



UPPSALA  
UNIVERSITET

2017-02-XX

Justitiekanslern  
Box 2308  
103 17 Stockholm

Riksdagens ombudsmän – JO  
Box 16327  
103 26 Stockholm

**Prövning av de konstitutionella konsekvenserna av proposition 2016/17:50**

En fri forskning och högre utbildning är av grundläggande samhälllig betydelse, inte minst för medborgarnas möjligheter till fri förkovran, kritisk debatt och opinionsbildning. Genom att ge utrymme för fritt tänkande och fritt sökande efter kunskap kan forskningen på en mängd sätt bidra till det demokratiska och civiliserade samhällets utveckling. Den fria kunskapsbildningens centrala roll för att hantera samtidens problem har ställts i blyxtbelysning i en tid i Europa och USA där populistiska idéer som "alternativa fakta" och "privata sanningar" används som slagträ för omfattande samhällsförändringar.

Av dessa skäl är forskningens frihet skyddad, dels via Europeisk (t.ex. artikel 13, EU-stadgan) och internationell rätt (t.ex. artikel 15.3, FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna), dels via ett explicit grundlagsskydd i de flesta demokratiska länder. Så även i Sverige. I regeringsformens (1974:152) 2kap., 18 §, stadgas att "forskningens frihet är skyddad enligt lag", vilket innebär att forskningsproblem får väljas fritt, att forskningsmetoder får utvecklas fritt och att forskningsresultat får publiceras fritt (Högskolelagen [1992:1434], 1 kap., 6 §). Då den fria forskningen är en grundlagsskyddad frihet får begränsningar enbart ske enligt de förutsättningar som anges i regeringsformens andra kapitel. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda, utgör begränsningen som sådan en ogiltig begränsning.

Regeringen har i proposition 2016/17:50 *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* presenterat förslag som kraftigt begränsar forskningens frihet. Med proposition 2016/17:50 vill regeringen, direkt som indirekt, diktera vilka problem som främst ska beforskas och hur forskning ska utföras och hur forskningsarbete ska värderas. **Vi menar att denna begränsning av forskningens frihet bör betraktas som grundlagsvidrig och att propositionen därför inte kan tjäna som bas för Sveriges framtida forskningspolitik.** Då propositionen i sin helhet strider mot vår grundlag framför undertecknade här ett önskemål om en prövning av de konstitutionella konsekvenserna av proposition 2016/17:50 och dess beredning. Ur ett lagstiftningsperspektiv menar vi att **hänsyn inte har tagits till att det rör sig om en rättighetsbegränsande proposition.** Sådan lagstiftning kräver såväl lagrådsprövning som att en prövning sker mot de regler som stadgas i RF 2:20-2:25§§. Lagrådets yttrande över proposition 2016/17:50 har inte inhämtats, trots dess uppenbara konstitutionella rättighetsbegränsande konsekvenser. Vi utvecklar här kortfattat vår ståndpunkt.

Vi vill först klargöra vad som utgör forskningsverksamhet, och hur denna skiljer sig från utvecklingsverksamhet (s.k. innovationsarbete). Frascatimanualen (EUs ramverk 2006/C 323/01) definierar **grundforskning** som ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer *utan* någon bestämd tillämpning i sikte. **Tillämpad forskning** avser ett systematiskt arbete för att söka efter ny kunskap eller nya idéer *med* en bestämd tillämpning i sikte. **Utvecklingsverksamhet** kan också utgöra ett systematiskt arbete, men detta nyttjar forskningsresultat för att åstadkomma nya bestämda produkter (material, varor, tjänster, etc).

Forskningens konstitutionella frihet utgörs av två delar. Universitetens och högskolornas självständighet (den institutionella autonomin) är den ena. Den andra är den enskilde forskarens rätt och reella möjlighet att själv välja inriktning på sin forskning, att fritt formulera sina frågeställningar, avgöra vilka metoder som ska användas för att besvara frågorna, genomföra sina projekt och sedan formulera och offentliggöra sina resultat. Vi noterar att forskning i juridisk mening alltså bara kan sägas vara fri om forskningsproblemen och/eller tillämpningar fritt och självständigt väljs av lärosäten eller forskare. Forskning som är politiskt eller ekonomiskt styrd mot specifika forskningsproblem och/eller tillämpningar utgör därmed inte fri forskning. Utvecklingsverksamhet utgör, per definition, inte forskning och därmed självklart inte heller fri forskning.

Regering och riksdag har vid upprepade tillfällen slagit fast att staten har ett särskilt ansvar för att garantera forskningens frihet via ekonomiska medel, ramar och incitament (prop. 1998/99:94, bet. 1999/2000:UbU3, rskr. 1999/2000:9): utan tillräckliga anslag kan lärosäten och enskilda forskare inte utöva frihet. Tillämpligheten och innebörden av de relevanta bestämmelserna inom detta område är dock oklar i flera avseenden och samspelet mellan olika lagar och förordningar är inte lätta att överblicka. Vi tillsänder därför denna anhållan till både JK och JO. Vi vill göra gällande att proposition 2016/17:50 är grundlagsvidrig i två huvudsakliga, och relaterade, avseenden.

Den första gäller den institutionella autonomin. Här vill regeringen med fast hand påverka *vad* lärosätena skall ägna sig åt, *hur* arbetet skall utföras, hur olika typer av

arbete ska värdesättas och vilka ekonomiska prioriteringar lärosätena skall göra.

- Regeringen avser att direkt begränsa lärosätenas självständighet via en rad detaljerade dekret och krav, såsom ökade och specifika krav på samverkan, nyttiggörande, infrastrukturer och deltagande i EU-program. Detta styr på flera sätt lärosätenas verksamhet.
- Propositionen betonar mycket starkt vikten av samverkan mellan universitet och samhället. Här avses emellertid inte den s.k. tredje uppgiften (att brett dela med sig av kunskap) som våra lärosäten länge arbetat förtjänstfullt med. Propositionen (kap 9) klargör att "samhället" i propositionen avser näringslivet och att "samverkan" avser ekonomiskt lönsamt samarbete, då den samverkan som diskuteras i detalj primärt avser kopplingen mellan utvecklingsverksamhet och företag. Detta innebär en stark styrning bort från den fria forskningen mot utvecklingsverksamhet.
- Regeringen aviserar en kraftigt utökad satsning på utvecklingsverksamhet, dels i form av utökade anslag till de statliga finansiärerna av produktutveckling och dels i propositionens kraftiga fokus på produktutvecklingsverksamhet. Denna satsning sker av nödvändighet på bekostnad av alla former av forskning, då statens resurser är ändliga.
- Regeringen vill styra forskningen mot sju så kallade nationella forskningsprogram. Här specificerar regeringen uttryckligen de forskningsproblem som den anser ska prioriteras finansiellt. Detta utgör därför en särdeles tydlig och direkt ökad begränsning av forskningens frihet.
- Regeringen aviserar krav på utökad medfinansiering av t.ex. nationell infrastruktur och forskningsprojekt. Krav på medfinansiering innebär här att lärosätena tvingas använda en allt större del av sina basanslag till specifika syften bortom deras kontroll. Detta är redan idag ett välkänt strukturellt hot mot den institutionella autonomin, då det kraftigt begränsar den del av basanslaget som är fritt fördelningsbart.

Den andra frihetsbegränsningen gäller den enskilde forskarens reella möjlighet att själv välja inriktning på sin forskning och formulera sina frågeställningar. Även dessa begränsas i proposition 2016/17:50, främst i tre avseenden.

- Begränsningen av den institutionella autonomin (se ovan) innebär att utrymmet för enskilda forskare att själv välja inriktning på sin forskning minskar, då regeringen i propositionen direkt och indirekt dikterar sättet enligt vilket arbetet skall bedrivas och vilka arbetsinsatser som skall värderas.
- Den aviserade styrningen av statens finansiering, med minskade resurser för forskning och istället utökade medel för produktutveckling, innebär att det reella utrymmet för att bedriva fri forskning minskar kraftigt.
- Den uttalade styrningen mot politiskt och ekonomiskt önskvärda nationella forskningsområden medför kraftiga begränsningar i den enskilde forskarens reella möjlighet att fritt välja forskningsproblem, då problem inom dessa områden skall prioriteras framför andra forskningsproblem.

Att resurstilldelning och villkor vilka ställs av forskningsfinansiärer anger vissa ramar för forskningen är en självklarhet och innebär naturligtvis i sig inget hot mot svensk grundlag, och all offentligt finansierad forskningsverksamhet skall självklart inte utgöras av fri forskning (prop. 2009/10:80). Men privata forskningsfinansiärer bör bära det primära

ansvaret för produktutveckling medan staten bär det yttersta ansvaret för att garantera forskningens frihet. Proposition 2016/17:50 begränsar denna frihet till en grad som måste betraktas som grundlagsvidrig. Enligt vår bedömning kan propositionen i sin helhet alltså inte betraktas som förenlig med den normgivning som avses i regeringsformens (1974:152) 2:a kapitel, 18§. Vi ser fram emot att ta del av en prövning av de konstitutionella konsekvenserna av proposition 2016/17:50 och dess beredning.

Uppsala *ut supra*

**Göran Arnqvist**

Professor, Zooekologi  
Inst. för ekologi och genetik  
Uppsala Universitet  
Norbyvägen 18 D  
75236 Uppsala

**Shirin Ahlbäck Öberg**

Docent, Statskunskap  
Statsvetenskapliga institutionen  
Uppsala Universitet  
Box 514  
75120 Uppsala

**Ulf Danielsson**

Professor, Teoretisk fysik  
Inst för fysik och astronomi  
Uppsala Universitet  
Box 516  
75120 Uppsala