



Regeringskansliet

Promemoria

2020-05-06
U2020/03053/UH

Utbildningsdepartementet

Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten
och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Sammanfattning.....	3
1. Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	4
2. Inledning	6
3. Den akademiska friheten kan inte tas för given och förebyggande åtgärder behöver vidtas	7
4. Nuvarande reglering	11
5. Det ska i högskolelagen slås fast en allmän princip om att den akademiska friheten ska främjas och värnas i högskolans verksamhet	13
6. Framtidens arbetsmarknad ställer krav på livslångt lärande	17
7. Lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet ska tydliggöras i högskolelagen.....	19
8. Ikraftträdande.....	23
9. Konsekvenser	24
Författningskommentar	26

Sammanfattning

Denna promemoria, som har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), baseras på delar av Styr- och resursutredningens förslag i betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). I promemorian föreslås ändringar i högskolelagen (1992:1434) i syfte att dels främja och värna den akademiska friheten som förutsättning för utbildning och forskning av hög kvalitet, dels att tydliggöra universitetens och högskolornas ansvar för det livslånga lärandet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

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,

För forskningen *ska* som allmänna principer gälla att

¹ Senaste lydelse SFS 2005:1208.

- | | |
|--|---|
| 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och | 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas, och |
| 3. forskningsresultat får fritt publiceras. | |

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

2. Inledning

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning (dir. 2017:46). Utredningen, som antog namnet Styr- och resursutredningen, redovisade den 1 februari 2019 sitt uppdrag i betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Betänkandet remitterades under våren 2019.

Utredningen lämnade ett stort antal förslag i fråga om styrning av universitet och högskolor. I denna promemoria behandlas följande förslag från utredningen:

- att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen i syfte att markera att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, och
- att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

I avsnitt 3–5 behandlas promemorians förslag om akademisk frihet. Förslaget om livslångt lärande behandlas i avsnitt 6–7.

Utredningens förslag i övriga delar kommer att behandlas i andra sammanhang.

3. Den akademiska friheten kan inte tas för given och förebyggande åtgärder behöver vidtas

Universitet och högskolor har ett viktigt samhällsuppdrag och akademisk frihet är en förutsättning för verksamhetens kvalitet

Universitet och högskolor har i uppgift att bedriva dels utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund, dels vetenskaplig och konstnärlig forskning. I dessa uppgifter ingår ett ansvar att samverka med det omgivande samhället och verka för att kunskapsvinningarna kommer till nytta. Som uttrycks i propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) ska forskning, innovation och högre utbildning ytterst syfta till att främja hela samhällets utveckling och stärka samhällsbygget. Men kunskapen som skapas vid och sprids från lärosätena ska också bidra till bildning och till enskilda individers utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande (dir. 2017:46).

Ett utmärkande drag för verksamheten som bedrivs vid universitet och högskolor är att kunskapssökande och kunskapsspridning ska kunna ske fritt. Att fritt söka och sprida kunskap samt att fritt kunna vetenskapligt granska olika företeelser i samhället utgör grunden för det som brukar benämnas akademisk frihet. Den akademiska friheten beskrivs ofta som en direkt förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet och trovärdighet. I rapporten Den akademiska frågan – En ESO-rapport om frihet i den högre skolan från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO 2012:3 s. 12) anges t.ex. att ”Universitet och högskolor måste styras av ett sökande efter sanning som är oberoende av vinst eller politisk nytta; på längre sikt är [detta] den enda säkra garantin för att högre utbildning och forskning kommer att leva upp till de krav på kvalitet som samhället förväntar sig.”. Autonomiutredningen underströk i sitt betänkande Självständiga lärosäten (SOU 2008:104 s. 65) att vetenskapens frihet är ”en avgörande förutsättning för det kulturella klimatet, för demokratins hälsa, för ekonomins dynamik och för hela samhällets utvecklingsförmåga.”

Begreppet akademisk frihet är väl etablerat och används bl.a. i EU-stadgan och i rekommendationer från Europeiska kommissionen och Europaparlamentet samt i det vägledande Magna Charta Universitatum (1988). Akademisk frihet används ofta med en bred betydelse som omfattar å ena sidan universitetens och högskolornas institutionella självständighet, s.k.

autonomi, från t.ex. riksdag och regering och å andra sidan den individuella friheten kopplad till undervisning och forskning (ESO 2012:3).

Styr- och resursutredningen anser att det som bör avses med akademisk frihet är den individuella akademiska friheten avseende både forskning och utbildning. Utredningen ser akademisk frihet som en förutsättning för att lärosätena ska kunna fylla sitt uppdrag som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Utredningens förslag till regering och riksdag är att i de svenska författningarna införa en tydlig markering av lärosätenas särskilda roll med den akademiska friheten som grund. Detta skulle enligt utredningen även tydliggöra lärosätenas ”ansvar att främja och värna de enskilda lärarnas och forskarna akademiska frihet och integritet, det kollegiala ansvaret för utbildningens och forskningens kvalitet samt studentinflytandet, och att upprätthålla väl fungerande kvalitetssäkring och en stark kvalitetskultur.” (SOU 2019:6 s 124).

Enligt styr- och resursutredningen innebär således den akademiska friheten ett motsvarande ansvar. Lärosätena har ett ansvar ”gentemot vetenskapen och studenterna, gentemot det omgivande samhället, och gentemot regering och riksdag som å medborgarnas vägnar beslutar om resurser, mål och ramar för verksamheten.” (SOU 2019:6 s. 110). Akademisk frihet måste, enligt utredningen, vidare åtföljas av integritet och kvalitet. Det finns centrala akademiska normer att utgå ifrån, vilka t.ex. handlar om att ny kunskap ska tillgängliggöras och prövas vetenskapligt. Till exempel finns de s.k. CUDOS-normerna som utredningen diskuterar på s. 110–111. För att upprätthålla dessa normer finns kollegiala processer för kvalitetsgranskning. För statliga universitet och högskolor gäller även den statliga värdegrunden, som enligt utredningen kan anses överensstämma med akademiska normer och med lärosätenas samhällsansvar.

Den akademiska friheten hotas....

I Europa och andra delar av världen hotas i dag universitets och högskolors roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, liksom friheten att utforma forskning och utbildning. Som utredningen påpekar förekommer det att universitet har tvingats till inskränkningar i sin verksamhet för att den anses strida mot de värderingar som makthavarna står för. Även om sådana direkta hot kan tyckas avlägsna i Sverige, finns det enligt utredningen anledning att uppmärksamma frågorna även här.

I regeringens demokratistrategi (Ku 2018/01406/D) och handlingsplanen Till det fria ordets försvar (Ku 2017/02388/D) beskrivs hur det offentliga debattklimatet i Sverige har blivit hårdare och mer polariserat. Personer som deltar i det offentliga samtalet och som engagerar sig i samhällsfrågor är särskilt utsatta för hot och hat. Förutom journalister, politiker, konstnärer, det civila samhällets representanter och andra opinionsbildare, är även forskare utsatta. Universitet och högskolor har rapporterat om att hot och hat mot forskare och lärare förekommer i ökande grad. En enkät från Statskontoret (2018) visar att 21 av 26 lärosäten anser att det finns risk för att forskare utsätts för trakasserier, hot och våld.

... samtidigt som behovet av vetenskapligt grundad kunskap ökar

Förutsättningarna för att delta i samhällsdebatten har radikalt förändrats i och med internet och de sociala mediernas genomslag. Genom digitaliseringen har trösklarna för demokratiskt deltagande sänkts, vilket kan ses som en demokratisering av samhällsdebatten. Å andra sidan har trösklarna även sänkts för dem som vill begränsa det fria ordet. Desinformation, propaganda och näthat sprids idag snabbare och lättare än någonsin, inte minst av individer och grupper som motsätter sig ett öppet och demokratiskt samhälle. Parallellt med detta har förutsättningarna för de traditionella nyhetsmedierna förändrats. Förflyttningen från traditionella till onlinebaserade medier, både redaktionella medier och andra informationskällor, går i en allt snabbare takt och gäller alla åldersgrupper i befolkningen. Nationella och lokala nyhetsmedier får allt svårare att finansiera sin verksamhet. Samtidigt får stora globala digitala plattformar en allt större del av annonsmarknaden. Dessutom krymper mediehusens vetenskapliga redaktioner och antalet vetenskapsjournalister blir allt färre. Förtroendenivåerna för forskning är dock höga i Sverige. Enligt enkätundersökningen *V&A-barometern 2019/20* från Vetenskap & Allmänhet har 75 procent av svenskarna ganska eller mycket stort förtroende för forskning. Det innebär en ökning från tidigare år. Det förefaller inte bara finnas ett behov av utan också en efterfrågan på att öppet kunna ta del av och använda den oberoende och vetenskapligt grundade kunskap som har tagits fram vid och spridits från universitet och högskolor.

Det saknas en principbestämmelse om akademisk frihet i lag

Som närmare redovisas senare i denna promemoria är forskningens frihet reglerad i såväl grundlagen som i högskolelagen (1992:1434). Det finns emellertid ingen principbestämmelse om akademisk frihet som gäller generellt för universitets och högskolors verksamhet. Sådana bestämmelser

finns i flera andra länders lagstiftning. I den norska universitets- och högskolelagen anges t.ex. att ”universiteter og hoyskoler skal fremme og verne akademisk frihet” samt att ”institusjonene har et ansvar for å sikre att undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utoves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper”(1 kap. 5 §) och i den finska universitetslagen anges att ”universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas” (1 kap. 3 §).

4. Nuvarande reglering

Allmänna bestämmelser om styrning av högskolan

Universitet och högskolor som har staten som huvudman regleras i huvudsak genom högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). I högskolelagens första kapitel finns grundläggande mål för verksamheten, såsom att lärosätenas uppdrag är utbildning och forskning (2 § första stycket), att de ska samverka med det omgivande samhället (2 § andra stycket), att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning (3 §), och att verksamheten ska hålla hög kvalitet (4 §). Studenternas inflytande över utbildningen är lagfäst (4 a §) och det anges att hållbarhet, jämställdhet, internationalisering och breddad rekrytering ska främjas (5 §). Kapitlet innehåller således till stor del allmänna normer och värderingar för verksamheten. Bestämmelserna i 1 kap. högskolelagen tillämpas även av enskilda utbildningsanordnare som av regeringen beviljats tillstånd att utfärda examina inom högre utbildning (2 § lagen [1993:792] om tillstånd att utfärda vissa examina).

I högskolelagen finns övergripande bestämmelser om lärosätenas organisation (2 kap.). Det regleras bland annat att beslut som kräver bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen samt bedömning av organisation av eller kvalitet i forskningen ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens (2 kap. 6 §). I tredje kapitlet finns bestämmelser om professorer och andra lärare. Det föreskrivs att det i en lärares arbetsuppgifter får ingå att ha hand om utbildning eller forskning samt administrativt arbete (3 kap. 1 §).

Högskoleförordningen kompletterar bestämmelserna i högskolelagen. I en bilaga till högskoleförordningen finns en examensordning som anger vilka examina som får avläggas samt de mål om kunskaper och förmågor som ska uppnås för respektive examen.

Bestämmelser om forskningens frihet

I högskolelagen och högskoleförordningen finns inte några bestämmelser som direkt tar sikte på akademisk frihet. Däremot skyddas forskningens frihet genom 1 kap. 6 § högskolelagen. Enligt bestämmelsen i den paragrafen ska för forskningen som allmänna principer gälla att 1. forskningens problem får fritt väljas, 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och 3. forskningsresultat får fritt publiceras. Ett motsvarande skydd för forskningens frihet inför-

des redan i 1977 års högskolelag (1977:218) med motiveringen att det var angeläget att principen om forskningens frihet slås fast som en grundval för forskningsverksamheten i högskolan (prop. 1976/77:59 s. 44). Sedan år 2011 har forskningens frihet även stöd i grundlagen där det anges att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag (2 kap. 18 § rege- ringsformen).

5. Det ska i högskolelagen slås fast en allmän princip om att den akademiska friheten ska främjas och värnas i högskolans verksamhet

Förslag: I högskolelagen ska det införas en bestämmelse om att det i högskolornas verksamhet som en allmän princip ska gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med förslaget i promemorian. Utredningen lämnade dock inte något konkret författningsförslag, utan föreslog att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen i syfte att markera att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället.

Remissinstanserna: En majoritet av de som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statskontoret, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Vetenskapsrådet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Malmö universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Halmstad, Konstfack, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärare och forskare (SULF)* och *Sveriges förenade studentkårer (SFS)*. *Malmö universitet* framhåller vikten av att aktivt värna och utveckla de akademiska värdena, inte minst för att studenter, samarbetspartners och allmänhet ska känna förtroende för lärosätena som oberoende producenter och förmedlare av kunskap. *Högskolan i Halmstad* lyfter fram värdet av den akademiska friheten då lärosätenas roll i ett demokratiskt samhälle ifrågasätts och begränsas i allt fler länder.

Flera universitet och högskolor, t.ex. *Lunds universitet, Örebro universitet* och *Luleå tekniska universitet* påpekar att det är svårt att ta ställning till förslagen eftersom utredningen inte har lämnat några konkreta författningsförslag.

Karlstads universitet och *Mittuniversitetet* m.fl. påtalar vikten av att författningstexterna utformas på ett sådant sätt att de inte begränsar lärosätenas institutionella autonomi.

Ett fåtal remissinstanser, *Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Försvarshögskolan* och *Högskolan i Gävle*, avstyrker förslaget. KTH anser att fastställande av normer i högskolelagen innebär att man stänger dörren till att normer förändras över tid och att vissa förhållningssätt därmed cementeras.

Försvarshögskolan varnar för en övertro på formell normstyrning genom allmänna och mångtydiga formuleringar i lag och ser en risk för dolda målkonflikter. Högskolan i Gävle menar att en särskild reglering i högskolelagen skulle innebära en ökad detaljstyrning av lärosätenas verksamhet.

Skälen för förslaget

Den akademiska friheten är ett viktigt kärnvärde i högskolans verksamhet och bör markeras i lag

Som utredningen framhåller är akademisk frihet ett kärnvärde i högskolans verksamhet och en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället.

KTH och *Försvarshögskolan* anser att det kan finnas nackdelar med att lagstifta om normer. I fallet med akademisk frihet handlar det dock om en för högskolan grundläggande princip. Som styr- och resursutredningen och majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan framhåller, är det därför motiverat att fastställa principen om akademisk frihet i lag.

Som utredningen framhåller är det en del av statens roll och ansvar att värna och främja de akademiska grundvärdena och skapa förutsättningar för att universitet och högskolor ska kunna utföra sitt uppdrag. Lagstiftning är då ett styrmedel som staten besitter och som även ger möjlighet till uppföljning. Ett exempel på hur sådan uppföljning kan göras är Universitetskanslersämbetets tematiska utvärderingar av bestämmelserna om hållbar utveckling och breddad rekrytering i högskolelagens första kapitel.

En principbestämmelse till stöd för ett öppet akademiskt samtal

Det som bör avses med akademisk frihet är, såsom i utredningens definition, den individuella akademiska friheten avseende både forskning och utbildning. Som nämnts i avsnitt 4 finns det i 1 kap. 6 § högskolelagen en bestämmelse om forskningens frihet. Det finns emellertid ingen principbestämmelse om akademisk frihet som gäller generellt för universitets och högskolors akademiska verksamhet. Det föreslås därför att ett nytt första stycke läggs till i 1 kap. 6 § högskolelagen med lydelsen ”I högskolornas verksamhet ska som allmän princip gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas.” Bestämmelsen ger en generell inramning till den särskilda reglering av forskningens frihet som redan finns.

Införandet av en bestämmelse om att akademisk frihet ska främjas och värnas har ett viktigt politiskt signalvärde. Bestämmelsen markerar att det fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen är en förutsättning för högkvalitativ forskning och utbildning som kan lösa samhällsproblem. Den markerar också att universitet och högskolor ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer kan brytas mot varandra och oväntade resultat lyftas fram. En fri akademi bidrar därmed till ett demokratiskt kunskaps-samhälle. Bestämmelsen innebär alltså ingen förändring i universiteten och högskolornas grundläggande roll och uppdrag utan syftar till att stödja dessa.

Med akademisk frihet följer ett ledningsansvar och ett kollegialt ansvar

Som utredningen betonar, förutsätter akademisk frihet ett akademiskt ansvar. Detta gäller mot såväl vetenskapen, studenterna, det omgivande samhället som regeringen och riksdagen.

Det faller därmed ett ansvar på universitets- och högskoleledningarna att prioritera frågan och värna en kultur som tillåter fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning inom de ramar som finns. Det finns också ett kollegialt ansvar att använda den akademiska friheten till att bidra med, och sprida, ny kunskap av hög vetenskaplig kvalitet.

Fritt kunskapssökande och fri kunskapsspridning kan ibland involvera att ställa kontroversiella frågor och presentera oväntade resultat vilket i sin tur kan vara ett risktagande och i värsta fall medföra en ökad utsatthet för hat och hot. Eftersom forskning och högre utbildning bidrar till kunskaps- och samhällsutvecklingen är det av yttersta vikt att rädsla för hot och hat inte påverkar vilka ämnen som blir föremål för forskning. Detta accentuerar lärosätetsledningarnas arbetsmiljöansvar och ansvar för att motverka hat, hot, våld och trakasserier inom sektorn.

Bestämmelsen ska tillämpas inom ramen för det övriga regelverket

Som *Försvarshögskolan* påpekar är akademisk frihet ett allmänt hållet begrepp. Universitet och högskolor behöver därför arbeta aktivt med hur en principbestämmelse om akademisk frihet ska omsättas i praktiken. De bestämmelser som i övrigt gäller för universitet och högskolor och deras verksamhet sätter ramarna för det arbetet.

De statliga lärosätena är myndigheter under regeringen och det generella regelverk som gäller för alla statliga myndigheter gäller även i stora delar de

statliga lärosätena. I regleringsbrev för universitet och högskolor preciserar regeringen sin styrning av verksamheten och anger de finansiella villkor som ska gälla under budgetåret. Universiteten och högskolorna styrs även av bestämmelser i högskolelagen och förordningar som ansluter till den lagen. För utbildningen gäller dessutom de särskilda mål och krav som anges i bilaga 2 till högskoleförordningen, den s.k. examensordningen. Därutöver finns högskolans egna beslut och interna regler som ska respekteras.

I frågor om etik och värdegrund ska de anställda följa lagar och riktlinjer. Här kan nämnas lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning som innehåller bestämmelser om forskares och forskningshuvudmäns ansvar för att forskning utförs i enlighet med god forskningssed, samt den statliga värdegrunden för statsanställda som består av de sex principerna demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service (Statskontoret 2019). Dessa principer bottenar främst i bestämmelserna i 1 kap. regeringsformen om det svenska statsskickets grunder och i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter.

Att en allmän princip om akademisk frihet föreslås införas i högskolelagen innebär alltså inte att högskolan eller de verksamma vid högskolan står fria från styrning eller reglering. Det fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen ska alltid utövas inom de rättsliga ramar som finns och utifrån den värdegrund som gäller.

Bestämmelsen innebär ingen förändring i lärosätenas självbestämmande

Starka och ansvarsfulla lärosäten är en förutsättning för att den akademiska friheten ska kunna främjas och värnas. Bl.a. i 1993 års högskolereform och i den s.k. autonomireformen 2010, har åtgärder vidtagits för att stärka lärosätenas självbestämmande. Förslagen och bedömningarna i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149) innebar t.ex. långtgående avregleringar när det gäller högskolans organisation. Ytterligare förstärkningar av lärosätenas självbestämmande bedöms därför inte motiverade.

Som *Karlstads universitet* och *Mittuniversitetets* påpekar bör författningstexterna utformas på ett sådant sätt att de inte begränsar lärosätenas självbestämmande. Den föreslagna bestämmelsen innebär därför ingen detaljreglering av hur den akademiska friheten ska främjas och värnas på respektive lärosäte.

6. Framtidens arbetsmarknad ställer krav på livslångt lärande

Förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden ställer nya krav på individen

Det finns en internationellt samstämmig syn på att framtidens arbetsmarknad med ökad digitalisering, ökad internationalisering och en arbetskraft som arbetar längre upp i åldrarna kommer att ställa större krav på kompetensutveckling under arbetslivets gång.

Regeringen genomför den pensionsöverenskommelse som Pensionsgruppens partier ingick under 2017 i syfte att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner (dnr S2017/07369/SF). Överenskommelsen inkluderar en successivt ökad pensionsålder vilket på sikt kommer att innebära ett successivt längre arbetsliv. I regeringens proposition framhålls bl.a. att ett hållbart arbetsliv förutsätter utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade åtgärder som förbättrar möjligheterna för vidareutbildning och karriärväxling (prop. 2018/19:133).

Förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden, där människor i högre utsträckning kommer att behöva omskola eller vidareutbilda sig, gör också att de ekonomiska villkoren för studier högre upp i åldrarna behöver förbättras. Därför remitterade Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) i december 2019 promemorian Bättre studiestöd till äldre (U2019/04318/UH) med förslag till åtgärder inom studiestödssystemet för att främja omställning och vidareutbildning högre upp i åldrarna. I promemorian föreslås bl.a. att åldersgränsen för rätt till studiemedel höjs från 56 till 60 år och att antalet möjliga studiemedelsveckor utöver ordinarie veckogränser utökas för personer som är 40 år eller äldre vid arbetsmarknadsskäl eller andra särskilda skäl.

Lärosätenas utbildningsutbud ska svara mot flera olika behov

Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Högskolans utbildningar ska möta arbetsmarknadens och samhällets behov på lång sikt, och lärosätena har en unik förmåga att genom sin forskning och tillgång till ny kunskap utveckla utbildningar som påverkar och förnyar den framtida arbetsmarknaden på såväl nationell som regional nivå. Många människor använder högskolan inte bara för en första grundutbildning, utan återkommer senare i livet till nya studieperioder. I en studie som Högskoleverket gjorde 2012 (HSV, Rapport 2012:2) framkom att mer än 40 procent av dem som studerat i högskolan

återkom till nya studier efter en kortare eller längre period. Det är fler kvinnor än män som återkommer till högskolan för att studera efter en tids frånvaro och det är även fler kvinnor än män tar ut dubbla examina.

Det livslånga lärandet sker både inom det formella och informella lärandet. Inom det formella lärandet sker livslångt lärande inom flera olika utbildningsformer, bland annat högskolan. Betänkandet pekar på att framtidens arbetsmarknad med ökad digitalisering och en arbetskraft som arbetar längre upp i åldrarna kommer att ställa högre krav på att universitet och högskolor ska ta ett större ansvar för yrkesverksammas kompetensutveckling, även i fråga om omställning på arbetsmarknaden. Att tydliggöra detta ansvar var också en rekommendation som Riksrevisionen gav utifrån sin granskning av livslångt lärande (RiR 2016:15). Ett liknande behov har även påtalats av den blocköverskridande arbetsgrupp som står bakom pensionsöverenskommelsen.

Högskolans ansvar för fortbildning och vidareutbildning är inte längre reglerat

Mellan 1993 och 2007 reglerades i 1 kap. 7 § högskolelagen att högskoleutbildning skulle omfatta såväl grundläggande högskoleutbildning som forskarutbildning och att det i den grundläggande utbildningen även ingick fortbildning och vidareutbildning. När en ny utbildnings- och examensstruktur skulle införas för svensk högre utbildning utfasades begreppet grundutbildning och 7 § ändrades så att det i stället ställs krav på att utbildningen ska ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (prop. 2004/05:162). I samband med detta slopades den tidigare regleringen om att fort- och vidareutbildning skulle ingå i grundläggande utbildning.

Skälet för att ta bort bestämmelsen om att det i högskoleutbildning även ingår fortbildning och vidareutbildning var att det ansågs rymmas inom uppgiften att bedriva utbildning. I propositionen framhålls att högskoleutbildning bedrivs ”i form av kurser som ingår i ett program eller som valts fritt av studenten. Begreppen fortbildning och vidareutbildning uttrycker snarare individens avsikt med studierna än definierade, egna utbildningskategorier.” (prop. 2004/05:162, s 201). Fortbildning utgör inte en egen kategori av utbildningar.

7. Lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet ska tydliggöras i högskolelagen

Förslag: I högskolelagen införs en bestämmelse om att högskolorna i sin verksamhet ska främja det livslånga lärandet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med förslaget i promemorian. Utredningen föreslår att det i högskolelagen åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat. Flera remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Riksrevisionen*, *Lunds universitet*, *Göteborgs universitet*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Arbetsgivarverket*, *Socialstyrelsen*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Vinnova*.

Riksrevisionen påpekar att det är i linje med den rekommendation som Riksrevisionen lämnade till regeringen i sin granskning om det livslånga lärandet. *Göteborgs universitet* anser att det finns ett behov av att tydliggöra i vilken utsträckning det är lärosätenas ansvar att tillgodose behovet av fort- och vidarebildning i samhället. *Arbetsgivarverket* anser att förslaget ligger i linje med Arbetsgivarverkets arbete med att främja ett långt och hållbart arbetsliv.

Några remissinstanser tillstyrker förslaget men efterfrågar en tydligare konsekvensanalys t.ex. *Saco*, *Telefonaktiebolaget L M Ericsson* och *Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling*. *Saco* anser till exempel att det även krävs ekonomiska resurser. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att förslaget är för snävt och att den författningstext som tas fram därför behöver ges en bredare innebörd.

Flera remissinstanser har invändningar mot förslaget och avstyrker det. *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)* avstyrker förslaget och påpekar bland annat att finansieringen inte är tillfyllest i dagens läge och att medel för fortbildning och vidareutbildning och medel för att erbjuda nätbaserad fritt tillgänglig utbildning måste tillföras. Bland annat *Karolinska institutet* avvisar att fort- och vidarebildning ska regleras i högskolelagen och anför att utredningen inte är tydlig med vilka brister som behöver åtgärdas och därför ifrågasätts behovet av ytterligare reglering. *Universitetskanslersämbetet* avstyrker förslaget då det

varken tydliggör vad lärosätenas ansvar är eller hur resurser ska prioriteras, exempelvis i vilken utsträckning detta bör ske.

Skälen för förslaget

Lärosätenas ansvar behöver tydliggöras i högskolelagen

För att möjliggöra att lärosätena ska kunna möta samhällsliga krav på att universitet och högskolor ska ta ett större ansvar för yrkesverksammas kompetensutveckling föreslår utredningen en lagändring som innebär att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning. Enligt utredningens bedömning förstärker en sådan reglering det politiska signalvärdet och bidrar till att lyfta frågan om det livslånga lärandet i lärosätenas prioriterings- och uppföljningsarbete.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Universitetskanslersämbetet* och *Karolinska institutet* är kritiska till att det ska införas en bestämmelse om lärosätenas ansvar för fortbildning och vidareutbildning.

Som utredningen framför och i linje med vad som tidigare framförts av *Riksrevisionen*, finns det ett behov av att tydliggöra lärosätenas ansvar för t.ex. fortbildning och vidareutbildning genom reglering i högskolelagen. I pensionsöverenskommelsen framhålls behovet av förbättrade möjligheter för vidareutbildning och karriärväxling. Framtidens arbetsmarknad med ökad digitalisering, ökat behov av högskoleutbildade inom exempelvis hälso- och sjukvård och teknik, ökad internationalisering och en arbetskraft som arbetar längre upp i åldrarna kommer att ställa större krav på kompetensutveckling under arbetslivets gång. Efterfrågan av fort-, vidareutbildning och karriärväxling på eftergymnasial nivå kommer att öka.

Som *SKR* påpekar är det angeläget att universitet och högskolor kan möta nya krav som uppstår vid stora strukturomvandlingar i fråga om att agera snabbt och flexibelt samt skapa förutsättningar för det livslånga lärandet. Ett utpekande av lärosätenas ansvar i högskolelagen bör även både underlätta lärosätenas långsiktiga planeringsförutsättningar och klargöra deras ansvar gentemot avnämarna.

Det livslånga lärandet ska främjas

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) framför att utredningens förslag är för snävt och att den författningstext som tas fram därför behöver ges en bredare innebörd. Regleringen behöver därför utformas så att det återspeglar en

modernare syn av behoven på en föränderlig arbetsmarknad. I en nationell och internationell kontext används begreppet livslångt lärande t.ex. av UNESCO och är därför en lämpligare och mer modern skrivning än fort- och vidareutbildning. Begreppet används även i förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande som är en följd av den gemensamma europeiska referensramen för kvalifikationer. Bestämmelsen i högskolelagen bör utformas så att högskolorna i sin verksamhet ska främja det livslånga lärandet i stället för, som utredningen föreslår, endast fort- och vidareutbildning.

Uppgiften ingår redan i högskolans uppdrag

Universitetskanslersämbetet framför att förslaget varken tydliggör vad lärosätenas ansvar är eller hur resurser ska prioriteras, exempelvis i vilken utsträckning detta bör ske. Som tidigare nämnts var skälet för att ta bort bestämmelsen i högskolelagen om att det i högskoleutbildning även ingår fort- och vidareutbildning att det ansågs rymmas inom uppgiften att bedriva utbildning. Bedömningen är således att den bestämmelse som föreslås inte innebär någon ny uppgift för lärosätena, däremot innebär den ett tydliggörande av att lärosätena har denna uppgift.

Lärosätena bedriver redan i dag utbildning som kan svara upp mot yrkesverksammas behov samt utbildning som underlättar karriärväxling, t.ex. kompletterande utbildning för lärare och decentraliserad utbildning som förbättrar tillgången till utbildning i hela landet. En ändring av reglerna för uppdragsutbildning i högskolan beslutades våren 2017 vilket möjliggjorde att fler företag och organisationer kan köpa uppdragsutbildning till anställda eller andra grupper (3 § förordningen [2002:760] om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor). Lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet kräver dock på sikt sannolikt en anpassning av både utbildningsutbudet och hur utbildningen tillgängliggörs för olika målgrupper. Regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att främja en sådan anpassning. För att det ska bli lättare för lärosätena att arrangera öppen nätbaserad utbildning (så kallade MOOCs) beslutade regeringen om ett tydligare regelverk 2018 (11 kap. 1–5 §§ högskoleförordningen [1993:100]).

Det föreslås således att en bestämmelse om att högskolorna i sin verksamhet ska främja det livslånga lärandet ska föras in i högskolelagen. Bestämmelsen bör placeras i lagens första kapitel.

Flera remissinstanser uppmärksammar finansieringen av utbildningen. KTH anser att den inte är tillfyllest och att det måste tillföras medel för fortbildning och vidareutbildning och medel för att erbjuda nätbaserad fritt tillgänglig utbildning. Vidare bedömer KTH att en övergång inom ramen för befintliga resurser till mer fort- och vidareutbildning kan för KTH:s del innebära att färre ingenjörer och arkitekter kommer ut i samhälle och näringsliv.

Det kan konstateras att både remissinstanser som tillstyrker och avstyrker utredningen förslag efterfrågar förbättrade ekonomiska incitament för att bedriva utbildning som svarar upp mot det livslånga lärandet. Som nämnts tidigare ingår bl.a. fort- och vidareutbildning redan i högskolornas uppdrag att bedriva utbildning. I denna promemoria föreslås högskolelagens bestämmelser om högskolornas uppdrag förtydligas på ett sätt som harmonierar med den terminologi som numera används såväl i den nationella regleringen i övrigt som i internationella sammanhang. Betänkandets förslag om resurstilldelningen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå behandlas inte i denna promemoria utan i ett annat sammanhang.

8. Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Skälen för förslaget

De föreslagna ändringarna i högskolelagen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2021. Då ändringarna avser förtydliganden och inte nya uppdrag finns inte behov av några övergångsbestämmelser för att universitet och högskolor ska kunna tillämpa ändringarna.

9. Konsekvenser

Konsekvenser för universitet och högskolor

Förslagen som lämnas i denna promemoria bedöms innebära att frågan om akademisk frihet respektive livslångt lärande på ett tydligare och mer strukturerat sätt lyfts in i universitetens och högskolornas prioriterings- och uppföljningsarbete. Förslaget att införa en bestämmelse i högskolelagen om att akademisk frihet ska vara en allmän princip för verksamheten bedöms främja kvaliteten i lärosätenas forskning och utbildning, vilket kan innebära att allmänhetens förtroende för kunskapen som sprids från universitet och högskolor ökar. Därigenom kan den vetenskapligt belagda kunskapen utgöra en motvikt mot desinformation, falska nyheter och propaganda som sprids i t.ex. sociala medier.

Förslaget om livslångt lärande tydliggör lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet vilket bedöms underlätta lärosätenas långsiktiga planeringsförutsättningar och klargöra deras ansvar gentemot avnämarna.

Konsekvenser för forskare, lärare och studenter

Förslaget att i högskolelagen införa en allmän princip om att akademisk frihet ska främjas och värnas i högskolans verksamhet bedöms främja forskares, lärares och studenters möjligheter att fritt söka och sprida kunskap.

Konsekvenserna för studenterna till följd av en reglering av lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet bedöms på sikt kunna vara ett förändrat utbildningsutbud.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för statsbudgeten. Eventuella merkostnader som uppstår till följd av förslagen i denna promemoria ska finansieras inom ramen för lärosätets anslag.

Förslaget om en reglering av det livslånga lärandet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för universitet och högskolor. Det tillkommer ingen ny uppgift i och med regleringen. Regleringen av lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet ryms inom ramen för lärosätenas uppgift att dimensionera utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens

behov. Betänkandets förslag om resurstilldelningen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå behandlas i ett annat sammanhang.

Konsekvenser i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män och integrationspolitiska konsekvenser

En rapport från Höskoleverket från 2012 visar att kvinnor i högre grad än män återvänder till universitet och högskola. Detta mönster bedöms kvarstå, bland annat som följd av att en större andel kvinnor än män genomgår en högskoleutbildning, vilket är kopplat till att många av de yrken som traditionellt har varit kvinnodominerade kräver högskoleutbildning medan detta inte är fallet i många yrken som traditionellt har varit mansdominerade. Kvinnor är också i majoritet inom offentligt finansierade yrken och offentlig sektor som i högre grad nyttjar högskolans möjligheter för livslångt lärande än det privata näringslivet. Kvinnor kan därför i förlängningen gynnas mer än män av att lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet förtydligas. Detta gör det angeläget för lärosätena att vidta åtgärder för att få fler män intresserade av livslångt lärande. Detta är inte minst viktigt i ljuset av de stora arbetskraftsbehov som finns yrken som kräver högskolestudier såsom hälso- och sjukvård och en rad teknikbranscher. En sådan utveckling skulle även kunna möjliggöra en förbättrad matchning på arbetsmarknaden som minskar den inlåsning som dagens könssegregerade arbetsmarknad bidragit till. Förslaget om en reglering av det livslånga lärandet bedöms kunna få positiva integrationspolitiska konsekvenser. Ökad tillgång till livslångt lärande för personer med utländsk bakgrund kan ha en positiv inverkan på deras möjligheter på arbetsmarknaden.

Författningskommentar

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

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

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

Högskolorna ska i sin verksamhet främja ett livslångt lärande.

I *första, andra, och fjärde styckena* görs den ändringen att ordet skall ersättas med ordet *ska*.

I ett nytt *femte stycke* införs en bestämmelse om att högskolorna i sin verksamhet ska främja ett livslångt lärande. Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra högskolornas ansvar för ett livslångt lärande för att på ett bättre sätt kunna svara upp mot behoven på en föränderlig arbetsmarknad.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

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

För forskningen *ska* som allmänna principer gälla att

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

I ett nytt *första stycke* införs en bestämmelse som innebär att det ska vara en allmän princip i högskolornas verksamhet att främja och värna den akademiska friheten. Syftet med bestämmelsen är att i högskolelagens inledande del slå fast den akademiska friheten som en grundval för högskolornas kvalitet och verksamhet. Med akademisk frihet avses här den individuella akademiska friheten avseende både forskning och utbildning. Det fria kunskapssökandet och den fria kunskapsspridningen ska dock alltid utövas inom de rättsliga ramar som finns och utifrån den värdegrund som gäller.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om allmänna principer för forskningens frihet. Stycket motsvarar det tidigare första stycket och det görs endast ändringar att ordet skall ersättas med ordet ska och att ett kommatecken sätts ut i punkt 2.

Övervägandena finns i avsnitt 5.