

# En examens- ordning i lärosätenas regi

*Rapport från*

*SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor*

*2018-2020*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund

# En examensordning i lärosätenas regi

*Rapport från SUHF:s arbetsgrupp för  
examensordningsfrågor 2018-2020*

**Utgiven av:** Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)  
[www.suhf.se](http://www.suhf.se) (2021)

**ISBN:** 978-91-983359-8-9

**Omslag & original:** PreMediaBatteriet

RAPPORT, 2021

# En examens- ordning i lärosätenas regi

*Rapport från*

*SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor*

*2018–2020*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund



# Förord

Akademisk frihet och autonomi har under en längre tid varit på SUHF:s agenda, under senare tid inte minst mot bakgrund av den negativa utveckling med avseende på demokrati, yttrandefrihet och åsiktsfrihet vi ser i flera närliggande länder. Den akademiska friheten tenderar att inskränkas när den strider mot den politiska viljan och denna utveckling kan gå mycket fort. I Sverige har vi ännu inte sett några allvarliga hot mot vare sig demokrati eller akademisk frihet, men i europeiska undersökningar av akademisk frihet och autonomi framstår Sverige, tvärt emot vad man kanske skulle förvänta sig, inte som ledande. Även här i Sverige finns skäl att diskutera hur högskolans autonomi och den akademiska friheten kan värnas och stärkas. Även här finns inslag av politisk styrning och detaljreglering som hotar dessa värden. Examensordningen med dess detaljerade mål och ramar utgör ett sådant exempel.

Mot denna bakgrund tillsatte SUHF:s styrelse 2018 en arbetsgrupp vars uppdrag har varit att föreslå en eller flera modeller för examensordningar i lärosätenas regi. Vid förbundsårsamlingen i maj 2020 presenterades och diskuterades ett första utkast till en

förändrad examensordning. Den slutliga rapporten och dess förslag presenteras för förbundsårsamlingen i mars 2021.

Med denna rapport avslutar SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor sitt uppdrag. Arbetsgruppen och dess medlemmar ansvarar själva för de slutsatser och ställningstaganden som presenteras i rapporten. Arbetsgruppens förhoppning är att såväl rapportens resonemang om autonomi och akademisk frihet i ett vidare perspektiv som dess konkreta förslag om en examensordning i lärosätenas regi kan bidra till SUHF:s fortsatta arbete i denna för högskolan så viktiga fråga.

Jag vill med dessa ord rikta ett varmt tack till samtliga ledamöter i arbetsgruppen för deras uthålliga och engagerade arbete. Jag vill också särskilt tacka ledamoten Fredrik Oldsjö för hans stora insats i framtagandet av rapporten.

Luleå, 2021-02-15

Ylva Fältholm,  
ordförande i arbetsgruppen

# Innehåll

<b>ARBETSGRUPPENS UPPDRAG</b> .....	6
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	8
<b>1. INLEDNING</b> .....	10
<b>2. AKADEMISK FRIHET, AUTONOMI OCH DEMOKRATI</b> .....	12
2.1 Institutionell autonomi och akademisk frihet – två sidor av samma mynt? .....	12
2.2 Akademisk frihet i forskning och utbildning i sverige .....	15
2.3 Akademisk frihet i forskning och utbildning i våra nordiska grannländer .....	17
2.4 När den akademiska friheten är hotad: exempel från unger, polen, turkiet och belarus .....	18
2.5 Akademisk frihet – en av hörnstenarna i ett demokratiskt samhälle .....	21
<b>3. DET NATIONELLA REGELVERKET OM UTBILDNINGARNAS MÅL</b> .....	23
3.1 Högskolelagen och examensordningen .....	23
3.2 Problem med dagens examensordning .....	27
<b>4. EXAMENSORDNINGEN OCH LÄRARUTBILDNINGARNA</b> .....	28
<b>5. AKADEMISK FRIHET OCH STATLIG STYRNING I TYSKLAND – EN FRÅGA OM DEMOKRATI</b> .....	34
<b>6. EN EXAMENSORDNING I LÄROSÄTENAS REGI</b> .....	39
6.1 Dagens examensordning öppen för politisk styrning .....	39
6.2 Fyra alternativa vägar mot ökad autonomi och minskat politiskt inflytande över examensordningen .....	42
6.3 Arbetsgruppens förslag .....	46
<b>7. DISKUSSION</b> .....	48
7.1 Utbildningens likvärdighet .....	48
7.2 Samhällets intressenter och samverkan .....	50
7.3 Det nationella kvalitetssäkringssystemet .....	51
7.4 Slutord .....	53
<b>LITTERATUR OCH REFERENSER</b> .....	55
<b>BILAGOR</b> .....	57
<b>BILAGA 1: VÄGEN TILL DAGENS EXAMENSORDNING – EN HISTORIK</b> .....	61
1. Forskningens frihet .....	62
2. Vägen fram till nuvarande examensordning .....	60
3. Bologna processen .....	68
4. Implementeringen av bolognareformen i sverige .....	70
<b>BILAGA 2: EXAMENSÅL FÖR FÖRSKOLLÄRARUTBILDNING OCH SJUKSKÖTERSKEUTBILDNING</b> .....	78



# Arbets- gruppens uppdrag

SUHF:s presidium beslutade den 18 juni 2018 att inrätta SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor. Gruppens uppdrag lyder enligt följande:

Forskningens frihet är skyddad som en grundläggande princip i grundlag (RF 2 kap. 18 §). År 2010 infördes bestämmelsen att forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. Forskningens frihet finns angiven i högskolelagen. Motsvarande lagskydd för utbildningens frihet saknas.

I högskoleförordningens bilaga 2, Examensordningen, anges "vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning)". Det betyder att regeringen ensam beslutar, gör ändringar eller tillägg om omfattning, mål, självständigt arbete samt övriga krav, bland annat preciserade krav från det enskilda lärosätet, för examina vid landets universitet och högskolor.

Ur ett internationellt perspektiv är detta ovanligt och i Universitetens Magna Charta (1988) anför: "För att tillgodose omvärldens behov måste universitetens forskning och undervisning vara

moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktfaktorer."

Inom SUHF förs en diskussion kring lärosätenas autonomi ur ett långsiktigt perspektiv. Diskussionen behandlar bl.a. vad akademins autonomi innebär och vilken typ av autonomi lärosätena önskar.

Som ett led i denna diskussion tillsätts en arbetsgrupp att diskutera möjliga alternativ och modeller att hantera examensordningar i lärosätenas regi.

## **Uppdrag**

Gruppen ska

- diskutera alternativ kodifiering av examina att ersätta dagens examensordning;
- göra jämförelser av examensordningar, strukturer och hur de hanteras (ansvar, revidering, processer) i andra länder;
- föreslå en eller flera modeller för examensordningar i lärosätenas regi, förslagen ska värna lärosätenas autonomi och utbildningarnas kvalitet samt främja nationell och internationell samordning och mobilitet.

Ledamöter i arbetsgruppen för perioden 1 september 2018 – 31 december 2020 har varit Ylva Fält-holm, rektor Högskolan i Gävle (ordförande), Johanna Adami, rektor Sophiahemmet högskola, Hans Adolfsson, rektor Umeå universitet, Martin Hellström, rektor Högskolan Väst, Åsa Nandorf, avdelningschef, Karolinska Institutet (1 september 2018 – 31 augusti 2020), Fredrik Oldsjö, kanslichef Stockholms universitet, Jacob Adamowicz, Sveriges Förenade Studentkårer och Lars Alberius, SUHF:s kansli (sekreterare).

Arbetsgruppen har haft 20 möten. Under arbetets gång har gruppen varit i kontakt med olika aktörer för att inhämta information och diskutera frågor. Till-litsdelegationen har bjudits in för att presentera sitt arbete och företrädare för UKÄ för att berätta om er-farenheter från revideringen av examensordningen i samband med Bolognaformen 2007.

Ett rundabordssamtal om regleringen av lärarutbild-ningarna i examensordningen har genomförts. Vid samtalet deltog representanter för Lärarutbildnings-konventet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Saco, UKÄ, Skolverket, Sveriges kommuner och re-gioner och Sveriges Förenade Studentkårer.

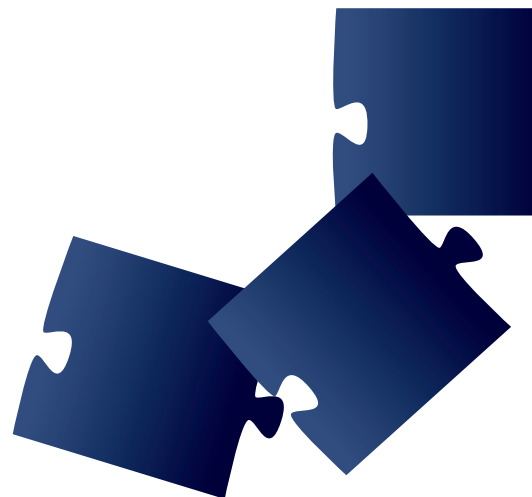
Arbetsgruppen har genomfört en enkät till de nor-diska ländernas rektorskonferenser med frågor om det nationella lagskyddet för forskningens och ut-bildningens frihet.

I juni 2019 var SUHF:s styrelse, i vilken två av ar-betsgruppens ledamöter ingår, på styrelseinternat i Tyskland. Mötet inkluderade en diskussion med den tyska rektorskonferensen, där frågor med anknyt-ning till arbetsgruppens uppdrag lyftes.

Ett par av arbetsgruppens ledamöter har deltagit vid Statskontorets seminarium *Kan regeringen styra både sammanhållet och med tillit?* som genomför-des i september 2019.

Gruppens förslag presenterades för förbunds försam-lingen i maj 2020. Därefter har förslagen reviderats utifrån diskussionen vid förbunds församlingen.

Arbetsgruppen är ensam ansvarig för innehåll och slutsatser i denna rapport.





# Sammanfattning

Uppdraget för SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor är att föreslå en eller flera modeller för examensordningar i lärosätenas regi i syfte att värna utbildningarnas kvalitet och lärosätenas autonomi.

Arbetsgruppen konstaterar att det finns skäl att föra en diskussion om autonomi och akademisk frihet i Sverige. I ett par tongivande europeiska undersökningar framstår Sverige inte som ledande vare sig när det gäller autonomi eller akademisk frihet. När det gäller det konstitutionella skyddet för akademisk frihet hamnar Sverige någonstans i mitten eller ganska långt ned i jämförelse med andra länder.

Utvecklingen i ett antal länder i Europa och Europas närhet visar hur snabbt en urholkning av demokrati, yttrandefrihet och åsiktsfrihet kan leda till inskränkningar också av friheten för högre utbildning och forskning. Lärosäten stängs ned, regler för utnämningar av rektorer och akademisk personal ändras, finansiering dras in vid studentprotester, lärare och forskare hotas, avskedas och fängslas, undervisning i vissa ämnen förbjuds, forskning i vissa områden regleras eller undviks av forskarna själva. Den akademiska friheten inskränks när denna frihet strider mot den politiska viljan.

Även om vi i Sverige hittills inte sett några allvarliga attacker på varken akademisk frihet eller demokrati, finns skäl att även här diskutera och vidta åtgärder som stärker lärosätenas autonomi. Innehållet och genomförandet av såväl forskning som utbildning måste stå fri från politisk, ideologisk eller annan (exempelvis kommersiell) styrning.

Arbetsgruppen menar att den politiska styrningen av examensordningen och därmed innehållet i högre utbildning är ett problem. Examensordningens alltför detaljerade mål och ramar inskränker lärosätenas integritet och lärarnas akademiska frihet, begränsar studenternas fria kunskapssökande och motverkar hög kvalitet i utbildningarna.

Läroarbetsutbildningen utgör ett tydligt exempel på detta. I jämförelse med andra yrkesexamina har de olika läroarbetsutbildningarna betydligt fler och mer detaljerade mål. Som ett resultat av en politisk uppgörelse tillfördes dessutom ytterligare mål 2021. Arbetsgruppen menar att detta, utöver den stoffträngsel och den ytlighet detta riskerar att leda till, minskar utrymmet att utforma en långsiktigt hållbar utbildning där studenterna får lära sig generiska kompetenser som gör dem redo att möta en arbetsmarknad som förändras över tid.

En utblick till Tyskland visar att det system vi har i Sverige inte är självklart. I Tyskland finns visserligen en viss harmonisering både nationellt och internationellt, men ansvaret för högre utbildning och forskning ligger på de olika delstaterna som en följd av det federalistiska systemet som i sig ses som grundläggande för den tyska demokratin. För att värna demokratin och lärosätenas autonomi är den akademiska friheten stipulerad i grundlagen och den statliga inblandningen i högre utbildning begränsad. En politisk styrning av examensmålen i högre utbildning vore mot bakgrund av detta otänkbar.



Att regeringen i Sverige äger rätt att besluta om examensordningens innehåll, menar arbetsgruppen är problematiskt ur ett kvalitetsperspektiv och ur ett principiellt perspektiv. Det finns idag inte något konstitutionellt skydd mot oönskat politiskt inflytande över utbildningarnas mål och innehåll.

I syfte att öka lärosätenas autonomi och värna den akademiska friheten har arbetsgruppen tagit fram modeller och förslag som bygger på principen att lärosätena ska äga frågan om utbildningarnas mål och innehåll samt att regeringens inflytande härvidlag bör begränsas så långt det är möjligt.

### **Arbetsgruppens huvudförslag**

*Examensordningen tas bort från högskoleförordningen. En nationellt samordnande myndighet meddelar föreskrift om vilka examina som får avläggas, på vilken nivå de ska avläggas och minsta omfattning i högskolepoäng för respektive examen. Varje högskola ansvarar för att ha en lokal examensordning där examensbeskrivningar ges för de examina som högskolan utfärdar. Lärosätena kan skapa nationell samordning för viss utbildning där det är relevant, till exempel genom SUHF.*

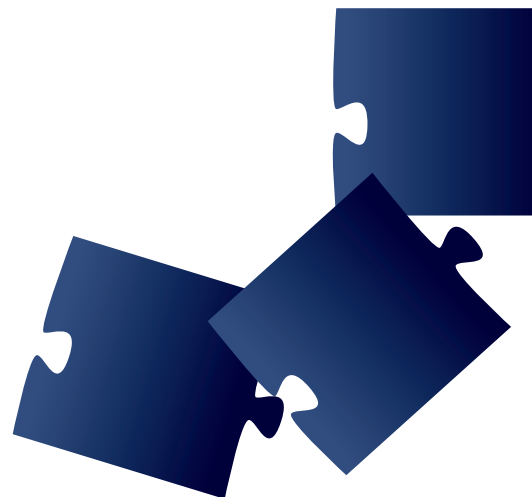
Detta förslag innebär att regeringens inflytande över examensordningen begränsas till att bemyndiga en annan myndighet att besluta om en examensordning. Därmed säkerställs den grad av självständighet från regeringen som alla myndigheter har enligt svensk förvaltningsmodell. Denna myndighets examensordning innehåller dessutom endast en beskrivning av ramarna för respektive examen. Det är i lärosätenas

lokala examensordningar som beskrivningar av mål, innehåll och lokala ramar återfinns. Därmed skapas en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan akademins självständiga ansvar för högre utbildnings mål och innehåll och å andra sidan regeringens politiska styrning,

Förutom att detta förslag undanröjer de principiella och konstitutionella problem som finns med nuvarande system och ökar lärosätenas autonomi, menar arbetsgruppen att förslaget även främjar kvalitet i högre utbildning. Dagens examensordning syftar till likvärdighet för studenterna men har genom sin höga detaljeringsgrad bidragit till nationell likriktning av högre utbildning, något som förstärkts av att det nationella kvalitetssäkringssystemet en längre tid varit inriktat mot att pröva uppfyllelsen av examensmålen. Lokala examensordningar skulle leda till ökade möjligheter till profilering och mångfald, bland annat genom förbättrade förutsättningar för lärosätenas samverkan med olika samhällsaktörer. Det skulle också ge ökade incitament för studenterna att röra sig mellan lärosäten och skapa utrymme för studenternas fria kunskapssökande.

Exakt vilka förändringar i lag och förordning som arbetsgruppens förslag skulle kräva behöver närmare utredas och konsekvenserna för berörda parter behöver analyseras mer i detalj.

En examensordning i lärosätenas regi kommer inte bara att kräva ansvarstagande och samordningsförmåga hos akademien – det kommer också att kräva mod och förändringsvilja.



# 1. Inledning

Spänningen mellan akademisk frihet och politisk styrning är ständigt på agendan på de olika arenor där akademi och politik möts. Det finns i politiken och i samhället i stort (och kanske även inom akademien) på många håll en utbredd föreställning om att Sverige är ett land där den akademiska friheten är stor och där lärosätena har en hög grad av autonomi, låt vara ej av institutionell karaktär. Man menar att de flesta lärosäten visserligen är statliga myndigheter, men också att universitet och högskolor på grund av värnandet av den akademiska friheten bör ha och har något av en särställning inom den svenska statsförvaltningen. Inom akademien är bilden inte entydigt densamma. Här diskuteras och problematiseras det faktum att en majoritet av svenska lärosäten är just myndigheter och framför allt att utbildning och forskning är föremål för politisk styrning.

Denna rapport diskuterar hur examensordningen utgör en öppen arena för politisk styrning av innehållet i högre utbildning och hur denna styrning utmanar högskolans autonomi och akademiska frihet. I examensordningen stipulerar regeringen inte bara vilka examina som får utfärdas i den svenska högskolan. Här regleras också *vilka examensmål* som varje student ska uppfylla i all utbildning som leder fram till de olika examina. Medan de generella examina (högskole-, kandidat-, magister-, master-, licentiat- och forskarexamen) innehåller mer övergripande mål, regleras yrkesexamina med en betydligt högre detaljeringsgrad. Det innebär att rege-

ringen via examensordningen i praktiken styr också utbildningarnas innehåll.

Frågan har, parallellt med bredare diskussioner om autonomi och akademisk frihet, diskuterats under en tid och aktualiseras inte minst i samband med politiskt styrda förändringar i examensordningen. Som ett resultat av politiska förhandlingar mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna infördes exempelvis 1 januari 2021 två nya examensmål i lärarutbildningen – att sex- och samlevnad ska vara en obligatorisk del av lärarutbildningen liksom kunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Oavsett hur viktig denna kunskap är för blivande lärare, är det, utöver att fler examensmål i lärarutbildningen leder till ytterligare stoffträngsel och en än mer fragmentiserad utbildning, principiellt problematiskt att det är det parlamentariska läget som lett till denna förändring. Oavsett hur politiskt eller samhällsligt välmotiverade dessa förändringar är, illustrerar detta exempel att den dagsaktuella politiska dagordningen och det nuvarande parlamentariska läget, snarare än vetenskapligt och pedagogiskt grundade motiv, kan styra innehållet i högre utbildning.

Graden av politisk styrning av högre utbildning i Sverige måste ses mot bakgrund av en bekymmersam internationell utveckling. Vi har under senare år sett en politisk utveckling i länder som Turkiet, Polen, Ungern och Belarus som inneburit att den

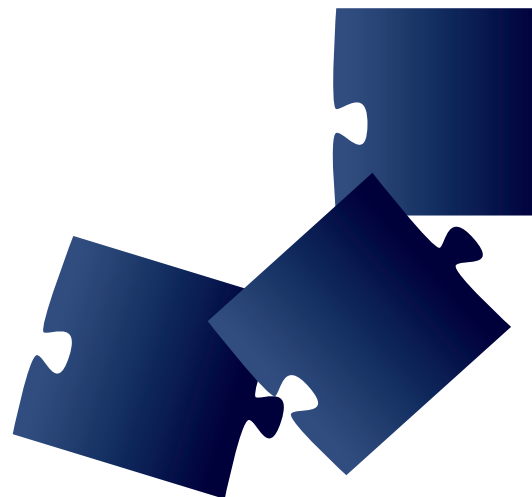
akademiska friheten kraftigt begränsats. Det har fått stora konsekvenser för utbildningens innehåll, för lärares frihet och för lärosätens existens. Samtidigt ser vi en tydlig utveckling i samhället i stort, både nationellt och internationellt, mot ökad populism, faktaresistens och föreställningar om "fake news". Här har akademien en oerhört viktig roll som självständig och politiskt fristående kraft i samhället i värnandet av kunskap, bildning, vetenskapligt förhållningssätt och forskning och utbildning som står fri från såväl politiska och ideologiska som kommersiella intressen. En fri akademi är en grundpelare i en fungerande demokrati.

I svensk högre utbildning finns visserligen en i huvudsak väl fungerande tradition med "armlängds avstånd" mellan regering, riksdag och högskola. Vi är långt ifrån i samma läge i Sverige som i ovan nämnda länder, och det kan tyckas långsökt att använda bristen på akademisk frihet i dessa länder som ett argument i denna diskussion. Men vilket skydd finns egentligen i Sverige mot en liknande utveckling? Vad hindrar en regering att bryta mot traditionen med "armlängds avstånd" och fatta mer drastiska beslut om mål i examensordningen och innehållet i högre utbildning? Den internationella utvecklingen visar att det finns skäl för att värna och stärka högskolans autonomi och akademiska frihet även i Sverige. I ovanstående länder har situationen för högre utbildning försämrats drastiskt och ibland mycket snabbt: vad som var otänkbart eller osannolikt för några år sedan har plötsligt blivit verklighet.

I Sverige äger regeringen rätt att ensam besluta om ändringar i högskoleförordningen och dess examensordning på sina veckovisa regeringssammanträden och att bestämma hur beredningsprocessen inför

förändringar ska se ut. Vad hindrar att en förändrad politisk situation i Sverige också innebär att praxis och traditioner kring beslut om högskoleförordningen också förändras? Vad hindrar att vi får önskade nya mål i examensordningen som strider mot rådande kunskapsläge eller går emot en fri akademi? Mot bakgrund av denna situation och mot bakgrund av att examensordningen i Sverige innehåller mycket detaljerade mål som styr utbildningarnas innehåll vill arbetsgruppen bakom denna rapport väcka en principiell diskussion om dagens examensordning och föreslå andra sätt att reglera utbildningarnas mål. Arbetsgruppens fokus är på regeringens innehållsliga styrning av högre utbildning genom examensordningen.

Syftet med denna rapport är att visa på den principiella och konstitutionella risk som finns med det nuvarande svenska systemet med en nationell examensordning som regeringen äger rätt att besluta om. Mot bakgrund av problematiseringen ovan, inleds denna rapport med en diskussion om autonomi och akademisk frihet i Sverige och internationellt. Efter en beskrivning av det nationella regelverket om utbildningarnas mål (examensordningen) fördjupas sedan den problemformulering som kortfattat återges ovan. För att ytterligare belysa problemen med rådande ordning beskrivs sedan på vilket sätt detaljstyrningen av högre utbildning via examensordningen påverkar innehåll och kvalitet i lärarutbildningarna. Efter detta görs en internationell utblick i vilken det tyska systemet beskrivs. Avslutningsvis redogör arbetsgruppen för sitt förslag till en alternativ examensordning.



## 2. Akademisk frihet, autonomi och demokrati

I detta kapitel redogörs för den i Sverige pågående diskussionen om akademisk frihet och autonomi samt för hur Sverige i dessa avseenden faller ut i ett europeiskt och nordiskt perspektiv. Eftersom akademisk frihet är en av demokratins grundpelare beskrivs också den negativa utvecklingen i Polen, Ungern, Turkiet och Belarus. Kapitlet avslutas med en kort redogörelse av regeringens pågående initiativ för att värna demokratin i Sverige och för hur detta hänger samman med akademisk frihet och arbetsgruppens uppdrag.

### 2.1 Institutionell autonomi och akademisk frihet – två sidor av samma mynt?

Autonomibegreppet används såväl i diskussioner om högskolans verksamhetsform (att de flesta högskolor är statliga myndigheter) som i samband med diskussioner om statens styrning av högskolan i en vidare bemärkelse. I en rapport till SUHF benämner Andrew Casson denna typ av autonomi som den som sker i gränssnittet mellan lärosätet och ägaren. Han menar att autonomibegreppet används också om det som sker i gränssnittet mellan lärosätet och läraren/forskaren, mellan lärosätet och omvärlden samt mellan lärosätet/läraren och studenten.<sup>1</sup> I denna rapport är den autonomi som sker mellan lärosätet och läraren/forskaren intressant, men det är främst den autonomi som rör sig i gränssnittet mellan lärosätet och ägaren (staten) som är i fokus. I den diskussionen är begreppet institutionell autonomi ofta före-

kommande, och även om detta inte är huvudfokus i denna rapport, är frågan intimt förknippad med den bredare diskussionen om autonomi och akademisk frihet och förtjänar ett något utvidgat resonemang.

Sambandet mellan akademisk frihet och associationsform är komplext. På vissa håll ses institutionell autonomi som en förutsättning för akademisk frihet, medan man på andra håll betraktar staten som en möjlig garant för just den akademiska friheten, särskilt friheten för den individuella läraren.<sup>2</sup> Parallellt med diskussioner om akademisk frihet och autonomi har frågan om institutionell autonomi till och från också varit på den politiska dagordningen. Ett exempel på detta är den statliga utredning om lärosätenas autonomi och myndighetsform, den så kallade Autonomiutredningen som presenterades 2008.<sup>3</sup> Utredningen mynnade ut i förslaget att statliga universitet och högskolor skulle upphöra att vara statliga myndigheter, eftersom myndighetsformen ansågs utgöra ett hinder för önskvärd autonomi. Istället skulle högskolorna få en ny offentligrättslig associationsform kallad självständiga lärosäten. Regeringen valde i sin proposition till riksdagen istället att öka lärosätenas frihet inom ramen för rådande verksamhetsform.<sup>4</sup> I syfte att öka lärosätenas frihet och självbestämmande avreglerades bland annat högskolornas interna organisation och läraranställningar.

1 Andrew Casson, SUHF 2018 s. 8.

2 Se t ex Berggren 2012 s. 44 f. och Wedlin & Pallas 2017 s. 18 f.

3 Självständiga lärosäten (SOU 2008:104).

4 Prop. 2009/10:149.

Några år senare var det återigen dags för en utredning om styrning och ledning av högskolan. Utöver förslag om förändringar i resursfördelningssystemet fokuserade dock utredningen *Utvecklad ledning av universitet och högskolor* även högskolans interna styrning, organisation och ledningsstruktur, då frågan om högskolans institutionella autonomi låg utanför utredningens uppdrag.<sup>5</sup> När det gäller ökning av högskolans självständighet i relation till staten begränsades därmed förslagen till förändringar med avseende på styrelsens uppgifter och sammansättning samt former för anställning av rektor.

Högskolans styrning var nyligen föremål för ytterligare en statlig utredning. I Styr- och resursutredningen, som presenterades i början av 2019, utreds dock inte möjligheter till institutionell autonomi, utan på vilket sätt staten ska styra högskolan, givet befintlig myndighetsform.<sup>6</sup> Trots att man inte heller i denna utredning sett det som ett uppdrag att utreda lärosätenas associationsform, pekar man på att det fortfarande är en aktuell diskussion och att de förslag som utredningen ger skulle kunna tillämpas även i en annan associationsform.

I och med de reformer som genomfördes som ett resultat av Autonomiutredningen och de förslag som Styr- och resursutredningen mynnat ut i är frågan om institutionell autonomi alltså inte utagerad. Den är även på SUHF:s agenda, bland annat genom en nyligen genomförd översikt av möjligheterna till ökad autonomi vid olika alternativ av verksamhetsform.<sup>7</sup> Som man pekar på i rapporten leder "en ökad institutionell autonomi inte automatiskt till en ökad akademisk frihet".<sup>8</sup> Medan den verksamhetsform som man benämner "självständiga lärosäten" ökar autonomi i termer av rådighet att exempelvis bilda bolag, fondera överskott och äga fastigheter, innebär den dock

ingen förändring jämfört med nuvarande verksamhetsform (myndighet) i termer av lönesättning, anställnings- och befordringsprocesser, där lärosätena redan nu har en hög grad av autonomi. När det gäller det som är i fokus för denna rapport, nämligen examensordningen, bedömer man att verksamhetsformen inte har någon betydelse. En ökad institutionell autonomi innebär alltså inte att styrningen av högre utbildning i termer av det som regleras i examensordningen upphör. Dessutom innebär institutionell autonomi ingen garanti för den enskilde lärarens och forskarens akademiska frihet.

Som påpekas i ovan nämnda utredning från 2015 kan "lärarens och forskarens möjlighet att utforma innehållet i utbildningen eller rätt att fritt välja forskningsproblem, utveckla forskningsmetoder och publicera forskningsresultat begränsas även inom ett självständigt lärosäte".<sup>9</sup> I en studie från 2017 om akademisk frihet i Europa går man ännu längre och pekar på att institutionell autonomi faktiskt kan innebära ett svagare stöd för akademisk frihet.<sup>10</sup> Här menar man att frånvaron av statlig styrning kan leda till "managerial tyranny" och att enskilda akademiker tvingas gå i klinch med sitt eget lärosäte i stället för att bekämpa styrning utifrån. Detta synsätt förekommer också i Sverige, där fackliga organisationer sett och ser central reglering som ett skydd för den enskilde lärarens akademiska frihet. Enligt detta synsätt är det alltså, i linje med synen på risk för "managerial tyranny", lärosätesledningarna och inte staten som utgör ett hot mot den akademiska friheten för individen. Denna diskurs är också synlig i forskning om hur New Public Management-influerade reformer, såsom prestationsbaserade resursfördelningssystem, styrning baserat på resultatindikatorer, mätning och uppföljning samt ett ökat beroende av externfinansierade forskningsprojekt urholkar den "professionel-

5 *SOU 2015:92.*

6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).*

7 *Karlsson & Casson 2019.*

8 *Karlsson & Casson 2019, s. 2.*

9 *SOU 2015:92, s. 140.*

10 *Karran et al, 2017.*

la autonomin” och begränsar den enskilde lärarens och forskarens möjlighet att utöva sin akademiska frihet.<sup>11</sup> Flera av dessa reformer, även om de i hög utsträckning är baserade på rådande diskurser om effektivitet och kvalitet, råder ju lärosätena själva över och de har inget direkt samband med huruvida man är en statlig myndighet eller inte.

Debatten om institutionell autonomi och akademisk frihet har också under en längre tid förts inom högskolesektorn. Vid en förbundsårsamling hösten 2019 utmanades landets rektorer och universitets- och högskoledirektörer med frågor ställda av Andrew Casson, författare till ovan nämnda rapport.<sup>12</sup> En av frågorna lød “Är lärosätena beredda att offra en del av sin trygghet i staten för att själva få större frihet?” och anspelade sannolikt på det faktum att sektorn var avvaktande till Autonomiutredningens förslag om alternativ verksamhetsform. En annan fråga handlade om huruvida lärosätena är beredda på att arbeta för ökad autonomi, inte bara gentemot staten, men också för enskilda lärares och studenters akademiska frihet.

Vid SUHF:s årskonferens hösten 2020 var högskolans autonomi och akademiska frihet återigen på agendan. Under en av paneldiskussionerna, där riksdagsledamöter från Liberalerna, Vänsterpartiet, Sverigedemokraterna och Centerpartiet deltog, diskuterades såväl nuvarande verksamhetsform som examensordningen. Utan att gå in närmare på detaljer i dessa diskussioner, går det att konstatera att vare sig det ena eller det andra uppfattas som ett problem av de politiker som deltog. Tvärtom framställdes – i den mån man alls hade en uppfattning – examensordningen som en garant för kvalitet, likriktning och likvärdighet i utbildning.

### ***Den akademiska friheten och autonomi i Sverige i ett europeiskt perspektiv***

Om vi återvänder till den åtminstone inom politiken rådande föreställningen om en hög grad av akademisk frihet och autonomi hos lärosäten i Sverige, så kan man konstatera att internationella jämförelser både bekräftar och utmanar denna bild. I jämförelse med auktoritära stater som Kina, och kanske även mer närliggande länder som Polen, Ungern och Belarus, framstår Sverige i mångas ögon som en garant för värden kopplade till akademisk frihet och autonomi. Academic Freedom Index, ett nytt index som undersöker akademisk frihet globalt, bekräftar denna bild.<sup>13</sup> I detta index, som bland annat bygger på data om frihet att sprida forskningsresultat och möjligheter till akademiska utbyten och institutionell autonomi, placerar sig Sverige i den så kallade A-gruppen, men med europeiska länder som Portugal, Österrike och Estland före. Det går alltså att konstatera att Sverige i ett globalt perspektiv klarar sig bra, inte minst eftersom detta index är starkt kopplat till den allmänna demokratiutvecklingen i respektive land.

En utblick till länder inom Norden och EU ger dock en något mer nyanserad bild. I en studie publicerad 2017 som jämför akademisk frihet i 28 europeiska länder hamnar Sverige sexa från botten.<sup>14</sup> Om man ser på indikatorerna som används så är det i detta sammanhang värt att notera att bristen på akademisk frihet i Sverige är kopplad till den politiska styrningen. De 37 indikatorer som studeras delas in i fem områden, varav lagstiftning om akademisk frihet i utbildning och forskning är ett. Här handlar det bland annat om hur man efterföljer internationella konventioner, överenskommelser och rekommendationer när det gäller akademisk frihet. På detta om-

11 Se till exempel Erkkilä & Piironen, 2014; Carvalho & Diogo, 2018; Puaca, 2020.

12 Casson (2019).

13 SAR (2020) *Free Universities: Putting the Academic Freedom Index Into Action*:

<https://www.scholarsatrisk.org/resources/free-universities-putting-the-academic-freedom-index-into-action/>

14 Karran et al, 2017.

råde hamnar Sverige långt ned. Den institutionella autonomin omfattar indikatorer som mäter om staten är involverad i utnämmandet av rektor, statens styrning av den interna organisationen (fakulteter, institutioner etc) samt friheten att anställa och befordra personal. Ytterligare ett område är frihet från privata intressen. Här ligger Sverige någonstans i mittenskiktet av de undersökta länderna. Ytterligare ett område där Sverige inte faller väl ut är det som benämns självstyre. Här är en av indikatorerna hurvida lagstiftningen stipulerar kollegiala organ. Det gör den numera inte i Sverige, som ett resultat av de reformer 2011 som följde efter autonomiutredningen, även om de allra flesta lärosäten ändå har kvar någon typ av kollegiala organ. I detta sammanhang betraktas dock bristen på just lagstiftning som ett hot mot akademisk frihet. Sammantaget hamnar Sverige långt ned på rankingen inom detta område och alltså även totalt sett.

I European University Associations (EUA) autonomiundersökning genomförd samma år som ovan nämnda studie om akademisk frihet hamnar Sverige någonstans i mitten av de 29 studerade länderna/systemen.<sup>15</sup> Rankingens bygger på en uppdelning av autonomi i fyra olika delområden: organisatorisk respektive finansiell autonomi, autonomi inom rekrytering samt det man kallar akademisk autonomi.

Den organisatoriska autonomi avser bland annat hur rektor utses och kan avsättas och reglering när det gäller interna strukturer, såsom fakultetsnämnder. Här lyfts Sverige och den avreglering som skedd som en följd av autonomiutredningen fram som ett exempel på ökad autonomi. Om vi tittar tillbaka på den undersökning om akademisk frihet som beskrivs ovan, så kan vi konstatera att de två undersökningarna betraktar avregleringen av fakultetsnämnder på helt olika sätt. Medan den förra undersökningen betraktar detta som ett hot mot den akademiska fri-

heten, lyfter man i EUA:s ranking fram detta som ett exempel på autonomi. När man i EUA:s ranking undersöker akademisk autonomi är det dessutom helt andra indikatorer man tittar på.

Vårt att notera är också att medan Estland hamnar sist i den förstnämnda studien, är utfallet bättre i EUA:s undersökning: där hamnar Estland i stället högst. Utan att gå in närmare på detaljer när det gäller indikatorer i de två studierna kan man konstatera att det finns olika sätt att definiera och mäta akademisk frihet och att hög autonomi inte automatiskt leder till akademisk frihet (som i Estlands fall). Man kan dock också konstatera att Sverige, vilket kanske hade varit förväntat från vissa håll, i dessa mätningar inte utmärker sig som någon sorts europeisk fanbärare för varken autonomi eller akademisk frihet.

## **2.2 Akademisk frihet i forskning och utbildning i Sverige**

Om vi lämnar diskussionen om institutionell autonomi därhän och fokuserar närmare på autonomi och akademisk frihet i termer av frihet från styrning av forskning och utbildning, så närmar vi oss det som är fokus för denna rapport. Bortsett från vissa motsägelsefulla mönster i de undersökningar som redogörs för ovan (och säkert i en del andra), är en gemensam utgångspunkt att innehållet och genomförandet av såväl forskning som utbildning måste stå fri från politisk, ideologisk eller annan (exempelvis kommersiell) styrning.<sup>16</sup> Denna utgångspunkt vilar på de Humboldtska idealen, som vid sidan av det starka betonet av utbildningens forskningsanknytning och universitetens roll i främjandet av kritiskt tänkande och bildning, bygger på värdet av akademisk frihet i utbildning och forskning.<sup>17</sup> Förvaltandet av de Humboldtska idealen har i Sverige bland annat omfattat synen på finansiären staten som en garant för dessa värden.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> EUA (2016) *University Autonomy in Europe* <https://www.university-autonomy.eu/>. I Tyskland har man hämtat data från tre delstater.

<sup>16</sup> *Se t ex Unesco 2012 2.1–2 §§: The university is a community bound together by a common commitment to the advancement of knowledge and the pursuit of truth. Central to the definition of the university are its functions of maintaining and transmitting the high culture of the community and of creating new knowledge through scholarship and basic scientific research. The university, therefore, exists for purposes which require a high degree of freedom if they are to be adequately fulfilled.*

<sup>17</sup> *Se t ex Karlsruhn 2016 s. 161–173 och Berggren 2012 s. 42 f.*

<sup>18</sup> *Se t ex SOU 2007:81.*

Även internationellt har dessa ideal kommit att dominera den rådande diskursen om det idealtypiska universitetet. År 1988 samlades ett antal rektorer i Bologna för att gemensamt anta och underteckna *Universitetens Magna Charta*.<sup>19</sup> Den första grundläggande principen slår fast att "universitetens forskning och undervisning måste vara moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar". Den tredje grundläggande principen i manifestet fastställer att "frihet i forskning och utbildning är universitetens grundläggande livsprincip. Statsmakterna och universitetet måste inom sina respektive områden respektera detta grundläggande krav". Hittills har över 900 universitet från nästan 90 länder, varav 20 svenska lärosäten, undertecknat Magna Charta.<sup>20</sup>

Dessa principer är ju också grundbultar i den svenska högskolan. Men bara delvis. För medan forskningens frihet är skyddad i lag (grundlag och högskolelag), så finns varken motsvarande lagskydd för utbildning eller för akademisk frihet generellt. Detta är något som uppmärksammas i den europeiska studien beskriven ovan<sup>21</sup>, där Sverige på grund av bristande lagskydd för akademisk frihet hamnar i bottenkiktet av de undersökta länderna i detta avseende. Bristen på lagskydd problematiseras också i Styr- och resursutredningen, där man föreslår att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen som markerar "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".<sup>22</sup> Vid sidan av detta och andra förslag som handlar om lärares möjlighet att delta i beslut som rör forskning och utbildning samt om att både forskning och utbildning normalt ska ingå i lärares arbetsuppgifter, föreslår man också att högskolelagen ska markera lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning.

I en promemoria som kom 2020 tar regeringen sin utgångspunkt i dessa förslag. Vid sidan av förslag som syftar till att tydliggöra lärosätenas roll i det livslånga lärandet, föreslår regeringen att det "i högskolelagen ska införas en bestämmelse om att det i högskolans verksamhet som en allmän princip ska gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas".<sup>23</sup> Mot bakgrund av det resonemang om vikt av akademisk frihet som förs ovan kan det tyckas svårt att invända mot förslaget, och i SUHF:s remissvar menar man att förslaget kan betraktas som ett steg i rätt riktning. SUHF pekar dock på att Styr- och resursutredningens förslag om ändring i högskolelagen omfattade såväl lärosätenas som statens ansvar för att främja och värna akademisk frihet, medan promemorian enbart betonar den individuella lärares akademiska frihet och lärosätenas ansvar för det. Statens ansvar lämnas därmed därhän.<sup>24</sup> SUHF lyfter att det hade varit önskvärt med en skrivning i promemorian som också betonar utbildningens frihet, "detta i en tid då inte bara forskningens frihet utan i hög grad också utbildningens frihet är hotad på många håll i världen".<sup>25</sup> I den forskningspolitiska propositionen som kom i december 2020 adresseras delvis dessa invändningar.<sup>26</sup> I linje med promemorians innehåll är regeringens förslag i propositionen att det i högskolelagen ska anges att det som en allmän princip i högskolornas verksamhet ska gälla att den akademiska friheten ska främjas och värnas, medan lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning inte är föremål för förslag till lagändringar.

19 *Magna Charta Universitatum 1988*.

20 *Magna Charta Universitatum. Signatory Universities*: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities>.

21 *Karran et al, 2017*.

22 *SOU 2019:6, s. 157*.

23 *Promemoria U2020/03053/UH s. 13*.

24 *SUHF Dnr. 0026-20*.

25 *Ibid*.

26 *Prop. 2020/21:60. Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.



### 2.3 Akademisk frihet i forskning och utbildning i våra nordiska grannländer

Det kan här vara relevant att kortfattat jämföra hur den akademiska friheten skyddas i lag och förordning i Norge, Finland och Danmark, eftersom de nordiska länderna har ett omfattande samarbete inom högre utbildning och har system som är utformade enligt liknande modell. Sverige, Norge, Finland och Danmark har alla särskilda regleringar som syftar till att värna akademisk frihet och skydda lärosätena från politiskt inflytande. Hur långtgående detta skydd är och vad det innefattar ser dock olika ut mellan länderna.

När det gäller forskningens frihet finns lagstadgat skydd i samtliga länder, om än med skillnader i detaljeringsgrad och fokus. I Finland och Sverige är forskningens frihet även grundlagsskyddad.<sup>27</sup>

När det gäller utbildningens frihet finns större skillnader mellan länderna. I Danmark och Sverige saknas lagstadgat skydd helt. Finland har en långtgående övergripande formulering i lag om akademisk frihet som innefattar både självstyre och undervisningens frihet medan Norge har en mer detaljerad lagreglering av akademisk frihet. När det gäller utbildning innefattar Norges skydd både högskolans självstyre, undervisningens frihet och lärarens frihet. Det bör särskilt observeras att Finland och Norge har ett lagstadgat skydd mot statlig styrning när det gäller både forskning och utbildning. Därutöver har i Norge även lärosätena ett ansvar att främja och värna den akademiska friheten i sin egen verksamhet. De nationella regleringarna av akademisk frihet beskrivs översiktligt i tabell 1.

Tabell 1: Skyddet i lag för forskningens och utbildningens frihet i Danmark, Finland, Norge och Sverige

Land	Lagskydd för utbildningens frihet	Formulering i lagrum
Danmark	Nej	Universitetet har forskningsfrihed. Universitetet skal værne om universitetets og den enkeltes forskningsfrihed og om videnskabsetikken. (Bekendtgørelse af lov om universiteter, universitetsloven, 1 kap 2 §)
Finland	Ja	Universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. (1 kap 3 § Universitetslag) Universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. (Finlands grundlag §123)
Norge	Ja	(1) Universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet. Institusjonene har et ansvar for å sikre at undervisning, forskning og faglig og kunstnerisk utviklingsarbeid holder et høyt faglig nivå, og utøves i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, kunstfaglige, pedagogiske og etiske prinsipper. (2) Universiteter og høyskoler har ellers rett til å utforme sitt eget faglige og verdmessige grunnlag innenfor de rammer som er fastsatt i eller i medhold av lov. (3) Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet b) individuelle ansettelses eller utnevnelser. (4) Den som gir undervisning ved institusjon under denne lov har et selvstendig faglig ansvar for innhold og opplegg av denne innenfor de rammer som institusjonen fastsetter eller som følger av lov eller i medhold av lov. (Lov om universiteter og høyskoler, universitets- og høyskoleloven, 1 kap § 1:5. Faglig frihet og ansvar)
Sverige	Nej	6 § För forskningen skall som allmänna principer gälla att 1. forskningsproblem får fritt väljas, 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och 3. forskningsresultat får fritt publiceras. (Högskolelag 1 kap 6 §) Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag. (RF 2 kap 18 §)

<sup>27</sup> För Sverige, se närmare bakgrund i bilaga 1.

I jämförelse med grannländerna har Sverige alltså ett ganska svagt lagskydd som begränsar sig till forskningens frihet.<sup>28</sup> Till skillnad från Finland och Norge saknar vi lagstadgat skydd för utbildningens och undervisningens frihet. I dessa länder är friheten från politiskt inflytande grundläggande. Inget av dessa länder har en lagreglering som anger att det är lärosätenas ensidiga ansvar att säkerställa den akademiska friheten avseende utbildning och undervisning. Värt att notera är att det är just det som den svenska regeringen valt att föra fram i ovan nämnda promemoria 2020.<sup>29</sup>

#### **2.4 När den akademiska friheten är hotad: exempel från Ungern, Polen, Turkiet och Belarus**

Hittills har Sverige och våra nordiska grannländer varit skyddade från allvarliga attacker på den akademiska friheten i syfte att begränsa våra demokratiers yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Men hur ser utvecklingen ut i andra länder i vår närhet? Några länder som under den senaste tiden uppmärksammas för en snabb negativ utveckling, både när det gäller demokrati och akademisk frihet är Ungern, Polen, Turkiet och Belarus. De får tjäna som exempel på problem som också finns i flera andra länder i olika delar av världen.<sup>30</sup>

##### **Ungern**

I ett uttalande från EUA pekar man på att det ungerska parlamentet i juli 2019 antog en lag som gav regeringen ökad kontroll över landets forskningsinstitutioner. Lagförslaget kommer, om det går igenom, att placera forskningsinstitutionerna direkt under premiärministern och betraktas av EUA som en i raden av överträdelse av akademisk frihet och auto-

nomi, vilket också ska ses mot bakgrund av att Europaparlamentet utlöste ett disciplinärt förfarande för att avgöra om demokratiska värden, inklusive akademisk frihet, har underminerats i Ungern.

EUA would like to stress that these events are highly damaging to the country's reputation and have worrying implications for both Hungary and Europe as a whole. EUA calls on the Hungarian government to be mindful of this and of the crucial importance of freedom from political intervention and pressure in the field of academia.

EUA will continue to monitor the situation and support its members and partners.<sup>31</sup>

Det Centraleuropeiska universitetet (CEU), grundat av bland andra George Soros, har tvingats att flytta sin verksamhet från Budapest till Wien eftersom den ungerska regeringen beslutat om en lag som begränsar utlandsfinansierade universitet.<sup>32</sup> EU-domstolen fastställde så sent som i oktober 2020 att detta beslut är oförenligt med EU:s lagstiftning och bekräftade i och med detta CEU:s kamp för att försvara akademisk frihet och rättsstatsprincipen.<sup>33</sup> Andra intrång som EUA lyft fram när det gäller i akademisk frihet och autonomi i Ungern har innefattat ett regeringsförbud mot undervisning i genusstudier, en förhöjd skatt på utbildningsprogram för flyktingar och asylsökande samt hot mot akademiker i ungerska medier.<sup>34</sup> Det kan här nämnas att också Rumänien kritiserats av EUA för parlamentets förslag till lag som innebär förbud av genusstudier inom högre utbildning och forskning.<sup>35</sup>

28 Karran et al 2017 s. 235: "Sweden is similarly distinct, in that it has no mention of academic freedom for teaching in either the Constitution or the law, but provides legal protection for research."

29 Promemoria U2020/03053/UH och Prop. 2020/21:60.

30 Se till exempel SAR (2020) Free to Think – Report of the Scholars at Risk Academic Freedom Monitoring Project: <https://www.scholarsatrisk.org/resources/free-to-think-2020>

31 EUA (2019) Hungary: EUA condemns law tightening control on scientific research bodies: <https://eua.eu/news/358:hungary-eua-condemns-law-tightening-control-on-scientific-research-bodies.html>.

32 Smedjan (2019) Tobias Samuelsson Europa har en akademisk frihetskris: <https://timbro.se/smedjan/europa-har-en-akademisk-frihetskris/>

33 Science Business (2020) Forcing the Central European University out of Hungary was against EU law, court says: <https://sciencebusiness.net/news/forcing-central-european-university-out-hungary-was-against-eu-law-court-says>

34 EUA (2019) EUA supports ALLEA's call for protecting the institutional autonomy and academic freedom of the Hungarian Academy of Sciences: <https://eua.eu/news/261:eua-supports-allea%E2%80%99s-call-for-protecting-the-institutional-autonomy-and-academic-freedom-of-the-hungarian-academy-of-sciences.html>.

35 EUA (2020) Romanian president moves to reject ban on gender studies: <https://eua.eu/news/536:romanian-president-moves-to-reject-ban-on-gender-studies.html>

## Polen

Vid sidan av Ungern nämns ofta Polen som ett EU-land med en snabbt nedåtgående utveckling när det gäller akademisk frihet. Ett exempel är följderna av regeringens beslut i oktober 2020 att förbjuda aborter. I samband med det beslutet, som i stort sett omöjliggör för kvinnor att genomföra abort på laglig väg, genomfördes massiva protestaktioner som universitetsstudenter ofta deltog i. Ett antal universitet hade då beslutat att avbryta vissa lektioner för att möjliggöra för studenter att delta. ASEEE menar att de hot om att dra in bidragen som den polska utbildningsministern riktade mot universiteten som en följd av detta är "en allvarlig kränkning av akademisk frihet och intellektuell frihet mer allmänt":

To threaten reprisals for expressions of political dissent is a most serious violation of academic freedom, and intellectual freedom more generally. If scholars and university administrators must show loyalty to political authorities in matters of public debate, then academic work as such becomes impossible. There is simply no place for the suppression of university autonomy in order to stifle political debate or engagement, or to make funding dependent upon obedience and subservience.<sup>36</sup>

Scholars at risk (SAR) rapporterar om ett annat exempel på hur politik och akademi är på kollisionkurs i Polen. Universitetsstudenter förhördades i maj 2020 av polis efter att ha kritiserat en sociologiprofessor för att hon under en lektion uttalat att abort är att likställa med mord, att genusstudier är en kommunistisk ideologi och gett uttryck för homofoba, antisemitiska och diskriminerande åsikter. Efter att universitetet

vidtagit disciplinära åtgärder mot professorn i fråga lovade Polens dåvarande minister för högre utbildning att riva upp den lagstiftning som skyddar yttrandefrihet och förhindrar censur vid polska universitet och att inte "tillåta de extremt ideologiserade grupperna att censurera polska universitet".<sup>37</sup> SAR rapporterar att lärare som en följd av detta och andra incidenter är bekymrade över rättsliga åtgärder mot studenter, universitet eller deras personal som vederläggning för handlingar som ligger inom universitetets myndighet att genomföra. Man menar att detta försämrar universitetets autonomi och undergräver akademisk frihet.

## Turkiet

Ytterligare ett land som ofta lyfts fram för sin negativa utveckling med avseende på demokrati och akademisk frihet är Turkiet. När över 1 100 akademiker 2016 skrev på en petition när det gällde regeringens politik mot kurder och vissa andra grupper i sydöstra Turkiet, beordrade myndigheten för högre utbildning i Turkiet alla rektorer att starta brottsutredningar mot de akademiker som signerat petitionen.<sup>38</sup> Ett stort antal av dessa akademiker har senare dömts och fängslats för sitt ställningstagande:

Irrespective of the content of the 2016 Academics for Peace petition, EUA maintains that freedom of expression is a core value, also for universities, and calls on the Turkish government to respect and protect this fundamental principle.<sup>39</sup>

Allt sedan det misslyckade försöket till statskupp som genomfördes i juli 2016 i Turkiet har både EUA och SAR vid ett flertal tillfällen uttryckt oro och kritik över avsked, fängslanden och andra typer av repres-

36 *The Association for Slavic, East European, and Eurasian Studies. ASEEEES (2020) ASEEEES protest against suppression of academic freedom by polish minister of education: <https://www.aseees.org/advocacy/aseees-protest-against-suppression-academic-freedom-polish-minister-education>*

37 SAR (2020) University of Silesia: <https://www.scholarsatrisk.org/report/2020-05-25-university-of-silesia/>

38 EUA (2016) EUA deeply concerned about Turkey's treatment of academics: <https://eua.eu/news/133:eua-deeply-concerned-about-turkey%E2%80%99s-treatment-of-academics.html>

39 EUA (2019) Academic freedom in Turkey: EUA calls for exoneration of academics facing prison: <https://eua.eu/resources/news/288-academic-freedom-in-turkey-eua-calls-for-exoneration-of-academics-facing-prison.html>

salier riktade mot akademiker och administratörer inom högre utbildning.<sup>40</sup> Ett exempel är fängslandet av rektorn för ett universitet i Ankara.<sup>41</sup> Man har också kritiserat lagändringen 2016 att rektorer inte längre ska väljas kollegialt utan utses av presidenten, vilket lett till utnämningar av rektorer lojala med regimen.<sup>42</sup>

SAR redovisar att två år efter oroligheterna 2016 hade ca 1 700 universitetsanställda och studenter häktats och 600 åtalats för terroristbrott, samröre med Gülenrörelsen eller för smädande av den turkiska nationen. Nedstängningar av universitet hade lett till att 8 500 akademiker och 1 500 administratörer har massavskedats från sina universitetsanställningar. De som blivit permanent uppsagda får under sin livstid inte söka annan statlig anställning i Turkiet och har blivit fråntagna sina pass. Även hundratals utlandsstuderande har blivit landsförvisade.<sup>43</sup>

Denna bild av hur den akademiska friheten blir allt mer inskränkt i Turkiet bekräftas även av forskning.<sup>44</sup> I en artikel publicerad 2018 visar man hur forskare inom det samhällsvetenskapliga fältet utövar motstånd mot repressalier och avsked genom att fortsätta vara aktiva som forskare inom informella "street academies" utanför akademiska institutioner.<sup>45</sup> Artikeln visar också hur de som är kvar vid universiteten utövar självzensur inom både forsk-

ning och utbildning om politiskt känsliga ämnen, såsom den kurdiska frågan. Anmärkningsvärt här är beskrivningen av hur lärare har att hantera en situation med studenter som angivare i statens tjänst och hur självensuren även omfattar akademikernas aktiviteter inom sociala media.

### **Belarus**

Till skillnad mot Turkiet, Polen och Ungern som sett en snabb nedåtgående utveckling, är bristande akademisk frihet i Belarus något som uppmärksammats och problematiserats ända sedan Sovjetunionens fall och Lukasjenkos maktövertagande 1994.<sup>46</sup> Redan då rapporterades exempelvis inblandning och påtryckningar riktade mot undervisning i "politiskt känsliga" ämnen.<sup>47</sup> Efter den senaste utvecklingen i landet i samband med presidentvalet 2020 har dock problemet fått ökad uppmärksamhet. EUA och ESU (European Students' Union) har uttryckt att man anser att ett fortsatt samarbete inom Bolognaprocessen är både olämpligt och omöjligt, eftersom Bologna-processen bygger på transparens, ömsesidigt förtroende mellan regeringar och högre utbildning, liksom respekt för såväl akademiskt frihet som institutionell autonomi.<sup>48</sup>

Även SAR rapporterar om flera fall av trakasserier, internering, avstängning och andra handlingar i Belarus i syfte att skrämja och hämnas på studenter

40 EUA (2018) Turkey: new round of dismissals in administration affects academics: <https://eua.eu/news/36:turkey-new-round-of-dismissals-in-administration-affects-academics.html>.

41 EUA (2019) Academic freedom in Turkey: EUA calls for the liberation of former Rector Murat Tuncer: <https://eua.eu/news/428:academic-freedom-in-turkey-eua-calls-for-the-liberation-of-former-rector-murat-tuncer.html>. SAR (2018) Hacettepe University: <https://www.scholarsatrisk.org/report/2018-04-01-hacettepe-university/>

42 EUA (2016) University autonomy in Turkey: First impact of new decrees: <https://eua.eu/news/37:university-autonomy-in-turkey-first-impact-of-new-decrees.html>.

43 SAR (2018) Attacks on Higher Education in Turkey: <https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2018/01/Scholars-at-Risk-Letter-Brief-on-Turkey-2018.01.15.pdf>

44 Aktas et al. (2019).

45 Se även Universitetslärares (2020) Tomas Thorén I Turkiet är den akademiska friheten under avveckling: <https://universitetslararen.se/2020/12/10/i-turkiet-ar-den-akademiska-friheten-under-avveckling/>

46 Human Rights Watch (1999) Belarus Attacks Universities and Academic Freedom: <https://www.hrw.org/news/1999/07/14/belarus-attacks-universities-and-academic-freedom>.

47 Human Rights Watch (1999) Republic of Belarus: Violations of Academic Freedom: <https://www.refworld.org/docid/45cafdc92.html>.

48 EUA (2020) Belarus: Statement of the European University Association (EUA) and the European Students' Union (ESU): <https://eua.eu/news/592:belarus-statement-of-the-european-university-association-eua-and-the-european-students%E2%80%99-union-esu.html>.

och lärare för deras involvering i fredliga demonstrationer.<sup>49</sup> Utöver att uppmana regimen och ledare för högre utbildning att upphöra med dessa aktiviteter, uppmanar SAR dem att skydda lärosätenas autonomi och att vidta åtgärder för att skydda högre utbildning från otillbörlig inblandning från staten.

## 2.5 Akademisk frihet – en av hörnpelarna i ett demokratiskt samhälle

Före denna utblick mot några närliggande länders utveckling med avseende på demokrati och akademisk frihet, konstaterar vi ovan att Sverige, trots att vi hittills inte sett några allvarliga attacker på vare sig akademisk frihet eller demokrati, i ett europeiskt perspektiv inte framstår som det föregångsland vi kanske hade förväntat oss. När det gäller det konstitutionella skyddet för akademisk frihet hamnar Sverige någonstans i mitten eller ganska långt ned i jämförelse med andra europeiska demokratier.

Det finns debattörer som menar att det finns risk för en negativ utveckling för akademisk frihet även i Sverige. I en ledare i *Universitetslärares* 2020 pekar Sulfs ordförande Mats Ericson på de anti-demokratiska krafter som i Ungern, Polen, Tjeckien, Turkiet, Ryssland och Brasilien ställer krav på utbildningens innehåll, och skriver:

Även en svensk regering kan på några veckor, med en enkel förändring i högskoleförordningen, helt vända upp och ned på vad statsmakten tycker att vi ska undervisa om, då det är regeringen som självständigt bestämmer olika högskoleutbildningars olika utbildningsmål. Vi måste få politiken att backa från detaljstyrningen och så snart som möjligt grundlagsskydda svensk högskoleutbildning.<sup>50</sup>

Ledaren avslutas med uppmaningen: "Låt oss vakna i tid och bekämpa de icke-demokratiska krafter som

vill strypa den akademiska friheten i världens olika demokratier, däribland Sverige".<sup>51</sup>

Även Sacos ordförande Göran Arrius ser i en debattartikel publicerad 2019 i *Dagens arena* att inskränkningarna av den akademiska friheten i Turkiet och Ungern även kan hota Sverige och refererar till en undersökning beställd av Saco som visar att var fjärde akademiker i Sverige är orolig över en liknande utveckling i Sverige.<sup>52</sup> Han skriver bland annat:

Trots att demokratin är stark i Sverige idag måste hoten tas på allvar. Den högre utbildningen och forskningen ska fortsatt vara en stark kraft för att säkra demokratin. Därför måste vi också effektivare än idag skydda högskolan från detaljerad politisk styrning och försvara dess självständighet.<sup>53</sup>

Regeringen har tagit initiativ till att lyfta fram vikten av demokrati och de utmaningar demokratin står inför idag. 2018 skapades Kommittén Demokratin 100 år för att högtidlighålla att allmän och lika rösträtt infördes 1921, eftersom det "innebär ett unikt tillfälle att uppmärksamma att demokratin ständigt måste främjas, förankras och försvaras".<sup>54</sup> Kommittén syftar till att stärka demokratin i Sverige på kort och lång sikt genom att öka delaktigheten, förankringen av och motståndskraften i demokratin. Kommitténs aktiviteter 2018–2021 ska "främja utveckling av de kunskaper och förmågor som människor behöver för att kunna delta aktivt i demokratin, bidra till att uppmuntra och inspirera till demokratiskt deltagande och stärka stödet för demokratins grundläggande principer".<sup>55</sup> Mot bakgrund av att demokratier ifrågasätts, utmanas och försvagas i världen liksom att det offentliga samtalet hårdnar och antidemokratiska aktörer blir mer synliga, har kommittén formulerat en deklARATION för en stark

49 SAR (2020) *Call to action in support of scholars and students in Belarus*: <https://www.scholarsatrisk.org/2020/11/call-to-action-in-support-of-scholars-and-students-in-belarus/>

50 *Universitetslärares* (2020) Mats Ericson *Den akademiska friheten är snart bara en tummetott*: <https://sulf.se/ledare-i-universitetslararen/den-akademiska-friheten-ar-snart-bara-en-tummetott/>

51 *Ibid.*

52 *Dagens arena* (2019) Göran Arrius *Stå upp för akademisk frihet*: <https://www.dagensarena.se/opinion/sta-upp-akademisk-frihet/>

53 *Ibid.*

54 *Dir.* 2018:53 *Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati.*

55 *Ibid.*

demokrati. Deklarationens åtagande lyder:

Vi värnar alla människors lika värde, de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsstatens principer och tar avstånd från diskriminering, extremism, främlingsfientlighet, korruption och rasism. Vi vill bidra till att demokratin står sig stark även i framtiden genom att:

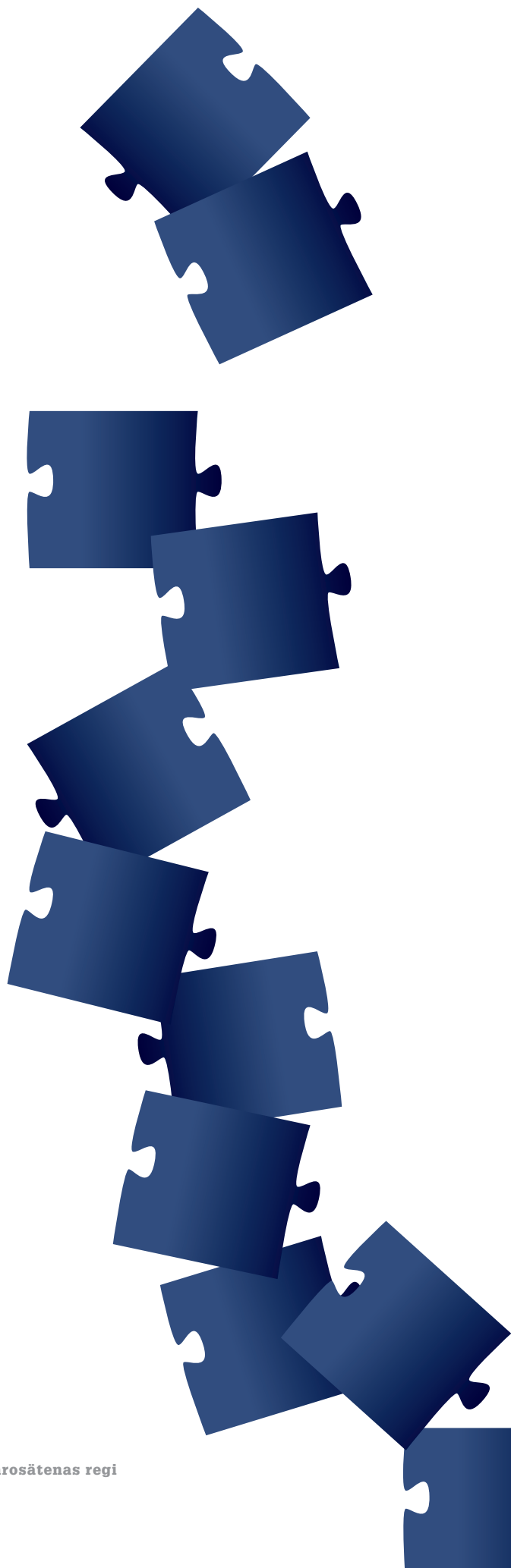
- verka för att fler får en god kunskap och medvetenhet om det demokratiska systemet,
- arbeta för att fler deltar aktivt och står upp för demokratin, och
- bidra till ett samtalsklimat som kännetecknas av öppenhet och respekt.

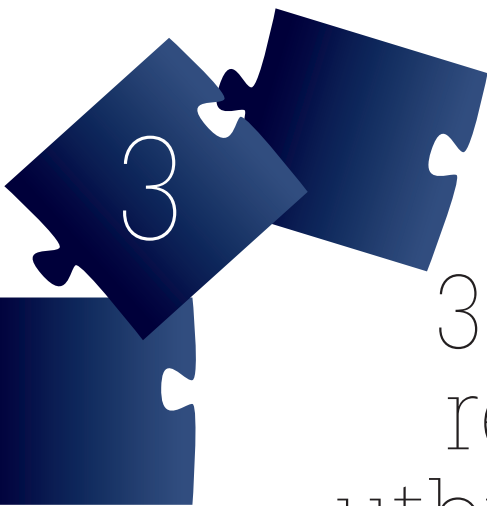
Vi behöver agera nu för att säkra en stark demokrati även i framtiden. Demokratin får aldrig tas för given.<sup>56</sup>

I deklARATIONEN nämns vikten av kunskap om det demokratiska systemet. Arbetsgruppen konstaterar att högskolan har en central roll för att främja demokratin genom att utbilda kritiska, självständiga samhällsmedborgare på vetenskaplig eller konstnärlig grund och bidra till kunskap och samhällets kunskapsutveckling genom forskning, konstnärlig forskning och utvecklingsarbete som står fri från politisk, religiös och ekonomisk påverkan. Högskolors självständighet och akademisk frihet är därför grundläggande för att värna ett demokratiskt samhälle.

---

<sup>56</sup> Deklaration för en stark demokrati (2020):  
<https://vardemokrati.se/om-deklarationen/>





# 3. Det nationella regelverket om utbildningarnas mål

## 3.1 Högskolelagen och examensordningen

Regeringens och riksdagens styrning av svensk högre utbildning sker främst genom lag, förordning och för statliga lärosäten också genom årliga regleringsbrev. Fokus för denna beskrivning är den nationella styrningen av målen för högre utbildning. I bilaga 1 beskrivs den historiska utvecklingen av styrningen av mål för svensk högre utbildning de senaste 50–60 åren i syfte att ge bakgrund till dagens befintliga regelverk.

En av den svenska riksdagens viktigaste uppgifter är att stifta lagar, vilka i regel är övergripande och principiella. För universitet och högskolor är den viktigaste lagen högskolelagen från 1992 med senare ändringar (SFS 1992:1434). Där anges bland annat att högskolans uppgift är att anordna utbildning på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, bedriva forskning, konstnärlig forskning och utvecklingsarbete, samt samverka med det omgivande samhället. När det gäller utbildning anges bland annat på vilka nivåer utbildning ska ges och vad som ska karaktärisera utbildning på dessa nivåer. Dessa nivåbeskrivningar anger vilka kunskaper, färdigheter och förmågor utbildning på respektive nivå ska utveckla hos studenterna. Här återfinns alltså de övergripande nationella målen för högre utbildning (högskolelagen 1 kap 8–9a §§):<sup>57</sup>

**8 §** Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, och
- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen, och
- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

**9 §** Utbildning på avancerad nivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på avancerad nivå skall innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i

<sup>57</sup> Ej statliga högskolor, så kallade enskilda utbildningsanordnare, regleras genom Lag om tillstånd att utfärda vissa examina (1993:792). Där anges 1 Kap 1–2 §§ att de enskilda utbildningsanordnarna ska uppfylla de krav för utbildning och examen som finns i högskolelag och högskoleförordning.

- förhållande till utbildning på grundnivå och skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,
- ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper,
  - utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och
  - utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete.

**9a §** Utbildning på forskarnivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på forskarnivå skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå, utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.

Vidare anges i högskolelagen att examina ska avläggas på dessa utbildningsnivåer och att regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas. Det sker genom vår högskoleförordning med tillhörande examensordning.

Det är viktigt att nämna att högskolelagen också innehåller andra krav som påverkar innehållet i högre utbildning. Det gäller särskilt följande krav i kapitel 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.<sup>58</sup>

Underordnat lagar finns förordningar som regeringen fastställer och som i regel är mer detaljerade än lagar. Regeringen äger rätt att meddela och ändra i förordningar.

För universitet och högskolor finns en särskild förordning, högskoleförordningen från 1993 med senare ändringar (SFS 1993:100). Där finns vissa allmänna bestämmelser och en rad olika regleringar för organisation, anställning av lärare och doktorand, utbildning, tillträde, disciplinära åtgärder och överklagande.

Som bilaga till högskoleförordningen finns examensordningen.<sup>59</sup> Det är här regeringen meddelar föreskrift om vilka examina som får avläggas på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen. Examensordningen består av examensbeskrivningar där regeringen för respektive examen anger examensbenämning, omfattning, mål och krav på självständigt arbete och för vissa utbildningar också andra krav. Särskilt när det gäller lärarutbildningarna finns ett stort antal detaljerade regleringar i examensbeskrivningarna avseende både utbildningarnas uppläggning och innehåll.<sup>60</sup> Lärosätenas självbestämmande avseende utbildningarnas uppläggning, innehåll och genomförande varierar således för olika examina.

Examensordningen innehåller generella examina, konstnärliga examina och yrkesexamina. För att ta ut en generell examen eller konstnärlig examen kan

<sup>58</sup> Högskolelagen 1 kap 5 § (SFS 1992:1434).

<sup>59</sup> I Sverige finns tre högskoleförordningar. I denna rapport avser "högskoleförordningens examensordning" samtliga tre högskoleförordningars examensordningar.

Förordning för Sveriges lantbruksuniversitet (SFS 1993:221) styr detta universitets verksamhet. I denna förordning finns också examensbeskrivningar för de 19 generella examina och yrkesexamina med tillhörande krav som får avläggas av Sveriges lantbruksuniversitet.

På samma sätt anges i Förordning för Försvarshögskolan (SFS 2007:1164) examensbeskrivningar för de sju generella examina och yrkesexamina som Försvarshögskolan får utfärda.

<sup>60</sup> Se under rubriken "omfattning" i examensbeskrivningarna för respektive lärarexamen.



studenterna antingen läsa fristående kurser eller ett komplett utbildningsprogram.<sup>61</sup> En student kan exempelvis uppnå kraven för generell kandidatexamen antingen genom att fullgöra valfri kombination av fristående kurser som tillsammans motsvarar 180 hp, varav 90 hp ska avse fördjupning inom ett huvudsakligt område, och innehåller ett självständigt arbete om minst 15 hp inom huvudområdet för utbildningen, eller genom att läsa ett helt utbildningsprogram om 180 hp. För generell och konstnärlig examen har svenska studenter alltså en avsevärd frihet att själva utforma sin utbildning när det gäller val av ämnen och kurser. Det innebär bland annat att målen för generell examen är mer allmänna och övergripande än vad målen för yrkesexamina är, vilket exemplifieras nedan.

För yrkesexamen krävs att studenterna läser ett visst utbildningsprogram som leder till yrkesexamen. Yrkesexamina får bara utfärdas av vissa lärosäten (Sveriges lantbruksuniversitet respektive Försvarshögskolan) eller av lärosäten som efter särskild ansökan har beviljats examensrätt. Vissa yrkesexamina är dessutom legitimationsgrundande. I Sverige finns ett antal reglerade yrken (t ex elinstallatör) varav vissa kräver en särskild yrkesexamen från högskolan (t ex sjuksköterska, läkare och psykoterapeut).<sup>62</sup> Efter sådana yrkesutbildningar inom högskolan kan studenter efter genomgången utbildning ansöka om legitimation hos behörig myndighet (t ex hos Socialstyrelsen för sjuksköterskor, läkare och psykoterapeuter).

Högskoleförordningens examensordning anger mål uppdelade på de tre kunskapsformerna kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt. Målen anges som förväntade studieresultat, vilket innebär att målen beskriver vad studenterna ska kunna efter utbildningen för att få ut en viss examen.

*Generell kandidatexamen* om 180 hp på grundnivå får här illustrera mål för generella examina:

#### *Kunskap och förståelse*

För kandidatexamen skall studenten

- visa kunskap och förståelse inom huvudområdet för utbildningen, inbegripet kunskap om områdets vetenskapliga grund, kunskap om tillämpliga metoder inom området, fördjupning inom någon del av området samt orientering om aktuella forskningsfrågor.

#### *Färdighet och förmåga*

För kandidatexamen skall studenten

- visa förmåga att söka, samla, värdera och kritiskt tolka relevant information i en problemställning samt att kritiskt diskutera företeelser, frågeställningar och situationer,
- visa förmåga att självständigt identifiera, formulera och lösa problem samt att genomföra uppgifter inom givna tidsramar,
- visa förmåga att muntligt och skriftligt redogöra för och diskutera information, problem och lösningar i dialog med olika grupper, och
- visa sådan färdighet som fordras för att självständigt arbeta inom det område som utbildningen avser.

#### *Värderingsförmåga och förhållningssätt*

För kandidatexamen skall studenten

- visa förmåga att inom huvudområdet för utbildningen göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter,
- visa insikt om kunskapens roll i samhället och om människors ansvar för hur den används, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att utveckla sin kompetens.

Man kan notera att målen för generell kandidatexamen är allmänna och nära ansluter till högskolelagens ovan angivna nivåbeskrivning för utbildning på grundnivå. När det gäller utbildning som leder till generell examen finns alltså två uppsättningar mål

<sup>61</sup> Skillnaden mellan generell och konstnärlig examen är att utbildning på vetenskaplig grund leder till generell examen och utbildning på konstnärlig grund leder till konstnärlig examen. Ett lärosäte måste ansöka om att få ge konstnärlig examen.

<sup>62</sup> På samma sätt finns reglerade yrken inom exempelvis EU. Det finns därför ett särskilt yrkeskvalifikationsdirektiv inom EU som anger ramarna för erkännande av yrkeskvalifikationer för arbete i annat EU-land (2013/55/EU).

som är likartade: dels målen i högskolelagens nivå-beskrivningar, dels målen i examensordningen.

Målen för yrkesexamina är i regel mer detaljerade och anknyter tydligare till den yrkesroll mot vilken utbildningen syftar. Antalet mål för de olika yrkesexamina varierar i dagsläget mellan 10 (Sjöingenjörs-examen) och 27 (Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem). Juristexamen om 270 hp på avancerad nivå med sina 15 mål kan tjäna som exempel på en typisk målbeskrivning för en yrkesutbildning:

#### *Kunskap och förståelse*

För juristexamen ska studenten

- visa kunskap om områdets vetenskapliga grund samt insikt i aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete,
- visa fördjupad kunskap i och förståelse av centrala juridiska ämnen samt kunskap i andra ämnen som är av särskild betydelse för tillämpningen av de juridiska kunskaperna,
- visa kännedom om rättssystemets roll nationellt och internationellt,
- visa kunskap om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors och mäns livsbetingelser, och
- visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

#### *Färdighet och förmåga*

För juristexamen ska studenten

- visa fördjupad förmåga att tillämpa kunskap samt att göra kvalificerade bedömningar,
- visa fördjupad förmåga att använda olika tolknings- och tillämpningsmetoder inom juridik,
- visa förmåga att systematiskt, kritiskt och självständigt identifiera, formulera och analysera frågeställningar samt planera och genomföra kvalificerade uppgifter inom givna tidsramar,
- visa förmåga att arbeta såväl individuellt som i samverkan med andra, och
- visa förmåga att i såväl nationella som internationella sammanhang muntligt och skriftligt klart redogöra för och diskutera sina slutsatser i dialog med olika grupper.

#### *Värderingsförmåga och förhållningssätt*

För juristexamen ska studenten

- visa förmåga att inom området göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga och samhällseliga frågor, såsom de mänskliga rättigheterna och etiska aspekter,
- visa förmåga till ett självständigt och kritiskt förhållningssätt gentemot rättssystemet,
- visa förmåga till ett professionellt förhållningssätt, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att fortlöpande utveckla sin kompetens.

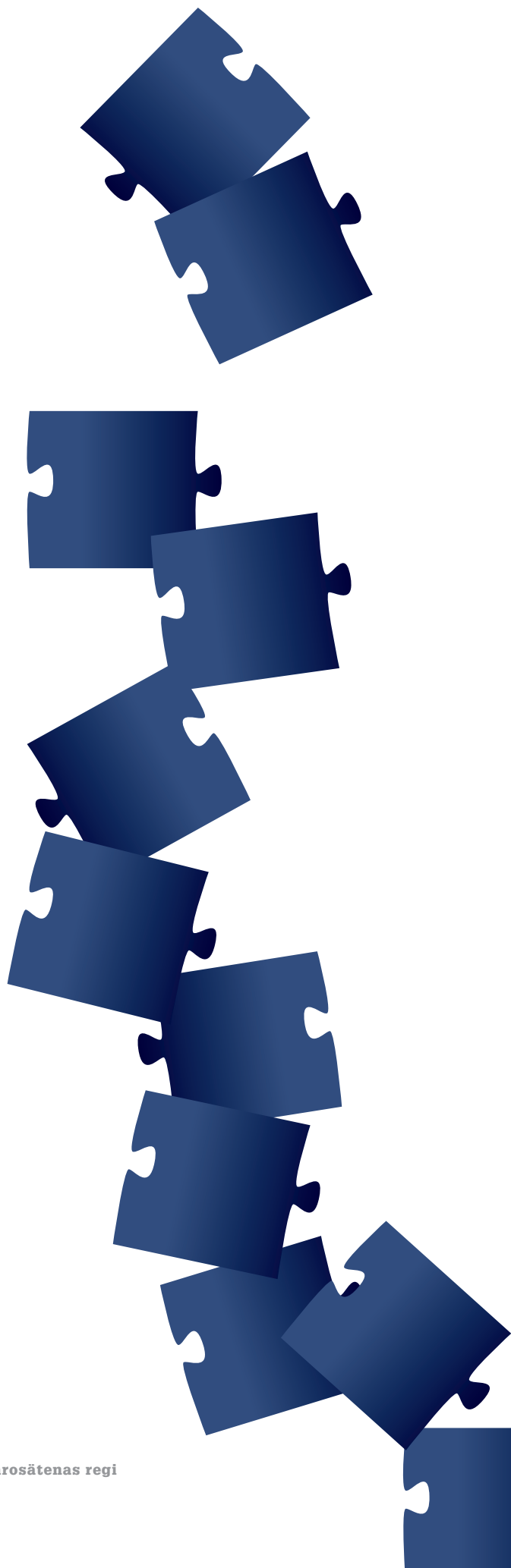
Målen innehåller vissa yrkesspecifika hänvisningar och är på olika sätt anpassade för verksamhet inom det juridiska området. Detta anknyter till ovan angivna nivåbeskrivningar i högskolelagen där det specificeras att studenterna ska utveckla förmågor "inom det område utbildningen avser" och "utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet".

All utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser som kan sammanföras till utbildningsprogram. Som examensgivare måste högskolorna säkerställa att studenterna efter avslutad utbildning uppnår examensordningens mål och krav. Utbildning regleras vid varje lärosäte genom utbildningsplaner för utbildningsprogram och kursplaner för kurser. Dessa styrdokument har status som lokala föreskrifter, för vilka lärosätena har bemyndigats föreskriftsrätt. I utbildnings- och kursplanerna anges bland annat förväntade studieresultat för utbildningens mål, utbildningens innehåll och formerna för undervisning och examination. Eftersom utbildning bedrivs i form av kurser, sker all examination för att pröva studenternas måluppfyllelse på kursnivå i Sverige. Studenterna prövas vid examination alltså inte direkt mot varken målen i högskolelagens nivåbeskrivningar, de förväntade studieresultaten i examensordningen eller ens de förväntade studieresultaten för programmet i utbildningsplanen. Studenterna examineras uteslutande mot olika kursers förväntade studieresultat.

### 3.2 Problem med dagens examensordning

Arbetsgruppen konstaterar att utrymmet för politisk styrning av högre utbildning genom det nationella regelverket om utbildningarnas mål är omfattande och att detaljstyrningen ökar genom att nya mål införs i högskolelag eller examensordning så snart regeringen vill att högre utbildning ska bidra till att lösa olika samhällsbehov. I tider av politisk stabilitet och samförstånd representerar detta möjligen inte ett avgörande hot mot den akademiska friheten, även om det inskränker lärosätenas möjligheter att självständigt bedriva utbildning på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. Men vad händer om den politiska utvecklingen förändras i Sverige och en regering skulle använda vår examensordning för att driva en populistisk politik eller begränsa demokratins yttrandefrihet och åsiktsfrihet? Här bör utvecklingen med kraftiga inskränkningar av akademisk frihet och lärosätens självständighet i vissa europeiska länder mana inte bara till eftertanke utan också till att vi agerar när möjlighet finns. Det finns generellt utrymme för förbättringar i Sverige när det gäller lärosätenas autonomi och skyddet för den akademiska friheten. Detta gäller särskilt examensordningen, som idag är en öppen arena för politisk detaljstyrning av högre utbildning från regeringens sida. Det finns därför all anledning att försöka driva fram en annan ordning.

Arbetsgruppen kommer i följande kapitel att ytterligare illustrera denna problematik genom att beskriva hur rådande ordning möjliggör och bidrar till detaljregleringen av lärarutbildningarna. Vi kommer också, innan vi presenterar och diskuterar vårt förslag till en alternativ ordning, att beskriva hur frånvaron av politisk detaljstyrning av högre utbildning i Tyskland kan ses som en garant inte bara för akademisk frihet utan också för mångfald och demokrati.



## 4. Examensordningen och lärarutbildningarna

Lärarutbildningarna är kanske de utbildningar inom universitets- och högskolesektorn som åtnjuter störst intresse från såväl politiker, professionen och allmänheten. Det synliggörs tydligast i det stora antal utredningar och reformer som genomförts i modern tid när det gäller just dessa yrkesutbildningar.

Dagens lärarutbildningar som infördes år 2011 och är resultatet av den senaste reformen är uppdelade i tre huvudkategorier: förskollärarutbildningen, grundlärarutbildningen och ämneslärarutbildningen. Av dessa är grundlärarutbildningen i sin tur uppdelad i tre inriktningar: mot fritidshem, förskoleklass till årskurs 3, samt årskurs 4 till 6. Ämneslärarutbildningen finns i två inriktningar: mot stadierna årskurs 7–9 och mot gymnasieskolan.

Utöver dessa kategorier finns ytterligare ett antal lärarutbildningar: speciallärarutbildningen, specialpedagogutbildningen och yrkeslärarutbildningen. Till lärarutbildningarna kan också räknas utbildning till studie- och yrkesvägledare.

Vidare går det att erhålla en ämneslärarutbildning genom att komplettera en redan befintlig universitets- eller högskoleutbildning med ett pedagogiskt paket, den så kallade kompletterande pedagogiska utbildningen (KPU). De olika lärarutbildningarnas

längd varierar mellan 90 – 330 hp, beroende på vilken kategori av lärare som utbildningen fokuseras mot.

Gemensamma komponenter som ingår i alla lärarutbildningar är dels den utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK), dels den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU).

### **Examensmål i olika professionsutbildningar**

Läraryrket är sedan 2011 ett legitimationsyrke där legitimationen är ett krav för att kunna erhålla en tillsvidareanställning som lärare eller förskollärare. Vidare krävs legitimation för att en lärare ska kunna agera som examinator och sätta betyg.

Lärarlegitimationen utfärdas efter ansökan av Skolverket. Kännetecknande för samtliga lärarutbildningar, oavsett längd, är att regleringen i examensordningen med avseende på antalet examensmål är mycket omfattande, och att det är ett stort antal examensmål som lärarstudenterna ska uppfylla för att erhålla en lärarexamen, och därmed också uppfylla kraven för en lärarlegitimation.

En sammanställning av de olika lärarutbildningarna, deras omfattning respektive antal examensmål återfinns i tabell 2.

Tabell 2: Omfattning och antal examensmål för de olika lärarexamina

Lärarexamina	Nivå	Omfattning	Antal examensmål
<b>Förskollärarexamen</b>	Grundnivå	210 hp	27
<b>Grundlärarexamen</b>			
- inriktning fritidshem	Grundnivå	180 hp	28
- inriktning F-3	Avancerad nivå	240 hp	27
- inriktning 4-6	Avancerad nivå	240 hp	28
<b>Ämneslärarutbildning</b>			
- inriktning 7-9	Avancerad nivå	240-270 hp	25
- inriktning gymnasium	Avancerad nivå	300-330 hp	25
<b>Yrkeslärarexamen</b>	Grundnivå	90 hp	23
<b>Studie- och Yrkesvägledarexamen</b>	Grundnivå	180 hp	17
<b>Speciallärarexamen</b>	Avancerad nivå	90 hp	19-20
<b>Specialpedagogexamen</b>	Avancerad nivå	90 hp	15

För generell examen på grundläggande nivå – högskoleexamen eller kandidatexamen – ska en student uppfylla kraven motsvarande 6 respektive 9 examensmål. För motsvarande generell examen på avancerad nivå gäller 10 examensmål för såväl magister- som masterexamen. Tabell 2 visar att samtliga lärarexamina och därmed motsvarande utbildningsprogram har avsevärt många fler examensmål än de generella examina på grundnivå eller avance-

rad nivå. Att yrkesexamina kräver ett ökat inslag av kunskap och färdigheter är inte direkt förvånande men när lärarutbildningarna jämförs med andra yrkesutbildningar är det anmärkningsvärt att just de förstnämnda utbildningarna sticker ut i så hög grad.

I jämförelse med lärarexamina har många andra yrkesexamina betydligt färre antal examensmål. Tabell 3 sammanfattar omfattning och antal examensmål för ett urval olika yrkesutbildningar.

Tabell 3: Omfattning och antal examensmål för ett urval yrkesexamina

Yrkesexamina	Nivå	Omfattning	Antal examensmål
<b>Civilingenjörsexamen</b>	Avancerad nivå	300 hp	13
<b>Läkarexamen</b>	Avancerad nivå	330 hp	18
<b>Sjuksköterskeexamen</b>	Grundnivå	180 hp	19
<b>Socionomexamen</b>	Grundnivå	210 hp	15
<b>Psykologexamen</b>	Avancerad nivå	300 hp	17
<b>Juristexamen</b>	Avancerad nivå	270 hp	15
<b>Arkitektexamen</b>	Avancerad nivå	300 hp	11

Graden av detaljreglering av vilka kunskaper och färdigheter som krävs av en lärarstudent för att uppnå de fordringar som gäller för examen är betydligt större än vad som krävs av exempelvis en läkarstudent eller en student på juristutbildningen. Vilka konsekvenser det medför med avseende på utbildningarnas utformning problematiseras nedan.

### **Examenskrav för två legitimationsyrken: förskolläraryrket och sjuksköterskeutbildningen**

Antalet examensmål kan upplevas som mindre betydelsefullt, det är väl ändå innehållet i dessa mål som är mest relevant, det vill säga vilka kunskaper och färdigheter förväntas en student besitta som genomgått en utbildning. En jämförelse mellan två legitimationsyrkens examenskrav visar dock på stora

skillnader i detaljeringsgraden för vad som krävs för respektive examina. Förskolläraryrket och sjuksköterskeutbildningen är nästan lika långa utbildningar och omfattar 210 respektive 180 hp. Som visats i tabellerna 2 och 3, är kraven för att uppnå fordringarna för förskolläraryrket specificerade i 27 examensmål, och motsvarande för sjuksköterskeexamen är 18 examensmål.

Jämförelsen visar att förskolläraryrket är mer reglerad inom avsnitten *Kunskap och förståelse* samt *Färdighet och förmåga*. Förskolläraryrket har inom området Kunskap och förståelse 9 examensmål där sjuksköterskeexamen endast har 5 mål. Inom området Färdighet och förmåga gäller att förskolläraryrket har 13 examensmål och sjuksköterskeexamen 9.

Tabell 4: Examensmål för förskolläraryrket respektive sjuksköterskeexamen rörande avsnittet Kunskap och förståelse

Förskolläraryrket - Kunskap och förståelse	Sjuksköterskeexamen - Kunskap och förståelse
<p><b>För förskolläraryrket (9 mål) ska studenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- visa sådana kunskaper inom det förskolepedagogiska området och sådana ämneskunskaper, inbegripet kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete, som krävs för yrkesutövningen,</li> <li>- visa sådana kunskaper i förskoledidaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det förskolepedagogiska området och inom de ämnesområden som utbildningen avser samt för yrkesutövningen i övrigt,</li> <li>- visa fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling,</li> <li>- visa kunskap om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring,</li> <li>- visa kännedom om vetenskapsteori och kvalitativa och kvantitativa forskningsmetoder, samt om relationen mellan vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och dess betydelse för yrkesutövningen,</li> <li>- visa sådan kunskap om barns utveckling, lärande, behov och förutsättningar som krävs för yrkesutövningen,</li> <li>- visa kunskap om praktiska och estetiska läroprocesser,</li> <li>- visa kunskap om och förståelse för sociala relationer, konflikthantering och ledarskap, och</li> <li>- visa kunskap om skolväsendets organisation, relevanta styrdokument, läroplansteori och olika pedagogisk-didaktiska perspektiv samt visa kännedom om skolväsendets historia.</li> </ul>	<p><b>För sjuksköterskeexamen (5 mål) ska studenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- visa kunskap om områdets vetenskapliga grund och kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskap om sambandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet och sambandets betydelse för yrkesutövningen,</li> <li>- visa kunskap i planering, ledning och samordning av vård- och hälsoarbetet,</li> <li>- visa kunskap om förhållanden i samhället som påverkar barns, kvinnors och mäns hälsa,</li> <li>- visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, och</li> <li>- visa kunskap om relevanta författningar.</li> </ul>

De sju första examensmålen i förskollärarexamen under avsnittet Kunskap och förståelse sammanfattas i princip i det första examensmålet i kraven för sjuksköterskeexamen (tabell 4). På motsvarande sätt är det sista examensmålet under detta avsnitt ett tydligt exempel på hur detaljerad lärarexamen är jämfört med sköterskeexamen:

visa kunskap om skolväsendets organisation, relevanta styrdokument, läroplansteori och olika pedagogisk-didaktiska perspektiv samt visa kännedom om skolväsendets historia

att jämföra med

visa kunskap om relevanta författningar.

Under avsnittet Färdighet och förmåga återfinns ytterligare exempel på graden av detaljreglering vid en jämförelse mellan de två yrkesexamina (se bilaga 2). Åtskilliga mål inom förskollärarexamen syftar till att studenten efter genomgången utbildning ska ha färdigheter och förmågor att kunna tillämpa specifika metoder och använda verktyg i sin profession. Ett exempel är följande:

Studenten ska visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna.

I motsvarande examensordning för sjuksköterskeexamen saknas helt den graden av detaljering. Att en sjuksköterska i sin dagliga profession använder ett antal digitala instrument och verktyg är en lika stor självklarhet som att en lärare inom utbildningssektorn använder digitala hjälpmedel. Avnämarna förväntar sig att studenterna ska tränas i att använda adekvat och modern utrustning för att kunna utföra sina respektive yrken efter genomgången utbildning oavsett om det står i examensordningen eller inte.

Detaljregleringen gällande förskollärarexamen framstår således som överdrivet omfattande.

Utöver en betydligt högre grad av detaljreglering med avseende på antal och innehåll i utbildningens examensmål är också utformningen av förskollärarytbildningen i stora delar reglerad i examensordningen. Under rubriken "omfattning" i examensordningen för sjuksköterskeexamen står följande:

Sjuksköterskeexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 180 högskolepoäng.

Motsvarande skrivning för förskollärarexamen lyder:

Förskollärarexamen uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 210 högskolepoäng.

För examen krävs att utbildningen omfattar följande områden: studier inom det förskolepedagogiska området om 120 högskolepoäng, utbildningsvetenskaplig kärna om 60 högskolepoäng och verksamhetsförlagd utbildning om 30 högskolepoäng, förlagd inom relevant verksamhet.

Studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan ska anknyta till kommande yrkesutövning och omfatta följande:

- skolväsendets historia, organisation och villkor samt förskolans värdegrund, innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna,
- läroplansteori och didaktik,
- vetenskapsteori och forskningsmetodik,
- utveckling, lärande och specialpedagogik,
- sociala relationer, konflikthantering och ledarskap,
- uppföljning och analys av lärande och utveckling, och
- utvärdering och utvecklingsarbete.

Examensordningens skrivning för lärarutbildningen pekar således också ut hur utbildningen ska utformas, det vill säga att det i utbildningen ska finnas såväl en utbildningsvetenskaplig kärna som verksamhetsförlagd utbildning med given omfattning, samt vilket innehåll den utbildningsvetenskapliga kärnan ska ha.

### **Problembilden**

Förutom den övergripande problematiken att regeringen genom examensordningen i hög grad detaljstyr vad som ska uppfyllas för att en student ska kunna erhålla examen efter genomgången utbildning, kan följande fråga ställas: Är det ett problem att olika examina har olika antal examensmål med olika hög grad av detaljering? Svaret på den frågan är otvivelaktigt ja och kan illustreras av vad som presenterats ovan gällande lärarutbildningarna.

En ämneslärarexamen med inriktning mot gymnasieskolan kan erhållas genom att en student genomgår ämneslärarutbildningen med den inriktningen eller genom att en student med rätt förkunskaper läser in de pedagogiska delarna genom den kortare kompletterande pedagogiska utbildningen, KPU. Oavsett väg gäller examensmålen definierade för ämneslärarexamen mot gymnasieskolan. För den student som väljer att läsa KPU-programmet, det vill säga den kortare utbildningen som innehåller den utbildningsvetenskapliga kärnan (60 hp) samt den verksamhetsförlagda utbildningen (30 hp), ska 20 av totalt 25 examensmål uppnås under utbildningens tre terminer. Konsekvensen är uppenbar att om alla de perspektiv som återspeglas i examensmålen ska rymmas under en så kort utbildningsperiod kommer det att leda till en fragmenterad utbildning med stor stoffträngsel och i värsta fall en utbildning utan progression och akademiskt djup.

Med många examensmål som dessutom täcker ett brett spektrum av olika ämnen blir konsekvensen att utbildningarna kommer att kännetecknas av många små kurser som undervisas av lärare från olika ämnesområden, eller av större kurser uppdelade i mindre moment, återigen med lärare från flera olika ämnesfält. För att uppnå hög kvalitet under sådana premisser krävs en mycket god samordning av utbildningen, något som inte alltid är fallet, vilket också med tydlighet visas i resultaten från de granskningar som UKÄ på senare tid genomfört av lärarutbildningarna.

En ytterligare fråga som bör ställas är varför just lärarutbildningarna väcker så stort intresse såväl från politiken som från professionen och allmänheten? En del i det svaret återfinns i resultaten som redovisas i de senaste omgångarna av PISA-mätningarna där just svenska elever har uppvisat sjunkande prestationer i relation till elever från andra länder.<sup>63</sup> För att vända den trenden faller det sig naturligt att arbeta med kvalitetshöjande insatser i skolan, vilka ofta fokuserar på läraren och dennes roll. Genom att bland annat ytterligare skruva i innehållet i lärarutbildningarna är förväntningarna att vi långsiktigt ska kunna få skickligare lärare på plats i skolan och därmed höja elevernas resultat. Tanken är god men lösningen med att införa ytterligare examensmål som preciserar vad en nytexaminerad lärare förväntas kunna när denna kliver in i professionen leder kanske inte till de resultat som eftersträvas. Fler examensmål utan att utbildningarna förlängs i tid leder oundvikligen till en ökad stoffträngsel och än mer ytliga utbildningar. En ytterligare aspekt – och i sammanhanget en mycket oroande sådan – som kan förklara det stora intresse som finns för lärarutbildningarna, är frågan om tillit. I jämförelse med hälso- och sjukvården åtnjuter såväl vårdprofessionen som

---

63 OECD (2019).



lärosäten som ger vårdutbildning en mycket högre grad av tillit från politiker och allmänhet.

Sverige uppvisar vårdresultat i världsklass utan att, som i exemplet ovan med sjuksköterskeutbildningen, ha överreglerade utbildningar till vårdens olika professioner. Bristen på tillit till skolan, lärosäten som ger lärarutbildning och lärarprofessionen får politiker att vilja införa ytterligare examensmål för att i slutändan "korrigera" resultaten hos skolans elever.<sup>64</sup> Ett tydligt exempel på det sistnämnda är den politiska uppgörelse som gjordes i början av innevarande mandatperiod och som ledde fram till det så kallade januariavtalet. Punkt 56 i avtalet lyder som följer:

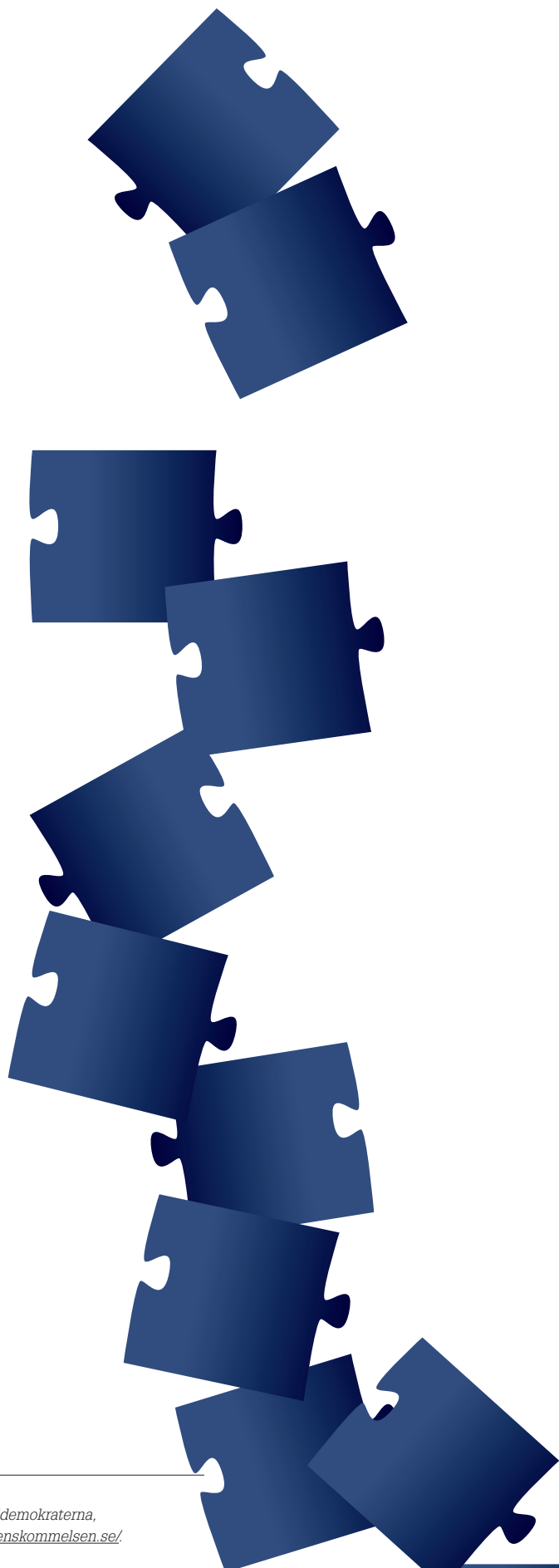
Reformera lärarutbildningen. Kraven på utbildningen skärps. Intagningskraven höjs. Fler lärarledda timmar införs och kopplingen mellan teori och praktik stärks och fokus på metodiken ökar förutsättningarna för akademiker att välja läraryrket underlättas.

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. (Genomförs från 2021).<sup>65</sup>

Resultatet av den politiska uppgörelsen är således att ytterligare två examensmål har tillförts lärarutbildningarna 2021. Fragmenteringen ökar, hur går det då med kvaliteten?

<sup>64</sup> *Se t ex Berggren 2012 s. 111.*

<sup>65</sup> *Januariöverenskommelsen (2019). Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna: <https://www.januarioverenskommelsen.se/>*



# 5. Akademisk frihet och statlig styrning i Tyskland – en fråga om demokrati

Trots Bologna-processen är det fortfarande svårt att jämföra olika länders system för högre utbildning och forskning. På grund av de olika kulturella och författningsmässiga traditionerna finns det skillnader både vad gäller statlig reglering och verksamhetsstyrning, fördelning av resurser, tillsättning av tjänster, synen på utbildningssystemens funktion, kvalitetsgranskning och inte minst tolkningen av begreppen akademisk frihet och autonomi. Detta återspeglas i hur och i vilken grad politiken är styrande i frågor rörande högre utbildning och forskning. Det här avsnittet belyser, i mycket övergripande drag, spänningen mellan akademisk frihet och autonomi å ena sidan och statlig styrning i fråga om högre utbildning och forskning i Tyskland å andra sidan. Målet är att ge en europeisk referens för arbetsgruppens arbete och samtidigt belysa den generella svårigheten att jämföra olika länder och system.<sup>66</sup>

## **Akademisk frihet enligt tysk grundlag**

Den akademiska friheten i tysk grundlag avser friheten i vetenskap, forskning och undervisning i enlighet med artikel 5 avsnitt 3, sida 1.<sup>67</sup> Detta betyder att:

- vetenskapskvinnor och -män är fria vad gäller val av respektive vetenskapliga frågeställningar, i sina metodval (så länge dessa inte strider mot

annan lag) samt i värdering och spridning av forskningsresultaten ("*Freiheit der Forschung*");

- lärarna kan gestalta sina undervisningstillfällen (föreläsningar, övningar, seminarier osv.) fritt vad gäller innehåll och metod och får fritt yttra sina vetenskapliga och konstnärliga resultat ("*Lehrfreiheit*");
- studenterna själva får välja kurser eller moduler inom ramen för berörd studie- och examensordning; i normalfall får de välja när de avslutar sina studier genom att anmäla sig till sin respektive slutexamination; de får erövra en egen vetenskaplig uppfattning och ska yttra den även om den skulle strida mot lärarens uppfattning eller mot rådande vetenskaplig eller konstnärlig konsensus, den så kallade "*Lehrmeinung*" på tyska ("*Freiheit des Studiums*").

Det finns ytterligare aspekter som kan härledas från dessa tre grundfriheter ("*Grundfreiheiten*"), till exempel autonomi i fråga om anställning av professorer ("*Berufung*"), ekonomisk autonomi inom ramen för det statliga anslaget och övriga medel ("*Drittmittel*") samt val av studieinriktning och studieort om detta inte styrs av *Numerus clausus*, val av kurser och examensarbete.

<sup>66</sup> Mer information (på engelska och tyska) finns bl.a. på följande webbsidor: Kultusminister Konferenz. Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland: <https://www.kmk.org/zab/zentralstelle-fuer-auslaendisches-bildungswesen/bildungswesen-in-deutschland.html>; Deutscher Akademischer Austauschdienst: [www.daad.de](http://www.daad.de); Hochschulrektorenkonferenz. Hochschulsystem: <https://www.hrk.de/themen/hochschulsystem/rolle-der-hochschulen-im-wissenschaftssystem/>; Wikipedia "Akademische Freiheit": [https://de.wikipedia.org/wiki/Akademische\\_Freiheit](https://de.wikipedia.org/wiki/Akademische_Freiheit).

<sup>67</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

Det är viktigt att beakta att den akademiska friheten ses som en central aspekt i och för demokratin i Tyskland och att den därför är förankrad i grundlagen. Likaså ses den tyska federalismen med sina idag 16 delstater som en grundpelare för hela landets demokratiska ordning.

### ***Delstatsstyrning versus förbundets centrala styrning***

Tack vare Bologna-processen finns det internationellt en viss jämförbarhet i frågor rörande högskolesektorn om man håller sig till en övergripande nivå. Jämförbarheten blir emellertid allt svårare ju längre ner på detaljnivå man kommer. En jämförelse med Tyskland kompliceras ytterligare av att det finns skillnader även mellan de 16 tyska delstaterna (*"Bundesländer"*) som har egen rådighet över utbildnings- och forskningsfrågor. Den tyska rektorsförsamlingen (*"Hochschulrektorenkonferenz"*) är en stark röst på nationell nivå och verkar för en mer enhetlig tolkning och tillämpning av den (i grundlagen stipulerade) akademiska friheten. Detta medför förändringsprocesser som gör att högskolesektorn befinner sig i ständig rörelse. Det är svårt att fånga en stillbild i de pågående processerna på både nationell förbunds-nivå och i de 16 delstaterna.

De flesta delstatsförfattningar tillstår högskolorna rätten till självförvaltning inom ramen för gällande lagar. Men med hänvisning till den globala konkurrenskraften har den nationella rektorsförsamlingen sedan 2011 återkommande gett uttryck för att högskoleautonomin även måste innebära möjligheten att agera oberoende av (del)staten i rättsliga frågor samt i frågor om ekonomi, personal och organisation. Autonomins grad är beroende av det tolkningsutrymme som tysk grundlag ger, närmare bestämt mellan det som staten tillstår i artikel 5, avsnitt 3<sup>68</sup> i grundlagen

och akademins koppling till statsmakten enligt artikel 20, avsnitt 2 i grundlagen<sup>69</sup>.

Även om delstaterna själva råder över utbildning och forskning har förbundet nationellt ökat sitt inflytande avsevärt till exempel genom nationella initiativ som excellenssatsningar och den så kallade högskolepakten (*"Hochschulpakt"*). Detta är bland annat ett sätt att stärka forskning och forskningsanknytning vid tyska lärosäten vilket i sin tur måste ses mot bakgrund av att extern forskningsfinansiering i mycket högre utsträckning gynnar specialiserade forskningsinstitut utan utbildningsanknytning (till exempel Max Planck-Institute) än forskning vid högskolor och universitet.

Vad gäller excellenssatsningarna kan högskolor och universitet på nationell nivå ansöka om excellensstatus och vinna både anseende och stora ekonomiska tillskott från det nationella förbundet. Det finns givetvis ett stort regionalt och inte minst politiskt intresse i respektive delstat för detta och även inifrån lärosätena. Högskolepakten säkrar (med den nationella budgeten) finansieringen av högre utbildning, baserat på ersättning per student (ursprungligen enbart baserat på antagning, numera främst på en blandning av bland annat antagning och genomströmning). Båda dessa nationella satsningar (högskolepakt och excellens) kan ses som ett nationellt tillskott för delstaternas högre utbildning och forskning. Men givetvis uppfattas de båda satsningarna samtidigt som en central inblandning och styrning som har förändrat bilden av delstaternas och lärosätenas autonoma rådighet över utbildning och forskning.

68 "Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung."

69 "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt."

### ***Professorsanställningar som spegel av akademisk frihet och autonomi – eller inte...***

Det finns i Tyskland en stor mångfald av anställningar på högskolor och universitet. Här väljs bara professorsanställningar som ett exempel på hur en statlig anställningsform kan värderas på olika sätt i rubricerad frågeställning. Men även vad gäller professorsanställningar och -utnämningar finns det en stor variation av anställningsformer: tidsbegränsade eller tills vidare, juniorprofessorer, professorer med statlig anställning ("*Beamte auf Lebenszeit*") eller andra anställningsformer.

Mot bakgrund av det stora patoset för akademisk frihet och lärosätenas autonomi kan det uppfattas som anakronistiskt att professorerna vid tyska lärosäten fortfarande utses av delstaternas respektive minister för högre utbildning och forskning (även om den uppgiften delegeras mer och mer till högskolorna och universiteten). Än mer kan det sticka i ögonen att professorerna i de flesta tyska delstaterna fortfarande är statstjänstekvinnor och -män med anställnings- och pensionsgaranti. Det finns olika förklaringar till det, en av dessa är föreställningen att en trygg och välavlönad statlig anställning snarare kan säkra lärarnas och forskarnas akademiska frihet – de anses då vara mindre utsatta för styrning av externa kommersiella intressen, men även av NPM-influerade reformer genomförda av lärosätetsledningarna, vilket ligger i linje med resonemanget ovan om staten som en garant för akademisk frihet. Mot detta resonemang kan man givetvis invända att anställningsformen å andra sidan betraktas som ett lojalitetslöfte gentemot mot staten och den politiska styrningen. Än starkare är lojalitetsproblematiken vad gäller professorer i teologi då dessa, dessutom, måste godkännas av berört religiöst samfund.

### ***Examensmål***

När man tittar på examensmål och examensmålstyrning måste man beakta att det tyska systemet för högre utbildning överlag är mer programorienterat och studiegångsorienterat än det svenska. Man

tänker utifrån studieavslut ("*Studienabschluss*"), vilket i Tyskland i regel innebär omfattande både skriftliga och muntliga sluttentor. Studenternas studieprestationer fram till dess kvalificerar enbart för möjligheten att avsluta sina studier med respektive sluttentamina. Tidpunkt för detta får studenterna i regel välja själva.

Detta system för med sig att det politiska intresset för detaljstyrning av lärande- och examensmål är lågt. En direkt statlig detaljstyrning på examensmålsnivå förekommer varken på nationell eller delstatsnivå. Det betyder inte att det inte finns någon styrning alls. Delstaterna styr högre utbildning genom att besluta om utbildnings- och examensordningar ("*Prüfungsordnung*"). Det innebär att det på en övergripande nivå finns en viss jämförbarhet åtminstone inom respektive tysk delstat.

I utbildnings- och examensordningarna regleras bland annat vilka utbildningar som ska finnas vid ett lärosäte och vilken typ av kurser (föreläsningar, läskurser, seminarier, laborationer osv.) som ska ingå i utbildningarna. Det stipuleras även antalet moduler (kurs eller kluster av kurser/föreläsningar/övningar) som ska ingå i de olika utbildningarna samt vilka olika typer av examination (muntliga, skriftliga examinationer) som ska förekomma i en utbildning. Frågan om vilka utbildningar som ska finnas vid varje lärosäte (läkarutbildningar, lärarutbildningar osv.) förhandlas däremot individuellt mellan delstaten och lärosätet.

Innehållet i de olika modulerna och i vilken form de ska levereras (föreläsningar eller seminarier osv.) bestäms för varje utbildning av berört kollegium och beskrivs utförligt i en manual ("*Modulhandbuch*"). Där beskrivs också antal ECTS-poäng per modul. Med hjälp av dessa manualer kan studenterna välja och designa sina individuella studier inom valt utbildningsprogram inom ramen för respektive examensordning. Beroende på institutionens/fakultetens storlek och möjligheter finns det en högre eller

mindre grad av valbarhet vad gäller kurser/moduler som leder till en och samma examen.

Manualerna tas fram kollegialt och förankras med tjänstemän anställda på högskolan som har en dedikerad uppgift för både ackreditering och re-ackreditering av utbildning efter ett visst antal år (ofta efter vart sjätte år). Tidigare har ackrediteringsprocessen varit outsourcad till så kallade "ackrediteringsagenter", detta tills den översta författningsdomstolen i Tyskland ("*Bundesverfassungsgericht*") ansåg att detta stred mot grundlagen, närmare bestämt mot de delar som garanterar den akademiska friheten och även högskolornas autonomi. Däremot deltar externa sakkunniga i form av professorer från andra lärosäten i ackrediteringsprocesserna.

Utbildnings- och examensordningar kan se olika ut i de olika tyska delstaterna. Hur själva innehållet i utbildningarna ser ut kan dessutom skilja sig mellan lärosätena, detta som en direkt följd av lärosätenas autonomi. Det kan göra det svårt för studenterna att byta studieort till och med inom en och samma delstat. Givetvis finns det stipulerade förfarandesätt för tillgodoräkning av prestationer från andra lärosäten ("*Anerkennungsverfahren*") men det leder inte sällan till att studenter som byter lärosäte måste läsa om kurser på grund av att utbildningsprogrammen kan ha olika rambestämmelser och innehåll vid olika högskolor och universitet i landet.

I linje med Bolognaprocessen har lärarutbildningarna förändrats på så sätt att studenterna går en kandidat- och masterutbildning. I dessa ingår i regel praktikdelar. Efter de akademiska examina följer en period förlagd till ett statligt lärarseminarium där fokus ligger på ämnesdidaktiken samt en avlönad anställning vid en skola motsvarande 50 procent. Lärarutbildningarna och juristutbildningarna har

däremot inte "bolognifierats" på samma sätt vilket innebär att det istället finns yrkesspecifika examina ("*Staatsexamen*").

### **Akademisk frihet som en garant för den tyska demokratin**

Bolognaprocessen och övergripande statliga satsningar (excellens, högskolepakt) har bidragit till att högre utbildning och forskning i de olika tyska delstaterna har förändrats under de senaste årtiondena. Det finns en viss harmonisering både nationellt och internationellt. Ändå ligger ansvaret för högre utbildning och forskning på de olika delstaterna som en följd av det federalistiska systemet som i sig ses som grundläggande för hela landets demokrati. Den akademiska friheten är stipulerad i grundlagen vilket även det måste ses mot bakgrund av att demokratin ska säkras. Därför är den statliga inblandningen i högre utbildning och forskning relativt diskret och delstaternas högskolepolitik och lärosätenas autonomi är viktiga. En detaljstyrning på lärande- och examensmålnivå från regeringens sida är därför otänkbar.

Intressant när det gäller Tyskland är att landet i undersökningen av akademisk frihet i Europa som refereras ovan, tillsammans med Kroatien och Bulgarien, hamnar i topp.<sup>70</sup> Men, som noteras i en rapport av Timbro: "Kanske är det inte så förvånande: erfarenheterna från ett totalitärt förflutet är lärdomar som vittnar om vad som händer när staten lägger sig i universitetens och enskilda akademikers verksamhet".<sup>71</sup>

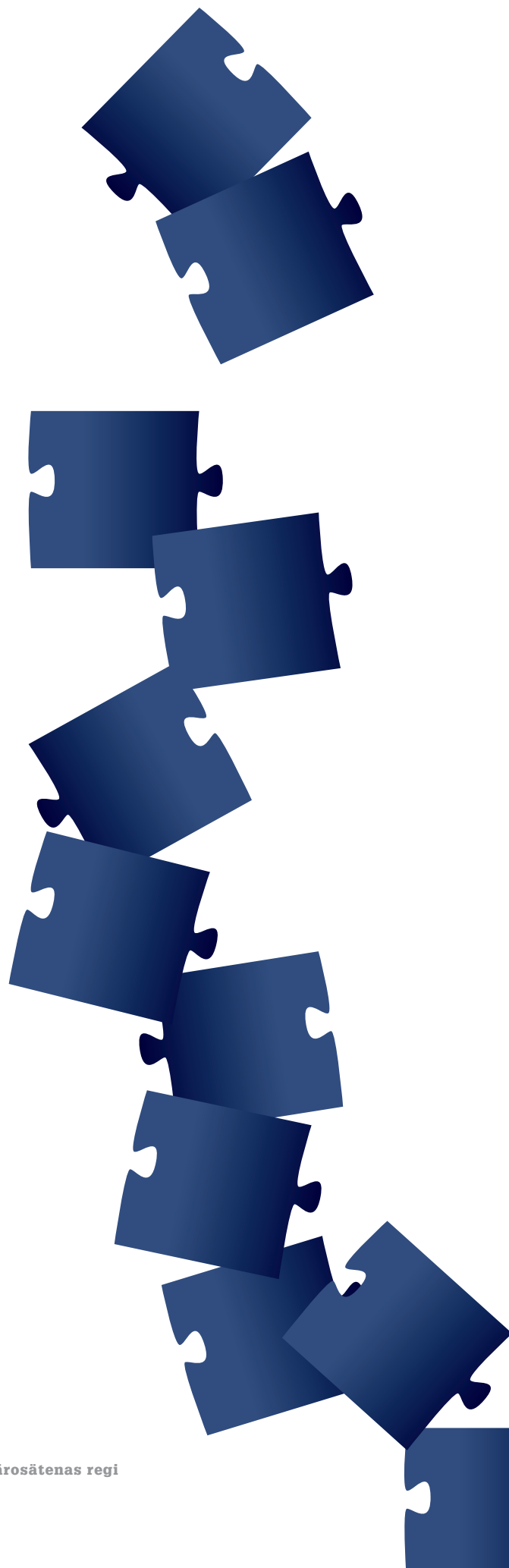
Den tyska rektorsförsamlingen betonar och värnar den akademiska friheten som en grundpelare och garant för demokratin. Det är inte svårt att förstå detta patos mot bakgrund av landets egna erfarenheter av en totalitär regim. Den akademiska friheten kan till och med sägas värderas högre än utbildnings-

70 Karran et al, 2017

71 Smedjan (2019). Tobias Samuelsson Europa har en akademisk frihetskris: <https://timbro.se/smedjan/europa-har-en-akademisk-frihetskris/>

kvaliteten. Det är värt att notera att den akademiska friheten omfattar både högre utbildning och forskning liksom studenternas frihet.

Trots den stora mångfalden i det tyska systemet för högre utbildning och forskning, med alla skillnader mellan de 16 tyska delstaterna, en bred flora av utbildningsanordnare och forskningsinstitut, en nästan oöverskådlig mängd av utbildningsprogram och studiegångar som dessutom kan skilja sig åt från lärosäte till lärosäte, kan det konstateras att det tyska systemet är en av många fungerade varianter under Bologna-paraplyet. Mångfalden är till syvende og sist en följd av skyddet av den akademiska friheten i grundlagen, och möjlig på grund av den tillit som staten och delstatsregeringar visar gentemot lärosätena. Mångfalden i akademien verkar inte påverka kvaliteten i utbildning och forskning negativt, vilket inte betyder att det inte finns både för- och nackdelar med det tyska systemet. Men den är viktig för demokratin.



## 6. En examensordning i lärosätenas regi

I arbetsgruppens uppdrag ligger som redan nämnts att diskutera alternativ kodifiering av examina som ersättning för dagens examensordning. Gruppen ska föreslå en eller flera modeller för examensordningar i lärosätenas regi i syfte att värna lärosätenas autonomi och utbildningarnas kvalitet. Utvecklingen i andra länder i Europa visar att styrande politiker kan göra stora inskränkningar i den akademiska friheten på kort tid och att det därför även i Sverige är viktigt att verka för ökad autonomi för lärosätena och minskat politiskt inflytande över mål och innehåll i högre utbildning.

I detta kapitel argumenterar arbetsgruppen för att en förändring behövs och diskuterar några alternativa vägval som skulle kunna minska regeringens direkta inflytande över examensordningen. I avsnitt 6.3 ger arbetsgruppen konkreta förslag på en modell för examensordningar i lärosätenas regi.

### 6.1 Dagens examensordning öppen för politisk styrning

I dagens system ingår examensordningen som en del av högskoleförordningen och innehåller detaljerade examensbeskrivningar där bland annat förväntade studieresultat och andra ramar anges för respektive examen. Examensordningen utgör det nationella ramverket för all högre utbildning vid svenska lärosäten och är även grundpelare i det nationella kvalitetsutvärderingssystemet. Dagens system beskrivs mer i de-

talj i avsnitt 3.1 ovan och huvuddragen i den historiska utvecklingen fram till dagens system anges i bilaga 1.

### *Politiker beslutar om mål och innehåll för högre utbildning*

I och med att det är en förordning äger regeringen rätt att besluta om examensordningens innehåll och kan besluta om förordningsändringar vid ett regeringssammanträde. "Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter" står det i grundlagen.<sup>72</sup> Under rådande goda samarbetsklimat mellan regering och sektorn för högre utbildning är praxis att regeringen genom en utredning eller en promemoria föreslår förändringar i examensordningen, normalt utarbetade efter informell dialog med representanter från lärosäten. Förslaget skickas ut på remiss till berörda lärosäten och andra relevanta aktörer i sektorn och regeringen tar hänsyn till inkomna yttranden inför regeringsbeslut.<sup>73</sup> Om förslagen innebär ändring i lag lägger regeringen fram sitt förslag i form av en proposition till riksdagen. Enligt denna praxis kommer lärosätena till tals inför förändringar. I rapportens skildring av lärarutbildningarna ges exempel på hur nya mål under senare år förts in i lärarutbildningarnas examensbeskrivningar och att initiativet till dessa förändringar kommer från en rådande politisk majoritet och baserar sig på den dagsaktuella politiska agendan. Lärosätenas möjlighet att påverka förslagen är i sådana fall begränsad.

<sup>72</sup> Regeringsformen 7 kap. 2 §, SFS 1974:152.

<sup>73</sup> I samband med propositioner kan riksdagsledamöter också lämna in följdmotioner som tas upp till behandling i ansvarigt riksdagsutskott och leder till ett utskottsbetänkande. Sådana följdmotioner har lett till att regeringen ändrat sina förslag när det gäller högre utbildning och även examensordningen. Ett sådant exempel är ändringar i examensstrukturen i samband med Bolognaprocessen, Promemoria U2006/2478UH.

Det svenska systemet kan framstå som väl fungerande och det kan te sig legitimt att regeringen kan styra en stor, skattefinansierad verksamhet som högre utbildning och därmed också besluta om utbildningarnas mål. Ur ett principiellt och konstitutionellt perspektiv är denna ordning emellertid problematisk. Det finns idag inte något inbyggt konstitutionellt skydd mot oönskat politiskt inflytande över utbildningarnas mål och innehåll. Vad skulle kunna hända med lärosätenas akademiska integritet och akademiska frihet om en regering skulle börja styra betydligt mer och med andra syften än nuvarande praxis?

Som bekant är lärosätenas uppdrag enligt högskolelagen 1 kap 2–3a §§ följande:

- Staten ska som huvudman anordna högskolor för
1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
  2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.

Verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.

I högskolornas verksamhet ska vetenskapens trovärdighet och god forskningssed värnas.

Om regeringen bestämmer målen för högre utbildning, hur kan det säkerställas att verksamheten vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning? I det svenska systemet bestämmer lärosätena lokala mål, innehåll och formerna för sin undervisning och examination. För alla sådana beslut gäller högskolelagen 2 kap. 6 §:

Beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av

1. uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller
2. organisation av eller kvalitet i forskningen.

Om den bedömning som avses i första stycket ska göras av en grupp av personer, ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

Är detta lokala självbestämmande tillräckligt för att säkerställa lärosätenas integritet och akademiska frihet, när ramarna för detta arbete styrs av regeringen genom examensordningens nationella mål och krav?

I detta perspektiv är det särskilt besvärande att den svenska examensordningen innehåller så pass detaljerade förväntade studieresultat, inte minst för vissa yrkesexamina. Lärarutbildningarna är, som visas ovan, de mest extrema exemplen på regeringens detaljreglering av både mål, ramar och innehåll. Nya mål förs in när en politisk majoritet bestämt att lärarutbildningarna ska bidra till förändringar i svensk skola.

Andrew Casson skriver följande:

De akademiska friheterna i Humboldts anda som rör undervisningen är Lernfreiheit, d v s studentens frihet att välja studieväg och Lehrfreiheit, lärarens frihet att välja stoff och metoder. Dessa är inte stadfästa i lag i Sverige utan i stället djupt kringskurna av en Högskoleförordning som på olika detaljnivåer styr mål och innehåll i åtminstone de akademiska yrkesutbildningarna. Och det är dessa utbildningar som idag utgör den i särklass största delen av lärosätenas utbud. Styrningen av de generella examina är mindre detaljerad. Men även där har programmens obligatorier och Bolognaprocessens tydliga ramverk om lärandemål och förväntade resultat i hög grad påverkat lärarens frihet att utforma sin undervisning och studentens möjlighet att följa sin håg. Det statsstyrda kvalitetssäkringssystemet har under det senaste decenniet också gjort sitt till för att styra och normera undervisningen.<sup>74</sup>

74 SUHF 2018 s. 7.



När det gäller införandet av grundlagsskyddet för forskningens frihet 2010 skrev Grundlagsutredningen bland annat följande:

Det demokratiska samhällsskicket är i sig en garanti för forskningens frihet genom att det värnar yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Omvänt är det genom att ge utrymme för fritt tänkande och fritt sökande efter kunskap som forskningen kan bidra till samhällets utveckling. <...> Flera av de medborgerliga friheterna – tryckfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet – är dock av stor betydelse även för den individuella akademiska friheten.<sup>75</sup>

Man kan fråga sig om och i så fall på vilket sätt utbildningens frihet skiljer sig från detta. Högre utbildning ska enligt både högskolelagen och högskoleförordningen främja studenternas fria tänkande och fria sökande efter kunskap. Arbetsgruppen anser därför att det inte är konstitutionellt lämpligt att politiker fattar beslut om utbildningarnas mål genom en detaljerad examensordning.

### **När den politiska makten vill inskränka akademisk frihet**

I tidigare kapitel ges exempel på hur lärosätens självständighet och akademisk frihet kraftigt begränsats under senare år i ett antal länder i Europa och i Europas närhet. Exempelen är från länder som undertecknat Lissabonkonventionen<sup>76</sup> och ställt sig bakom Bolognasamarbetets samtliga grundpelare.<sup>77</sup> I dessa länder ser vi en negativ utveckling för demokrati, yttrandefrihet och åsiktsfrihet som bottnar i ökad populism, faktaresistens och föreställningar om "fake news". I denna process sker tidiga och snabba inskränkningar också av friheten för högre utbildning och forskning. Det handlar exempelvis om att lärosäten stängs ned, regler för utnämningar

av rektorer och akademisk personal ändras, finansiering dras in vid studentprotester, lärare och forskare hotas, avskedas och fängslas, undervisning i vissa ämnen förbjuds, forskning i vissa områden regleras eller undviks av forskarna själva. Här utnyttjar den styrande makten de medel som står till buds för att inskränka den akademiska friheten när denna frihet strider mot den politiska viljan. Det kan röra forskningsresultat och undervisning på vetenskaplig grund inom miljö- och klimatområdet, om jämställdhet, om mänskliga rättigheter eller reproduktiv hälsa.

En ny FN-rapport behandlar kopplingen mellan akademisk frihet, åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Några av slutsatserna lyder:

Yet, without academic freedom, all societies lose one of the essential elements of democratic self-governance: the capacity for self-reflection, for knowledge generation and for a constant search for improvements of people's lives and social conditions. <...> In particular, threats to academic freedom – threats to questioning – must be confronted, whether the threat derives from State behaviour or social pressure.<sup>78</sup>

I Sverige är demokratin i nuläget inte hotad på samma sätt som i dessa länder. Däremot påverkas både samhället och akademin av en utveckling mot ökad kunskapsresistens och spridning av idéer om "fake news". I många avseenden har den politiska styrningen av högre utbildning i Sverige minskat de senaste 50 åren och dagens situation måste förstås mot bakgrund av de olika beslut och processer som lett fram hit.<sup>79</sup> Vad denna rapport försöker visa är att det nuvarande svenska systemet fortfarande innebär att regeringen ensam beslutar om målen för högre utbildning och att denna styrning är detaljerad och i praktiken begränsar lärosätens självständighet

<sup>75</sup> Prop. 2009/10:80 s. 191–192.

<sup>76</sup> Gäller bland annat ömsesidigt erkännande av kvalifikationer i annat land, se *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*.

<sup>77</sup> Se t ex Londonkommunikén (2007). I Pariskommunikén (2018) står bland annat: "Academic freedom and integrity, institutional autonomy, participation of students and staff in higher education governance, and public responsibility for and of higher education form the backbone of the EHEA. Having seen these fundamental values challenged in recent years in some of our countries, we strongly commit to promoting and protecting them in the entire EHEA through intensified political dialogue and cooperation".

<sup>78</sup> FN Generalförsamlingen A/75/261 (2020) *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, David Kaye.

<sup>79</sup> Den historiska utvecklingen av styrningen av mål för högre utbildning beskrivs i bilaga 1.

när det gäller att utforma, genomföra och examinera högskoleutbildning. Tidigare avregleringar har inte ändrat detta. Utvecklingen från och med Bolognaprocessen 2007 har inneburit att regeringen har infört mer detaljerade mål och gradvis fler mål i våra examensordningar. När politiken identifierat samhällsbehov som högre utbildning anses kunna bidra till att lösa, införs nya mål för examina. Exempel under senare år är nya mål i lärarutbildningar om identitet, sexualitet och relationer, om funktionsnedsättningar inbegripet neuropsykiatriska svårigheter, om jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv, samt om bedömning och betygssättning.<sup>80</sup>

### **Politisk detaljstyrning och utbildningarnas kvalitet**

Hur välmotiverade sådana mål än kan vara ur ett politiskt eller samhälleligt perspektiv, innebär de en direkt politisk styrning av högre utbildnings mål och innehåll. Detta är principiellt problematiskt för självständiga lärosäten, för lärares akademiska frihet och studenters fria kunskapssökande.<sup>81</sup> Vidare innebär tillförandet av nya mål en ökad detaljstyrning av högre utbildning. Detta leder till ökad stoffträngsel och ökad risk för ytlig utbildning utan tillräckligt akademiskt djup. Som beskrivits ovan är lärarutbildningarna ett avskräckande exempel på hur regeringens alltmer detaljerade styrning lett fram till ett ohanterligt ramverk i examensordningen. Lärarutbildningarna innehåller upp emot dubbelt så många mål som andra yrkesutbildningar och målen är preciserade på ett sådant sätt att innehållet i utbildningarna styrs i detalj. Vidare innehåller examensordningen utförliga beskrivningar av storleken på utbildningens olika delar och vilket innehåll den utbildningsvetenskapliga kärnan ska ha. Arbetsgruppen vill understryka att universitet och högskolor inte är en obligatorisk skola där en nationell läroplan fastställer vad samtliga skolpliktiga elever i Sverige ska lära sig. Lärosätena ska erbjuda en akademisk miljö för fritt kunskapssökande och erbjuda högre utbildning som

vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet.

Arbetsgruppen konstaterar att sådan politisk detaljstyrning av högre utbildning motverkar hög kvalitet i utbildningarna: ju fler mål som tillförs och ju högre detaljeringsgrad målen har, desto sämre kvalitet riskerar utbildningen att ha. Förutom stoffträngsel och den ytlighet det riskerar att leda till, minskar utrymmet att utforma en långsiktigt hållbar utbildning där studenterna får lära sig generiska kompetenser som gör dem redo att möta en arbetsmarknad som förändras över tid. Det inkluderar bland annat kompetenser som kritiskt tänkande, analytisk förmåga, förmåga att kommunicera muntligt och skriftligt och förmåga att fortlöpande utveckla sin kompetens i yrkeslivet.

Arbetsgruppen anser att examensordningens alltför detaljerade mål och ramar inskränker lärosätenas integritet och lärarnas akademiska frihet och begränsar studenternas fria kunskapssökande. Detta i kombination med att det är regeringen som beslutar om dessa detaljerade mål och ramar leder arbetsgruppen till att föreslå förändringar för minskad politisk styrning.<sup>82</sup>

### **6.2 Fyra alternativa vägar mot ökad autonomi och minskat politiskt inflytande över examensordningen**

Gruppen har tagit fram fyra alternativa modeller, eller snarare fyra vägval, för hur examensordningen skulle kunna hanteras för att öka lärosätenas autonomi och minska regeringens direkta politiska styrning. Huvudsyftet med dessa modeller är att illustrera att andra system än dagens på ett bättre sätt skulle värna akademins integritet och minska det politiska inflytandet över utbildningarnas mål och innehåll. Utöver frågan om vem som äger rätt att besluta om examensordningen är en annan central utgångspunkt minskad detaljreglering från statmakterna över lärosätena. Arbetsgruppen önskar att systemet ska bygga på regeringens och riksdagens

<sup>80</sup> SFS 2020:766, SFS 2017:1111, SFS 2013:1118 och SFS 2011:688.

<sup>81</sup> Om studenternas frihet, se Berggren 2012 s. 96 f.

<sup>82</sup> Detta är i linje med Styr- och resursutredningens grundprinciper och delar av regeringens tillitsreform. Se SOU 2019:6 s. 119 ff. och SOU 2019:43 s. 50 ff.

gens tillit till oberoende och självständiga lärosäten. Statsmakterna bör endast besluta om erforderliga ramar för lärosätenas verksamhet och lärosätena bör ha full beslutanderätt över högre utbildnings mål och innehåll.

Alla fyra modeller som kortfattat beskrivs nedan innebär olika förändringar av dagens högskolelag och högskoleförordning. Flera av modellerna överlappar och kan komplettera varandra.

#### **Alternativ a): Examensordningen flyttas från högskoleförordning till högskolelag**

Examensordningen flyttas från högskoleförordning till högskolelag. Det innebär att det är riksdagen istället för regeringen som beslutar om examensordningen. Processen för att förändra en lag är mer komplex och innebär fler steg än förordningsförändringar, vilket skulle minska risken för snabba, politiskt motiverade förändringar. Då lagar generellt är mer övergripande än förordningar skulle examensordningen rimligen behöva bli mindre detaljerad. Det skulle i sin tur medföra att den politiska detaljstyrningen minskar.

Att flytta examensordningen till lag kan vid första anblick verka kontraproduktivt i relation till strävan efter att uppnå ökad autonomi och akademisk frihet. Förslaget innebär att politiken fortsatt skulle ha rätt att besluta om examensmålen, men på en annan nivå. Förändringar i examensordningen skulle beslutas av riksdagen och inte bara av regeringen. En sådan förändring skulle inte göra examensordningen immun mot politiska beslut som strider mot vetenskaplig och konstnärlig grund eller beprövad erfarenhet, men det skulle krävas en parlamentarisk majoritet och en mer omfattande process inför förändringar.

Vanligtvis styrs myndigheter av regeringen genom förordning och regleringsbrev. Styrning via lag

innebär en begränsning av regeringens möjligheter att styra på de lagstadgade områdena. Ekonomistyrningsverket skriver följande i sitt remissvar till promemorian om ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet.<sup>83</sup>

ESV vill dock uppmärksamma på att när styrning av myndigheter görs via lag, innebär det en begränsning av regeringens möjlighet att styra berörda myndigheter inom de av lagen reglerade områdena. Styrningen inom dessa områden flyttas från regeringen till riksdagen. En sådan reglering är i någon mån ett avsteg från de grundläggande principerna i regeringsformen om hur förvaltningen styrs. Avsteget är dock ingen anomalitet utan förekommer i viss utsträckning i styrningen av förvaltningen sedan tidigare, bland annat inom högskoleområdet. Syftet med den föreslagna regleringen är just att begränsa regeringens mandat att styra högskolorna i viss utsträckning. ESV bedömer att regleringen kommer att medföra detta.<sup>84</sup>

Ramar satta via lag garanterar dock inte att regeringen inte kan konkretisera och lägga till regleringar så länge de håller sig inom lagens ramar. I nuvarande styrning av högskolan sätts exempelvis vissa ramar för utbildning i högskolelagen kapitel 1 paragraf 5. Trots det konkretiseras de i examensordningen.<sup>85</sup>

Att flytta examensordningen till högskolelagen skulle således medföra att utbildningarnas mål skulle bli en fråga för riksdagen. Eftersom det politiska läget i Sverige förändrats över tid och den parlamentariska situationen i riksdagen de senaste mandatperioderna har varit osäker, skulle förslaget emellertid inte leda till ökad trygghet och långsiktighet för lärosätenas arbete. Förslaget möter dessutom inte arbets-

<sup>83</sup> Promemoria U2020/03053/UH.

<sup>84</sup> Ekonomistyrningsverket 2020-05-27 (ESV dnr 2020-00461-3).

<sup>85</sup> Ett exempel är att all verksamhet vid lärosätena ska främja hållbar utveckling enligt högskolelagen. Samtidigt anger examensordningen till exempel att studenter på ämnesläro-utbildningen ska kunna visa på förmåga att i det pedagogiska arbetet göra bedömningar utifrån bland annat hållbar utveckling.

gruppens målsättning att lärosätena ska få större ansvar för examensordningen.

### **Alternativ b): Mål och andra ramar tas bort från examensordningen**

Examensordningen är fortsatt del av högskoleförordningen men dess omfattning begränsas till att endast ange vilka examina som får avläggas, på vilken nivå de skall avläggas och vilken omfattning dessa examina har. Övrigt innehåll som idag ryms under examensordningens rubriker "mål" och "övrigt" utgår och regeringen bemyndigar annan myndighet att meddela föreskrift om detta. En sådan lösning skulle kräva en kombination av delar från något av alternativ c) och d) nedan.

Förslaget innebär att examensordningen endast ska innehålla erforderliga nationella ramar för examina men inte några regleringar som styr utbildningarnas innehåll. Aktuella ramar är en förteckning över alla examina som får ges och på vilken nivå de ska ges.<sup>86</sup> Rimligen behöver också minsta omfattning i högskolepoäng anges för respektive examen. Ansvaret för att beskriva de olika utbildningarnas mål, det självständiga arbetet och övriga ramar – alltså det som utgör kärnan i dagens examensbeskrivningar – skulle däremot hamna på annan, lägre nivå inom statsförvaltningen. Denna instans med av regeringen bemyndigad föreskriftsrätt skulle vara en nationellt samordnande myndighet eller våra självständiga lärosäten. Det finns flera lösningar för hur regeringen kan delegera olika delar av de krav som nu ställs i förordning. Det skulle kunna ske genom att det i examensordningen framgår att "de mål och preciserade krav ska gälla som varje högskola själv bestämmer".<sup>87</sup>

En sådan förändring av examensordningen skulle minska det direkta politiska inflytandet över målen för högre utbildning men ändå säkerställa vissa gemensamma nationella ramar. Men eftersom förslaget

skulle innebära att regeringen i examensordningen delegerar ansvaret för mål och andra krav till en lägre nivå genom ett bemyndigande, kan regeringen alltså dra tillbaka denna delegation. Om delegationen sker till en samordnande myndighet, kan regeringen ändå ha fortsatt inflytande över mål och innehåll genom sin styrning av myndigheten, se vidare under alternativ c) nedan. Båda dessa omständigheter innebär att detta alternativ ger ett ganska svagt skydd mot regeringens inflytande över utbildningarnas mål.

### **Alternativ c): Examensordningen flyttas från regeringen till samordnande myndighet**

Examensordningen tas bort som del av högskoleförordningen och beslutas av en nationellt samordnande myndighet, till vilken regeringen bemyndigar föreskriftsrätt över examensordningen.

En grundläggande princip i svensk statsförvaltning är att statliga myndigheter har en självständig ställning gentemot regeringen och att det finns en organisatorisk tudelning mellan departement och förvaltningsmyndigheter.<sup>88</sup> Regeringen styr förvaltningsmyndigheterna med generella medel såsom lagar, förordningar och budget men får inte styra förvaltningsmyndigheternas myndighetsutövning och lagtillämpning i enskilda ärenden. Genom denna modell är förvaltningsmyndigheter i sin myndighetsutövning tillförsäkrade självständighet mot enskild minister. På andra områden kan dock regeringen styra genom direktiv och förvaltningsmyndigheter har en principiell lydnessplikt gentemot regeringen, eftersom regeringsformen stadgar att regeringen styr riket och att myndigheterna lyder under regeringen.<sup>89</sup>

Föreskriftsrätt innebär att regeringen har bemyndigat en myndighet att utforma föreskrifter inom det område bemyndigandet gäller. En föreskrift kan ses som en mer detaljerad regel sprungen ur lag el-

<sup>86</sup> En sådan förteckning över examensbenämningar på respektive utbildningsnivå inleder dagens examensordning.

<sup>87</sup> I dagens examensordning anges att för varje examen med viss inriktning "skall också de preciserade krav gälla som varje högskola själv bestämmer inom ramen för kraven i denna examensbeskrivning".

<sup>88</sup> Se Regeringsformen 1 kap. 8–9 §§: 8 § För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saktlighets- och opartiskhet.

<sup>89</sup> Regeringsformen 1 kap. 6 § och 12 kap. 1 §.

ler förordning. På högskoleområdet har UHR föreskriftsrätt till skillnad från UKÄ och meddelar föreskrifter rörande tillträde till högskoleutbildning.<sup>90</sup> Även de statliga lärosätena har föreskriftsrätt på flera områden.<sup>91</sup>

En fördel med att examensfrågor enligt detta alternativ skulle regleras genom myndighetsföreskrift är att beslutet ligger längre ifrån regeringen än om dessa reglerades genom förordning. Föreskrifter skulle därmed kunna betraktas som mindre utsatta för politisk styrning och skulle därmed rent principiellt kunna sägas ligga närmare användarna – lärosätena, lärarna och studenterna – än regeringsförordningar. Samtidigt är föreskriftsrätt given genom bemyndigande, och som ovan nämnts kan en regering som vill öka sitt inflytande över målen för högre utbildning återta denna delegation. Vidare innebär regeringens generella styrning av förvaltningsmyndigheterna att det inte finns en entydig gräns för regeringens inflytande över myndighetens föreskriftsrätt.

Bortom diskussionen om akademisk frihet har alternativet med en myndighet som ansvarar för examensordningen flera fördelar. Likvärdighet mellan utbildningarna och nationell kvalitetssäkring skulle kunna garanteras på liknande sätt som idag, eftersom alla lärosäten skulle behöva anpassa sig till examensordningen som nationell föreskrift. Det skulle även vara tydligt för olika aktörer och intresseorganisationer vart de ska vända sig för att föra dialog om utbildningarnas examensmål. En myndighet med föreskriftsrätt över examensordningen skulle kunna vara nationellt informationscentrum för samtliga examina inom högre utbildning och vad olika utbildningar kan tillföra samhället.

Detta alternativ innebär att riksdag och regering behåller indirekt makt över ramarna för examensordningen, såsom idag med UHR när det gäller tillträde till högre utbildning. Liksom i nuvarande system

skulle lärosätena därmed ha en begränsad autonomi och även fortsättningsvis vara styrda när det gäller examensordningens mål och ramar. Denna situation skulle dock kunna förbättras om detaljregleringen i examensordningen samtidigt minskade.

#### **Alternativ d): Examensordningen flyttas från regeringen till lärosätena**

Examensordningen tas bort som del av högskoleförordningen och varje lärosäte beslutar om en lokal examensordning. Regeringen bemyndigar lärosätena denna föreskriftsrätt genom att ange i högskoleförordningen att en högskola ansvarar för att ha en examensordning som innehåller samlad information till studenterna om högskolans lokala föreskrifter om examina.<sup>92</sup>

Det direkta politiska inflytandet över utbildningarnas mål och innehåll skulle minska avsevärt med detta alternativ och det skulle inte längre förekomma politisk detaljstyrning av utbildningarnas mål, annat än den som ges idag genom högskolelagen.

Med ett lokalt ansvar för examensordningen skulle lärosätenas autonomi bli tydligare och högskolelandskapet skulle därmed kunna förväntas bli mer diversifierat med ökad mångfald. Utbildning mot samma examen skulle kunna se mer olika ut över landet än vad den gör idag. Med nuvarande nationella examensordning som också ligger till grund för all utvärdering av högre utbildning finns i nuläget mycket små skillnader till exempel i programmålen för yrkesutbildningar vid olika lärosäten som leder till samma examen. En juristutbildning har mer eller mindre identiska mål oavsett lärosäte och oavsett de skillnader som finns i förutsättningar och val av uppläggning av utbildningen vid respektive lärosäte. I dagens system bidrar vår detaljerade nationella examensordning till avsevärd likriktning av högre utbildning.

90 SFS 2012:811 4 §. Universitets- och högskolerådets författningssamling (UHRFS) innehåller föreskrifter exempelvis om områdesbehörigheter, om grundläggande och särskild behörighet, om urval och om högskoleprovet.

91 Det gäller exempelvis högskolors styrdokument för utbildning, generella regler för myndighetsbeslut och intern organisation. Det finns dock oklarheter kring vissa bemyndiganden och högskolors olika regelverk, se SOU 2012:5.

92 På samma sätt som högskoleförordningen anger att en högskola ska ha en antagningsordning liksom kursplaner, utbildningsplaner och individuella studieplaner för doktorander.

Ett system med lokala examensordningar bör även gynna lokala och regionala intressen och på så sätt främja ökad profilering av olika lärosätens utbildningar. En sådan ökad mångfald skulle kunna främja studenternas rörlighet mellan lärosäten, samtidigt som rörlighet inom program också skulle kunna försvåras med större olikheter mellan utbildningar vid olika lärosäten. Att ansvaret för utbildningarnas mål inte längre ligger på politiker minskar även risken för att vissa utbildningar får ohållbara examensordningar när regering och riksdag vill tillföra nya mål. Ett tydligt exempel på detta är mål- och stofffrängseln i lärarutbildningarna som beskrivits ovan. Risken för oönskad politisk styrning av utbildningars mål och innehåll minskar avsevärt om lärosätena själva beslutar om en examensordning.

För att garantera kvalitet och viss grundläggande likvärdighet över landet skulle ökad samordning mellan lärosätena behövas. En lösning på detta skulle kunna vara att exempelvis SUHF samordnar mål för utbildning inom vissa områden och ansvarar för att nationella rekommendationer tas fram där det är relevant. Det kan exempelvis vara aktuellt för yrkesutbildningar. Inom vissa yrkesutbildningar som leder till legitimationsyrken skulle likvärdighet också säkerställas genom att lärosätena behöver förhålla sig till de krav som behörig myndighet ställer för legitimation. Socialstyrelsen ansvarar till exempel för legitimation för flertalet yrken kopplade till hälso- och sjukvård.<sup>93</sup> Lärosätena behöver garantera att godkänd utbildning ger en sökande legitimation efter examen, vilket skapar en nationell gemensam ram för alla som erbjuder en viss utbildning.

En annan aspekt är att de lokala examensordningarna kommer att behöva utformas så att de fungerar inom ett kvalitetssäkringssystem, både det lokala vid lärosätet och det nationella kvalitetssäkringssystemet som UKÄ ansvarar för. För att kunna utvärdera utbildningarna skulle det kunna finnas ett antal baskriterier som alla, enligt överenskommelse mellan lärosätena, ska förhålla sig till. Dessa kriterier kunde likna dagens mål för generella exa-

mina i examensordningen. Krav på samordning kan även komma från samhället då det kommer att behövas forum där olika intressenter kan framföra sina behov när det gäller en viss utbildning.

Alternativet med lokala examensordningar ger lärosätena uppenbart mer frihet, men kräver även mer ansvarstagande på flertalet området. En reform av denna typ har stor potential att kunna leda till både högre kvalitet och ökat skydd från politisk styrning för högre utbildning.

### **6.3 Arbetsgruppens förslag**

Ovan redovisade modeller är sinsemellan inte exkluderande utan kan kombineras på olika sätt. Med utgångspunkt i dessa modeller för arbetsgruppen fram två förslag för en examensordning i lärosätenas regi. Centrala utgångspunkter för förslagen är att lärosätena ska äga frågan om utbildningarnas mål och innehåll samt graden av detaljreglering och att regeringens inflytande över examensordningens mål och innehåll ska begränsas. Det innebär att det är lärosätena själva som ska besluta om examensbeskrivningar med lokala mål och ramar för de examina man utfärdar.

Arbetsgruppens förslag väcker därmed grundläggande principiella frågor om akademins självständiga roll i förhållande till regeringens politiska styrning. Förslagen värnar lärosätenas integritet och skulle öka den akademiska friheten samt ge bättre förutsättningar för hög kvalitet i utbildningarna.

#### ***Arbetsgruppen föreslår i första hand***

*Examensordningen tas bort från högskoleförordningen. En nationellt samordnande myndighet meddelar föreskrift om vilka examina som får avläggas, på vilken nivå de ska avläggas och minsta omfattning i högskolepoäng för respektive examen. Varje högskola ansvarar för att ha en lokal examensordning där examensbeskrivningar ges för de examina som högskolan utfärdar. Lärosätena kan skapa nationell samordning för viss utbildning där det är relevant, till exempel genom SUHF.*

<sup>93</sup> Behöriga myndigheter för yrken som kräver högre utbildning är Socialstyrelsen, Skolverket, Jordbruksverket, Transportstyrelsen, Advokatsamfundet och Revisorsnämnden.

Detta förslag innebär att regeringens inflytande över examensordningen begränsas till att bemyndiga en annan myndighet att besluta om en examensordning. Därmed säkerställs den grad av självständighet från regeringen som alla myndigheter har enligt svensk förvaltningsmodell. Denna myndighets examensordning innehåller dessutom bara en beskrivning av ramarna för respektive examen. Det är i lärosätenas lokala examensordningar som beskrivningar av mål, innehåll och lokala ramar återfinns. På ett principiellt och konstitutionellt plan skapas därmed en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan akademins självständiga ansvar för högre utbildnings mål och innehåll och å andra sidan regeringens politiska styrning.

### **Arbetsgruppen föreslår i andra hand**

*I högskoleförordningen anges endast vilka examina som får avläggas, på vilken nivå de ska avläggas och minsta omfattning i högskolepoäng för respektive examen. Vidare anges i högskoleförordningen att högskolorna ansvarar för att ha en lokal examensordning där examensbeskrivningar ges för respektive examen som högskolan utfärdar. Lärosätena kan skapa nationell samordning för viss utbildning där det är relevant, till exempel genom SUHF.*

Enligt detta förslag har regeringen fortfarande beslutanderätt över examensordningen men den innehåller bara en beskrivning av ramarna för respektive examen. Lärosätena beslutar om lokala examensordningar i vilka mål, innehåll och lokala ramar beskrivs. Eftersom detta förslag saknar en intermediär myndighet, är risken för fortsatt politisk styrning större än i föregående förslag.

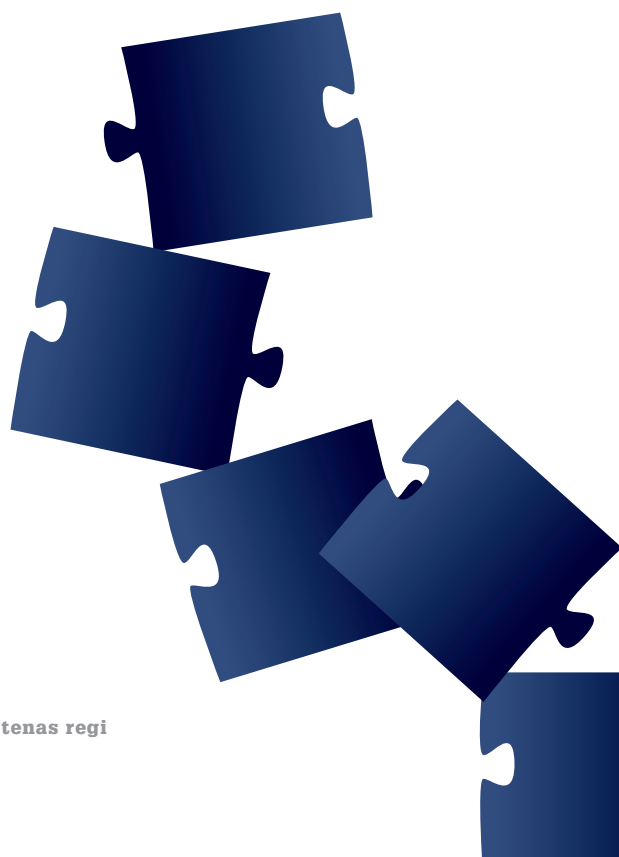
### **Motivering till förslagen**

Arbetsgruppens båda förslag innebär att det direkta politiska inflytandet över mål och innehåll för högre utbildning minskar väsentligt. En tydligare åtskillnad skapas mellan regeringen och lärosätena som innebär att det är lärosätena som beslutar om innehållet i examensbeskrivningarna för respektive examen. Den politiska detaljstyrningen av examensordningen som vi har idag, mest anmärkningsvärd när det gäller lärarutbildningarna, skulle inte längre vara möjlig. Frågan om graden av detaljreglering skulle istället lärosätena äga.

Grundläggande nationella krav skulle säkerställas genom att befintliga nivåbeskrivningar för högre utbildning i högskolelagen kvarstår. Där framgår vad som ska karaktärisera all utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, oavsett inriktning och typ av utbildning. Vidare finns i högskolelagen också andra krav som styr högre utbildning, exempelvis beträffande hållbar utveckling, jämställdhet och förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Nationell samordning av mål och innehåll bör lärosätena ha självständigt ansvar för, utan politiskt inflytande. Samordningen kan ske direkt mellan ansvariga lärosäten för en viss typ av utbildning, till exempel ett visst yrkesprogram, eller via exempelvis SUHF som kan utfärda nationella rekommendationer och samordna nationella grupperingar där behov finns. Vidare skulle samordning också ske i dialog med avnämare, beträffande både yrkesutbildning och annan utbildning. Behovet av nationell samordning i dessa dialoger kan se olika ut för olika typer av utbildning.

Exakt vilka förändringar i lag och förordning som arbetsgruppens förslag skulle kräva behöver närmare utredas och konsekvenserna för berörda parter behöver analyseras mer i detalj.



# 7. Diskussion

## 7.1 Utbildningens likvärdighet

Dagens system med nationella mål och ramar i examensordningen skapar goda förutsättningar för likvärdig utbildning över landet. Alla utbildningsprogram oavsett lärosäte ska motsvara målen för aktuell examen i examensordningen. Det skapar tydlighet för både studenter och avnämare. Baksidan av detta mynt är – vid sidan av andra negativa aspekter som beskrivs i denna rapport – nationell likriktning. Om man jämför målen i utbildningsplanerna för samma program på olika lärosäten, syns mycket små olikheter trots att det kan finnas avgörande skillnader i förutsättningarna vid respektive lärosäte, exempelvis vad avser uppläggning, genomförande, lärarresurser, forskningsanknytning och samarbete med näringsliv och andra externa aktörer. Att det nationella kvalitetssäkringssystemet så tydligt har haft målen i examensordningen som utgångspunkt har starkt bidragit till denna likriktning, då alla skillnader mellan programmets mål i utbildningsplanen jämfört med målen i examensordningen riskerar att leda till kritik. Särskilt problematiskt blir systemet för yrkesutbildningar där målen i examensordningen är mer detaljerade. Exemplet med lärarutbildningarna i kapitel 4 visar att den nationella detaljregleringen är alltför omfattande och inte kan uppvägas av värdet av likvärdighet.

Ovanstående förslag bygger på att nuvarande nationella mål och krav i högskolelagen kvarstår och att lärosätena ansvarar för den nationella samordning som kan vara relevant för olika utbildningar, med stöd av exempelvis SUHF där det behövs. För yrkesutbildningar kan man förvänta sig nära dialog mellan de lärosäten som ger en viss utbildning. För

legitimationsgrundande utbildning kommer denna samordning att inkludera hänsyn till nationella krav för legitimation.

Om man inte anser att detta skulle räcka som nationell ram, kan man överväga att omvandla målen för generella examina i examensordningen till allmänna målbeskrivningar för all högre utbildning, mot vilka lärosätenas lokala examensordningar skulle behöva svara. Det är dock oklart vad detta konkret skulle tillföra, då det idag finns ett betydande överlapp mellan nivåbeskrivningarna i högskolelagen och målen för generella examina i examensordningen. Om regeringen ska besluta om sådana allmänna målbeskrivningar skulle det innebära en problematisk fortsatt direkt politisk styrning av målen för examina.

En annan väg skulle vara det som beskrivs i alternativ c) i avsnitt 6.2: att examensordningen behålls i ungefär nuvarande form men flyttas från regeringen till en samordnande myndighet. Då skulle dagens nationella ramverk med mål och krav för respektive examina kvarstå. Det skulle inte medföra några förändringar varken för studenter, lärosäten eller avnämare jämfört med nuvarande system. Skillnaden är att regeringens direkta styrning över examensordningen skulle minska. I förhållande till arbetsgruppens uppdrag skulle ett sådant steg dock inte vara en tillräcklig åtgärd, då styrningen av utbildningarnas mål, ramar och innehåll fortfarande skulle ligga utanför lärosätenas makt. Dagens likriktande detaljstyrning skulle kvarstå och utrymmet för mångfald och profilering skulle inte öka.



Arbetsgruppens förslag med lokala examensordningar bör på sikt leda till större skillnader mellan utbildningar vid olika lärosäten. Det skulle öka studenternas valmöjligheter genom att de kan välja utbildning efter ett visst lärosätes profil eller val av inriktning för sin utbildning. En sådan ökad mångfald i högskolelandskapet bör främja studenternas mobilitet, åtminstone när det gäller val av lärosäte för ny utbildning. Med ökad profilering kan studenter förväntas göra aktiva val mellan lärosäten när det gäller viss utbildning, vilket kan leda till ökad rörlighet för nybörjarstudenter och för studenter som ska söka till utbildningsprogram. Därmed kan även rörligheten mellan lärosäten förväntas öka exempelvis i övergången mellan studier på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Ökade skillnader mellan lärosäten när det gäller utbildning mot samma examen riskerar att försvåra mobiliteten framför allt inom ett utbildningsprogram. Om införandet av lokala examensordningar leder till att utformningen av exempelvis ett yrkesprogram skiljer sig åt mer än idag, kan det försvåra för en student som vill byta lärosäte under en programutbildning. Detta problem finns dock redan idag, vilket lett till ett ökat fokus på processerna för validering av kunskaper och för tillgodoräknande. Priset för största möjliga mobilitet under ett utbildningsprogram är fullständig likriktning av alla utbildningsprogram vid ansvariga lärosäten. Sådan likriktning skulle kraftigt minska kvaliteten i hela systemet för högre utbildning.

Det kan i denna diskussion om utbildningens likvärdighet vara relevant att jämföra med hur utbildning på forskarnivå fungerar i Sverige. I högskolelagen finns en nivåbeskrivning för utbildning på forskarnivå och i examensordningen finns nio mål för generell examen på forskarnivå. All utbildning på forskarnivå, oavsett forskarutbildningsämne, ska alltså uppfylla

dessa mål i examensordningen. Forskarutbildningen är i många avseenden mer oreglerad än utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I examensordningen anges bara att omfattningen av den vetenskapliga avhandlingen ska motsvara minst 120 hp. Hur stor kursdelen ska vara och de närmare regleringarna av utbildningen ansvarar lärosätena för.<sup>94</sup> Prövningen av avhandlingen bygger på akademins principer för kollegial granskning och sker öppet. Lärosätena har regler för utseende av handledare, sammansättning av betygskommittén och former för disputationen.

Utbildning på forskarnivå omfattar utbildning inom helt olika ämnesområden och ämnestraditioner. I Sverige finns sex forskningsämnesområden: naturvetenskap, teknik, medicin och hälsovetenskap, lantbruksvetenskap och veterinärmedicin, samhällsvetenskap, samt humaniora och konst. Dessa är sedan vardera indelade i ett antal forskningsämnesgrupper som i sin tur består av sammanlagt drygt 250 etablerade forskningsämnen.<sup>95</sup> Ett axplock som illustrerar bredden bland dessa är scenkonst, organisk kemi, etik, datavetenskap, patobiologi, statsvetenskap, arbetsterapi, farkostteknik, vilt- och fiskeförvaltning, jämförande språkvetenskap, diskret matematik.

Lärosätena ansvarar för att anordna forskarutbildning inom dessa helt skilda forskningsämnen med utgångspunkt i examensordningens generella mål och har utvecklat ämnesvis praxis för utbildningens utformning och bedömning av avhandlingens kvalitet. Genom nationell samordning och nationell och internationell peer review-granskning har lärosätena utvecklat en samsyn om mål, ramar och kvalitetskriterier för forskarutbildning inom olika ämnesområden och ämnen. Kvaliteten i utbildningen granskas även av UKÄ. Forskarutbildningen illustrerar att lärosätena kan ansvara för nationell samordning där det krävs och att politisk detaljreglering inte behövs för detta.

<sup>94</sup> Övriga nationella regleringar av utbildning på forskarnivå återfinns främst i högskoleförordningens kapitel 6 (utbildning) och 5 (anställning som doktorand), se SFS 1993:100.

<sup>95</sup> Universitetskanslersämbetet 2016.

## 7.2 Samhällets intressenter och samverkan

I högskolelagen anges att det ingår i högskolornas uppgift att samverka med det omgivande samhället och samverkan är en integrerad del av lärosätenas forskning och utbildning.<sup>96</sup>

Lärosätena har ständigt utvecklats i relation till mer eller mindre uttalade samhällsbehov, av utbildad arbetskraft och kunskapsunderlag för samhällets utveckling i vid mening. För att lärosätena bäst ska kunna fylla sin roll fordras att de har en självständig ställning i samhället. I kombination med öppenhet och väl utvecklade relationer mellan lärosätena och andra aktörer i samhälle och näringsliv skapas förutsättningar för samhällets långsiktiga kunskapsförsörjning.

Intressenterna som påverkas av examensordningen är mångtaliiga och innefattar företag och branschorganisationer, myndigheter, skolor, kulturinstitutioner, kommuner, regioner och civilsamhälle. Avvägningar måste göras utifrån studenters och doktoranders perspektiv, arbetsgivares perspektiv och olika intresseorganisationer. Olika sektorer har sina särdrag, möjligheter och utmaningar, varför examensordningen måste ses i ljuset av hur samverkan ser ut inom olika områden. Likaså behöver man ta hänsyn till hur den påverkar utbildningar som leder till legitimeringsyrken och utbildningar som ger generella examina. Samverkan kring examensordningen blir bättre om eventuella målkonflikter mellan deltagande aktörer tydliggörs och erkänns som en utgångspunkt för det gemensamma engagemanget.

I betänkandet om högskolans utbildningsutbud, *Högre utbildning under tjugo år*, beskrivs konsekvenserna av avreglering och decentralisering efter 1993 års universitets- och högskolereform.<sup>97</sup> Genom detta ville man bland annat uppnå ett utbildnings-

system som i högre utsträckning skulle bygga på studentens val och inflytande över högskolornas utbildningsutbud. Staten har dock fortfarande en tydligare styrning över dimensioneringen av vissa viktiga utbildningsområden som lärar-, vård- och civilingenjörsutbildning.

År 2009 gav regeringen i uppdrag till regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan eller länsstyrelser (där dessa organ inte finns) att etablera regionala kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt. Som en del i detta skulle de regionala organen ta fram kunskapsunderlag och behovsanalyser.

Samtliga professionsutbildningar exempelvis inom vårdområdet ingår i regionala samverkansorgan med arbetsmarknadens företrädare och har ofta samverkan med intresseorganisationer för professioner, fackförbund, patientföreningar och näringsliv. Det finns dock ibland en målkonflikt mellan lärosätenas nationella rekrytering och de regionala behoven av utbildade. Arbetsmarknaden förändras dessutom över tid och en allt större andel aktörer bedriver idag vård i privat regi. Det innebär att ekosystemet idag är mer varierat, vilket i sin tur påverkar antalet intressenter som vill ha inflytande på vårdutbildningarnas innehåll. När det gäller lärarutbildningarna är detta än mer påtagligt då skolan ligger inom det kommunala beslutssystemet som innehåller många fler aktörer som bedriver skolverksamhet och där det också skett en stor förändring över tid.

I UKÄ:s kartläggning *Samverkan om dimensionering av utbildning* framkommer skillnader i samverkan med intressenter mellan olika utbildningskategorier.<sup>98</sup> Företrädare för professionsutbildningar inom vård och skola och ingenjörsutbildningar uppger i stor utsträckning att det ofta eller alltid pågår

96 Högskolelagen 1 kap 2 § (SFS 1992:1434): "I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta."

97 SOU 2015:70.

98 Universitetskanslersämbetet Rapport 2018:4.

diskussioner om utbildningars innehåll med externa parter och att deras synpunkter lett till förändringar av innehållet i utbildningar framförallt gällande kursinnehåll och lärandemål. Humaniora, konst och samhällsvetenskapliga utbildningar (utöver civilekonomutbildning) anger tvärtom att externa parter har väldigt liten, om någon alls, inverkan på utbildningarnas innehåll.

Sammanfattningsvis visar UKÄ:s kartläggning att alla parter tycker att samverkan är viktig. Det finns dock olika uppfattningar både mellan lärosäten och mellan olika företrädare för näringslivet och andra intressenter om vilka samverkansmodeller som skulle kunna främja en ökad samsyn kring mål och innehåll i utbildningarna. Examensordningen nämns inte specifikt som ett hinder men det är tydligt att samverkan haft inflytande över kursinnehåll och lärandemål.

Arbetsgruppens förslag med lokala examensordningar skulle inte påverka samverkansuppdraget men skulle ge större möjligheter för lärosätena att profilera sina utbildningar utifrån lokala förutsättningar och behov, såsom tidigare nämnts. Lärosätenas nationella ansvar för kompetensförsörjning skulle bestå men det skulle innebära att samverkan med olika aktörer, såväl lokalt och regionalt som nationellt, skulle vara en del också i arbetet med att besluta om och revidera mål i den lokala examensordningen. Redan idag finns stora skillnader mellan lärosäten när det gäller samarbete med externa parter, beroende på lärosätets karaktär, inriktning och geografiska läge. Med ett eget ansvar för att besluta om examensmål är det troligt att det skulle bli större skillnader mellan olika lärosäten både vad gäller mål och innehåll i högre utbildning. Även för yrkesutbildning bör det leda till större skillnader än vad vi ser idag. Arbetsgruppens förslag bör därmed kunna leda till en större mångfald i högre utbildning. För studenterna skulle

det innebära att de genom valet av lärosäte tydligare kan välja en viss profil och inriktning på den utbildning man vill läsa. Arbetsgruppens förslag skulle därmed stärka lärosätenas möjlighet att profilera sig, vilket tidigare framförts som önskvärt av både SUHF och offentliga utredningar.<sup>99</sup>

### **7.3 Det nationella kvalitetssäkrings-systemet**

Ett av de ursprungliga syftena med införandet av examensordningen 1993 var att skapa en nationell referensram för utvärdering av utbildning. Examensordningens mål har fungerat som nationella kriterier för Högskoleverkets och UKÄ:s olika utvärderingsystem sedan dess. Särskilt sedan Bolognaformen 2007 har examensordningens mål kommit att instrumentaliseras genom att de stått i fokus för de nationella kvalitetsgranskningssystemen.<sup>100</sup>

Eftersom all högre utbildning i Sverige bedrivs i form av kurser, sker all examination på kursnivå. Studenterna prövas alltså inte direkt mot de nationella målen i examensordningen eller de lokala målen för programmet utbildningsplanen. Mot bakgrund av detta kan det uppfattas som anmärkningsvärt att examensordningens mål för de olika examina används som kriterier för utvärdering av utbildning i UKÄ:s nationella kvalitetssäkringssystem och även är av stor vikt i ämbetets examenstillståndsprövningar liksom i dess granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete.<sup>101</sup> Det har inneburit att lärosätena de senaste 10–15 åren har lagt särskild vikt vid att målen för kurser ska hänga samman med målen för de utbildningsprogram kurserna eventuellt ingår i och att målen för utbildningsprogram motsvarar examensordningens mål för den examen programmet leder till.

<sup>99</sup> Se t ex SUHF 2007 och 2013 samt SOU 2015:92 s. 74 f. och SOU 2019:6 s. 128 ff.

<sup>100</sup> Se närmare i historiken i Bilaga 1.

<sup>101</sup> UKÄ (2020) Så granskas högre utbildning: <https://www.uka.se/kvalitet--examenstillstand/sa-granskas-hogre-utbildning.html>

Särskilt för all utbildning i form av fristående kurser mot generell examen finns ett glapp mellan vårt kursbaserade utbildningssystem där studenterna själva utformar sin utbildning genom att välja kurser och ett examensbaserat nationellt utvärderingssystem som bygger på att lärosätena ska kunna ta ansvar för summan av studenternas fria val av kurser. Det medförde bland annat att det förra systemet för utbildningsutvärderingar lade stort fokus på de självständiga arbetena trots att dessa arbeten inte är ett slutprov med syftet att pröva samtliga examensmål. Lärosätena skulle här visa att man säkerställde uppfyllandet av samtliga examensmål, trots att man inte kunde styra studenternas val av ämnen och ämneskombinationer. Det ämne i vilket studenten valde att skriva sitt självständiga arbete (motsv 90 hp för kandidatexamen) blev ensamt ansvarigt för studentens uppfyllande av samtliga examensmål (motsv 180 hp för kandidatexamen).

Examensordningens mål har på detta sätt varit styrande för lärosätenas arbete med planering, genomförande och utvärdering av utbildning. Inom det högskolepedagogiska fältet såväl nationellt som internationellt har principen om konstruktiv länkning vidare inneburit att utformandet av kurser ska ske så att kursens undervisnings- och läraaktiviteter och examinationsformer ska vara tydligt länkade och anpassade till kursens förväntade studieresultat.<sup>102</sup> Denna målsamverkan skulle prägla all kursdesign, och regeringens mål i examensordningen har varit utgångspunkten för hela detta målstyrningssystem.<sup>103</sup>

Arbetsgruppens förslag innebär att lärosätena själva beslutar om lokala examensordningar som innehåller examensbeskrivningar för de examina lärosätet utfärdar, inklusive examensmål. Vad skulle det få för

konsekvenser för det nationella kvalitetssäkringssystemet som i så hög grad byggt på förekomsten av nationella examensmål?

UKÄ:s nuvarande kvalitetssäkringssystem lägger fokus på lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete istället för att i nationell jämförelse direkt granska alla utbildningar såsom tidigare.<sup>104</sup> Lärosätena ska nu visa att man har ett systematiskt kvalitetsarbete med enhetliga, fungerande strukturer och granskningsprocesser som också stödjer utveckling. Detta har lett till att lärosätena skapat egna system för granskning av utbildningarnas kvalitet i linje med lokala regelverk, nationella regelverk och *European standards and guidelines*.<sup>105</sup> I och med denna utveckling mot ökat lokalt ansvar för kvalitetssäkringsarbetet skulle det vara rimligt om UKÄ i sina lärosätessranskningar även kontrollerade att lärosätet har en adekvat lokal examensordning och kan visa att man säkerställer att utbildningarna uppfyller de mål som anges där. En viktig utgångspunkt för denna granskning bör vara målen i högskolelagens nivåbeskrivningar och andra regleringar i högskolelag och högskoleförordning, samt nationella legitimationskrav för legitimationsgrundande yrkesutbildning. Även i detta sammanhang är det relevant att jämföra med utbildning på forskarnivå, där det endast finns generella mål i examensordningen och där lärosätena utvecklat nationell praxis för genomförande och utvärdering forskarutbildning inom alla olika ämnesområden, se avsnitt 7.1 ovan.

UKÄ:s examenstillståndsprövningar skulle påverkas av arbetsgruppens förslag men till största del kunna genomföras enligt ungefär samma modell som nu.<sup>106</sup> Syftet med prövningen och dagens sex bedömningsområden skulle vara fortsatt relevanta liksom bedömningsprocessen med externa bedö-

<sup>102</sup> Se t ex Biggs 2003.

<sup>103</sup> Se närmare historiken i Bilaga 1.

<sup>104</sup> UKÄ (2020). Så granskas högre utbildning: <https://www.uka.se/kvalitet--examenstillstand/sa-granskas-hogre-utbildning.html>.

<sup>105</sup> ESG 2015.

<sup>106</sup> För att få utfärda examen krävs tillstånd. Detta regleras i högskolelagen 1 kap 12 § och SFS 1993:792.

marpaneler.<sup>107</sup> När UKÄ prövar om utbildningsordnaren har nödvändiga förutsättningar för att studenterna ska kunna nå examensmålen, bör denna prövning ske mot nivåbeskrivningarna i högskolelagen och de lokala examensmål som lärosätet föreslår. UKÄ skulle alltså inte längre kunna pröva tillståndet mot nationella examensmål. För legitimationsgrundande yrkesexamina kan prövning också ske mot de nationella legitimationskrav som behörig myndighet fastställt.

#### 7.4 Slutord

SUHF:s arbetsgrupp för examensordningsfrågor överlämnar härmed denna rapport till uppdragsgivaren. Rapporten syftar till att väcka en idémässig och principiell diskussion om de konstitutionella riskerna med högskoleförordningens examensordning. I enlighet med vårt uppdrag föreslår vi att dagens examensordning avvecklas till förmån för en examensordning i lärosätenas regi. I rapporten redogör gruppen för bakgrunden till förslaget och anger ramar för hur det skulle kunna realiseras. Inför en sådan förändring av det nationella regelverket kommer dock fortsatt utredning att behövas.

Examensordningen är idag en öppen arena för politisk detaljstyrning av högre utbildning och arbetsgruppen anser att det ligger i lärosätenas, samhällets och demokratins intresse att förändra detta. När det gäller mål och innehåll i högre utbildning måste vi ställa absoluta krav på lärosätenas autonomi och akademiska frihet: utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet och "vara moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar" för att citera *Magna Charta Universitatum*.

Arbetsgruppen anser att dagens examensordning innebär ett problematiskt politiskt inflytande över högre utbildnings mål och innehåll. Detta är en principiell och konstitutionell fråga av vikt för värnandet av demokratiska grundprinciper som yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Rapportens utblickar mot närligande länders inskränkningar av den akademiska

friheten visar att vi även i Sverige bör vidta åtgärder för att förstärka lärosätenas integritet och akademiska frihet. Efter Styr- och resursutredningens betänkande har regeringen 2020 föreslagit införandet av lagstadgat skydd för akademisk frihet. Även om initiativet är vällovligt, är förslaget problematiskt genom att det inte tydliggör regeringens eget ansvar för att säkerställa lärosätenas akademiska frihet. Samtidigt med detta förslag har regeringen efter förhandlingar med andra partier i enlighet med 2019 års januariöverenskommelse enats om att tillföra ytterligare två mål i examensordningen för våra lärarutbildningar. Detta illustrerar att regeringen styr målen för högre utbildning och att denna styrning kan basera sig på politiska överenskommelser i dagsaktuella politiska frågor. Arbetsgruppen vill även peka på att sådan styrning av utbildningen får konsekvenser för den lagskyddade fria forskningen, eftersom all högre utbildning ska vila på vetenskaplig och konstnärlig grund. Denna koppling är central för utbildningens kvalitet men innebär att styrning på det ena området får konsekvenser också för det andra.

Som beskrivits i kapitel 6 föreslår arbetsgruppen att examensordningen tas bort från högskoleförordningen och att en självständig myndighet beslutar om en nationell examensordning som bara innehåller övergripande ramar. Istället ska varje lärosäte besluta om en lokal examensordning som innehåller beskrivningar av mål, innehåll och lokala ramar för de examina lärosätet ger. På ett principiellt och konstitutionellt plan skapas därmed en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan akademins självständiga ansvar för högre utbildnings mål och innehåll och å andra sidan regeringens politiska styrning. Denna åtskillnad bör ytterligare stärkas genom att grundlags- eller lagskydda även utbildningens frihet. Ett sådant skydd bör markera också regeringens ansvar för att värna akademisk frihet.

Arbetsgruppens förslag skulle öka lärosätenas integritet och skapa bättre förutsättningar för lärares akademiska frihet och studenternas fria kunskapsökande. Den höga grad av nationell detaljstyrning som finns för vissa utbildningar, mest anmärk-

<sup>107</sup> Se UKÄ 2018. Vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen: allmänna utgångspunkter och riktlinjer. Reg.nr 112-41-18.

ningsvärd när det gäller lärarutbildningarna, skulle försvinna genom att lärosätena skulle äga frågan om graden av detaljreglering. Då det skulle minska risken för stoffträngsel och ytlighet skulle förslaget även leda till ökad kvalitet i högre utbildning. Förslaget ligger väl i linje med Styr- och resursutredningen som menar att en ändamålsenlig styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten måste främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande, ett rollsäkert samhällsansvar samt strategisk handlingsförmåga.<sup>108</sup>

Arbetsgruppen är medveten om att en examensordning i lärosätenas regi skulle ställa stora krav på lärosätenas eget ansvar och förmåga till nationell samordning på utbildningsområden där det behövs. Det har gjorts många utredningar om ökad autonomi för universitet och högskolor i olika avseenden genom åren och arbetsgruppen konstaterar att akademien sällan har ställt sig enat positiv till de förslag som getts. När det gäller förslaget om en examensordning i lärosätenas regi vill arbetsgruppen betona att det inte bara kommer att krävas ansvar och samordningsförmåga hos akademien – det kommer också att krävas mod och förändringsvilja.

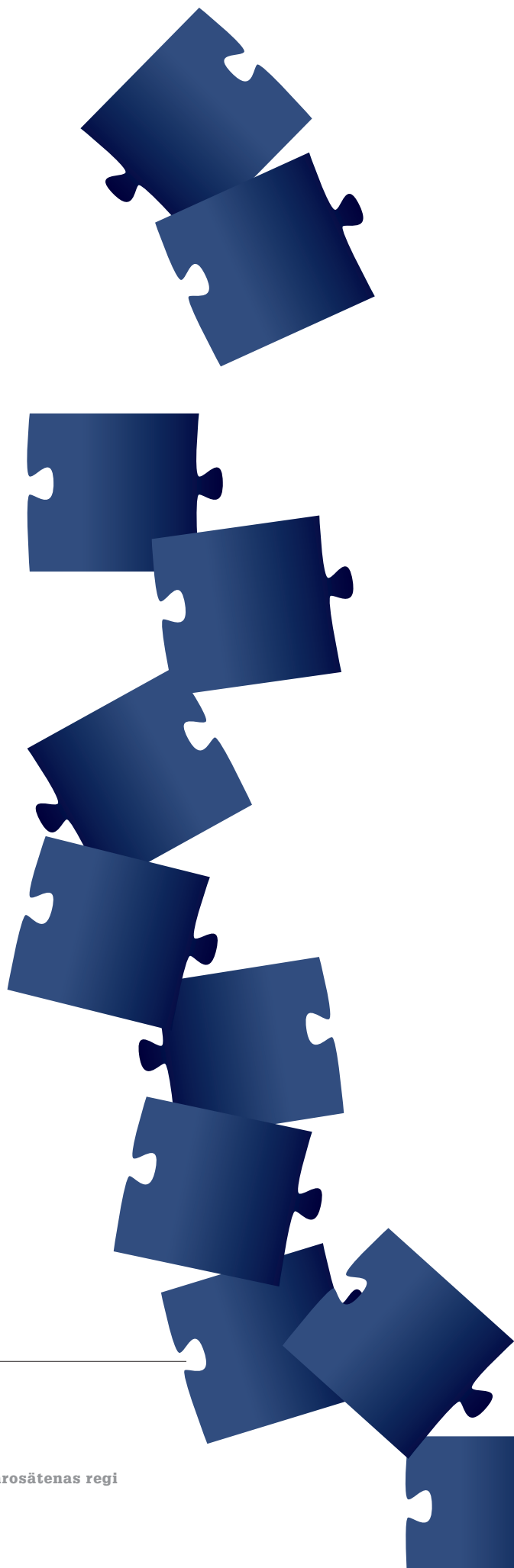
I en rapport skriven på uppdrag av SUHF för ett par år sedan lyder Andrew Cassons slutord:

“Likaså skulle en annan form för styrning av högre utbildning än nuvarande Högskoleförordningens bilaga 2, kunna bidra till att stärka inte bara institutionernas autonomi utan också markera att samhället erkänner betydelsen av de akademiska friheterna för såväl läraren och forskaren som för studenten, vars bildning och utbildning ändå är livsnerven i hela högskolesektorn”.<sup>109</sup>

Detta får bli slutord även i denna rapport.

108 SOU 2019:6 s. 16.

109 SUHF 2018 s. 29.



# Litteratur & referenser

A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area. Bologna Working Group on Qualifications Frameworks. Ministry of Science, Technology and Innovation, 2005.

Aktas, V., Nilsson, M., Borell, K. (2019) Social scientists under threat: Resistance and self-censorship in Turkish academia, *British Journal of Educational Studies*, 67:2, 169–186.

Andrén, Carl-Gustaf. Visioner, vägval och verkligheter: Svenska universitet i utveckling efter 1940. Lund: Nordic Academic Press, 2013.

Berggren, Henrik (2012) Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2012:3.

Berlindeklarationen (2003). Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin on 19 September 2003 – “Realising the European Higher Education Area”. 2003.

Biggs, John. Teaching for Quality Learning at University: What the Student does. Open University Press: 2003.

Bolognadeklarationen (1999). The Bologna Declaration of 19 June 1999. Joint declaration of the European Ministers of Education. Webblänk:  
[http://ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](http://ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf) [2020-12-14].

Casson, Andrew (2019) Är lärosätena beredda? Fem frågor inför ett fortsatt arbete mot ökad autonomi inom akademien.  
<https://suhf.se/app/uploads/2019/12/Andrew-Casson-%C3%84r-1-%C3%A4ros%C3%A4tena-beredda.pdf> [2020-12-14].

Dir. 2018:53. Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati.

Ds 1992:1. Fria universitet och högskolor.

Ds 2003:4. Magistrexamen i internationell belysning

Ds 2004:2. Högre utbildning i utveckling – Bolognaprocessen i svensk belysning.

DsU 1975:19. Högskolelag och andra författningar för högskolan: utkast från den Centrala organisationskommittén för högskolereformen (H 75).

ECTS Users' Guide – European credit transfer and accumulation system and the diploma supplement. Directorate-General for Education and Culture. Bryssel 2004.

Ekonomistyrningsverket 2020-05-27 (ESV dnr 2020-00461-3):  
Remissvar över promemorian ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet (U2020/03053/UH)

ESG (2005). Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area. European Association for Quality Assurance in Higher Education. Helsinki: 2005.

ESG (2015). Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brussels, Belgium: 2015.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

FN Generalförsamlingen A/75/261 (2020) Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, David Kaye: <https://www.undocs.org/A/75/261> [2020-12-14].

Högskoleverkets rapportserie 1999:16 R Ny inriktning inom magisterexamen.

Högskoleverkets rapportserie 2001:10. R Internationell jämförbarhet & nationell styrning – aktuella perspektiv på högskolans examensordning.

Högskoleverket Rapport 2006:3 R. Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt.

Högskoleverket Rapport 2006:57 R. Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012

Högskoleverket Rapport 2010:22 R. Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014

Karlsohn, Thomas (red.) (2016). Universitetets idé: sexton nyckeltexter. Göteborg: Daidalos.

Karlsson, Curt & Casson, Andrew (2019). Möjligheter till ökad autonomi för universitet och högskolor vid olika alternativ av verksamhetsform. SUHF: <https://suhf.se/app/uploads/2019/12/M%C3%B6jligheter-till-%C3%B6kad-autonomi-rapport-Karlsson-Casson-sept-2019.pdf> [2020-12-14].

Terence Karran, Klaus Beiter & Kwadwo Appiagyei-Atua (2017). Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach, Policy Reviews in Higher Education, 1:2, 209-239, DOI: 10.1080/23322969.2017.1307093

Lissabonkonventionen (1997). Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region. European Treaty Series, No. 165. 1997. Webblänk: <https://rm.coe.int/168007f2c7> [2020-12-14].

Londonkommunikén (2007). London Communiqué: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world: [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2007\\_London\\_Communique\\_English\\_588697.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf) [2020-12-14]

Magna Charta Universitatum (1988): <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/english> [2020-12-14].

OECD (2019). PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, PISA, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5f07c754-en>

Pariskommunikén (2018). Paris Communiqué: Paris, May 25th 2018: [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf) [2020-12-14].

Promemoria U2006/2478UH. Förslag till författningsändringar med anledning av en ny utbildnings- och examensstruktur (Promemoria 2006-03-22 från Utbildnings- och kulturdepartementet samt Jordbruksdepartementet).

Promemoria U2020/03053/UH. Ändringar i högskolelagen för att främja den akademiska friheten och tydliggöra lärosätenas roll för det livslånga lärandet. (Promemoria från Utbildningsdepartementet 2020-05-06)

Prop. 1975:9. Regeringens proposition om reformering av högskoleutbildningen m.m.

Prop. 1976/77:59. Om utbildning och forskning inom högskolan m.m.



Prop. 1986/87:127. Om fortsatt decentralisering inom högskolan.

Prop. 1988/89:65. Om formerna för högskolepolitiken.

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

Prop. 1992/93:1. Regeringens proposition om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.

Prop. 1992/93:169. Om högre utbildning för ökad kompetens.

Prop. 2001/02:15. Den öppna högskolan.

Prop. 2004/05:162. Ny värld – ny högskola.

Prop. 2009/10:80. En reformerad grundlag.

Prop. 2020/21:60. Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.

SAR (2020). Free to Think – Report of the Scholars at Risk Academic Freedom Monitoring Project:  
<https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2020/11/Scholars-at-Risk-Free-to-Think-2020.pdf> [2020-12-14].

SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform.

SFS 1977:218. Högskolelag.

SFS 1977:263. Högskoleförordning.

SFS 1977:458. Förordning med instruktion för regionstyrelserna för högskolan.

SFS 1992:1434. Högskolelag.

SFS 1993:100. Högskoleförordning.

SFS 1993:221. Förordning för Sveriges lantbruksuniversitet.

SFS 1993:792. Lag om tillstånd att utfärda vissa examina.

SFS 1998:1003. Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

SFS 2006:1053. Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

SFS 2007:1164. Förordning för Försvarshögskolan.

SFS 2010:1408. Lag om ändring i regeringsformen.

SFS 2012:811. Förordning med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

SFS 2020:766. Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

SFS 2017:1111. Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

SFS 2013:1118. Förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

SFS 2011:688. Förordning om ändring i förordningen (2011:186) om ändring i förordningen (2010:542) om ändring i förordningen (2010:541) om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Sorbonne Joint Declaration 1998. Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European higher education system. [http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998\\_Sorbonne/61/2/1998\\_Sorbonne\\_Declaration\\_English\\_552612.pdf](http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf) [2020-12-14].

SOU 1973:2. Högskolan. Betänkande av 1968 års utbildningsutredning.

SOU 1992:1. Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. Betänkande av Högskoleutredningen.

SOU 1992:44. Resurser för högskolans grundutbildning.

SOU 2000:82. Högskolans styrning – en utvärdering.

SOU 2001:13. Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen.

SOU 2004:27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. Betänkande av Forskarutbildningsutredningen.

SOU 2012:5. Högskolornas föreskrifter. Betänkande av Utredningen om högskolors föreskrifter.

SOU 2015:70. Högre utbildning under tjugo år. Betänkande av Utredningen om högskolans utbildningsutbud.

SOU 2015:92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. Betänkande av Ledningsutredningen.

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

SOU 2019:43. Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. Betänkande Tillitsdelegationen SUHF (2007). Det framtida högskolelandskapet.

SUHF (2013). Framtiden börjar nu! Manifest för dialog om den svenska högskolan 2030.

SUHF (2017). Björn Brorström och Marianne Granfelt. Tillitsbaserad styrning & reformerad resurstilldelning.

SUHF (2018). Andrew Casson. Några frågor om akademins autonomi.

SÖ 2001:46. Konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen. Lissabon den 11 april 1997.

Unesco (1982). Declaration of rights and duties inherent in academic freedom: [https://nanopdf.com/download/declaration-of-rights-and-duties-inherent-in-sup\\_pdf](https://nanopdf.com/download/declaration-of-rights-and-duties-inherent-in-sup_pdf) [2021-03-09].

Universitetskanslersämbetet 2016. Standard för svensk indelning av forskningsämnen 2011 – uppdaterad augusti 2016.

Universitetskanslersämbetet Rapport 2016:15. Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning – Redovisning av ett regeringsuppdrag

Universitetskanslersämbetet Rapport 2018:4. Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag.

UKÄ (2018). Vägledning för ansökan om tillstånd att utfärda examen: allmänna utgångspunkter och riktlinjer. Reg.nr 112-41-18.

Wedlin, Linda & Pallas, Josef (2017). Det ostyrda universitetet?: perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten. Göteborg: Makadam.

Wickström, Johan (2015). "Dekonstruerad länkning: en kritisk läsning av Constructive alignment inom svensk högskolepedagogik och pedagogisk utveckling". Utbildning och demokrati, 24:3, 2015.

## **Webbsidor**

ASEEES (2020). ASEEES protest against suppression of academic freedom by polish minister of education: <https://www.aseees.org/advocacy/aseees-protest-against-suppression-academic-freedom-polish-minister-education> [2020-12-14].

Dagens arena (2019). Göran Arrius Stå upp för akademisk frihet: <https://www.dagensarena.se/opinion/sta-upp-akademisk-frihet/> [2020-12-14].

Deklaration för en stark demokrati (2020): <https://vardemokrati.se/om-deklarationen/>.

Deutscher Akademischer Austauschdienst: [www.daad.de](http://www.daad.de) [2020-12-14].

EUA (2016). University Autonomy in Europe: <https://www.university-autonomy.eu/> [2020-12-14].

EUA (2016). EUA deeply concerned about Turkey's treatment of academics: <https://eua.eu/news/133:eua-deeply-concerned-about-turkey%E2%80%99s-treatment-of-academics.html> [2020-12-14].

EUA (2016). University autonomy in Turkey: First impact of new decrees: <https://eua.eu/news/37:university-autonomy-in-turkey-first-impact-of-new-decrees.html> [2020-12-14].

EUA (2018). Turkey: new round of dismissals in administration affects academics: <https://eua.eu/news/36:turkey-new-round-of-dismissals-in-administration-affects-academics.html> [2020-12-14].

EUA (2019). EUA supports ALLEA's call for protecting the institutional autonomy and academic freedom of the Hungarian Academy of Sciences: <https://eua.eu/news/261:eua-supports-allea%E2%80%99s-call-for-protecting-the-institutional-autonomy-and-academic-freedom-of-the-hungarian-academy-of-sciences.html> [2020-12-14].

EUA (2019). Hungary: EUA condemns law tightening control on scientific research bodies: <https://eua.eu/news/358:hungary-eua-condemns-law-tightening-control-on-scientific-research-bodies.html> [2020-12-14].

EUA (2019). Academic freedom in Turkey: EUA calls for exoneration of academics facing prison: <https://eua.eu/resources/news/288-academic-freedom-in-turkey-eua-calls-for-exoneration-of-academics-facing-prison.html> [2020-12-14].

EUA (2019). Academic freedom in Turkey: EUA calls for the liberation of former Rector Murat Tuncer: <https://eua.eu/news/428:academic-freedom-in-turkey-eua-calls-for-the-liberation-of-former-rector-murat-tuncer.html> [2020-12-14].

EUA (2020). Romanian president moves to reject ban on gender studies: <https://eua.eu/news/536:romanian-president-moves-to-reject-ban-on-gender-studies.html> [2020-12-14].

EUA (2020). Belarus: Statement of the European University Association (EUA) and the European Students' Union (ESU): <https://eua.eu/news/592:belarus-statement-of-the-european-university-association-eua-and-the-european-students%E2%80%99-union-esu.html> [2020-12-14].

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [2020-12-14].

Hochschulrektorenkonferenz. Hochschulsystem: <https://www.hrk.de/themen/hochschulsystem/rolle-der-hochschulen-im-wissenschaftssystem/> [2020-12-14].

Human Rights Watch (1999). Belarus Attacks Universities and Academic Freedom: <https://www.hrw.org/news/1999/07/14/belarus-attacks-universities-and-academic-freedom> [2020-12-14].

Human Rights Watch (1999). Republic of Belarus: Violations of Academic Freedom: <https://www.refworld.org/docid/45cafdc92.html> [2020-12-14].

Januariöverenskommelsen (2019). Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna: <https://www.januarioverenskommelsen.se/> [2020-12-14].

Kultusminister Konferenz. Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland: <https://www.kmk.org/zab/zentralstelle-fuer-auslaendisches-bildungswesen/bildungswesen-in-deutschland.html> [2020-12-14].

Magna Charta Universitatum. Signatory Universities: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities> [2020-12-14].

SAR (2018). Re: Attacks on Higher Education in Turkey: <https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2018/01/Scholars-at-Risk-Letter-Brief-on-Turkey-2018.01.15.pdf> [2020-12-14].

SAR (2018). Hacettepe University: <https://www.scholarsatrisk.org/report/2018-04-01-hacettepe-university/> [2020-12-14].

SAR (2020). Free Universities: Putting the Academic Freedom Index Into Action: <https://www.scholarsatrisk.org/resources/free-universities-putting-the-academic-freedom-index-into-action/> [2020-12-14].

SAR (2020). University of Silesia: <https://www.scholarsatrisk.org/report/2020-05-25-university-of-silesia/> [2020-12-14].

SAR (2020). Call to action in support of scholars and students in Belarus: <https://www.scholarsatrisk.org/2020/11/call-to-action-in-support-of-scholars-and-students-in-belarus/> [2020-12-14].

Science Business (2020). Forcing the Central European University out of Hungary was against EU law, court says: <https://sciencebusiness.net/news/forcing-central-european-university-out-hungary-was-against-eu-law-court-says> [2020-12-14].

Smedjan (2019). Tobias Samuelsson Europa har en akademisk frihetskris: <https://timbro.se/smedjan/europa-har-en-akademisk-frihetskris/> [2020-12-14].

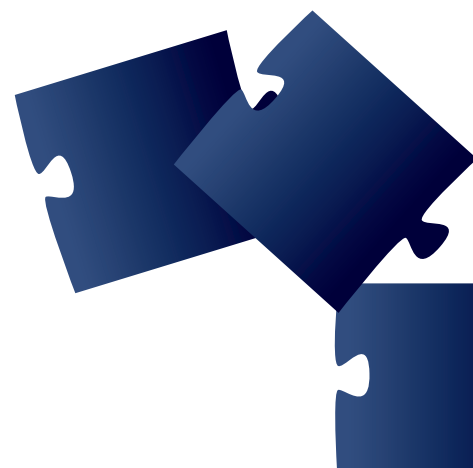
Tuning Educational Structures in Europe. Tuning Methodology: <https://www.unideusto.org/tuningeu/tuning-methodology.html> [2020-12-14].

UKÄ (2020). Så granskas högre utbildning: <https://www.uka.se/kvalitet--examenstillstand/sa-granskas-hogre-utbildning.html> [2020-12-14].

Universitetsläraren (2020). Mats Ericson Den akademiska friheten är snart bara en tummetott: <https://sulf.se/ledare-i-universitetslararen/den-akademiska-friheten-ar-snart-bara-en-tummetott/> [2020-12-14].

Universitetsläraren (2020). Tomas Thorén I Turkiet är den akademiska friheten under avveckling: <https://universitetslararen.se/2020/12/10/i-turkiet-ar-den-akademiska-friheten-under-avveckling/> [2020-12-14].

Wikipedia "Akademische Freiheit": [https://de.wikipedia.org/wiki/Akademische\\_Freiheit](https://de.wikipedia.org/wiki/Akademische_Freiheit) [2020-12-14].





## Vägen till dagens examensordning – en historik

I denna bilaga ges en historik över utvecklingen av målstyrningen av högre utbildning de senaste dryga 50 åren med särskilt fokus på bakgrunden till och utvecklingen av dagens examensordning. Historiken tar sin början vid 1968 års universitetsreform, via 1977 års och 1993 års reformer och sträcker sig fram till implementeringen av Bolognaprocessen 2007 och dess konsekvenser för högre utbildning. Syftet med historiken är att ge en bakgrund till vårt nuvarande system och skildra de olika steg som tagits när det gäller regleringen av nationella mål för högre utbildning. Generellt kan utvecklingen under denna period sägas ha gått mot minskad detaljreglering och ökat självbestämmande för lärosätena, men i vissa avseenden har systemet med målstyrning som helhet lett till betydande inskränkningar i lärosätenas möjligheter att besluta om mål och innehåll för sina utbildningar till förmån för politisk detaljstyrning.

### 1. Forskningens frihet

Forskningens frihet är skyddad i högskolelagen:

För forskningen skall som allmänna principer gälla att

1. forskningsproblem får fritt väljas,
2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
3. forskningsresultat får fritt publiceras.<sup>110</sup>

Denna formulering från 1992 var en smärre redaktionell justering av 1977 års högskolelag.<sup>111</sup> Ändå

innebar 1992 års högskolelag i många avseenden en omfattande frihetsreform som bland annat berörde studieorganisation, utbildningsutbud, antagning av studenter, läraranställningar, intern organisation, resurstilldelning för utbildning och forskning samt sedermera bildandet av stiftelsehögskolor. Som en "grundläggande nödvändighet" för denna frihetsreform angavs "grundläggande garantier för det kritiska tänkandet och den fria forskningen".<sup>112</sup>

I propositionen står bland annat att "Universiteten och högskolorna skall inte vara en direkt utlöpare av den centrala statsmakten utan inta en mer oberoende ställning i förhållande till denna".<sup>113</sup> Ansvarig minister Per Unckel motiverar detta på följande sätt:

Jag har två väsentliga motiv för att förorda en sådan frigörelse av högskolan. Det första är kvalitativt. Universitet och högskolor, som står fria, har de största förutsättningarna att förmedla en kvalificerad undervisning. Avancerad kunskapsutveckling fordrar frihet, oberoende och konkurrens.<sup>114</sup>

Det andra motivet är principiellt. Ett samhälle som värnar mångfalden och som inser riskerna i en allomfattande statsmakt måste skydda de kritiska motvikterna. Dit hör fria universitet och högskolor.

<sup>110</sup> SFS 1992:1434 Högskolelag 1 kap. 6 §. I det följande diskuteras inte annan styrning av forskningen från regeringens sida via forskningsråd och forskningsstiftelser.

<sup>111</sup> SFS 1977:218 Högskolelag 14 §.

<sup>112</sup> Prop. 1992/93:1 s. 2.

<sup>113</sup> Prop. 1992/93:1 s. 9.

<sup>114</sup> Prop. 1992/93:1 s. 21 formulerar detta på ett liknande sätt: "God och kvalitativt framstående utbildning och forskning kan lika lite som innovationer och kritiskt tänkande planeras fram ovanifrån. Statens uppgift är att skapa förutsättningar för dessas framväxt".

Det är således regeringens strävan att finna vägar för en ökad frihet för viktiga delar av den högre utbildningen och forskningen från dagens direkta statliga inflytande. På så sätt gagnas kvaliteten i verksamheten och friheten i samhället i stort.<sup>115</sup>

Sedan 2010 är forskningens frihet även skyddad i grundlag genom skrivningen i regeringsformen 2 kap. 18 §:

Forskningens frihet är skyddad enligt bestämmelser som meddelas i lag.<sup>116</sup>

Denna formulering, som pekar mot ovannämnda definition av forskningens frihet i högskolelagen, var ett resultat av Grundlagsutredningen. Regeringen motiverar införandet bland annat på följande sätt:<sup>117</sup>

Forskningens frihet är av stor betydelse för ett demokratiskt samhälle, inte minst för möjligheterna till opinionsbildning.

Det ligger i forskningens natur att resultaten och innebörden av dessa inte alltid kan förutsägas. En styrning av forskningen till att enbart ta fram eller enbart redovisa önskvärda resultat skulle strida mot forskningens själva grundidé och även vara främmande för ett öppet demokratiskt samhälle. Det demokratiska samhällsskicket är i sig en garanti för forskningens frihet genom att det värnar yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Omvänt är det genom att ge utrymme för fritt tänkande och fritt sökande efter kunskap som forskningen kan bidra till samhällets utveckling. Trots den stora betydelse forskningens frihet har finns det för närvarande inte något direkt grundlagsskydd för denna frihet. Flera av de medborgerliga friheterna – tryckfrihet, åsiktsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet – är dock av stor betydelse även för den individuella akademiska friheten.

Grundlagsutredningen gör bedömningen att forskningens frihet är av så grundläggande betydelse i ett demokratiskt samhälle att den bör ges ett uttryckligt grundlagsskydd.

Det saknas idag ett motsvarande skydd av utbildningens frihet i högskolelag eller grundlag. Samtidigt innebar 1992–1993 års reformer av högre utbildning att viktiga steg togs mot ökad avreglering av regeringens omfattande styrning av högre utbildning.

## **2. Vägen fram till nuvarande examensordning**

På slutet av 1960-talet hade Universitetskanslerämbetets arbetsgrupp för fasta studiegångar ("Ukas") föreslagit nationella studieplaner vid de filosofiska fakulteterna. Dessa fasta studieplaner skulle reglera ramarna för utbildningarna och innehöll detaljerad innehållslig styrning. Alla studier skulle organiseras i 35 olika utbildningslinjer med av Universitetskanslerämbetet fastställda nationella utbildningsplaner och kursplaner. Däremot skulle universiteten lokalt besluta om uppläggning och examination. Bakgrunden till reformen var den stora expansionen av studenter särskilt vid de filosofiska fakulteterna med fritt tillträde till högre utbildning och syftet var nu bland annat att öka genomströmningen i utbildningarna.<sup>118</sup>

Efter studentprotester som bland annat ledde till kårhusockupationen omarbetades förslaget och ecklesiastikminister Olof Palme beslutade 1969 om den så kallade Pukas-reformen. Den innebar att antalet utbildningslinjer minskades till 18 stycken och att normalstudieplaner skulle fastställas av Universitetskanslerämbetet som reglerade resurstilldelningen utifrån angivelser för varje ämne av undervisningsmoment, undervisningsformer, typ av lärarinsatser och studentgruppernas storlek.<sup>119</sup> För studenterna

<sup>115</sup> Prop. 1992/93:1 s. 9–10. Bakom denna proposition låg förslagen i DS 1992:1 *Fria universitet och högskolor samt Högskoleutredningens betänkande SOU 1992:1 Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan.*

<sup>116</sup> SFS 2010:1408.

<sup>117</sup> Prop. 2009/10:80 s. 191–192.

<sup>118</sup> *Andrén 2013 s. 85 ff. och Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 9–10.*

<sup>119</sup> SOU 2000:82 s. 26.

begränsades valmöjligheterna till de ämneskombinationer i utbildningslinjerna som regeringen fastställde men det fanns också öppningar för viss valfrihet under år två och tre av studierna.<sup>120</sup> Ett nytt poäng- och betygssystem infördes med 20 poäng per termin och poängberäknade studiekurser, vilket markerar början för vårt nuvarande system med successiv examination av hela och delar av kurser.<sup>121</sup>

Trots justeringarna i Pukas-reformen var det alltså en mycket långtgående centralstyrning av utbildningarna inom de filosofiska fakulteterna som infördes. Även systemet i övrigt detaljreglerade lärosätenas verksamhet. Regeringen fördelade för varje universitet och högskola särskilda resurser för lärarlöner och driftskostnader per ämnesområde. I regleringsbrevet framgick hur många lärare i olika kategorier som varje ämne skulle ha och övriga personalresurser bestämdes i specifika kursanslag.<sup>122</sup> Lärosätenas anslag för driftskostnader innehöll specificeringar av lokalbehov, inredning och utrustning per ämnesområde.<sup>123</sup>

Eftersom problemen med den ökade studenttillströmningen inte hade lösts med tidigare reformer tillsattes 1968 års utbildningsberedning (U68) som presenterade sina resultat 1973.<sup>124</sup> Efter ytterligare beredning ledde detta sedermera fram till 1977 års genomgripande högskolereform.<sup>125</sup>

Det är nu en stor del av annan eftergymnasial utbildning förs in i högskolan genom inlemmandet av vårdutbildningar, lärar- och forskolläro-utbildningar, högre konstnärlig utbildning, utbildningar vid socialhögskolorna och gymnastik- och idrottshögskolornas utbildningar, liksom yrkesteknisk högskoleutbildning. Detta ledde till att tolv nya högskolor (eller högskoleenheter) bildas.

Nästan all högre utbildning organiseras i fasta utbildningslinjer för att stärka arbetsmarknadsanknytningen. Med samma syfte delas utbildningslinjerna in i fem så kallade yrkesutbildningssektorer:

- Teknisk yrkesutbildning
- Administrativ, ekonomisk och social yrkesutbildning
- Vårdyrkesutbildning
- Utbildning för undervisningsyrken
- Utbildning för kultur- och informationsyrken.

Allmänna utbildningslinjer inom varje yrkesutbildningssektor förtecknas i högskoleförordningen och inom dessa fastställer regeringen planeringsramar för varje lärosäte.<sup>126</sup> Lärosätena kan även besluta om att inrätta lokala och individuella utbildningslinjer.<sup>127</sup> För vissa allmänna utbildningslinjer är det regeringen som fastställer utbildningsplanen som innefattade utbildningens syfte, innehåll och uppläggning.<sup>128</sup>

120 *Andrén 2013 s. 153 och SOU 1992:1 s. 56–57.*

121 *Andrén 2013 s. 153–154.*

122 *Under 1950-talet hade ett system med ännu mer detaljerad styrning utveckats för att hantera medelstilldelningen i en kraftigt expanderande högre utbildning. Varje ämne skulle upprätta organisationsplaner där schema, undervisningsmoment, antal undervisningstimmar per lärarkategori och gruppstorlek redovisades för varje kurs. Dessa organisationsplaner, som "skulle upprättas av ämnesföreträdare, behandlas vid fakultetssammanträde, granskas av kanslerämbetet och slutligt fastställas av regeringen" ledde till en automatisk uppräkningsmetod av anslaget beroende på studenttillströmningen, den så kallade "automatiken". Se Andrén 2013 s. 146 ff.*

123 *SOU 2000:82 s. 25–26. Detta organiserades av dåvarande Byggnadsstyrelsen.*

124 *SOU 1973:2.*

125 *Prop. 1976/77:59.*

126 *Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 11–13 och SFS 1977:263 högskoleförordning bilaga 3.*

127 *Allmänna utbildningslinjer svarade mot mer generella och breda yrkesområden, beslutades av regeringen och förtecknades i högskoleförordningens bilaga 3 (SFS 1977:263). En lokal utbildningslinje beslutas av lärosätet, är yrkesinriktad och bygger på lärosätets lokala förutsättningar och etablerade samarbeten med näringsliv. En lokal utbildningslinje kunde utvecklas till en allmän utbildningslinje. Individuella utbildningslinjer beslutades av lärosätet och skulle tillgodose enskilda specifika önskemål om utbildningskombinationer, en möjlighet som hittills saknats och som kom att utnyttjas i liten omfattning. Se Prop. 1975:9 s. 438 ff. I början av 1980-talet fanns c:a 110 allmänna utbildningslinjer och ett tiotal påbyggnadslinjer. Tio år senare hade antalet allmänna utbildningslinjer växt till c:a 130, se Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 13–14.*

128 *UHÄ bildades 1976 och fastställde dessa utbildningsplaner. Ett 50-tal allmänna utbildningslinjer reglerades på detta sätt nationellt och anges i högskoleförordningens bilaga 11 (SFS 1977:263). Exempel på utbildningar är psykologlinjen, lärarutbildningarna, läkarlinjen och flera andra vårdutbildningar.*

För andra allmänna utbildningslinjer liksom för lokala och individuella utbildningslinjer är det lärosätet som fastställer lokala utbildningsplaner. För detta ska det på lärosätena finnas linjenämnder för respektive utbildning med lärarrepresentanter, företrädare för yrkeslivet och studentrepresentanter.<sup>129</sup> För alla kurser som ingår i utbildningslinjer ska det finnas en kursplan som linjenämnderna fastställer.<sup>130</sup> Utöver dessa utbildningslinjer hade studenterna också möjlighet att läsa fristående kurser som främst skulle fylla syftet av vidareutbildning och fortbildning. Fristående kurser inrättas av högskolestyrelsen och kursplanerna fastställs av linjenämnderna.<sup>131</sup> UHÄ ansvarade för samordningen av antalet nybörjarplatser till samtliga utbildningar.<sup>132</sup>

Sex högskoleregioner bildas där varje region består av ett universitet och ett antal högskolor. Regionerna leds av en regionstyrelse som bland annat ska samordna utbildningsutbudet och besluta om fördelning av medel till regionens lärosäten dels för lokala och individuella linjer och fristående kurser, dels för högskolornas forskningsanknytning.<sup>133</sup> Det innebar att beslut om vilka utbildningar ett lärosäte ska ge fattas på nationell nivå (allmänna utbildningslinjer), och i samråd mellan regional och lokal nivå (lokala och individuella utbildningslinjer samt fristående kurser).<sup>134</sup>

1977 års reform innebar därmed en fortsatt mycket omfattande detaljreglering av lärosätenas utbildningar, manifesterad i den nya högskoleförordningens hela 25 kapitel och en kraftig utbyggnad av

lärosätenas beslutande och beredande organ och allmänna byråkrati. Samtidigt innebar ändå reformen att visst ökat utrymme gavs åt lokala och regionala utbildningsbeslut jämfört med tidigare. Ett annat exempel på minskande detaljstyrning är införandet av så kallade ändamålsanslag för grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning, vilket var ett första steg mot vår nuvarande anslagsfördelning med dess uppdelning mellan verksamhetsgrenarna.<sup>135</sup>

Det är också i och med 1977 års högskolereform som mål för högre utbildning formuleras i högskolelagen.<sup>136</sup> Detta kan sägas vara ett förbud om kommande resultat- och målstyrning generellt inom statsförvaltningen som för högskolans del skulle leda fram till en ny större reform 1992–1993.

1992–1993 års reform innebar avsevärt större frihet för lärosätena vad avser både intern organisation, resurstilldelning, antagning av studenter, tillsättning av lärare och inte minst utbildningsutbud.<sup>137</sup>

Sedan slutet på 1970-talet har krav på enhetlighet dominerat regleringen av uppgifter, befogenheter och organisation för den högre utbildningen och forskningen. Under intryck av kritik bl.a. från universiteten har utrymmet för anpassning till lokala och innehållsligt betingade förutsättningar efterhand ökat. Avgörande förändringar återstår emellertid att göra.<sup>138</sup>

129 SFS 1977:218 högskolelag 21–22 §§ och SFS 1977:263 högskoleförordning 12 kap.

130 SFS 1977:263 högskoleförordning 3 kap 21–22 §§.

131 SFS 1977:263 högskoleförordning 4 kap.

132 Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 67–69.

133 SFS 1977:458 Förordning med instruktion för regionstyrelserna för högskolan.

134 Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 12–13 och SFS 1977:263 högskoleförordning 3 kap.

135 SOU 1992:1 s. 55–56. Medlen för utbildning för varje lärosäte var fortfarande ganska specifiserade genom att de var uppdelade på sektorsanslag för utbildning inom respektive yrkesutbildningssektor och så kallade LIE-anslag för utbildning på lokala och individuella linjer, se Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 40.

136 SFS 1977:218 högskolelag 2 §: "Utbildningen inom högskolan skall bygga på vetenskaplig grund. Utbildningen skall anordnas så att de studerande förvärvar kunskaper och färdigheter samt utvecklar sin förmåga att kritiskt bedöma företeelser av skilda slag. Utbildningen skall främja att de studerande förbereder sig för skilda yrken eller vidareutvecklar sig inom yrken som de redan utövar. Inom utbildningen skall kunskaper och färdigheter som har vunnits inom arbets- och samhällslivet i övrigt tas tillvara. All utbildning skall främja de studerandes personliga utveckling. Som ett allmänt mål för utbildningen gäller att den skall främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden."

137 Prop. 1992/93:1.

138 Prop. 1992/93:1 s. 10.



Avregleringarna manifesterades i en ny högskolelag 1992 och en ny högskoleförordning 1993 som båda ju fortfarande gäller.<sup>139</sup>

För utbildningarna hade regionstyrelserna avvecklats redan 1988 och större ansvar hade lagts på högskolestyrelserna som även fick ny sammansättning.<sup>140</sup> Regionstyrelsernas medel för lokala och individuella utbildningslinjer samt för fristående kurser skulle nu styras direkt till berörda lärosäten.<sup>141</sup> De huvudsakliga skälen till detta var att öka lärosätenas självbestämmande och minska den växande administrativa byråkratin.<sup>142</sup>

Decentraliseringen syftade till att minska regeringens detaljplanering av utbildningarna. En aspekt av det var det omfattande arbete som lagts ned på att försöka centralplanera antalet nybörjarplatser till alla olika utbildningslinjer vid respektive lärosäte.<sup>143</sup> Regeringen släpper nu försöken att "totaldimensionera" utbildningsplatserna och inför istället en per capitaersättning för studenterna. Det nya finansieringssystemet för utbildning bygger på studenternas faktiska val i kombination med en modell med treåriga ramanslag.<sup>144</sup> Anslaget beräknas på antalet helårsstudenter och helårsprestationer med olika prislappar för olika utbildningsområden.<sup>145</sup> Lärosätena blir nu även ansvariga för antagningen av studenter till sina utbildningar.<sup>146</sup>

En annan aspekt var att avveckla systemet med fasta utbildningslinjer som kritiserats både från studenthåll och lärarhåll. Många utbildningslinjer upplevdes som konstruerade yrkesinriktningar utan koppling till den verkliga arbetsmarknaden. Linjerna gynnade inte studenternas ämnesfördjupning med självständig problemlösning och kritisk analys, hela linjesystemet gick på tvärs mot ämnesinstitutionernas verksamhet och mindre ämnen riskerade att helt utplånas.<sup>147</sup> Svensk högre utbildning övergår nu till att bli kursbaserad istället för linjebaserad.<sup>148</sup> Möjligheten att sammanföra kurser till utbildningsprogram kvarstår men den grundläggande utgångspunkten är att studenterna kan välja att antingen skapa sin egen utbildning genom att fritt kombinera kurser eller välja ett utbildningsprogram.

Vidare införs nu systemet med en nationell examensordning:

Studenterna bör i sina studier själva fritt kunna kombinera olika ämnen. Jag förordar införandet av en internationellt gångbar examensordning. Examina är magister- eller kandidatexamen respektive högskoleexamen, vid sidan av vissa yrkesexamina. Examensordningen reglerar varje universitets eller högskolas rätt att utdela en viss examen. Sådan rätt förutsätter att vissa kvalitetskrav uppfylls. Rätten kan såväl inskränkas som utvidgas.<sup>149</sup>

139 SFS 1992:1434 högskolelag och SFS 1993:100 högskoleförordning.

140 Prop. 1986/87:127.

141 Medlen för individuella utbildningslinjer och för fristående kurser sammanfördes nu också. Prop. 1986/87:127 s. 17–18.

142 Prop. 1986/87:127 s. 11–16.

143 Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 67–69. Huvudlinjerna för reformen och försöken att minska administrationen presenterades redan i budgetpropositionen för budgetåret 1991–1992, se Prop. 1990/91:150 bilaga II:7 s. 66 ff. och 73 ff. Prop. 1992/93:169 s. 8: "Det nu avskaffade linjesystemet byggde på en orealistisk tilltro till att det genom central planering i allt var möjligt att förutse samhällets och individernas behov av utbildning för ett framtida arbetsliv". Se även SOU 2015:70 s. 40 ff.

144 SOU 1992:44. På s. 9 anges bland annat: "Detaljbesluten om antalet platser på olika utbildningar och om fördelningen av resurserna kommer att fattas av de enskilda högskolorna själva. I ett sådant system är enligt vår bedömning resursramar per capita den enda praktiskt användbara principen för statsmakternas resursfördelningsbeslut". Modellen med samlade ramanslag från och med läsåret 1993/1994 fastlades redan i Prop. 1988/89:65.

145 Prop. 1992/93:1 s. 70 ff. och Prop. 1992/93:169. Från och med 1997 anger lärosätena bara mål för antal helårsstudenter och för vissa examina, se Prop. 2001/02:15 s. 15.

146 Prop. 1992/93:1 s. 48–49 och Prop. 1992/93:169 s. 7.

147 Prop. 1992/93:1 s. 14–15. Det centrala linjesystemet beskrivs här som "praktiskt otjänligt och principiellt betänkligt". På s. 20 sägs även följande: "I den förändring som nu måste till är det enligt min mening nödvändigt att ersätta tron på värdet av en detaljerad central planering med ett klart erkännande av att universitet och högskolor bäst utvecklas i ett system som garanterar dem stor inre frihet".

148 SOU 2015:70 s. 47: "Omvandlingen av linjer till program och omvandlingen av enstaka kurser till fristående kurser var tämligen problemfri. Den stora förändringen bestod i stället i att kursen fick status av att utgöra basal enhet i all utbildning, i stället för linjen/programmet." Se även s. 48 f. för en beskrivning av för- och nackdelar med kursstrukturen.

149 Prop. 1992/93:1 s. 22. Regeringens rätt att föreskriva vilka examina som får ges reglerades i högskolelagen 1 kap 11 § (SFS 1992:1434). Om rätten att utfärda examina, se också s. 39–40. De första examensrättsprövningarna genomfördes redan 1993, se Prop. 2001/02:15 s. 117.

Dessa kvalitetskrav skulle säkerställas genom inrättandet av Sekretariatet för utvärdering av universitet och högskolor, sedermera Kanslerämbetet och från 1995 Högskoleverket.<sup>150</sup> Det framgår uttryckligen att målen ska kunna vara utgångspunkt för utvärdering av utbildningarna:

Den eftersträfvade friheten för universitet och högskolor när det gäller uppläggnings- och innehåll i utbildningen bör utgå från vissa övergripande mål som anges i högskolelagen. Målen bör avse dels grundläggande utbildning, dels forskarutbildning. Med utgångspunkt i de allmänna målen i lagen kommer sedan mer preciserade mål att formuleras dels av regeringen i en examensordning, dels av övriga nivåer i högskolesystemet.

Jag vill framhålla att det är viktigt att målen på alla nivåer formuleras så att de kan ligga till grund för utvärdering och bedömning av utbildningens kvalitet, såväl nationellt som internationellt.<sup>151</sup>

Målbeskrivningarna i högskolelagen förändrades och löd nu:

Den grundläggande högskoleutbildningen skall, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till

informationsutbyte på vetenskaplig nivå.

Forskarutbildningen skall, utöver vad som gäller för grundläggande högskoleutbildning, ge de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.<sup>152</sup>

Detta innebar stora förändringar av de mål som fanns i 1977 års högskolelag. Målen skulle nu fånga det som är specifikt för all högre utbildning och större fokus lades därför på studenternas kritiska förmåga och förmåga till självständighet. De tidigare betoningarna på framtida yrkesverksamhet, studenternas personliga utveckling liksom målet att utbildningen ska ta tillvara kunskaper och färdigheter som vunnits i arbetsliv och samhällsliv togs bort.<sup>153</sup>

Målen i högskolelagen kompletterades med specifika mål för de olika examina som får ges. Detta reglerades i en examensordning som skulle vara en bilaga till högskoleförordningen. Examensordningen ersatte den nationella detaljregleringen av både mål och innehåll i de tidigare allmänna utbildningslinjerna.<sup>154</sup>

Införandet av en examensordning ligger i linje med min strävan att de beslut som regering och riksdag fattar i större utsträckning än vad som nu är fallet skall inriktas på resultaten – i kvalitativ och kvantitativ mening – av universitetens och högskolornas utbildningsverksamhet. Varje universitet och högskola får därmed ta det fulla ansvaret för organisationen av sin utbildning.<sup>155</sup>

150 Högskoleverket Rapport 2006:3 R s. 65 ff.

151 Prop. 1992/93:1 s. 28–29 och 64–67. På s. 35 formuleras detta syfte som "att genom målformuleringarna i examensbeskrivningarna tillhandahålla ett instrument för kvalitetskontroll".

152 Prop. 1992/93:1 s. 4 och s. 25 ff. Se även SOU 1992:1 s. 75 ff. Målen ändrades senare till följd av SOU 2001:13 och Prop. 2001/02:15.

153 Prop. 1992/93:1 s. 28–31.

154 SOU 2015:70 s. 46: "Examensordningen utgör ett nytt sätt att styra – att styra genom mål och att överlåta åt lärosätena att besluta om hur målen ska uppnås". För en historik över examensordningen, se Högskoleverkets rapportserie 2001:10 R s. 101 ff.

155 Prop. 1992/93:1 s. 35. Där anges också följande:

"När den centrala regleringen i form av ett nationellt linjesystem avskaffas ges universitet och högskolorna större frihet att organisera studierna fram till de examina som skall förekomma. Detta innebär inte att alla sammanhållna studier behöver upphöra. Kurser kan av varje universitet och högskola sammanföras till mer eller mindre fasta utbildningsprogram.

Det väsentliga i den föreslagna förändringen är att universitet och högskolor nu ges rätt och skyldighet att själva ta ställning till i vilken grad en sådan sammanföring är nödvändig eller önskvärd, och hur behovet av samordning skall avvägas gentemot önskemålen om ökad frihet för studenten att själv utforma sina studier. Studenternas önskemål bör få stor betydelse för hur detta avvägs inom olika typer av studier.

Den nya studieorganisationen kommer att medföra större variation och mångfald i utbildningsutbudet vid universitet och högskolor. Även där mer eller mindre fasta utbildningsprogram utformas kan skillnader komma att råda beträffande studiernas uppläggning, ingångar till programmen, de särskilda förkunskapskraven utbildningarnas tyngdpunkt och innehåll etc."

Eftersom beskrivningarna knyts till examina bör de utformas så att de anger vilka krav som skall kunna uppfyllas av den som avlägger en examen. Därmed blir de vägledande för uppläggnings av respektive utbildning. Jag anser det dock vara viktigt att principiellt hålla fast vid att olika studieorganisations- och innehållsliga uppläggningar av utbildningen kan leda till samma mål, och att universitet och högskolor skall ha både frihet till och ansvar för valet av olika vägar till dessa mål.<sup>156</sup>

Beskrivningarna bör så långt som möjligt ta sikte på det förväntade resultatet av studierna. De bör dessutom vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga.

Omfattningen av och graden av precisering av kraven kommer dock att variera beroende på vilken verksamhet som utbildningen förbereder. För vissa utbildningar som direkt förbereder för specifika yrken, särskilt sådana där legitimationskrav eller liknande förhållande gäller, blir det enligt min mening naturligt att ange mera preciserade examensvillkor.<sup>157</sup>

I examensordningen etablerades två olika typer av examina: generella examina och yrkesexamina. Som generella examina inrättades högskoleexamen och konstnärlig högskoleexamen, kandidatexamen samt magisterexamen.<sup>158</sup> Därtill inrättades 41 yrkesexamina med särskilda examensbeskrivningar.<sup>159</sup> Skälet till detta var att det fanns yrken som krävde legitimation eller särskild behörighet för att få utöva yrket eller det av andra skäl bedömdes motiverat med särskild yrkesexamen.<sup>160</sup> Oavsett examenstyp förväntades all utbildning utgöra grund för yrkesutövning.<sup>161</sup>

För generella examina angavs endast omfattning och krav på fördjupning (t ex 120 poäng med fördjupade studier på 60-poängsnivån), villkor för självständigt arbete (exempelvis examensarbete om 10 poäng i huvudämnet) och mål. Inom dessa ramar väljer studenten fritt vilka ämnen han eller hon ska studera. Under rubriken mål hänvisades endast till "de allmänna målen i 1 kap. 9 § högskolelagen samt de mål som respektive högskola bestämmer".<sup>162</sup> 1993 års examensordning innehöll alltså inga mål för generella examina utan det infördes först i och med Bologna-processen 2007.

För yrkesexamina preciserades däremot mål "utöver de allmänna målen i 1 kap. 9 § högskolelagen". Exempelvis för Civilingenjörsexamen angavs tre ytterligare mål som var formulerade på en övergripande nivå:

För att erhålla civilingenjörsexamen skall studenten ha

- tillägnat sig kunskaper i matematik och naturvetenskapliga ämnen i en sådan omfattning som fordras för att förstå och kunna tillämpa de matematiska och naturvetenskapliga grunderna för det valda teknikområdet,
- förvärvat kunskaper om och färdigheter i att utforma produkter, processer och arbetsmiljö med hänsyn till människors förutsättningar och behov samt till samhällets mål avseende sociala förhållanden, resurshushållning, miljö och ekonomi,
- förvärvat kunskapsmässiga förutsättningar att, efter något års yrkesverksamhet inom sitt område, självständigt kunna svara för utveckling eller utnyttjande av ny teknik på internationellt konkurrenskraftig nivå.

156 Prop. 1992/93:1 s. 37.

157 Prop. 1992/93:1 s. 37.

158 Prop. 1992/93:1 s. 38 ff.

159 Prop. 1992/93:1 s. 40–42.

160 SOU 2015:70 s. 49: "Yrkesexamina inrättades därför inom vårdutbildningar, senare läraryrkesutbildningar, och utbildningar inom vilka Sverige förbundit sig genom internationella avtal (sjöbefäl) samt genom annan förordning (brandingenjör). För juris kandidatexamina och teologie kandidatexamina angavs motiverade undantag och det befanns att "övervägande skäl" talade för att inrätta socionom-, civilingenjör-, arkitekt- samt ingenjörsexamina. Slutligen inrättades en kort yrkesteknisk högskoleexamen".

161 Prop. 1992/93:1, s. 30. Utbildningar som ledde till generella examina kunde också vara vara tydligt inriktade mot specifika yrken, till exempel utbildningar till ekonom, journalist och konservator.

162 SFS 1993:100 högskoleförordning bilaga 2 Examensordning.

Härutöver gäller de mål som respektive högskola bestämmer.<sup>163</sup>

Det skedde under följande år vissa förändringar i examensordningen för olika utbildningar, vilket inte närmare redogörs för här.<sup>164</sup> Vissa innehållsliga tillägg som berörde flera utbildningar gjordes också, exempelvis införandet av examensmål om jämställdhet 1998 i alla relevanta utbildningar.<sup>165</sup>

Mer genomgripande förändringar av examensordningen skedde i och med Bologna-reformen 2007. Flera utredningar hade initierats i början av 2000-talet<sup>166</sup>, vilka 2005 ledde fram till förslagen i propositionen *Ny värld – ny högskola*<sup>167</sup>. Efter vissa förändringar av förslagen kunde beslut fattas som började gälla 1 juli 2007.<sup>168</sup>

En specifik fråga som utretts var den svenska magisterexamen.<sup>169</sup> Som komplement till magisterexamen med ämnesdjup skapades en magisterexamen med ämnesbredd som syftade till att vara en påbyggnadsutbildning för dem med kandidatexamen.<sup>170</sup> Detta var relevant inte minst för utländska studenter. Införandet av breddmagistern löste dock inte vad som alltmer identifierats som ett strukturellt problem för Sverige. Vi hade bara två utbildningsnivåer och magisterexamen ingick i vår grundutbildning. Utomlands riskerade den därför

att uppfattas som en grundläggande examen (undergraduate) och inte som en akademisk påbyggnadsexamen (graduate).<sup>171</sup>

### 3. Bologna-processen

Bologna-processen är den reform sedan 1993 som lett till de mest genomgripande förändringarna av strukturen för svensk högre utbildning. Nivåbeskrivningarna i högskolelagen ändrades och examensordningen reviderades i grunden. Lärarnas arbete med framför allt planering och examination påverkades genom införandet av förväntade studieresultat, målrelaterad bedömning och extern kvalitetsgranskning med fokus på resultat och hur målpuppfyllelsen säkerställs. Sverige införde också en ny utbildningsnivå, avancerad nivå, som löste tidigare problematik med magisterutbildningen<sup>172</sup> och ändrade poängsystem till högskolepoäng.<sup>173</sup>

Bologna-reformen var resultatet av en längre internationell utveckling i flera steg. Den kan kopplas till en generell utveckling mot ökat samarbete och ökat utbyte mellan universitet och högskolor i världen men den hänger också samman med vissa avgörande händelser i Europa.

Den 18 september 1988 firade universitetet i Bologna 900-årsjubileum som världens äldsta universitet. Ett led i firandet var att nästan 400 rektorer signerade

163 SFS 1993:100 högskoleförordning bilaga 2 Examensordning.

164 Organistexamen, Studie- och yrkesvägledarexamen och Yrkeshögskoleexamen tillkom liksom den generella magisterexamen med ämnesbredd. Även nya yrkesexamina inom vårdområdet har tillkommit och nya lärarexamina infördes 2001. Se Ds 2003:4 s. 28 ff. Det skedde även justeringar av målformuleringar för befintliga examina.

165 SFS 1998:1003 bilaga 2 Examensordning. I t ex Grundskollärarexamen infördes målet att studenterna ska ha "förvärvat kännedom om sådana samhälls- och familjeförhållanden som påverkar kvinnors och mäns livsbetingelser".

166 Prop. 2001/02:15 Den öppna högskolan, Ds 2003:4 Magisterexamen i internationell belysning, SOU 2004:27 En Ny Doktorutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt och Ds 2004:2 Högre utbildning i utveckling – Bologna-processen i svensk belysning. Av relevans var också Högskoleverkets rapportserie 2001:10 R Internationell jämförbarhet & nationell styrning – aktuella perspektiv på högskolans examensordning.

167 Prop. 2004/05:162.

168 Se Promemoria U2006/2478UH.

169 Högskoleverkets rapportserie 1999:16 R Ny inriktning inom magisterexamen och Ds 2003:4 Magisterexamen i internationell belysning.

170 Den infördes 2001, se Prop. 2001/02:15 s. 120 ff.

171 Ds 2003:4 s. 34 ff. och Högskoleverkets rapportserie 2001:10 R s. 95–99. Relaterat till detta var också frågan om forskarutbildningens längd. Hur skulle Sveriges fyraåriga forskarutbildning hanteras i Bolognasystemets 3 + 2 + 3-årsmodell? Se nedan och SOU 2004:27.

172 Grundläggande högskoleutbildning utgick som begrepp och ersattes av utbildning på grundnivå och utbildning på avancerad nivå. Ds 2003:4 och Prop. 2004/05:162 s. 83 ff.

173 Prop. 2004/05:162 s. 136 ff.

*Magna Charta Universitatum* som var ett manifest för forskningens och utbildningens frihet.<sup>174</sup> I manifestet betonas universitetens roll för att överbrygga gränser mellan länder och stärka internationellt samarbete mot bakgrund av kommande införande av Schengenavtalet inom Europa och ännu rådande järnridå mellan öst och väst. *Magna Charta* framhåller att universiteten bidrar till kulturell, social och ekonomisk utveckling, ska vara moraliskt och intellektuellt oberoende, att forskning och utbildning ska vara integrerade, att fri forskning och fri utbildning är "en grundläggande livsprincip" och att universiteten ska stå för ett gränsöverskridande utbyte av personer och kunskap.

Av avgörande betydelse för studenternas rörlighet i Europa var Lissabonkonventionen 1997 som Europeiska rådet och Unesco tagit fram för ömsesidigt erkännande av kvalifikationer i annat land.<sup>175</sup> Utbildning framhålls där som en mänsklig rättighet och något som främjar fred, ömsesidig förståelse och tolerans. Konventionen syftar till att främja studenternas rörlighet och innebär att utbildning i ett land ska ge tillträde till utbildning och arbetsmarknad i annat land, att annat land är skyldigt att pröva en sökandes kvalifikationer samt att diploma supplement ska införas för dokumentation av utbildning. Konventionen har ratificerats av alla EU-länder och ett stort antal andra länder.<sup>176</sup>

Året efter, 1998, träffades politiker och representanter för ett stort antal lärosäten i Sorbonne för att uppmärksamma universitetets 800-årsjubileum. Utbildningsministrarna från Frankrike, Storbritannien, Italien och Tyskland signerade då den så kallade Sorbonne-deklarationen som var en appell om att harmonisera systemen för högre utbildning mellan länder inom Europa och som lade grunderna för kommande

Bologna-deklaration. De skriver bland annat:<sup>177</sup>

<...> Europe is not only that of the Euro, of the banks and the economy: it must be a Europe of knowledge as well. We must strengthen and build upon the intellectual, cultural, social and technical dimensions of our continent. <...>

Universities were born in Europe, some three-quarters of a millennium ago. <...> In those times, students and academics would freely circulate. <...> Nowadays, too many of our students still graduate without having had the benefit of a study period outside of national boundaries. <...>

We owe our students, and our society at large, a higher education system in which they are given the best opportunities to seek and find their own area of excellence.

An open European area for higher learning carries a wealth of positive perspectives. <...>

A system, in which two main cycles, undergraduate and graduate, should be recognized for international comparison and equivalence, seems to emerge.

Much of the originality and flexibility in this system will be achieved through the use of credits (such as in the ECTS scheme) and semesters.<...>

We hereby commit ourselves to encouraging a common frame of reference, aimed at improving external recognition and facilitating student mobility as well as employability. The anniversary of the University of Paris, today here in the Sorbonne, offers us a solemn opportunity to engage in the endeavour to create a European area of higher

174 *Magna Charta Universitatum*. Till dags dato har drygt 900 lärosäten skrivit under *Magna Charta*, se <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities/signatory-universities>.

175 *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*.

176 *Sverige ratificerade Lissabonkonventionen 2001*, se SÖ 2001:46.

177 *Sorbonne Joint Declaration*.

education, where national identities and common interests can interact and strengthen each other for the benefit of Europe, of its students, and more generally of its citizens. We call on other Member States of the Union and other European countries to join us in this objective and on all European Universities to consolidate Europe's standing in the world through continuously improved and updated education for its citizens.<sup>178</sup>

1999 träffades utbildningsministrar från 29 länder i Bologna för att signera Bolognadeklarationen.<sup>179</sup> Detta var ett öppet initiativ för alla intresserade länder inom Europa och var inte kopplat till EU. Alla som ville och som accepterade de gemensamma målsättningarna fick vara med.<sup>180</sup> Deklarationen syftade till att skapa European Area of Higher Education till 2010 med tre övergripande mål: ökad rörlighet (*Mobility*), *anställningsbarhet* (*Employability*) och *konkurrenskraft* (*Competitiveness*). För att kunna skapa ett sådant gemensamt utbildningsområde krävdes ökad jämförbarhet och transparens när det gäller ländernas system för högre utbildning. För att nå dit sattes sex mål upp:

1. Införande av ett system med tydliga och jämförbara examina
2. Införande av ett system som huvudsakligen består av två utbildningsnivåer eller cykler (1st and 2nd cycle)
3. Införande av ett gemensamt poängsystem, ECTS
4. Främjande av rörlighet för studenter och anställda
5. Främjande av europeiskt samarbete inom kvalitetsssäkring
6. Främjande av den europeiska dimensionen i högre utbildning.

Ytterligare ministermöten vartannat år ledde fram

till fler operativa mål för Bolognaprocessen:<sup>181</sup>

- Främjande av livslångt lärande
- Lärosätens och studenters inflytande och delaktighet i processen, Student centered learning
- Främja attraktionskraften hos Europas högre utbildning bl a genom transnationell utbildning och breddad rekrytering
- Integreringen av forskarutbildning som den tredje utbildningsnivån (3rd cycle).

Dessa mål ledde till ett omfattande reformarbete i medlemsländerna som kontinuerligt följdes upp. En av grundpelarna för att kunna uppnå flera av målen var införandet av learning outcomes som metod för att beskriva utbildningarnas resultat. Detta var nödvändigt för att främja mobilitet både mellan lärosäten och olika utbildningsnivåer, studenternas anställningsbarhet på en öppen europeisk arbetsmarknad och ett studentcentrerat lärande. Målstyrning, resultatfokus och läroplansarbete blev i och med detta betonade delar av svensk högre utbildning.

#### **4. Implementeringen av Bolognareformen i Sverige**

I det följande berörs bara de reformer som relaterar till examensordningen och som är av direkt relevans för denna rapport.

Inom Bolognaprocessen formulerades gemensamma målbeskrivningar av utbildning inom de tre cyklerna som ett slags gemensam referensram för utbildning på respektive nivå.<sup>182</sup> I Sverige har detta kvalifikationsramverk sedan integrerats genom att våra befintliga utbildningar (kurser såväl som examina) inordnades i de tre utbildningsnivåerna på så vis att högskoleexamen och kandidatexamen tillhör

<sup>178</sup> Markeringarna i kursiv stil är våra för att lyfta fram det som sedan blev övergripande målsättningar i Bolognadeklarationen.

<sup>179</sup> The Bologna Declaration.

<sup>180</sup> Idag är 48 länder med i Bolognaprocessen, varav 27 ingår i EU.

<sup>181</sup> Samtliga deklARATIONER 1999–2018 finns tillgängliga på <http://ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communicues>.

<sup>182</sup> Inom ramen för Joint Quality Initiative skapades de så kallade Dublin Descriptors, se [http://ecahe.eu/w/index.php/Dublin\\_Descriptors](http://ecahe.eu/w/index.php/Dublin_Descriptors). Även det så kallade Tuning-projektet syftade till att harmonisera mål för utbildning inom olika ämnesområden, se: <https://www.unideusto.org/tuningeu/>

grundnivå, befintlig magisterexamen och den nya masterexamen tillhör avancerad nivå samt licentiat- och doktorsexamen tillhör forskarnivå.<sup>183</sup> Motsvarande nivåplacering gjordes även för alla yrkesexamina, vilket för vissa av dem blev en komplicerad fråga. Kvalifikationsramverket etablerades sedan i form av nivåbeskrivningarna i 1 kap. 8–9 §§ högskolelagen. De gamla målen för grundutbildning fick utgöra mål för utbildning på grundnivå och nya mål formulerades för den nya avancerade nivån.<sup>184</sup> Idag lyder de:

**8 §** Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock besluta om undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas

- förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,
- förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, och
- beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att

- söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
- följa kunskapsutvecklingen, och
- utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

**9 §** Utbildning på avancerad nivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på avancerad nivå skall innebära fördjupning av kunskaper, färdigheter och förmågor i förhållande till utbildning på grundnivå och skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå,

- ytterligare utveckla studenternas förmåga att självständigt integrera och använda kunskaper,
- utveckla studenternas förmåga att hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer, och
- utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet som ställer stora krav på självständighet eller för forsknings- och utvecklingsarbete.

**9a §** Utbildning på forskarnivå skall väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper.

Utbildning på forskarnivå skall, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå, utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.

Det andra centrala ledet i att implementera Bologna-processens kvalifikationsramverk i Sverige var att skapa en nationell referensram för examina genom att revidera högskoleförordningens examensordning.<sup>185</sup> Här införs nu learning outcomes i målformu-

<sup>183</sup> Ds 2003:4 s. 91 ff. och Ds 2004:2 s. 43 ff.

<sup>184</sup> Prop. 2004/05:162 s. 90 ff. Högskolelagens målformuleringar från 1992 hade ändrats så sent som 2002 genom SOU 2001:13 s. 63 ff. och Prop. 2001/02:15. I samband med Bologna-processen omformulerades inte målen i högskolelagen som learning outcomes utan man valde att istället behålla och utveckla existerande målformuleringar. Det innebär att målen beskrev vad som ska karaktärisera utbildning på de tre nivåerna (och inte vad studenterna skulle kunna efter respektive nivå), se Prop. 2004/05:162 s. 91 ff.

<sup>185</sup> I Berlinkommunikén 2003 s. 4 beskrivs detta så här: "Ministers encourage the member States to elaborate a framework of comparable and compatible qualifications for their higher education systems, which should seek to describe qualifications in terms of workload, level, learning outcomes, competences and profile. They also undertake to elaborate an overarching framework of qualifications for the European Higher Education Area. Within such frameworks, degrees should have different defined outcomes." Se också Prop. 2004/05:162 s. 97 ff.

leringarna, vilket på svenska benämns "förväntade studieresultat":

Målen är uttryckta som förväntade studieresultat och uttrycker vad studenten förväntas kunna, förstå, förhålla sig till eller kunna utföra för att få en viss examen. Universitet och högskolor har alltså utformat utbildningen och kursförordningarna för examen på ett sådant sätt att målen uppnås.<sup>186</sup>

Dessa förväntade studieresultat skulle också anges för varje kurs:

Till stor del handlar det om att övergå från ett lärarcentrerat till ett studentcentrerat och målorienterat pedagogiskt synsätt. Den grundläggande principen är i korthet att planeringen av kurser och utbildningar skall ske utifrån beskrivningar av de kunskaper som studenterna förväntas ha tillägnat sig vid slutet av kursen eller utbildningen. Kunskap innefattar i det här sammanhanget flera olika kunskapsformer, såsom faktakunskaper, förståelse, förtrogenhet och färdigheter.

Det är regeringens bedömning att lärosätena bör ange mål som beskriver studentens förväntade studieresultat vid avslutad kurs för samtliga kurser på grundnivå och avancerad nivå. <...> Genom att formulera mål för varje kurs tydliggörs

vilka kunskaper varje student förväntas ha vid slutet av kursen för att bli godkänd.<sup>187</sup>

En stor nyordning var att specifika mål i form av förväntade studieresultat nu infördes även för generella examina. Dessa förväntade studieresultat skulle förtydliga och fördjupa de generella målen i nivåbeskrivningarna i högskolelagen.<sup>188</sup> Tre huvudskäl framfördes för detta: dels skulle det underlätta internationell jämförelse när det gällde både studiernas längd och resultat, dels främjas utbildningsplanering genom att progressionen mellan de olika utbildningsnivåernas resultat förtydligas, dels underlättas utvärdering av utbildningarna.<sup>189</sup> Projektgruppen inom departementet tog fram förslag på mål genom att bearbeta underlag som tagits fram gemensamt inom Bologna-processen.<sup>190</sup>

Det är också nu man inför rubriker för olika typer av mål som baserar sig på olika kunskapsformer. Detta hade redan föreslagits långt tidigare i Sverige genom utredningen Grundbulten<sup>191</sup> och grundtankarna genomsyrade även Bologna-processens arbete med Dublin Descriptors<sup>192</sup> och Tuning-projektet<sup>193</sup>. Efter remittering och ändringar blev de tre kunskapsformerna i examensordningens målbeskrivningar följande:

- Kunskap och förståelse
- Färdighet och förmåga
- Värderingsförmåga och förhållningssätt.<sup>194</sup>

186 Promemoria U2006/2478UH s. 18. Se även ECTS Users' guide 2004 s. 11: "Learning outcomes are sets of competences, expressing what the student will know, understand or be able to do after completion of a process of learning, whether long or short. They can refer to a period of studies, for example to a first or a second cycle programme, or to a single course unit or module."

187 Prop. 2004/05:162 s. 93.

188 Som ovan beskrivits innehöll rubriken "mål" för generella examina tidigare bara en hänvisning till högskolelagens mål för grundläggande utbildning.

189 Ds 2004:2 s. 90: "Målbeskrivningarna bör även kunna vara ett stöd och verktyg för Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar. Att tydliggöra kvalitativa skillnader mellan generella examina på olika nivåer innebär ett viktigt förtydligande av de mål som skall utgöra grunden för utvärderingen av utbildningar som leder till respektive examen." Se även Prop. 2004/05:162 s. 99.

190 Se Ds 2004:2 s. 88 ff. Forskarutbildningsutredningen hade i dialog med projektgruppen lämnat förslag på mål för doktorsexamen till examensordningen, se SOU 2004:27 s. 48 f. och 79 f.

191 SOU 1992:1 s. 79 ff. anger kunskapsformerna "kunskaper och insikter", "färdighet och förmåga" samt "värderingar och förhållningssätt".

192 A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area s. 40–41: "In the Tuning project, the description of competences embraces three strands, 'knowing and understanding' (theoretical knowledge of an academic field, the capacity to know and understand), 'knowing how to act' (practical and operational application of knowledge to certain situations), 'knowing how to be' (values as an integral element of the way of perceiving and living with others and in a social context)."

193 "Competences represent a dynamic combination of knowledge, understanding, skills and abilities", se Tuning Educational Structures in Europe. Tuning Methodology: <https://www.unideusto.org/tuningeu/tuning-methodology.html>.

194 Promemoria U2006/2478UH s. 18 "Indelningen i rubriker bedöms underlätta användningen av målen och även framtida förändringar av dem".



I och med dessa förändringar infördes en ny sammanhållen struktur för beskrivningen av samtliga examina i examensordningen. Alla examina ordnas efter utbildningsnivå. Inom respektive nivå beskrivs först generella examina och konstnärliga examina och därefter yrkesexamina i bokstavsordning. Varje examensbeskrivning innehöll följande rubriker:<sup>195</sup>

- **Omfattning.** Nu ska exakt antal poäng anges för varje examen.<sup>196</sup> För generella examina anges också krav på fördjupning inom huvudområdet.<sup>197</sup>
- **Mål.** Mål anges nu som förväntade studieresultat och är indelade i ovanstående tre kunskapsformer. För yrkesexamina som leder till yrkesbehörighet inleds målbeskrivningen av en sammanfattande målbeskrivning som anger kraven på studentens förväntade studieresultat.
- **Självständigt arbete** eller vetenskaplig avhandling (för examina på forskarnivå).<sup>198</sup>
- **Övrigt**, där det anges att preciserade krav kan gälla som varje högskola bestämmer.<sup>199</sup>

Projektgruppen på departementet hade utformat förslag på nya examensbeskrivningar för alla examina i dialog med informella referensgrupper där representanter från lärosäten och andra aktörer ingick.<sup>200</sup> Efter remissbehandling fastställdes den nya examensordningen genom SFS 2006:1053 att gälla från och med den 1 juli 2007.

De nya målbeskrivningarna för alla examina var nu anpassade till den utbildningsnivå som examen

avsåg och det fanns en tydligare samstämmighet i examensbeskrivningarna för olika examina. En effekt av arbetet var att målen blev fler och betydligt mer detaljerade. Målen för Civilingenjörsexamen bestod inte längre av tre (se avsnitt 2 ovan) utan av tolv punkter:

#### Mål

För civilingenjörsexamen skall studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som civilingenjör.

#### Kunskap och förståelse

- För civilingenjörsexamen skall studenten
- visa kunskap om det valda teknikområdets vetenskapliga grund och beprövade erfarenhet samt insikt i aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete, och
  - visa såväl brett kunnande inom det valda teknikområdet, inbegripet kunskaper i matematik och naturvetenskap, som väsentligt fördjupade kunskaper inom vissa delar av området.

#### Färdighet och förmåga

- För civilingenjörsexamen skall studenten
- visa förmåga att med helhetssyn kritiskt, självständigt och kreativt identifiera, formulera och hantera komplexa frågeställningar samt att delta i forsknings- och utvecklingsarbete och därigenom bidra till kunskapsutvecklingen,
  - visa förmåga att skapa, analysera och kritiskt utvärdera olika tekniska lösningar,

195 Promemoria U2006/2478UH s. 17 f. och SFS 2006:1053 Bilaga 2 Examensordning.

196 Tidigare angavs minsta antal poäng, vilket ledde till att omfattningen av utbildningen till en viss examen kunde variera. Se Prop. 2004/05:162 s. 101–102.

197 En omdebatterad fråga för generella examina blev kravet på fördjupning inom huvudområdet. Tidigare fanns krav på fördjupning på 60-poängsnivån för kandidatexamen och 80-poängsnivån för magisterexamen. Regeringen föreslog att fördjupningskravet skulle tas bort på avancerad nivå, vilket riksdagen motsatte sig. Efter ändring i Promemoria U2006/2478UH s. 19 ff. fastställdes krav på fördjupning på två sätt. För masterexamen angavs dels under rubriken omfattning ett poängkrav för fördjupning: "varav minst 60 högskolepoäng med fördjupning inom det huvudsakliga området (huvudområdet) för utbildningen"; dels att det självständiga arbetet ska vara fullgjort "inom huvudområdet för utbildningen", se SFS 2006:1053 s. 57–59.

198 Krav på att studenten ska göra ett självständigt arbete införs nu i examensordningen för alla examina på grundnivå och avancerad nivå. Omfattningen på arbetet ställs i relation till de totala kursfordringarna för respektive examen. Se Prop. 2004/05:162 s. 102.

199 Denna sista punkt innebar en skärpning jämfört med tidigare. Promemoria U2006/2478UH s. 18–19: "Den föreslagna formuleringen är avsedd som ett förtydligande av högskolans möjlighet att bestämma preciserade krav. Genom att ange att detta skall ske inom ramen för kraven i den aktuella examensbeskrivningen förtydligas att preciseringarna skall ta sin utgångspunkt i och hålla sig inom ramen för examensbeskrivningarna i examensordningen".

200 Projektgruppen tog fram förslag på mål för generella examina och en generell struktur för alla examensbeskrivningar, se Ds 2004:2 s. 88 ff. Efter remissbehandling bereddades förslaget i Prop. 2004/05:162 och arbete med yrkesexamina bedrevs i informella referensgrupper. Ett nytt samlat förslag remitterades genom Promemoria U2006/2478UH och fastställdes genom SFS 2006:1053.

- visa förmåga att planera och med adekvata metoder genomföra kvalificerade uppgifter inom givna ramar,
- visa förmåga att kritiskt och systematiskt integrera kunskap samt visa förmåga att modellera, simulera, förutsäga och utvärdera skeenden även med begränsad information,
- visa förmåga att utveckla och utforma produkter, processer och system med hänsyn till människors förutsättningar och behov och samhällets mål för ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling,
- visa förmåga till lagarbete och samverkan i grupper med olika sammansättning, och
- visa förmåga att i såväl nationella som internationella sammanhang muntligt och skriftligt i dialog med olika grupper klart redogöra för och diskutera sina slutsatser och den kunskap och de argument som ligger till grund för dessa.

#### *Värderingsförmåga och förhållningssätt*

För civilingenjörsexamen skall studenten

- visa förmåga att göra bedömningar med hänsyn till relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter samt visa medvetenhet om etiska aspekter på forsknings- och utvecklingsarbete,
- visa insikt i teknikens möjligheter och begränsningar, dess roll i samhället och människors ansvar för hur den används, inbegripet sociala och ekonomiska aspekter samt miljö- och arbetsmiljöaspekter, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att fortlöpande utveckla sin kompetens.

Det skedde även förändringar 2007 när det gäller vilka examina som ingick i den nya examensordningen.

Vissa yrkesexamina togs bort från examensordningen<sup>201</sup> och en särskild examenskategori infördes för det konstnärliga området som skulle följa ramen för generella examina.<sup>202</sup> För vissa yrkesexamina krävdes mer utredning innan de kunde integreras enligt de nya riktlinjerna i examensordningen.<sup>203</sup> Vidare infördes nya mål för doktorsexamen.<sup>204</sup> En knäckfråga hade varit forskarutbildningens längd. Forskarutbildningsutredningen hade föreslagit att implementera en mer renodlad Bolognamodell på så sätt att en tvåårig masterexamen införs som grundläggande behörighetskrav för en treårig forskarutbildning.<sup>205</sup> Efter varierande synpunkter från olika remissinstanser beslöt regeringen att behålla Sveriges fyraåriga forskarutbildning och att examen eller studier om minst 60 högskolepoäng på avancerad nivå ger grundläggande behörighet till forskarnivå.<sup>206</sup>

201 Prop. 2004/05:162 s. 109–110: "Som en följd av de tydligare kriterierna för när en utbildning bör avslutas med en yrkesexamen anser regeringen att följande yrkesexamina bör utgå: flyglärorexamen, konstnärlig högskoleexamen i dans, konstnärlig högskoleexamen i konst och design, konstnärlig högskoleexamen i musik, konstnärlig högskoleexamen i scen och medier, organistexamen, teologie kandidatexamen, yrkeshögskoleexamen och yrkesteknisk högskoleexamen". Vissa av dessa ersattes av generell examen, vissa flyttades utanför högskolans ram.

202 Fyra konstnärliga yrkesexamina togs bort och ersattes av generell konstnärlig högskoleexamen, kandidatexamen, magisterexamen och masterexamen. Prop. 2004/05:162 s. 119–121.

203 Det gällde de olika lärorexamina och Civilekonomexamen, se U2006/2478U s. 19.

204 Dessa mål var en bearbetning av forskarutbildningsutredningens förslag, SOU 2004:27 s. 48.

205 SOU 2004:27 s. 103 ff. Utredningen föreslog också att licentiatexamen skulle avskaffas utom för dem som är yrkesverksamma uppdragsdoktorander.

206 Prop. 2004/05:162 s. 121 ff. och U2006/2478U s. 14–17.

Om det svenska kvalifikationsramverket nu utgjordes av de reviderade nivåbeskrivningarna i högskolelagen och de nya examensbeskrivningarna i examensordningen måste i detta sammanhang implementeringen av ytterligare ett ramverk inom Bolognaprocessen nämnas eftersom det visade sig få stora konsekvenser för kvalitetsarbetet både nationellt och lokalt på lärosätena: *Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Som ovan nämnts var ett av de ursprungliga målen med Bolognaprocessen att främja europeiskt samarbete inom kvalitetssäkring. 2003 konkretiserades detta genom ett uppdrag till organisationen ENQA att ta fram en gemensam modell för kvalitetssäkring 2003.<sup>207</sup> 2005 antogs den första versionen av *Standards and guidelines*.

Syftet med dokumentet var att förbättra studenternas utbildning, stödja lärosätenas autonoma arbete med kvalitetsutveckling, vara utgångspunkt för extern granskning och bidra till ökad transparens i kvalitetssäkringsarbetet. ESG skulle främja nationell och lokal mångfald och syftade inte till att detaljstyra eller strömlinjeforma kvalitetssäkringsprocesserna. Dokumentet skulle ses som en samling "good practice" och både lärosätena lokalt och Bolognamedlemsländerna nationellt hade mandat och ansvar att själva utforma sina system.

ESG fokuserade på tre olika utvärderingsnivåer: lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete, extern kva-

litetsgranskning av lärosätena och kvalitetssäkring av nationella granskningsorgan. ESG innehöll dels grundläggande principer för kvalitetssäkringsarbete (standards), dels mer detaljerade riktlinjer (guidelines) som närmare beskriver och exemplifierar respektive princip.

ESG har sedan införandet 2005 och efter revideringen 2015<sup>208</sup> haft stor betydelse både för arbetet lokalt på många lärosäten och för utformandet av Sveriges nationella kvalitetssäkringssystem. För denna rapport är det viktigt att främst lyfta fram de rekommendationer som berör målstyrningen av utbildningen, eftersom de fått stor betydelse både för planering och examination av högre utbildning.<sup>209</sup>

<sup>207</sup> The European Network for Quality Assurance in Higher Education, ENQA, fick detta uppdrag i samarbete med andra organisationer, bl a EUA och studentorganisationen ESIB (nuvarande European Students' union, ESU). I Berlindeklarationen s. 3 angavs bland annat "the need to develop mutually shared criteria and methodologies on quality assurance" och "to develop an agreed set of standards, procedures and guidelines on quality assurance, to explore ways of ensuring an adequate peer review system for quality assurance and/or accreditation agencies or bodies".

<sup>208</sup> ESG 2015.

<sup>209</sup> ESG 2005 s. 15–16.

## 1.2 Approval, monitoring and periodic review of programmes and awards

### Standard

Institutions should have formal mechanisms for the approval, periodic review and monitoring of their programmes and awards.

### Guidelines

The quality assurance of programmes and awards are expected to include:

- development and publication of explicit intended learning outcomes;
- careful attention to curriculum and programme design and content;

## 1.3 Assessment of students

### Standard

Students should be assessed using published criteria, regulations and procedures which are applied consistently.

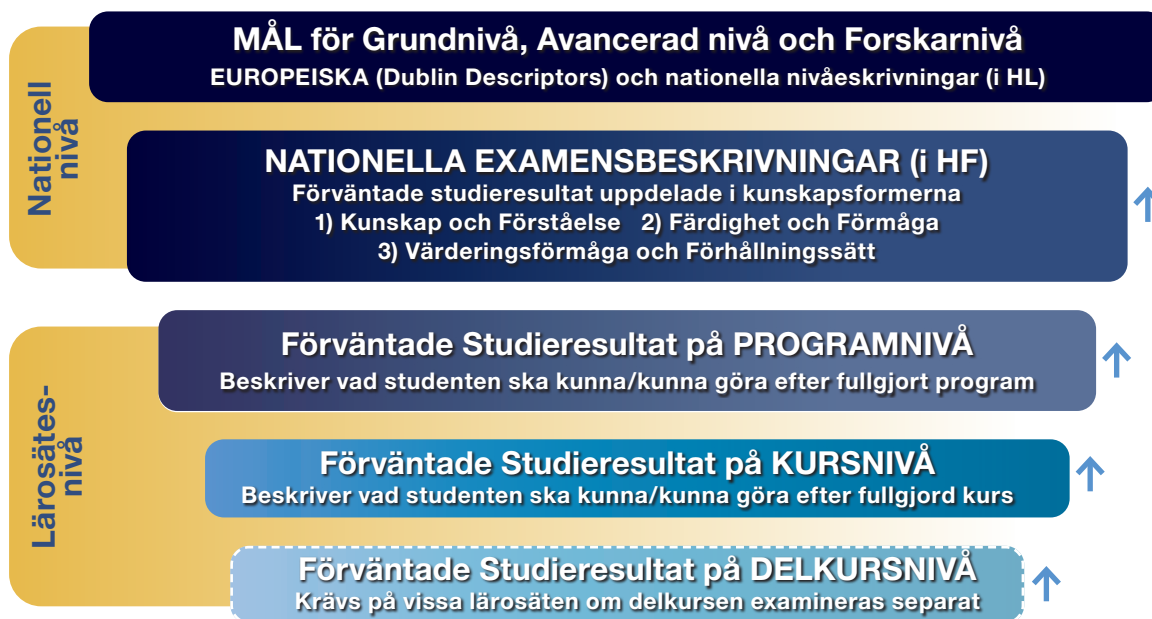
### Guidelines

Student assessment procedures are expected to:

- be designed to measure the achievement of the intended learning outcomes and other programme objectives;
- be appropriate for their purpose, whether diagnostic, formative or summative;
- have clear and published criteria for marking.

Dessa riktlinjer, som fokuserade på tydliga mål, examinationer och skriftliga betygsriterier, bör ses mot bakgrund av införandet av *learning outcomes* som verktyg för att kunna nå flera av Bolognaprocessens mål och anslöt även till rådande högskolepedagogiska teorier – såväl internationellt som

nationellt – om lärandemål, målrelaterad bedömning och konstruktiv länkning i planering av högre utbildning.<sup>210</sup> Dessa principer innebar stort fokus på samstämmighet mellan utbildningsmål på olika nivåer i systemet, vilket kan illustreras på detta sätt:



<sup>210</sup> Främst manifesterad i Biggs 2003 som användes på de flesta högskolepedagogiska grundkurser i Sverige. Där introducerades bland annat begreppet "constructive alignment". För en kritik mot detta, se till exempel Wickström 2015.

Denna samstämmighet innebar i praktiken att de nationella målen i framför allt examensordningen på ett helt annat sätt än tidigare blev styrande för lärosätenas planering av alla program och kurser. Denna planering i sin tur lade genom principen för konstruktiv länkning stort fokus på de förväntade stu-

dieresultatet på så vis att examinationen entydigt skulle pröva samtliga mål för kursen och undervisningen skulle läggas upp för att stödja att studenterna nådde dessa mål. Konstruktiv länkning i lärarnas utbildningsplanering kan illustreras på följande sätt:



På ett pedagogiskt plan innebar detta genomgripande förändringar. Alla utbildningsplaner och kursplaner på alla lärosäten i Sverige behövde omarbetas för att säkerställa dels att programmen som helhet var linjerade med de mål som gällde för aktuell examen, dels att kursernas mål var i linje med målen för rätt utbildningsnivå. För kurser inom program gällde att summan av kursernas mål ska täcka in programmets alla mål. Och alla mål skulle från och med nu formuleras som förväntade studieresultat, det vill säga beskriva vad studenterna ska ha lärt sig efter genomgången utbildning. Utbildningsplaneringen och den pedagogiska praktiken utgick från de nya principerna för studentcentrerat lärande (student centered learning). Utbildningens resultat var i fokus inte bara för detta omfattande arbete på lokal nivå utan också för Högskoleverkets och sedermera UKÄ:s nya utvärderingssystem.<sup>211</sup>

Effekten av detta målstyrningssystem blev att lärosätenas frihet att utforma sin utbildning ramades in av de övergripande nationella målen i högskolelagen och de numera detaljerade målen i examensordningen. Därigenom har examensordningen fått ett mycket stort inflytande som nationell reglering av utbildningarnas innehåll. En konsekvens av det är att politisk styrning av examensordningens innehåll får direkta konsekvenser för lärosätenas pedagogiska arbete och studenternas utbildning. Systemet som helhet är därmed känsligt för politisk styrning och det saknas idag systematiska motkrafter mot oönskad politisk styrning av utbildningarnas innehåll.

211 Se Högskoleverket Rapport 2006:57 R angående systemet 2007-2012, Högskoleverket Rapport 2010:22 R angående systemet 2011-2014 och Universitetskanslersämbetet Rapport 2016:15 angående nuvarande system.



## Examensmål för förskolläro- och sjuksköterskeutbildning

Bilaga 2: Tabell över examensmål för förskolläro- och sjuksköterskeutbildning

FÖRSKOLLÄRO-UTBILDNINGEN	SJUKSKÖTERSKEUTBILDNINGEN
<b>Kunskap och förståelse</b>	<b>Kunskap och förståelse</b>
<p>För <b>förskolläroexamen</b> (9 mål) ska studenten</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- visa sådana kunskaper inom det förskolepedagogiska området och sådana ämneskunskaper, inbegripet kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete, som krävs för yrkesutövningen,</li><li>- visa sådana kunskaper i förskoledidaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det förskolepedagogiska området och inom de ämnesområden som utbildningen avser samt för yrkesutövningen i övrigt,</li><li>- visa fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling,</li><li>- visa kunskap om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring,</li><li>- visa kännedom om vetenskapsteori och kvalitativa och kvantitativa forskningsmetoder, samt om relationen mellan vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och dess betydelse för yrkesutövningen,</li><li>- visa sådan kunskap om barns utveckling, lärande, behov och förutsättningar som krävs för yrkesutövningen,</li><li>- visa kunskap om praktiska och estetiska läroprocesser,</li><li>- visa kunskap om och förståelse för sociala relationer, konflikthantering och ledarskap, och</li><li>- visa kunskap om skolväsendets organisation, relevanta styrdokument, läroplansteori och olika pedagogisk-didaktiska perspektiv samt visa kännedom om skolväsendets historia.</li></ul>	<p>För <b>sjuksköterskeexamen</b> (5 mål) ska studenten</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- visa kunskap om områdets vetenskapliga grund och kännedom om aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete samt kunskap om sambandet mellan vetenskap och beprövad erfarenhet och sambandets betydelse för yrkesutövningen,</li><li>- visa kunskap i planering, ledning och samordning av vård- och hälsoarbetet,</li><li>- visa kunskap om förhållanden i samhället som påverkar barns, kvinnors och mäns hälsa,</li><li>- visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, och</li><li>- visa kunskap om relevanta författningar.</li></ul>

Forts.

## Färdighet och förmåga

För **förskollärarexamen** (13 mål)  
ska studenten

- visa fördjupad förmåga att möta barnens behov av omsorg och att skapa förutsättningar, inbegripet genom lek och skapande verksamhet, för alla barn att lära och utvecklas,
- visa förmåga att kritiskt och självständigt tillvarata, systematisera och reflektera över egna och andras erfarenheter samt relevanta forskningsresultat för att därigenom bidra till utvecklingen av yrkesverksamheten och kunskapsutvecklingen inom yrkesområdet,
- visa förmåga att tillämpa sådan förskoledidaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det förskolepedagogiska området och inom de ämnesområden som utbildningen avser samt för yrkesutövningen i övrigt,
- visa förmåga att ta till vara barns kunskaper och erfarenheter för att stimulera varje barns lärande och utveckling,
- visa förmåga att självständigt och tillsammans med andra planera, genomföra, utvärdera och utveckla undervisning och den pedagogiska verksamheten i övrigt i syfte att på bästa sätt stimulera varje barns lärande och utveckling,
- visa förmåga att identifiera och i samverkan med andra hantera specialpedagogiska behov,
- visa förmåga att observera, dokumentera och analysera barns allsidiga lärande och utveckling i förhållande till verksamhetens mål och informera och samarbeta med vårdnadshavare,
- visa förmåga att kommunicera och förankra förskolans värdegrund, inbegripet de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna,
- visa förmåga att förebygga och motverka diskriminering och annan kränkande behandling av barn,
- visa förmåga att beakta, kommunicera och förankra ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv i den pedagogiska verksamheten,
- visa kommunikativ förmåga i lyssnande, talande och skrivande till stöd för den pedagogiska verksamheten,
- visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna, och
- visa förmåga att i den pedagogiska verksamheten tillägna sig färdigheter som är värdefulla för yrkesutövningen.

## Färdighet och förmåga

För **sjuksköterskeexamen** (9 mål)  
ska studenten

- visa förmåga att självständigt och i samverkan med patienten och närstående identifiera vårdbehov, upprätta omvårdnadsplan samt ge vård och behandling,
- visa förmåga att hantera läkemedel på ett adekvat sätt samt kunna informera patienten om läkemedlens effekter och biverkningar,
- visa förmåga att identifiera behov av och genomföra hälsofrämjande och förebyggande arbete,
- visa förmåga att initiera metodförbättring och kvalitetssäkring,
- visa förmåga att tillämpa sitt kunnande för att hantera olika situationer, företeelser och frågeställningar utifrån individers och gruppers behov,
- visa förmåga att informera och undervisa olika grupper samt att genomföra handledande uppgifter,
- visa förmåga att muntligt och skriftligt redogöra för och diskutera åtgärder och behandlingsresultat med berörda parter samt i enlighet med relevanta författningar dokumentera dessa,
- visa förmåga till lagarbete och samverkan med andra yrkesgrupper, och
- visa förmåga att kritiskt granska, bedöma och använda relevant information samt att diskutera nya fakta, företeelser och frågeställningar med olika målgrupper och därmed bidra till utveckling av yrket och verksamheten.

### Värderingsförmåga och förhållningssätt

För **förskollärarexamen** (4 mål)  
ska studenten

- visa självkänedom och empatisk förmåga,
- visa förmåga till ett professionellt förhållningssätt gentemot barn och deras vårdnadshavare,
- visa förmåga att i det pedagogiska arbetet göra bedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna, i synnerhet barnets rättigheter enligt barnkonventionen, samt en hållbar utveckling, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och utveckla sin kompetens i det pedagogiska arbetet.

### Värderingsförmåga och förhållningssätt

För **sjuksköterskeexamen** (4 mål)  
ska studenten

- visa självkänedom och empatisk förmåga,
- visa förmåga att med helhetsyn på människan göra åtgärdsbedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhällliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna,
- visa förmåga till ett professionellt förhållningssätt gentemot patienter och deras närstående, och
- visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och att fortlöpande utveckla sin kompetens.

