

**Utbildningsdepartementet***Universitets- och högskoleenheten***Avgifter inom ramen för ett utbildningssamarbete inom högskoleutbildning****1. Inledning**

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Promemorian innehåller förslag i fråga om avgifter inom ramen för ett utbildningssamarbete inom högskoleutbildning.

**2. Bestämmelser och beslut om avgiftsfrihet**

Sveriges universitets- och högskoleförbund och flera lärosäten har påtalat att de på grund av gällande lagstiftning och vissa myndighetsbeslut (se nedan) ser svårigheter för svenska universitet och högskolor att ingå samarbeten med utländska lärosäten när dessa tar ut avgifter för sin utbildning även under den tid en student deltar i utbildning vid ett svenskt lärosäte. Det kan leda till att svenska lärosäten enbart skulle kunna ingå samarbeten med lärosäten i länder där det råder avgiftsfrihet, vilket starkt skulle begränsa lärosätenas möjlighet till internationalisering.

Principen om avgiftsfrihet för högskoleutbildning

I Sverige råder sedan lång tid tillbaka avgiftsfrihet för högskoleutbildning vid statliga universitet och högskolor. År 2010 lagfästes denna huvudprincip genom en ny bestämmelse i 4 kap. 4 § första stycket högskolelagen (1992:1434) som gäller för statliga universitet och högskolor. I bestämmelsen anges att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz. I andra stycket i samma paragraf anges att 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 (s.k. tredjelandsmedborgare). Regeringen har i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor meddelat sådana föreskrifter för tredjelandsmedborgare.

#### Beslut av Överklagandenämnden för studiestöd

Överklagandenämnden för studiestöd har i juni 2011 prövat en fråga som rör avgift som tagits ut för utbildning av en svensk medborgare. Frågan avsåg ett överklagande av ett beslut från Centrala studiestödsnämnden om att avslå en ansökan om merkostnadslån för undervisningsavgifter under tiden för studier vid Luleå tekniska universitet inom ramen för EU:s utbildningsprogram Erasmus Mundus. Överklagandenämnden konstaterade med beaktande av 4 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) att personen under den aktuella terminen studerade vid en avgiftsfri utbildning i Sverige. Enligt 8 kap. 16 § i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter (CSNFS 2001:1) kan merkostnadslån för undervisningsavgifter eller motsvarande avgifter inte lämnas till en studerande vid en avgiftsfri utbildning i Sverige. Därför bedömde överklagandenämnden att det inte kunde lämnas merkostnadslån för undervisningsavgift (Överklagandenämnden för studiestöds beslut den 13 juni 2011, dnr 2011-01900.305-00).

#### Universitetskanslersämbetets beslut

Med anledning av Överklagandenämnden för studiestöds beslut inleddes ett tillsynsärende. Av Universitetskanslersämbetets beslut i tillsynsärendet framgår att Luleå tekniska universitet ingick i ett konsortium med ett antal utländska lärosäten, vilka tillsammans tillhandahöll ett utbildningsprogram inom ramen för Erasmus Mundus, och studenterna betalade avgifter till konsortiet. I beslutet konstaterade Universitetskanslersämbetet att universitetet antog studenter till ett program som inrättats med stöd av högskoleförfattningarna och att studenterna måste betala en avgift för att antas. Ämbetet ansåg att detta stred mot högskolelagens regel om att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenterna. Vad universitetet hade anfört om att avgifterna betalades till konsortiet och inte omfattade kostnader med koppling till undervisningen vid universitetet föranledde inte någon annan bedömning från ämbetets sida. Ämbetet var kritiskt till universitetets agerande. Vidare konstaterade ämbetet att den svenska lagstiftningen medför problem för högskolor att delta i utbildningssamarbeten och ansåg därför att det var angeläget att åtgärder vidtogs (Universitetskanslersämbetets beslut den 18 juni 2013, reg. nr 31-176-13).

Universitetskanslersämbetet har även fattat ett beslut som rör Uppsala universitets deltagande i ett Erasmus Mundus-program. Av beslutet framgår att Uppsala universitet ingick i ett konsortium med ett antal utländska lärosäten, vilka tillsammans tillhandhöll ett Erasmus Mundus-program. Även i detta ärende betalade studenterna avgifter till konsortiet. Universitetskanslersämbetet uttalade i sitt beslut att högskolelagens regel om att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenterna inte är utformad som ett förbud för universitetet att ta ut avgifter utan som ett krav att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenterna. Enligt ämbetet spelade det därför inte någon roll att det inte

var universitetet som tog ut avgiften. Det förhållandet att studenterna måste betala en avgift för att antas till utbildningen innebar enligt ämbetet att förfarandet stred mot regeln om avgiftsfrihet. Ämbetet kritiserade universitetet för detta. Vidare konstaterade ämbetet, även i detta beslut, att den svenska lagstiftningen medför problem för svenska lärosäten att delta i utbildningssamarbeten och ansåg därför att det var angeläget att åtgärder vidtogs (Universitetskanslersämbetets beslut den 18 juni 2013, reg. nr 31-245-13).

Sveriges universitets- och högskoleförbunds skrivelse

Sveriges universitets- och högskoleförbund har i en skrivelse till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) belyst vissa problem för svenska lärosäten att delta i Erasmus Mundus, Erasmus+, Knowledge Innovation Communities och andra utbildningsprogram som ges i samarbete mellan lärosäten inom och utom Sverige. Sveriges universitets- och högskoleförbund konstaterar bl.a. att de två besluten från Universitetskanslersämbetet som nämnts ovan kan tolkas som att svenska lärosäten aldrig kan delta i gemensamma program där något av lärosätena tar betalt av studenter från EU-länder (U2013/6891/UH).

### 3. Förslag om att vissa avgifter inte ska utgöra studieavgifter enligt högskolelagen

**Förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vad som inte är en avgift för utbildningen när en student deltar i utbildning inom ramen för ett utbildningssamarbete med ett utländskt lärosäte.

Bestämmelsen ska träda i kraft den 1 februari 2015.

**Bedömning:** En avgift som betalas för att en student ska delta i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inom ramen för ett avtal om utbildningssamarbete mellan ett universitet eller en högskola och ett utländskt lärosäte är inte en avgift för utbildning på grundnivå eller avancerad nivå vid universitetet eller högskolan om

1. avgiften inte tillfaller lärosätet, och
2. inte avser utbildning som anordnas av universitetet eller högskolan.

Bestämmelsen bör träda i kraft den 1 februari 2015.

## Skälen för förslaget och bedömningen

### *Betydelsen av internationellt samarbete*

Ett av målen i den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen som presenterades i propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) och som kompletterades i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175) var att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt.

I propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid uttalade regeringen att den globaliserade utbildningssektorn kräver att svenska lärosäten kan hävda sig i konkurrens om bl.a. studenterna och att universitet och högskolor behöver ges förutsättningar att kunna delta i fler och djupare samarbeten och utbyten. I samma proposition konstaterade regeringen också att när svenska lärosäten får möjlighet att närmare samarbeta med de bästa utbildningsmiljöerna såväl inom som utanför Europa skapas förutsättningar för starka utbildningsprogram med internationellt sett hög kvalitet och stor attraktionskraft.

I utbildningsutskottets betänkande 2008/09:UbU19 Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid uttalade sig utskottet i fråga om regeringens förslag i propositionen 2008/09:175 att möjliggöra för svenska universitet och högskolor att utfärda gemensamma examina med ett eller flera svenska eller utländska lärosäten. Enligt utskottet skulle den möjlighet som föreslogs för högskolor att utfärda gemensamma examina tillsammans med andra lärosäten öka Sveriges konkurrenskraft inom högre utbildning och bl.a. stärka den internationella dimensionen. Enligt utskottet bidrar samarbeten och utbyten mellan svenska och utländska lärosäten till att öka kvaliteten på den svenska högre utbildningen.

Lärosätenas möjligheter till internationellt utbildningssamarbete bör alltså underlättas, vilket också ligger i linje med regeringens syn på att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt.

### *Det finns ett behov av att i författning ange vad som inte är en studieavgift*

Som nämnts ovan har Universitetskanslersämbetet i två beslut konstaterat att det inte är förenligt med högskolelagens bestämmelse om avgiftsfri högskoleutbildning att ställa som krav vid antagning till sådan utbildning att avgift betalas till ett konsortium för att kunna bli antagen till utbildningen i Sverige. Av besluten framgår att avgifterna har betalats till de konsortier som de svenska lärosätena varit en del av och att de svenska lärosätena inte har tagit del av avgiften.

Den nuvarande författningsregleringen innebär att statliga universitet och högskolor ansetts ha svårigheter att delta i samarbeten om gemensamma utbildningsprogram tillsammans med utländska lärosäten som tar ut studieavgifter i de fall de utländska lärosätena tar ut avgift även för den tid då studenten studerar vid ett svenskt lärosäte. Motsvarande situation kan även uppkomma när statliga universitet och högskolor ingår studentutbytesavtal med utländska lärosäten.

När svenska statliga universitet och högskolor deltar i samarbeten som beskrivs ovan kan alltså en student vara skyldig att betala avgift till ett eller flera utländska lärosäten, antingen direkt eller via ett konsortium, även under tid då studenten studerar vid det statliga svenska lärosätet. Motsvarande situation kan också uppstå när statliga universitet och högskolor har avtalat om studentutbyten med utländska lärosäten, eftersom studenter som studerar vid svenska lärosäten inom ramen för studentutbyten kan behöva betala studieavgift till sitt utländska hemlärosäte även under studietiden i Sverige.

Gemensamt för nämnda situationer är att avgiften inte tillfaller svenska statliga universitet eller högskolor som omfattas av högskolelagen. Vidare avser betalningen annan utbildning än sådan statlig utbildning som regleras i högskolelagen och högskoleförordningen. Frågan om avgift får tas ut av utländska lärosäten är inte något som den svenska lagstiftaren råder över. I propositionen, som låg till grund för införandet av bestämmelsen i 4 kap. 4 § första stycket högskolelagen om avgiftsfrihet för högskoleutbildning, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65), specificeras inte heller närmare vad som avses med en studieavgift. Det är dock inte rimligt att en sådan avgift, som inte tillfaller ett statligt universitet eller en högskola och som inte avser utbildning som anordnas av ett sådant lärosäte, utgör en studieavgift i högskolelagens mening.

För att möjliggöra universitetets och högskolors deltagande i olika typer av utbildningssamarbeten finns det ett behov av att i författning ange i vilka fall en avgift som tas ut vid utbildningssamarbeten är tillåten och förenlig med högskolelagens bestämmelse om avgiftsfri högskoleutbildning.

Detta bör gälla för utbildningssamarbeten med utländska lärosäten, vilket innefattar såväl samarbeten om gemensamma utbildningsprogram som utbytesavtal. Frågan om samarbeten med andra svenska lärosäten än statliga universitet och högskolor, dvs. enskilda utbildningsanordnare, behandlas i ett särskilt avsnitt nedan.

De utbildningssamarbeten som är aktuella avser utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Författningen som anger i vilka fall en avgift får tas ut vid utbildningssamarbeten bör därför endast ta sikte på utbildning på grundnivå och avancerad nivå och inte på forskarnivå.

### *Ändring i högskolelagen och högskoleförordningen*

Mot bakgrund av de skäl som redovisats ovan bör det införas en bestämmelse som anger att en avgift som betalas för att en student ska delta i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inom ramen för ett avtal om utbildningssamarbete mellan en högskola och ett utländskt lärosäte inte är en avgift för utbildning vid högskolan. Detta bör gälla under förutsättning att avgiften inte tillfaller högskolan och inte avser utbildning som anordnas av högskolan.

Avgifter för högskoleutbildning utgör sådana frivilliga avgifter som faller inom ramen för regeringens restkompetens. För att understryka den vikt som riksdagen och regeringen lägger vid principen om avgiftsfrihet har den lagfästs i 4 kap. 4 § första stycket högskolelagen (prop. 2009/10:65). En ny bestämmelse som anger vad som inte är en studieavgift vid utbildningssamarbeten med utländska lärosäten kan därför inte regleras direkt i förordning, utan förutsätter att det framgår av lagen att föreskrifter om detta kan meddelas i förordning. En upplysningsbestämmelse som tydliggör att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vad som inte är en avgift för utbildningen när en student deltar i utbildning inom ramen för ett utbildningssamarbete med ett utländskt lärosäte föreslås därför införas i högskolelagen.

En förordningsbestämmelse som anger vad som inte är en studieavgift enligt vad som har sagts ovan bör införas i 6 kap. 12 § högskoleförordningen (1993:100).

### *Bör förslaget omfatta enskilda utbildningsanordnare?*

Förslaget avser statliga universitets och högskolors samarbete med utländska lärosäten, eftersom det är i förhållande till utländska lärosäten som svårigheter har påtalats och förslaget syftar till att undanröja hinder för internationalisering. Frågan är dock om EU-regelverket kräver att enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina likabehandlas med utländska lärosäten och att eventuella samarbeten mellan statliga lärosäten och dessa enskilda utbildningsanordnare därmed också behöver omfattas av förslaget. Så har inte bedömts vara fallet av följande skäl.

EUF-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster syftar till att underlätta rörligheten mellan medlemsstaterna. Svensk högskoleutbildning har dock ansetts vara en sådan icke-ekonomisk tjänst av allmänt intresse som faller utanför vad som avses med "tjänst" i EUF-fördragets mening, varför fördragets bestämmelser inte är tillämpliga. Även om förslaget skulle anses avse en tjänst som omfattas av fördraget

rör ett eventuellt samarbete mellan ett statligt lärosäte och en enskild utbildningsanordnare rent interna nationella förhållanden utan något sådant gränsöverskridande inslag som bestämmelserna om fri rörlighet tar sikte på. EU-rätten innebär inte heller något förbud mot s.k. omvänd diskriminering, där hårdare regler gäller för nationella aktörer än för utländska. I förevarande fall gäller dock samma bestämmelser för de enskilda utbildningsanordnarna oavsett nationalitet.

### *Antagning*

Av Universitetskanslersämbetets ovan nämnda beslut framgår att studenterna måste betala en avgift till ett konsortium för att antas till de aktuella utbildningarna. Vid antagning av studieavgiftsskyldiga sökande från tredje land framgår det av 8 § första stycket förordningen (2010:543) om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor att den sökande senast vid den tidpunkt som anges i 7 § ska betala studieavgiften för att bli antagen till utbildningen. Någon motsvarande bestämmelse om antagning finns inte i fråga om avgifter för utbildning som ingår i ett utbildningssamarbete med ett utländskt lärosäte. Det finns alltså inte någon grund för svenska statliga lärosäten att som förutsättning för antagning till utbildning vid ett lärosäte kräva betalning av avgift för utbildning som anordnas och genomförs av ett utländskt lärosäte. Det framstår inte heller som rimligt att ändra antagningsbestämmelserna i högskoleförordningen på så sätt att betalning av en avgift för en utbildning vid ett utländskt lärosäte får utgöra ett krav för antagning till ett svenskt lärosätes egen utbildning. Hur och när avgifter tas ut av utländska utbildningsanordnare eller olika konsortier för utbildning som ingår i utländska utbildningssamarbeten men som inte anordnas av svenska statliga lärosäten är inte något som regleras i svensk lagstiftning. Sådana avgifter får dock inte tas ut i strid med det regelverk som lärosäten har att förhålla sig till.

### *Motsvarande reglering för Sveriges lantbruksuniversitet och för Försvarshögskolan*

Av 1 § andra stycket högskoleförordningen (1993:100) framgår att det för Sveriges lantbruksuniversitet och för Försvarshögskolan finns särskilda bestämmelser i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet respektive förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 12 § högskoleförordningen bör även bli tillämplig för Sveriges lantbruksuniversitet. Någon ändring av författning krävs dock inte, eftersom det finns en hänvisning till bl.a. 6 kap. 12 § högskoleförordningen i 5 kap. 2 § förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet. Det finns även skäl att göra den nya bestämmelsen i 6 kap. 12 § högskoleförordningen tillämplig för Försvarshögskolan. En ändring bör därför göras i 4 kap. 2 § förordningen för

Försvarshögskolan, så att nämnda bestämmelse även hänvisar till 6 kap. 12 § högskoleförordningen.

### **Ikraftträdande**

De föreslagna bestämmelserna bör träda i kraft den 1 februari 2015.

### **Konsekvenser**

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om vad som inte utgör en studieavgift tar sikte på avgifter för utbildning som såväl i dag som efter ett genomförande av förslaget tillfaller lärosäten som får ta ut studieavgifter för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) eller i Schweiz. Det är alltså inte fråga om avgifter för utbildning vid statliga universitet och högskolor. Statliga universitet och högskolor finansierar i stället utbildning av studenter som är medborgare i en stat som omfattas av EES-avtalet eller i Schweiz genom avräkning av medel från grundutbildningsanslaget. Förslaget bedöms därmed inte föranleda några ekonomiska konsekvenser för statliga universitet och högskolor. Inte heller enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina bedöms påverkas ekonomiskt av förslaget.

Förslaget innebär att bestämmelsen om avgiftsfrihet i högskolelagen inte hindrar vissa avgifter inom ramen för ovan angivna utbildnings-samarbeten för utbildning som anordnas av utländska lärosäten. Detta bör få betydelse även på studiestödsområdet i fråga om möjligheterna att få merkostnadslån för sådana avgifter, vilket kan förenkla Centrala studiestödsnämndens prövningar. Ekonomiskt bedöms dock förslaget ha en ytterst marginell påverkan på kostnaderna för studiestöd.

Övriga konsekvenser för högskolesektorn

Förslaget om vad som inte är att betrakta som en studieavgift bedöms underlätta för statliga universitet och högskolor att delta i ovan nämnda utbildningsprogram och avtal om studentutbyten. Detta har efterfrågats av sektorn och kommer att vara till fördel för de statliga universiteten och högskolorna.

Bestämmelsen i 4 kap. 4 § första stycket högskolelagen (1992:1434), som anger att utbildningen ska vara avgiftsfri för medborgare i stater som omfattas av EES-avtalet eller i Schweiz, är inte tillämplig på enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Staten har dock tecknat avtal med vissa av dessa utbildningsanordnare. I avtalen anges att högskolan eller



motsvarande som tilldelas statliga medel inte får ta ut avgift för viss utbildning. Avtalen bedöms därför inte utgöra något hinder mot utbildningssamarbeten med utländska lärosäten för vilka studenten betalar en avgift som tillfaller någon annan än den enskilda utbildningsanordnaren. Det finns också enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina som inte har avtal med staten. För dessa finns därmed inte heller något hinder mot utbildningssamarbeten med utländska lärosäten för vilka studenten betalar en avgift som tillfaller någon annan än den enskilda utbildningsanordnaren.

#### Konsekvenser för studenter

Som tidigare har redovisats under rubriken Övriga konsekvenser för högskolesektorn bedöms förslaget underlätta för statliga universitet och högskolor att delta i ovan nämnda utbildningsprogram och avtal om studentutbyten, vilket även är till fördel för studenterna. Det är också till fördel för studenterna att förslaget bedöms få betydelse även i fråga om möjligheten att få merkostnadslån.

#### Konsekvenser med anledning av Sveriges internationella åtaganden

Förslaget bedöms vara förenligt med Sveriges åtaganden i förhållande till Europeiska unionen och andra internationella organisationer.

**Förslag till författningstext**

Förslag till ändring i högskolelagen (1992:1434)

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.****4 §**

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.

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

*1. vad som inte är en avgift för utbildningen när en student deltar i utbildning inom ramen för ett utbildningssamarbete med ett utländskt lärosäte, och*

2. avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i de stater som anges i första stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2015.

## Förslag till ändring i högskoleförordningen (1993:100)

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***6 kap.**

## 12 §

En avgift som betalas för att en student ska delta i utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inom ramen för ett avtal om utbildningssamarbete mellan en högskola och ett utländskt lärosäte är inte en avgift för utbildning vid högskolan, om

1. avgiften inte tillfaller högskolan, och
2. inte avser utbildning som anordnas av högskolan.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2015.

## Förslag till ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.**

## 2 §

För utbildning på grundnivå eller avancerad nivå gäller i övrigt 6 kap. 2, 3, 6–11, 11 b–11 f, 13–18 och 20–24 §§ högskoleförordningen (1993:100).

För utbildning på grundnivå eller avancerad nivå gäller i övrigt 6 kap. 2, 3, 6–11, 11 b–12, 13–18 och 20–24 §§ högskoleförordningen (1993:100).

---

Denna förordning träder i kraft den 1 februari 2015.