



Handläggare:  
Maria Wikse  
Internationell samordnare  
Avdelningen för forskningsstöd

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande från Stockholms universitet till *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78)*

Stockholms universitet har av Utbildningsdepartementet ombetts att yttra sig över Internationaliseringsutredningens slutbetänkande *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78)*. Universitetet har följande att anföra.

### Sammanfattning

Stockholms universitet delar utredningens vision att Sverige ska bli en av de mest attraktiva kunskapsnationerna, med forskning och utbildning av världsledande kvalitet och där internationella och interkulturella dimensioner är självklara och integrerade.

Den omvärldsanalys som utredningen presenterar är värdefull och välbehövlig. Utredningen presenterar ett stort antal förslag av vilka många är bra. Men en tydligare prioritering bland förslagen hade varit önskvärd. Liksom i yttrandet över delbetänkandet vill Stockholms universitet betona vikten av att förslagen är precisa, begränsade och väl genomtänkta så att de inte leder till byråkratisering eller till att fokus flyttas från huvuduppgiften att leverera bästa möjliga forskning och utbildning.

- Förbättrad hantering av uppehållstillstånd och arbetstillstånd är den kanske viktigaste enskilda frågan: om regeringen menar allvar med ambitionen att stärka Sveriges attraktionskraft som kunskapsnation, behöver frågan ges högre prioritet i hela regeringskansliet.
- Förslaget att bredda perspektivet till Sverige som kunskapsnation är lovvärt.
- Förslaget om utlandsorganisation är intressant även om det innehåller en del oklarheter.
- Sammanhållen och mer enhetlig statistik över internationella studenter är en nyckelfråga.
- Närmare samverkan mellan Migrationsverket och lärosätena vad gäller studieavsiktsbedömning är önskvärd.

- Förslaget om certifiering är dock tveksamt och än mer förslaget om att generell hantering av studie- och arbetstillstånd skulle kunna överföras till lärosätena.
- Regelverket kring URA-avtal bör ses över.
- Förslaget om att lärosätena ska ha möjlighet att använda upp till 0,3 procent av anslaget för utbildning på grund- och avancerad nivå för att i särskilda fall sätta ner studieavgiften för tredjelandsstudenter är problematiskt av principiella skäl.

### Allmänna kommentarer

Stockholms universitet uppskattar mycket det transparenta sätt på vilket utredningen arbetat och dess lyhörddhet för lärosätenas behov och målsättningar. En av de mest centrala frågorna för att kunna förverkliga visionen är hanteringen av uppehålls- och arbetstillstånd för studenter, doktorander, forskare och annan kvalificerad arbetskraft.

Liksom utredningen belyser tycks mycket få av de tredjelandsmedborgare som studerar i Sverige stanna och arbeta i landet efter studietidens slut. En anledning till det kan vara att Sverige – trots ett relativt generöst regelverk – inte uppfattas som välkomnande för kvalificerad arbetskraft. En undersökning utförd av stiftelsen Diversify Foundation visar att 70 procent av de svarande skulle avråda andra tredjelandsmedborgare från att komma till Sverige för att arbeta på grund av hanteringen av uppehålls- och arbetstillstånd.<sup>1</sup> Bland cirka 570 svarande har 80 procent minst en kandidatutbildning eller motsvarande.

Om regeringen menar allvar med att vilja leva upp till utredningens vision, behövs mycket tydliga signaler uppifrån om vikten av att prioritera ett väl fungerande system för hantering av uppehålls- och arbetstillstånd samt mottagande. Så kallade kompetensutvisningar på grund av småfel bidrar inte till att öka Sveriges attraktionskraft. Det förslag som lades fram för Sveriges implementering av EU:s student- och forskningsdirektiv – inklusive möjligheter att besluta om uppehållstillstånd för nio månader efter slutförd utbildning eller forskning – är mycket positivt.<sup>2</sup> Det bör utökas till minst ett år både för att Sverige ska kunna behålla kvalificerad arbetskraft och för att skapa goda förutsättningar till etablering. Även

---

1

[https://www.diversifyfoundation.org/kompetensutvisningbaseline?fbclid=IwAR1IVNuYF4vOVKSg54T3WKBaOidnWzEDYuXtNEHukgkxK65O5f\\_5HOKQTiM](https://www.diversifyfoundation.org/kompetensutvisningbaseline?fbclid=IwAR1IVNuYF4vOVKSg54T3WKBaOidnWzEDYuXtNEHukgkxK65O5f_5HOKQTiM)

2

<https://www.regeringen.se/4a4f88/contentassets/0e5b5a68cbe14d52a674387513012af1/genomforande-av-student--och-forskardirektivet-ds-2018-37.pdf>



förslaget om att längre uppehållstillstånd ska ges till sökande till längre utbildningar är mycket positivt.

De allra flesta undersökningar och index pekar på att Sverige ses som ett attraktivt land att leva och arbeta i. Men om Sverige inte ses som välkomnande för kvalificerad arbetskraft kommer det inte att vara möjligt att förverkliga utredningens vision, hur mycket resurser som än läggs på att attrahera fler studenter och forskare och på att sprida kännedom om Sverige som kunskapsnation.

För att Stockholms universitet ska kunna behålla sin position som ett globalt konkurrenskraftigt forskningsuniversitet är det avgörande att kunna attrahera såväl studenter som forskare. Frågan är angelägen även för näringslivet eftersom det finns stora kompetensbrister inom vissa yrkeskategorier. Mer kunskap behövs om varför så få tredjelandsforskare och tredjelandsstudenter väljer att stanna kvar i Sverige.

Nedan kommenteras ett urval av utredningens förslag.

### **Sverige som kunskapsnation och förslagen till utlandsorganisation**

Förslaget att bredda perspektivet till Sverige som kunskapsnation är bra. För att kunna förverkliga visionen skulle dock begreppet behöva definieras tydligare. Det är viktigt för att samarbetet i den så kallade plattformen ska kunna fungera, eftersom de olika parterna som föreslås ingå i plattformen kan förväntas ha mycket olika definitioner av begreppet kunskapsnation.

Vad gäller sammansättning av parterna i plattformen ifrågasätter Stockholms universitet att forskningsfinansiärer skulle få en mycket starkare representation än lärosäten, där undervisningen och forskningen bedrivs. Det behövs en annan sammansättning med mindre finansiärsdominans och med SUHF-representation, för att lärosätenas olika perspektiv ska kunna tillgodoses och för att verksamheten ska bli relevant. Det bör räcka att ett par forskningsfinansiärer är representerade åt gången. Deras medverkan skulle kunna rotera. Även uppdragen för plattformen, dess styrgrupp, sekretariat och de olika grupperingarna, behöver förtydligas.

Förslaget om en utökad satsning på omvärldsbevakning och omvärldsanalys är mycket bra. Men det skulle behövas en tydligt samordnande part. Stockholms universitet föreslår att Svenska institutet (SI) ges i uppdrag att samordna omvärldsbevakningen bland de fem myndigheterna som anges. För att omvärldsbevakning och



omvärldsanalys ska bli meningsfulla bör de kopplas till tydliga mål för Sverige som kunskapsnation. Dessa mål bör formuleras i dialog med universitet och högskolor.

### **Främjande och marknadsföring**

Den föreslagna utvecklingen av en utlandsorganisation med en inriktning som gör verksamheten mer relevant för svenska universitet är bra liksom det tillskott på 30 miljoner kronor per år som föreslås. Planerna för pilotkontor är också mycket intressanta men det är något oklart hur de olika satsningarna hör ihop. Om den så kallade plattformen blir navet för den utökade utlandsorganisationen bör det i så fall göras enligt förslaget ovan, det vill säga med mycket starkare representation från lärosätena.

SI:s utökade uppdrag och tillskottet som föreslås är positivt. Men även här är det viktigt att det finns en dialog med lärosätena till exempel via SUHF, i synnerhet för att säkerställa att forskningsperspektivet finns med. Både programmet för ambassadörer och för postdok-anställningar inom humaniora som SI föreslås initiera och ansvara för, är utmärkta förslag som Stockholms universitet stödjer.

Att inkludera representanter för universiteten och Utbildningsdepartementet i Team Sweden-grupperingar och i Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet är nödvändigt för att uppnå de högt ställda men mycket viktiga mål som utredningen pekar ut.

### **Att komma till Sverige som avgiftsskyldig student**

Stockholms universitet delar utredningens uppfattning att en välfungerande ansökningsprocess är en central faktor i konkurrensen om de internationellt mobila studenterna. Processen måste uppfattas som enkel, modern och tillmötesgående. Det är en betydelsefull signal även till den majoritet av de sökande som i slutändan inte kommer till Sverige för att studera.

Stockholms universitet är tveksamt till ett webbaserat och myndighetsgemensamt gränssnitt för utländska studenters anmälan till högskolan och hantering av deras ansökningar om högskolestudier, stipendier och uppehållstillstånd. Ett sådant system skulle kräva att hänsyn togs till alla intressen och regelverk som styr anmälningsprocessen. Stockholms universitet förordar istället en ökad och regelbunden dialog mellan de myndigheter som hanterar de olika processer som en



internationell avgiftsskyldig student måste gå igenom för att komma till Sverige. Det viktigaste är att utgå från målgruppens faktiska behov.

Internationellt mobila studenter drivs ofta av karriärambitioner. Ökad arbetsmarknadskoppling gör alltså Sverige mer attraktivt som studiedestination. Stockholms universitet stödjer därför utredningens förslag om att lärosätena bör ta ett större ansvar för att öka utländska studenters kontakter med arbetslivet och det omgivande samhället, men det är problematiskt att peka ut utländska studenter i detta sammanhang. Ett närmare partnerskap kring enskilda utbildningsprogram i syfte att skapa praktikmöjligheter eller mentorskap bör därför gälla alla studenter.

Stockholms universitet instämmer även i förslaget om att utveckla sammanhållen statistik över utländska studenter och att prognoser bör tas fram över avgiftsskyldiga studenter. Bättre och mer enhetlig statistik skulle ge säkrare kunskap om varifrån studenterna kommer och vilka program de är intresserade av. Detta skulle ge lärosätena viktig information för strategiska insatser för att attrahera studenter och planera den fortsatta verksamheten. Statistikinsamlingen skulle behöva anpassas till lärosätenas behov så att de bättre kan utnyttja sina resurser i sin internationella marknadsföring. Som det är idag kommer nationell statistik från Universitetskanslerämbetet först ett och ett halvt år senare. Mer enhetlig och samlad statistik skulle även möjliggöra jämförelser mellan olika lärosäten för att kunna se trender och mönster i studentpopulationen. Dessutom skulle det möjliggöra mycket effektivare användning av resurser för olika stödsystem.

### **Migrationsrättsliga aspekter**

Stockholms universitet anser att det vore önskvärt med ett närmare samarbete mellan Migrationsverket och lärosätena vad gäller hanteringen av uppehållstillstånd för studier. Att universitet och högskolor utvecklar riktlinjer för att säkerställa en antagningsverksamhet i samklang med migrationsprocessen är positivt, men det är viktigt att samtidigt hålla isär myndigheternas olika roller och ansvar.

Utredningen föreslår att förordningen (1993:1153) om redovisning av studier med mera vid universitet och högskolor ska ändras så att uppgifter från ett lärosätes studieregister ska få lämnas ut till Migrationsverket på medium för automatiserad behandling, om uppgifterna behövs för hantering av uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket har redan möjlighet att ta del av dessa uppgifter i Ladok, däremot kan de ha problem med att tolka uppgifterna.



Det finns uppenbara fördelar med att lärosätena samarbetar närmare med Migrationsverket och stödjer bedömningen av studieavsikten bland studenter. Däremot ställer sig Stockholms universitet tveksamma till att skapa ett system där Migrationsverket certifierar lärosätena för att ta över bedömning av studieavsikten, i synnerhet om det i förlängningen leder till att det blir tvingande för lärosätena att få sådan certifiering.

Utredningen är otydlig angående hur det ökade ansvaret skulle se ut när det gäller att ta över generell hantering av uppehålls- och arbetstillståndsärenden. Oavsett omfattning ser universitetet att det skulle innebära en helt annan och ny myndighetsutövning. Ny kompetens skulle behöva tillföras.

Universitetet anser att Migrationsverket är bättre lämpat att behålla sina arbetsuppgifter så att respektive myndighet kan ägna sig åt sitt kärnuppdrag.

Det finns en relaterad fråga som Stockholms universitet vill belysa i det här sammanhanget. Som regelverket ser ut idag får tredjelandsstudenter med uppehållstillstånd för studier automatiskt också arbetstillstånd. Givet de problem som framkommit med studenter från vissa länder som hoppar av studierna för att arbeta, menar universitetet att regelverket bör ses över. De flesta andra EU-länder har begränsningar för hur mycket tredjelandsstudenter får arbete under studietiden. I en del länder finns agenter som marknadsför studier i Sverige främst med argumentet att det går att arbeta utan begränsningar. Det nuvarande regelverket tycks sända helt fel signaler och uppmuntra aktörer med tvivelaktiga syften. Det finns en uppenbar risk att Sverige attraherar tredjelandsmedborgare vars främsta syfte inte är att studera. Vidare riskerar Sverige att attrahera studenter med otillräcklig finansiering som tvingas ta (ofta) lågt betalda arbeten och därigenom fastna i en situation de har svårt att ta sig ur.

Det är positivt att utredningen föreslår att regeringen ska se över villkoren för utländska gästdoktorander att få uppehållstillstånd. Forskning och kvalitet på utbildningen hänger tätt samman med möjligheten till samarbete med andra forskare i internationella sammanhang. Därför bör möjligheterna att bjuda in forskare och lärare underlättas.

Stockholms universitet vill även lyfta ett annat stort hinder för internationell mobilitet, nämligen de problem som kan uppstå när anställda ska resa utomlands för att arbeta/forska. Det är ganska vanligt att universitetets anställda har internationell bakgrund och då även utländskt medborgarskap. Oftast används URA-avtal/kontrakt när anställda åker utomlands för att forska/arbota. Det kan bli problem om universitetet behöver sända någon till ett land där personen har medborgarskap eller annan anknytning. Det kan då betraktas som en lokalanställning, vilket statliga myndigheter är förhindrade till. Om vissa begränsningar för URA-avtal, skatte- och



socialförsäkringsregler anpassades skulle det underlätta för universitetet att skicka forskare även till ett tidigare hemland. Reglerna kring lokalanställningar och/eller distansarbete bör ses över för att öppna möjligheter för fler att arbeta och forska i andra länder.

### **Avgifter för studier**

Stockholms universitet stödjer utredningens förslag om att anmälningsavgiften för tredjelandsstudenter bör ligga kvar på nuvarande nivå och att den även fortsättningsvis fastställs av regeringen. Även om den sökande anmäler sig till flera utbildningar bör det, liksom i dag, endast tas ut en avgift. Universitetet stödjer också förslaget om att universitet och högskolor bör fastställa principer för full kostnadstäckning av studieavgifter. Studenter som betalar studieavgift har fullt legitima krav på att få veta vad som ingår i studieavgiften och varför den kan skilja sig från de statliga ersättningsbeloppen.

### **Ökad flexibilitet i avgiftsättningen och tydligare regler om återbetalning av avgifter när det finns skäl för det**

Stockholms universitet ser mycket positivt på flera av utredarens förslag inom detta avsnitt och ställer sig bakom följande:

- Förtydligande av tidpunkten för avgiftsskyldighet är mycket positivt så att det framgår att den avgörande tidpunkten för om en person är studieavgiftsskyldig är vid utbildningens start.
- Kravet att studieavgiften ska vara densamma för alla studieavgiftsskyldiga studenter som går samma utbildning vid samma tillfälle upphävs. Utredningen betonar att den grundläggande principen bör vara att studieavgifterna sätts genom sakliga beslut för respektive utbildning och gäller initialt för samtliga antagna. Men det bör vara möjligt att på objektiva och transparenta grunder sätta ned studieavgiften för vissa grupper av studenter.
- Det blir tvingande för en högskola att betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten är förhindrad att delta i utbildningen på grund av att uppehållstillstånd inte beviljats eller förlängts eller vid personliga skäl såsom egen sjukdom eller sjukdom i familjen. Lärosätet bör enligt förslaget också få betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften av andra särskilda

skäl. Vad som ska utgöra personliga eller andra särskilda skäl bör avgöras av lärosätena.

- Bestämmelserna om avstängning på grund av utebliven betalning upphävs. I stället fastslås att en student som inte betalat studieavgiften för en kurs inte får registrera sig på kursen förrän avgiften är betald.

I fråga om vad som ska gälla för avgiften om en avgiftsskyldig student söker studieuppehåll och anstånd med studier samt om studenten vill byta ut en kurs, anser utredningen att det inte bör föreskrivas på nationell nivå utan vara frågor för lärosätena att reglera lokalt. Stockholms universitet menar att det borde föreskrivas på nationell nivå att universitet och högskolor har rätt att bevilja en avgiftsskyldig student anstånd utan krav om betalning.

### Stipendier för finansiering av tredjelandsstudenter

Stockholms universitet delar utredningens uppfattning om att stipendier är ett viktigt instrument för rekrytering av studenter och att det finns ett behov av fler stipendier, inklusive ett stipendieprogram för högt kvalificerade studenter. Bristen på stipendier är ett av de främsta hindren för en ökad rekrytering av utländska studenter.

Stockholms universitet stödjer därför förslaget om en fördubbling av medel till särskilt kvalificerade studenter genom Universitets- och högskolerådet. Universitetet stödjer även förslaget om att avdragsrätt för donationer till stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter utreds. Däremot ställer sig universitetet helt avvisande till ett flaggsskeppsprogram om 50 miljoner kronor eftersom det är problematiskt att definiera framstående forskningsmiljöer nationellt.

Stockholms universitet ställer sig också kritiskt till utredningens förslag om att lärosätena ska ha möjlighet att använda upp till 0,3 procent av anslaget för utbildning på grund- och avancerad nivå för att i särskilda fall sätta ner studieavgiften för tredjelandsstudenter. Det är problematiskt av principiella skäl, det vill säga att möjliggöra att anslagsmedel används för andra ändamål än de avsedda. En bättre lösning vore att tillföra nya medel för att i särskilda fall sätta ner studieavgiften.

Stockholms universitet vill även framhålla vikten av att lärosäten ges möjlighet att upplåta lägenheter för bostadsändamål, om ambitionen är att öka antalet utländska studenter, doktorander och gästforskare i Sverige. Enligt regeringsbeslutet (U2010/4277/UH) har vissa lärosäten denna möjlighet under en prövotid som upphör 2020. Denna möjlighet bör permanenteras. Bostadsbristen inte minst i Stockholm, är ett stort hinder för internationalisering.



### Studentinflytande

Förslaget om att informera inresande studenter mer om deras möjligheter till inflytande är bra. Det skulle kunna ingå i en mer omfattande information kring hur det är att studera i Sverige och vilka karriärmöjligheter som finns efter studierna.

### Förtydligad status som student

Det är mycket positivt att utbytesstudenter jämställs med andra antagna studenter vid världlärosätet och Stockholms universitet stödjer därför utredarens förslag att ändra i högskolelagen (1992:1434). Stockholms universitet anser däremot att förslaget om att registrering blir ett formaliserat beslut behöver analyseras ytterligare. Utredningen har inte i alla delar klargjort de administrativa konsekvenser som följer. I de fall då registrering sker kommer det sannolikt inte krävas några fler åtgärder än dem som redan förekommer idag. Däremot fattar Stockholms universitet en ansenlig mängd beslut om avslag på begäran om registrering, till exempel på grund av platsbrist vid omregistreringar. Alla dessa beslut skulle enligt förslaget behöva delges studenter (enligt delgivningslag) och biläggas en överklagandehänvisning. Detta skulle leda till att universitetet skulle behöva administrera och besvara en mängd överklaganden varje år. Det är svårt att se nyttan med ett sådant förfarande.

### Beställd utbildning

Stockholms universitet delar utredningens uppfattning om att regler för beställd utbildning ska fastställas i högskoleförordningen. Vidare instämmer universitetet i att möjligheten att bedriva uppdragsutbildning åt icke offentliga uppdragsgivare även bör få avse utbildning som behövs inom internationellt utvecklingsamarbete.

### Avslutande kommentarer

Avslutningsvis vill Stockholms universitet understryka betydelsen av att universiteten inte detaljstyrs och att lärosätenas autonomi utökas. Handlingsfrihet är särskilt viktigt i internationella sammanhang och idag sätter ekonomiska ramverk och legala hinder, käppar i hjulet. Med ökad handlingsfrihet ökar även ”möjligheterna att medverka i olika former av samarbeten och då särskilt i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer och att verka genom sådana utomlands”



(2015:19)<sup>3</sup>. Med större frihet att sluta internationella avtal kommer universiteten bättre kunna stödja forskares, lärares och andra medarbetares internationella samarbeten och kontakter, öka rekryteringen av utländska studenter och personal samt kunna skapa mobilitetsfönster och flexibla mobilitetsprogram som är anpassade efter de högkvalitativa utbildningar som universitetet ger och den excellenta forskning som bedrivs.

Astrid Söderbergh Widding

---

<sup>3</sup> *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten: En rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk*, April 2015. [http://rektorsbloggen.uu.se/uploads/2015/06/Okad\\_handlingsfrihet.pdf](http://rektorsbloggen.uu.se/uploads/2015/06/Okad_handlingsfrihet.pdf)