



Rektor

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande på remitterad promemoria, ”Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet”, U2020/03053/UH

Karolinska Institutet (KI) har beretts möjlighet att avge yttrande på remiss avseende promemorian U2020/03053/UH. Inledningsvis sammanfattas en bakgrund med några av KI:s övergripande synpunkter på det så kallade STRUT-betänkandet. Därefter följer KI:s yttrande till respektive förslag i promemorian.

BAKGRUND – ÖVERGRIPANDE SYNPUNKTER FRÅN KI:S YTTRANDE TILL STRUT-BETÄNKANDET

I nedanstående avser ”promemorian” det aktuella förslaget och dess utvecklande beskrivning i U2020/03053/UH. ”STRUT-betänkandet” avser SOU 2019:6.

KI följde, med stort intresse, utredningen om styrning och resursfördelning som ledde fram till det så kallade STRUT-betänkandet. Det var för KI och andra lärosäten ofta svårt att ta ställning till en del principiellt hållna förslag, ibland med flera obekanta, påverkande faktorer samtidigt och därmed utmanande att analysera konsekvenserna. KI välkomnar att erbjudas ta ställning till konkretiserade förslag utgående från nämnda betänkande. Nedan redovisas några övergripande reflektioner, utgående från KI:s yttrande på STRUT-betänkandet, vilka kan ses som en ansats för KI:s yttrande på aktuell promemoria.

KI ser med oro på hur kvalitetsambitionernas tydlighet tonats ned i utredningen, särskilt inom området forskning. Det är avgörande för hela Sveriges framtida utveckling och välfärd att det satsas på verksamhet med hög kvalitet och internationell konkurrenskraft. Huvuddelen av världens forskning sker utanför Sveriges gränser. Hög kvalitet på forskningen i Sverige är en förutsättning för att kunna delta i den forskning som sker utomlands. Sveriges deltagande i internationella forskningsnätverk är avgörande för att ge Sverige den kunskap och kompetens som behövs för den långsiktiga samhällsutvecklingen. Alla delar i lärosätenas ”ekosystem” måste ges möjlighet och incitament att hålla hög, internationell kvalitet. Det gäller såväl utbildning, forskarutbildning, grundforskning

eller experimentell forskning som tillämpad forskning, ofta genom samverkan, samt verksamhetsstöd.

Det är bra att en grundläggande ansats är att stärka den akademiska friheten och öka lärosätenas rådighet.

KI har sedan flera år tillbaka efterfrågat en ökad autonomi och så kallad tillitsstyrning vilket också ställer krav på lärosätenas förmåga att allokera resurser i den egna organisationen. För att förverkliga utredningens ambition om ökad rådighet och längre planeringshorisont för lärosätena genom ökade basanslag, bedömer KI att staten behöver tillföra nya resurser. KI motsätter sig en reducering av konkurrensutsatta forskningsanslag vilken skulle riskera att leda till en försvagning av svensk, internationellt framgångsrik forskning och forskarutbildning, inte minst vid de lärosäten som i hög grad konkurrerar internationellt. I detta sammanhang är den experimentella forskningen särskilt utsatt genom den knivskarpa, internationella konkurrensen och komplexa utvecklingskedjor. Framgång i internationell forskningsmiljö stärks av en inhemsk miljö som i konkurrenshänseende kan spegla den internationella. Det kan utöver detta även finnas behov av nya, riktade resurser för andra nationella mål som inte denna utredning behandlar.

KI anser att regeringens och riksdagens huvudsakliga uppgift i detta sammanhang är att skapa långsiktiga förutsättningar för en högkvalitativ och konkurrenskraftig högskolesektor. Däremot bör inte lärosätena detaljstyras utifrån likriktade mallar eller alltför omfattande ökning av diversifierade mål som läggs ovanpå kärnverksamhetens huvudsakliga mål - att bedriva högkvalitativ utbildning och forskning.

Större förändringar och krav måste oavsett styrningsmodell ske i dialog och i samförstånd med respektive lärosäte. Lärosätenas särart och förutsättningar måste vägas in i styrning och resursfördelning, oavsett vilka modeller som tillämpas. Regionala, nationella respektive globala arbetsfält har skilda villkor avseende bland annat kostnader och konkurrens.

Det är också förvånansvärt att regeringen bedömer att kvaliteten i forskning och utbildning kommer bli bättre och att utbildningsutbudet kommer att ändras till att bättre möta arbetsmarknadens behov utan att staten tillför några ekonomiska resurser. Lärosäten med medicinska fakulteter har dessutom särskilda utmaningar avseende regionsamverkan, inte minst när det gäller verksamhetsförlagd utbildning och att omfattande utbildningsprogram gäller bristyrken och att det därför är svårt att, inom nuvarande ramar, styra om utbildningsuppdraget till exempelvis flera fristående kurser och masterprogram som svarar mot livslångt lärande.

Det finns en risk att marginalnyttan minskar med ökande antal skilda mål och uppgifter som åläggs lärosätena, dels genom utspädd kompetens, dels genom ökad administration. Styrning mot olika regeringsmål måste vara förenliga och vara väl underbyggda och rimliga.

AKTUELLT FÖRSLAG I PROMEMORIAN

1. Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 och 6 §§ högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹

Högskolorna *skall* i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.

I högskolornas verksamhet *skall* jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Högskolorna *skall* också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Högskolorna *ska* i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.

I högskolornas verksamhet *ska* jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Högskolorna *ska* också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Högskolorna ska i sin verksamhet främja ett livslångt lärande.

6 §

I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

För forskningen *skall* som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,

2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och

3. forskningsresultat får fritt publiceras.

För forskningen *ska* som allmänna principer gälla att

2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

¹ Senaste lydelse SFS 2005:1208.

KI:s YTTRANDE TILL RESPEKTIVE FÖRSLAG I PROMEMORIAN**Förslag till ändrad lydelse i 1. kap 5 § högskolelagen**

- KI tillstyrker i huvudsak resonemanget med den grundläggande principen om att främja livslångt lärande.
- KI avvisar att det regleras i högskolelagen.
- KI menar att förslaget i praktiken inte tar hänsyn till olika lärosätens profiler och förutsättningar.
- KI menar att förslaget inte är tillräckligt konkret för att kunna bedöma de långsiktiga konsekvenserna, till exempel vad framtida beslutsfattare väljer att tolka in i förslaget och de faktiska påbud och resursbehov som det kan medföra.
- KI efterlyser en fördjupad och breddad diskussion om lärosätens roll att som motorer för nytänkande inom kompetensutveckling bidra till arbetsmarknadens utveckling.
- KI efterlyser en fördjupad och breddad diskussion när det gäller praktisk tillämpning av öppen nätbaserad utbildning.
- KI efterlyser en fördjupad och breddad diskussion om uppdragsutbildningens roll och villkor.

Grund för KI:s ställningstagande

Promemorian är inte tydlig med vilka brister som behöver åtgärdas och därför ifrågasätts behovet av ytterligare reglering för högskolesektorn. Det är känt att det finns och framgent även uppstår nya behov av vidareutbildning i flera sektorer och inom flera yrkesgrupper. I många länder finns exempelvis krav på vidareutbildning i form av poängsystem inom legitimationsyrken. Oavsett form är det dock inget som högskolorna ska ansvara för utan måste åligga respektive arbetsgivare, arbetsgivarorganisation eller kontrollmyndighet. Högskolesektorn kan däremot i många fall erbjuda bästa möjliga verktyg för vidareutbildning men i andra fall utförs kompetensutveckling lämpligast i annan regi.

Högskolesektorn utbildar individer för ett långt yrkesliv där förmåga att kunna tillgodogöra sig nya kunskaper och färdigheter under hela yrkeslivet är centralt. Den svenska kursbaserade modellen ger, precis som beskrevs i STRUT-betänkandet, goda möjligheter till livslångt lärande redan i dagsläget. Det har i aktuellt förslag inte belysts på ett tydligt sätt uppdragsutbildningens roll i det sammantagna systemet. STRUT-betänkandet lyfter även frågan om att ta bort hinder och förenkla för uppdragsutbildningen, vilket KI stödjer.

KI menar att utgångspunkten är att detta bör utvecklas inom ramen för ansvarstagande och autonoma lärosäten. Det är motsägelsefullt att slå fast betydelsen av lärosätens roll som en självständig kraft och samtidigt ge förslag på ökad reglering. Beroende på hur

författningsförslaget tolkas kan konsekvenserna bli betydande på lärosätetsnivå och på individnivå, både positiva och negativa.

Det saknas i promemorian en konsekvensbedömning av att genom lagstiftning detaljreglera ett utvidgat uppdrag för lärosätena om livslångt lärande. Det riskerar att motverka bland annat lärosätetsprofilering och mångfald, vilka var grundpelare i STRUT-utredningens utgångspunkter. Det finns en betydande risk för likriktning när en mångfald skulle kunna vara effektivt för sektorn som helhet. Det är inte otänkbart att vissa lärosäten, eller andra organisationsformer har goda möjligheter att snabbt och flexibelt utveckla och behovsanpassa kurser för arbetsmarknaden och individer med vidareutbildningsbehov- och ambitioner. Andra lärosäten kan å andra sidan vara de effektivaste producenterna av hela utbildningsprogram där resurser i en framtid kan behöva kraftsamlas i än högre grad än idag. I en framtida prioriteringsspiral kan en strukturell specialisering bli nödvändig. Nya uppdrag kräver också medföljande resurser. I annat fall riskerar befintlig verksamhet att urvattnas, antingen kvalitetsmässigt eller volymmässigt eller båda delarna.

Inom lärosätena, det vill säga mellan fakulteter, institutioner, forskning och utbildning, utbildningsprogram, enskilda befattningsnivåer etcetera måste lärosätena ha bibehållen rådighet och huvudansvaret att utveckla både arbetsformer, program och kursutbud.

KI efterlyser en fördjupad och breddad diskussion om lärosätets roll att som motorer för nytänkande inom kompetensutveckling bidra till arbetsmarknadens utveckling. KI tillstyrker också ambitionen utifrån förslaget i STRUT-betänkandet att särskilda åtaganden kan ingå i utbildningsuppdrag som fastställs i dialog med departementet.

Under 2020 har flertalet lärosäten inom högre utbildning, både i Sverige och internationellt, varit nödgade att införa eller hastigt utöka utbildning på distans. Det har ställt stora krav på organisationerna och för enskilda medarbetare och studenter. Det har medfört både välkomnande och försvårande effekter, bland annat när det gäller praktiska moment och möjlighet att kontrollera enskildas prestation i till exempel inlämningsuppgifter. I detta läge är vi mitt i det arbetet och det är svårt att redan nu dra slutsatser om hur det kommer att påverka verksamheterna som helhet och vad som är en önskad, effektiv och kunskapsdrivande utveckling på sikt. Det handlar inte om det ena eller andra utan om att hitta en balansgång som också fungerar när det gäller internationella studenter och utbyten.

KI anser att uppdragsutbildning är en kraftfull och viktig komponent i lärosätets arbete med det livslånga lärandet. Det är enligt KI:s mening viktigt att klargöra uppdragsutbildningens roll och regelverk, som komplement till – ej ersättare av – etablerade utbildningsprogram, i det sammantagna systemet samt att verksamheten ges ett tydligt stöd och goda förutsättningar för en fortsatt utveckling. Uppdragsutbildning bör därför vara föremål för en fördjupad diskussion.

Eftersom uppdragsutbildning av sin natur styrs av det omgivande samhällets behov och efterfrågan anser vi att uppdragsutbildning har en möjlighet att vara en viktig del i utveckling av fortbildning såväl till innehåll som till form. Uppdragsutbildning är också i sin form självfinansierad genom avgifter. Nuvarande regelverk skapar dock vissa hinder i att bedriva och utveckla verksamheten fullt ut och KI välkomnar därför att ytterligare hinder tas bort. KI önskar en fördjupad diskussion om hur arbetet med dessa lättnader ska bedrivas så att uppdragsutbildning kan utvecklas med fullständig självfinansiering och med bibehållen kvalitet samt lärarkompetens.

KI bedriver idag över 200 uppdragsutbildningar varje år och har en väl fungerande organisation för såväl administration som kvalitetssäkring. KI eftersträvar att regler och riktlinjer samt processer för uppdragsutbildning i så stor utsträckning som möjligt ska följa KI:s ordinarie utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Förslag till ändrad lydelse i 1. kap 6 § högskolelagen

- KI tillstyrker i huvuddrag resonemanget med den grundläggande principen om den akademiska friheten men att begreppet samtidigt bör definieras tydligare vid en ändring i högskolelagen så att inte begreppet riskerar att misstolkas.
- KI menar att den akademiska friheten avseende forskning inte kan frikopplas från friheten avseende högre utbildning. Utbildning måste inkluderas i begreppet om akademisk frihet.
- Överväg att yttrandefrihet för lärare, forskare och företrädare för akademien inkluderas i begreppet om akademisk frihet, i så måtto att det inte överlappar det redan grundlagsreglerade skyddet.
- KI tillstyrker att den akademiska friheten regleras i högskolelagen (förutsatt att, som vi förstår det, punkterna 1 och 3 i lagförslaget lämnas oförändrade och att lagförslaget utvecklas med hänsyn till punkterna ovan).
- KI menar att förslaget, såsom det är framställt, inte undanröjer risken för begränsningar i den akademiska friheten.

Grund för KI:s ställningstagande

Att slå vakt om lärosätenas akademiska frihet och strategiska rådighet är välkomna utgångspunkter. KI instämmer med, och vill gärna understryka, resonemanget i aktuell promemoria, att främjande och värnande om den akademiska friheten är en förutsättning för utbildning, forskarutbildning och forskning av hög kvalitet. Det är också en välkommen princip att lärosätesspecifika perspektiv tas tillvara i både regleringsbrev och i dialog mellan lärosäte och departement.

Begreppet akademisk frihet används ofta med en bred betydelse som omfattar å ena sidan universitetens och högskolornas institutionella självständighet s.k. autonomi, från riksdag och regering och å andra sidan den individuella friheten kopplad till undervisning och

forskning. Styr- och resursutredningen anser att det som bör avses med akademisk frihet är den individuella akademiska friheten avseende både forskning och utbildning.

KI menar att synergier ska finnas och utvecklas mellan utbildning och forskning och det är därför viktigt att dessa kan stå på gemensam akademisk grund så att de på allvar kan befrämja varandra – och att utbildningen inte begränsas av styrd forskning och att forskning heller inte begränsas av styrd utbildning. Detta kan illustreras ytterligare när vi betraktar utbildning på forskarnivå, som ju är en utbildning på högsta nivå, där också forskarstudenten praktiserar forskning och i många fall även undervisning för studenter på grundnivå och avancerad nivå.

I aktuell promemoria beskrivs även de hot mot universitetens autonomi, gentemot regimer och parlament som identifierats internationellt, och de yttre hot som identifierats även i Sverige. Promemorian går dock inte in på diskursen huruvida den akademiska friheten i Sverige i dagsläget verkligen kan anses ligga i Europas frontlinje. Det finns problem som är särskilt viktiga i bland annat Sverige att ta hänsyn till. I Sverige finns skydd för den akademiska friheten i konstitutionella dokument, men bara för forskningen, inte för undervisningen. Denna är i Sverige mer reglerad, till exempel när det gäller kurslitteratur, än i de flesta europeiska länder. En studie bland akademiker i Europa visade att den upplevda akademiska friheten var relativt låg i Sverige och att kunskapen om definitioner och regelverk kring akademisk frihet också var relativt låg bland akademiker i Sverige¹.

KI menar att det är viktigt att slå vakt om den akademiska friheten ur alla dessa perspektiv. Samhällsutvecklingen och kvaliteten på samhällets institutioner beror av konstruktiv kritik från forskare, och konstruktiv kritik från forskare beror på akademisk frihet. Det är viktigt att vara medveten om att motstridiga mål avseende styrning och frihet är en normalitet, men som behöver belysas och hanteras, och hållas i tyglar. Det är viktigt att slå vakt om den akademiska friheten när möjligheten fortfarande finns. I ett senare skede kan det vara för sent eller i alla fall mycket svårare.

Den akademiska friheten, även om den är lagstadgad såsom i aktuellt förslag, riskerar ändå att begränsas av flera faktorer som riskerar att påverka lärosätena, dess medarbetare och studenter och därmed samhället, negativt om de aggregeras och/eller samverkar, till exempel:

- Ekonomiska förutsättningar inklusive minskad tillgång till fria forskningsanslag
- Ägares, finansiärers eller andra beslutsfattares krav avseende, forskningsämnesområde eller utfall
- Påverkan på innehåll i kurser, utbildningsprogram eller examensarbeten
- Ökade krav på geografisk eller demografisk bredd i forskning eller utbildning
- Yttre hot och vilseledande information

¹ Karran, T et al. (2017). "Policy Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach." Policy Reviews in Higher Education (April)

Var och en av dessa punkter är till och från föremål för diskussion eller avvägningar i högskolesektorn. Den ekonomiska verkligheten kan inom några år förändras, av flera skäl. Lärosäten kan pressas till icke önskvärda prioriteringar. Styrning mot olika forskningsområden bör ske i begränsad omfattning och med bibehållen akademisk frihet. KI vill betona att lärosätena måste göras delaktiga i analyser av utmaningar och kunskapsområden.

När det gäller innehåll i utbildning och främjande av bland annat geografisk och demografisk breddning är det ofta komponenter som lärosätena ser som naturliga och gärna medverkar till att främja på olika sätt. Detta finns till delar reglerat genom paragraf 5. Men det riskerar också att ske tillämpningar som kan gå över gränsen till vad som kan tolkas in under paragraf 6 om akademisk frihet. I ett annat ekonomiskt och samhälleligt klimat skulle andra tillämpningar än idag kunna ske och då skulle dessa mönster sannolikt utkristalliseras tydligare och då med betydande konsekvenser.

När det gäller yttre hot och vilseledande information är det svårt att se hur det aktuella lagförslaget skulle ändra förutsättningarna. De flesta typer av hot är redan förbjudna och vilseledande information sprids relativt enkelt via bland annat sociala medier både i Sverige och utomlands.

Såsom lagförslaget är utformat finns likväl utrymme för begränsningar i den akademiska friheten. Men det ökar möjligheten för lärosätena, och andra aktörer, att argumentera mot en beskärning av den akademiska friheten, och mot dylika påverkans- och/eller begränsningsfaktorer.

KI står bakom de grundläggande värderingar som många europeiska universitet har enats om i Magna Charta Universitatum. Här fastslås vikten av autonomi och akademisk frihet. Universiteten ska stå emot påtryckningar från omvärlden och försvara utbildningens och forskningens frihet, integritet och kvalitet.

Den pågående pandemin och samhällsdebatten kring den har väckt frågor om den akademiska friheten. Coronakrisen har bidragit till att samhället med större medvetenhet måste reflektera över vad akademisk frihet innebär för universiteten och forskare – både i Sverige och internationellt. Det är viktigt att försvara den akademiska friheten i ett sådant exceptionellt läge som vi är inne i. Det handlar både om en frihet för akademien gentemot den politiska nivån, för enskilda forskare gentemot universitetsledningar och en frihet under ansvar – med kritisk och etisk reflektion, sakliga argument och anständig debattkultur – forskare emellan och med andra samhällsaktörer. Det är av stor vikt att forskare känner trygghet i att fritt delta i samhällsdebatt och samarbeta tvärvetenskapligt. Den akademiska friheten kan ju i praktiken även inskränkas om resurser styrs till hälso- och samhällsproblem som relateras till just pandemin. Det är i hög grad nödvändigt men det riskerar att ge ännu fler undanträngningseffekter än det redan givit upphov till hittills.