



Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2009/10:65 Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter tillsammans med två motioner som väckts med anledning av propositionen och två motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2009.

I propositionen föreslås att det införs en bestämmelse i högskolelagen (1992:1434) som innebär att högskoleutbildning ska vara avgiftsfri för svenska medborgare och för medborgare i länder inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Syftet är att värna om den avgiftsfrihet som av tradition gäller i den svenska högskolan.

Regeringen anser däremot att det saknas tillräckliga skäl att utan begränsningar erbjuda avgiftsfri utbildning till alla utländska medborgare som kommer till Sverige för att studera i högskolan. Därför föreslås att en upplysning tas in i högskolelagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om studieavgifter för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå vid svenska högskolor för studenter som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz, dvs. tredjelandsmedborgare. Vissa tredjelandsmedborgare bör dock undantas från studieavgift. Utbildning på forskarnivå bör inte heller omfattas av studieavgifter. I propositionen beskrivs också hur ett system med studieavgifter bör utformas.

Vidare redovisar regeringen sin avsikt att inrätta nya riktade stipendieprogram för att främja rekryteringen av studenter från länder utanför EES och Schweiz efter att studieavgifter införts och redogör för hur informationsinsatser utomlands om svensk högskoleutbildning kan förstärkas.

I propositionen föreslås att studieavgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska tas ut för utbildning som bedrivs efter den 31 juli 2011. För att göra det möjligt för berörda myndigheter att dessförinnan, och utifrån de föreskrifter som enligt propositionen kommer att meddelas om studieavgifter, vidta nödvändiga åtgärder och fatta olika beslut föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2010.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker samtliga motioner.

I betänkandet finns reservationer från Vänsterpartiet och Miljöpartiet och ett särskilt yttrande från Socialdemokraterna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden	9
Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)	9
Nya stipendieprogram	15
Reservationer	19
1. Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), punkt 1 (v, mp)	19
2. Avgiftsfrihet i allmän högre utbildning, punkt 2 (mp)	20
3. Nya stipendieprogram, punkt 3 (mp)	20
Särskilt yttrande	22
Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), punkt 1 (s)	22
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	23
Propositionen	23
Följdmotionerna	23
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2009	23
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434). Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:65 och avslår motionerna 2009/10:Ub4, 2009/10:Ub5 yrkandena 1 och 2 samt 2009/10:Ub349 yrkande 13.

Reservation 1 (v, mp)

2. **Avgiftsfrihet i allmän högre utbildning**

Riksdagen avslår motion 2009/10:Ub5 yrkande 3.

Reservation 2 (mp)

3. **Nya stipendieprogram**

Riksdagen avslår motionerna 2009/10:Sf207 yrkande 1 och 2009/10:Ub5 yrkande 4.

Reservation 3 (mp)

Stockholm den 8 april 2010

På utbildningsutskottets vägnar

Sofia Larsen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Larsen (c), Marie Granlund (s), Margareta Pålsson (m), Mats Gerdau (m), Agneta Lundberg (s), Tina Acketoft (fp), Peter Hultqvist (s), Gunilla Tjernberg (kd), Thomas Strand (s), Ulrika Carlsson i Skövde (c), Mahmood Fahmi (m), Caroline Helmersson-Olsson (s), Lars Hjalmered (m), Eva Johnsson (kd), Amineh Kakabaveh (v) och Lage Rahm (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2009/10:65 Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter tillsammans med två motioner som väckts med anledning av propositionen och två motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2009.

Regeringens lagförslag finns i bilaga 2 och en redovisning av motionerna i bilaga 1.

Bakgrund

Genom ett beslut den 22 december 2004 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för frågan om huruvida det bör införas studieavgifter för studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Utredningen (dir. 2004:183) antog namnet Studieavgiftsutredningen. Utredningen överlämnade sitt betänkande Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7) till regeringen i januari 2006.

En promemoria om avstängning av avgiftsskyldiga studenter som inte betalar studieavgifter (U2008/6308/UH) har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Promemorian har remissbehandlats (U2009/6308/UH).

Genom ett beslut 17 december 2007 gav regeringen universitet och högskolor i uppdrag att i samband med årsredovisningen 2008 redovisa hur de arbetade med internationell rekrytering av s.k. fritt inresande studenter. En sammanställning har gjorts (U2010/588/UH).

Utbildningsdepartementet har bjudit in företrädare för universitet och högskolor samt övriga myndigheter inom högskoleområdet för att diskutera frågor om internationalisering av högskolan. Mötet hölls den 28 maj 2008 (U2008/907/UH).

Utbildningsdepartementet har vidare bjudit in företrädare för myndigheter och organisationer som arbetar med frågor som rör internationalisering av högskolan för att initiera ett samarbete mellan dem i dessa frågor. Mötet hölls den 18 juni 2008 (U2008/4073/UH).

Genom ett beslut den 28 maj 2009 gav regeringen Verket för högskoleservice i uppdrag att i samarbete med universitet och högskolor förbereda ett införande av anmälningsavgifter och studieavgifter. Verket för högskoleservice redovisade sitt uppdrag i september 2009 (U2009/3627/UH).

Genom ett beslut den 17 december 2009 gav regeringen Verket för högskoleservice samt universitet och högskolor i uppdrag att förbereda införandet av anmälningsavgifter för att avgifterna ska kunna tas ut vid antagningen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som påbörjas höstterminen 2011 (U2009/7345/UH).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det införs en bestämmelse i högskolelagen (1992:1434) som innebär att högskoleutbildning ska vara avgiftsfri för svenska medborgare och för medborgare i länder inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Syftet är att värna om den avgiftsfrihet som av tradition gäller i den svenska högskolan.

Regeringen anser däremot att det saknas tillräckliga skäl att utan begränsningar erbjuda avgiftsfri utbildning till alla utländska medborgare som kommer till Sverige för att studera i högskolan. Därför föreslås att en upplysning tas in i högskolelagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om studieavgifter för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå vid svenska högskolor för studenter som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz, dvs. tredjelandsmedborgare. Vissa tredjelandsmedborgare bör dock undantas från studieavgift. Utbildning på forskarnivå bör inte heller omfattas av studieavgifter. I propositionen beskriver regeringen också hur ett system med studieavgifter bör utformas.

Ikraftträdande

Lagen om ändring i högskolelagen (1992:1434) föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Uppgifter som behövs för beslut om studieavgiftsskyldighet

Regeringen avser att i en förordning införa de bestämmelser som krävs för att möjliggöra den hantering av personuppgifter m.m. som beskrivs i propositionen.

Försäkring bör kunna tecknas för samtliga studenter

De universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) bör genom en överenskommelse med Kammarkollegiet få teckna en försäkring för studenter som ska betala studieavgift. Försäkringen ska komplettera den försäkring för personskada som avses i 1 kap. 11 a § högskoleförordningen (1993:100) och ge ett skydd för sjuk- och tandvårds-kostnader i Sverige vid akut sjukdom och vid olycksfall under fritid.

Bestämmelser om behörighet och urval påverkas inte

Samma behörighets- och urvalsbestämmelser bör gälla för såväl avgiftsskyldiga som avgiftsbefriade studenter i högskolan, både av rättviseskäl och av kvalitetsskäl. Regeringen avser därför inte att med anledning av studieavgifternas införande ändra vare sig reglerna om behörighet för högskolestudier eller reglerna om hur urval får göras. Nuvarande regler ger god möjlighet för högskolorna att bestämma urvalsgrunder. Detta gäller särskilt utbildning på avancerad nivå, dit huvuddelen av de studieavgiftsskyldiga studenterna förväntas söka. Regeringen avser inte att i nuläget genomföra några förändringar i urvalsreglerna, men kommer noggrant att följa utvecklingen.

Nya stipendieprogram införs

Vidare redovisar regeringen sin avsikt att inrätta nya riktade stipendieprogram för att främja rekryteringen av studenter från länder utanför EES och Schweiz, s.k. tredjelandsstudenter, efter att studieavgifter införts och redogör för hur informationsinsatser utomlands om svensk högskoleutbildning kan förstärkas.

Enskilda utbildningsanordnare

Förslagen och bedömningarna i propositionen omfattar de statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). De enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina omfattas inte av högskoleförordningens nuvarande krav på att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenten. För Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Handelshögskolan i Stockholm, Johannelunds teologiska högskola, Örebro teologiska högskola och Teologiska högskolan Stockholm anges detta i stället i de avtal som dessa universitet och högskolor har med staten. Av dessa avtal framgår att lärosätena inte får ta ut avgifter för sådan utbildning som i allt väsentligt, såväl till omfattning som till nivå och insatser i övrigt, motsvarar sådan utbildning som förekommer vid de statliga universiteten och högskolorna. Förhållandet mellan staten och övriga enskilda utbildningsanordnare regleras inte genom avtal.

I avtalen med de enskilda utbildningsanordnarna anges i dag att de inte får ta ut avgifter för utbildningen så länge de får statsbidrag. Regeringen anser att det borde vara möjligt även för enskilda utbildningsanordnare att kunna ta ut studieavgifter för tredjelandsstudenter enligt samma principer som för statliga universitet och högskolor. Det är enligt regeringens mening rimligt att statliga medel inte heller hos enskilda utbildningsanordnare finansierar tredjelandsstudenters utbildning efter studieavgiftssystemets införande. Regeringen avser därför att vidare överväga frågor om möjlighet för enskilda utbildningsanordnare att ta ut studieavgifter för tredjelandsstudenter.

Anmälningssavgifter införs

Antalet ansökningar från studenter i tredjeland har ökat dramatiskt under de senaste åren. 122 000 ansökningar från personer med studiemeriter från tredjeland mottogs inför höstterminen 2009. De ansökningar som kommer från tredjelandsstudenter har, genom sitt stora antal och det förhållandevis omfattande granskningsarbete som deras handläggning kräver, kommit att bli allt mer resurskrävande för antagningsenheterna vid universitet och högskolor liksom vid Verket för högskoleservice (VHS).

Regeringen har därför gett statliga universitet och högskolor samt Verket för högskoleservice i uppdrag (U2009/7345/UH) att förbereda införandet av anmälningssavgifter för sökande från tredjeland så att en avgift ska kunna tas ut vid ansökan till utbildningar på grundnivå och avancerad nivå som påbörjas höstterminen 2011.

Utskottets överväganden

Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag att utbildningen vid statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz.

En upplysning tas in i högskolelagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för personer som inte är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om avslag på propositionen och om fortsatt avgiftsfrihet för alla studenter.

Jämför reservationerna 1 (v, mp) och 2 (mp) samt särskilt yttrande (s).

Propositionen

Antalet utländska studenter ökar

Den globala studentrörligheten i världen ökade enligt OECD med över 50 % mellan 2000 och 2007. Omkring tre miljoner studenter läste i ett annat land än sitt hemland under 2007. Drygt 1 % av dessa studenter valde att studera i Sverige.

Antalet utbildningar som ges på engelska vid svenska lärosäten har blivit fler och det har blivit enklare att ansöka till högskolan via Internet. Detta har bidragit till att allt fler inresande studenter utanför utbytesprogram, s.k. fritt inresande studenter, läser en hel utbildning här.

I Sverige har det totala antalet inresande studenter trefaldigats sedan 1999 och är numera fler än antalet utresande studenter. Totalt utgjorde de inresande studenterna drygt 8 % av samtliga studenter i Sverige under läsåret 2007/08. Gruppen fritt inresande studenter (som ofta kallas freemover-studenter) har nästan fyrdubblats sedan 1999. Cirka 31 200 studenter från andra länder studerade i Sverige under läsåret 2007/08 och av dessa var 19 300 fritt inresande studenter. Omkring 9 700 av de fritt inresande studenterna under läsåret 2007/08 kom från länder utanför EES (som innefattar medlemsländerna i Europeiska unionen samt Island, Norge och Lichtenstein) och Schweiz. Av dessa kom nästan 70 % från Asien. Detta

är också den grupp som ökar snabbast. Flest fritt inresande studenter från tredjeländ togs emot av Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola och Lunds universitet.

Principen om avgiftsfrihet lagfästs

I Sverige råder sedan lång tid tillbaka avgiftsfrihet för utbildningar vid statliga universitet och högskolor. Några bestämmelser om detta finns inte i högskolelagen (1992:1434), men principen har behandlats i riksdagen flera gånger.

Den 1 juli 1995 infördes en bestämmelse i 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) som innebär att utbildningen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskoleförordningen ska vara avgiftsfri för studenterna. Samma sak gäller för utbildningar vid Sveriges lantbruksuniversitet enligt 1 kap. 7 § förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och för utbildningar vid Försvarshögskolan enligt 1 kap. 3 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Regeringen anser att statliga högskolestudier även fortsättningsvis ska vara avgiftsfria för svenska medborgare. Principen om avgiftsfrihet har en lång tradition och är väl förankrad i Sverige. En lagreglering skulle understryka den vikt regeringen och riksdagen lägger vid avgiftsfriheten och markera att regeringen inte ser införandet av studieavgifter för tredjeländsstudenter som ett steg i riktningen mot en mer allmän tillämpning av studieavgifter i högskolan. Mot den bakgrunden vore enligt regeringen en lagreglering mer lämplig än en förordningsbestämmelse.

Genom medlemskapet i EU har Sverige åtagit sig att behandla medborgare från andra medlemsländer på samma sätt som svenska medborgare. Av EU-domstolens praxis följer att denna skyldighet bl.a. omfattar universitetsutbildning. Skyldigheten till likabehandling gäller även medborgare i övriga stater inom EES samt medborgare i Schweiz.

Studieavgifter för studenter från tredjeländ införs

Vidare anger regeringen att studieavgifter för tredjeländsstudenter bör införas. Den som inte är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz bör betala studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Regeringens förslag och bedömning om studieavgifter omfattar inte utbildning på forskarnivå.

Tredjeländsstudenter bidrar på en rad olika sätt till svensk högre utbildning och forskning och till det svenska samhället i stort. Den mångfald av erfarenheter och kunskaper som skapas genom tredjeländsstudenternas närvaro höjer kvaliteten i den högre utbildningen. Internationellt präglade utbildningsmiljöer speglar också i hög grad de sammanhang som många studenter kommer att möta i arbetslivet. Eftersom ett antal tredjeländsstudenter fortsätter till utbildning på forskarnivå och även vidare in på den övriga arbetsmarknaden efter avslutade studier skapar denna del av internationaliseringen ett viktigt mervärde för såväl forskning som arbetsliv i

övrigt. Studenterna ger också möjligheter till långsiktiga relationer där en positiv inställning till och goda förbindelser med Sverige är viktiga för handel och investeringar i framtiden. Dessutom kan ökad studentrörlighet främja en hållbar och demokratisk utveckling och bidra till fattigdomsbekämpning i andra länder. Vidare bidrar tredjelandsstudenterna till ett ekonomiskt tillskott i form av levnadsomkostnader under studietiden.

Dessa skäl är enligt regeringens mening goda argument för att avsätta medel i form av stipendier för tredjelandsstudenter. Däremot är det inte argument för en allmän avgiftsfrihet för alla som önskar studera i Sverige.

Möjligheten att meddela föreskrifter om avgifter bör framgå i högskolelagen (1992:1434). Regeringen föreslår därför att det i högskolelagen tas in en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för tredjelandsmedborgare.

Undantag från studieavgiftsskyldighet

Vissa tredjelandsmedborgare bör av olika skäl undantas från studieavgiftsskyldighet. Detta gäller t.ex. tredjelandsmedborgare som är bosatta i Sverige med permanent uppehållstillstånd och tredjelandsmedborgare som av andra skäl än studier har tidsbegränsade uppehållstillstånd i Sverige, då dessa personer med hänsyn till deras anknytning till Sverige och rättigheter i övrigt bör jämföras med svenska medborgare i fråga om högskoleutbildning vid svenska lärosäten. Detta bör också gälla studenter vid utländska universitet eller högskolor som inom ramen för ett utbytesavtal genomför en del av sin utbildning i Sverige.

Vidare behöver sådana tredjelandsmedborgare som Sverige till följd av EU-rätten ska behandla på samma sätt som svenska medborgare undantas från studieavgiftsskyldighet.

Storleken på studieavgifterna och hur intäkterna disponeras

Studieavgifternas storlek bör bestämmas av varje universitet och högskola enligt principen om full kostnadstäckning för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i dess helhet. För att uppnå full kostnadstäckning bör studieavgifterna beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna bör sättas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker de kostnader som är direkt eller indirekt förenade med verksamheten. Detta möjliggör en större långsiktighet i planeringen. Lärosätena bör själva disponera avgiftsintäkterna.

Regeringen avser att följa den studieavgiftsfinansierade verksamhetens omfattning och dess eventuella påverkan på lärosätenas övriga verksamhet.

Beslut om studieavgiftsskyldighet bör inte kunna överklagas

Beslut om studieavgiftsskyldighet bör inte kunna överklagas. Regeringen anser att de sökandes rättssäkerhet kan tillgodoses utan att en särskild möjlighet till överklagande av avgiftsskyldighetsbesluten behöver införas.

Betalning och konsekvenser vid utebliven betalning av studieavgiften

Regeringen ska ha möjlighet att meddela föreskrifter om att en högskola inte får ta emot en sökande som är studieavgiftsskyldig men som inte har betalat avgiften och om avstängning under pågående utbildning av studieavgiftsskyldiga studenter som har tagits emot av högskolan men som inte betalar studieavgiften.

Beslut om avstängning bör kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Ikraftträdande

Regeringens uppfattning är att studieavgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska tas ut för utbildning som bedrivs efter den 31 juli 2011. För att göra det möjligt för berörda myndigheter att dessförinnan, utifrån de föreskrifter som regeringen avser att meddela om studieavgifter, vidta nödvändiga åtgärder och fatta olika beslut föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2010.

Lärosätenas anslag

Regeringens bedömning är att anslagsmedel motsvarande antalet fritt inre-sande studenter från tredjeland vid universitet och högskolor budgetåret 2008 bör omfördelas successivt med början budgetåret 2011.

Kostnaderna för avgiftsskyldiga studenters utbildning bör inte avräknas lärosätenas grundutbildningsanslag. Därför leder införandet av studieavgifter till en minskad belastning på lärosätenas anslag samtidigt som lärosätena kompenseras för detta intäktsbortfall genom att de får disponera studieavgifterna.

Studieavgifter beräknas kunna införas fr.o.m. höstterminen 2011. Resurser inom högskolans grundutbildningsanslag kan då börja frigöras fr.o.m. samma termin.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 16, bet. 2009/10:UbU1, rskr. 2009/10:126) har regeringen beräknat att anslagen för grundutbildning av detta skäl kan sänkas med 111 miljoner kronor 2011. Regeringen bedömde att i storleksordningen 500 miljoner kronor kommer att frigöras när samtliga studenter i den aktuella kategorin betalar studieavgifter. Beräkningen gjordes utifrån antalet tredjelandsstudenter läsåret 2007/08. I propositionen aviserade regeringen vidare att de medel som frigörs inom anslagen till universitet och högskolor bl.a. bör användas för att införa ett kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem. Under hösten 2009 har regeringen konstaterat att det har skett en fortsatt ökning av antalet tredje-

landsstudenter. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen med förslag om hur stor den totala sänkningen av grundutbildningsanslagen ska vara.

De studenter som har påbörjat en kurs eller ett utbildningsprogram innan studieavgifter införs bör få avsluta utbildningen utan studieavgiftsskyldighet, eftersom de påbörjat utbildningen under förutsättningen att den är avgiftsfri. De flesta tredjelandsstudenter läser kortare utbildningar på ett till två år. Statlig finansiering inom anslagen till grundutbildning för tredjelandsstudenter som påbörjat studier före höstterminen 2011 beräknas därmed vara avslutad till största delen vårterminen 2013, då majoriteten av dessa bör ha avslutat sina studier.

Utgångspunkten bör vara att de frigjorda anslagsmedlen i huvudsak bör föras från varje lärosätes grundutbildningsanslag i proportion till antalet studenter som enligt förslaget och bedömningarna i denna proposition ska betala studieavgifter. Vissa lärosäten har en klart högre andel tredjelandsstudenter än andra. Det gäller framför allt Blekinge tekniska högskola där 27 % av antalet helårsstudenter utgjordes av tredjelandsstudenter under 2008. I detta fall bör särskilda justeringar övervägas.

Motionerna

Vänsterpartiet yrkar i sin motion 2009/10:Ub4 avslag på propositionen. För Vänsterpartiet är det en grundläggande princip att utbildning ska vara avgiftsfri för individen. Den främsta konkurrensfördel svenska högskolor har är enligt Vänsterpartiet avgiftsfriheten. Vidare anføres att om svenska universitet och högskolor vill behålla de utländska studenterna kommer det att innebära ökade kostnader för marknadsföring, stipendier och administration. Regeringens föreslagna stipendieprogram kommer, enligt Vänsterpartiet, inte att göra någon större skillnad kostnadsmässigt. Vidare riskerar enligt Vänsterpartiet bistånd i form av stipendier till enskilda personer att bli godtyckligt och det är mycket otydligt om detta är i enlighet med målsättningen för biståndet och utbildningspolitiken. Vänsterpartiet anser att utdelning av stipendier på detta sätt varken gynnar de studerande, de länder de kommer ifrån eller utbildningskvaliteten vid de svenska lärosätena.

Ett annat argument mot införandet av avgifter för utländska studenter som Vänsterpartiet anför är att det är ett första steg mot att införa avgifter även för inhemska studerande. Regeringens förslag om ändring av högskolelagen om svenska studenters rätt till kostnadsfri högskoleutbildning är inget skydd eftersom den avskaffar avgiftsfriheten som princip. Vänsterpartiet föredrar därför den nuvarande formuleringen i 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100).

Miljöpartiet yrkar i sin motion 2009/10:Ub5 yrkande 2 avslag på propositionen och i 2009/10:Ub5 yrkande 1 samt motion 2009/10:Ub349 yrkande 13 fortsatt avgiftsfrihet för alla studenter. Om studieavgifter införs för utländska studenter finns det, enligt Miljöpartiet, goda skäl att anta att

antalet studenter kommer att minska väsentligt. Den svenska högskolan kommer dessutom att få två kategorier av studenter, betalande och icke-betalande. Detta kan, enligt Miljöpartiet, medföra juridiska komplikationer i fråga om rättssäkerhet och möjlighet att ställa krav på utbildningens kvalitet. Därtill kommer den mångfald som berikar universitet och högskolor att minska.

Miljöpartiets ståndpunkt är att studieavgifter inte ska införas. Miljöpartiet yrkar därför i motion 2009/10:Ub5 yrkande 3 att det ska lagstiftas om avgiftsfrihet för alla i den allmänna högre utbildningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) och avslår motionsyrkandena.

Utskottet vill inledningsvis framhålla betydelsen av att Sverige stärker sin internationella konkurrenskraft och koncentrerar sina resurser till att utvecklas som en ledande kunskaps- och forskningsnation. För att vi ska kunna klara den internationella konkurrensen krävs utbildning och forskning i världsklass.

Utskottet har tidigare uttalat att den ökade internationella studentrörligheten och den skärpta konkurrensen om studenterna innebär att svenska lärosäten ska ges de bästa förutsättningarna att konkurrera med väletablerade lärosäten från andra länder (2008/09:UbU19 s. 15).

I Sverige råder sedan lång tid tillbaka en tradition av avgiftsfrihet för utbildningar vid statliga universitet och högskolor för alla. Några bestämmelser om detta finns inte i högskolelagen (1992:1434), men principen har behandlats i riksdagen flera gånger (bet. 1992/93:UbU03, bet. 1995/96:UbU4 och bet. 2004/05:UbU1).

Principen om avgiftsfrihet för utbildningar vid statliga universitet och högskolor är viktig och bör lagfästas. Utskottet håller med regeringen om att det finns starka skäl att genom skattemedel även fortsättningsvis gemensamt finansiera högre utbildning för svenska medborgare – och medborgare i EES-länder eller i Schweiz – så att den är avgiftsfri för den enskilde. Utskottet anser i likhet med regeringen att en lagreglering är att föredra framför dagens förordningsbestämmelse. En lagreglering kommer att understryka den vikt riksdagen lägger vid avgiftsfriheten och även vara en markering om att införandet av studieavgifter för tredjelandsstudenter inte är att betrakta som ett första steg i riktningen mot studieavgifter för alla i den svenska högskolan.

I propositionen anges en rad skäl till att öka rekryteringen av utländska studenter till Sverige. Utskottet instämmer i samtliga skäl. Utländska studenter är enligt utskottets uppfattning en tillgång för svenska universitet och högskolor. Internationaliseringen av den högre utbildningen är bl.a. betydelsefull för att utveckla kvaliteten i undervisnings- och forskningsmiljöerna vid de svenska lärosätena. Däremot anser utskottet i likhet med

regeringen att det saknas tillräckligt starka skäl att erbjuda samtliga tredjelandsstudenter skattefinansierad avgiftsfri utbildning och att svenska universitet och högskolor i högre utsträckning bör konkurrera med utländska lärosäten genom hög kvalitet och inte genom avgiftsfri utbildning. Utbildning har blivit en global marknad och är expansiv. Det är utskottets uppfattning att Sverige ska locka hit utländska studenter genom att erbjuda utbildning av hög kvalitet, inte genom att utbildningen är gratis.

Utskottet delar regeringens bedömning att ett införande av studieavgifter för tredjelandsstudenter ska vara kvalitetsdrivande och ge möjlighet att långsiktigt öka antalet utländska studenter i svensk högre utbildning utan kostnader för skattebetalarna. Dessutom ska det kunna frigöra resurser för att ytterligare öka kvaliteten i högskoleutbildningen.

Nya stipendieprogram

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bl.a. att stipendier särskilt bör ges för utbildning inom miljöteknik och om riktade studieplatser framför allt till de nordligare lärosätena i landet.

Jämför reservation 3 (mp).

Propositionen

Regeringens målsättning är att svenska lärosäten ska ha fortsatt stora möjligheter att rekrytera särskilt kvalificerade studenter och att ett stort antal utländska studenter ska välja att studera i Sverige även efter ett införande av studieavgifter. Regeringens bedömning är att en förutsättning för att detta ska kunna ske är att det finns tillgång till stipendier för tredjelandsstudenter.

Redan i dag finns ett antal statligt finansierade stipendier för utländska studenters vistelse vid svenska lärosäten utanför etablerade utbytesavtal.

Stipendieprogram riktat till studenter i samarbetsländer

Regeringen avser i enlighet med vad som anfördes i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 utg.omr. 7 s. 38, bet. 2009/10:UU2, rskr. 2009/10:88 och prop. 2009/10:1 utg.omr. 16 s. 59, bet. 2009/10:UbU1, rskr. 2009/10:126) att införa ett särskilt stipendieprogram riktat till studenter från länder med vilka Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete. Erfarenheter från andra länder som infört studieavgifter för studenter från tredjeländ visat att andelen sökande från utvecklingsländer minskat drastiskt. Ett särskilt stipendieprogram riktat till sådana studenter är därför ett sätt att garantera att särskilt kvalificerade studenter från dessa länder kan fortsätta komma hit och bidra till internationaliseringen av den svenska utbildningen. Samtidigt

är ett sådant program också en viktig komponent i det svenska utvecklings-samarbetet, eftersom studenterna efter avslutad utbildning blir en viktig utvecklingsresurs i sina hemländer.

Från och med 2011 planeras 30 miljoner kronor att avsättas av biståndsbudgeten till det aktuella stipendieprogrammet. Ambitionen är att programmet på sikt bör utökas. Stipendierna bör användas för att både täcka studieavgifter och levnadskostnader. Stipendiet bör följa den enskilde studenten och därmed inte knytas till specifika lärosäten. Stipendierna bör hanteras av Svenska institutet som har erfarenhet av att fördela stipendier direkt till studenter. Antalet sökande och deras kvalifikationer är i dagsläget svårt att förutse, varför en kontinuerlig uppföljning bör göras.

Stipendieprogram som instrument för lärosätenas rekrytering av särskilt kvalificerade studenter

Regeringen anser att det är befogat att avsätta statliga medel för att stödja lärosätenas rekrytering av särskilt kvalificerade studieavgiftsskyldiga studenter. Till lärosätena bör således enligt regeringens mening fördelas statliga medel att använda till stipendier. Regeringen anser att totalt 30 miljoner kronor bör fördelas för detta ändamål under 2011 och totalt 60 miljoner kronor per år bör fördelas fr.o.m. 2012. Dessa stipendiemedel beräknas finansieras inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. De stipendiemedel som avser studenter från länder som enligt OECD:s biståndskommitté DAC får räknas som biståndsländer (s.k. ODA-länder), bör avräknas mot biståndsramen i enlighet med gällande DAC-regler.

Stipendierna bör vara öppna för tredjelandsstudenter från alla delar av världen, förutom för studenter som kan få stipendier från det tidigare nämnda stipendieprogrammet riktat mot länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete.

De medel som avsätts för detta stipendieprogram bör dock enligt regeringens mening inte användas för levnadsomkostnader. Dessa stipendier blir därmed i princip en form av nedsättning av studieavgiften, och bör för att minska de administrativa kostnaderna kunna hanteras så även i praktiken. En student som blivit antagen och av lärosätet har beviljats ett stipendium motsvarande en viss andel av studieavgiften bör alltså kunna få det räknat till godo i stället för att studenten betalar hela studieavgiften och lärosätet betalar ut stipendiesumman.

Utökad information om svensk högre utbildning i utlandet

Ansvaret för att informera om enskilda universitet och högskolor vilar på lärosätena själva, medan Svenska institutet arbetar för att öka exponeringen av svensk högre utbildning och forskning generellt och informerar om Sverige som utbildningsdestination. Den arbetsfördelningen är enligt regeringens mening ändamålsenlig och bör bestå.

Svenska institutets uppdrag att informera om svensk högre utbildning i utlandet bör utökas och utvecklas. Sedan tidigare får Svenska institutet 3 miljoner kronor per år för information om och presentation av svensk högre utbildning i utlandet. Institutet har fått ytterligare 4 miljoner kronor för 2009 och 2010 i syfte att öka kännedomen om svensk högre utbildning och forskning i utlandet. Dessa medel bör enligt regeringens bedömning permanentas och utökas ytterligare. Regeringen beräknar att 5 miljoner kronor per år fr.o.m. 2011 bör fördelas till Svenska institutet för informationsinsatser avseende Sverige som studieland.

Motionerna

Miljöpartiet ställer sig i sina motioner 2009/10:Ub5 yrkande 4 och 2009/10:Sf207 yrkande 1 positivt till regeringens avsikt att i förslaget till statsbudget för 2011 anslå en summa för stipendier till studenter från utvecklingsländer så att de kan studera i Sverige och EU. Dock är dessa anslag, enligt Miljöpartiet, underfinansierade. Miljöpartiet vill även att studieplatserna ska vara tillgängliga för alla utvecklingsländer. Miljöpartiet anser vidare att stipendierna särskilt bör ges för utbildning inom miljöteknik med inriktning på rena energislag och klimatanpassning. Miljöpartiet vill också rikta studieplatserna framför allt till de nordligare lärosätena i landet, som Umeå universitet, Luleå tekniska universitet och Mittuniversitetet, där möjligheterna att få en bostad är goda.

Utskottets ställningstagande

Utskottet avslår motionsyrkandena.

En minskning av antalet tredjelandsstudenter är enligt utskottet på kort sikt en förväntad utveckling vid införandet av studieavgifter. Det är enligt utskottets mening nödvändigt med nya stipendiesystem för att motverka en minskning av tredjelandsstudenter och för att stärka Sveriges möjligheter att attrahera studenter inom den högre utbildningen och forskare från länder utanför EES och Schweiz. På lite längre sikt är utskottet optimistiskt och tror att de svenska lärosätena, som kan erbjuda god och högkvalitativ utbildning och forskning i kombination med de föreslagna stipendiesystemen, kommer att stå sig mycket väl i den internationella konkurrensen om begåvade studenter.

Utskottet anser att de två föreslagna stipendieprogrammen kompletterar varandra och att de föreslagna anslagsnivåerna för närvarande är tillräckliga. Stipendieprogrammet för särskilt kvalificerade studenter är enligt förslaget öppet för tredjelandsstudenter från alla delar av världen, förutom för studenter som kan få stipendier från det tidigare nämnda stipendieprogrammet riktat mot länder med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklings-samarbete.

Vad gäller stipendieprogrammet för särskilt kvalificerade studenter delar utskottet uppfattningen, som har framförts av regeringen och flera remissinstanser, att lärosätena själva behöver kunna ge besked om möjligheter till ekonomiskt stöd för att kunna rekrytera effektivt. För att medlen ska kunna användas så effektivt som möjligt som ett rekryteringsinstrument bör lärosätena ges stor frihet vid fördelning av stipendiemedel. Varje lärosäte bör t.ex. besluta om stipendiet ska avse hela eller delar av studieavgiften liksom om stipendierna ska inriktas mot vissa utbildningar.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det avgörande kriteriet för tilldelning av stipendium bör vara studenternas studiemeriter och kvalifikationer, men att även andra kriterier kan komma att spela in vid tilldelningen. Det är dock inte en fråga för riksdagen att ange närmare riktlinjer för stipendiefördelningen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), punkt 1 (v, mp)

av Amineh Kakabaveh (v) och Lage Rahm (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434). Därmed bifaller riksdagen motionerna 2009/10:Ub4, 2009/10:Ub5 yrkandena 1 och 2 samt 2009/10:Ub349 yrkande 13 och avslår proposition 2009/10:65.

Ställningstagande

Vi yrkar avslag på propositionen. För oss är det en grundläggande princip att utbildning ska vara avgiftsfri för individen, oavsett var hon eller han är född.

Vi instämmer till fullo i att tredjelandsstudenter bidrar på en rad olika sätt till svensk högre utbildning och forskning och till det svenska samhället i stort, men för att dessa positiva följder ska uppstå krävs att utländska studenter väljer att studera i Sverige, som för många är ett okänt land. Om studieavgifter införs för utländska studenter finns det, enligt vår uppfattning, goda skäl att anta att antalet studenter kommer att minska väsentligt. Om svenska universitet och högskolor vill behålla dessa studenter kommer det att innebära ökade kostnader för marknadsföring, stipendier och ökad administration. Den svenska högskolan skulle dessutom komma att få två kategorier av studenter, betalande och icke-betalande. Detta kan medföra juridiska komplikationer i fråga om rättssäkerhet och möjlighet att ställa krav på utbildningens kvalitet. Konsekvenserna av detta är ännu alltför dåligt utredda. Därtill kommer den mångfald som berikar universitet och högskolor att minska.

Vi tror dessutom att införandet av avgifter för utländska studenter är den borgerliga regeringens första steg mot att vilja införa avgifter även för inhemska studerande.

2. Avgiftsfrihet i allmän högre utbildning, punkt 2 (mp)

av Lage Rahm (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:Ub5 yrkande 3.

Ställningstagande

Den högre utbildningen i Sverige är i dag avgiftsfri för alla. Det har varit en av grundprinciperna för den svenska utbildningspolitiken.

Miljöpartiets mycket tydliga ståndpunkt är att studieavgifter inte ska införas. Miljöpartiet anser att det ska lagstiftas om avgiftsfrihet för alla i allmän högre utbildning.

3. Nya stipendieprogram, punkt 3 (mp)

av Lage Rahm (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2009/10:Sf207 yrkande 1 och 2009/10:Ub5 yrkande 4.

Ställningstagande

Ett införande av studieavgifter kommer att ställa mycket stora krav på systemet för stipendier. Miljöpartiet är positivt till den avsikt som regeringen redovisar att i förslag till statsbudgeten för 2011 anslå en summa för stipendier till studenter från utvecklingsländer så att duktiga studenter kan studera i Sverige och EU. Dock är dessa anslag underfinansierade, vilket går stick i stäv med att regeringen samtidigt argumenterar i positiva ordalag om vikten av den mångfald och internationalisering som utländska studenter bidrar med. Miljöpartiet vill även att studieplatserna ska vara tillgängliga för alla utvecklingsländer.

I en värld där klimatpåverkan utgör det stora hotet mot många av de fattigare länderna anser Miljöpartiet att stipendierna särskilt bör ges för utbildning inom miljöteknik med inriktning på rena energislag och klimat-anpassning. Det skulle innebära en verklig hjälp till självhjälp, vilket biståndet är tänkt att vara.

Miljöpartiet vill också rikta studieplatserna framför allt till de nordligare lärosätena i landet, som Umeå universitet, Luleå tekniska universitet och Mittuniversitetet, där möjligheterna att få en bostad är goda.

Särskilt yttrande

Lag om ändring i högskolelagen (1992:1434), punkt 1 (s)

Marie Granlund (s), Agneta Lundberg (s), Peter Hultqvist (s), Thomas Strand (s) och Caroline Helmersson-Olsson (s) anför:

Det var den socialdemokratiska regeringen som tillsatte utredningen för att se över möjligheten att ta ut avgifter för utomeuropeiska studenter (dir. 2004:183). Utredningen överlämnade sitt betänkande Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7) till dåvarande regeringen i januari 2006. Det fanns i sammanhanget en tydlig politisk inriktning om att även lagstifta om avgiftsfriheten för inhemska studenter.

Vi utgår från att regeringen gjort en noggrann prövning av de insatser som föreslås i propositionen i syfte att öka informationsinsatserna och ge inresande studenter bättre möjligheter att erhålla stipendier – i syfte att garantera att antalet utländska studenter vid svenska universitet och högskolor inte minskar kraftigt. Annars riskerar många för vårt land och näringsliv viktiga utbildningar att dräneras på kvalificerade studenter. Likaså förutsätter vi att regeringen har gjort en noggrann bedömning av tidsplanen för implementeringen av det nya systemet.

Den borgerliga regeringen argumenterar för att avgiftsbeläggningen av tredjelandsstudenter skulle vara en kvalitetsreform för den högre utbildningen. Vi socialdemokrater delar inte den bedömningen och vill varna för att liknande argument banar väg för avgifter även för inhemska studenter i framtiden. Något som vi med kraft kommer att motarbeta. I andra sammanhang har Socialdemokraterna tillsammans med Miljöpartiet och Vänsterpartiet föreslagit ett konkret kvalitetsprogram för högre utbildning som omfattar 400 miljoner kronor årligen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:65 Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter:

Riksdagen antar förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

Följdmotionerna

2009/10:Ub4 av Amineh Kakabaveh m.fl. (v):

Riksdagen avslår regeringens proposition 2009/10:65 Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.

2009/10:Ub5 av Lage Rahm m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om fortsatt avgiftsfrihet för alla studenter.
2. Riksdagen beslutar att avslå förslaget i proposition 2009/10:65 om studieavgifter för utländska studenter.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det ska lagstiftas om avgiftsfrihet i allmän högre utbildning.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stipendieplatser ska vara tillgängliga för alla utvecklingsländer.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2009

2009/10:Sf207 av Bodil Ceballos m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om stipendier till studenter från utvecklingsländer.

2009/10:Ub349 av Lage Rahm m.fl. (mp):

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att högskoleutbildning även i fortsättningen ska vara avgiftsfri.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att det i högskolelagen (1992:1434) ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 4 – 4 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §¹

Utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i

1. en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

2. Schweiz.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i de stater som anges i första stycket.

4 a §

Regeringen meddelar föreskrifter om att en högskola inte får ta emot en sökande som är studieavgiftsskyldig men inte har betalat studieavgift.

4 b §

Regeringen meddelar föreskrifter om avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter som har påbörjat utbildningen men inte betalar avgiften.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Tidigare 4 kap. 4 § upphävd genom 2009:766.