

Motion till riksdagen 2007/08:Ub226

av **Andreas Norlén och Finn Bengtsson (m)**

Forskningen vid universitet och högskolor

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om upphävande av 6 kap. 4 a § stiftelselagen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ändring av forskningsstiftelsernas stiftelseförordnanden.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att skyddet för stiftelser från politiska ingrepp bör ses över.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om värdet av forskningsfinansiering som står fri från politisk påverkan.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om värdet av att universitet och högskolor ges en friare ställning i förhållande till riksdag och regering.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tidigare gällande regler om professorernas anställningskydd bör återinföras.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att lektors rätt att bli befordrade till professorer bör avskaffas, men att möjligheten för universitet och högskolor att befordra lektorer till professorer bör kvarstå.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att rätten för universitet och högskolor att själva utforma antagningskriterier för sina utbildningar bör öka.

Inledning

I ett öppet, demokratiskt samhälle är det angeläget att det finns många olika röster i den offentliga debatten. Det är av stor vikt att det finns ett starkt civilt

Fel! Okänt namn på

samhälle med starka institutioner som står oberoende av den offentliga makten och därmed kan granska och ifrågasätta de politiska makthavarnas åtgärder. Historiskt sett har universiteten spelat den rollen i många länder i västvärlden. Denna tradition kan härledas till upplysningstiden på 1700-talet, då akademiker hörde till de skarpaste kritikerna av envælde och ofrihet, men även längre tillbaka än så. Redan under medeltiden var universiteten betydelsefulla institutioner som gjorde viktiga insatser för att utveckla den värdegrund och den kultur varpå våra västerländska samhällen i dag vilar.

Kampen med de politiska makthavarna om denna värdegrund blev stundtals blodig. Som ett exempel ur den svenska historien, låt vara efter medeltidens slut, kan Linköpings blodbad år 1600 nämnas. Hertig Karl lät då avrätta några rådsherrar, som vägrade erkänna honom som landets styresman eftersom de, på författningsrättslig grund, ansåg att kung Sigismund var rättmätig arvtagare till kronan. De ordinarie domstolarna vägrade, likaledes på författningsrättslig grund, att döma rådsherrarna, varför hertig Karl tvingades inrätta en specialdomstol för att få dem dömda till döden. Redan år 1600 fanns alltså starkt förankrade föreställningar om rättsstaten och dess grundläggande värden, och den teoriutveckling som var en förutsättning för etablerandet av dessa föreställningar hade i hög grad skett i den akademiska världen.

Härtill kommer det mer nyttoberoende argumentet att starka och självständiga universitet, befolkade av fria forskare, sannolikt är den bästa garanten för hög kvalitet och nytänkande i den vetenskapliga forskningen. Politiska prioriteringar av olika forskningsprojekt och forskningsområden riskerar att leda till en fokusering på det ”politiskt korrekta” eller på det i dagsdebatten mest uppmärksammade. Dessutom har historien lärt oss att politisk centralstyrning sällan är en bra metod för att uppmuntra skaparkraft och enskilda initiativ.

Historiskt sett har svenska universitet och högskolor haft en relativt stark självständighet i förhållande till den politiska makten. Ett exempel på detta är att universitetens och högskolornas respektive rektor tidigare i realiteten utsågs av en valförsamling med företrädare för olika grupper vid universitetet, även om det formellt var regeringen som fattade utnämningsbeslutet. Vidare hade professorerna så kallad fullmaktsanställning, vilket innebar att de i realiteten var oavsättbara.

Reformer 1991–1994

Den borgerliga regeringen 1991–1994 vidtog flera åtgärder för att stärka universitetens och högskolornas självständighet. Ett viktigt steg var inrättandet av olika forskningsstiftelser, som tillfördes omkring 18 miljarder kronor från de avvecklade löntagarfonderna. Stiftelsernas uppgift var att, inom sina respektive ämnesområden, fördela medel till kvalificerad forskning. Stiftelsernas oberoende garanterades bland annat genom att deras styrelser (med undantag för en stiftelse) enligt respektive stiftelseförordnande skulle ”förnya sig själva”, det vill säga självständigt utse nya styrelseledamöter. Regeringen

utsåg visserligen ledamöter när stiftelserna inrättades men därefter var de politiska organen bortkopplade från stiftelsernas förvaltning. Föreskrifter om revision med mera fanns dock i respektive stiftelseförordnande, för att säkerställa att verksamheten skulle bedrivas på ett korrekt sätt. Genom inrättandet av dessa stiftelser syftade den dåvarande regeringen till att säkerställa att betydande forskningsresurser kunde fördelas oberoende av politiska påtryckningar och utan ängsligt sneglande på regeringens aktuella agenda.

En annan viktig åtgärd var inrättandet av två ”stiftelsehögskolor”. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping ombildades till stiftelser, också det för att göra dem mer självständiga i förhållande till den politiska makten.

Vidare fick universiteten och högskolorna ökade möjligheter att själva utforma antagningskraven till sina respektive utbildningar. Detta sågs som ett principiellt steg mot ökad självständighet för lärosätena såväl som en klok åtgärd utifrån tanken att respektive lärosäte bäst kan bedöma vilka krav som bör ställas på de blivande studenterna, givet respektive utbildnings egna förutsättningar. Dessutom sågs ökad profilering av olika utbildningar som både kvalitetshöjande och som innebärande en ökad mångfald och valfrihet för studenterna.

Inskränkningarna av den akademiska friheten och behovet av nya reformer

Efter regeringsskiftet 1994 blev en snöpning av den akademiska världens såväl hävdvunna som nyvunna självständighet en prioriterad fråga för den nye utbildningsministern Carl Tham (s), och en serie strider med både forskarsamhället och den borgerliga oppositionen tog sin början.

Forskningsstiftelserna

Mest spektakulär blev striden om forskningsstiftelserna. Utbildningsministern lade stor kraft på att försöka återta kontrollen över stiftelserna och deras pengar. Han började med att tillskriva samtliga stiftelsers styrelser och uppmanade dem att ansöka hos regeringen om ändring av respektive stiftelseförordnande, så att regeringen – inte styrelserna själva – skulle kunna utse styrelsernas ledamöter. Därmed skulle pengarna åter komma under regeringens kontroll. Samtliga styrelser avböjde dock att frivilligt ge ministern de bojar, med vilka han avsåg att fjättra dem. Då tillgrep regeringen i stället lagstiftning (lag 1996:1207) och genomdrev i riksdagen en ny bestämmelse i stiftelselagen (6 kap. 4 a §). Den har följande lydelse:

4 a § Är det fråga om en stiftelse som har bildats av staten, får regeringen beträffande den stiftelsen, även utan styrelsens eller förvaltarens samtycke och trots vad som sägs i 1 §, ändra eller upphäva föreskrifter i stif-

Fel! Okänt namn på

telseförordnandet som angår sådana frågor som anges i 1 § första stycket 2–9. Regeringen får pröva frågor om ändring eller upphävande enligt första stycket utan ansökan.

Det här innebar i klartext att regeringen på eget initiativ och mot styrelsernas vilja kunde bestämma att styrelsernas ledamöter framgent skulle tillsättas av regeringen. Kort därefter bytte regeringen också ut många av styrelseledamöterna och ersatte dem med personer som var lojala med regeringen.

Det förtjänar att nämnas att regeringens lagförslag utsattes för massiv kritik från såväl Lagrådet som snart sagt alla remissinstanser. Så här heter det i propositionen (prop. 1996/97:22):

Förslaget avstyrks helt av en majoritet av remissinstanserna, häribland Juridiska fakulteterna vid Uppsala och Stockholms universitet samt Sveriges lantbruksuniversitet, Kammarkollegiet, Sveriges advokatsamfund och Stockholms handelskammare. Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget finns också Stiftelsen för strategisk forskning, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för vård- och allergiforskning, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Stiftelsen framtidens kultur, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa, Stiftelsen Chalmers tekniska högskola samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping (härefter Stiftelserna). Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Göta hovrätt, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Riksrevisionsverket, Stiftelsen Innovationscentrum och Länsstyrelsen i Stockholms län ställer sig huvudsakligen negativa till förslaget, dock utan att direkt avstyrka det.

Bland annat ifrågasattes om den föreslagna regleringen var förenlig med regeringsformens äganderättsskydd, liksom bestämmelserna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Den häftiga kritiken föranledde regeringen att göra vissa ändringar i det ursprungliga förslaget, men kärnan fanns ändå kvar – forskningsstiftelserna skulle kuvas och kritikerna kördes över.

Noteras bör att paragrafen inte enbart gäller forskningsstiftelserna, utan varje stiftelse som staten kan komma att inrätta. Därmed gör den det omöjligt för staten att upprätta stiftelser som står oberoende av de politiska makthavarna. I remissvaren framfördes även farhågor om att regeringens synsätt på egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen i princip innebär att varje stiftelse – även de som inrättats och inrättas av privata rättssubjekt – skulle kunna bli föremål för motsvarande lagstiftning som de av staten inrättade stiftelserna, även om staten den här gången valde att snöpa enbart de sistnämnda.

Det enda rimliga är att avskaffa 6 kap. 4 a § stiftelselagen och samtidigt ändra stiftelseförordnandena för forskningsstiftelserna så att styrelserna åter får i uppgift att ”förmå sig själva” utan påverkan från regeringen. Vidare bör man utreda om skyddet för stiftelser mot politiska ingrepp bör utökas. Det torde i första hand gälla att studera om skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen bör stärkas.

Professorernas ställning

Andra angrepp på den akademiska friheten kom genom proposition 1996/97:141 Högskolans ledning, lärare och organisation. Där förutskickades bl. a en förändring, som sedermera genomfördes, av 3 kap. 4 § högskolelagen. Förändringen innebar att det särskilda anställningsskyddet för professorer avskaffades. Dittills hade professorer haft så kallad fullmaktsanställning och varit i princip oavsättliga – en ordning som garanterade deras integritet och oberoende. Det anförda skälet till regeringens förslag var att regeringen samtidigt införde en rätt för alla lektorer, som är ”professorskompetenta” (har tillräckliga kvalifikationer för att erhålla en professur), att bli befordrade till professorer, oavsett om det finns en ledig professur (professorstjänst) eller inte. Regeringen anförde som skäl för denna förändring att det fanns för få professorer i riket och att för få inom akademien hade möjlighet att göra karriär. Den praktiskt viktigaste effekten av det försämrade anställningsskyddet är att professorer nu kan sägas upp på grund av arbetsbrist. Det var förmodligen en oundviklig förändring med tanke på reformen med ”befordringsprofessorer”, för att inte riskera att försätta enskilda lärosäten i ekonomiskt trångmål, om de i en framtid skulle få minskade resurser och inte kunna reducera en kraftigt ökad skara oavsättliga professorer.

Reformen med ”befordringsprofessorerna” kan ifrågasättas ur ett kvalitetsperspektiv. Om konkurrensen om professurerna minskar, blir drivkrafterna att anstränga sig extra för att bli befordrad eventuellt svagare. Ur ett principiellt perspektiv är emellertid den viktigaste invändningen just att reformen förutsätter ett försämrat anställningsskydd för professorerna och därmed reducerar deras oberoende och status. Det bör därför vara respektive högskola eller universitet som avgör om en lektor skall befordras till professor utan professur eller inte, det vill säga lärosätet bör få rätt att förfoga över antalet professorer man utnämner. Rätten för en ”professorskompetent” lektor att bli befordrad till professor bör därför ersättas med en möjlighet för respektive lärosäte att besluta om sådan befordran. Därmed skulle man också kunna återinföra professorernas särskilda anställningsskydd, i varje fall för professorer som utnämns efter förändringens ikraftträdande, utan att riskera att ställa lärosätena inför oöverstigliga framtida budgetproblem med ett mycket stort antal oavsättliga medarbetare. Förfogar lärosätena över antalet professorer man utnämner, kan man anpassa antalet även till de ekonomiska förutsättningarna på kort och längre sikt.

Antagningskriterierna

Slutligen skall en annan fråga beröras, som har koppling till universitetens och högskolornas självständighet, även om dess principiella vikt är något mindre än tidigare nämnda spörsmål – möjligheterna för enskilda lärosäten att i viss mån utforma sina egna antagningskriterier för sina respektive utbild-

Fel! Okänt namn på

ningar. Den borgerliga regeringen hade, som nämns ovan, givit lärosätena ökad frihet i detta avseende.

Carl Tham ville givetvis ändra på det i sin iver att öka centraliseringen av den högre utbildningen. Detta är både ett principiellt och ett praktiskt problem. Det principiella är givetvis just att ökad centralisering per definition minskar lärosätenas självständighet, det praktiska är att olika utbildningar i realiteten kan förutsätta vissa förkunskaper, som lärosätena nu inte kan kräva att blivande studenter skall besitta. Detta medför antingen att nivån på undervisningen måste sänkas eller att ett antal antagna studenter upptäcker att de inte klarar undervisningen och måste avbryta sina studier i förtid. Båda effekterna är uppenbarligen olyckliga. (Det finns möjlighet att ansöka hos Högskoleverket om att få ställa upp speciella förkunskapskrav, men bifall till en sådan ansökan förutsätter att lärosätet kan anföra "särskilda skäl", och Högskoleverket har noga definierat vad som avses med det.).

Således bör lärosätena ges ökad frihet att själva utforma förkunskapskrav till sina utbildningar.

Stockholm den 26 september 2007

Andreas Norlén (m)

Finn Bengtsson (m)