förmånsbestämda upparbetade pensionsskulden kommer att utbetalas av SPV, som hämtar medel för utbetalningen från ett anslag på statsbudgeten. De utbetalade förmånerna belastade anslaget under år 2007 med knappt 9 mdr kronor och premieintäkten till inkomstiteln var knappt 8 mdr kronor. Syftet är inte att dessa belopp ska vara lika stora utan premieintäkten ska svara mot årets intjänande och utbetalda förmåner är de som under året har förfallit till betalning.

Även fribreven för den kompletterande ålderspensionen kommer att betalas ut av SPV men medlen för utbetalningen hämtas från Kåpan Pensioner. Fribrev från den individuella ålderspensionen utbetalas av den valda försäkringsgivaren.

Vid övergång till ett annat pensionssystem kan det bli problem att försäkra de som är sjuka eller uppbär delpension vid övergången. De kan då komma att kvarstå på de statliga bestämmelserna.

Högskolan i Jönköpings och Chalmers tekniska högskolas övergång till stiftelsehögskolor och deras pensionsreglering

Den 1 juli 1994 överlät staten driften av Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola till Stiftelsen högskolan i Jönköping respektive Stiftelsen Chalmers tekniska högskola och avtal träffades mellan staten och stiftelsehögskolorna.

Syftet med ändringen av verksamhetsformen från myndighet till en organisation i privaträttslig form var att åstadkomma en högre grad av autonomi i förhållande till såväl staten som andra externa aktörer.

För ändamålet bildades vid varje högskola en stiftelse, som i sin tur är ensam ägare till ett aktiebolag som svarar för den direkta driften av högskolan. Vidare skulle stiftelsen vara ensam ägare till ett annat aktiebolag som förvaltar högskolans fastigheter. Stiftelseformen valdes för att ge garantier för att högskolan varaktigt skulle bli autonom. En stiftelse består av egendom som har avsatts för ett varaktigt tjäna ett bestämt ändamål. Stiftelsebildningen möjliggjordes genom att staten tillsköt kapital med det klart definierade syftet att

bedriva högre utbildning och forskning och därutöver skulle staten ersätta högskolorna för den utförda utbildningen. Stiftelsekapitalet utgjordes till en del av en värdepappersportfölj som hämtades från de förutvarande löntagarfonderna och fastighetsbolaget övertog högskolans fastigheter eller byggnader. Huvuddelen av värdepappersportföljen ska utgöra fast stiftelsekapital och en mindre del en reservfond som fick användas i verksamheten. Stiftelsens närmare förhållande till statens skulle regleras i ett ramavtal.

De högskolebolag som övertog de tidigare statliga högskolornas personal övertog även pensionsskulden för dessa. Pensionsskulden behandlades enligt den princip som hade fastlagts i kompletteringspropositionen 1992. Den innebar att endast pensionsåtaganden för den personal som var anställd vid övergångstillfället överfördes. Detta innefattade att pensionsåtagandet för den personal som tidigare hade varit anställd hos högskolan men som ej var anställd vid övergången fanns kvar hos staten. Det innefattade också övergång till ett system där en pensionsreserv successivt byggs upp. För de pensionsåtaganden som hade gjorts under tiden som statliga högskolor måste därvid omedelbart pensionsreserver tillskapas i bolagen och särskild löneskatt erläggas för dem.

Den avsättning för att bygga upp premiereserven som högskolorna årligen har gjort har överstigit det lönekostnadspålägg som de tidigare betalade. Det har dock delvis kunnat kompenseras genom att premiereserven tillgodogörs avkastningen på kapitalet. Vid övergången till stiftelsehögskola tillskapades reservfonder som pensionsreserven kunde balanseras mot. De dimensionerades så att de skulle täcka två tredjedelar av den övertagna pensionsskulden.

Det statliga pensionsavtalet vid tidpunkten för bildande av stiftelsehögskolorna var PA-91. Det avtalet fyllde inte de behov som stiftelsehögskolorna hade, eftersom det inte var försäkringsbaserat. Det löstes på så sätt att ett likartat försäkringsbaserat avtal, PA-91 F tecknades genom delegation från Arbetsgivarverket. Avtalet liknar PA-91 men är inte identiskt. Skillnaden är bl.a. att PA-91 F har fribrevsberäkning i stället för linjärt intjänande. Dessa fribrev indexeras inte förrän de börjar utbetalas.

Chalmers valde att skuldföra ålderspensionen och att försäkra riskförmånerna i Skandia medan Jönköping valde att vara helt premiebetalande med Skandia som försäkringsgivare. Båda högskolorna var anslutna till TGL-S och PSA.

SPV administrerade dessa högskolors förmåner enligt PA-91 F tillsammans med Skandia och avtal tecknades som trepartsavtal mellan

SPV, Skandia och respektive högskola. Avtal tecknades även mellan SPV och respektive högskola angående administrationen av livräntor samt förmåner under utbetalning, vars åtagande fanns kvar hos staten.

Såväl Chalmers som högskolan Jönköping övergick den 1 januari 2006 till avtalet PA 03, som är ett försäkringsbaserat avtal. Bakgrunden var att de ville underlätta rörligheten bland personalen inom högskoleområdet genom att en anställning vid såväl stiftelsehögskolorna som vid en statlig högskola omfattades av samma pensionsavtal. Rörligheten bland personalen inom högskoleområdet är större än inom myndighetsområdet i övrigt, då många arbetstagare har anställningar parallellt inom mer än en högskola. Stiftelsehögskolorna är frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket och i egenskap av sådana anslutna till de statliga avtalsförsäkringarna. Det intjänande i form av fribrev, som hade skett under tiden från den 1 juli 1994 till den 31 december 2005, finns kvar hos Skandia.

Verksamhetsövergångarna inom Posten, Televerket och Statens Järnvägar och deras pensionsreglering

Posten, Televerket och Statens Järnvägar (SJ) var samtliga affärsverk som bolagiserades. Televerket övergick till bolagsform den 1 juli 1993 och Posten den 1 mars 1994. De hade båda under den tid de var statliga affärsverk skuldfört sina pensionsåtaganden och betalade alltså inte lönekostnadspålägg. Affärsverken var undantagna från förordningen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg. De betalade i stället lagstadgade arbetsgivaravgifter direkt till statsverkets checkräkning i Riksbanken.

Vid bolagiseringen behöll Televerket och Posten samtliga pensionsåtaganden med undantag för den del av skulden som hänfördes till personer som tidigare arbetat vid dessa affärsverk, men som före bolagiseringstidpunkten fått en statlig anställning. Något kapital övergick inte till de nybildade bolagen för balansering av pensionskulden utan båda bolagen hade kapital i form av bl. a. fastigheter.

Den första tiden efter bolagiseringen tillämpade Posten pensionsplanen PA-91 T, liknande plan som PA-91 F, för att därefter den 1 januari 1996 övergå till ITP-P planen. Televerket tillämpade inledningsvis planen BOA-P för att därefter övergå till ITP-Tele planen. Såväl PA-91 T som BOA-P planen var statliga pensionsplaner som lämpade sig för försäkring.

De övergick senare till de ITP-liknande planerna ITP-P respektive ITP-Tele då de ville ha planer som liknade de som andra aktörer inom den privata sektorn hade. Bakgrunden till att de förhandlade fram egna ITP-planer var att de ville att samtliga anställda skulle omfattas av en och samma pensionsplan såsom de hade gjort under affärsverkstiden. Affärsverket SJ bolagiserades den 1 januari 2001. Verkets bakgrund var annorlunda än den för Posten och Televerket på så sätt att SJ inte hade skuldfört sina åtaganden utan de hade som enda affärsverk betalat lönekostnadspålägg på i stort sett samma sätt som statliga myndigheter. Vid bolagiseringen kvarstod därför hela det då intjänade pensionsåtagandet hos staten och de nybildade bolagen med dotterbolag valde att gå över till ITP-planen med Alecta som administratör. De arbetstagare som hade rätt att avgå vid en tidigare tidpunkt på grund av övergångsbestämmelser och lokförare, som också hade rätt att avgå vid en tidigare tidpunkt kunde välja om de ville kvarstå i statens avtalsförsäkringar eller gå över till ITP-planen. I stort sett alla, cirka 6 300 arbetstagare, valde att kvarstå i statens avtalsförsäkringar och övriga gick över till ITP-planen.

Alternativa lösningar om en verksamhetsövergång sker

Vid en verksamhetsövergång kan bestämmelserna i 6 b § i lagen (1982:80) om anställningsskydd bli tillämpliga så att rättigheter och skyldigheter som finns i det nuvarande anställningsavtalet övergår från den överlåtande till den mottagande arbetsgivaren. Detta gäller dock inte ålders- och riskförmåner utan de villkor som har gällt hos den överlåtande arbetsgivaren upphör att gälla och den nye arbetsgivarens villkor kommer att gälla. Vilka villkor som ska gälla i detta fall beror på vilka önskemål som finns och slutligen på regeringens beslut. Ärendet skiljer sig från bolagiseringarna av affärsverk på så sätt att det inte idag finns en privat marknad för högskolor, som de nuvarande högskolorna skulle komma att verka inom om de övergår till en annan verksamhetsform.

En lösning i pensionsfrågan är att försöka behålla anslutningen till statens avtalsförsäkringar. Fördelen med det är att då fortsätter samma rutiner som hittills gällt och för hela det högre undervisningsområdet, med undantag för Handelshögskolan i Stockholm, gäller efter anslutningen av Chalmers och Högskolan i Jönköping samma regler.

För att anslutningen till statens avtalsförsäkringar ska bestå efter en verksamhetsövergång krävs dels att parterna på det statliga avtalsområdet, Arbetsgivarverket och SACO-S, SEKO och OFR är ense om att arbetsgivaren ska tillhöra tillämpningsområdet för statliga tjänstepensionsbestämmelser enligt PA 03, dels att Arbetsgivarverket beslutar att arbetsgivaren ska vara ansluten till statens avtalsförsäkringar. Det är Arbetsgivarverket, som enligt sin instruktion, förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket, får besluta om anslutning till statens avtalsförsäkringar av icke-statliga arbetsgivare. Ett sådant beslut förutsätter att arbetstagarna har anställningsvillkor som i fråga om avtalsförsäkringarna i huvudsak stämmer överens med villkoren för statligt anställda.

Om den nya verksamhetsformen blir en myndighetsliknande offentligrättslig verksamhetsform liknande den som de allmänna försäkringskassorna hade och det i författning föreskrivs att lärosätena ska vara obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket kommer de med automatik att fortsätta att tillhöra statens avtalsförsäkringar.

Skulle verksamhetsformen bli privaträttslig, påminnande om stiftelsehögskolorna, är situationen inte lika klar. Om de ska bli frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket, vilket innebär att det statliga pensionsavtalet kommer att gälla för dem och att de enligt Arbetsgivarverkets praxis ansluts till finansieringen av de statliga avtalsförsäkringarna, krävs dels att arbetsgivarna ansöker om det dels, att Arbetsgivarverkets styrelse beslutar att bifalla ansökan.

Ett tredje alternativ är att statsbidrag utgår och att verksamhetsformen är privaträttslig, men det finns en önskan och en tillåtelse från regeringens sida att de får lämna statens avtalsförsäkringar och ansluta sig till en privat pensionsplan. Men detta ärende skiljer sig från bolagiseringarna av affärsverk på så sätt att det inte idag finns en privat marknad för högskolor, som de nuvarande högskolorna skulle komma att verka inom om de övergår till en annan verksamhetsform. Därför finns inte heller arbetstagare som är försäkrade enligt privata pensionsplaner, vilket brukar kunna vara ett skäl till att övergå till en privat pensionsplan för att rörligheten inom området inte ska hämmas av att det finns olika pensionsplaner.

Om de skulle lämna statens avtalsförsäkringar finns den upparbetade pensionsskulden om cirka 30 mdr kronor kvar inom staten och samtliga försäkringar nedsätts till fribrev, dvs. premiebetalningen upphör. Det förmånsbestämda fribrevet räknas årligen upp genom anknytning till prisbasbeloppets förändring och de avgiftsbestämda fribreven förändras med avkastningen på kapitalet.

Den föreslagna lösningen

Med hänsyn till de speciella förhållanden som föreligger inom området, den stora förekomsten av arbetstagare som på grund av övergångsbestämmelser har rätt att gå tidigare, de s.k. kombinationsläkarna, eventuella arbetstagare med ordinarie tjänster och inte minst anslutningen av de s.k. stiftelsehögskolorna till statens avtalsförsäkringar föreslås att anslutningen till statens avtalsförsäkringar fortsätter för de statliga högskolorna om de övergår till en annan verksamhetsform. Förutsättningarna för detta skiljer sig dock väsentligt, som framgår av föregående avsnitt, beroende på hur denna nya verksamhetsform ser ut.

Skattefrågor

av Gustaf Lindencrona

1. Förutsättningar

Detta PM utgår från gällande rätt. Det innebär att såväl förmögenhets-skatten som arvs- och gåvoskatten är avskaffade, vilket onekligen förenklar problemställningen en del. Vidare förutsätts regeringens förslag i budgetpropositionen om avskaffande av den s.k. högskole-momsen bli förverkligat under hösten, vilket också innebär en för-enkling av förutsättningarna.

Det kan också noteras att socialavgifterna är oproblematiske, efter-som de belastar lön och andra ersättningar till arbetstagare. Införandet av en ny typ av offentligrättslig juridisk person som självständigt lärosäte innebär ingen förändring. Socialavgifter utgår oberoende av utbetalarens status och betalas i dag även av staten.

PM:et behandlar skattefrågor för den nya associationsformen självständiga lärosäten. Denna förutsätts vara offentligrättslig, men inte en del av staten. Hade den varit en del av staten hade skatte-frågorna varit enkla. De specifika skattefrågor som gäller universitet eller högskolor som drivs som privaträttsliga subjekt, dvs. i form av stiftelser eller ideella föreningar behandlas inte i detta PM.

De skattefrågor som uppstår om universitet och högskolor över-går från myndighetsform till en ny offentligrättslig associationsform, självständigt lärosäte, gäller således inkomstskatt och mervärdesskatt.

2. Inkomstskattefrågor

Staten är skattefri, 7 kap. 2 § första stycket 1 inkomstskattelagen (IL). En generell skattefrihet är viktig om man har skattepliktiga inkomster. Även om universitets- och högskolors inkomster i form av t.ex. statsanslag och donationer från stiftelser inte är skattepliktiga

kommer dock sannolikt de självständiga lärosätena att ha en del skattepliktiga inkomster, t.ex. av uppdragsutbildning och avgifter från studenter utanför EES-området¹. Även om de till största delen motsvaras av avdragsgilla kostnader, kan det tänkas att vinst uppstår. Det vore i den situationen beklagligt, om skatterättsliga oklarheter uppstår. Det skulle sannolikt medföra ändlösa diskussioner och eventuellt processer om ett självständigt lärosäte har del av statens skattefrihet eller ej eller om det möjligen kan ses som ett allmänt undervisningsverk² enligt 7 kap. 16 § IL och följaktligen skattefritt för annan inkomst än fastighet. Skattefrågorna måste lösas i samband med att den nya associationsformen introduceras.

Det är därför väsentligt att 7 kap. 2 § IL, som uppräknar de juridiska personer, som är helt befriade från skattskyldighet för inkomstskatt, kompletteras med ”självständigt lärosäte”.

Vissa stiftelser är inskränkt skattskyldiga för näringsverksamhet enligt 7 kap. 3 § IL. Förutsättningen är dock att vissa krav uppfylls, nämligen ändamålskravet i 4 §, verksamhetskravet i 5 § och fullföljdskravet i 6 §. I RÅ 2006 ref. 79 fastslog Regeringsrätten i en dom angående en till Uppsala universitet anknuten stiftelse³ att eftersom den främjade samma verksamhet som universitetet, vetenskaplig forskning, var den helt skattefri enligt regeln om statens skattefrihet.

Universitet och högskolor förvaltar ett stort antal stiftelser. Stiftelsernas skattesituation är f.n. föremål för översyn av en statlig utredning. Det är än så länge oklart vad den pågående utredningen kommer att föreslå. Det är naturligtvis önskvärt att denna del av skatterätten som i stort utvecklats genom rättspraxis görs till föremål för en samlad, systematiskt genomtänkt, reform. Icke desto mindre syns det önskvärt att principen i RÅ 2006 ref. 79 slås fast i lagtext vid tillkomsten av den nya associationsformen självständigt lärosäte. Det kan lämpligen ske genom att det införs en bestämmelse i IL att *stiftelse som förvaltas av staten eller självständigt lärosäte är skattefri, i det senare fallet under förutsättning att dess ändamål är forskning eller högre undervisning.*

¹ Det förutsätts att regeringens och socialdemokraternas gemensamma ståndpunkt att studenter utanför EES-området ska betala för en studieplats vid svenskt universitet eller högskola leder till lagstiftning.

² Innebörden av uttrycket ”allmänt undervisningsverk” är något oklar. Hittillsvarande praxis gäller olika anstalter på lägre nivå än universitet och högskolor, se Jan Anders Hagstedt, *Om stiftelser* (1972), s. 248–251.

³ En anknuten stiftelse är en stiftelse, som förvaltas av en juridisk person, 2 kap. 2 § 1 st. stiftelselagen.

I den mån ett självständigt lärosäte ägnar sig åt verksamhet som konkurrerar med privata företag uppstår ett problem. Det har knappast varit något problem hittills eftersom det i princip varit förbjudet att göra vinst på t.ex. uppdragsutbildning. Men större frihet för lärosätena kan aktualisera frågan. Här finns två tänkbara lösningar:

1. Man kan göra ett undantag från den generella skattefriheten för verksamhet som bedrivs med vinstsyfte.
2. Man kan föreskriva att vinstdrivande verksamhet inte får bedrivas av lärosätet självt utan endast av ett av lärosätet ägt aktiebolag. Aktiebolag beskattas med en skattesats på 26,3 % (enl. budgetpropositionen, tidigare 28 %). Det gäller även aktiebolag som ägs av stat eller kommun. I den mån vinster utdelas är utdelningarna normalt skattefria om aktierna ägs av en juridisk person (s.k. näringsbetingade aktier). Det gäller även eventuella kapitalvinster vid en avyttring. När det gäller ett självständigt lärosäte blir utdelningar och kapitalvinster obeskattade på grund av statens skattefrihet, som ovan föreslagits gälla även för självständigt lärosäte.

3. Mervärdesskattefrågor

Staten saknar rätt att dra av ingående mervärdesskatt, 8 kap. 8 § mervärdesskattelagen (ML).

Det gäller dock inte affärsverken, som är egna skattesubjekt i mervärdesskattehänseende, 6 kap. 6 § ML. Statliga aktiebolag, som t.ex. Akademiska hus, är skattskyldiga enligt vanliga regler. En myndighet befinner sig således inledningsvis i samma situation som en konsument, dvs. får betala ett pris för vad den köper som innefattar mervärdesskatten.

F.n. beror universitets och högskolors liksom övriga myndigheters (utom affärsverkens) ställning i mervärdesskattehänseende i realiteten på den s.k. kompensationsförordningen, förordning (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt. Kompensationsförordningen innebär nu att myndigheten har rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt, 4 §. Det gäller dock inte oinskränkt. Myndigheten måste ingå i den statliga redovisningsorganisationen, 1 §. Ekonomistyrningsverket kan också undanta en myndighet från förordningen om det är nödvändigt för att säkerställa konkurrensneutralitet med en verksamhet som inte åtnjuter samma behandling, 2 §.

Universitet och högskolor är i dag de statliga myndigheter, för vilka kompensationsförordningen har störst betydelse. Förordningen innebär de facto att universitet och högskolors inköp inte blir belastade med mervärdesskatt.

Emellertid har man hittills ansett att den fullständiga kompensationsformen är för fördelaktig för universitet och högskolor. Myndighet som för sin verksamhet tar emot bidrag ska därför betala ett belopp av 8% av mottaget belopp till Skatteverket, 5 § första stycket. Det gäller dock inte bidrag som beslutats av statlig myndighet eller mellanstatlig organisation, där Sverige är medlem (dvs. främst EU), 5 § andra stycket. Eftersom de i särklass största mottagarna av externa bidrag är universitet och högskolor, kallas de 8 % populärt för högskolemomsen.

Regeringen har aviserat att högskolemomsen ska avvecklas. När detta skrivs är det dock inte klart hur det tekniskt ska gå till. Enklast vore att avskaffa 5 §, men behålla kompensationssystemet.

Under alla omständigheter är det klart att den nya associationsformen inte är någon myndighet och att självständiga lärosäten inte utan vidare omfattas av kompensationsförordningen. Det är naturligtvis synnerligen önskvärt att de omfattas av kompensationsystemet. Högskolemomsen förutsätts avskaffad. *Det bör därför läggas till i 1 § kompensationsförordningen att den omfattar självständiga lärosäten. Det innebär att avdragsförbudet för ingående moms i 8 kap. 8 § ML också utsträcks till självständiga lärosäten.*

Frågan blir då vad man ska säga om Ekonomistyrningsverkets rätt att undanta myndighet från förordningen. Det kommer ju också att gälla självständigt lärosäte om 1 § ändras. Det kan knappast anses rimligt att universitet och högskolor ska få konkurrera med privata företag genom gynnsammare skatteregler. Det synes därför inte orimligt att låta Ekonomistyrningsverket behålla rätten att undanta självständigt lärosäte från förordningen. Samtidigt är det inte rimligt att Ekonomistyrningsverket skulle få undanta ett helt lärosäte från förordningen och därmed rätten att få kompensation för ingående mervärdesskatt. Det gör det därför desto angelägnare, att de självständiga lärosätena får rätt att äga aktiebolag, i vilket verksamheter kan förläggas, som konkurrerar med det privata näringslivet. Dessa dotterbolag skulle då dels bli skattskyldiga för inkomstskatt som andra aktiebolag, dels stå utanför kompensationsförordningen. Det självständiga lärosätet skulle inte i egen regi få bedriva vinstgivande näringsverksamhet.

En alternativ lösning vore att behandla självständigt lärosäte som affärsverk, dvs. fullt skattskyldigt till mervärdesskatt. Det är dock svårt att överblicka de fulla statsfinansiella konsekvenserna av en sådan lösning, varför här ett enklare alternativ förordats. I det här fallet är det inget som hindrar att en sådan förändring genomförs senare, om det skulle visa sig ändamålsenligt.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkring? S.
79. Revisorerers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviserings-
arbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
- Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Brist på brådska

- en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.

- Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]

Timmar, kapital och teknologi

- vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]

Permanent förändring.

- Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett stabbsstöd i tiden. [22]

Lättare att samverka

- förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]

EU, allmännyttan och hyrorna.

- + Bilagor. [38]

Skattelättnader för hushållstjänster. [57]

Personnummer och samordningsnummer. [60]

Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]

Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]

F-skatt åt flera. [76]

Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]

Styr samverkan

- för bättre service till medborgarna. [97]

Bidragsspärr. [100]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]

Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]

Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]

Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]

Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Självständiga lärosäten. [104]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Myndighet för miljön

- en granskning av Naturvårdsverket. [62]

Bygg – helt enkelt! [68]

Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]

Kemikalietillsyn

- organisation och finansiering. [73]

Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.

- + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Effektivare signaler. [72]

Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. [84]

Trygghetssystemen för företagare. [89]

Konkurrens på spåret. [92]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.

- Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]