

Regeringens proposition

2009/10:65



Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för
utländska studenter

Prop.
2009/10:65

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 februari 2010

Fredrik Reinfeldt

Tobias Krantz
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen anser att det är viktigt att värna om den avgiftsfrihet som av tradition gäller i den svenska högskolan. I propositionen föreslås därför 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.

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 högstskolor för studenter som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare). Vissa tredjelandsmedborgare bör dock undantas från studieavgift. Utbildning på forskarnivå bör inte heller omfattas av studieavgifter.

Regeringen beskriver också hur ett system med studieavgifter bör utformas.

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

De nya bestämmelserna i högskolelagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Politikens inriktning	6
5	Bakgrund	8
5.1	Antalet utländska studenter ökar	8
5.2	Utbildningsmarknaden är global	9
5.3	Fortsatt inflöde av studenter från tredjeland är viktigt	9
5.4	Kostnaderna för utländska studenter ökar	10
5.5	Studieavgifter blir vanligare i omvärlden	10
5.6	Anmälningssavgifter införs	11
6	Principerna för en ordning med studieavgifter	11
6.1	Avgiftsfrihet är huvudregel	12
6.2	Studieavgifter för studenter från tredjeland införs	15
6.3	Storleken på studieavgifterna och hur intäkterna disponeras	20
6.4	Uppgifter som behövs för beslut om studieavgiftsskyldighet	21
6.5	Beslut om studieavgiftsskyldighet bör inte kunna överklagas	22
6.6	Betalning och konsekvenser vid utebliven betalning av studieavgiften	23
6.7	Bestämmelser om behörighet och urval påverkas inte	26
6.8	Försäkring bör kunna tecknas för samtliga studenter	27
6.9	Enskilda utbildningsanordnare	28
7	Insatser för att främja rekryteringen av utländska studenter	28
7.1	Myndighetssamarbete förbättras	28
7.2	Nya stipendieprogram införs	29
7.3	Informationen till tredjelandsstudenter förbättras	32
8	Genomförande och konsekvenser	34
8.1	Ikraftträdande	34
8.2	Lärosätena	34
8.3	Studiestöd	35
8.4	Övriga myndigheter	35
9	Författningskommentar	36
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkande Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7)	38
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7)	41
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	42

Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Avstängning av avgiftsskyldiga studenter i högskolan som inte betalar avgift (U2008/6380/UH).....	43	Prop. 2009/10:65
Bilaga 5	Förteckning över de remissinstanserna	44	
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 2010	45	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2009/10:65

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

2 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.

Genom beslut den 22 december 2004 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för frågan om studieavgifter för studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) bör införas. Utredningen (dir. 2004:183) antog namnet Studieavgiftsutredningen. Utredningen överlämnade sitt betänkande Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7) till regeringen i januari 2006. En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 1. Utredningens lagförslag finns i bilaga 2. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2006/650/UH).

En promemoria om avstängning av avgiftsskyldiga studenter som inte betalar studieavgifter (U2008/6308/UH) har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i bilaga 4. Promemorian har remissbehandlats och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2009/6308/UH).

Genom 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 finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2010/588/UH).

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

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

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

4 Politikens inriktning

Svensk högre utbildning präglas av hög kvalitet, välutvecklade utbildningsmiljöer och närhet till forskning i världsklass. Detta är avgörande för Sveriges attraktionskraft som kunskapsnation.

En fördjupad internationalisering av den högre utbildningen är viktig för att utveckla kvaliteten i högskolan. Internationaliseringen ger studenterna förståelse för andra länder, och mångfalden som de utländska studenterna bidrar till är ett kännetecken för de mest framgångsrika utbildnings- och forskningsmiljöerna i världen. Många utländska studenter som studerar vid svenska lärosäten utnyttjar senare möjligheten att stanna i Sverige för att genomgå forskarutbildning eller arbeta i andra delar av samhället. Andra återvänder till sina hemländer och har då, förutom utbildning, med sig kontakter och erfarenheter från vistelsen i Sverige till ömsesidig nytta för bägge länder.

I Sverige råder sedan lång tid tillbaka avgiftsfrihet för utbildning vid statliga universitet och högskolor för alla studenter. Det finns enligt regeringen starka skäl att genom skattemedel även fortsättningsvis gemensamt finansiera högre utbildning för svenska medborgare så att den är avgiftsfri för den enskilde. Detta är en princip som är så viktig att regeringen föreslår att den lagfästs.

Regeringen anser dock inte att det finns tillräckliga skäl för att fortsatt låta skattefinansierad avgiftsfrihet omfatta samtliga utländska studenter. Den konkurrensfördel som avgiftsfriheten i dag ger högskolan är inte odelat positiv. Antalet utländska studenter har ökat kraftigt vid svenska lärosäten under den senaste tioårsperioden. Enligt enkätundersökningar är avgiftsfriheten viktigare än utbildningens kvalitet för internationella studenters val att studera i Sverige. Regeringens grundläggande uppfattning är att svenska lärosäten framför allt bör konkurrera genom att erbjuda utbildning av högsta kvalitet.

Regeringen bedömer därför att införande av studieavgifter för utländska studenter skulle vara kvalitetsdrivande och skulle ge möjlighet att långsiktigt öka antalet utländska studenter i svensk högre utbildning utan kostnader för skattebetalarna. Dessutom skulle det kunna frigöra resurser för att ytterligare öka kvaliteten i högskoleutbildningen.

Möjligheterna att kostnadsfritt ta del av svensk högre utbildning bör således i huvudsak gälla svenska medborgare och personer som Sverige har åtagit sig att behandla på samma sätt som svenska medborgare, dvs. medborgare i EES-länder eller i Schweiz.

Regeringens mål är att ett fortsatt stort antal utländska studenter ska studera vid svenska lärosäten även efter studieavgifternas införande. Det är viktigt för att attrahera kunskap och kompetens till Sverige och en central aspekt av internationaliseringen av svensk högre utbildning. Enligt regeringens uppfattning är en avgörande förutsättning att det finns tillgång till stipendier för tredjelandsstudenter. Avsikten är dels att generellt upprätthålla en hög nivå på antalet inresande tredjelandsstudenter, dels att möjliggöra för studenter från utvecklingsländer att studera vid svenska lärosäten. Dessutom skapar stipendierna en möjlighet för universitet och högskolor att bli mer strategiska i sin rekrytering av tredjelandsstudenter.

För att öka universitetens och högskolornas förutsättningar för att framgångsrikt konkurrera är det angeläget att studenter i tredjeland informeras om möjligheterna att studera i Sverige.

5.1 Antalet utländska studenter ökar

Den globala studentrörligheten i världen ökade enligt OECD med över 50 procent mellan 2000 och 2007. Omkring tre miljoner studenter läste i ett annat land än sitt hemland under 2007. Drygt en procent 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. En utbytesstudent är en student vid ett utländskt universitet eller högskola som inom ramen för ett utbytesavtal genomför en del av sin utbildning i Sverige. Studieperioden i Sverige kan sedan helt eller delvis tillgodoräknas vid det utländska lärosätet.

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

Antalet ansökningar till högskolan från studenter med studiemeriter från tredjeland har ökat flerfaldigt under de senaste åren. Inför antagningen till höstterminen 2009 mottog Verket för högskoleservice (VHS) 122 000 ansökningar från denna grupp, jämfört med 98 000 ansökningar till höstterminen 2008. Antalet utländska studenter som påbörjar studier vid svenska universitet och högskolor fortsätter också att öka. Under läsåret 2007/08 registrerades 4 800 nya fritt inresande studenter från tredjeland vid svenska lärosäten, vilket var en ökning med 26 procent jämfört med föregående läsår. Andelen fritt inresande studenter från tredjeland bland högskolenybjörjare har ökat från knappt 6 procent till 22 procent under de senaste tio åren.

Av de 10 000 inresande nybjörjarna som studerade vid svenska lärosäten som fritt inresande studenter läsåret 2007/08 studerade 6 100 på program och bland dessa läste över 80 procent ett program på avancerad nivå. Studier inom teknik och naturvetenskap dominerade.

Övriga inresande studenter var utbytesstudenter, varav flertalet inom Erasmusprogrammet.

Intresset för att genomgå högskoleutbildning har ökat i världen under de senaste tjugo åren. Det har lett till att nationella utbildningssystem har expanderat och att antalet studenter som genomgår högskoleutbildning i ett annat land än sitt hemland har ökat.

Den internationella marknaden för högre utbildning omfattar stora belopp. Om varje internationell student antas betala i genomsnitt 70 000 kronor i studieavgifter per år omfattar den globala utbildningsmarknaden motsvarande omkring 200 miljarder kronor årligen enbart i studieavgifter. En studie från Världsbanken visar att Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA tillsammans tillhandahåller utbildning till utländska studenter motsvarande ett värde av cirka 182 miljarder kronor under 2005.

Förutsättningarna för Sverige och för svenska lärosäten att konkurrera internationellt om studenter hänger samman med en rad olika faktorer. Hög utbildningskvalitet och välutvecklad utbildningsmiljö spelar stor roll. Tillgången på kurser och program på engelska och andra språk är ett annat område där svenska lärosäten också skaffat sig en god position. Ytterligare faktorer av betydelse är bl.a. hur lätt det är att ansöka och om antagningsprocessen är enkel, hur möjligheten att få uppehållstillstånd ser ut, om sökande får en snabb och god kontakt med lärosätet, förekomst av studieavgifter och deras storlek, förekomst av stipendier eller studieavgiftsrabatter samt renommé bland tidigare studenter.

5.3 Fortsatt inflöde av studenter från tredjeländ är viktigt

I regeringens internationaliseringsstrategi ingår flera målsättningar. Den första är att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter. Dessa mål angavs i propositionen Ny värld – Ny högskola (prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160) och senare även i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). Det finns flera skäl att öka rekryteringen av utländska studenter till svenska universitet och högskolor. De inresande studenterna är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet genom att de kan bidra med nya perspektiv. De kan också bidra till att stärka den internationella miljön och mångfalden, vilket främjar förståelsen för andra kulturer och traditioner samtidigt som det kan ha stort värde för näringslivets utveckling. Samtidigt utgör de utländska studenterna en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige, inte minst inom tekniska områden. Studenter med erfarenheter av svensk utbildning, svensk kultur och svenskt samhällsliv kan dessutom bli goda ambassadörer för Sverige. De kan komma att utgöra en viktig resurs för ett breddat och fördjupat samarbete mellan Sverige och andra länder, inte minst inom näringsliv och handel. Bl.a. av denna anledning är det viktigt att utländska studenter erbjuds undervisning i svenska. Dessutom bidrar studenterna till samhällsekonomin under sina år i Sverige.

Det finns skäl att betona att universitet och högskolor i sina rekryteringsinsatser kan dra nytta av de prioriteringar som görs inom

5.4 Kostnaderna för utländska studenter ökar

Det allt större inflödet av utländska studenter har inneburit att kostnaderna för dessa har ökat. Regeringen beräknade i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, bet. 2009/10:UbU1, rskr 2009/10:126) att utbildningen för tredjelandsstudenter vid svenska universitet och högskolor belastar grundutbildningsanslagen med omkring 500 miljoner kronor per år. I takt med ett ökat antal utländska studenter har även arbetet med att granska och bedöma ansökningarna från tredjelandsstudenter kommit att bli allt mer kostsamt för universitet och högskolor, liksom för Verket för högskoleservice (VHS).

Riksrevisionen har i en rapport (RiR 2008:22) granskat hur regeringen och lärosätena har styrt, genomfört och följt upp rekryteringen av internationella studenter i enlighet med de intentioner och mål som finns. Riksrevisionen konstaterade bl.a. att den ökade rekryteringen av internationella studenter medfört omfattande arbetsinsatser i samband med antagning och uppehållstillstånd för studier och att de ekonomiska konsekvenserna av den ökade rekryteringen av internationella studenter inte redovisats samlat för riksdagen. Mot den bakgrunden lämnade Riksrevisionen rekommendationer till regeringen och universitet och högskolor bland annat angående åtgärder för att undvika en överbelastad handlägningsprocess. Riksrevisionen ansåg också att riksdagen bör beredas möjlighet att ta ställning till den fortsatta inriktningen och omfattningen av rekryteringen av internationella studenter i högskolan utifrån en redovisning av de ekonomiska konsekvenserna.

Det ökade antalet internationella studenter och de ökade kostnaderna för dessa har gjort det motiverat att se över avgiftsfriheten för dessa studenter, särskilt som det i andra EU-länder bara är undantagsvis som tredjelandsstudenter erbjuds studieavgiftsfri utbildning.

5.5 Studieavgifter blir vanligare i omvärlden

De allra flesta länder inom EES har någon form av avgifter för studenter. Avgifternas storlek varierar från mindre anmälnings- och registreringsavgifter till studieavgifter som ska täcka hela kostnaden för utbildningen. I vissa länder beslutas avgiften centralt, medan andra länder överläter beslutet till varje enskilt lärosäte. I dagsläget är det endast ett fåtal länder i Europa som inte tar ut någon studieavgift av tredjelandsstudenter.

Modellerna för avgifterna varierar. Ett par länder, t.ex. *Grekland*, har avgiftsfri utbildning på grundnivå, medan den avancerade nivån är avgiftsbelagd. *Storbritannien* har successivt ökat studieavgifterna för utländska studenter. *England* och *Wales* har dessutom betydande studieavgifter även för inhemska studenter. Flera delstater i *Tyskland* har infört studieavgifter, främst för sådana studenter som överskridit normalstudietiden, sedan författningsdomstolen 2005 införde möjlighet till studie-

avgifter. I *Nederländerna* betalar alla studenter en studieavgift. Storleken på avgiften för europeiska studenter bestäms av regeringen. För andra studentgrupper bestäms studieavgiften av varje lärosäte, men den får inte understiga studieavgiften för inhemska studenter.

Prop. 2009/10:65

Fram till nyligen har studieavgifter varit ovanliga i de nordiska länderna. I *Danmark* infördes studieavgifter 2006 för tredjelandsstudenter med vissa undantag, till exempel för personer med tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd och för utbytesstudenter. I *Finland* har riksdagen beslutat om en försöksverksamhet med studieavgifter under 2010. *Norge* och *Island* har avgiftsfri utbildning för samtliga studenter.

5.6 Anmälningssavgifter införs

Antalet ansökningar från studenter i tredjeländ har ökat dramatiskt under de senaste åren. 122 000 ansökningar från personer med studiemeriter från tredjeländ 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 vid antagningsenheter 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 vidta förberedelser inför införandet av anmälningssavgifter för sökande från tredjeländ för att en avgift ska kunna tas ut vid ansökan till utbildning på grundnivå och avancerad nivå som påbörjas höstterminen 2011.

6 Principerna för en ordning med studieavgifter

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, bet. 2009/10:UbU1, rskr. 2009/10:126) angav regeringen grundprinciperna för studieavgifter i högskolan, dvs. att utbildningen ska fortsätta att vara avgiftsfri för svenska medborgare och att detta ska framgå av högskoleförfattningarna. I budgetpropositionen aviserades vidare att regeringen avser att återkomma med förslag om att studieavgifter ska införas för tredjelandsmedborgare. Regeringen anser att studieavgifterna bör gälla utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men inte utbildning på forskarnivå. I detta kapitel presenteras regeringens förslag och bedömningar kring principen om avgiftsfrihet (6.1) och närmare avgränsningar av vilka studenter som ska vara studieavgiftsskyldiga eller studieavgiftsbefriade (6.2).

Vidare angavs i budgetpropositionen för 2010 att studieavgifterna ska sättas enligt principen om full kostnadstäckning för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i dess helhet och att varje lärosäte bör bestämma studieavgifternas storlek så att full kostnadstäckning nås. Intäkterna bör disponeras av lärosätena. Resonemangen kring detta finns i avsnitt 6.3.

I budgetpropositionen för 2010 gjorde regeringen också bedömningen att en viktig förutsättning för att Sverige ska ha ett stort antal utländska

studenter även efter studieavgifternas införande, är att det finns tillgång till stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter. Vidare bedömningar kring denna fråga presenteras i avsnitt 7.2.

Då studieavgifterna införs frigörs ett ekonomiskt utrymme inom lärosätenas respektive grundutbildningsanslag, som motsvarar den andel som före införandet av studieavgifter används för tredjelandsstudenter. Detta beskrivs närmare i avsnitt 8.2.

6.1 Avgiftsfrihet är huvudregel

Regeringens förslag: 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 eller i Schweiz.

Studieavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har kommenterat förslaget om att en bestämmelse om avgiftsfrihet för medborgare i Sverige och medborgare i övriga EES-länder införs i högskolelagen har också tillstyrkt förslaget. *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* menar emellertid att utredningen borde haft ett bredare uppdrag att diskutera eventuella konsekvenser och effekter av studieavgifter för svenska studenter. Flera remissinstanser som *Lunds universitet*, *Örebro universitet* och *Högskolan i Halmstad* ser en risk att införandet av studieavgifter för studenter utanför EES-området på sikt öppnar för ett införande av studieavgifter för alla studenter.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

I Sverige råder sedan lång tid tillbaka avgiftsfrihet för utbildning vid statliga universitet och högskolor. Några bestämmelser om detta finns inte i högskolelagen (1992:1434), men vid riksdagsbehandlingen av 1993 års universitets- och högskolereform skrev utbildningsutskottet följande (bet. 1992/93:UbU03, s. 17):

”Utskottet konstaterar att frågan om avgifter i högskoleutbildningen inte berörs i propositionen. För de statliga universiteten och högskolorna är det sedan lång tid en självklarhet att avgifter inte tas ut för undervisningen. Dessa högskolor och universitet är statliga myndigheter. Sådana får inte utan bemyndigande i instruktion eller liknande författning ta ut avgifter för sin verksamhet.”

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 utbildning vid Sveriges lantbruksuniversitet enligt 1 kap. 7 § förordningen (1993:221) för

Sveriges lantbruksuniversitet och för utbildning vid Försvarshögskolan enligt 1 kap. 3 § förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. Bestämmelsen infördes i högskoleförordningen efter förslag från Sveriges förenade studentkårer, som i en skrivelse anfört att ett uttryckligt förbud mot högskoleavgifter borde skrivas in i högskoleförordningen (U1994/1793/UH).

Utbildningsutskottet upprepade i november 1995 (bet. 1995/96:UbU4, s. 5) vad utskottet hade anfört 1993 och påpekade att det numera är klarlagt i inledningen till högskoleförordningen att utbildningen vid statliga högskolor ska vara avgiftsfri för studenterna. Innan bestämmelsen infördes i förordningen hade regeringen meddelat riksdagen sin uppfattning att högskoleutbildning ska vara avgiftsfri, men detta underställdes inte riksdagen för beslut (prop. 1994/95:100, bil. 9, s. 79).

Riksdagen tillkännagav under 2004 (bet. 2004/05:UbU1, rskr. 2004/05:124) för regeringen att frågan om lagreglering av avgiftsfrihet för svenska studenter i högskoleutbildning borde införas i direktiven till den då planerade Studieavgiftsutredningen, vilket också skedde (dir. 2004:183).

Budgetpropositionen för 2010

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg.omr. 16, bet. 2009/10:UbU1, rskr. 2009/10:126) anger regeringen att den anser att utbildningen för svenska studenter ska fortsätta att vara avgiftsfri och att avsikten är att detta ska framgå i högskoleförfattningarna. Vidare anger regeringen att studieavgifter för tredjelandsstudenter bör införas. Regeringen hänvisar till vissa av de argument som framförs i denna proposition, nämligen 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, snarare än genom avgiftsfri utbildning.

Principen om avgiftsfrihet ska lagfästas

Det finns enligt regeringen starka skäl för att genom skattemedel finansiera högre utbildning så att den är avgiftsfri för den enskilde. Utbildning ger människor möjlighet att utforma sina egna liv och påverka sin livssituation och har därmed ett stort individuellt värde. Men högre utbildning är också strategiskt viktig för landets framtid. Sveriges förmåga att bevara och utveckla välfärden är till mycket stor del beroende av vårt lands förmåga att hantera kunskap, och en välutbildad befolkning är helt central för ett land som vill hävda sig i den allt starkare globala konkurrensen.

Regeringen anser därför 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 regering och riksdag lägger vid avgiftsfriheten och markera att regeringen inte ser införandet av

studieavgifter för tredjelandsstudenter 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 EG-domstolens praxis följer att denna skyldighet bland annat omfattar universitetsutbildning. Skyldigheten till likabehandling gäller även medborgare i övriga stater inom EES (som innefattar medlemsländerna i den Europeiska unionen samt Island, Norge och Lichtenstein) eftersom de omfattas av rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (rörlighetsdirektivet). Även avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å den andra sidan när det gäller rörlighet för personer innehåller ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Regeringens uppfattning är därför att medborgare i stater som tillhör EES samt medborgare i Schweiz ska erbjudas utbildning på samma villkor som svenska medborgare.

Regeringen föreslår således att huvudprincipen att statlig högskoleutbildning ska vara avgiftsfri för medborgare i ovan nämnda stater tas in som en bestämmelse i högskolelagen (1992:1434).

Uppdragsutbildning fortsätter som i dag

Att högskoleutbildning är avgiftsfri för studenten innebär att i princip alla kostnader för statlig högskoleutbildning vid universitet och högskolor täcks inom ramen för statens budget. Universitet och högskolor har dock möjlighet att tillhandahålla bl.a. personalutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor eller att sälja s.k. beställd utbildning till ett annat lärosäte mot avgift. Avgiften för uppdragsutbildning ska beräknas så att full kostnadstäckning nås. Regeringen anser att den nya lagregleringen inte hindrar högskolorna att ta ut dessa avgifter.

Studenters kostnader för studiematerial

Högskoleverket har i rapporten Avgiftsfri utbildning (HSV 1996:3 R) och i skrivelsen Studenternas kostnader i samband med högskoleutbildningen (U2003/4931/UH) beskrivit de kostnader för exempelvis studiematerial, hjälpmedel, studieresor med mera som studenter betalar i samband med högskoleutbildningen. Högskoleverket har i den senare skrivelsen förespråkat att regeln om avgiftsfrihet i högskoleförordningen kompletteras med en förtydligande paragraf om betalningsansvar för dessa kringkostnader. Regeringen anser inte att det i nuläget finns skäl att införa någon ytterligare reglering om de kringkostnader som studenter i vissa fall betalar i samband med högskoleutbildning. Principen om avgiftsfri utbildning innebär även i fortsättningen att studenten kommer att stå för sådana kringkostnader som studenten i dag normalt betalar själv.

Regeringens förslag: En upplysning tas in i högskolelagen (1992:1434) 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.

Regeringens bedömning: Den som inte är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz bör betala studieavgift för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Vissa tredjelandsmedborgare bör dock undantas från studieavgiftsskyldighet. Detta bör bland annat gälla studenter vid ett utländskt universitet eller högskola som inom ramen för ett utbytesavtal genomför en del av sin utbildning i Sverige.

Studieavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de instanser som tar ställning till grundfrågan om införande av studieavgifter instämmer i utredningens förslag. *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Högskolan Dalarna*, *Chalmers tekniska högskola*, *Högskoleverket*, *Sveriges universitetslärarförbund* och *Sveriges förenade studentkårer* tar dock avstånd från eller ser övervägande negativa konsekvenser av ett införande av studieavgifter. *Överklagandenämnden för högskolan* efterfrågar ett förtydligande av huruvida studieavgiftsskyldigheten skulle kunna anses innebära diskriminering på grund av etnisk tillhörighet.

De flesta instanser som kommenterat förslaget om vilka studenter som bör vara studieavgiftsskyldiga ger det huvudsakligen stöd. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* menar att den studieavgiftsfria gruppen måste sammanfalla med eller vara större än den grupp som får studiemedel, och att denna grupp i samtliga fall bör vara befriade från studieavgifter.

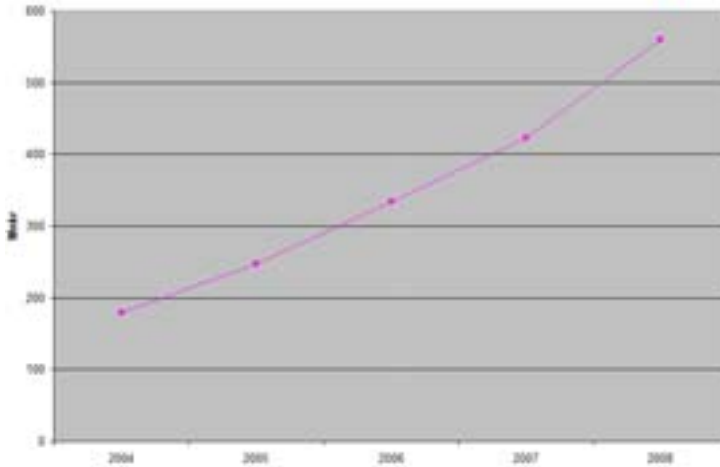
Med anledning av promemorian om avstängning av avgiftsskyldiga studenter som inte har betalat studieavgift (U2008/6308/UH), som behandlas närmare i avsnitt 6.6, framhåller *Karlstads universitet*, *Mälardalens högskola*, *Högskolan Dalarna* och *Högskolan i Halmstad* att ett införande av studieavgifter aktualiserar vissa civilrättsliga aspekter. *Karlstads universitet* menar att ett civilrättsligt avtal måste tecknas mellan högskolan och studenten. *Mälardalens högskola* menar att själva studieavgiften medför att ett civilrättsligt avtal ingås och att det innebär att studenten i en civilrättslig tvist utifrån allmänna avtalsrättsliga principer, och eventuellt också en analog tillämpning av konsumenttjänstlagen, kan kräva prisavdrag, hävning eller skadestånd.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt regeringens förslag i föregående avsnitt ska statlig högskoleutbildning vara avgiftsfri för svenska medborgare och medborgare som Sverige åtagit sig att behandla på samma sätt som svenska medborgare. Frågan som kvarstår är då om principen om avgiftsfrihet ska sträcka sig längre och även omfatta tredjelandsmedborgare, vilket den gör i dag. Som regeringen redan har uttalat bl.a. i budgetpropositionen för 2010

Tredjelandsstudenter 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 tredjelandsstudenternas 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 tredjelandsstudenter fortsätter till utbildning på forskarnivå och även vidare in på övrig arbetsmarknad 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. Tvärtom är den allmänna avgiftsfriheten ett trubbigt instrument som inte ger någon möjlighet att styra hur stora kostnader tredjelandsstudenter tar i anspråk. Ett system med studieavgifter kan däremot kombineras med riktade insatser i syfte att påverka inriktningen och omfattningen av studentinflödet (se kap. 7).

Figur: Avräknat anslagsbelopp för fritt inresande studenter som är medborgare i tredjeland och som har uppehållstillstånd för studier (löpande priser)



En allt större andel av grundutbildningsanslagen används för utbildning av tredjelandsstudenter. Under 2007/08 uppskattar regeringen att ca 500 miljoner kronor av grundutbildningsanslagen användes för detta syfte (se avsnitt 8.2). Regeringen menar att kostnaderna för tredjelandsstudenter därmed i dag är så stora att en begränsning av dessa genom ett införande av studieavgifter är motiverad. Den snabbt ökande omfattningen av tredjelandsstudenter samt behovet av fler utbildningsplatser och stärkt utbildningskvalitet är enligt regeringen skäl för att anslagen till universitet och högskolor bör avlastas kostnader för utbildning av studenter från tredjeland genom att dessa studenter åläggs att betala studieavgifter för sina studier här i landet.

Riksrevisionen har i rapporten Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten (RiR 2008:22) påtalat att dagens avgiftsfrihet innebär att kostnaderna för denna grupp studenter inte blir synliggjorda. Riksrevisionen anser att regeringen därför bör ge riksdagen möjlighet att ta ställning till på vilket sätt statliga medel ska användas inom området. Regeringen delar denna uppfattning. Det är en rimlig utgångspunkt att skattemedel i första hand bör användas för att tillgodose utbildningsbehovet för svenska medborgare och personer som ska likställas med dessa. Eventuella skattemedel som därutöver avsätts för tredjelandsstudenter utbildning bör enligt regeringen synliggöras och motiveras för att riksdagen ska kunna ta ställning till dess omfattning och inriktning.

En effekt av ett införande av studieavgifter skulle också enligt regeringens bedömning bli en mer kvalitetsdrivande konkurrens. En viktig indikator på kvaliteten i högre utbildning är universitetens och högskolornas internationella attraktionskraft. I dagsläget är dock den avgiftsfria utbildningen en viktig faktor för svenska lärosäten i konkurrensen om internationella studenter, vilket kan minska lärosätenas incitament att utveckla kvaliteten och effektiviteten inom utbildningar som riktar sig till utländska studenter. Det faktum att utbildningen är

skattefinansierad kan dessutom bidra till återhållsamhet med t.ex. information i utlandet i syfte att attrahera utländska studenter. Om svenska lärosätens konkurrensfördel av att tillhandahålla avgiftsfri utbildning försvinner tvingas de däremot att fullt ut konkurrera med hög kvalitet, samtidigt som de får möjlighet att profilera sig och aktivt rekrytera internationellt utan att det påverkar de offentliga medel som i första hand är avsedda att finansiera det nationella utbildningsbehovet.

Utbildning som tillhandahålls på distans eller nätbaserat av svenska lärosäten kan ge tredjelandstudenter i andra länder tillgång till en svensk utbildning, och regeringen anser att även dessa studenter bör betala avgift, om de inte omfattas av något av de undantag som anges nedan.

Möjligheten att meddela föreskrifter om avgifter bör framgå av 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.

Endast grundnivå och avancerad nivå omfattas

Studieavgiftsutredningen ansåg att naturliga förutsättningar saknades för studieavgifter för utbildning på forskarnivå, bland annat med hänvisning till hur forskarutbildningen och doktoranderna finansieras. Remissinstanserna har i huvudsak gjort samma bedömning. Regeringens förslag och bedömning om studieavgifter omfattar därför inte utbildning på forskarnivå.

Avgifter är förenliga med diskrimineringslagstiftningen och Sveriges internationella åtaganden

Överklagandenämnden för högskolan påpekar i sitt remissyttrande över Studieavgiftsutredningen att det bör klargöras hur studieavgiftsskyldigheten skulle förhålla sig till den svenska diskrimineringslagstiftningen. Regeringen bedömer att den begränsning av avgiftsfriheten som regeringen föreslår vare sig utgör direkt eller indirekt diskriminering.

Regeringen bedömer även att införandet av studieavgifter för tredjelandsmedborgare är förenligt med EU-rätten, tjänstehandelsavtalet GATS (General Agreement on Trade and Services, WTO:s allmänna avtal för handel och tjänster) och den europeiska sociala stadgan.

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. Som *Centrala studiestödsnämnden* har anfört i sitt remissyttrande kan personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall få studiestöd och bör därför undantas från avgiftsskyldighet. Personer som har rätt till svenskt studiestöd bör normalt inte vara studieavgiftsskyldiga.

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

Utbytesstudenter

Även den som är student vid ett utländskt universitet eller högskola och som inom ramen för ett utbytesavtal genomför en del av sin utbildning i Sverige bör undantas från studieavgiftsskyldighet.

Deltagare i utbytesprogram genomgår en begränsad del av sin utbildning i Sverige och är antagna vid ett utländskt lärosäte. Som regel är dessa utbytesavtal utformade så att studenten betalar de avgifter som kan vara tillämpliga vid det utsändande lärosätet, och inte vid det mottagande lärosätet. En sådan överenskommelse omöjliggörs om det mottagande lärosätet måste ta ut avgift av utbytesstudenter.

Regeringen anser därför att tredjelandsmedborgare bör undantas från studieavgifter om de har påbörjat en utbildning vid ett lärosäte i ett annat land och genomför en begränsad del av denna utbildning i Sverige inom ramen för ett studentutbytesavtal som det svenska lärosätet och utbytesstudentens hemmalärosäte är parter i, om detta avtal innebär att studieavgift inte ska tas ut av det mottagande lärosätet. De studentutbytesavtal som regeringen anser är viktiga att värna om syftar till ett ömsesidigt utbyte av studenter mellan lärosäten. Regeringens avsikt är inte att svenska lärosäten ska kunna avtala bort studieavgiftsskyldigheten för att enbart öka inflödet av studenter från vissa utländska lärosäten. Därför avser regeringen att noggrant följa utvecklingen av studieavgiftsfriheten baserad på utbytesavtal.

Regeringen anser att det finns anledning att överväga om särskilda regler bör gälla för vissa EU-finansierade utbildningsprogram, såsom t.ex. Erasmus Mundus.

Regeringen avser att i förordning närmare precisera vilka tredjelandsmedborgare som bör undantas från studieavgiftsskyldighet.

Förhållandet mellan högskolan och avgiftsskyldiga studenter

Flera remissinstanser har påpekat att införande av en studieavgift kan innebära att studenterna får rättigheter liknande dem som finns vid civilrättsliga avtal.

Förhållandet mellan studenterna och statliga universitet och högskolor regleras för närvarande genom offentligrättsliga bestämmelser. Även den avsedda regleringen om införandet av en studieavgift för studenter från tredjeland är offentligrättslig.

Bestämmelser om studieavgift avses kunna återopas av högskolan gentemot studenten. Härtill kommer att de sanktioner som avses införas, dvs. att den som inte betalat avgift inte får tas emot av högskolan eller

ska stängas av från utbildningen (se avsnitt 6.6), är av offentligrättslig art. Prop. 2009/10:65

Förhållandet mellan en studieavgiftsskyldig student och högskolan uppvisar också flera skillnader jämfört med normalförhållandet mellan parterna i ett civilrättsligt avtal, t.ex. en konsument och en näringsidkare. En sådan skillnad är att betalning i sig inte ger en rätt till utbildningen. För att antas till en utbildning krävs att sökanden, på samma sätt som avgiftsbefriade sökande, kan antas med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434), är behörig och har tillräckliga meriter för att antas om urval behöver göras. Precis som vid beslut om antagning och avstängning i dag, kommer högskolans beslut om avgiftsskyldighet och om att den som inte betalat avgift inte får tas emot av högskolan eller ska stängas av från utbildningen att fattas ensidigt av högskolan. Detta innebär att besluten utgör myndighetsutövning.

Det finns inga lagfästa civilrättsliga bestämmelser som reglerar förhållandet mellan en student och en högskola eller en annan utbildningsanordnare. Högsta domstolen har dock vid två tillfällen tillämpat allmänna kontraktsrättsliga principer när det allmänna ansågs ha brustit i sina skyldigheter (NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642). Avgörandena gäller kommunal barnomsorg. I det sistnämnda rättsfallet ansågs en vårdnadshavare ha rätt att underlåta att betala avgift när plats på en förskola på grund av strejk inte kunnat tillhandahållas av kommunen. Om betalning av studieavgift skulle kunna innebära att studenter får rättigheter liknande dem i ett civilrättsligt avtal är en fråga som tillsvidare får lösas i rättsstillämpningen.

I departementspromemorian Konsumenttjänster m.m (Ds 2009:13) har det framlagts ett förslag om utvidgning av konsumenttjänstlagen (1985:716). Förslaget innebär att lagen ska utvidgas till att gälla bland annat avtal om privat undervisning och bli tillämplig på vissa offentliga tjänster, dock inte utbildning. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.3 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. Lärosätena bör därför i årsredovisningen tydligt redovisa omfattningen av den studieavgiftsfinansierade verksamheten.

Personuppgifter m.m.

Förutom vad som framgår av personuppgiftslagen (1998:204) finns reglering av register och personuppgiftsbehandling för bland annat Verket för högskoleservice (VHS), universitet och högskolor i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier med mera vid universitet och högskolor.

Ett införande av studieavgifter innebär att universitet och högskolor samt VHS måste kunna ta ställning till om en sökande ska betala studieavgift eller inte. Underlag som ligger till grund för ett sådant beslut är t.ex. folkbokföringsuppgifter, uppgifter om medborgarskap och om uppehållstillstånd. Regeringen anser att VHS samt universitet och högskolor i mesta möjliga mån ska undvika att samla in och lagra dessa uppgifter. Förutom sådana uppgifter som lagras om samtliga studenter, såsom identitet och utbildningsinriktning, behöver lärosätena och VHS endast inhämta uppgift om den sökande tillhör den studieavgiftsskyldiga personkretsen samt lagra uppgift om studieavgiftsskyldighet finns eller inte, och inte vilket medborgarskap eller vilken typ av uppehållstillstånd en person innehar. Därför anser regeringen att universitet och högskolor samt VHS, från de myndigheter som har uppgifter som är av betydelse för om sökanden ska vara avgiftsskyldig, dvs. Migrationsverket och Skatteverket, bör kunna inhämta uppgift om sökanden tillhör den personkrets som ska betala studieavgifter eller inte.

I de fall uppgifter om den sökande saknas hos Skatteverket och Migrationsverket behöver den sökande själv lämna de uppgifter som behövs för ett beslut om studieavgiftsskyldighet. Den sökande bör därför informeras om vilka regler som gäller redan vid ansökningstillfället och om att dokument som styrker avgiftsfrihet i vissa fall kan komma att efterfrågas.

I de flesta fall kommer alltså den enda ytterligare uppgiften som ska inhämtas om en sökande, utöver vad som normalt inhämtas vid en ansökan, vara en uppgift om huruvida han eller hon tillhör den personkrets som ska betala studieavgift eller inte. När den enskilde studenten själv ska lämna uppgifterna kommer dock kopia av pass m.m. att lämnas in till den aktuella högskolan eller VHS. Detta blir framför allt aktuellt i fallet medborgare i en annan stat inom EES eller i Schweiz som inte är folkbokförda i Sverige, vilka genom kopior på pass eller liknande kan visa att de ska vara avgiftsbefriade.

Regeringen avser att i förordning införa de bestämmelser som krävs för att möjliggöra den ovan beskrivna hanteringen av uppgifter.

Sekretess

Sekretess gäller inom högskoleväsendet och hos VHS i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om students identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 3 §

andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)). Vidare gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar (21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Regeringen gör bedömningen att de sekretessbestämmelser som gäller för universitetet, högskolorna och VHS är tillräckliga för att tillgodose kravet på skydd för en enskilds personliga förhållanden även i det föreslagna systemet med studieavgifter. Prop. 2009/10:65

6.5 Beslut om studieavgiftsskyldighet bör inte kunna överklagas

Regeringens bedömning: Beslut om studieavgiftsskyldighet bör inte kunna överklagas.

Utredningens förslag: Studieavgiftsutredningen föreslår att beslut om studieavgiftsskyldighet är av sådan betydelse för den enskilde att det bör kunna överklagas.

Remissinstanserna: *Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH)* har anført att allmänna förvaltningsdomstolar är bättre skickade att pröva överklaganden om studieavgiftsskyldighet. *Mälardalens högskola* har i remissvaret föreslagit antingen att högskolorna själva ges ansvaret att ta fram rutiner för överklagandeärenden eller att Högskoleverket ges i uppdrag att föreslå system för hur en stor mängd överklaganden ska kunna hanteras.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har övervägt om beslutet om studieavgiftsskyldighet bör kunna överklagas i enlighet med studieavgiftsutredningens förslag.

Regeringens bedömning är att ett beslut om avgiftsskyldighet för högskoleutbildning inte innefattar en prövning av en sådan civil rättighet som enligt artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska kunna domstolsprövas.

Regeringen delar i och för sig Studieavgiftsutredningens uppfattning att ett beslut om studieavgiftsskyldighet är av stor betydelse för den enskilde. I det system som regeringen avser att införa baseras dock universitets och högskolors beslut om studieavgiftsskyldighet på besked från Skatteverket och Migrationsverket om sökanden, utifrån de uppgifter om till exempel medborgarskap, uppehållstillstånd, uppehållsrätt som respektive myndighet har om sökanden, tillhör den personkrets som ska betala studieavgift eller inte. Högskolans beslut om studieavgiftsskyldighet är därmed direkt beroende av Skatteverkets och Migrationsverkets uppgifter. Beslut som Migrationsverket fattar om uppehållstillstånd kan redan i dag överklagas.

Av betydelse för högskolans beslut om avgiftsskyldighet är även om sökanden genomgår en del av sin utbildning inom ramen för ett utbytesavtal. Denna fråga har lärosätet de bästa förutsättningarna att

bedöma och är därför bäst lämpat att besluta i avgiftsfrågan. Högskolan har även möjlighet att ompröva ett beslut i enlighet med förvaltningslagen (1986:223). Sammantaget anser regeringen att de sökandes rättssäkerhet kan tillgodoses utan att en särskild möjlighet till överklagande av avgiftsskyldighetsbesluten behöver införas.

Prop. 2009/10:65

6.6 Betalning och konsekvenser vid utebliven betalning av studieavgiften

Regeringens förslag: Regeringen har 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 av studieavgiftsskyldiga studenter som har tagits emot av högskolan men som inte betalar studieavgiften.

Regeringens bedömning: Den som är studieavgiftsskyldig men som inte har betalat studieavgiften bör inte få tas emot av högskolan. Studieavgiftsskyldiga studenter som har tagits emot av högskolan men som inte betalar studieavgiften under pågående utbildning bör stängas av.

Beslut om avstängning bör kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

Utredningens förslag: Ordningen för betalning av studieavgifter bör vara en angelägenhet för respektive högskola. En möjlighet kan vara att kräva en första betalning före ankomsten till Sverige, eventuellt som ett villkor för beslut om uppehållstillstånd.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* förordar att både anmälningssavgift och en forskottsbetalning av studieavgiften ska vara villkor för beslut att bevilja uppehållstillstånd. *Uppsala universitet* framhåller att delbetalning bör kunna krävas före ankomst till Sverige. *Karolinska institutet* tillstyrker att ordningen för betalning och återbetalning bör vara lärosätets ansvar och menar att avtal bör upprättas mellan lärosätet och studenten där bland annat villkoren för betalning ingår. *Högskolan i Borås* menar att en samordning mellan lärosätena i form av gemensamma riktlinjer och regelverk för betalning och återbetalning skulle leda till tydlighet för de sökande och rationaliseringsvinster för lärosätena.

Promemorians förslag: En studieavgiftsskyldig student som inte betalar studieavgiften bör kunna avstängas från undervisning och prov tills studieavgiften har betalats. Högskolan bör också få besluta att utbildningsbevis inte utfärdas till en student förrän studieavgiften har betalats.

Ärenden om avstängning ska handläggas av högskolans disciplinnämnd. En disciplinnämnds beslut om avstängning får överklagas hos Överklagandenämnden för högskolan. Beslut om avstängning på grund av obetald studieavgift bör inte kunna fattas interimistiskt eller kunna tillämpas genast.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet*, *Blekinge tekniska högskola*, *Malmö högskola*, *Högskolan i Kalmar*, *Högskolan i Borås* och

Högskolan i Halmstad menar att antagningen bör vara villkorad med att studieavgift ska vara erlagd innan studenten kommer till Sverige och påbörjar sina studier. Om studieavgift inte betalas för hela utbildningen bör registrering på fortsatta kurser på samma sätt förutsätta erlagd betalning för den delen av utbildningen, menar Uppsala universitet och Malmö högskola.

Sveriges förenade studentkårer (SFS) menar att studenten bör få fortsätta studierna till dess att ett slutligt beslut om avstängning är fattat. SFS pekar bl.a. på behovet av en marginal för att lösa administrativa problem, såsom överföring av pengar från utlandet.

Flera remissinstanser har framhållit de civilrättsliga aspekterna av ett införande av studieavgifter (se avsnitt 6.2). *Mälardalens högskola* anser att en student under vissa omständigheter kan ha rätt att vägra betala avgifter, kräva prisavdrag och skadestånd och att dessa frågor kan komma att avgöras vid en civilrättslig tvist.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Betalning blir en förutsättning för att tas emot av högskolan

Utländska studenter som kommer till Sverige för att studera måste dels ansöka och bli antagna till högskolan, dels ansöka om och ges uppehållstillstånd i Sverige om de avser att studera längre än tre månader. Antagning till högskolan respektive prövning av uppehållstillstånd administreras av olika myndigheter och det finns skäl att överväga hur dessa processer kan samordnas och effektiviseras. Regeringen anser att processerna så långt som möjligt bör underlätta för den enskilde att påbörja studier i Sverige. Det finns indikationer på att gruppen tredjelandsstudenter som antas till högskolan, men som inte påbörjar högskoleutbildning är betydande. Att studenter inte påbörjar utbildningen beror i vissa fall på att uppehållstillstånd inte har hunnit utfärdas och i andra fall på att studenten inte påbörjar studier, trots att uppehållstillstånd utfärdats, t. ex. för att de väljer att studera i ett annat land. Detta gör det svårt för universitet och högskolor att planera verksamheten. Riksrevisionen har dessutom pekat på svårigheter att kontrollera i vilken mån uppehållstillstånd för studier felutnyttjas (RiR 2009:29).

Regeringen instämmer med flera av remissinstanserna att hela eller en första delbetalning av studieavgiften bör vara gjord innan studenterna tas emot av högskolan och att antagningen alltså villkoras med betalning av studieavgiften. Beroende på studieavgiftens storlek är det dock inte nödvändigtvis ändamålsenligt att kräva att hela avgiften ska betalas innan studenten antas. Storleken på den första delbetalningen bör dock inte understiga avgiften för en termins studier, om utbildningen omfattar mer än en termin.

För uppehållstillstånd för studier krävs i dag bl.a. att den sökande är antagen till högskoleutbildning och att han eller hon har sin försörjning tryggad under studietiden. När antagningen villkoras av betalning av studieavgift måste även detta betalningsvillkor vara uppfyllt för att studenten ska kunna tas emot av högskolan och för att uppehållstillstånd för studier ska kunna meddelas. Det innebär att en student vid en angiven

tidpunkt kan uppvisa att betalning har skett, antingen med egna medel eller stipendiemedel. Ansökan om uppehållstillstånd bör dock kunna lämnas in till Migrationsverket redan när studenten har fått sitt villkorade antagningsbesked, men innan studieavgiften är betald med egna medel eller stipendier. För att främja en skyndsam handläggning bör det införas en skyldighet för högskolorna att så snart som möjligt meddela Migrationsverket när studieavgiften är betald. Därmed minskas risken för att uppehållstillstånd inte kan utfärdas i tid. Regeringen avser att ytterligare bereda denna fråga och kommer att följa utvecklingen.

Regeringen föreslår mot den bakgrunden att det införs en bestämmelse i högskolelagen (1992:1434) om att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om att en studieavgiftsskyldig student som inte har betalat studieavgiften inte får tas emot av högskolan. Universitet och högskolor bör i samråd med Migrationsverket bestämma en generell tidpunkt vid vilken avgiften senast ska vara erlagd för att studenten ska hinna få sitt uppehållstillstånd och kunna påbörja sina studier i tid.

Vidare anser regeringen att om en student som antagits och betalat studieavgift, inte påbörjar högskolestudier bör lärosätet underrätta Migrationsverket om detta. Migrationsverket har då möjlighet att återkalla uppehållstillståndet för studier. Även då en student avbryter sina studier, bör Migrationsverket kunna få information om detta från universitet och högskolor. Regeringen avser att ytterligare bereda även denna fråga.

Förutom vad som ovan har anförts anser regeringen vidare att Migrationsverket bör ges tillgång till uppgifter i de register hos VHS och universitet och högskolor som bedöms vara relevanta för en effektivare handläggning av ärenden om uppehållstillstånd för studier. Regeringen avser därför att bereda denna fråga ytterligare.

I de fall en student inte beviljas uppehållstillstånd blir det aktuellt med återbetalning av studieavgiften, varför universitet och högskolor behöver utarbeta rutiner för återbetalning. Det kan även förekomma andra situationer då återbetalning bör ske till en student som är förhindrad att påbörja utbildningen. Regeringen avser att återkomma till denna fråga i förordning.

Studenter som inte betalar studieavgiften under utbildningens gång ska kunna stängas av

Av de skäl som har angetts i närmast föregående avsnitt är det rimligt att studieavgiften betalas i förskott. När det gäller långa och kostsamma utbildningar kan dock betalningen behöva delas upp. Om en student har betalat för och genomfört en första del av studierna men inte gör en påföljande delbetalning, bör studenten tills vidare inte få fortsätta utbildningen. Ett universitet eller en högskola behöver därför kunna besluta om avstängning av studenten, dvs. att studenten inte får delta i undervisning eller examination och inte kan få ut sitt utbildningsbevis.

Avstängningen bör gälla till dess att studenten betalar studieavgiften. Beslut om avstängning på grund av obetald avgift kommer därmed att skilja sig från de beslut om tillfällig avstängning som avses i 4 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) genom att beslutet gäller på obestämd tid. I

de fall studenten dröjer en längre tid med betalningen eller aldrig betalar studieavgiften kan det inte anses vara en fråga om tillfällig avstängning. Regeringen föreslår därför att det i högskolelagen införs en bestämmelse som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om avstängning vid obetald studieavgift.

På samma sätt som en student som inte tillåtit gå vidare till en senare del av ett utbildningsprogram på grund av att behörighetskraven för den delen inte uppfyllts ändå är fortsatt antagen till utbildningsprogrammet, är en studieavgiftsskyldig student som inte får fortsätta sina studier förrän studieavgiften är betald fortfarande antagen. Rätten att återuppta utbildningen bör dock begränsas till en rimlig tid. Som *Sveriges förenade studentkårer (SFS)* påpekat kan det ibland finnas förmildrande omständigheter, såsom problem med överföring av pengar från utlandet, som gör att en student inte hinner betala inom utsatt tid. Det är därför rimligt att betalningsfristerna är så utformade att det finns tid för förseningar av olika skäl. Regeringen utgår från att det också kommer att ligga i högskolans intresse att en studieavgiftsskyldig student kan slutföra sina studier.

Beslut om att en student inte får fortsätta studierna ska kunna överklagas

Beslut om att en studieavgiftsskyldig student tills vidare inte får fortsätta sina studier på grund av utebliven studieavgift är av stor betydelse för den enskilde studenten och innebär i praktiken att studenten fråntas den rätt till utbildning som han eller hon tidigare har tillerkänts. Ett sådant beslut innefattar en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och ska därför kunna domstolsprövas.

I promemorian om avstängning av avgiftsskyldiga studenter föreslogs att beslut om avstängning skulle överklagas till disciplinnämnden. Flertalet av remissinstanserna var dock negativa till en sådan lösning, och förordade i stället att beslut om avstängning ska överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). Skälen som framfördes var bland annat att de ärenden som disciplinnämnden vanligen behandlar är komplicerad materiell prövning, medan ej erlagd avgift är ett ärende där bevisföringen är tämligen enkel, samt att nämnderna sammanträder sällan och att överklaganden i ärenden om icke erlagd studieavgift bör behandlas med en viss skyndsamhet.

Regeringen anser mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter att överklaganden bör göras till ÖNH, som är en sådan domstolsliknande nämnd som får anses vara en domstol i Europakonventionens mening.

6.7 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, på vilken huvuddelen av de studieavgiftsskyldiga studenterna förväntas söka utbildning. Regeringen avser inte att i nuläget genomföra några förändringar i urvalsreglerna, men kommer noggrant att följa utvecklingen.

Prop. 2009/10:65

Även om studieavgiftsskyldiga studenter kommer att genomgå utbildning på delvis andra villkor än andra studenter är det viktigt att utbildningen för studieavgiftsskyldiga studenter inte genomförs åtskild från övrig utbildning.

6.8 Försäkring bör kunna tecknas för samtliga studenter

Regeringens bedömning: De universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) bör genom 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) med ett skydd för sjuk- och tandvårdskostnader i Sverige vid akut sjukdom och vid olycksfall under fritid.

Studieavgiftsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Kammarkollegiet pekar på att samtliga studenter redan omfattas av det försäkringsskydd som avses i 1 kap. 11 a § högskoleförordningen (1993:100) och att en särreglering av studieavgiftsbetalande studenter därmed inte är nödvändig. Denna försäkring ger emellertid inte skydd för vårdkostnader vid sjukdom och vid olycksfall under fritid. Därför föreslår Kammarkollegiet att högskolorna får rätt att teckna en försäkring med sådant skydd för de studieavgiftsbetalande studenterna.

Skälen för regeringens bedömning: Med anledning av regeringens proposition Personskadeskydd för studenter (prop. 1999/2000:5, bet. 1999/2000:UbU1, rskr. 1999/2000:94) har riksdagen beslutat att universitet och högskolor ska få använda en del av de medel som anvisas under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning till personskadeförsäkring för studenter. I dag är samtliga studenter vid svenska högskolor försäkrade för personskada via försäkring hos Kammarkollegiet. Försäkringen, som Centrala studiestödsnämnden tecknar för högskolornas räkning, omfattar huvudsakligen olycksfall under ”skoltid” och så kallade färdolycksfall. Försäkringen inkluderar utländska studenter.

Den ovan nämnda försäkringen täcker däremot inte vårdkostnader vid sjukdom och olycksfall under fritid. I 4 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97) anges att en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige är en förutsättning för uppehållstillstånd i landet. Regeringen anser att kompletterande försäkringar bör kunna tecknas för utländska studenter vid svensk högskola, inklusive de studieavgiftsbetalande studenterna, så att de studenter som inte själva har möjlighet att teckna privata försäkringar är försäkrade även för vårdkostnader vid tandvård, sjukdom och olycksfall under fritid.

Förslagen och bedömningarna i denna proposition omfattar de statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). I Sverige finns dessutom ett antal enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Dessa omfattas inte av dagens krav i högskoleförordningen 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.

7 Insatser för att främja rekryteringen av utländska studenter

7.1 Myndighetssamarbete förbättras

Att attrahera fler utländska studenter är ett mål i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen som presenterades i propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162, s. 57, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160) och som kompletterades i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* (prop. 2008/09:175, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). Inflödet av utomeuropeiska studenter är positivt för Sverige på flera sätt. Både som en del i internationaliseringen av universitet och högskolor och i kraft av sin kunskap och kompetens tillför dessa studenter ökad kvalitet i utbildningen. De utländska studenterna bidrar också till sysselsättning och ekonomi såväl vid universitet och högskolor som i de kommuner där de bor. Efter avslutade studier medverkar de – under förutsättning att deras studietid här är en positiv upplevelse – till en stärkt Sverigebild utomlands. De kan bli viktiga aktörer i samarbeten och kontakter om investeringar och handel, kulturellt utbyte, politiskt och säkerhetspolitiskt samarbete m.m. En del stannar här i landet efter studierna för att forska

eller arbeta, och tillför därmed Sverige kunskap och kompetens. Sverige kan också erbjuda medborgare i utvecklingsländer möjlighet att studera eller forska i Sverige. Sverige arbetar dessutom aktivt för att främja så kallad cirkulär migration, dvs. att migranter till exempel flyttar från sina ursprungs- eller bosättningsländer till ett mottagarland och sedan återvandrar, eller genom att migranter under en kortare eller längre tid flyttar till sina ursprungsländer, i syfte att bidra till att både sändande och mottagande länder kan dra nytta av migrationen.

En minskning av antalet tredjelandsstudenter är en förväntad utveckling vid införandet av studieavgifter. Genom ett aktivt arbete med information, rekrytering och mottagande av tredjelandsstudenter kan minskningen motverkas och dessutom ge nya strategiska möjligheter för svenska lärosäten och för Sverige som utbildningsnation. Intresset för svensk högskoleutbildning har ökat bland utländska studenter de senaste åren. Delvis beror detta på att utbildningen är avgiftsfri, men intresset grundar sig också på ett ökat utbud av utbildning på engelska och på att svenska lärosäten erbjuder en utbildning och en studiemiljö med hög kvalitet.

Insatser behövs för att svensk utbildning ska vara fortsatt attraktiv även efter studieavgiftsinförandet. Ett attraktivt utbildningsutbud är givetvis en grundförutsättning. Samtidigt krävs en nära samverkan, inte bara mellan lärosätena och Svenska institutet, utan också mellan övriga myndigheter och organisationer som på olika sätt är delaktiga i rekryteringen, mottagandet och utbildningen av tredjelandsstudenter. Det är särskilt viktigt att ett mer effektivt samarbete kan komma till stånd mellan universitet och högskolor, Verket för högskoleservice, Migrationsverket och Utrikesdepartementet.

Utbildningsdepartementet tog 2008 initiativ till en sådan samverkan och gav Högskoleverket och Internationella programkontoret för utbildningsområdet i uppdrag att samordna ett Forum för internationalisering (U2008/4073/UH). Det är angeläget att en tydlig strategi för rekrytering och mottagning utvecklas i samarbete mellan berörda myndigheter samt att samordningen mellan myndigheter och organisationer som stödjer universitets och högskolors internationalisering förbättras. Regeringen kommer fortsatt att följa frågan noggrant.

7.2 Nya stipendieprogram införs

Regeringens bedömning: Riktade stipendieprogram bör inrättas för att främja rekryteringen av studenter från länder utanför EES efter införandet av studieavgifter.

Studieavgiftsutredningens förslag: Utredaren anser att det är nödvändigt med stipendier för att motverka att antalet studenter från länder utanför EES och Schweiz minskar. Utredaren förordar att ett ekonomiskt stöd över statsbudgeten till enskilda studieavgiftsskyldiga ska ges via nationella system, och inte genom lokal stipendiering eller nedsättning av studieavgiften, och föreslår att Svenska institutet får i

uppdrag att se över reglerna för berörda (existerande) stipendieprogram. Utredaren föreslår vidare att befintliga stipendier som administreras av Svenska institutet kompletteras och utökas. Utredaren förordar både biståndsrelaterade stipendier och mer allmänna stipendier.

Remissinstanserna: Så gott som alla lärosäten betonar vikten av att ett betydande antal nya stipendiemöjligheter tillförs systemet. Stipendier ses överlag som en förutsättning för införandet av studieavgifter. Flertalet lärosäten anser, i motsats till utredaren, att framtida stipendier bör fördelas direkt av berörda universitet och högskolor. *Uppsala universitet*, *Umeå universitet*, *Karolinska institutet* m.fl. framhåller att beslut om antagning och eventuellt tilldelande av stipendium behöver samordnas och att det talar för att lärosätena bör administrera stipendierna. Fler inblandade instanser resulterar i en långsammare process med risk för att kvalificerade studenter väljer ett annat alternativ, menar dessa lärosäten. *Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida)* anser att de biståndspolitiska effekterna av stipendier som riktas till individer är begränsade.

Skälen för regeringens bedömning: 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. De flesta av dessa stipendier hanteras av Svenska institutet som i dag administrerar flera stipendieprogram för högskolestudier i Sverige i samarbete med universitet och högskolor. Institutet delar årligen ut individuella stipendier riktade mot studenter i ett 25-tal länder för vistelse vid svenska lärosäten.

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 mot studenter från länder med vilka Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete. Erfarenheter från andra länder som infört studieavgifter för studenter från tredjeland visar 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 utvecklingssamarbetet, 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 svåra 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. Regeringen delar uppfattningen, som har framförts av flera remissinstanser, att lärosätena själva behöver kunna ge besked om möjligheter till ekonomiskt stöd och samordna detta med antagningsprocessen för att kunna rekrytera effektivt. Regeringen anser inte att Studieavgiftsutredningen presenterat några övertygande argument mot en sådan ordning. 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 från och med 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 utvecklingsarbete.

Det avgörande kriteriet för tilldelning av stipendium bör vara studenternas studiemeriter och kvalifikationer, men även andra kriterier kan komma att spela in vid tilldelningen.

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 till exempel besluta om stipendiet ska avse hela eller delar av studieavgiften liksom om stipendierna ska inriktas mot vissa utbildningar. 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 omkostnaderna 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.

Studenter som väljer att studera utomlands är en lätttrörlig grupp och studentströmmarna tenderar att skifta fort. För att möjliggöra kontinuerliga omfördelningar av stipendiemedel utifrån bl.a. söktryck

och lärosätenas behovsbedömning bör medlen läggas på en myndighet som kan förmedla medlen vidare till lärosätena och genomföra omfördelningar. Regeringen avser därför att ge en myndighet i uppdrag att hantera det aktuella stipendieprogrammet. De medel som fördelas inom det aktuella stipendieprogrammet ska endast användas för stipendier.

Möjligheten för varje lärosäte att fördela stipendier kan vara särskilt viktig för till exempel de konstnärliga högskolorna, vars studieavgifter i vissa fall riskerar att bli höga i ett internationellt perspektiv och som ofta inte har mindre kostsamma utbildningar som kostnaderna kan fördelas på.

Prestigestipendier motsvarande Fulbrightprogrammet får vänta

I departementspromemorian Sverige i världen – rapport från Globaliseringsrådet (Ds 2008:82) föreslogs att ett stipendieprogram motsvarande det amerikanska Fulbrightprogrammet borde inrättas. Motiven som framfördes var bland annat att studentutbyten är ett effektivt sätt att bygga upp långsiktiga relationer till ett land, relationer som är viktiga både för handel, investeringar och rekryteringar. Som regeringen angav i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282) anser regeringen att ett motsvarande stipendieprogram är en intressant idé, men avser inte att inrätta något motsvarande i dagsläget.

Regeringen anser att universitet och högskolor även på egen hand och i samarbete med externa aktörer bör sträva efter att utveckla stipendieprogram.

7.3 Informationen till tredjelandsstudenter förbättras

Regeringens bedömning: Svenska institutets uppdrag att informera om svensk högre utbildning i utlandet bör utökas och utvecklas.

Studieavgiftsutredningens förslag: Utvecklingen av internationella utbildningsprofiler kräver aktiva insatser för att sprida kännedom om de berörda utbildningarna och för att informera om den svenska högskolan. Olika former av insatser bör intensifieras för att placera den svenska högskolan på den globala utbildningskartan.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna betonar behovet av marknadsföring för att nå ut till presumtiva studenter i utlandet. *Uppsala universitet, Karolinska institutet, Högskolan i Kalmar* och *Högskolan i Kristianstad* anser att Svenska institutet bör utgöra bas för informationsinsatserna men att respektive lärosäte bör stå för detaljinformationen.

Skälen för regeringens bedömning: 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. Flera stora mottagarländer för utländska studenter såsom Storbritannien, Australien, Nederländerna och Tyskland gör mycket omfattande satsningar på internationell rekrytering till sin högskoleutbildning.

Omvärldens bild av Sverige som land och av svensk högskoleutbildning och forskning är avgörande för svenska universitets och högskolors förmåga att attrahera studenter. När studieavgifter för studenter som är medborgare i länder utanför EES infördes i Danmark sjönk antalet sådana studenter kraftigt. En enkätundersökning gjord på uppdrag av Högskoleverket och Svenska institutet, *Free movers i Sverige 2007*, visar att avgiftsfriheten innebär en betydande konkurrensfördel vid rekryteringen av studenter. Nästan nio av tio av de utländska studenterna i undersökningen skulle rekommendera Sverige som studieland till sina vänner, men bara hälften så många skulle göra det om utbildningen var studieavgiftsbelagd. En undersökning visade också att de presumtiva studenter som i dag känner till Sverige har en positiv bild av svensk högre utbildning, men att svenska lärosäten ofta inte alls finns med bland tänkbara destinationer för studier utomlands för studenter i till exempel Asien.

Mot bakgrund av att Sverige är relativt okänt som studieland och att det är viktigt att även fortsättningsvis ha en tillströmning av ett stort antal studenter anser regeringen att insatserna för att göra Sverige känt som studieland bör öka vid införandet av studieavgifter.

Svenska institutet har en samordnande roll

Svenska institutet inledde under 2008 ett projekt tillsammans med 29 lärosäten kallat *Study Destination Sweden*. Syftet med projektet är att utveckla en inom högskolevärlden väl förankrad profil för Sverige som studiedestination och att öka möjligheten till koordinering av de insatser som görs för att synliggöra Sverige som studiedestination, särskilt med fokus på ett införande av studieavgifter för studenter från tredjeländ.

Därutöver ansvarar Svenska institutet för webbplatsen studyinsweden.se, för vilken institutet har särskilda medel. Portalen samlar information om svensk högskoleutbildning riktad till utländska studenter.

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 från och med 2011 bör fördelas till Svenska institutet för informationsinsatser avseende Sverige som studieland.

Utlandsbaserad organisation

Den utlandsbaserade verksamheten för omvärldsbevakning och främjande inom utbildnings-, forsknings- och innovationsområdet bör

samordnas och utvecklas, särskilt efter studieavgifternas införande. Detta aviserades i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). Regeringen avser därför att ge Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser i uppdrag att, i samråd med Svenska institutet, planera och genomföra insatser och åtgärder som syftar till att, med stöd av myndighetens utlandskontor, öka intresset för utbildning och forskning i Sverige för att stärka Sveriges möjligheter att attrahera studenter inom den högre utbildningen och forskare från länder utanför EES och Schweiz.

Prop. 2009/10:65

8 Genomförande och konsekvenser

8.1 Ikraftträdande

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

Studieavgiftsutredningens förslag: Utredningen föreslår att studieavgiftssystemet ska införas från och med läsåret 2008/09.

Skälen för regeringen förslag: 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 avses meddelas om studieavgifter, vidta nödvändiga åtgärder och fatta olika beslut, till exempel avseende informationsinsatser och anpassning av IT-system, föreslås att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2010.

8.2 Lärosätena

Regeringens bedömning: Anslagsmedel motsvarande antalet fritt inresande studenter från tredjeländ vid universitet och högskolor budgetåret 2008 bör omfördelas successivt med början budgetåret 2011.

Skälen för regeringen bedömning: 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 från och med höstterminen 2011. Resurser inom högskolans grundutbildningsanslag kan då börja frigöras från och med 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 tredjelandsstudenter. 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 procent av antalet helårsstudenter utgjordes av tredjelandsstudenter under 2008. I detta fall bör särskilda justeringar övervägas.

8.3 Studiestöd

I samband med att studieavgifter införs för tredjelandsstudenter frigörs enligt budgetpropositionen för 2010 utbildningsplatser för studenter som är medborgare i Sverige, i övriga EES-länder eller i Schweiz (prop. 2009/10:1, utg.omr. 15, bet. 2009/10:UbU2, rskr. 2009/10:127) motsvarande cirka 4 500 platser 2012. Dessa studenter kan vara berättigade till studiemedel, vilket innebär att utgifterna för studiemedel i budgetpropositionen för 2010 beräknas öka med 157,1 miljoner kronor 2012, och kostnaderna för studiemedelsräntor beräknas öka med 4,9 miljoner kronor samma år.

8.4 Övriga myndigheter

Ladok är ett nationellt system för studieadministration som ägs av lärosätena tillsammans genom ett konsortium. I systemet dokumenteras de studerandes deltagande och resultat i högre utbildning. Systemet bör anpassas för en ordning med studieavgifter. Utvecklingskostnaderna för detta beräknas till 4 miljoner kronor under 2010. Detta finansieras från anslaget 2.54 särskilda utgifter för universitet och högskolor.

Verket för högskoleservice (VHS) bör, tillsammans med universitet och högskolor, anpassa antagningssystemet (NyA) för en ordning med studieavgifter. Utvecklingskostnaderna för detta beräknas till 3 miljoner

kronor under 2010. Detta finansieras från anslaget 2.54 särskilda utgifter för universitet och högskolor. Prop. 2009/10:65

Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) har under de senaste åren fått in ett stort antal ärenden där tredjelandsstudenter överklagar beslut om sin behörighet. Med studieavgifternas införande följer också en möjlighet att överklaga beslut om avstängning på grund av obetald studieavgift. Hur många överklaganden detta medför är svårt att uppskatta, men det rör sig förmodligen om ett relativt marginellt antal. Samtidigt är en förväntad utveckling av införandet av studieavgifter att överklagandena från tredjelandsstudenter vad avser beslut om behörighet kommer att minska. Bedömningen är därför att anslaget till ÖNH inte behöver ökas med anledning av studieavgifternas införande.

9 Författningskommentar

4 kap. 4 §

Paragrafen är ny.

Första stycket innebär att den princip som finns i 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) om att utbildningen vid högskolorna ska vara avgiftsfri för studenterna lagfästs i första stycket i fråga om studenter som är medborgare i stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz. Att studieavgiftsfriheten avser studenterna innebär att paragrafen inte utgör hinder för högskolorna att ta ut avgifter för uppdragsutbildning.

Andra stycket innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om avgifter på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i de stater som anges i första stycket, vilket innebär ett avsteg från den nu gällande ordningen att utbildningen ska vara avgiftsfri oavsett medborgarskap.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.1 och 6.2.

4 kap. 4 a §

Av paragrafen, som är ny, följer att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om att en högskola inte får anta en studieavgiftsskyldig sökande som inte har betalat studieavgiften, dvs. föreskrifter om ett antagningskrav som kompletterar antagningskraven i 4 kap. 1 och 3 §§.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.6.

4 kap. 4 b §

Av paragrafen, som är ny, följer att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om avstängning under pågående utbildning. Paragrafen tar sikte på den situation då en studieavgiftsskyldig student har påbörjat utbildningen men inte betalar den ytterligare avgift som krävs för att fortsätta utbildningen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.6.

Uppdraget

Enligt direktiven ska utredningen

1. föreslå en ordning som innebär att statliga högskolor ska ta ut avgifter för grundläggande utbildning (utbildning på grund- och avancerad nivå) av studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), dvs. EU:s 25 medlemsländer samt Island, Liechtenstein och Norge,
2. överväga om motsvarande avgifter ska kunna tas ut för forskarutbildning (utbildning på forskarnivå),
3. föreslå en lagbestämmelse som ger uttryck för principen att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter från EES-länder.

Lagförslag

Utredningen föreslår en ny paragraf i högskolelagen som slår fast att avgiftsfrihet ska gälla för svenska studenter och studenter från övriga EES-länder och som samtidigt ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att besluta om avgifter för studenter från andra länder.

Avgifter för grundläggande utbildning

Det syfte utredningen läser ut ur direktiven är att högskoleanslagen ska avlastas kostnaderna för utbildning av studenter från länder utanför EES. Utredningens slutsats är att avgifterna ska täcka alla sådana kostnader, men inte mera.

Utredningen föreslår att utbildningen på grundnivå och avancerad nivå för studenter från länder utanför EES ska finansieras genom avgifter som fastställs av varje högskola. Avgifterna ska beräknas så att de – utöver själva utbildningskostnaderna – täcker kostnaderna för stöd och service till utbildningen, för avgiftssystemet och för de insatser som detta föranleder. Krav på full kostnadstäckning ska gälla en högskolas samlade utbud av avgiftsfinansierad utbildning, inte den enskilda utbildningen. Detta ger högskolor med bredare utbud möjlighet att arbeta med ett begränsat antal avgiftsnivåer.

Av rättssäkerhetsskäl får avgifterna inte blandas samman med tillträdet till utbildningen. Samma avgift bör tas ut av alla studenter i en och samma utbildning. Ekonomiskt stöd till avgiftsskyldiga studenter bör ges genom de stipendiesystem som Svenska institutet svarar för.

Den avgiftsfinansierade utbildningen måste dimensioneras, budgeteras och redovisas skilt från den anslagsfinansierade, och urvalet av studenter måste göras separat. Detta behöver inte innebära en åtskillnad i studierna, utan undervisningen bör så långt möjligt organiseras gemensamt för anslagsfinansierade och avgiftsfinansierade studenter. De betalande

studenterna bör ha samma rättigheter och skyldigheter som övriga studenter.

Prop. 2009/10:65
Bilaga 1

Vissa medborgare i länder utanför EES bör undantas från avgifter och likställas med svenska och andra EES-studenter. Det gäller

- personer med uppehållstillstånd i eller annan särskild anknytning till Sverige,
- studenter vid utländska läroanstalter som gör en del av sin utbildning i Sverige inom ramen för ett lokalt eller centralt avtal om samarbete eller utbyte,
- medborgare i länder som har avtal om fri rörlighet med EU och dess medlemsstater, f n Schweiz.

I fråga om behörighet finns det ingen anledning till särskilda regler för den avgiftsfinansierade utbildningen. Urvalsreglerna måste däremot anpassas till respektive utbildning. De bör därför fastställas lokalt inom ramen för den gällande huvudregeln att hänsyn ska tas till de sökandes meriter.

Högskolorna bör få ta ut avgifter för anmälan till avgiftsfinansierad utbildning. Utredningen utgår från att högskolorna kommer att vilja samordna antagningen, i första hand för att underlätta bedömningen av de sökandes behörighet. Verket för högskoleservice bör få i uppdrag att utveckla ett system för IT-stöd till denna antagning. Högskoleverket bör få i uppdrag att utveckla en databas där utländska högskoleutbildningar beskrivs och bedömningar av dem dokumenteras.

I samverkan mellan Svenska institutet och högskolorna bör utarbetas en "Code of practice" när det gäller rekrytering av utländska studenter och anlitande av agenter.

Avgifter bör inte införas isolerat. I så fall blir det omedelbara resultatet inte den eftersträlvade ökningen av antalet utländska studenter utan med all säkerhet en minskning. Avgiftssystemet måste istället ses som grundbulten i en strategi vars andra delar också måste förverkligas för att systemet på sikt ska bli meningsfullt. I strategin bör ingå:

- Fortsatt utveckling av utbildningar som är attraktiva för utländska studenter.
- Ökade insatser för stöd och service till utländska studenter.
- Ökade insatser för att marknadsföra enskilda utbildningar liksom den svenska högskolan i stort.
- Ökade medel till stipendier för att motverka negativa effekter av införandet av avgifter och minska privatekonomins betydelse för rekryteringen av studenter.
- Ändrade regler för arbetskraftsinvandring så att det blir lättare för utländska studenter att stanna i Sverige för att arbeta efter avslutade studier.

Utredningen anser det nödvändigt att vissa av dessa insatser finansieras utan att det påverkar högskolornas anslag. Det gäller i första hand medel för stipendier. För att höja befintliga stipendier från Svenska institutet till freemover-studenter (studenter som läser på egen hand) från länder utanför EES så att de täcker också en hypotetisk genomsnittlig studieavgift om 80 000 kronor per läsår behövs uppskattningsvis 11 miljoner kronor. För att undvika att antalet studenter av detta slag – som

år 2004 var ca 1 650 – minskar i samband med införandet av avgifter behövs ytterligare medel för stipendier.

Prop. 2009/10:65

Bilaga 1

Utredningen föreslår att avgiftssystemet införs 2008, eventuellt successivt under en treårsperiod.

Forskarutbildning

Utredningen är inte beredd att förorda att avgifter ska kunna tas ut av enskilda doktorander. Skälen är i huvudsak två:

- Forskarutbildningen äger till stor del rum genom egen forskning, och forskningen finansieras till stor del av externa medel. Ett avgiftssystem skulle komplicera dialogen mellan högskolor och finansiärer utan att tillföra högskolorna ytterligare resurser.
- De flesta doktorander har doktorandanställning eller utbildningsbidrag, vilket innebär att de får ersättning av högskolan för att gå igenom forskarutbildningen. Ytterligare ett antal har annan anställning vid högskolan. För dessa kategorier ser utredningen inte naturliga förutsättningar för ett avgiftssystem.

De doktorander som inte berörs av dessa omständigheter är så få att utredningen inte anser det meningsfullt att bygga upp ett avgiftssystem. Däremot anser utredningen att möjligheterna till uppdragsutbildning på forskarnivå bör övervägas.

Lagförslag i betänkandet Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7)

Prop. 2009/10:65
Bilaga 2

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

1 kap.

13 § Utbildningen vid högskolorna ska vara avgiftsfri för svenska medborgare samt för medborgare i länder som tillhör Europeiska Unionen eller som till följd av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska likställas med medborgare i dessa länder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om avgifter för utbildningen på grundnivå och avancerad nivå för medborgare i andra länder än de som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008

Följande remissinstanser inkom med svar. Integrationsverket, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida), Svenska institutet, Myndigheten för utländska investeringar i Sverige, Kommerskollegium, Sveriges exportråd, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, Verket för förvaltningsutveckling (VERVA), Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Överklagandenämnden för högskolan, Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, Vetenskapsrådet, Centrala studiestödsnämnden, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Blekinge tekniska högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Konsumentverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT), Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Föreningen Svenska Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges universitetslärarförbund samt Sveriges förenade studentkårer.

Ytranden inkom också från Lärarnas Riksförbunds Studerandeförening (LR Stud), Invest in Sweden Agency (ISA), Tekniska Högskolans Studentkår och Socialdemokratiska Studentförbundet.

Verket för innovationssystem (Vinnova), Stiftelsen Värmlands och Örebro läns skogsskola för Gammelkroppa skogsskola, Handelshögskolan i Stockholm, Teologiska Högskolan, Stockholm, Evangeliska Frikyrkan för Örebro Teologiska Högskola, Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen för Johannelunds teologiska högskola, Stiftelsen Stockholms Musikpedagogiska Institut (SMI), Ericastiftelsen, Ersta Sköndal högskola, Stiftelsen Rödakorshemmet för Röda Korsets Högskola, Sophiahemmet, Ideell förening för Sophiahemmet Högskola, Beckmans skola AB, Kungl. Vetenskapsakademien, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, Nämnden för svensk-amerikanskt forskarutbyte och Sveriges Universitetslärarförbund har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått.

Sammanfattning av promemorian Avstängning av avgiftsskyldiga studenter i högskolan som inte betalar avgift (U2008/6380/UH)

Bakgrund till promemorian

I Studieavgiftsutredningens betänkande Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7) behandlades inte frågan om hur avgiftsskyldiga studenter som inte betalar studieavgift ska hanteras av lärosätena. Med anledning av detta utarbetades inom Regeringskansliet ett förslag till avstängning av sådana studenter i promemorian Avstängning av avgiftsskyldiga studenter (U2008/6308/UH). Promemorian har remitterats den 30 september 2008.

Promemorians förslag

Promemorian föreslår att avgiftsskyldiga studenter bör kunna stängas av. Det föreslås därför att det med stöd av bemyndigandet i 4 kap. 5 § högskolelagen införs en bestämmelse i högskoleförordningen om att en student som ska betala studieavgift och som underlåter att göra detta ska kunna avstängas från undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid högskolan till dess att studenten har uppfyllt sina skyldigheter. Vidare föreslås att högskolan ska kunna besluta att kurs- eller examensbevis inte får lämnas till en studerande förrän studieavgiften har betalats.

I promemorian föreslås vidare att beslut om avstängning p.g.a. obetald studieavgift inte bör kunna fattas interimistiskt samt att beslut om avstängning av en student som inte har betalat studieavgift inte bör kunna tillämpas genast.

I promemorian föreslås också att en student som är skyldig att betala studieavgifter och som antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid antagningstillfället bör informeras om att studieavgifter av en viss omfattning ska betalas för att få studera vid högskolan. I antagningsbeskedet bör det också framgå att studenten kan avstängas vid utebliven betalning. Studenten bör skriftligt förklara sig acceptera den erbjudna platsen för att kunna utnyttja den och bekräfta att han eller hon är medveten om villkoren för att påbörja studier. Det är viktigt att studenten är medveten om de krav högskolan kan ställa på studenten för rätten att studera vid högskolan.

Det föreslås att ärenden om avstängning på grund av obetalda avgifter ska handläggas av en högskolas disciplinnämnd. Vidare föreslås att beslut om avstängning enligt promemorians förslag ska kunna överklagas av studenten till Överklagandenämnden för högskolan.

Riksrevisionen, Länsrätten i Stockholm, Migrationsverket, Svenska institutet, Ekonomistyrningsverket, Avskiljandenämnden för högskolan, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Överklagandenämnden för högskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Karlstads universitet, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Högskolan i Kalmar, Högskolan Dalarna, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Ladok, Sveriges lantbruksuniversitet, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitetslärarförbund samt Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Yttranden inkom också från: Örebro universitet, Högskolan i Borås, Luleå tekniska universitet, Ersta Sköndal Högskola, Mälardalens högskola och Högskolan i Halmstad.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz, Ohlsson

Föredragande: Tobias Krantz

Regeringen beslutar proposition 2009/10:65 Konkurrera med kvalitet - studieavgifter för utländska studenter