



Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Utbildningsdepartementets PM *Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH)*

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har inbjudit Umeå universitet att yttra sig över ett PM med förslag till Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH). Rektor har fastställt yttrandet. I beredningen av yttrandet har synpunkter inhämtats i ett internt remissförfarande.

Kort sammanfattning

Umeå universitet **tillstyrker och välkomnar** att en bestämmelse om att den akademiska friheten ska främjas och värnas införs i högskolelagen. Universitetet anser dock att även huvudmannens ansvar att främja och värna den akademiska friheten måste framhållas, att utbildningens frihet borde nämnas explicit i lagtexten, och att förstärkningar av lärosätenas autonomi också kan behövas för att förebygga hot mot den akademiska friheten.

Umeå universitet **ställer sig tveksam till** behovet av en bestämmelse om att högskolorna ska främja livslångt lärande, avstyrker föreslagen formulering och framhåller att förväntningar om en tydlig förstärkning av livslångt lärande behöver åtföljas av ökade resurser.

Övergripande synpunkter

Umeå universitet instämmer i promemorians utgångspunkter, dvs.

- att akademisk frihet är en grundläggande förutsättning för lärosätenas uppdrag att erbjuda forskning och utbildning på vetenskaplig eller konstnärlig grund, och att denna frihet inte kan tas för given utan behöver främjas och värnas, samt
- att framtidens arbetsmarknad kommer att ställa större krav på återkommande utbildning eller livslångt lärande, och att detta ingår i högskolans utbildningsuppdrag.

I promemorians motivering av de föreslagna bestämmelserna betonas att det inte rör sig om en förändring av högskolans roll och uppdrag utan bara ett förtydligande eller stöd. Behovet av en lagändring i sådana fall bör noga övervägas. Ett legitimt motiv kan enligt vår mening vara risken att en värdefull princip hotas, som i fallet akademisk frihet. Vi välkomnar därför en ny bestämmelse om akademisk frihet. Bestämmelsens utformning och motivering behöver dock ses över för att möta den hotbild som beskrivs.

När det gäller livslångt lärande skulle ett skäl kunna vara att avsaknaden av en bestämmelse skapar osäkerhet om uppdragets existens eller åtminstone om dess dignitet. Vi känner dock inte igen någon sådan osäkerhet i sektorn. I alla händelser är det problematiskt att å ena sidan framhålla att en ny bestämmelse inte medför någon förändring av verksamhetens mål och samtidigt måla upp stora förväntade konsekvenser, vilket remisspromemorian gör. Vi är därför tveksamma till både behovet och effekten av en ny bestämmelse rörande livslångt lärande, och i än högre grad bestämmelsens föreslagna utformning.



UMEÅ UNIVERSITET

Akademisk frihet

Umeå universitet tillstyrker en bestämmelse om att akademisk frihet, avseende både utbildning och forskning, ska främjas och värnas ...

Umeå universitet tillstyrker och välkomnar att en bestämmelse införs i högskolelagen om att den akademiska friheten ska främjas och värnas. Det finns i promemorian bra motiveringar som är viktiga att framhålla när lagförslaget föreläggs riksdagen. Det handlar bl.a. om det fria kunskapsökandet och den fria kunskapspridningen som en förutsättning för högkvalitativ forskning och utbildning som kan lösa samhällsproblem, vikten av att idéer kan brytas mot varandra och oväntade resultat lyftas fram, och att en fri akademi därmed bidrar till ett demokratiskt kunskapssamhälle.

Umeå universitet ser särskilt positivt på att det tydligt framgår att den akademiska friheten avser både forskning *och utbildning*. Som vi framhöll i vårt yttrande över Styr- och resursutredningens betänkande har utbildning på grundnivå och avancerad nivå en svagare autonom ställning jämfört med forskning, och utbildningens frihet bör därför förstärkas i högskolelagen. Att utbildningens frihet lyfts i förarbetena till en ny bestämmelse om akademisk frihet åstadkommer det till viss grad - även om det vore önskvärt att utbildningens frihet också explicit kunde nämnas i lagtexten (vi återkommer till det nedan).

... men regeringens ansvar att främja och värna den akademiska friheten måste framhållas tydligare i bestämmelsens utformning och motivering

En problematisk aspekt med både den utformning av bestämmelsen och den argumentation som ges i remisspromemorian är att den inte tillräckligt omfattar regeringens ansvar. Lärosätetsledningar på olika nivåer har självklart ett stort ansvar att prioritera frågan om den akademiska friheten, värna en kultur av fritt kunskapsökande och fri kunskapspridning, och ge de anställda forskarna och lärarna förutsättningar att förverkliga detta. Vi instämmer också i att det finns ett kollegialt ansvar att använda den akademiska friheten till att bidra med, och sprida, ny kunskap av hög vetenskaplig kvalitet. Ett förtydligande i högskolelagen kan användas som utgångspunkt för viktiga samtal inom lärosätena om hur den akademiska friheten främjas såväl i beslut om resurser, mål och ramar för verksamheten som i det vardagliga arbetet.

Det är emellertid inte *enbart* högskolornas ansvar att värna den akademiska friheten. Som anges i förslaget till en uppdaterad Magna Charta Universitatum måste den självständighet som är grunden för lärosätenas samhällsuppdrag försvaras inte bara av lärosätena själva utan också av regeringar och det omgivande samhället i stort.¹ Ett viktigt argument för en ny bestämmelse i högskolelagen är enligt vår mening just den hotbild som beskrivs i promemorians inledning, där universitet i andra länder har tvingats till inskränkningar i sin verksamhet för att den anses strida mot de värderingar som makthavarna står för. Om en ny bestämmelse ska kunna anses svara mot den hotbilden måste den tydligt rikta sig både till lärosätena och till staten som huvudman. I remisspromemorian tycks dock statens roll och ansvar snarast begränsas till att införa den föreslagna lagbestämmelsen, som "ett styrmedel" och grund för uppföljning t.ex. via Universitetskanslersämbetets tematiska utvärderingar. Det vore olyckligt om ett sådant synsätt präglar ett lagförslag till riksdagen.

¹ "Intellectual and moral autonomy is the hallmark of any university and a precondition for the fulfilment of its responsibilities to society. That independence needs to be recognised and protected by governments and society at large, and defended vigorously by institutions themselves." <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020>



UMEÅ UNIVERSITET

Bestämmelsens utformning bör därför för det första ses över. Konstruktionen ”ska som allmän princip gälla” är analog med befintlig bestämmelse om forskningens frihet, vilket är bra i så måtto att forskningens frihet brukar ses som något som ska respekteras inte bara av lärosätesledningar utan även av regeringen och andra myndigheter. Förledet ”i högskolornas verksamhet” är dock mer problematiskt, då den liknar andra bestämmelser om att ”högskolorna ska i sin verksamhet” främja hållbar utveckling, jämställdhet mellan kvinnor och män m.m. Adressaten för dessa bestämmelser är, till skillnad från vad som bör gälla akademisk frihet, just lärosätena. En möjlig formulering vore att som Styr- och resursutredningen föreslog skriva att *både lärosätena och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet*. Att hänvisa till staten som huvudman i lagstiftning är kanske ovanligt men knappast omöjligt då det i högskolelagens första kapitel redan finns en bestämmelse om att staten som huvudman ska anordna högskolor (1 kap 2 §). Alternativt kan man formulera sig enklare och bara skriva att *den akademiska friheten ska främjas och värnas*.

För det andra behöver motiveringen i en kommande proposition tydligt ta sikte även på de hot mot den akademiska friheten som kan komma från t.ex. en framtida regering – vilket för övrigt inte behöver vara någon extrem auktoritär sådan. På samma sätt som regeringar sedan länge fått leva med att forskningspolitiken ibland ifrågasätts med hänvisning till bestämmelsen om forskningens frihet bör kommande regeringar vara beredda att försvara och förklara hur andra delar av högskolepolitiken harmonierar med att främja och värna den akademiska friheten.

Motiveringen behöver också förflyttas en del i balansgången mellan den frihet som ska betonas och det behov av styrning och regelverk som alljämt kvarstår. Det är självfallet så att en allmän princip om akademisk frihet i högskolelagen inte innebär att högskolan eller de verksamma där står fria från styrning eller reglering. Precis som är fallet i förarbetena till nuvarande bestämmelse om forskningens frihet finns det anledning att påpeka att såväl allmänna samhällliga regler som resurstillgången sätter gränser. Remisspromemorian går dock enligt vår mening onödigt långt härvidlag. Det anges att ”de bestämmelser som i övrigt gäller för universitet och högskolor och deras verksamhet sätter ramarna” för arbetet med hur en principbestämmelse om akademisk frihet ska omsättas i praktiken. Detta utvecklas sedan med hänvisning till att de statliga lärosätena är myndigheter, styrs av högskolelagen och tillhörande förordningsbestämmelser och att ”därutöver finns högskolans egna beslut och interna regler som ska respekteras.” Men de övergripande bestämmelser som anges i högskolelagens första kapitel är ju inte en slags restpost att beakta i det utrymme som lämnas av allt från förordningsbestämmelser till högskolornas interna beslut. Tvärtom sätter de övergripande bestämmelserna ramar för vilka förordningar eller beslut som regeringen eller lärosätena kan fatta. Promemorians formulering i bl.a. författningskommentarerna att ”det fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen ska alltid utövas inom de rättsliga ramar som finns” blir mot den bakgrunden inte så självklar som den kan låta.

Det blir än mer problematiskt att till denna formulering lägga bisatsen ”utifrån den värdegrund som gäller”. Tidigare i texten hänvisas till den statliga värdegrunden, som Umeå universitet arbetar aktivt med att implementera och som vi i likhet med utredningen anser i stort harmoniera med de akademiska värdena. Vad någon framtida statlig värdegrundsdelegation kan komma att slå fast har vi dock inga garantier för, än mindre vad som mer allmänt kan komma att anses omfattas av ”den värdegrund som gäller”. I alla händelser bör det framhållas att den akademiska friheten inom såväl forskning som utbildning måste kunna innefatta att ifrågasätta värdegrund och rättsliga ramar – också den värdegrund och de rättsliga ramar vi har i dag.



Dessutom går resonemangen om inom vilka ramar den akademiska friheten *utövas* delvis vid sidan av målet i så måtto att bestämmelsen handlar om ett ansvar att *främja och värna* denna frihet – och som sagt behöver det framgå att regeringen bär detta ansvar väl så tungt som en lärosätesledning.

Ytterligare förstärkningar av lärosätenas självbestämmande kan behövas

Promemorian anger med hänvisning till autonomireformen 2010 att ytterligare förstärkningar av lärosätenas självbestämmande inte bedöms motiverade. Som vi har framfört bl.a. i vårt yttrande på Styr- och resursutredningens betänkande anser Umeå universitet det väldigt viktigt med en långtgående självständighet för lärosätena. Det tyngsta skälet för det är just den typ av argument som ligger till grund för en ny portalparagraf om den akademiska friheten. Umeå universitet tillstyrker att den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen handlar om just den individuella akademiska friheten. Samtidigt ser vi den institutionella autonomi som en nödvändig förutsättning för den individuella akademiska friheten. Hur mycket autonomi som behövs och på vilka områden finns det inget enkelt svar på, men Umeå universitet anser inte att behovet av ytterligare förstärkningar kan avfärdas – särskilt inte om man vill förebygga den typ av hot mot den akademiska friheten som vi har sett i vissa andra länder.

Det skydd för forskningens frihet som nu finns i 2 kap 18 § regeringsformen föreslogs av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125), med hänvisning till bl.a. grundlagsbestämmelser om den akademiska friheten i andra länder och i EU-stadgan. Grundlagsutredningen diskuterade också behovet av att stärka universitetens och högskolornas självständighet gentemot regeringen, och övervägde i det syftet en grundlagsbestämmelse med krav på att vissa bestämmelser om universitet och högskolor ska meddelas i lag.² Umeå universitet anser att den modellen är värd att överväga, då ett krav på att vissa bestämmelser meddelas i lag åtminstone höjer tröskeln för eventuella framtida försök att begränsa den akademiska friheten. En översyn av grundlagen vore i alla händelser motiverad för att hela den akademiska friheten ska ges ett grundlagsskydd, t.ex. genom att det i 2 kap 18 § regeringsformen anges att *den högre utbildningens och forskningens frihet* är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.

I väntan på eller som komplement till en ny grundlagsbestämmelse kunde man också överväga att ersätta det allmänna bemyndigandet i 5 kap 6 § högskolelagen ("Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter angående högskolan") med mer definierade bemyndiganden. Begränsningar av regeringens utrymme att styra kan vara särskilt befogat när det gäller innehållet i utbildning och forskning, eftersom dessa är exempel på s.k. faktiskt handlande och inte myndighetsutövning eller tillämpning av lag, vilket som Grundlagsutredningen påpekade innebär att lärosätenas kärnverksamheter inte har det grundlagsskydd för självständighet som regeringsformen (11 kap. 7 §) ger de typiska myndighetsuppgifterna.³

Utbildningens frihet borde stärkas explicit i lagen

Umeå universitet anser i likhet med Styr- och resursutredningen att de skäl som har anförts för forskningens frihet i princip är tillämpliga även på den högre utbildningen, även om det är rimligt att utbildningen styrs på ett annat sätt än forskningen. Vi ser därför som en mycket positiv effekt av den föreslagna bestämmelsen att utbildningens frihet får ett tydligare skydd än i dag, i och genom den definition som anges. Det vore dock ännu bättre om det kunde uttryckas direkt i lagtexten. Vi diskuterar nedan hur detta kunde ske, men vill betona att en generell bestämmelse

² SOU 2008:125 s. 467.

³ SOU 2008:125 s. 461.



UMEÅ UNIVERSITET

om akademisk frihet med fördel kan införas även om beredning samtidigt fortsätter gällande explicita bestämmelser om utbildningens frihet.

Utbildningens frihet skulle kunna beröras i direkt anslutning till den föreslagna nya bestämmelsen och därmed ge en bättre balans tillsammans med befintlig bestämmelse om forskningens frihet. En formulering som vore någorlunda analog med denna kunde t.ex. vara att "för utbildningen ska som allmänna principer gälla att dess ämnesmässiga innehåll och pedagogiska uppläggning får utformas fritt." I en bisats eller av förarbeten kunde framgå att detta gäller inom ramen för de mål som anges i högskolelagen, de föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av högskolelagen, och de regler som varje högskola fastställer. Hur en sådan bestämmelse formuleras behöver övervägas närmare, med fördjupade resonemang som tar hänsyn till de frågor som uppkommit i remissbehandlingen av Styr- och resursutredningens betänkande. Exempelvis är det som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) framhåller i sitt yttrande viktigt att undvika oklarheter om ansvaret för undervisningen och utbildningens kvalitet.

Vissa invändningar som framförts mot en ny bestämmelse om utbildningens frihet bör emellertid snarare tas som skäl att se över befintliga bestämmelser eller arbetsformer. En invändning som UKÄ framfört är t.ex. att en bestämmelse om utbildningens frihet skulle försvåra för UKÄ att ge synpunkter på utbildningars kvalitet. Men den akademiska friheten ska ju lägga grunden för den kvalitet som bara det fria kunskapsökandet kan ge, och om inte våra utvärderingsmodeller kan hantera det är det modellerna som bör ses över. En annan invändning rör relationen till kurs- och utbildningsplaner som motiveras av bl.a. studenternas rättssäkerhet. Men om en utbildningsplan är utformad på ett tillräckligt övergripande sätt bör det inte behöva uppstå konflikter mellan denna plan och enskilda lärares frihet och ansvar att ge studenterna den mest aktuella och forskningsbaserade kunskap de kan och utveckla deras förmåga att sätta sig in i och bedöma olika kunskapsanspråk. Och i den händelse att ett strikt följande av en utbildningsplan skulle innebära att föråldrad kunskap bibringas studenterna måste den akademiska friheten och det kollegiala kvalitetsansvaret väga tyngre. Om så inte är fallet är det bestämmelserna i högskoleförordningen som behöver ses över. Det borde också finnas en bred enighet om att vare sig regeringen eller lärosätesledningarna bör kunna förbjuda lärare att i sin undervisning t.ex. hänvisa till vissa teorier eller forskningsresultat.

Den norska universitets- og høyskoleloven (1 kap. 5 §) innehåller både en individuell komponent och ett förbud mot att ge lärosätena instruktioner om utbildningens innehåll. Det senare vore enligt Umeå universitets bedömning väl värt att överväga oavsett om ett skydd för den individuella friheten kan formuleras enligt ovan. I 1 kap. 10 a § högskolelagen anges i dag att regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas och på vilken nivå de skall avläggas. Denna formulering skulle kunna kompletteras med en precisering att dessa föreskrifter ska begränsas till den övergripande nivå som i huvudsak används i examensordningen. Det skulle innebära att det anges att regeringen får ställa vissa specifika krav som ska uppfyllas för en viss examen, men också explicit att regeringen inte får lämna några andra föreskrifter om utbildningens innehåll. De krav som får ställas bör begränsas till utbildningens omfattning samt övergripande mål för vilka kunskaper, färdigheter och förmågor som studenten förväntas uppvisa för att få examen.



Livslångt lärande

Umeå universitet har en lång tradition av att erbjuda utbildning till människor i olika skeden av livet, och vi ser det som en naturlig del av alla lärosätens uppdrag.⁴ Umeå universitet delar bedömningen i remisspromemorian att det livslånga lärandet kommer att bli allt viktigare. Vi instämmer också i att termen "livslångt lärande" – som sätter fokus på människors behov av ny kunskap under olika faser i livet snarare än en viss typ av utbildning – är att föredra framför den äldre termen "fortbildning" som Styr- och resursutredningen använde i sitt förslag.

Det finns dock andra skillnader mellan utredningens förslag och remisspromemorians som vi ser som problematiska, både när det gäller bestämmelsens utformning och de motiveringar och konsekvensbeskrivningar som omgärdar förslagen. Där utredningens förslag till utformning snarast var en sakupplysning om vad som ingår i högskoleutbildning föreslår remisspromemorian ett aktivt främjandeuppdrag som tycks mer långtgående än att utbildningsutbudet ska möjliggöra ett livslångt lärande. Förslaget står i samma portalparagraf och med samma formulering som för jämställdhet och hållbar utveckling, dvs. att högskolorna "i sin verksamhet" ska främja ett livslångt lärande. Umeå universitet ser det inte som rimligt att lärosätena förväntas främja ett livslångt lärande i *hela* vår verksamhet på samma sätt som jämställdhet och hållbar utveckling, och anser därför att en eventuell ny bestämmels formulering och placering måste ses över.

Vi ser det också som problematiskt att de praktiska förutsättningarna för det livslånga lärandets plats inom den högre utbildningen inte diskuteras tillräckligt i promemorian, och att stora förändringar förespeglas till följd av en lagändring samtidigt som det betonas att det inte är någon ny uppgift. Umeå universitet anser som sagt att vårt och andra lärosätens utbildningsuppdrag redan i dag omfattar livslångt lärande. Vi ser därmed inte att en ny bestämmelse i högskolelagen i sig gör att vi på ett bättre sätt kan möta behoven på en föränderlig arbetsmarknad (vilket anges som ett syfte med bestämmelsen i författningskommentaren) eller skapar det förändrade utbildningsutbud som utmålas i promemorians konsekvensbeskrivning.

I Styr- och resursutredningen förs mer utvecklade resonemang om de olika målgrupper för utbildning som lärosätena har att balansera, betydelsen av ersättningsystemets utformning och det faktum att inom givna resursramar kommer examensinriktad högskoleutbildning för unga människor ofta att ställas mot olika former av livslångt lärande. Remisspromemorian däremot behandlar inte i tillräcklig utsträckning vare sig det totala utbildningsutbudets komplexitet eller de ekonomiska ramarna för det. Exempelvis målas ökad tillgång till livslångt lärande för personer med utländsk bakgrund upp som en konsekvens, men om detta samtidigt innebär en minskad tillgång till examensinriktad utbildning för andra (yngre) personer med utländsk bakgrund blir de totala integrationspolitiska konsekvenserna inte självklara.

Mot denna bakgrund vill Umeå universitet betona att ett eventuellt förslag till riksdagen om en ny bestämmelse kring livslångt lärande måste tydliggöra att det är lärosätena och den akademiska professionen som ansvarar för att utforma utbildningsutbudet och balansera de olika aspekterna i sina uppdrag. Ett införande av en bestämmelse om livslångt lärande kan därmed inte ensamt förväntas ge tydliga effekter. Om regeringen vill öka medborgarnas möjligheter till livslångt lärande bör den föra en dialog med högskolesektorn och varje lärosäte om olika former och förutsättningar för att främja detta. Om detta ska åstadkommas utan att minska andelen av en årskull som påbörjar högskoleutbildning i unga år behöver mer resurser avsättas.

⁴ Även i ovan nämnda Magna Charta Universitatum anges att "universities serve diverse learners at all stages of their lives."



Yttrandet har fastställts av rektor Hans Adolfsson efter föredragning av utredare Anders Steinwall.

Hans Adolfsson
Rektor

Expedieras till

Utbildningsdepartementet u.remissvar@regeringskansliet.se
Fakulteterna
Lärarhögskolan
Universitetsbiblioteket
Universitetsförvaltningen