SULF

XLIII / SULF:S SKRIFTSERIE

Om akademisk frihet

/Shirin Ahlbäck Öberg

XLIII / SULF:S SKRIFTSERIE

Om akademisk frihet

/Shirin Ahlbäck Öberg

Om akademisk frihet
SULF:s skriftserie XLIII
Utgiven av Sveriges universitetslärare och forskare 2023
Författare: Shirin Ahlbäck Öberg, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt (HERO), Uppsala universitet

Författaren till den här skriften står själv för innehållet, som inte ska ses som ett uttryck för SULF:s åsikt, utan som ett diskussionsunderlag i en för våra medlemmar viktig fråga.

ISBN 978-91-986181-2-9
Upplaga 1500 exemplar
Tryck: Lenanders Grafiska AB
© Sveriges universitetslärare och forskare

Sveriges universitetslärare och forskare / Ferkens gränd 4 /
111 30 Stockholm / tel: 08-505 836 00 / e-post: kansli@sulf.se

Innehåll

Förord 7

Inledning 9

Den akademiska frihetens olika dimensioner 13

Institutionell autonomi och individuell akademisk frihet i den svenska kontexten 17

- Institutionell autonomi 18
- Svag institutionell autonomi i kombination med avkollegialisering 23
- Individuell akademisk frihet 26

Reellt handlingsutrymme? 30

Slutsatser 36

Referenser 38

Förord

Akademisk frihet för såväl forskning som utbildning är en förutsättning för en god samhällsutveckling. Historien har lärt oss att ny kunskap och nya rön kommer när forskare får följa sina egna idéer, tankar och mål. I begreppet akademisk frihet ligger bland annat möjligheten för alla forskare att fritt välja problemområde, metod och att publicera varhelst den vill.

Akademisk frihet är nödvändig för demokratin eftersom den möjliggör en öppen och kritisk diskussion. Forskning och undervisning som är fria från religiös, politisk eller ekonomisk påverkan bidrar också till att öka allmänhetens förståelse för komplexa frågor och ger dem den kunskap som behövs för att fatta informerade beslut i demokratiska processer.

Demokratiaspekten är anledningen till att SULF driver frågan om att stärka grundlagsskyddet för den högre utbildningens frihet, som idag saknar skydd i regeringsformen. Starkt lagskydd är viktigt. Men inte tillräckligt. Även utbildningen ska grundlagsskyddas, såsom forskningen.

Förutom de hinder som lyfts fram av professor Shirin Ahlbäck Öberg i skriften, ser SULF att ett av de största hindren mot demokrati och fri kunskapsförmedling är den höga andelen osäkra anställningar i akademin. Det gäller både de många tidsbegränsade anställningarna i början av karriären och det faktum att även tillsvidareanställningar i praktiken är osäkra. När pengarna tar slut, tar anställningen också slut. Att anställningarna i så hög utsträckning är osäkra för de personer som är samhällets kunskapsförmedlare är ett reellt hinder för att akademisk frihet ska kunna utövas i praktiken.

När forskare och universitetslärare är rädda för att utmana den rådande ordningen på grund av rädsla för att förlora sin anställning, minskar möjligheten att hitta nya och innovativa lösningar på problem. Osäkerheten kan också påverka förmågan att höja sin röst på arbetsplatsen och kan leda till en kultur av självcensur och rädsla för repressalier. Det kan tysta den fria och oberoende akademiska kunskapsförmedlingen. Det skulle slå hårt mot samhällsutvecklingen.

Därför är akademisk frihet viktigt!

Sanna Wolk, förbundsordförande

Om akademisk frihet

> Frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universiteten måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav.
> ur Universitetens Magna Charta 1988

Inledning

Frågan om akademisk frihet har med rätta blivit alltmer brännande i vår tid.[1] Diskussionen om vad den akademiska friheten innebär, hur den ska säkras och vad som utgör hot mot den är viktig och kräver noggranna överväganden. Denna skrift är ett försök att bringa klarhet i dessa frågor, och också att utgöra ett diskussionsunderlag. Enkelt uttryckt kan vi konstatera att ett fritt kunskapssökande och en fri kunskapsförmedling vid våra lärosäten är nödvändig för utvecklingen av vår värld såväl socialt, kulturellt, ekonomiskt, medicinskt, tekniskt som naturvetenskapligt. Med ”fri” menar jag här fri från otillbörlig styrning av exempelvis politiken, marknaden eller andra ideologiska organisationer, det vill säga aktörer i vars intresse det kan ligga att uppmärksamma eller beskriva världen eller företeelser på annat sätt än det finns vetenskapliga belägg för. Vid våra universitet och högskolor ska vi, utan oro för eventuella konsekvenser, fritt kunna forska och undervisa om saker som för utomstående kan uppfattas vara oviktiga eller rent av kontroversiella.

I Autonomiutredningen från 2008 påpekas att akademisk frihet innebär ett vidsträckt utrymme för självständigt bedriven forskning och högre utbildning: ”Att säkra ett sådant svängrum är långt mer än ett gruppintresse för akademiker och intellektuella. Vetenskapens frihet är en avgörande förutsättning för det kulturella klimatet, för demokratins hälsa, för ekonomins dynamik och för hela samhällets utvecklingsförmåga” (SOU 2008:104, s. 65). Sverige har tidigt

1 Jag vill rikta ett varmt tack till universitetslektor Johan Boberg, professor PerOla Öberg, professor Sverker Gustavsson och professor Mikael Börjesson för värdefulla synpunkter på utkast av denna text.

förbundit sig att värna forskningens frihet genom att 1967 underteckna en juridiskt bindande internationell FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Genom signerandet av denna konvention åtar sig Sverige ”att respektera den frihet som är nödvändig för vetenskaplig forskning och skapande verksamhet” (FN 1966, artikel 15:3).[2] Sverige har sedan dess undertecknat ytterligare internationella överenskommelser och rättsakter som berör den akademiska friheten. Vi kan alltså redan här konstatera att frågan om den akademiska frihetens innehåll och förutsättningar i en svensk kontext är såväl central som förpliktigande. Men frågan är i vilken mån vi lever upp till dessa.

Klimatfrågan och hur man bäst möter en pandemi eller tar sig an gängbrottslighet är tydliga exempel på frågor som bör beforskas på ett sätt som inte knyter angreppssätt, metod och resultat till ett visst partsintresse. Om vi tar ett lite större grepp kan vi också konstatera att demokrati och frihet är satt under press i ett globalt perspektiv. Forskningsprogrammet Varieties of Democracy (V-Dem) konstaterar i sin senaste demokratirapport för 2022 att 2,5 miljarder människor lever i länder där demokratiska rättigheter har minskat de senaste 10 åren. Av rapporten framgår också att den demokratinivå som den genomsnittliga globala medborgaren hade 2021 är nere på 1989 års nivåer, det vill säga, att de senaste 30 åren av demokratiska framsteg nu är utraderade (V-Dem Institute 2022). Nedmonteringen sker ofta av högerpopulistiska krafter utefter ett återkommande mönster: Först kringskärs media därefter rättsväsendet, kulturen, akademin och individers rättigheter (V-Dem Institute 2020; 2021; 2022).

Vilken bäring har då detta på det svenska fallet? Jag menar att det vore ett misstag att anta att vi i Sverige är immuna för denna typ av krafter. Det ska understrykas att det inte enbart är illiberala strömningar som utgör hot mot den akademiska friheten, utan hoten kan handla om överstyrning från såväl politik som förvaltning, alternativt bristande förståelse eller gränssättning inifrån akademin själv. Utgångspunkten bör oavsett vara att centrala samhällsinstitutioner måste konstrueras för att klara hårdast möjliga prövningar. Den konstitutionella praxis om hur självständighetskrävande offentlig verksamhet

2 I propositionen till riksdagen angående godkännande av konventionen skriver det föredragande statsrådet att just beträffande artikel 15 ”kan konstateras att den däri återspeglade inställningen till kulturlivet och vetenskapen överensstämmer med den i Sverige förhärskande synen på dessa spörsmål” (Kungl. Maj:ts prop. nr 125 år 1971, s. 29). Påståendet avspeglar emellertid inte den konkreta ställningen för statliga universitet och högskolor i Sverige då eller nu, vilket framgår av det följande. Här kan tilläggas att ratificeringen bifölls av riksdagen (bet. 1971:UU13, riksdagsprotokoll 1971:132, 14 §).

ska hanteras som utvecklats i en mer samförståndsorienterad tid räcker inte till när alltmer av oenighet råder om vad som utgör etablerad praxis och huruvida den alls ska följas (se t.ex. Beckman 2021). Det finns därför all anledning att reflektera över hur det står till med den akademiska friheten i vårt land, och om skyddsräckena för denna frihet är tillräckliga.

Den akademiska frihetens olika dimensioner

Som framgår av inledningen är idén om akademisk frihet ett återkommande och positivt laddat begrepp inom universitets- och högskolevärlden, och denna frihet kan ses som själva förutsättningen för den akademiska verksamheten.[3] Detta märks också i den politiska retoriken. Det är inte ovanligt att olika regeringars högskolepolitiska propositioner innehåller just ordet ”frihet” då dessa rubriksätts, som t.ex. *Universitet och högskolor – Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1), *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149) och den senaste forskningspolitiska propositionen *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige* (prop. 2020/21:60).

Frågan är emellertid vad det är för frihet som *de facto* avses. Vem är det som ska ges frihet – universitetsledningar, de akademiska lärarna eller någon annan? Och hur ser balansen ut mellan formell och reell frihet? Jag återkommer till dessa frågor. Men låt oss först bena ut vad själva begreppet akademisk frihet innehåller.

Även om det kan finnas ett slags enighet om kärnbetydelsen av begreppet, så kan man konstatera att det finns mycket stora variationer i hur det tolkas och tillämpas (Kallerud 2006). Jag kommer inte här redovisa de många skiftande betydelser som akademisk frihet har getts genom historien och i olika kontexter. Som en allmän utgångspunkt vill jag dock peka på den stora betydelse akademisk frihet har för att tillförsäkra möjligheten till fritt kunskapssökande vid universitet och högskolor – det vill säga, som en förutsättning för att ett fritt kunskapssökande och -förmedlande ska kunna ske utan hänsyn till hur sådan kunskap tas emot av politiska, ekonomiska eller andra intressen.

Detta fångas väl av en ofta citerad definition som fastslår att akademisk frihet är ”friheten att bedriva forskning, undervisa, tala och publicera, i enlighet med normer och standarder för vetenskaplig undersökning, utan ingripanden eller påföljd, vart än sökandet efter sanning och förståelse leder” (UN Global Colloquium of University Presidents 2005 [min översättning]). I denna definition kopplas den akademiska friheten enbart till den individuella nivån – det vill säga, till den enskilda forskaren eller läraren – men uppmärksamhet bör även riktas mot den institutionella nivån. I litteraturen knyts nämligen meta-

3 Följande resonemang är en utveckling av Ahlbäck Öberg, Börjesson & Bobergs diskussion i ämnet (2022).

begreppet akademisk frihet dels till institutioner (lärosäten), dels till individer (de akademiska forskarna och lärarna) (Karran m.fl. 2017; Nokkola & Bladh 2014). Det förra avser högskolornas möjligheter till självstyre – i relation till exempelvis regering, riksdag och marknaden – medan den individuella akademiska friheten avser rätten till professionellt självbestämmande som tilldelas den enskilda läraren och forskaren i undervisningen och forskningen.

Även i flera viktiga internationella överenskommelser och konventioner om akademisk frihet betonas just vikten av såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet. Som exempel kan anges Universitetens Magna Charta som tillkom när universitetet i Bologna firade sitt 900-års jubileum år 1988 – en ny version antogs 2020. Båda versionerna understryker vikten av såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet, att såväl forskning som undervisning ska vara fri från politiska, ideologiska och ekonomiska intressen, att undervisning och forskning inte får åtskiljas, samt att såväl universiteten som statsmakterna har en skyldighet att respektera dessa grundläggande krav (Jonsson Cornell & Marcusson 2022).

I Unescos rekommendation från 1997 om ställningen för undervisningspersonal inom högre utbildning görs en tydlig åtskillnad mellan institutionell autonomi och individuell akademisk frihet (Unesco 1997). För den institutionella autonomin slås fast att det rör sig om det självstyre som krävs för effektivt beslutsfattande vid lärosätena när det gäller den akademiska verksamheten, standarder och förvaltningsprinciper på ett sätt som är förenligt med legitima anspråk på ansvarighet om verksamheten är offentligt finansierad, samt respekt för akademisk frihet och mänskliga rättigheter (punkt 17).

Vidare uttrycker rekommendationen i punkt 18 att sådan autonomi utgör den organisatoriska formen av akademisk frihet och ett nödvändigt villkor för att universitetslärare ska kunna fullgöra de uppgifter som de är betrodda med. Enligt punkt 19 är Unesco:s medlemsstater skyldiga att skydda lärosäten från hot mot deras självständighet, oavsett varifrån detta hot kommer. Rekommendationen uttrycker också att sådan institutionell autonomi inte får användas för att begränsa lärares och forskares individuella akademiska rätt till självbestämmande (punkt 20). Detta interna perspektiv på akademisk frihet förutsätter självbestämmande, kollegialitet och ett lämpligt akademiskt ledarskap (punkt 21) (Jonsson Cornell & Marcusson 2022).[4]

4 Se Jonsson Cornell & Marcusson (2022) för en utmärkt genomgång av de rättsliga aspekterna av akademisk frihet ur ett svenskt perspektiv.

Av ovanstående framgår att den individuella friheten måste förstås i sitt institutionella sammanhang. Akademisk frihet är inte ett privat privilegium för enskilda personer, utan handlar om att man som forskare och lärare i sin verksamhet underkastar sig vetenskapliga värderingar och normer för att bidra till god forskning, undervisning och andra former av kunskapsspridning (se NOU 2006:19). Vidare förstås institutionell autonomi och individuell akademisk frihet i allmänhet som ömsesidigt beroende: ”Institutionell autonomi är ett nödvändigt, men inte tillräckligt villkor för akademisk frihet” (Tight 1988, s. 123 [min översättning]). Enkelt uttryckt kan ett universitet eller en högskola inskränka sina medarbetares frihet på sätt som bryter mot idén om den enskilda forskarens och lärarens akademiska frihet.

Vilka institutionella arrangemang krävs då för att tillförsäkra den akademiska verksamheten ett reellt oberoende? Två avgörande parametrar för institutionell autonomi är att verksamheten har lagstöd och tillräckligt med ekonomiska resurser (Ahlbäck Öberg 2011). Detta är också något som understryks i flera övergripande policydokument om universitets och högskolors ställning. Europarådets parlamentariska församling antog 2006 en rekommendation om akademisk frihet och universitetens autonomi, där det bl.a. framhålls att lärares och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i lag, helst i grundlag (PACE 2006: rekommendation 1762, punkt 7).

I en rekommendation från Europarådets ministerkommitté anges att offentliga myndigheter bör tillhandahålla ett ramverk för akademisk frihet och institutionell autonomi samt löpande följa implementeringen av dessa grundläggande rättigheter (Europarådet 2012). I denna rekommendation betonas även att finansiell autonomi är en viktig förutsättning för institutionell autonomi.

Institutionell autonomi och individuell akademisk frihet i den svenska kontexten

Ett viktigt påpekande här är att det visserligen är centralt att skilja mellan *institutionell* och *individuell* akademisk frihet, men för en analys av det rådande läget räcker inte detta.[5] Vi måste även göra en åtskillnad mellan det som är *formellt* föreskrivet (om sådan författning alls finns) och det *reella* handlingsutrymmet (NOU 2006:19; Spannagel & Kinzelbach 2022). Det räcker således inte att från politiskt håll tala om – eller i ord försvara idén om – akademisk frihet, om reella reformer för att understödja denna frihet saknas eller om innehållet i centrala reformer till och med verkar i motsatt riktning.

Utifrån detta resonemang kan vi ringa in några intressanta principfrågor. På både institutionell och individuell nivå är det viktigt att skilja mellan frihet som en *formell* rätt till självstyre och frihet som ett *reellt* handlingsutrymme. Brist på viktiga resurser (t.ex. forskningstid) begränsar ofta en forskares (reella) möjlighet att utnyttja sin (formella) rätt att välja frågor, metoder och presentera resultat. Ett motsatt problem skulle kunna var att lagar, förordningar eller forskningsetiska standarder utesluter projekt som en forskare i övrigt har nödvändiga resurser att genomföra (NOU 2006:19).

Tabell 1 fångar den akademiska frihetens olika dimensioner genom att dels särskilja lärosätets och individens frihet, dels skilja mellan den formella rätten till självstyre och det reella handlingsutrymmet. Jag kommer i det följande diskutera dagens förhållande i Sverige med avseende på vad som är formellt föreskrivet och hur det reella handlingsutrymmet ser ut.

5 Detta är en vidareutveckling av diskussionen i Ahlbäck Öberg, Börjesson & Boberg 2022, s. 10ff.

Tabell 1. *Frihet som formell rätt till självstyre och frihet som reellt handlingsutrymme (det svenska fallet)*

	Formell rätt till självstyre	Reellt handlingsutrymme
För lärosätet	Inget lagstöd.	Avhängigt resurstillgång, organisation, ledningsmodell, centralt beslutade pålagor m.m.
För individen	Reglerat vad gäller *forskningen* i RF och HL. Ej reglerat vad gäller den *högre utbildningen*.	Avhängigt resurstillgång, organisation, ledningsmodell, centralt beslutade pålagor m.m.

Källa: Anpassad från NOU 2006:19, s. 13. RF är förkortning för regeringsformen, och HL för högskolelagen.

Institutionell autonomi

Vad gäller den formella rätten till självstyret kan vi redan nu konstatera att stödet i den svenska lagstiftningen är mycket svagt, det vill säga, det saknas formell reglering om institutionell autonomi – som alltså avser lärosätenas förhållande till staten och det omkringliggande samhället – för de statliga lärosätena. Detta uppmärksammas i en studie där bland annat den rättsliga regleringen av lärosätenas institutionella autonomi jämfördes mellan samtliga EU-länder inklusive Storbritannien i vilken Sverige hamnade på 26:e plats av 28 (Karran m.fl. 2017, tabell 12, ”Institutional autonomy in legislation”; se även Nokkola & Bladh 2014).

Trots att lärosätena som *organisationer* fått en alltmer framträdande roll i den svenska högskolepolitiken – via olika decentraliserande reformer – kan vi alltså konstatera att detta inte åtföljs av motsvarande garantier för organisationernas autonomi (se Marcusson 2005). En sådan explicit reglering finner vi exempelvis i den norska *Lov om universiteter og høyskoler* som i flera punkter redogör för högskolornas ”fagliga frihet og ansvar” (LOV-2005-04-01-15, 1–5 §§). I Finlands nya grundlag från 2000 stadgas friheten för vetenskap, konst och högre utbildning, och den garanterar även universitetens självständighet (FFS 731/1999, §16, §123). De finska författningsgarantierna är inte endast

retoriska, utan de uppges ha haft ett påtagligt inflytande på annan lagstiftning som rör universiteten och dess verksamhet (Holmén 2022, s. 156; jfr Universitetslag FFS 558/2009, 1 kap. 3 §).

En i sammanhanget försvårande omständighet i det svenska fallet är att de universitet och högskolor som i dag drivs i statlig regi (majoriteten) formellt är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter. Just detta står ut i internationella jämförelser, och utgör en viktig delförklaring till varför Sverige hamnar långt ned vad gäller institutionell autonomi jämfört med övriga EU-länder.

En förvaltningsmyndighet under regeringen står i ett lydnadsförhållande till regeringen (RF 12:1) och har normalt sett till uppgift att verkställa de uppgifter som riksdag och regering fattat beslut om, vilka förmedlas via regleringar, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och specifika uppdrag (RF 11:6). I detta ligger också att regeringen kan besluta om sina förvaltningsmyndigheters organisatoriska förhållanden och verksamhetsförutsättningar i förordning. Det är lätt att se att det angivna lydnadsförhållandet under regeringen rimmar illa med tankarna om autonomi för universitet och högskolor (jfr SOU 2008:104). Även om det finns en legitimitet i att offentligt finansierad forskning och utbildning ska bedrivas ansvarigt och därmed underkastas transparent redovisning kräver den fria akademins verksamhet en tydlig rågång gentemot statsmakterna, inte ett lydnadsförhållande.

Detta har också genom åren påpekats av flera utredningar och aktörer (se t.ex. SOU 1996:21; SOU 1997:57; SUHF 2021b; SULF 2021). Något gehör från riksdag och regering har dessa synpunkter inte fått. I flera propositioner har förslag om en ny organisationsform för statliga lärosäten explicit avvisats av regeringar från båda blocken (se t.ex. prop. 1996/97:141 och 2009/10:149), och ett återkommande argument är att myndighetsformen uppfattas som tillräckligt ”flexibel” för universitetens självständighetskrävande verksamhet.

Ovanstående diskussioner inrymmer en central fråga som inte i tillräcklig grad adresserats: Hur kommer det sig att den absoluta majoriteten svenska lärosäten överhuvudtaget hamnat i kategorin statliga förvaltningsmyndigheter, det vill säga, fått samma juridiska person som staten? Detta på många sätt märkliga faktum blir aldrig föremål för ordentlig diskussion, och vid närmare

anblick kan man konstatera att det inte heller är resultatet av ett välövervägt principiellt beslut av våra styrande politiker. Ett viktigt påpekande är att svenska universitet historiskt alltid i någon mening varit en del av offentligheten, staten, alltsedan ärkebiskop Jacob Ulfsson med påvens hjälp lyckades utverka privilegier och grundade Uppsala universitet 1477. Men som Marcusson påpekar såg statsbegreppet annorlunda ut då och de egendomar som Gustav II Adolf skänkte universitetet på 1600-talet betraktas numera som stiftelseegendom (Marcusson 2005, s. 17). Detta allmänna förhållande förklarar dock inte hur och varför universitet och högskolor i Sverige tilldelats associationsformen statlig förvaltningsmyndighet. Det som vid närmare analys däremot framträder är att statsmakterna under loppet av mer än 150 år successivt har omvandlat fria akademier till förvaltningsmyndigheter (se dir. 2007:158, s. 3; Frängsmyr 2010). Uppsala och Lunds universitet har en lång tradition av stort självbestämmande, bland annat tidigare som egna rättssubjekt med äganderätt till egendomar som donerats till universiteten. Efter beslut från staten ägs dessa egendomar idag av stiftelser som förvaltas av universiteten.

I slutet av 1800-talet bildades icke-statliga högskolor i Göteborg och Stockholm, vilka ombildades till universitet 1954 respektive 1960 och till följd av detta förstatligades.[6] Förstatligandena sattes i verket utan större debatt. I bakgrunden fanns en ökad statlig finansiering och därpå följande krav på statligt inflytande över verksamheten (Gribbe 2022, s. 125).[7] Utgångsläget för de statliga lärosätenas associationsform är med andra ord allt annat än färdigutrett. Det har aldrig fattats något principbeslut om att universiteten ska bli förvaltningsmyndigheter, utan denna förändring har helt enkelt varit en ”logisk” följd av en rad andra beslut, till exempel den akademiska jurisdiktionens upphörande (år 1852, se Frängsmyr 2010), ekonomiska anslag från staten (från 1800-talets slut och framåt, se Frängsmyr 2010), samt införandet av en gemensam universitetsstadga (prop.1964:50; Statsutskottets utlåtande 1964:119).

6 Prop. 1953:122, Statsutskottets utlåtande 1953:137, och prop. 1959:106, Statsutskottets utlåtande 1959:103.

7 Som Sunnqvist & Wenander konstaterar ansågs universiteten länge vara fristående rättssubjekt (2018, s. 567). Detta hängde samman med att universiteten i sina statuter, och ännu i 1956 års gemensamma universitetsstatuter (SFS 1956:117), angavs stå ”under Kungl. Maj:ts beskydd” och åtnjöt ”oförkränkt den egendom samt de inkomster, rättigheter, förmåner och friheter” som lagligen tillkom dem (2 §). Detta ändrades i och med 1964 års universitetsstadga (SFS 1964:461) där denna formulering togs bort utan djupare diskussion från utredaren eller regeringen vad gäller de principiella konsekvenserna av ett sådant beslut. Frågan adresserades och problematiserades dock av ett fåtal remissinstanser som Drätselnämnden vid universitetet i Uppsala, Större konsistoriet i Uppsala och Lärarkollegiet vid Karolinska institutet (se prop. 1964:50, s. 29, 30 och 35).

Utsuddandet av lärosätenas särart bland de statliga förvaltningsmyndigheterna fortsätter i och med beslut som bland annat innefattar allmänrepresentanter i konsistoriet (prop. 1975:9, bet. 1975:UbU17, rskr. 179), extern majoritet i högskolestyrelserna (prop. 1986/87:127, bet. 1987/88:UbU1, rskr. 1), extern styrelseordförande (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 12), avregleringen av fakultetsnämnder (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 337) m.m. Professorernas tidigare fullmakter betydde mycket för att upprätthålla akademisk frihet mot externa krav från bland annat regeringshåll, men denna fullmakt avskaffades 1993.[8]

Konstaterandet att de statliga lärosätenas associationsform som förvaltningsmyndighet inte är resultatet av tydliga och transparenta politiska överväganden är besvärande. Vad som avspeglas här är att den självständighetskrävande akademiska verksamheten vid våra universitet och högskolor utan principdiskussion har tillåtits glida in i ett lydnadsförhållande under statsmakten, och där den politiska och byråkratiska förståelsen för den reella innebörden av vad en fri akademi är successivt överskuggats av denna institutionella svaghet. Detta har fått både strukturella och kulturella följder. I Marcussons analys av universitetens rättsliga ställning avspeglas detta då hon påpekar att även om man idag i olika sammanhang rent retoriskt betonar universitetens och högskolornas särart är det tydligt att universitet och högskolor enligt gällande rätt lyder under det generella regelverk som är avsett just för statliga förvaltningsmyndigheter, och att de förväntas uppfylla de generella mål som riktas till den statliga förvaltningen i allmänhet.

De statliga förvaltningsmyndigheterna kännetecknas således av att de i juridisk mening är en del av rättssubjektet staten och inte har en egen rättskapacitet (Marcusson 2005).[9] Detta bekräftas i ett specialnummer av Statsvetenskaplig tidskrift där jag och övriga två gästredaktörer konstaterar, efter genomgång av specialnumrets empiriska bidrag, att svenska regeringar genom åren har hanterat universitet och högskolor just som ett *förvaltningspolitiskt* problem. Det vill säga att de idéer som varit förhärskande om myndigheters styrning och organisation i allra högsta grad varit framträdande i den politik som styrt

8 Prop. 1990/91:150 del II bil. 7, bet. 1990/91:UbU21, rskr. 389. Ett särskilt tack till universitetshistorikern Carl Frängsmyr som bekräftade denna utveckling i en e-postkorrespondens med mig 2023-01-24. För mer ingående redogörelse för denna utveckling rekommenderas läsning av Carl Frängsmyrs bok *Uppsala universitet 1852–1916* (2010) vad gäller inledningen till denna utveckling.

9 Innebörden av att de statliga lärosätena inte har egen rättskapacitet är att de inte kan äga tillgångar, inte ingå bindande avtal med andra nationellt eller internationellt, eller fritt förvalta sitt kapital m.m.

relationen mellan regeringen och lärosätena. Någon åtskillnad vad gäller de statliga lärosätenas särart har alltså inte gjorts, alla undertecknade internationella överenskommelser och rättsakter till trots. Svenska statliga universitet och högskolor är, kort sagt, reellt sett vidöppna för politisk styrning. Detta förhållande präglar också, menar jag, en del lärosätens och akademiska kollegers självbild på ett olyckligt sätt. Det händer inte sällan att högskoleledningar primärt presenterar den verksamhet de leder som en statlig myndighet (snarare än ett lärosäte), ett språkbruk som också tillåts prägla den akademiska professionens självförståelse via exempelvis introduktionsutbildningar där myndighetsperspektivet lyfts fram.[10]

En annan intressant observation på detta tema återfinns i den senaste forskningspolitiska propositionen. Den dåvarande regeringen lade fram ett förslag om att det i högskolornas verksamhet som en allmän princip ska gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas (prop. 2020/21:60). Riksdagen godkände förslaget (2020/21:UbU16, rskr. 254), vilket innebär att en sådan formulering nu återfinns i högskolelagen (HL 1 kap. 6 §). Här åläggs *lärosätena* uppdraget att verka för akademisk frihet, medan staten å sin sida inte förbinder sig till något i denna väg i förhållande till lärosätena. Det intressanta i sammanhanget är att den utredning som ligger till grund för regeringens förslag uttryckligen föreslog införandet av en bestämmelse om att *både lärosätena och staten som huvudman* ska främja och värna akademisk frihet (SOU 2019:6, s. 160). Men regeringens förslag innehöll ingen egen självbindning och den svaga regleringen vad gäller lärosätenas institutionella autonomi gentemot staten kvarstår alltså.[11]

Här ska dock tilläggas att lagstiftaren – åtminstone tidigare – markerat att statliga universitet och högskolor inte är vilka myndigheter som helst, vilket framgår av högskoleförordningen där det slås fast att de statliga lärosätena är undantagna myndighetsförordningens bestämmelser vad gäller lärosätenas ledning och dess ansvar (HF 1:5). Tillsättandet av rektor och högskolestyrelser går till på annat sätt än för vanliga myndigheter (se Ahlbäck Öberg & Sund-

10 Se hur t.ex. Stockholms universitet, Södertörns högskola och Högskolan Dalarna presenterar sig som organisation på sina hemsidor (åtkomst 2023-02-05). I sak är detta inte fel, men markerar inte en fri akademi utan snarare en underordning i förhållande till statsmakterna. Sådan markering av underordning saknas i exempelvis Göteborgs, Lunds och Umeå universitets presentationer av sina organisationer på respektive hemsida.

11 En förklaring som angetts för att staten i denna del undvek att själv binda sig vid masten är att det inte vore möjligt för staten att rikta sådan rättsverkan mot sig själv. En invändning som helt förlorar i förklaringsvärde eftersom högskolelagen inleder med att göra just det – rikta rättsverkan mot sig själv – genom att staten som huvudman åläggs att anordna högskolor för utbildning och forskning (se HL 1:2).

berg 2017). Detta undantag från myndighetsförordningen räcker dock inte långt då den institutionella autonomin för svenska lärosäten analyseras i ett jämförande perspektiv (Karran m.fl. 2017). Vidare vittnar också tillsättandet av Autonomiutredningen, ledd av statsvetarprofessorn Daniel Tarschys, om en tillfällig politisk insikt om att myndighetskostymen inte är passande för en fri akademi. Av utredningens genomarbetade förslag återstår dock inte mycket i den proposition som följde, ett förhållande som kommer att behandlas nedan (SOU 2008:104; prop. 2009/10:149). Det har av andra påpekats att förslagen i Tarschys utredning förmodligen hade politiskt stöd, men att kritiken inifrån högskolan var så stark att principförslaget i praktiken inte prövades: ”I ett nytt arbete för ökad autonomi genom en förändrad verksamhetsform måste därför visas på ett övertygande sätt hur ökad autonomi för lärosätet kommer att kombineras med ökad individuell akademisk frihet för den enskilde läraren/forskaren” (Karlsson & Casson 2019, s. 7).

Den svaga institutionella autonomin för svenska statliga lärosäten sätter alltså sökljuset på ytterligare en institutionell aspekt som måste granskas närmare, nämligen hur de interna beslutsprocesserna ser ut på våra statliga lärosäten. Intern maktdelning mellan högskoleledning (linjestyre) och de akademiska företrädarna (kollegialt styre) har traditionellt varit receptet för att säkerställa den akademiska kärnverksamhetens självbestämmande vad gäller undervisning och forskning. Om lärosätena som sådana är förvaltningsmyndigheter finns det än större behov av interna processer som skyddar besluten om det akademiska innehållet i forskning och utbildning från direkt politisk styrning för att säkerställa såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet. Det kollegiala styret har emellertid varit föremål för avreglering, vilket ytterligare förstärkt den institutionella sårbarheten vad gäller de statliga lärosätenas akademiska verksamhet.

Svag institutionell autonomi i kombination med avkollegialisering

Att stärka lärosätenas autonomi är, som tidigare påpekats, en nödvändig men inte tillräcklig garanti för att akademisk frihet ska råda på det akademiska verkstadsgolvet. Att ensidigt betona institutionell autonomi kan innebära frihet för högskoleledningar, men inte nödvändigtvis för dem som bedriver undervisning och forskning på lärosätet. Karran m.fl. påpekar också att ”utan kollegialitet kan institutionell autonomi lätt leda till ledningens tyranni” (2017, s. 215 [min översättning]). I sin jämförande studie analyserar de därför också

lagstödet för högskolornas kollegiala styre, och även i detta avseende kommer Sverige illa ut, delad näst sista plats av de 28 undersökta länderna (Karran m.fl. 2017, tabell 12, ”Self-governance in legislation”). Hade frågan undersökts några år tidigare hade utfallet för svensk del blivit radikalt bättre, men i och med avregleringen av högskolelagen och -förordningen genom Autonomireformen 2011 blir resultatet mindre smickrande. Låt mig kort förklara denna ytterligare försvagning av den akademiska friheten i Sverige, och hur en reform med utgångspunkt i begreppet autonomi *de facto* ledde till dess motsats.[12]

Den centrala frågan här är vem som ska besluta om undervisningen och forskningens innehåll på våra universitet och högskolor. Hur ska vi försäkra oss om att lärosätenas självständighetskrävande akademiska verksamhet inte styrs av politiska eller ekonomiska intressen? Det självklara svaret är att det åligger de akademiska lärarna och forskarna att själva ansvara för valet av forskningsobjekt och undervisningens innehåll. Det är vetenskapliga normer som ska styra verksamhetens innehåll, och om detta ska realiseras krävs kollegiala strukturer vid lärosätena där lärarna och forskarna gemensamt kan fatta beslut om verksamhetens innehåll och ta ansvar för dess kvalitet. Sådana strukturer möjliggör ett slags styrning ”underifrån” där kollegor väljer sina vetenskapliga företrädare, och där dessa företrädares lojalitet förhåller sig till det vetenskapliga samfundet och dess normer, inte till överordnade chefer eller organ.

Innebörden av de statliga lärosätenas dubbla roll som både institutioner för högre utbildning och forskning och förvaltningsmyndigheter har därför länge varit att två varandra motstående styrningsprinciper ska verka samtidigt inom lärosätena – *kollegial styrning* och *linjestyrning*. Det har alltid funnits en spänning mellan dessa två ledningsprinciper, och i realiteten kan vi alltså tala om ett slags maktdelning vid lärosätena (Engwall 2017). Över tid har denna maktdelning rubbats till linjestyrets fördel – det kollegiala styret är alltmer ifrågasatt. Tron på att starka ledningar, med generiska ledaregenskaper, ska ge såväl ökad effektivitet som kvalitet har sakta men säkert vunnit mark även inom högskoleväsendet, och bland dessa managementidéer lämnas inget utrymme för styrning underifrån.

12 Denna framställning bygger på Johan Bobergs och min forskning där resultaten finns publicerade i *Statsvetenskaplig tidskrift* (2022) och i *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* (2023 [kommande]). För noggrannare redogörelse av utgångspunkter, metod, undersökning och resultat hänvisar jag till dessa publikationer med tillhörande bilagor.

Som tidigare nämnts har lagstiftaren erkänt de statliga lärosätenas dubbla roll genom att undanta dem från myndighetsförordningens föreskrifter om ledningens utformning, men traditionellt även genom reglering av särskilda kollegiala beslutsorgan – fakultetsnämnder – med ansvar för kärnverksamheten. Som också nämnts avreglerade den dåvarande borgerliga regeringen fakultetsnämnderna från och med 1 januari 2011 i den så kallade Autonomireformen, vilket medförde att den kollegiala styrformens lagstöd gick förlorad. Tidigare var lärosäten med examensrätt på forskarutbildningsnivå tvungna att ha fakultetsnämnder. Nämndernas ledamöter valdes av de akademiska lärarna, och ansvarade för forskning, forskarutbildning och konstnärligt utvecklingsarbete, samt även för grundutbildningen, om lärosätet inte valde att inrätta särskilda organ för detta. Efter Autonomireformen är det i stället lärosätenas ledningar som beslutar om det ska finnas kollegiala beslutsorgan och vilka befogenheter de ska ha. Samtidigt som lagstödet för den kollegiala styrformen avskaffades fick rektor och högskolestyrelse en fortsatt stark ställning i och med att de behöll – och i flera fall utökade – sina befogenheter. Balansen mellan linjestyret och det kollegiala styret har således författningsmässigt rubbats till det förras fördel.

Så vad blev följden av avregleringen? I en nyutkommen studie undersöker Johan Boberg och jag effekterna av Autonomireformen för samtliga Sveriges 31 statliga lärosäten (Ahlbäck Öberg & Boberg 2022). Med utgångspunkt i lärosätenas interna styrdokument har vi studerat hur beslutsmandat fördelar sig mellan nämnder och linjechefer före respektive efter Autonomireformen (2010 och 2020). Närmare bestämt har vi undersökt hur balansen mellan de två styrformerna kollegial styrning och linjestyrning förändrats i och med Autonomireformen med avseende på hur akademiska ledare tillsätts, om kollegiala organ finns kvar och i så fall vilken beslutsmakt dessa har i frågor som rör innehåll och kvalitet i utbildning från grund- till forskarnivå samt rekrytering av lärare. Resultaten är oroväckande. Studien visar att det organisatoriska uttrycket för akademisk frihet och ett beslutsfattande baserat på vetenskaplig kompetens, genom kollegiala beslutsorgan, har reducerats avsevärt vid merparten av de statliga lärosätena – även om skillnaderna är stora inom sektorn. Flera av lärosätena har knappast ens längre ”öar av kollegialitet”, eftersom såväl maktdelningsprincipen som idén om ett kollektivt beslutsfattande grundat på ämnesexpertis fått ett svagare och i vissa fall obefintligt organisatoriskt uttryck. Sammantaget konstaterar vi att en reform som byggde på en uttalad idé om

decentralisering i själva verket ledde till lokal centralisering – den autonomi som reformen erbjöd var en autonomi för lärosätenas ledningar.

Jag vill särskilt understryka att de statliga lärosätenas grundläggande organisatoriska sårbarhet vad gäller institutionell autonomi, såsom varande förvaltningsmyndigheter, gör denna avreglering extra obetänksam. Vidare är det en villfarelse att akademisk frihet förväntas uppstå av sig själv via till intet förpliktigande allmänna uttalanden och att de inte kräver lagreglering. En sådan oreglerad ordning har exempelvis aldrig varit på tapeten för andra grundläggande individuella fri- och rättigheter i moderna demokratiska styrelseskick. Avregleringen i denna del, menar jag, vittnar om politikens bristande förståelse för villkoren för den akademiska verksamheten, och för betydelsen av akademisk frihet som en del av en fungerande demokrati.

Individuell akademisk frihet

Så här långt har jag uppehållit mig vid den institutionella autonomin och dess betydelse för att möjliggöra individuell akademisk frihet. Utfallet för svensk del är så här långt inte uppmuntrande, alla de underskrivna internationella rättsakterna och rekommendationerna till trots. Men hur ser det då ut vad gäller den individuella friheten? Som framgår av tabell 1 är för närvarande enbart forskningens frihet lagreglerad i det svenska fallet, och denna reglering infördes så sent som 2010 tack vare Daniel Tarschys medverkan i Grundlagsutredningen. I kapitlet som reglerar individuella fri- och rättigheter i regeringsformen (RF 2 kap. 18 §, andra stycket) föreskrivs att ”Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag”. I högskolelagen preciseras denna frihet (HL 1 kap. 6 §, andra stycket):

För forskningen skall som allmänna principer gälla att
1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.

Någon motsvarande reglering av den *högre utbildningens* frihet finns emellertid inte. Det kan tyckas anmärkningsvärt att ett sådant skydd för utbildningens frihet inte kom till då skyddet för forskningens frihet infördes. Man kan på goda grunder fråga sig varför den ena av akademins huvuduppgifter utelämnades. Den politiska styrningen av svensk högre utbildning är dessutom i vissa

avseenden påfallande i ett jämförande perspektiv. Det kan alltså inte rimligen legat en bedömning i att den högre utbildningen var utom fara som gjorde att reglering uteblev i denna del. Frågan om den högre utbildningens frihet verkar emellertid inte ha varit uppe till diskussion i utredningens arbete i denna del.[13]

Även om detaljstyrningen av den högre utbildningen över tid har blivit mindre finns det fortfarande flera exempel på olika regeringars tydliga styrningslust. Ett exempel på politisk detaljstyrning som ofta nämns i dessa sammanhang är den svenska examensordningen. I examensordningen fastställer regeringen inte bara vilka examina som får utfärdas i den svenska högskolan, utan här regleras också vilka examensmål som varje student ska uppfylla i all utbildning som leder fram till de olika examina. Medan de generella examina innehåller mer övergripande mål så regleras yrkesexamina med en betydligt högre detaljeringsgrad. Det innebär att regeringen via examensordningen i praktiken även styr utbildningarnas innehåll (SUHF 2021a).

Ett annat exempel på politisk styrning ges av Universitetskanslersämbetet som i en rapport framhåller att regeringen i ökande utsträckning pekar ut vilka utbildningar som ska prioriteras när anslagen höjs, även vid tillfälliga höjningar (UKÄ 2015). Förutom att detta inskränker lärosätenas frihet att själv planera sin utbildning, blir lärosätena – och därmed de som genomför undervisningen – föremål för en politisk ryckighet vilket i sig motverkar långsiktig och ur ett lärarperspektiv hållbar planering. UKÄ påpekar mycket riktigt att det tar tid att bygga upp en utbildning, både för att utforma kurser och för att anställa ytterligare lärare. Det kan också bli brist på lärare inom områden som alla plötsligt ska prioritera. Tillfälliga politiska satsningar, med olika prioriterade utbildningar, pekas i rapporten ut som ett särskilt stort problem – och ett problem som alltså ökat över tid (UKÄ 2015).

Ytterligare exempel på bristande rågång mellan politik och akademi hittar vi när vi studerar politiska överenskommelser vid regeringsbildningarna i samband med de allmänna valen 2018 och 2022. I såväl Januariavtalet som i Tidöavtalet finner vi skrivningar som utan tvekan innebär politisk detaljstyrning, ja, intrång, i den akademiska friheten vad gäller den högre utbildningen. I Januariavtalet formulerade de ingående partierna (S, C, L och MP) att lärarutbildningen ska reformeras (2019, s. 13):

13 Information via e-postväxling med Daniel Tarschys 2023-02-28.

> ”56. *Reformera lärarutbildningen*. Kraven på utbildningen skärps. Intagningskraven höjs. Fler lärarledda timmar införs och kopplingen mellan teori och praktik stärks och fokus på metodiken ökar[.] Förutsättningarna för akademiker att välja läraryrket underlättas. Längden för Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) kortas ner och studietakten höjs. Möjligheterna att jobba på en skola och studera till lärare parallellt förbättras. Sex- och samlevnadsundervisning ska vara en obligatorisk del av lärarutbildningen liksom kunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.”

I Tidöavtalet (2022) formulerar M, SD, KD och L att ”Socionomutbildningen reformeras för att göra kriminalitet bland ungdomar till ett obligatoriskt utbildningsmoment. Möjlighet till specialisering på ungdomsbrott införs i utbildningen.” (s. 27). Avtalet innehåller också direktiv om vad lärarutbildningen ska innehålla (s. 52). Det finns således ingen grund för förhoppningen att politiken självmant ska hålla respektavstånd till det som rimligen inbegrips i den akademiska friheten vad gäller den högre utbildningens konkreta innehåll. Sverige behöver alltså även grundlagsskydda den akademiska friheten för den högre utbildningen, vilket också uppmärksammats gemensamt av Sveriges Förenade Studentkårer (SFS), SUHF och SULF (skrivelse 2022-05-12).

Även vad gäller denna individuella nivå av akademisk frihet hamnar Sverige långt ned i tabellen av de länder som ingår i Karrans m.fl. studie (2017, tabell 12, ”Academic freedom in legislation”). Visserligen har vi i svensk grundlag ett allmänt uttalande om akademisk frihet för forskningen, men det faktum att den högre utbildningen inte omfattas jämte den knappa formuleringen i grundlagen om forskningens frihet drar sammantaget ned betyget.

Reellt handlingsutrymme?

Efter ovanstående genomgång kan vi konstatera att vad gäller såväl institutionell autonomi som individuell akademisk frihet är skyddsräckena för dessa svaga i den svenska författningen. Detta är ett problem. Från regeringshåll har man återkommande argumenterat för att myndighetsformen är tillräckligt flexibel för att inrymma lärosäten, men utvecklingen över tid visar att man i mindre och mindre grad förstår de statliga lärosätenas särart. Vad vi snarare ser är en successiv anpassning av lärosätena till förutsättningar som råder för statliga förvaltningsmyndigheter generellt. Trots den föregivna flexibiliteten dras alltså lärosäten som myndigheter med i de generella strömningar och trender som gäller inom myndighetsområdet och behandlas därmed i praktiken som ett förvaltningsproblem.

Detta empiriska konstaterande visar att det är otillräckligt att leva med antagandet att politiken ska hålla självpåtaget respektavstånd – tydligare skyddsräcken krävs. Detta vore ingen avvikelse i svensk rätt eller i den svenska förvaltningsmodellen, sådana skyddsräcken har tilldelats annan självständighetskrävande offentlig verksamhet som exempelvis våra domstolar och den statliga revisionen. I båda dessa senare fall har såväl institutionen (det vill säga, domstolarna liksom Riksrevisionen) garanterats oberoende i vår lagstiftning, men även de som utövar själva verksamheten åtnjuter självständighet i domandet respektive i revisionen (det vill säga, domarna och riksrevisorn/-erna).

Visserligen innebär formell reglering inte nödvändigtvis att man också lever upp till det som föreskrivs. Men det skulle ändå ha avgörande betydelse om universitetens och högskolornas särart tydligare lades fast i författning, och att skyddet för den akademiska friheten därmed stärktes i Sverige. Politikens benägenhet att i realiteten begränsa exempelvis forskningens frihet är i dagsläget påtaglig på flera sätt, och kan här exemplifieras med betydelsen av brist på resurser (t.ex. forskningstid) vilket begränsar forskares reella möjlighet att utnyttja sin formella rätt att välja frågor och metoder. Ett annat problem är den skärpning av tillämpningen och tillsynen av etikprövningslagen 2020 som sätter gränser för den fria forskningens innehåll och metoder.

Styr- och resursutredningen (Struten) påpekar att den mest påtagliga trenden vad gäller forskningsfinansiering är att de medel som går direkt till lärosätena, basanslaget, har minskat i relativ betydelse, från 51 procent av samtliga forskningsmedel 1997 till 43 procent 2019 (SOU 2019:6). De forskande universitetslärarna har därmed blivit än mer beroende av externa forskningsmedel kanaliserade via forskningsråd med mera. Utredningen konstaterade också att den nuvarande höga andel externa forskningsmedel har en rad negativa konsekvenser:

> ”Viktigast är att det försvårar lärosätenas möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut angående långsiktiga inriktningar och prioriteringar, att utarbeta sammanhållna kunskapsmiljöer där forskning och utbildning hänger samman, och att ta ett strategiskt arbetsgivaransvar i frågor om jämställdhet, tjänstestruktur och karriärutveckling. Samtidigt som projektfinansieringen fyller en viktig roll är det också angeläget att utrymme för forskning kan ges på andra sätt än genom projektansökningar.” (SOU 2019:6, s. 22).

Till detta kommer att alltmer av lärosätenas basfinansiering går till motfinansiering av externa projektmedel. Beroendet av externa forskningsmedel försätter också svenska universitetslärare i en svår sits att leva upp till högskolelagens krav på forskningsanknuten undervisning (HL 1 kap. 2 §), eftersom den jämförelsevis låga andelen forskning i tjänsten ger begränsade möjligheter att förena undervisning med forskning. Sverige skiljer sig i detta påtagligt från sina skandinaviska grannar Danmark och Norge (Brommesson m.fl. 2016). Även om en svensk universitetslärare med hjälp av externa anslag skulle lyckas nå en jämn fördelning av forskning och undervisning, motsvarande de danska och norska kollegernas formella villkor, har han eller hon fortsatt sämre förutsättningar – och möjligheterna att bedriva fri forskning är därmed tydligt mer villkorade i det svenska fallet. Utvecklingen vad gäller de externa anslagen är att de alltmer är riktade. Det är uppenbart då man tar del av statliga forskningsråds regleringsbrev över tid att olika regeringars styrning av innehållet i forskningen ökat de senaste decennierna. Det är förstås inte orimligt att regeringen på ett övergripande plan kan efterlysa forskning om ämnen som uppfat-

tas viktiga eller akuta. I senare års regleringsbrev kan man dock utläsa långa listor av instruktioner från regeringen till vilket mer preciserat forskningsändamål de anslagna medlen ska användas. Förutom denna av regeringen ökade andel riktade forskningsmedel – vilket i sig är ett problem i förhållande till idén om den fria forskningen – för det rimligen också med sig att andelen fria forskningsmedel minskar.[14] Denna utveckling utgör således ett direkt hot mot det som vi lägger i den fria forskningen. Både det faktum att svenska universitetslärare har jämförelsevis lite forskning i sina tjänster, och tendensen att regeringar i ökande utsträckning riktar forskningsmedel gör det svårt att leva upp till de förutsättningar om fri forskning som den befintliga lagstiftningen lägger fast.

Vidare, den rödgröna regeringens beslut om hur etikprövningen för forskningen ska organiseras och tillsynas utgör idag ett allvarligt hot mot forskningens frihet. I början av januari 2020 trädde förändringar av etikprövningslagen i kraft som innebar tydligare regler och skärpta straff (prop. 2017/18:45; bet. 2017/18:UbU12, rskr. 173).[15] Lagens definition av forskning och forskningshuvudmännens ansvar tydliggjordes. Samtidigt fick Överklagandenämnden för etikprövning ansvar för tillsyn av efterlevnaden av lagen.

Låt oss först konstatera det enkla att forskning självklart ska bedrivas etiskt. Frågan är bara vem som har tolkningsföreträde vad gäller forskningsetikens gränser och tillämpning. I det svenska fallet har regering och riksdag valt att förlägga denna bedömning och normbildning i en myndighet utanför akademin. Etikprövningsmyndigheten är indelad i 21 avdelningar (15 för medicinsk forskning och 6 för ”övrig forskning”). Avdelningens ordförande ska vara eller ha varit domare i svensk domstol, tio ledamöter har vetenskaplig kompetens och fem företräder allmänhetens intressen.

Det är i internationell jämförelse en märklig ordning att förlägga den forskningsetiska bedömningen utanför akademin, och i händerna på personer som inte själva är verksamma forskare (jag tänker här främst på avdelningens ordförande samt allmänrepresentanterna). Normbildningen i en så viktig fråga som forskningsetik ”outsourcas” alltså. Denna organisering har fått mycket

14 Se Vetenskapsrådets, Fortes och Formas regleringsbrev för åren 2003–2023 (www.esv.se, åtkomst 2023-02-08).

15 Maxstraffet höjdes till två års fängelse för den som uppsåtligen bedriver forskning utan etiskt godkännande, och preskriptionstiden utökades till fem år. Det blev också straffbart att genom grov oaktsamhet forska utan etiskt tillstånd.

långtgående konsekvenser. Syftet med etikprövningen är att skydda enskilda människor, deras integritet och människovärdet. Det gäller inte bara fysiska ingrepp och risker för forskningspersonerna, utan gäller även forskning som innebär att man behandlar känsliga personuppgifter. I den kritik som följt efter 2020 års skärpning av etikprövningssystemet återkommer ofta frågan om var gränsen går för känsliga personuppgifter.

Ett talande exempel är att det krävs etiktillstånd för att använda sig av riksdagens öppna data eller debattartiklar skrivna av företrädare för politiska partier, då dessa innehåller känsliga personuppgifter i form av politiska åsikter. Man måste exempelvis söka etikprövningstillstånd för att göra en diskursanalys av statsminister Ulf Kristerssons offentliga tal (en analys som vilken journalist som helst får göra utan etikprövning). Från rättsvetenskapligt håll finns också kritik mot att forskare i straffrätt behöver söka etiktillstånd om de vill analysera vägledande och publicerade domar för att ta reda på hur en bestämmelse i brottsbalken ska tolkas (jfr Cameron 2019).

Att söka etiktillstånd innebär en omfattande administration, en avgift på 5000 kronor och fördröjning av forskningsverksamheten eftersom handläggningstid för att få sin ansökan prövad tillkommer. Den som lyckats få etiskt godkänt för ett forskningsprojekt måste dessutom till punkt och pricka hålla sig till planen, vilket i många fall är omöjligt på grund av oförutsedda praktiska svårigheter eller att man helt enkelt gör upptäckter under sin forskning som leder till nya frågor.

Men vid ”väsentlig förändring” måste planen återigen underkastas Etikprövningsmyndighetens prövning. Exakt vad en väsentlig förändring innebär, exempelvis hur många frågor som får ändras eller hur många fler intervjupersoner man får intervjua än planerat, finns det ingen information om. Som framkommit i debatten måste varje forskare helt enkelt göra en egen bedömning om vad en väsentlig förändring av forskningen innebär med risken att bli åtalsanmäld för att man har gjort en för snäv tolkning (Danielson & Bennich-Björkman 2022).

Centralt för den forskningsetiska bedömningen är huruvida nyttan av ett planerat projekt överstiger risken som studiedeltagande innebär. Att den bedömningen innehåller fallgropar framgår av Etikprövningsmyndighetens instruktion till sina ledamöter i vilken man kan utläsa:

> ”Myndighetens värdering av nyttan med ett projekt ska inledas med en *bedömning av forskningens vetenskapliga bärkraft*, dvs. om studien kommer kunna besvara angivna vetenskapliga frågeställningar och om den är meningsfull och förväntas kunna generera viktig kunskap.” (Etikprövningsmyndigheten 2022, s. 7 [min kursiv]).

Citatet är talande. Etikprövningsmyndighetens uppgift är inte att bedöma forskningens vetenskapliga bärkraft, det åligger vetenskapssamhället. Citatet visar att myndigheten utvidgat sitt uppdrag till ett område som ligger utanför dess mandat, och som dessutom strider mot det som i grundlagen föreskrivs om forskningens frihet (jfr Persson 2015). Det är uppenbart att den nuvarande ordningen hämmar den fria forskningen.

Genom en omfattande byråkratisering och – vill jag hävda – övertolkning av mandatet har vi idag ett etikprövningssystem som beskär den fria forskningen. Ett sådant system kan endast tillkomma i ett sammanhang där lärosätena hanteras som vanliga förvaltningsmyndigheter av vilket följer att lagstiftaren uppfattar det som rimligt att forskningsverksamheten regleras via lag och kontrolleras av andra myndigheter. Inte överraskande har protesterna mot den nuvarande ordningen varit mycket omfattande (se t.ex. Svensson 2022; Danielson & Bennich-Björkman 2022; SUHF 2022; Widmalm 2023; Strömbäck 2023; Almqvist m.fl. 2023). Den tidigare socialdemokratiska utbildningsministern har också vidkänts problematiken (Ekström 2022).

Sammanfattningsvis, i kolumnen för reellt handlingsutrymme (tabell 1) kan vi således föra till protokollet en utveckling där forskningsfinansieringens och etikprövningssystemets utformning, jämte andra reformer (t.ex. avkollegaliseringen via Autonomireformen och styrningen av högskoleutbildningar m.m.) *de facto* begränsar och motverkar de statliga lärosätenas institutionella autonomi och den individuella akademiska friheten. Avsaknaden av formell rätt till självstyre vägs således inte upp av en reell praktik som skyddar den akademiska verksamheten vid våra lärosätena.

Slutsatser

Inledningsvis slog jag fast att det inte räcker att man från politiskt håll talar om – eller i ord försvarar idén om – akademisk frihet, om reella former för att understödja denna frihet saknas eller om innehållet i centrala reformer till och med verkar i motsatt riktning. Det jag här har presenterat visar dessvärre att skyddet för den akademiska friheten i svensk lagstiftning inte är tillräckligt, och att detta förhållande har berett vägen för reformer som snarare undergräver än understödjer de statliga lärosätenas institutionella autonomi och lärarnas och forskarnas akademiska frihet. Att de statliga lärosätena har samma verksamhetsform som andra förvaltningsmyndigheter är ett problem, och också en utgångspunkt som starkt kan ifrågasättas givet att ett regelrätt och genomarbetat beslut om verksamhetsformen aldrig riktigt har fattats.

Den verksamhetsform som ändå har kommit att tillämpas i allt ökande grad för de statliga lärosätena – myndighetsformen – har förutsatt en konstitutionell praxis som erkänt de statliga lärosätenas särart inom gruppen förvaltningsmyndigheter. Denna förståelse för särarten har successivt suddats ut genom en lång räcka beslut. Detta vittnar om ett ändrat perspektiv från styrande politiker och ledande tjänstemän. Idag ses universitets- och högskolerektorer som myndighetschefer, och regeringskansliets utbildning för ledamöter i myndighetsstyrelser gör ingen åtskillnad mellan ledamöter i regelrätta myndigheter och dem som sitter i högskolestyrelser, bara för att nämna några exempel. Det är tydligt att högskolepolitiken över tid alltmer behandlas som ett förvaltningspolitiskt problem snarare än ett policyområde som kräver sektorsspecifika insikter rörande dess organisation och förutsättningar.

Någon skulle kunna invända att den akademiska friheten i Sverige ändå ur ett globalt perspektiv måste anses ligga på en hög nivå. Frågan är om vi kan nöja oss med det. Den akademiska friheten i Sverige vilar på antagandet om självbindning och besinning från politiskt håll, inte på robusta institutionella strukturer. Detta räcker inte i vår tid, institutioner måste byggas så att de även klarar hårda prövningar. För att säkra den akademisk frihetens skyddsräcken krävs reglering för såväl den institutionella autonomin som för den individuella akademiska friheten. Det är hög tid för Sverige att i denna del leva upp till de internationella överenskommelser och rättsakter man sedan snart ett halvt sekel har skrivit under.

Referenser

Ahlbäck Öberg, Shirin (2011). ”Organisering av autonomi och universitetet som idé” i Björk, Pernilla, Bolkéus Blom, Mattias & Ström, Per (red.) *Det goda universitetet: rektorsperioden 2006–2011 – Festskrift till Anders Hallberg.* Uppsala: Uppsala universitet, s. 281–289.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2022). ”Avkollegialiseringen av svenska lärosäten: En analys av statliga universitet och högskolor”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 124(1): 157–209.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Boberg, Johan (2023 [kommande]). ”The Decollegialization of Higher Education Institutions in Sweden”, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy.*

Ahlbäck Öberg, Shirin, Börjesson, Mikael & Boberg, Johan (2022). ”Svenska lärosäten: organisering, finansiering, positionering.” *Statsvetenskaplig tidskrift*, 124(1): 5–18.

Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundberg, Elin (2017), ”Vad har hänt med det kollegiala styret?” i Wedlin, Linda & Pallas, Josef (red.) *Det ostyrda universitetet? Perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten,* Göteborg: Makadam.

Almqvist, Gustaf, Chamberlain, Johanna, Ek, Mikael, Elmerot, Åsa, Johansson, Caroline, Karlander, Isa C, Kotsios, Andreas, Landeman, Marc, Mossberg, Oskar, Oulis, Marigó, Perry, Elizabeth, Ruotsi, Mikael, Rönnelid, Love och Schytzer, Jonatan (samtliga lärare och forskare i rättsvetenskap vid Uppsala universitet) (2023). ”Resursslöseri att alltid kräva etikprövning”, debattinlägg i *Svenska Dagbladet*, 2023-02-13.

Beckman, Ludvig (2021). A*ll makt åt folket: om en bortglömd idé.* Stockholm: Fri tanke.

Betänkande 1971:UU13, *Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*

Betänkande 1975:UbU17, *Utbildningsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975:9 om reformering av högskoleutbildningen m.m. jämte motioner.*

Betänkande 1987/88:UbU1, *om fortsatt decentralisering inom högskolan.*

Betänkande 1997/98:UbU3, *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

Betänkande 1990/91:UbU21, *Den statliga administrationen på utbildningsområdet, m.m.*

Betänkande 2009/10:UbU23, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Betänkande 2017/18:UbU12, *En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor.*

Betänkande 2020/21:UbU16, F*orskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.*

Brommesson, Douglas, Erlingsson, Gissur, Karlsson Schaffer, Johan, Ödalen, Jörgen & Fogelgren, Mattias (2016) *Att möta den högre utbildningens utmaningar*, IFAU rapport 2016:4.

Cameron, Iain (2019). ”Etikprövning av rättsdogmatisk forskning”, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1: 31–48.

Danielson, August & Bennich-Björkman, Li (2022). ”Etikprövningen skapar rädsla bland forskare”, debattinlägg i *Svenska Dagbladet,* 2022-11-28.

Dir. 2007:158, *Ökad frihet för universitet och högskolor.*

Ekström, Anna (2022). ”Replik. Inte främmande för att ändra forskningsetiskt regelverk”, debattinlägg av utbildningsminister Anna Ekström på *DN debatt,* 2022-08-16.

Engwall, Lars (2017). ”Montesquieu på universitet: Styrelse, rektor och senat i samspel” i Wedlin, Linda & Pallas, Josef (red.), *Det ostyrda universitetet?: perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten.* Göteborg: Makadam.

Etikprövningsmyndigheten (2022). “Välkommen till Etikprövningsmyndigheten”, Informationsblad, Etikprövningsmyndigheten: Uppsala.

Europarådet (2012). ”Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy.” Antagen av Europarådets ministerkommitté den 20 juni 2012 vid 1146:e ställföreträdarmötet.

FN (1966). *Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,* New York: Förenta nationerna.

Frängsmyr, Carl (2010). *Uppsala universitet 1852–1916 [2].* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Gribbe, Johan (2022). *Förändring och kontinuitet: Reformer inom högre utbildning och forskning 1940–2020.* Universitetskanslersämbetets publikationer.

Holmén, Janne (2022). ”The autonomy of higher education in Finland and Sweden: global management trends meet national political culture and governance models”. *Comparative Education,* 58(2): 147–163.

Januariavtalet (2019). Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, 2019-01-11.

Jonsson Cornell, Anna & Marcusson, Lena (2022). ”Den akademiska friheten – rättsliga aspekter i ett svenskt perspektiv”, i Enkvist, Victoria, Lerwall, Lotta & Scheutz, Sverker (red.) *Vänbok till Hans Eklund – Största möjliga lycka åt största möjliga antal,* Uppsala: Iustus förlag.

Kallerud, Egil (2006). *Akademisk frihet: en oversikt over spørsmål drøftet i internasjonal litteratur.* Arbeidsnotat 18/2006. Oslo: NIPU STEP.

Karlsson, Curt & Casson, Andrew (2019). ”Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform”, SUHF:s rapport september 2019.

Karran, Terence, Beiter, Klaus & Appiagyei-Atua, Kwadwo (2017). ”Measuring Academic Freedom in Europe: A Criterion Referenced Approach”, *Policy Reviews in Higher Education* 1(2) s. 209–239.

Magna Charta Universitatum, Bologna 1988 [http://www.magna-charta.org/, åtkomst 2023-01-31].

Marcusson, Lena (2005). ”Universitetens rättsliga ställning”, Rapport överlämnad till SUHF:s förbundsförsamling den 17 november 2005.

Nokkala, Terhi & Bladh, Agneta (2014). *”Institutional Autonomy and Academic Freedom in the Nordic Context – Similarities and Differences”*, *Higher Education Policy 27*(1), s. 1–21.

NOU 2006:19. *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov.* Utredning fra et utvalg oppnevnt av daværende Utdannings- og forskningsdepartementet 14. oktober 2005. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 2. oktober 2006. Oslo: Lobo Media AS.

PACE (2006). ”Academic Freedom and University Autonomy”, Europarådets parlamentariska församling, rekommendation 1762. Text antagen den 30 juni 2006.

Persson, Vilhelm (2015). ”Grundlagsstridigt krav på etikprövning?”, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, s. 603–627.

Proposition 1953:122, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående vissa anslag till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs högskola, m.m.*

Proposition 1959:106, *Kungl. Maj:ts proposition angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m.m.*

Proposition 1964:50, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m.m.*

Proposition 1971:125, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående godkännande av internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*

Proposition 1975:9, *Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.*

Proposition 1986/87:127, *om fortsatt decentralisering inom högskolan.*

Proposition 1990/91:150, *med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition).*

Proposition 1992/93:1, *Universitet och högskolor – Frihet för kvalitet.*

Proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation.*

Proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden – Ökad frihet för universitet och högskolor.*

Proposition 2017/18:45, *En ny organisation för etikprövning av forskning som avser människor.*

Proposition 2020/21:60, *Forskning, frihet, framtid – Kunskap och innovation för Sverige.*

SFS, SUHF & SULF (2022). ”Gemensamt uttalande för grundlagsskydd av den högre utbildningens frihet”, skrivelse 2022-05-12 (suhf.se/app/uploads/2022/05/Gemensamt-uttalande-for-grundlagsskydd-av-den-hogre-utbildningens-frihet-SUHF-SULF-SFS-220512.pdf, hämtad 2023-02-05).

SOU 1996:21, *Reform och förändring: organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform.* Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform RUT-93, Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten,* Slutbetänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Stockholm: Fritzes.

SOU 2008:104. *Självständiga lärosäten.* Betänkande av Autonomiutredningen. Stockholm: Fritzes.

SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan,* Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut), Stockholm: Elanders.

Spannagel, Janika & Kinzelbach, Katrin (2022). ”The Academic Freedom Index and Its indicators: Introduction to new global time-series V-Dem data”. *Qual Quant.* 2022 Oct 13:1-21. doi: 10.1007/s11135-022-01544-0. Epub ahead of print.

Statsutskottets utlåtande 1953:137, *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående vissa anslag för budgetåret 1953/54 till medicinska högskolan i Göteborg och Göteborgs högskola m.m. jämte i ämnet väckta motioner.*

Statsutskottets utlåtande 1959:103, *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående ombildning av Stockholms högskola till universitet m.m. jämte i ämnet väckta motioner.*

Statsutskottets utlåtande 1964:119, *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj.ts proposition angående universitetens och högskolornas organisation och förvaltning m.m. jämte i ämnet väckta motioner.*

Strömbäck, Jesper (2023). ”Gör om systemet med etikprövning”, *Dagens Arena* 2023-02-07.

SUHF (2021a). *En examensordning i lärosätenas regi. Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor 2018–2020.* Sveriges universitets- och högskoleförbund.

SUHF (2021b). ”Ställningstagande, vad gäller utökat konstitutionellt skydd för akademisk frihet och lärosätenas självrådighet”, Antagen av SUHF:s förbundsförsamling den 20 oktober 2021 i Luleå.

SUHF (2022). ”Replik: Se över hela etikprövningssystemet”, debattinlägg i nättidningen *Curie* av Eriksson, Stefan, Åkerman, Jonas och Johansson, Mats (alla ingår i SUHF:s expertgrupp för etikfrågor) 2022-12-05.

SULF (2021). ”Öka basanslagen för att stärka lärosätesautonomi och akademisk frihet”, debattinlägg i nättidningen *Curie* av Karin Åmossa och Mats Ericson, 2021-06-17 (https://www.tidningencurie.se/debatt/oka-basanslagen-for-att-starka-larosatesautonomi-och-akademisk-frihet/, åtkomst 2023-02-04).

Sunnqvist, Martin & Wenander, Henrik (2018). ”En offentligrättslig korporation under Monarken? Svenska Akademien och kungen i juridiskt perspektiv”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 120(3–4): 559–575.

Svensson, Mattias (2022). ”Lägg ner etikprövningarna”, *Svenska Dagbladet* 2022-11-02.

Tidöavtalet (2022). Överenskommelse för Sverige, samarbetsavtal mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, 2022-10-14.

Tight, Malcolm (red.) (1988). *Academic Freedom and Responsibility.* Philadelphia: Open University Press.

UKÄ (2015). Dimensionering av högre utbildning. Rapport 2015:7. Universitetskanslersämbetet.

Unesco (1997). The UNESCO recommendation concerning the status of higher education teaching personnel. Paris: UNESCO.

UN Global Colloquium of University Presidents (2005). ”Academic Freedom Statement of the First Global Colloquium of University Presidents”, January 18–19, 2005. New York: Columbia University.

V-Dem (2020). *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy report 2020.* Göteborg: V-Dem institute.

V-Dem (2021). *Autocratization Turns Viral. Democracy report 2021.* Göteborg: V-Dem institute.

V-Dem (2022). *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* Göteborg: V-Dem institute.

Widmalm, Sten (2023). ”Byråkrati och etikregelverk kväver den fria forskningen”, *DN debatt* 2023-01-09.

> Frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universiteten måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav.
> ur Universitetens Magna Charta 1988

Frågan om akademisk frihet har med rätta blivit alltmer brännande i vår tid. Diskussionen om vad den akademiska friheten innebär, hur den ska säkras och vad som utgör hot mot den är viktig och kräver noggranna överväganden. Denna skrift är ett försök att bringa klarhet i dessa frågor, och också att utgöra ett diskussionsunderlag. Enkelt uttryckt kan vi konstatera att ett fritt kunskapssökande och en fri kunskapsförmedling vid våra lärosäten är nödvändig för utvecklingen av vår värld såväl socialt, kulturellt, ekonomiskt, medicinskt, tekniskt som naturvetenskapligt.

Sveriges universitetslärare och forskare / Ferkens gränd 4 /
111 30 Stockholm / tel: 08-505 836 00 / e-post: kansli@sulf.se