



LUND UNIVERSITY

Mer akademisk frihet i ny associationsform?

Persson, Vilhelm

Published in:
Festskrift till Katarina Olsson

2025

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Persson, V. (2025). Mer akademisk frihet i ny associationsform? I H. Almlöf, R. K. Feldthusen, & P. Lindskoug (Red.), *Festskrift till Katarina Olsson* (s. 439-458). Juristförlaget i Lund.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



SÄRTRYCK/OFFPRINT UR

FESTSKRIFT
TILL
KATARINA OLSSON

JURISTFÖRLAGET I LUND

2025

Redaktionskommitté

Hanna Almlöf, Rasmus Kristian Feldthusen
och Patrik Lindsoug

Mer akademisk frihet i ny associationsform?

I Inledning

Akademisk frihet har på senare tid kommit att lyftas fram mer i den allmänna debatten. I den senaste forsknings- och innovationspropositionen aviserade regeringen att det ska tillsättas en utredning för att ”analysera ändamålsenligheten i dagens myndighetsform för statliga universitet och högskolor”.¹ Utbildningsministern har sagt till Sveriges radio att han i första hand ser framför sig att de ska drivas i stiftelseform.² Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har å sin sida inrättat en expertgrupp för analys, vilken bland annat har till uppgift att ”ta fram argument för en ny och förändrad offentlighetsrättslig organisationsform som ska leda till att lärosätena blir egna juridiska personer”.³ Mot denna bakgrund dis-

¹ Se prop. 2024/25:60 s. 133.

² Se Katarina Helmersson: Regeringen väcker liv i debatten: Fria högskolorna från staten, tillgänglig på internet: <https://www.sverigesradio.se/artikel/regeringen-vacker-liv-i-debatten-fria-hogskolorna-fran-staten> (besökt 2025-01-30).

³ Se Tim Ekberg: Akademisk frihet och institutionell autonomi, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) 2023, tillgänglig på internet: <https://suhf.se/app/uploads/2023/08/Akademisk-frihet-och-institutionell-autonomi-Tim-Ekberg-2023.pdf> (besökt 2025-01-30), s. 3. Senare har uppdraget formulerats något annorlunda, nämligen ”att beskriva hur en ny offentlighetsrättslig organisationsform kan utformas för lärosätena”. Se Shirin Ahlbäck Öberg – Johan Boberg: Ökad kontroll och ökad byråkratisering. En kartläggning av statens styrning av universitet och högskolor, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) 2024, tillgänglig på internet: <https://suhf.se/app/uploads/2024/04/Okad-kontroll-och->

kuteras här hur ett byte av associationsform skulle kunna påverka den akademiska friheten och vissa andra aspekter av lärosätenas verksamhet.

I nuläget är de statliga lärosätena förvaltningsmyndigheter under regeringen.⁴ Detta beror inte på något uttalat ställningstagande av statsmakterna utan följer av att regeringsformen bygger på en uppdelning mellan offentlig och privat verksamhet. Det ska inte finnas några mellanformer.⁵ Att en verksamhet bedrivs av en förvaltningsmyndighet innebär som utgångspunkt att ett omfattande regelpaket blir tillämpligt. I detta ingår bland annat förvaltningslagen (2017:900), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), myndighetsförordningen (2007:515) samt statens ekonomiadministrativa regelverk.⁶ Detta är förvisso enbart en utgångspunkt. Organisationsformen förvaltningsmyndighet är flexibel och det är i princip möjligt att införa alla undantag som anses lämpliga.⁷ Exempelvis innehåller 5 § högskoleförordningen (1993:100) särskilda regler om rekrytering och organisation samt undantag från de flesta av bestämmelserna

okad-byrakisering-Ahlback-Oberg-Boberg-mars-2024-REV-1.pdf (besökt 2025-01-30), s. 6 och Shirin Ahlbäck Öberg – Johan Boberg: Ökad kontroll och ökad byrakisering. Interna effekter på lärosätena, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) 2024, tillgänglig på internet: <https://suhf.se/app/uploads/2024/10/Okad-kontroll-och-okad-byrakisering-Interna-effekter-pa-laros-aten-Ahlback-Oberg-Boberg-okt-2024-1-1.pdf> (besökt 2025-01-30), s. 6.

4 Härutöver drivs två lärosäten av stiftelser som kontrolleras av staten, nämligen Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping.

5 Se Shirin Ahlbäck Öberg: Om akademisk frihet, SULF:s skriftserie XLIII 2023, tillgänglig på internet: https://sulf.se/app/uploads/2023/03/Skrift_akademiskfrihet_2023_oppdaterad_27mars_23.pdf (besökt 2025-01-30), s. 19 ff. och Henrik Wenander: [Kommentar] Regeringsformen och de statliga lärosätena, Statsvetenskaplig tidskrift 2024 s. 571–576, på s. 572 f.

6 Genomgångar av regelverk som gäller för myndigheter och påverkan på lärosäten finns i Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3), s. 97 ff. och Interna effekter (ovan not 3) s. 47 ff.

7 Se Lena Marcusson: Universitetens rättsliga ställning, Rapport till SUHF:s förbundsförsamling 2005, tillgänglig på internet: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/Universitetens-r%C3%A4ttsliga-st%C3%A4llning-rapport-fr%C3%A5n-Lena-Marcusson_nov-2005.pdf (besökt 2025-01-30), s. 16 och Wenander (ovan not 5) s. 575. Jfr prop. 2001/02:15 s. 151 och prop. 1995/96:61 s. 9.

i myndighetsförordningen (5 § högskoleförordningen). Före den så kallade autonomireformen 2011 fanns ännu mer omfattande specialreglering. Eftersom lärosätena är förvaltningsmyndigheter kvarstår dock de principiella utgångspunkterna att det finns ett lydnadsförhållande till regeringen (12 kap. 1 § regeringsformen) och att samma regler gäller som för övriga förvaltningsmyndigheter om inte något annat föreskrivs. Det har framhållits att dessa utgångspunkter är problematiska i förhållande till lärosätenas akademiska frihet och att en annan organisationsform därför är mer lämplig.⁸

Att lärosätenas associationsform diskuteras är inte ett nytt fenomen. Redan 2002 beslutade SUHF att det snarast borde ”pröva möjligheten av att skapa en lämpligare statlig associationsform för universitet och högskolor än den nuvarande, eftersom den främst är anpassad för renodlade myndigheter.”⁹ Drygt ett decennium senare, 2013, föreslogs i en departementspromemoria att så kallade högskolestiftelser skulle inrättas som en ny organisationsform. Förslaget gick ut på att stiftelseformen skulle ge lärosäten större frihet att agera självständigt och flexibelt, låt vara att internationell konkurrenskraft inom forskningen fördes fram som ett tydligare motiv än begreppet akademisk frihet.¹⁰ Med anledning av det förslaget skrev Katarina Olsson ett omfattande och kritiskt remissvar som tydliggjorde åtskilliga stiftelserättsliga problem och frågor som förslaget gav upphov till.¹¹ Även andra remissinstanser var kritiska och förslaget förverkligades sedan inte.

⁸ Se t.ex. Ahlbäck Öberg – Boberg Interna effekter (ovan not 3) s. 86 ff., Ekberg (ovan not 3) s. 19 ff. och Shirin Ahlbäck Öberg: Regeringsformen och de statliga lärosätena. Akademisk frihet med svaga skyddsräcken, Statsvetenskaplig tidskrift s. 547–570, på s. 565.

⁹ Citerat i förordet till en antologi utgiven av SUHF: Hur fria skall universitet och högskolor vara?, tillgänglig på internet: https://suhf.se/app/uploads/2019/07/Hur-fria-skall-universitet-och-h%C3%B6gskolor-vara.-Autonomirapporten_h%C3%B6sten-2002.pdf (besökt 2025-01-30), 2003, s. 3. Denna antologi innehåller en rad olika perspektiv på lärosätenas associationsform.

¹⁰ Se Ds 2013:49 s. 45 ff. För tidigare diskussioner se SUHF (ovan not 9).

¹¹ Se Katarina Olsson: Ds 2013:49 – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet, Yttrande till Utbildningsdepartementet den 7 oktober 2013, dnr LUR 2013/69.

Det är inte möjligt att i denna korta text spegla allt som har förts fram om de svenska lärosätenas associationsform de senaste decennierna, och därtill de omfattande internationella diskussionerna om akademisk frihet. Syftet här är därför endast att dra upp några huvudlinjer utifrån mer begränsade nedslag i litteraturen. På grund av dess konkreta utformning kommer 2013 års förslag om högskolestiftelser att fungera som ett återkommande exempel på hur ny reglering skulle kunna utformas.

Först behandlas dels vad som avses med akademisk frihet (avsnitt 2), dels vilka hot mot denna frihet som har uppmärksamats (avsnitt 3). Mot denna bakgrund kan sedan diskuteras vad en annan associationsform skulle kunna innebära för den akademiska friheten (avsnitt 4) och få för andra följder för lärosätena (avsnitt 5). Slutligen ges några avslutande kommentarer (avsnitt 6).

2 Akademisk frihet

Akademisk frihet har länge setts som viktig för vetenskapliga landvinningar och spridningen av kunskap, och därmed för utvecklingen i samhället.¹² Exempelvis har regeringen upprepat framhållit att den akademiska friheten är en viktig beståndsdel i ett demokratiskt och starkt samhälle.¹³

Ur juridisk synvinkel ligger akademisk frihet nära yttrandefrihet och informationsfrihet. Den akademiska friheten bygger emellertid mer på en kollegial kvalitetskontroll¹⁴ och har etablerats som ett självständigt juridiskt begrepp. På folkrättslig nivå finns skydd för den akademiska friheten i artikel 15 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt i en

¹² Se t.ex. Eric Barendt: *Academic Freedom and the Law. A Comparative Study*, Oxford 2010, s. 50 ff., Ekberg (ovan not 3) s. 13 ff. och NOU 2006:19 (Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov) s. 17 ff.

¹³ Se prop. 2024/25:60 s. 131 och prop. 2020/21:60 s. 125.

¹⁴ Jfr Barendt (ovan not 12) s. 20 f. och NOU 2022:2 (Akademisk ytringsfrihet. God ytringskultur må bygges nedefra, hver dag) s. 22.

särskild UNESCO-rekommendation. Den anses också innefattas i skyddet för yttrandefrihet i artikel 19 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. På europeisk nivå skyddas akademisk frihet uttryckligen i artikel 13 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Såväl EU-domstolen som Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har hänvisat till friheten.¹⁵ Det är också vanligt att den akademiska friheten på något sätt skyddas i nationell lagstiftning.¹⁶

Även i svensk rätt finns regler som ska slå vakt om akademisk frihet. En del av denna frihet värnas i 2 kap. 18 § regeringsformen genom att det där anges att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. I högskolelagen (1992:1434) ställs upp ett mer generellt skydd. Där stadgas i 1 kap. 6 § att "[i] högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas". I samma paragraf tydliggörs avseende forskning att forskningsproblem får fritt väljas, forskningsmetoder får fritt utvecklas, och forskningsresultat får fritt publiceras.¹⁷

Akademisk frihet är emellertid långt ifrån ett samlat och entydigt begrepp. Det finns flera olika dimensioner. En grundläggande distinktion kan göras mellan individuell och institutionell frihet. Den

¹⁵ För beskrivningar av det rättsliga skyddet på internationell och europeisk nivå se t.ex. Anna Jonsson Cornell – Lena Marcusson: Den akademiska friheten: rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv, i: Victoria Enkvist – Lotta Lerwall – Sverker Scheutz (red.): Vänbok till Hans Eklund: Största möjliga lycka åt största möjliga antal, Uppsala 2022, s. 189–210, på s. 191 ff., Anna-Sara Lind: Forskningens frihet, i: Karin Åhman (red.): Regeringsformen 40 år 1974–2014, De Lege, 2014, s. 154 ff. och Jogchum Vrielink m.fl.: Challenges to Academic freedom as a fundamental right, League of European Research Universities (LERU) Advice paper no. 31, tillgänglig på internet: https://www.leru.org/files/Publications/2023.04.27_Challenges-to-academic-freedom-as-a-fundamental-right.pdf (besökt 2025-01-30).

¹⁶ Översikter över olika länders reglering finns i t.ex. Vrielink m.fl. (ovan not 15), Barendt (ovan not 12), Peter Maassen m.fl.: State of play of academic freedom in the EU Member States, Overview of de facto trends and developments, 2023, tillgänglig på internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740231/EPRS_STU\(2023\)740231_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740231/EPRS_STU(2023)740231_EN.pdf) (besökt 2025-01-30).

¹⁷ Se vidare angående skyddet i svensk rätt Lind (ovan not 15) och Jonsson Cornell – Marcusson (ovan not 15) s. 196 ff.

förre tar sikte på den enskilda forskarens/lärarens situation, medan den senare rör lärosätets oberoende. Dessa olika friheter kan förstärka varandra, genom att individen är friare ju friare organisationen är. Lärosätena fyller också en viktig funktion som skydd för sina anställdas frihet och det har till och med anförts att institutionell autonomi är en förutsättning för den individuella akademiska friheten.¹⁸ Det kan emellertid också finnas spänningsförhållanden. Även fria lärosäten skulle kunna detaljreglera forskarnas arbete orimligt mycket och resursstarka fria lärare och forskare skulle kunna reducera lärosätet till en relativt osjälvständig servicefunktion.¹⁹

Liksom lärosätenas verksamhet över lag är delad mellan forskning och utbildning, rör även den akademiska friheten såväl forskning som undervisning. Vad gäller undervisningen kan friheten dessutom ses ur lärarens synvinkel – frihet att få lära ut – och studentens synvinkel – frihet att inhämta kunskap.²⁰

Ovannämnda aspekter av den akademiska friheten kan härutöver ses ur olika formella och reella synvinklar och brytas ner i en mängd olika delar. I Europaparlamentets arbete har identifierats fyra förutsättningar för akademisk frihet, nämligen institutionell autonomi, självstyre, arbetsvillkor och finansiella villkor (*institutional autonomy, self-governance, academic labour conditions, och financial conditions*). Med institutionell autonomi avses det manöverutrymme som lärosätena har att sköta sina egna interna akademiska och administrativa angelägenheter utan otillbörlig extern inblandning. Självstyre rör akademisk personals och studenters rätt att vara delaktiga i den institutionella styrningen och beslutsfattandet när

¹⁸ Se Ekberg (ovan not 3) s. 19 ff. Jfr t.ex. prop. 2020/21:60 s. 130, Maassen m.fl. (ovan not 16) s. 4 och NOU 2006:19 s. 13.

¹⁹ Jfr Barendt (ovan not 12) s. 38 ff., Maassen (ovan not 16) s. 173 f., Jan Komárek: Freedom and Power of European Constitutional Scholarship, *European Constitutional Law Review* 2021 s. 422–441, på s. 434 ff. med olika synsätt på om individuella eller institutionella intressen bör ges företräde.

²⁰ Se t.ex. Ekberg (ovan not 3) s. 14, Vrielink m.fl. (ovan not 15) s. 15 ff. Barendt (ovan not 12) s. 22 ff.

det gäller akademiska angelägenheter. Arbetsvillkoren ska ge de anställda förutsättningar för att utöva sin akademiska frihet utan rädsla för att anställningen ska avslutas. De finansiella villkoren för lärosätena ska inte ha en orimlig inverkan på den akademiska personalens frihet att utveckla och följa sina egna undervisnings- och forskningsagendor, eller på studenternas frihet att utveckla och följa sina egna studiepreferenser.²¹

Det finns många andra olika sätt att systematisera aspekter av och förutsättningar för den akademiska friheten. Exempelvis lyfts i Europaparlamentets arbete yttrandefrihet fram som en central del jämte frihet för forskning och frihet för utbildning.²² Mer specifika faktorer har använts för att skapa index som visar graden av akademisk frihet i olika länder och hur den förändras över tid.²³

Sammantaget kan konstateras att den akademiska friheten är en mångfacetterad och komplex företeelse med många olika dimensioner vilka kan viktas på olika sätt och även i någon mån stå i spänningsförhållanden till varandra. Även inom ett och samma land kan friheten också variera mellan olika lärosäten och mellan olika vetenskapliga discipliner. Det är inte möjligt att här gå in närmare på definitionen av friheten eller olika faktorerers förhållande till varandra. Nedan kommer de förutsättningar som identifierats i Europaparlamentets arbete att tas som utgångspunkt för diskussionen om förändrad associationsform, eftersom de får ses som en av de mer väletablerade modellerna inom Europa. Före det ska emellertid hinder och hot mot den akademiska friheten beröras något.

²¹ Se Maassen m.fl. (ovan not 16) s. 13 f. och European Parliamentary Research Service: Academic Freedom Monitor 2023, tillgänglig på internet: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757798/EPRS_STU\(2024\)757798_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757798/EPRS_STU(2024)757798_EN.pdf) (besökt 2025-01-30) s. 4.

²² Se Maassen m.fl. (ovan not 16) s. 13.

²³ Se Klaus. D. Beiter m.fl.: "Measuring" the Erosion of Academic Freedom as an International Human Right: A Report on the Legal Protection of Academic Freedom in Europe, Vanderbilt Journal of Transnational Law 2021 s. 597–691 och Academic freedom index, <https://academic-freedom-index.net> (besökt 2025-01-30).

3 Hinder och hot

På motsvarande sätt som akademisk frihet i sig är mångfacetterad, har i den allmänna debatten också en mångfacetterad samling problem och hot mot friheten lyfts fram. Inom ramen för Europaparlamentets verksamhet har framhållits fem olika slags aktörer som påverkar och potentiellt kan hota den akademiska friheten, nämligen regeringar, ledare inom akademien, kollegor och studenter (*the academic community*), allmänheten och media (*civil society*) samt privata företag.²⁴ Ofta framhålls regeringars roll för att upprätthålla den institutionella friheten. Regeringens agerande i Ungern kan då tas som ett avskräckande exempel²⁵, men även i andra EU-stater finns oro för alltför stor inblandning från regeringshåll.²⁶ Regeringar har därmed en nyckelroll i värnandet av den akademiska friheten.

Andra bedömare har pekat på att övergång till styrningsformer som bygger på *New Public Management* kan utgöra ett hot mot den akademiska friheten. Bland annat kan det leda till en lägre grad av kollegiala inslag i ett universitets interna organisation.²⁷

I Sverige har framförts att regeringens möjligheter till styrning av lärosätena är principiellt problematisk. Bland annat har i SUHF:s rapporter framhållits att det i internationell jämförelse är mycket ovanligt att lärosäten – som i Sverige – är myndigheter som formellt sett lyder under regeringen. Detta leder till ovanligt tydliga styrningsmöjligheter från regeringens sida. Sverige har också placerats lågt i olika internationella jämförelser av skyddet för den institu-

²⁴ Se Academic Freedom Monitor (ovan not 21) s. 118 och 124 f., jfr Maassen (ovan not 16) s. 172 ff. och NOU 2006:19 s. 25 ff.

²⁵ Jfr EU-domstolens dom C-66/18 kommissionen mot Ungern.

²⁶ Se Maassen (ovan not 16) s. 173, Academic Freedom Monitor (ovan not 21) s. 6 f., 17 och 124.

²⁷ Se Niina Mäntylä – Melanie Hack – Henrik Wenander: The legal position of academic staff in a changing university landscape: A comparative analysis of Finland, Norway, and Sweden, Retfærd 2004 s. 37–60, särskilt s. 38 och 58 ff. med vidare hänvisningar, NOU 2006:19 s. 28 ff. och Shirin Ahlbäck Öberg – Johan Boberg: Avkollegialiseringen av svenska lärosäten En analys av statliga universitet och högskolor, Statsvetenskaplig tidskrift 2022 s. 157–209, särskilt s. 184 ff.

tionella akademiska friheten.²⁸ Vad gäller interna styrformer inom akademien har anförts att den så kallade autonomireformen, vilken gav svenska lärosäten större möjligheter att själva besluta hur de ska organisera sig, har minskat de kollegiala inslagen.²⁹ Detta kan uppfattas som minskad individuell akademisk frihet.

Även i Sverige är bilden av hoten mot den akademiska friheten mångfacetterad, att döma av en enkät som nyligen genomfördes av Universitetskanslersämbetet. Å ena sidan såg endast 1 % av respondenterna lärosätenas organisationsform som ett hot mot den akademiska friheten. Å andra sidan ansåg den största andelen (29 %) att politisk styrning var det mest beaktansvärda problemet och sådan styrning underlättas ju av att lärosätena som myndigheter står i lyd-
nadsförhållande till regeringen. Andra hot som lyftes fram av de som besvarade enkäten var forskningsfinansiering och forskningsfinansieringssystemet generellt (28 %), homogenitet, vågar inte ta upp saker, anpassning till normer, likriktning inom akademiska miljöer, åsiktskorridorer, akademisk konformism (10 %), riktade och snäva utlysningar och satsningar (7 %), etikprövning (6 %), beroendet av externa finansiärer, för hög andel externfinansierad forskning (5 %) samt kortandet av universitetsstyrelsernas mandatperioder, politiskt tillsatta styrelser (5 %).³⁰

Sammantaget kan konstateras att, liksom begreppet akademisk frihet är mångfacetterat, finns det också många olika potentiella hinder och hot mot friheten. Ett av dem är principiellt sett helt klart det formella lyd-
nadsförhållandet till regeringen som myndighetsformen för med sig. Det finns emellertid även många andra faktorer som kan påverka.

²⁸ Se Ekberg (ovan not 3) s. 32. Se även Ahlbäck Öberg (ovan not 8) s. 557 med vidare hänvisningar.

²⁹ Se Ahlbäck Öberg –Boberg (ovan not 27). Jfr Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 127 f.

³⁰ Se Universitetskanslersämbetet: Akademisk frihet i Sverige Regeringsuppdrag om lärosätenas arbete med att främja och värna akademisk frihet, 2024, tillgänglig på internet <https://www.uka.se/download/18.427c7de418f38533f7357/1715751054520/Akademisk%20frihet%20i%20Sverige.pdf> (besökt 2025-01-30), s. 61 f.

4 Associationsformens betydelse för den akademiska friheten

Det är inte möjligt att här analysera alla följder som eventuellt skulle kunna uppkomma om de svenska lärosätena skulle övergå till någon annan slags associationsform. Här ska därför endast göras en kort överblick med utgångspunkt i de förutsättningar för akademisk frihet som har identifierats i Europaparlamentets arbete, alltså *institutionell självständighet, självstyre, arbetsvillkor* och *finansiella villkor* (jfr ovan avsnitt 2).

Om lärosätena skulle bli självständiga rättssubjekt skulle de tydligaste skillnaderna uppkomma i förhållande till den *institutionella självständigheten*. Som ovan nämnts, innebär den nuvarande myndighetsformen att lärosätena står i ett lydadsförhållande till regeringen. Visserligen har myndigheterna i Sverige större självständighet än i de flesta andra länder. Myndigheterna är nämligen separata organ som är skilda från regeringen. Dessutom får inte regeringen – och ännu mindre enskilda ministrar – bestämma hur lärosätena ska utöva myndighet mot någon enskild eller tillämpa lag (12 kap. 2 § regeringsformen). Såväl 2 kap. högskolelagen (1992:1434) som 2 kap. högskoleförordningen innehåller också bestämmelser som ska ge lärare, forskare och studenter inflytande inom lärosätena. Detta flyttar emellertid inte den avgörande makten från regeringen. Exempelvis ses inte genomförande av forskning och utbildning som myndighetsutövning (förutom betygssättning), så begränsningen i 12 kap. 2 § regeringsformen är inte tillämplig. Vidare utser regeringen både majoriteten av styrelseledamöterna och rektorerna för lärosätena (2 kap. 7 a och 8 §§ HF). Utgångspunkten kvarstår också att lärosätena, liksom andra myndigheter, lyder under regeringen och ska tillämpa samma regler som andra förvaltningsmyndigheter.³¹

Den nuvarande myndighetsformen medför alltså stora möjligheter för regeringen – eller mer indirekt riksdagen – att styra läro-

³¹ Jfr Marcusson (ovan not 7) s. 18 och Wenander (ovan not 5) s. 573 f. angående självständighet.

sätenas verksamhet. Det är visserligen inte så att dessa möjligheter måste utnyttjas, så att det är obligatoriskt att detaljreglera. Myndighetsformen är, som redan nämnts, flexibel och det är möjligt att införa i princip alla sÄrlösningar som anses lämpliga. Den närmare regleringen av lärosätenas verksamhet har också varierat över tid.³² Styrningsmöjligheterna är emellertid principiellt sett problematiska och kan möjliggöra Ännu mer omfattande och detaljerad styrning framöver.

Myndighetsformen Är inte heller den enda associationsform som möjliggör styrning. Enligt det ovannÄmnda förslaget till högskolestiftelser skulle i och för sig regeringen inte utse rektor, utan endast ordföranden och en av de sju andra ledamöterna i stiftelsernas styrelser. Det skulle ha givit regeringen mindre inflytande Än den nu gÄllande ordningen. Samtidigt framgick att stiftelsens viktigaste syfte skulle vara att bedriva högskoleutbildning och forskning pÅ uppdrag av staten.³³ I ett kompletterande avtal skulle ställas upp "krav pÅ redovisning, uppföljning, utvärdering och statistik som möjliggör granskning av verksamheten, i likhet med de krav pÅ uppföljning av verksamhet som gÄller för statliga universitet och högskolor".³⁴ Som Katarina Olsson framhöll i sitt remissyttrande skulle framtida regeringar dessutom kunna Ändra i stiftelseförordnandet med stöd av 6 kap. 4 a § stiftelselagen (1994:1220). Stiftelseformen skulle dÄrför inte vara sÄrskilt stabil och trygg.³⁵ En Övergång till aktiebolag och andra bolag skulle ge staten, i egenskap av Ägare, minst lika stora möjligheter att styra verksamheten i den utsträckning som staten skulle anse ÖnskvÄrt.

Om staten skulle skapa en helt ny associationsform för lärosäten kan givetvis förhÅllandet mellan staten och lärosätena utformas

³² Se Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3), sÄrskilt s. 42 ff. för en beskrivning av hur regleringen av lärosätenas organisation förÄndrats sedan 1993.

³³ Se Ds 2013:49 s. 127 f.

³⁴ Se Ds 2013:49 s. 72.

³⁵ Se Olsson (ovan not 11) s. 16, jfr Ds 2013:49 s. 53. Jfr Även Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 71.

precis på det sätt som staten föredrar. Det är emellertid en öppen fråga hur mycket kontroll den politiska makten skulle vara beredd att avhända sig. Att staten helt skulle avsäga sig möjligheterna till styrning av verksamheten förefaller inte troligt, särskilt som man får utgå från att staten skulle fortsätta vara den huvudsakliga finansören. Generellt sett finns givetvis ett demokratiskt intresse att ha kontroll över hur skattepengar används.³⁶

Vad gäller *självstyre*, som förutsättning för akademisk frihet, har redan nämnts att myndighetsformen tidigare inte har hindrat staten från att föreskriva mer kollegiala inslag än den nuvarande ordningen. Det finns inte mycket som tyder på att någon annan – nu existerande – associationsform i sig skulle skydda kollegialt inflytande och studentinflytande mer än myndighetsformen. Tvärt om tyder följderna av autonomireformen på att det finns större risk för minskad kollegialitet ju mer frihet som ges till lärosätena att själv utforma och beslut om styrformer.³⁷ Som ovan nämnts, kan det i detta avseende finnas ett spänningsförhållande mellan den institutionella och den individuella friheten. Om en helt ny associationsform skapas för lärosäten kan givetvis även införas bestämmelser om den interna organisationen. Det förefaller emellertid inte troligt att det skulle ge starkare skydd för självstyret än vad som är möjligt att åstadkomma inom myndighetsformen.³⁸

De anställdas *arbetsvillkor* skulle i viss mån kunna påverkas om lärosätenas associationsform skulle ändras. Sedan 1960-talet har emellertid utgångspunkten varit att regleringarna av offentlig och privat anställning ska likna varandra så mycket som möjligt. I linje

³⁶ Se Vrielink m.fl. (ovan not 15) s. 24 f. Jfr Henrik Wenander: Administrative Independence in the Nordic States – EU Law Requirements and National Traditions, *Nordic Journal of European Law* 2022 s. 20–45.

³⁷ Jfr Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 48 ff. och Ahlbäck Öberg – Boberg (ovan not 27) s. 184 ff.

³⁸ Jfr Mäntylä – Hack – Wenander (ovan not 27), särskilt s. 59 angående utvecklingen i Finland, där lärosätena är självständiga juridiska personer.

med detta avskaffades 1999 det särskilda anställningsskydd som tidigare gällde för professorer.³⁹

Viss särreglering finns dock kvar. I förslaget om högskolestiftelser konstaterades att: ”En ombildning till en högskolestiftelse innebär att regler som gäller för statligt anställda inte kommer att gälla vid högskolestiftelsen. Exempel på regler som inte är tillämpliga är lagen (1994:260) om offentlig anställning, anställningsförordningen (1994:373) och de särskilda bestämmelser om läraranställningar som finns i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).”⁴⁰ En övergång till någon annan privaträttslig associationsform skulle ge samma följder. I förhållande till akademisk frihet är emellertid värt att notera att privatanställda generellt sett har något svagare garantier för sin yttrandefrihet än offentliganställda.⁴¹

Sammantaget skulle en övergång till en privaträttslig associationsform inte medföra några dramatiska konsekvenser för arbetsvillkoren. Det skulle i vart fall inte per automatik medföra ett starkare skydd för den akademiska friheten, snarare tvärt om. Givetvis är det möjligt att särskilt föreskriva om ytterligare garantier, såväl inom ramen för befintliga privaträttsliga former som i en eventuellt helt ny associationsform. Det skulle emellertid inte vara enklare än att införa starkare garantier inom ramen för den nuvarande myndighetsformen.

Också formerna för *finansiella villkor* skulle påverkas om lärosäten övergår i någon annan associationsform. Regeringen implementerar riksdagens budgetbeslut genom att tilldela myndigheter årliga anslag i regleringsbrev. I dessa passar regeringen även på att ge särskilda villkor och uppdrag till myndigheterna. Detta innebär stora möjligheter till styrning av lärosätena.⁴²

³⁹ För en utförlig beskrivning av arbetsvillkoren och jämförelse med Finland och Norge se Mäntylä – Hack – Wenander (ovan not 27) s. 47.

⁴⁰ Ds 2013:49 s. 99.

⁴¹ Se Per Larsson: Skyddet för visselblåsare i arbetslivet: en konstitutionell och arbetsrättslig studie, Stockholm 2015, särskilt s. 272 f., jfr s. 270 f.

⁴² Jfr Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 73 ff. och Interna effekter (ovan not 3) s. 61 ff.

De myndigheter som nu drivs i stiftelseform finansieras emellertid också av staten. Liksom för myndigheter bestäms de exakta premisserna för finansiering årligen. Det sker visserligen genom avtal, men innehållet i dem är mycket likt regleringsbrev.⁴³ Även enligt förslaget om högskolestiftelser skulle det slutas ettåriga underavtal för att reglera lärosätenas utbildnings- och forskningsuppdrag.⁴⁴ Det förefaller troligt att någon liknande avtalslösning skulle behövas om någon annan associationsform väljs.⁴⁵

Om lärosätenas uppdrag regleras genom avtal i stället för genom ensidiga regeringsbeslut kan det principiellt sett innebära större självständighet för lärosätena. I praktiken är det dock svårt att tänka att lärosätena skulle ha en stark förhandlingsposition vid ingåendet av dessa avtal. Förmodligen skulle lärosätena vara helt utlämnade till regeringens vilja. Omvänt, finns det inte heller något krav på att regleringsbrev måste vara detaljerade, utan de kan ge stor frihet till myndigheterna. Det ekonomiadministrativa regelverket ger också goda möjligheter att besluta om speciallösningar om sådana anses önskvärda.⁴⁶ I praktiken förefaller det därför troligt att en avtalslösning i sig skulle medföra liten, om ens någon, skillnad avseende friheten i de finansiella villkoren. Även de högskolor som nu drivs i stiftelseform är föremål för tydlig styrning.⁴⁷

⁴³ Se Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 68 f.

⁴⁴ Se Ds 2013:49 s. 72 f.

⁴⁵ I och för sig fattas mer långsiktiga beslut om tilldelning av medel till public service-företagen enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Det förefaller mig emellertid inte troligt att det skulle gå att vinna politisk majoritet för en sådan lösning för lärosätena med tanke på deras mer påtagliga effekter på samhället och mer komplexa verksamhet.

⁴⁶ Jfr t.ex. regeringsbeslut den 4 april, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Fortifikationsverket, Fi2024/00866, regeringsbeslut den 20 juni 2024, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Strålsäkerhetsmyndigheten, KN2024/01386 och KN2024/01296 (delvis) samt regeringsbeslut den 21 december 2023, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Myndigheten för digital förvaltning, Fi2023/00936 och Fi2023/03265 (delvis).

⁴⁷ Se Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 71.

En fråga som hänger samman med alla de ovannämnda förutsättningarna för akademisk frihet är vilken *kontroll* som lärosätena är föremål för. Vissa av lärosätenas beslut får överklagas och kontrolleras därmed av domstolar eller Överklagandenämnden för högskolan. Som myndigheter kontrolleras verksamheten i lärosätena också av flera andra organ, såsom Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän och Universitetskanslersämbetet. De anställda omfattas av samma straffansvar och disciplinansvar som gäller för övriga statsanställda.⁴⁸ Dessa kontrollmöjligheter skulle som utgångspunkt försvinna om lärosätena övergick till en privaträttslig associationsform. Kontroll, med tillhörande sanktionsmöjligheter, kan givetvis innebära en betydande begränsning av lärosätenas frihet. Att kontrollmöjligheterna minskar skulle därför kunna ses som att den akademiska friheten stärks. Samtidigt uppfattas det nog som rimligt att allmänheten får insyn i hur allmänna medel hanteras och att studenternas rätts-säkerhet upprätthålls. Kontroll kan också inriktas på att lärosätena respekterar lärares, forskares och studenters akademiska frihet, vilket kan stärka den individuella friheten.

Enligt förslaget till högskolestiftelser skulle särskilda bestämmelser införas avseende offentlighetsprincipen och flera andra kontrollmöjligheter.⁴⁹ Rimligen skulle även andra associationsformer medföra ett behov av specialreglering som skapar avsevärda möjligheter att kontrollera lärosätena. De långvariga diskussionerna angående insyn i friskolors verksamhet är dock ett exempel på att det kan vara svårt att åstadkomma en lämplig avvägning mellan intresset av kontroll och andra intressen avseende privaträttsliga associationer.⁵⁰ Härutöver kan det för andra associationsformer finnas andra tillsynssystem, så att det kan bli tal om ytterligare tillsyn.⁵¹

⁴⁸ Se Marcusson (ovan not 7) s. 23. Se vidare om ansvarsutkrävande gentemot anställda vid lärosäten Mäntylä – Hack – Wenander (ovan not 27) s. 55.

⁴⁹ Se Ds 2013:49 s. 80 ff.

⁵⁰ Jfr SOU 2024:28.

⁵¹ Se Olsson (ovan not 11) s. 19 angående tillsyn över stiftelser.

5 Andra följder av ny associationsform

Det har framhållits att en fördel med att ge lärosäten egen rättskapacitet skulle vara att de skulle kunna få bättre förutsättningar att ingå avtal, bilda bolag och ta emot donationer. Det sägs i sin tur underlätta långsiktigt samarbete med andra organisationer i och utanför Sverige. Principiellt sett kan detta nog i viss mån ha samband med den akademiska friheten, även om det ibland närmast presenteras som en praktisk förbättring för att slippa tidskrävande byråkrati.⁵² En alternativ lösning skulle emellertid vara att delegera mer beslutanderätt inom ramen för myndighetsformen.⁵³

I detta sammanhang kan noteras att den senaste forsknings- och innovationspropositionen inte berör behovet av ny associationsform i avsnittet ”Akademisk frihet” (där en mer generell utredning aviseras) utan i stället under rubriken ”Tydligare roll och rollfördelning”. Där framhålls visserligen att lärosätenas självbestämmande är en viktig principfråga. Därefter nämns emellertid mer allmänt internationell konkurrens och strävan efter excellens. Regeringen anser att det är viktigt ”att statens styrning av universitet och högskolor är ändamålsenlig på så sätt att den ger lärosätena goda förutsättningar för att utföra sitt uppdrag, dvs. forskning och utbildning av hög kvalitet.”⁵⁴ Det är därför inte helt tydligt i vad mån ökad akademisk frihet är utredningens primära mål.

En del av de nuvarande begränsningarna av lärosätenas handlingsutrymme hänger samman med att staten blir ansvarig för de avtal m.m. som lärosätena – i egenskap av förvaltningsmyndigheter

⁵² Jfr Gustaf Lindencrona: Högskolan – en egen företagsform, i SUHF (ovan not 9) s. 33–43, på s. 35 ff. och Ekberg (ovan not 3) s. 22 f.

⁵³ Jfr Peter Melz: Donationsförordningen och forskningsfinansiering i samklang med nutiden? Filantropiskt forum rapport 6, 2018, tillgänglig på internet: https://entreprenorskapsforum.se/wp-content/uploads/2018/02/Donationsforordning_webb.pdf (besökt 2025-01-30).

⁵⁴ Se prop. 2024/25:60 s. 133, jfr s. 135. Strax innan korrektur för denna text skulle lämnas beslutade regeringen att tillsätta den förstnämnda utredningen om akademisk frihet. Direktiven till den tar inte upp frågan om organisationsform. Se dir. 2025:42.

– ingår. Att vara en del av staten medför emellertid inte bara nackdelar utan kan göra det enklare att få krediter m.m.⁵⁵ Om en ny och mer självständig associationsform skapas skulle så grundläggande frågor som förhållandet till borgenärer behöva klargöras.⁵⁶ Det faktum att fristående grund- och gymnasieskolor har gått i konkurs visar att frågor om vad som händer om en högskola skulle hamna på obestånd inte är helt teoretiska.

Även om lärosätena skulle övergå i en redan befintlig associationsform, skulle övergången – som Katarina Olsson påpekar i sitt remissvar – påverka samtliga avtal som lärosätena har ingått. Enligt huvudregeln får en överlåtelse av en rätt enligt ett avtal inte ske utan uttryckligt samtycke. Det skulle innebära att ett närmast oöverskådligt antal avtal skulle behöva gås igenom och vid behov omförhandlas. På motsvarande sätt skulle en övergång till en annan associationsform innebära ett förvaltarbyte för de stiftelser som lärosätena nu förvaltar, vilket skulle behöva hanteras för samtliga stiftelser (mer än 600 enbart vid Lunds universitet).⁵⁷

Vidare kan påminnas om att, utöver de förändringar som (eventuellt) kan påverka förutsättningarna för akademisk frihet, skulle regleringen inom många andra områden också behöva anpassas om lärosätena skulle övergå till en annan associationsform. Exempelvis skulle tillämpningen av förvaltningslagen och dataskyddsregleringen påverkas, liksom direkta och indirekt skatter samt eventuellt regler om upphandling, statsstöd och skadestånd. Förmodligen skulle nog både allmänheten och lärosätena uppfatta det som rimligt att de till stor del fortsätter att behandlas på samma sätt nu, även om de har en annan associationsform. Det skulle i så fall krävas en noggrann genomgång av de flesta rättsområden för att avgöra vil-

⁵⁵ Jfr Lindencrona (ovan not 52) s. 42.

⁵⁶ Jfr Arnljotur Astvaldsson: The European Research Infrastructure Consortium (ERIC) as governed by EU law and Swedish law: A study on a European Union legal form within the Swedish legal system, Lund 2022, s. 441 ff.

⁵⁷ Se Olsson (ovan not 11) s. 18 f.

ken ny särreglering som skulle behövas. Alternativet är återigen att delegera mer beslutanderätt inom ramen för myndighetsformen.⁵⁸

6 Avslutande kommentarer

De svenska lärosätenas egenskap av förvaltningsmyndigheter lyfts fram som ett grundläggande problem i förhållande till den akademiska friheten. I det sammanhanget kan först konstateras att akademisk frihet är en mångfacetterad företeelse som kan definieras på många olika sätt. Bland annat har den såväl individuella och institutionella som formella och praktiska dimensioner. På motsvarande sätt kan också friheten hotas – och stärkas – på många olika sätt. Lärosätenas självständighet gentemot regeringen och riksdagen är en principiellt viktig faktor, men det finns många fler och de kan viktas på olika sätt.

Internationellt sett är det dock vanligt med särskilda organisationsformer för att stärka lärosätens institutionella autonomi. Sverige utmärker sig genom att lärosätena här är organiserade som förvaltningsmyndigheter och flera undersökningar har kommit fram till att Sverige har ett jämförelsevis svagt skydd för den institutionella akademiska friheten. Även om det för närvarande inte ses som ett akut hot mot den akademiska friheten, visar utvecklingen i vissa andra stater att läget kan bli problematiskt. Därför förefaller det motiverat att ytterligare garantier införs.

Frågan uppkommer i så fall om en ny associationsform är det lämpligaste sättet att stärka friheten. Om de svenska lärosätena skulle övergå till en annan associationsform skulle en tydlig principiell vinst vara att det formella lydnadsförhållandet till regeringen skulle kunna avskaffas. Detta skulle givetvis stärka den institutionella självständigheten. I bästa fall skulle det också mer generellt fungera som en viktig symbol för att väcka debatt om, och möjligen förhindra, alltför närgången reglering av lärosätena. Exempel-

⁵⁸ Jfr Melz (ovan not 53).

vis skulle det kanske kunna skapa förståelse för behov av särskilda skyddsregler och begränsad styrning. Ny reglering inom området skulle alltid behöva övervägas en extra gång, eftersom det inte skulle vara självklart att samma regler gäller som för förvaltningsmyndigheter.

I sak är det dock tveksamt om så mycket egentligen skulle ändras. I Europaparlamentets arbete för akademisk frihet har institutionell självständighet, självstyre, arbetsvillkor och finansiella villkor lyfts fram som viktiga faktorer för att bedöma förutsättningarna för den akademiska friheten. Genomgången ovan visar att en övergång till en annan associationsform inte automatiskt skulle innebära en dramatisk förbättring avseende dessa faktorer. Det ligger väl i linje med en kartläggning som Shirin Ahlbäck Öberg och Johan Boberg genomfört av statens styrning av de lärosäten som drivs i myndighetsform och de som drivs av stiftelser. En slutsats av kartläggningen är att skillnaderna i associationsform inte i sig är någon garanti för skillnad i frihetsgrad.⁵⁹

Även andra associationsformer än myndighetsformen innebär att staten – om den vill – kan styra verksamheten, samtidigt som myndighetsformen är flexibel och inte i sig medför att detaljerad styrning är obligatorisk. Vad gäller den individuella friheten är det till och med möjligt att mer självständighet för lärosätena skulle kunna riskera att försvaga de enskilda lärarnas, forskarnas och studenternas ställning.

Vidare visar Katarina Olssons grundliga genomgång av 2013 års förslag till högskolestiftelser att det är juridiskt-tekniskt komplicerat att använda en befintlig privaträttslig associationsform för lärosätenas verksamhet. Ett grundläggande och återkommande problem i förhållande till stiftelseformen var att politikerna egentligen inte ville släppa kontrollen över lärosätenas verksamhet. Att i stället införa en helt ny associationsform väcker också en mängd frågor.⁶⁰

⁵⁹ Se Ahlbäck Öberg – Boberg Kartläggning (ovan not 3) s. 132.

⁶⁰ Jfr Astvaldsson (ovan not 56).

Mot denna bakgrund krävs därför en noggrann bedömning av hur stora de principiella vinsterna med en ny associationsform är och om de överväger den praktiska arbetsinsatsen samt riskerna för rättslig oreda och oklarhet för bland annat medarbetare och studenter. En ny associationsform skulle väcka många intressanta forskningsfrågor för både associationsrättare och offentligrättare. Det finns dock en risk för att den stora mängden – i och för sig intressanta – juridisk-tekniska frågor som behöver lösas tar fokus från mer grundläggande frågor.

Enligt min mening bör först undersökas mer specifikt vilket ytterligare skydd för den akademiska friheten som behövs och därefter bedömas hur det önskade resultatet lättast uppnås. Ett alternativ till en ny associationsform är som sagt att nyttja den flexibilitet som myndighetsformen erbjuder och inom ramen för denna ta fram stärkt skydd för den akademiska friheten.⁶¹ Eventuellt kan inspiration hämtas från de förslag som lagts fram för att stärka Domstolsverkets självständighet.⁶² Samtidigt får dock erkännas att mot bakgrund av hur länge dessa frågor redan har diskuterats, finns det en risk för att de dras ytterligare i långbänk eller helt tappas bort.

En ny associationsform innebär alltså tydliga principiella vinster. Det är emellertid inte något som vare sig skulle ordnas i en handvändning, eller skulle undanröja alla hinder eller hot mot den akademiska friheten. Personligen är jag ännu inte övertygad om att det är den lämpligaste lösningen. Det som i slutändan är mest avgörande är i vad mån politiska beslutfattare är beredda att avstå från att ha inflytande över en verksamhet som är så pass kostsam och viktig för samhället. Det krävs att lärosätena nyttjar all sin samlade pedagogiska kompetens för att förklara att de vet bättre än politikererna hur pengarna ska användas.

⁶¹ Jfr Marcusson (ovan not 7) s. 47 ff., Wenander (ovan not 5) s. 575 f. och Johnny Andersson: Högskolans associationsform ur förvaltningsperspektiv, i: SUHF (ovan not 9), s. 45–63, på s. 59 f.

⁶² Se SOU 2023:12. Där föreslås även byte av namn, till Domstolsstyrelsen.