



Universitetsförvaltningen

Avdelningen för styrelsestöd och externa
relationer
Maria Olsson, Samordnare

**Yttrande över betänkande Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen
Sverige**

Karolinska Institutet (KI) har anmodats att lämna yttrande över betänkandet *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige*, som också är slutbetänkandet av utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor.

Övergripande synpunkter på betänkandet

KI välkomnar internationaliseringsutredningens slutbetänkande och ställer sig i huvudsak positiv till förslagen. KI stödjer den uttalade ambitionen att attrahera talang till högre utbildning och forskning och instämmer i att kvaliteten inom dessa områden påverkas positivt genom en ökad internationalisering. KI konstaterar att fokus som helhet i utredningen ligger inom utbildningsområdet och anser att utredningens förslag när det gäller forskning borde ha utvecklats ytterligare. KI menar också att utredningen borde ha haft ett bredare perspektiv och inkluderat administration, samverkan och innovation på ett tydligare sätt.

Bredare kontext nödvändig

KI anser att utredningens anslag att stärka lärosätenas möjlighet att öka den svenska attraktionskraften är utmärkt. KI anser vidare att frågan om kunskapsnationen Sverige och dess internationella attraktionskraft borde satts i en bredare kontext som inkluderar hela innovationsekosystemet där forskningsinfrastruktur, offentlig sektor såsom hälso- och sjukvården, samverkan med näringslivet och civilsamhället är avgörande. Kvalitet i forskningsmiljöer och spetskompetens i kombination med incitament för samverkan är viktiga faktorer som får internationella bolag och andra aktörer att vilja etablera sig i Sverige. Likafullt är det en bra möjlighet att synliggöra Sverige för omvärlden tillsammans med de internationella bolag som redan idag samverkar med svenska universitet. Tillgång till kompetens och starka forskningsmiljöer på universitet är viktiga faktorer som avgör hur och var företag fokuserar sina forskningsinvesteringar internationellt.

KI anser att ökad intersektoriell och interdisciplinär mobilitet är viktigt för internationaliseringen. Insatser för ökad mobilitet är till exempel att underlätta möjligheter för industri-postdocs, samverkansdoktorander, med möjlighet för vistelser i globala företag. Som exempel är EUs satsningar på EIT intressanta att lyfta. För att stimulera intersektoriell och interdisciplinär mobilitet borde en nationell satsning på internationella forskarskolor aktualiseras som möjliggör för forskare från universitet och näringsliv att arbeta sida vid sida i starka forskningsmiljöer.

Etiska frågor

KI understryker, som i tidigare remissvar, vikten av etiska frågor i internationella samarbeten. Forskning som sker i Karolinska Institutets namn ska följa det etiska regelverk som gäller för forskning i Sverige, oberoende av var forskningen utförs. Idag kan forskning som bedrivs utomlands enligt gällande lagstiftning inte få etikprövningstillstånd i Sverige. KI uppmanar därför till översyn av nuvarande regelverk.

Den kompetens och de internationella nätverk och kontakter som svenska universitet och högskolor skapar kan, genom att synliggöras i högre grad, bidra till att stärka svenska utrikesrelationer. Det är viktigt att akademiska kanaler hålls öppna när diplomatiska och andra samarbeten upphör. Det akademiska samarbetet är viktigt för utvecklingen i världen och kan också verka stabiliserande i oroliga områden. Lärosätena har också en roll i att påverka utvecklingen i länder där den akademiska friheten är hotad, vilket oftast görs bäst genom närvaro, snarare än genom frånvaro och bojkott. I sådana sammanhang kan det dock vara viktigt att lärosätena överväger vilka ämnesområden som lämpar sig för samarbete.

Ökad frihetsgrad

KI anser att om svenska lärosäten ska kunna agera internationellt är det nödvändigt att frihetsgraden ökar väsentligt. Regeringen måste ge avkall på den statliga styrningen av lärosäten, så som den ser ut idag. KI vill än en gång lyfta stödet för utredningens förslag i första delbetänkandet, att frågan om att de statliga universitetens och högskolornas organisationsform utreds och reformeras. KI skulle välkomna en utredning som syftar till att tillgodose svenska universitets och högskolors behov av att agera internationellt på liknande villkor som de utländska lärosäten vi samarbetar och konkurrerar med. Utredningen bör analysera och utreda olika perspektiv, såsom kring förvaltningsrätt, statsrätt och anslagsanvändning med utgångspunkt från identifierade hinder. Svenska lärosäten kan, enligt nuvarande lagstiftning, inte själva ta de beslut som krävs för att på ett trovärdigt sätt agera internationellt. Svenska lärosäten upplevs ofta av internationella partners som så svåra och besvärliga att samarbeta med att risken finns att utländska aktörer hellre samarbetar med lärosäten i andra länder som har enklare processer.

Resurser med nya uppgifter

KI vill även framhålla och understryka vikten av att nya uppgifter som åläggs lärosätena bör åtföljas av resurser för att möjliggöra genomförande. Detta är en grundläggande och mycket viktig princip för ett kvalitetssäkrat genomförande.

Särskilda synpunkter

Kap 3 Kännedomen om Sverige som kunskapsnation och kunskap om omvärlden

Omvärldsbevakning

KI stödjer utredningens förslag om en gemensam omvärldsbevakning och analys för högre utbildning och forskning. Bevakning och analys bör dels gälla övergripande tendenser och trender och dels fördjupning i länder eller regioner när så efterfrågas. Verksamheten bör drivas utifrån behovet bland svenska aktörer inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. Det är angeläget att materialet tillgängliggörs i en sådan form och på ett sådant sätt så att det blir ett användbart strategiskt verktyg.

Stärkt utlandsorganisation

KI välkomnar förslaget om en stärkt och utvecklad utlandsorganisation. Att komplettera nuvarande innovations- och forskningskontor med två från Regeringskansliet fristående utlandskontor, ser KI som positivt. Regeringen bör på sikt överväga att utöka nätverket av innovations- och forskningskontor ytterligare. För att utlandsorganisationen ska uppnå sitt syfte bör samordningen med och emellan lärosäten och andra högre utbildnings- och forskningsaktörer utvecklas. Det är viktigt att lärosätena får ett tydligt inflytande över verksamhetens inriktning och att forsknings- och innovationsråden har insikt i lärosätenas specifika förutsättningar och kunskap om lärosätenas befintliga och möjliga internationella engagemang.

Samverkansperspektivet – juridiska och administrativa aspekter

KI anser att det finns ett stort värde i att belysa internationaliseringsfrågorna i ett samverkansperspektiv, för här finns ett antal viktiga områden som utredningen inte har beaktat där juridiska och administrativa faktorer utgör hinder för internationellt samarbete.

Ett allt viktigare område för djupare internationellt samarbete inom forskning, som saknas i utredningen, gäller förutsättningarna för forskare i andra länder att få tillgång till kvalitetsregister och biobanker. Här finns skäl att utveckla riktlinjer med stöd i författning om vilka möjligheter och begränsningar som bör finnas på området. Dagens regler gör det svårt för utländska universitet och företag att fullt ut samverka med svenska universitet. Men det finns också skäl att öka skyddet för data så att den inte används av obehöriga. Här finns också ett antal etiska och integritetsmässiga frågeställningar att ta ställning till.

KI anser vidare att förutsättningarna (juridiska- och försäkringsfrågor) för att bedriva klinisk forskning i internationella samarbeten bör förbättras för att möjliggöra kliniska studier i Sverige i samverkan med andra länder, s.k. internationella multicenterstudier. Ett problem är t.ex. att svenska lärosäten när de agerar som sponsor inte kan teckna försäkring för patienter för de delar av multicenterstudier som bedrivs utomlands.

KI anser slutligen att incitament behövs för hälso- och sjukvården att aktivt medverka med universiteten i internationella samverkansprojekt.

Kap 4 Samordning mellan myndigheter

En förutsättning för en framgångsrik internationalisering är att strukturella hinder undanröjs och att motstridiga intressen identifieras. KI välkomnar därmed förslaget om en plattform för internationalisering. Samtidigt är det av största vikt att plattformen inte styr inriktningen av lärosätenas internationella samarbete. Å ena sidan är det välkommet att det skapas en tydligare koordination av myndigheters arbete, å andra sidan är det angeläget att plattformens arbete är tydligt förankrat i lärosätenas behov. KI menar därför att representationen av lärosäten i plattformen behöver utökas.

Universitetskanslers-ämbetet (UKÄ) föreslås ingå i den föreslagna plattformen. KI utgår från att UKÄ ska ha en främjande roll i plattformen, och att det är UKÄ:s analys- och statistikexpertis som ska ingå i plattformen.

Utöver samordning mellan myndigheter ser KI även ett behov av samordning inom regeringskansliet. KI:s internationaliseringsarbete spänner över ett brett policyfält som berör flera departement, såsom utbildnings-, social-, närings-, utrikes- m.fl. Koordination inom regeringskansliet av internationella frågor som berör lärosätenas verksamhet är därför viktigt för effektivitet och genomslag.

Kap 5 Att komma som avgiftsskyldig student till svenska universitet och högskolor

Uppföljning och myndighetsgemensam portal

KI stödjer förslaget att Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga kan följas, från anmälan till examen, via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar. En analys av orsakerna till att en stor del av de sökande saknar behörighet för sökt utbildning vore välkommen.

KI ställer sig vidare positiv till förslaget om att närmare undersöka förutsättningar för ett webbaserat och myndighetsgemensamt gränssnitt för utländska studenters anmälan till högskolan, hantering av deras ansökningar om högskolestudier, stipendier och uppehållstillstånd. KI ser att behovet finns, och föreslår att en pilotstudie genomförs för att utreda om de önskade effekterna kan uppnås till rimliga kostnader.

Separat antagning

KI:s bedömning är att det bör kunna uppstå betydande positiva effekter för utbildningarnas kvalitetsutveckling och internationalisering om lärosätena själva, i större utsträckning än i dag, skulle använda separat antagning. KI instämmer i utredningens tolkning av hur detta kan omsättas i handling av lärosätena med stöd av gällande bestämmelser. Det är i sammanhanget önskvärt att det systemstöd som Universitets- och högskolerådet tillhandahåller vidareutvecklas, eftersom det i nuläget inte är anpassat till flera efterföljande antagningsomgångar till samma utbildning.

Utbildningens start

Förslaget i utredningen, att utgå från utbildningens start vid debitering av studieavgifter, är i linje med vad Sveriges universitets- och högskoleförbunds förbunds församling har rekommenderat sina medlemmar. KI anser att rekommendationen är fullt tillräcklig och anser inte att det behöver regleras ytterligare med någon ändring i studieavgiftsförordningen.

Kap 6 Migrationsrättsliga aspekter

Tydligt är att Sveriges attraktionskraft som studie- och kunskapsnation vilar tungt på migrationsprocessen. För Sveriges attraktivitet som destination för studenter och forskare är det viktigt att migrationsprocessen är smidig, effektiv och rättssäker. Migrationsfrågorna är idag, enligt KI, alltför komplicerade och tidskrävande. KI ser fram emot implementeringen av Student- och forskardirektivet och ser det som mycket bekymmersamt att denna process dröjer.

Certifiering

KI ser positivt på idén om certifiering av universitet och högskolor för medverkan i Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd. KI följer med intresse den redan påbörjade försöksverksamhet som Migrationsverket genomför tillsammans med några svenska universitet. KI anser att Migrationsverket i högre utsträckning bör utfärda fleråriga uppehållstillstånd som motsvarar utbildningens längd.

Uppdragsutbildning och uppehållstillstånd

KI vill uppmärksamma regeringen på att situationen har blivit särskilt komplicerad för deltagare inom uppdragsutbildning. Migrationsverket har nyligen meddelat att utan en författningsändring kommer myndigheten att upphöra med att bevilja uppehållstillstånd för uppdragsutbildningsdeltagare på specialistutbildningar (exempelvis läkare, tandläkare, etc.), eftersom en ny bedömning gör gällande att denna grupp inte längre kommer att ingå i kategorin ”övrig utbildning”. Det är viktigt att detta åtgärdas.

Regelverket och processerna vid ansökan om uppehållstillstånd

Att Sverige som värdland kan ta emot utländska forskare och studenter på ett välkomnande sätt, att kontakter med svenska myndigheter görs så okomplicerade som möjligt och att information och kontakter kan ske på engelska, är av största vikt. Man kan inte aktivt rekrytera studenter till Sverige för att sedan neka dem uppehållstillstånd eller utvisa dem i slutet av sin utbildning genom beslut som enbart kommuniceras på svenska, och därmed tro att Sverige som destinationsland för studier anses attraktivt. Vid KI har det hänt vid upprepade tillfällen att studenter nekats förlängning av uppehållstillstånd för pågående studier. KI anser även att de långa handläggningstiderna för andra kategorier, såsom medborgare i Schweiz, personer med status som varaktigt bosatta i EU samt för familjemedlemmar till en återvändande svensk medborgare, behöver åtgärdas.

KI menar att en skyndsam förändring, inte enbart avseende processerna på Migrationsverket, utan också i ändringar i lagstiftning och praxis är nödvändig. Regleringen på området behöver ändras så att det blir lättare för studenter på grundnivå och avancerad nivå att förstå och uppfylla de svenska villkoren. Det bör räcka att studenten kan visa att hen kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa. Finansiella åtaganden från sponsorer som t ex familj, statlig myndighet eller organisation utomlands bör kunna beaktas. KI anser att kravet på att studenten ensam disponerar egna medel för sin studieperiod bör tas bort. Regelverket avseende migration måste vara tillåtande och flexibelt för att tillgodose en mängd olika individuella behov bland studenter, forskare och lärare. Regelverket behöver vidare vara framtidssäkert för att möjliggöra utvecklingen av nya utbildningsformer, internationella samarbetsformer och mobilitetsmönster.

Handläggningstiden för förlängning av uppehållstillstånd varierar mycket, allt från en vecka upp till många månader. Konsekvensen blir att den berörda studenten eller anställda inte kan delta i utbyte utomlands, bedriva forskning hos en utländsk samarbetspartner, åka på konferenser, samla in data eller besöka familj utomlands o.s.v. i väntan på förlängningsbeslut. De tvååriga uppehållstillstånden för forskarstudenter har förbättrat situationen, men KI anser att Migrationsverket i ökad utsträckning bör ge uppehållstillstånd för hela studietiden.

Förbättrade villkor och smidigare processer för uppehållstillstånd för doktorander

Internationella gästdoktorander som gör en del av sin forskarutbildning vid ett svenskt lärosäte, utan att vara antagna i Sverige, kan inte få uppehållstillstånd för studier eller som gästforskare i Sverige. De måste istället söka uppehållstillstånd för besök i Sverige, vilket endast gäller för ett år. Detta begränsar mobilitet inom internationella forskningssamarbeten och behöver åtgärdas.

Att ett uppehållstillstånd i regel endast kan beviljas för studier i Sverige begränsar den naturliga mobiliteten inom forskningssamarbeten. Det bör vara möjligt att göra statusbyte och få uppehållstillstånd för studier på forskarnivå utan att behöva lämna landet, om man blir antagen till forskarutbildning, men har uppehållstillstånd på andra grunder.

Kap 7 Avgifter för studier

När det gäller studieavgifter och principen om full kostnadstäckning, instämmer KI i utredningens ståndpunkt, att det är lärosätena själva som ansvarar för nivåer på studieavgifter.

I enlighet med utredningens förslag bör lärosätena se över och förbättra informationen till studenterna om vad de faktiskt får för studieavgiften, men det behöver inte regleras. Studenternas behov bör mötas av målgruppsanpassad information från lärosätena, som på ett enkelt och begripligt sätt beskriver vad studenterna kan förvänta sig av det svenska lärosätet. Det åligger varje enskilt lärosäte att tydliggöra vad som ingår i studieavgiften och vilket stöd som lärosätet kan erbjuda samt vilka möjligheter som finns till bostad, sociala program eller kontakter med arbetslivet.

KI instämmer inte i utredningens förslag att UHR ska få förfoga över eventuellt under- respektive överskott av anmälningsavgifterna. Av praktiska skäl får UHR samordna det nationella samarbetet med gemensam antagning inklusive hanteringen av anmälningsavgiften, men det sker helt och hållet på uppdrag av lärosätena. Det är antagningsmyndigheterna, d.v.s. universiteten och högskolorna, som har det fulla ansvaret, och KI anser att den nuvarande ordningen är ändamålsenlig och bör därför inte ändras.).

Kap 8 Stipendier och annan finansiering av tredjelandsstudenter

Det är mycket angeläget att skapa fler möjligheter till stipendier för utländska studenter. KI välkomnar särskilt utredningens förslag om ökad flexibilitet. Utredningen föreslår en utveckling av det svenska systemet för stipendier till tredjelandsstudenter, vilket är helt i linje med vad KI önskat av utredningen. KI vill understryka att det finns ett samband mellan ett kraftfullt och långsiktigt stipendieprogram och ökad attraktivitet och internationalisering för de svenska lärosätena. Internationella erfarenheter visar dessutom att ett ökat inflöde av internationella studenter ger positiva samhällsekonomiska vinster som överstiger kostnaden för stipendier.

KI ser positivt på flaggskeppstipendierna som föreslås knyts till framstående forskningsmiljöer. KI vill dock betona vikten av att tydligt definiera vilka miljöer som ska anses framstående. Vidare vill KI poängtera långsiktigheten i stipendieprogrammet. Att utvärdera utfallet av flaggskeppstipendiaterna redan efter två fullföljda stipendieomgångar är ett alltför snävt tidsperspektiv, då det ofta är tidskrävande att bygga ett långsiktigt varumärke. Utgångspunkt i utformningen av programmet bör vara att det kan utökas efterhand med ytterligare medel.

Att utredningen förespråkar att lärosätena bör få ökat inflytande över UHR:s stipendier är positivt. Att möjliggöra, för de lärosäten som önskar, att låta stipendiet även omfatta levnadsomkostnader, ser KI som attraktionshöjande.

KI ser positivt på förslaget om att låta lärosätena få använda 0,3% av basanslaget för nedsättning av studieavgiften för utbildning på grund- och avancerad nivå i särskilda

fall, men bara under förutsättning att sådan användning förblir en frivillig möjlighet och inte över tid omvandlas till en skyldighet.

Kap 10 Beställd utbildning och uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning som säljs till utländska uppdragsgivare är ett viktigt område för KI och är ett sätt att öka utbildningsvolymen. Det finns också betydande möjligheter att i ökad utsträckning samarbeta med utländska lärosäten om beställd utbildning. Det är därför viktigt att regelverket kring dessa utbildningsformer ses över.

Status som student

KI välkomnar att utredningen lyfter frågan om status som student, för utbytesstudenter och för deltagare på beställd utbildning. KI anser att förändringarna av vem som ska anses vara student är angelägna, men att konsekvenserna av de relativt omfattande författningsändringar som föreslås inte är tillräckligt genomlysta och behöver utredas ytterligare. KI understryker att frågan kvarstår om det möjligen kommer krävas konsekvensändringar i andra lagar och förordningar för att undvika andra oväntade effekter.

KI anser att det är angeläget att skyndsamt komma vidare med reglering gällande beställd utbildning. Regeringen borde överväga att reglera beställd utbildning i en egen förordning om detta är en mer framkomlig väg. Det skulle kunna begränsa oönskade effekter för den övriga och mer omfattande verksamheten inom högskoleförordningens ram samtidigt som det med en särreglering skulle vara möjligt att uppnå det önskvärda klagörandet av förutsättningar för status som student för just dessa avgränsade grupper.

Uppdragsutbildning

KI anser att det är utmärkt, att i förordningen om uppdragsutbildning, ange att uppdragsutbildning åt icke-offentliga uppdragsgivare även kan inkludera utbildning som behövs inom internationellt utvecklingsamarbete eller humanitärt bistånd. KI menar dock att denna utökning inte är tillräcklig. Regelverket bör öppnas även för uppdragsutbildning som knyter an till sådan högskoleutbildning på forskarnivå som lärosädet har examenstillstånd för. En sådan möjlighet skulle kunna ge ökade möjligheter till exempelvis internationella samarbeten. KI anser att Universitetskanslersämbetets förslag till regeringen (UKÄ 2016:18 R) om ändring av uppdragsutbildningsförordningen behöver genomföras för att undanröja hinder och skapa förutsättningar för ökad kvalitet och omfattning av lärosätenas uppdragsutbildning.

Vidare anser KI att en fördjupad analys och diskussion om det svenska regelverket för uppdragsutbildning är angelägen, i syfte att skapa bättre möjligheter att konkurrera på en global marknad för högre utbildning. KIs erfarenhet är att regelverket ofta innebär ett hinder för lärosätenas samarbeten med internationella uppdragsgivare. Eftersom regelverket inte tillåter alternativa finansieringsformer och upplevs som komplicerat och besvärligt leder det till att uppdragsgivarna vänder sig till andra utbildningsanordnare.