

Datum 2019-04-02
Reg.nr 131-050-19

Avdelning
Analysavdelningen
Handläggare
Anna Lundh
08-563 088 77
anna.lundh@uka.se

Utbildningsdepartementet

Universitetskanslersämbetets yttrande över slutbetänkandet ”Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige”

(U2018/04199/UH)

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har inbjudits att yttra sig över utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolors (Internationaliseringsutredningens) slutbetänkande. UKÄ har begränsat sitt yttrande till de förslag som har anknytning till myndighetens uppdrag och verksamhet.

Kort sammanfattning av UKÄ:s huvudsakliga synpunkter

UKÄ stödjer utredningens förslag om att en plattform för internationalisering inrättas med uppdraget att samordna frågor som påverkar internationalisering inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. UKÄ ställer sig även positivt till att ingå i plattformen och dess styrgrupp.

UKÄ föreslår att Universitets- och högskolerådet (UHR), utöver att upprätta en sekreterarfunktion för plattformens styrgrupp, även får i uppdrag att agera ordförande i styrgruppen. UKÄ stödjer förslaget om en resursförstärkning på tre miljoner kronor till sekretariatsfunktionen.

UKÄ ställer sig positivt till utredningens förslag att de fem myndigheter får i uppdrag att tillsammans – och med bidrag från andra myndigheter, organisationer och aktörer – bedriva en kontinuerlig, internationellt orienterad, omvärldsbevakning och omvärldsanalys för att stödja internationaliseringen av svensk högre utbildning och forskning. UKÄ anser att den föreslagna resursförstärkningen om fem miljoner kronor till myndigheterna är nödvändig lägstanivå för en sådan omfattande verksamhet.

UKÄ stödjer utredningens förslag om förstärkt statlig direktfinansiering till studentkårerna för ett utvecklat studentinflytande där inresande studenter inkluderas i högre utsträckning.

UKÄ anser att regeringen bör överväga att införa en ordning för att beslut om återbetalning av studieavgifter ska kunna överklagas.

UKÄ konstaterar att utredningens syfte har varit att komma till rätta med vissa rättsliga problem som rör internationalisering inom högre utbildning. Utredningen har dock utformat många av förslagen som främst avser utländska studenter så att de även omfattar nationella studenter. UKÄ anser att utredningens förslag väcker frågor som varken besvaras eller belyses på ett tillräckligt utförligt sätt i betänkandet. UKÄ avstyrker därför utredningens förslag om att registrering ska utgöra en förutsättning för att få bedriva studier.

UKÄ avstyrker även förslaget att lärosätena skulle ha möjlighet att genom en överenskommelse bestämma var frågor om disciplinära åtgärder mot studenter och avskiljande av studenter från utbildningen ska hanteras vid beställd utbildning.

UKÄ ifrågasätter utredningens förslag att 7 kap. högskoleförordningen inte ska tillämpas för beställd utbildning.

Kommentarer till utredningens förslag

En övergripande reflektion

UKÄ instämmer i Internationaliseringsutredningens slutsats att behovet av samordning när det gäller internationalisering inom högskole- och forskningssektorn är stort. En övergripande reflektion som UKÄ gör är dock att förslagen som utredningen har lagt om uppdrag och myndighetssamverkan behöver värderas i ett större sammanhang där även andra aktuella utredningar och uppdrag har föreslagit ökad samverkan mellan myndigheter, och i några fall ungefär desamma som återfinns även i Internationaliseringsutredningen. För UKÄ:s del handlar det om samverkansarenor för kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården; Styr- och resursutredningens förslag och samordning av olika myndigheters uppföljning och utvärdering av framför allt forskning. Internationaliseringsutredningens förslag om ett omvärldsanalysuppdrag och Styr- och resursutredningens förslag om en analysfunktion är ett konkret exempel på två närliggande uppdrag som skulle kunna diskuteras tillsammans och med utgångspunkt i det mervärde som samordning kan ge och hur resurser och kompetens används mest effektivt.

3.6.1 Samverkande myndigheter får ett uttalat uppdrag att bedriva internationell omvärldsanalys

UKÄ instämmer i utredningens analys om behovet av en förstärkt omvärldsbevakning och omvärldsanalys för att stimulera internationalisering inom svensk högre utbildning och forskning. UKÄ:s erfarenhet är att en internationellt orienterad omvärldsbevakning och omvärldsanalys kräver förhållandevis stora resurser och att omvärldsanalys med fördel utförs tillsammans med flera olika organisationer och aktörer. Genom samarbete kan en bredare kunskapsbas utnyttjas, analysen stärkas och arbetet ske mer effektivt. Som en självklar del av sitt uppdrag utför UKÄ redan i dag omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde och har internationella kontakter som kan vara värdefulla i ett omvärldsanalytiskt arbete.

UKÄ ser positivt på förslaget att de fem myndigheterna får i uppdrag att tillsammans – och med bidrag från andra myndigheter, organisationer och aktörer – bedriva en kontinuerlig, internationellt orienterad, omvärldsbevakning och omvärldsanalys i syfte att stödja internationaliseringen av svensk högre utbildning och forskning. UKÄ vill i sammanhanget påtala vikten av att uppdraget tillförsäkrar att den omvärldsanalys som ska göras bygger på behov och efterfrågan som finns hos såväl lärosätena som uppdragsgivaren.

I vårt yttrande över utredningens delbetänkande framhöll UKÄ att särskilda medel är nödvändiga för ett sådant omfattande uppdrag kring omvärldsanalys, vilket utredningen också har tagit fasta på genom sitt förslag att myndigheterna tillförs fem miljoner kronor för uppdraget. UKÄ stödjer förslaget om ett resurstillskott till myndigheterna, men anser att nivån på fem miljoner kronor är lågt beräknad.

4.4 En struktur för samordning etableras

UKÄ stödjer utredningens förslag att en plattform för internationalisering inrättas, med uppdraget att samordna frågor som påverkar internationalisering inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. UKÄ ställer sig positivt till att ingå i plattformen och dess styrgrupp.

UKÄ ser dock ett behov av ett tydligare huvudmannaskap för plattformen och föreslår därför att uppdraget till Universitets- och högskolerådet (UHR) vidgas, från att upprätta en sekreterarfunktion för plattformens styrgrupp till att även inkludera att agera ordförande i styrgruppen. Den föreslagna resursförstärkningen på tre miljoner kronor för sekretariatsfunktionen behövs för att plattformen med gott resultat ska kunna samordna alla olika arbetsgrupper, processer, dialoger och uppdrag som föreslås ingå i plattformens och styrgruppens ansvar.

UKÄ föreslår därutöver att uppdragen till de fem myndigheterna som är tänkta att ingå i plattformen begränsas till sådana uppdrag och verksamhet som överensstämmer med deras myndighetsinstruktioner. UKÄ vill också påpeka att det, om plattformen blir verklighet, finns en risk att situationer uppstår då myndighetens andra uppdrag – som tillsyn och granskning av kvaliteten i lärosätenas utbildning och forskning – krockar med delar av plattformens och styrgruppens föreslagna uppdrag. Ett sådant exempel är Team Sweden-uppdraget.

UKÄ stödjer utredningens förslag att plattformen för internationalisering bör utvärderas efter en tid, företrädesvis när verksamheten har kommit igång och kan visa resultat.

5.4 Förändringar av processen

Utredningen föreslår att UHR och UKÄ ska få i uppdrag att tillsammans

- utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga kan följas från anmälan till examen via regelbunden statistik eller särskilda uppföljningar
- utreda förutsättningarna för att upprätta en ordning för regelbunden informationsöverföring om ansökningar om uppehållstillstånd baserat på aktuella ansökningsvolymerna.

UKÄ ställer sig positivt till förslaget om att utreda hur gruppen avgiftsskyldiga kan följas genom systemet och att på detta sätt bidra till kunskapsläget i stort på området samt att undersöka om statistiken kan förbättras. UKÄ stödjer däremot inte förslaget om att tillsammans med UHR utreda förutsättningarna för regelbunden informationsöverföring om ansökningar. Det huvudsakliga skälet till detta är att det redan finns ordnade former för överföring av ansökningsdata mellan UHR och Migrationsverket, samtidigt som UKÄ inte har något att tillföra i detta skede av processen.

UKÄ ställer sig tveksamt till förslaget att plattformen ska tillse att processen att komma till Sverige som avgiftsskyldig student effektiviseras. Ett skäl för tveksamheten är att ordet ”tillse” skulle kunna kräva styrning över andra myndigheters processer, något som plattformens medlemmar inte har mandat att göra. Ett annat skäl är att det redan pågår ett utvecklingsarbete inom eSam (”Livshändelsen ny i Sverige”) som har i syfte att ta fram en gemensam ingång via webben för alla som, av olika skäl, söker sig till Sverige.

6.6.2 Underlättad informationsöverföring

Att hitta former för informationsutbyte mellan myndigheter som underlättar rättssäkra processer är angeläget och UKÄ stödjer därför förslaget i avsnitt 6.6.2 om att uppgifter från ett lärosäte

studieregister ska få lämnas ut till Migrationsverket på medium för automatiserad behandling om uppgifterna behövs för hantering av uppehållstillstånd för studier.

7.5.3 Villkor för återbetalning av studieavgifter bör förtydligas

Förslag om nya bestämmelser om återbetalning

UKÄ välkomnar utredningens ambition att säkerställa en gemensam lägsta nivå för när alla studenter ska behandlas lika vid återbetalning av studieavgiften. UKÄ noterar dock att det med utredningens förslag fortfarande kommer att finnas vissa gränsdragningar som de enskilda lärosätena måste ta ställning till, exempelvis bedömningen av vilka personliga skäl som ska ligga till grund för återbetalning, beräkningen av hur stor del av studieavgiften som ska betalas tillbaka samt vilka särskilda skäl som ska ligga till grund för återbetalning.

UKÄ har i rapporten *Kartläggning av studieavgifter – redovisning av ett regeringsuppdrag* (rapport 2017:2) konstaterat att praxis vad gäller återbetalning av studieavgiften skiljer sig åt mellan olika lärosäten. UKÄ tar årligen emot ett antal anmälningssärenden som rör återbetalning av studieavgifter. Vid sin granskning kan UKÄ dock inte överpröva lärosätenas beslut om återbetalning av studieavgifter. Det faktum att det inte finns någon möjlighet att överklaga ett lärosätes beslut om återbetalning av studieavgiften innebär att det inte finns någon prejudicerande instans vars beslut kan vägleda lärosätena. Ur rättssäkerhetssynpunkt anser UKÄ därför att regeringen bör överväga möjligheten att införa en ordning för att denna typ av beslut ska kunna överklagas.

Rättsligt stöd för administrativ avgift saknas

Utredningen skriver att någon grund som bemyndigar lärosätena att ta ut administrativa avgifter vid återbetalning inte finns i förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor eller i den bilaga till regleringsbrevet för universitet och högskolor som behandlar avgiftsfinansierad verksamhet. Utredningen anser att lärosätena istället bör inkludera kostnader för återbetalning i studieavgiftsverksamheten som helhet. UKÄ delar utredningens bedömning vad gäller att rättsligt stöd för att ta ut en administrativ avgift saknas. Om ett lärosäte ska kunna ta ut en administrativ avgift anser UKÄ att detta tydligt bör framgå i en författning eller i ett bemyndigande till lärosätena.

9.4.1 Studentinflytandets former

Utredningen har identifierat en stor vilja hos studentkårerna att arbeta för ett studentinflytande som i högre utsträckning inkluderar inresande studenter, men också att kårernas resurser är begränsade. Utredningen gör vidare bedömningen att den ökning av den statliga finansieringen som UKÄ föreslog i rapporten *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande* (rapport 2017:4) behövs för att ge kårerna förutsättningar att arbeta mer aktivt med inresande studenters studentinflytande. UKÄ instämmer i bedömningen och stödjer förslaget, som innebär att nuvarande statsbidrag till studentkårerna tre- eller fyrfaldigas.

9.4.5 Utredningens rekommendationer till myndigheter

UKÄ instämmer i utredningens beskrivning av studentinflytandets betydelse, möjligheter och nuvarande begränsningar för inresande studenter. Följaktligen kan UKÄ även se vinster med utredningens rekommendationer till lärosäten (9.4.4) och myndigheter i syfte att stärka inresande studenters och doktoranders inflytande. UKÄ stödjer rekommendationen att Svenska institutet och Universitets- och högskolerådet bör informera blivande inresande studenter om student-

inflytandets roll och möjligheter. Den ligger i linjer med resonemang som UKÄ för i rapporten *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande* (rapport 2017:4).

UKÄ välkomnar rekommendationen att UHR bör beakta behovet av att inkludera termer som används av studentkårerna i arbetet med studentinflytande i den svensk-engelska ordlistan. En sådan komplettering skulle dessutom vara användbar för fler än studentkårerna, till exempel för myndigheter som behöver beskriva studentinflytandet för en internationell publik.

9.5.2 Studentbegreppet bör utvidgas

Vara registrerad och bedriva studier

UKÄ ställer sig positivt till utredningens ambition att försöka reglera frågor om registrering. Utredningens förslag väcker dock en hel del frågor som inte har belysts tillräckligt i betänkandet. UKÄ noterar även att utredningen föreslår att hur och exakt när registreringen ska ske bör beslutas av lärosätet. UKÄ vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram följande frågeställningar som inte är tillräckligt belysta i utredningen. Under vilka förutsättningar kan ett lärosäte neka en student att registreras på en kurs? Kan ett lärosäte själv ange villkor för när registrering kan nekas i en lokal regel? Krävs i så fall ett bemyndigande till lärosätena att utfärda föreskrifter? Vad blir den rättsliga konsekvensen av en nekad registrering? Upphävs antagningsbeslutet om studenten nekas registrering på en kurs? Ska en student kunna överklaga ett nekande att registreras i alla situationer? Vad blir konsekvensen av att en student inte själv registrerar sig på en kurs (jämför Högskoleverkets beslut den 3 december 2010, reg. nr 31-753-10)? Mot bakgrund av bland annat dessa frågeställningar anser UKÄ att rättsverkningarna och konsekvenserna av utredningens förslag bör utredas på ett mer utförligt och fullständigt sätt. UKÄ avstyrker därför förslaget om att registrering ska utgöra en förutsättning för att få bedriva studier.

10.2 Utredningens förslag om beställd utbildning

10.2.2 Förslag till reglering

Utredningen föreslår nya bestämmelser i 6 kap. högskoleförordningen som ska gälla för beställd utbildning. Vissa av de föreslagna bestämmelserna avser förhållanden som regleras i högskolelagen och högskoleförordningen (se 6 kap. 12 b § och 6 kap. 12 c §). UKÄ vill i detta sammanhang påminna om att det i högskolelagen och högskoleförordningen ges bestämmelser om universitet och högskolor som staten är huvudman för. Eftersom en genomförande högskola även kan vara en svensk enskild utbildningsanordnare eller ett utländskt lärosäte ställer sig UKÄ frågande till om bestämmelser i högskoleförordningen kan omfatta även denna typ av lärosäten utan ytterligare reglering.

Genomförande lärosäte ansvarar för studentens rättigheter och skyldigheter i relation till den beställda utbildningen

Utredningen föreslår att den genomförande högskolan ansvarar för studentens rättigheter och skyldigheter enligt högskolelagen och högskoleförordningen om inte annat har överenskommit. När det gäller disciplinära åtgärder mot studenter och avskiljande av studenter från utbildningen ifrågasätter UKÄ om det är rättssäkert att ge lärosätena möjlighet att bestämma var dessa frågor ska hanteras genom en överenskommelse. UKÄ är av uppfattningen att en sådan viktig rättssäkerhetsfråga för studenterna bör regleras tydligt i en författning och avstyrker därför utredningens förslag.

Bestämmelser om tillträde undantas

Utredningen föreslår att 7 kap. högskoleförordningen inte ska tillämpas för beställd utbildning, utan att villkoren för tillträde till beställd utbildning istället ska specificeras i överenskommelser mellan beställande och genomförande lärosäte. UKÄ ifrågasätter utredningens förslag och anser att regleringen väcker många frågor, exempelvis hur behörighetskraven för tillträde till en kurs inom ett program ska hanteras samt om ett nekat tillträde till sådana kurser ska kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

10.3 Utbildningsformen uppdragsutbildning

Som påpekas i slutbetänkandet innebär förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor att lärosätena har möjlighet att erbjuda utbildning till offentliga, icke-europeiska uppdragsgivare av vilka skäl som helst. Det innebär att lärosätena enligt förordningens nuvarande lydelse kan erbjuda uppdragsutbildning till icke-europeiska lärosäten med offentligt huvudmannaskap för deras studenter.

UKÄ får redan i dag frågor från lärosäten om sådana utbildningssamarbeten ska betraktas som uppdragsutbildning eller som beställd utbildning. I betänkandet föreslås författningsregler för beställd utbildning som bland annat innebär att svenska lärosäten ska kunna erbjuda beställd utbildning åt utländska lärosäten. Ett uppdrag att genomföra utbildning av studenter vid icke-europeiska lärosäten med offentlig huvudman kommer därmed att falla in under såväl den föreslagna regleringen av beställd utbildning som under förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Det bör därför klargöras av regeringen om sådan utbildning bör betraktas som beställd utbildning eller som uppdragsutbildning.

Beslut

Beslut om yttrandet har fattats av generaldirektör Anders Söderholm efter föredragning av utredaren Anna Lundh, i närvaro av avdelningschefen Annika Pontén och strategi- och planeringsansvariga Per Westman. Vid beredningen av yttrandet har även biträdande chefsjuristen Mikael Herjevik, verksjuristen Sofia Tiberger och utredaren Agnes Ers medverkat.

Anders Söderholm

Anna Lundh