

# Studiemedel för gränslös kunskap

*Slutbetänkande av Utredningen om ett rättvisare och  
enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en  
globaliserad värld*

*Stockholm 2011*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2011:26

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23555-3  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Nyamko Sabuni, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 17 december 2009 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till hur systemet för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. I uppdraget ingick även att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens fordringshantering.

Den 17 december 2009 förordnades numera överdirektören Stig Orustfjord att från och med samma dag vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld (U 2009:08).

Som sakkunniga förordnades den 16 februari 2010 departementssekreterarna Peter Edman, Albin Gaunt och Johanna Wockatz, Utbildningsdepartementet, och kanslirådet Sverker Lönnerholm, Finansdepartementet. Från och med den 1 juni 2010 förordnades rättssakkunnige Daniel Sjölund, Justitiedepartementet, som sakkunnig, han entledigades den 1 mars 2011.

Som experter förordnades från och med den 16 februari 2010 rättsliga experten Gunilla Autio, Skatteverket, gruppchefen Annika Follin, Centrala studiestödsnämnden, verksjuristen Helena Fällman, Centrala studiestödsnämnden, enhetschefen Carina Hellgren, Internationella programkontoret, enhetschefen Boel Magnusson, Centrala Studiestödsnämnden, handläggaren Ragnar Sjögren, Högskoleverket, omvärldsanalytikern Britt-Inger Stoltz, Yrkeshögskolan, utredaren Joacim Strömblad, Centrala studiestödsnämnden och verksjuristen Peter von Wowern, Kronofogdemyndigheten.

Som sekreterare förordnades den 25 januari 2010 utredaren Torbjörn Lindqvist och den 22 februari 2010 hovrättsassessorn Anja Nordfeldt (föräldraledig fr.o.m. den 18 oktober 2010). Hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt förordnades som sekreterare från den 1 september 2010.

Utredningen publicerade i augusti 2010 ett delbetänkande, *Förbättrad återbetalning av studieskulder*.

Genom tilläggsdirektiv den 14 oktober 2010 har tiden för redovisning av uppdraget förlängts från den 30 november 2010 till den 31 mars 2011.

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande, *Studiemedel för gränslös kunskap*, SOU 2011:26. Experterna och de sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Stockholm i mars 2011

Stig Orustfjord

/Torbjörn Lindqvist  
Sofia Tollgerdt

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>25</b>
1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	25
2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655) .....	28
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>39</b>
1.1 Uppdraget.....	39
1.2 Utredningens arbete .....	40
1.2.1 Utredningens allmänna utgångspunkter och avgränsningar .....	41
<b>2 Allmän bakgrund</b> .....	<b>43</b>
2.1 De utlandsstuderande .....	43
2.1.1 Hur många studerar utomlands med studiemedel, och var? .....	43
2.1.2 Vilka studerar utomlands och hur länge? .....	45
2.1.3 Utvecklingen över tid.....	46
2.1.4 Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.....	47
2.2 Effekterna av att studera utomlands.....	48
2.2.1 Effektstudier .....	49
2.2.2 Studenternas syn på utlandsstudier .....	50
2.2.3 Arbetsgivarnas syn på utlandsstudier.....	54

2.2.4	Utlandsstudiers effekter på studenternas anställningsbarhet och lön.....	56
2.2.5	Effekter på studenternas skuldsättning .....	63
2.2.6	Utlandsstudiers samhällsekonomiska effekter.....	64
2.2.7	Sammanfattning av effekter.....	67
2.3	Studiesociala kommitténs betänkande .....	67
2.3.1	Studiesociala kommitténs syn på gällande regler om utlandsstudiemedel.....	68
2.3.2	Studiesociala kommitténs förslag för att förbättra utlandsstudiemedel .....	69
2.3.3	Studiesociala kommitténs bedömning av utlandsstudiemedel .....	70
2.4	Utbildningskvalitet – begreppet godtagbar standard.....	70
2.4.1	Dagens krav .....	71
2.4.2	Dagens prövning av utbildningskvalitet .....	71
2.4.3	Problem med nuvarande ordning.....	76
2.4.4	Kvalitetsbedömning.....	83
2.4.5	Sammanfattning av utbildningskvalitet .....	87
2.5	Felaktiga utbetalningar.....	88
2.5.1	Bakgrund .....	88
2.5.2	Varför blir det fel?.....	89
2.5.3	Åtgärder mot felaktiga utbetalningar .....	91
2.5.4	Analys .....	93
<b>3</b>	<b>Mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel.....</b>	<b>95</b>
3.1	Målsättning för utlandsstudier saknas i lagstiftningen .....	96
3.1.1	CSN:s omfattande föreskriftsrätt .....	97
3.2	Utbildningspolitikens mål och inriktning .....	98
3.2.1	Strategi för internationalisering av den högre utbildningen .....	98
3.2.2	Den globala utbildningsmarknaden .....	102
3.3	Studiestödssystemets mål och syfte .....	103
3.4	Globaliseringsrådet.....	105
3.4.1	Globaliseringens följder.....	105
3.4.2	Den högre utbildningens effekter.....	106
3.4.3	Globaliseringsrådets slutrapport .....	106

3.5	EU:s mål .....	107
3.6	Vilka är regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier och hur ska de komma till uttryck i lagstiftningen? .....	108
3.6.1	Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier .....	108
3.6.2	Är målsättningarna fortfarande aktuella? .....	112
3.6.3	Hur kan målen komma till uttryck i lagstiftningen .....	114
<b>4</b>	<b>Gällande nationell rätt .....</b>	<b>119</b>
4.1	Studiestödslagen och regleringen av studiemedel för utlandsstudier .....	120
4.2	Studieomfattning och studietakt .....	121
4.3	Utbytesstudier .....	122
4.4	Godkända utbildningar .....	123
4.5	De differentierande lånebeloppen och tilläggsån för merkostnader .....	124
4.6	Formerna för utbetalningen .....	126
4.7	Särskilt om studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå .....	126
4.8	Språkstudier .....	129
4.8.1	Analys av språkstudiernas särart .....	129
4.8.2	Ska språkstudier behålla sin särställning? .....	133
4.9	Analys .....	135
<b>5</b>	<b>Internationellt utbildningssamarbete .....</b>	<b>141</b>
5.1	Lissabonkonventionen .....	142
5.2	Bolognaprocessen .....	143
5.3	Utbildning 2010 och Utbildning 2020 .....	143
5.3.1	Köpenhamnsprocessen .....	145

5.4	Kommissionens grönbok om mobilitet .....	146
5.5	Europarådet .....	149
5.6	Nordiskt samarbete – Nordiska ministerrådet.....	150
5.7	OECD.....	151
5.8	Unesco .....	152
5.9	Analys .....	152
<b>6</b>	<b>Jämförelse med andra länder .....</b>	<b>155</b>
6.1	Studiestöd i ett internationellt perspektiv .....	155
6.2	Studiestöd i Danmark, Norge och Finland.....	159
6.2.1	Danmark.....	161
6.2.2	Finland .....	163
6.2.3	Norge .....	166
6.3	Analys och avslutande reflektioner .....	169
<b>7</b>	<b>EU-rätten och det svenska studiemedlet för utlandsstudier .....</b>	<b>173</b>
7.1	Grundläggande principer inom EU-rätten .....	173
7.1.1	Likabehandlingsprincipen.....	174
7.1.2	Principen om fri rörlighet för personer och Unionsmedborgarskapet .....	175
7.1.3	Principen om fri rörlighet för tjänster.....	176
7.1.4	Tillåtna inskränkningar.....	178
7.2	Utbildning, studiestöd och EU-rätten.....	181
7.2.1	Rörlighetsdirektivet .....	183
7.2.2	EU-domstolens avgörande Morgan och Bucher.....	185
7.2.3	EU-domstolens mål Kommissionen mot Belgien ....	187
7.2.4	Sveriges yttrande i mål C-542/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna ...	189
7.3	Tidigare synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten.....	192
7.3.1	Avgöranden från Överklagandenämnden för studiestöd .....	198



7.3.2	Beslut från Justitiekanslern .....	203
7.4	EU-rättens gränser.....	206
7.5	Gällande rätts förenlighet med EU-rätten – en unionsrättslig översyn av studiemedelsreglerna.....	210
7.5.1	Tillägglån .....	211
7.5.2	Tillägglån för merkostnader .....	214
7.5.3	Rätten till svenskt studiemedel för studier utomlands.....	215
7.5.4	Det högre bidragsbeloppet.....	219
7.5.5	Differentierade belopp .....	225
7.5.6	Kravet på svenskt medborgarskap och två års bosättning.....	225
7.5.7	Distansstudier .....	229
7.5.8	Avslutande kommentarer.....	230
<b>8</b>	<b>Utlandsstudiemedlens storlek.....</b>	<b>231</b>
8.1	Lånebeloppet för utlandsstudier .....	231
8.1.1	Studiestödets mål och syfte .....	231
8.1.2	Införandet av ett allmänt och differentierat utlandsstudiemedel .....	231
8.1.3	De svenska studiemedelsbeloppen .....	232
8.1.4	Landsbelopp .....	233
8.1.5	Jämförelse med OECD:s prisindex .....	236
8.1.6	Jämförelse med andra index .....	240
8.1.7	Brister i den nuvarande modellen .....	241
8.1.8	En mer förfinad beloppsberäkning för utlandsstudiemedel? .....	242
8.1.9	Schablonbelopp? .....	244
8.1.10	Ett schabloniserat utlandslånebelopp kombinerat med ett nytt lån för utlandsstuderande? .....	247
8.2	Merkostnadslån för undervisningsavgifter .....	250
8.2.1	Hur stort ska lånebeloppet för undervisningsavgifter vara? .....	250
8.2.2	Styr merkostnadslånen vid utlandsstudier studievalen? .....	251
8.2.3	Förändrade regler för merkostnadslån för undervisningsavgifter .....	252

<b>9</b>	<b>En sammantagen analys .....</b>	<b>255</b>
9.1	Vad utgör problemen med den gällande lagstiftningen? ....	255
9.1.1	Studiemedel för utlandsstudier regleras på föreskriftsnivå .....	255
9.1.2	Regleringen ska vara förenlig med unionsrätten.....	257
9.1.3	Avsaknad av en enhetlig definition.....	257
9.1.4	Utlandsstudiemedlens storlek.....	258
9.1.5	Regleringen av merkostnadslånen.....	258
9.2	Övriga förslag .....	258
<b>10</b>	<b>Utredningens överväganden och förslag.....</b>	<b>261</b>
10.1	Utlandsstudier definieras i lag .....	261
10.1.1	Distansstudier .....	267
10.2	Ett enhetligt studiemedelsbelopp för studier i Sverige och i utlandet .....	269
10.3	Tilläggsån ska utgå även vid studier utomlands .....	272
10.4	Merkostnadslån .....	275
10.5	Ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier .....	288
10.6	Den högre bidragsnivån öppnas upp.....	290
10.7	Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp .....	293
10.7.1	Språkstudier.....	297
10.8	Godtagbar standard ska bestämmas av regeringen.....	302
10.9	Regeringen ska bestämma att en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands.....	309
10.10	Formerna för utbetalning av studiemedel för utlandsstudier .....	310
10.11	Felaktiga utbetalningar ska minskas.....	312
10.12	Centrala studiestödsnämndens upplysande roll bör förtydligas .....	315

10.13 Mätbara indikatorer – utlandsstudiemedlen bör kontinuerligt följas upp och utvärderas.....	317
<b>11 Konsekvensanalys .....</b>	<b>321</b>
11.1 Tydligare reglering .....	324
11.2 Anpassning till EU-rätten .....	325
11.2.1 Tilläggsån ska även utgå för utlandsstudier .....	325
11.2.2 Den högre bidragsnivån ska utgå för alla utlandsstudier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz som motsvarar de svenska utbildningar som berättigar till sådant stöd.....	326
11.2.3 Studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz ska lämnas enligt samma villkor som i Sverige .....	328
11.2.4 Den särreglering i studiemedelshänseende som finns för utlandsstudier i Norden tas bort.....	329
11.3 Enhetligare studiemedelsregler vid studier utomlands.....	330
11.3.1 Studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för utlandsstudier som för studier i Sverige.....	330
11.3.2 Utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier ska ske på samma sätt som för studier i Sverige .....	331
11.3.3 Den särreglering i studiemedelshänseende som finns för språkkurser utomlands ska tas bort .....	332
11.4 Bättre ekonomiska villkor och minskad risk för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier.....	333
11.4.1 Ett nytt enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier.....	333
11.4.2 Möjlighet till högre uttag av merkostnadslånet för undervisningsavgifter .....	334
11.4.3 Merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska utbetalas av CSN direkt till läroanstalten.....	334
11.5 Summering av kostnadskalkyler.....	335
11.6 Andra konsekvenser .....	336

**12 Författningskommentar ..... 337**

Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) .....337

**Bilagor***Bilaga 1* Kommittédirektiv 2009:124 .....341*Bilaga 2* Tilläggsdirektiv 2010:110 .....355*Bilaga 3* Enkätstudie om studiemedel för utlandsstudier .....357*Bilaga 4* Är individer som studerat utomlands mer attraktiva på arbetsmarknaden? .....413*Bilaga 5* Jämförelse av skuldsättning mellan nuvarande och förslaget regelverk för studiemedel för utlandsstudier .....449

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (direktiv 2009:124) kan delas upp i två delar. Den första delen av uppdraget var att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN) fordringshantering. Våra överväganden i den delen har vi redan presenterat i delbetänkandet, *Förbättrad återbetalning av studieskulder*, SOU 2010:54.

Den andra delen av uppdraget, som behandlas i detta betänkande, är att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. I uppdraget ingår också att vi ska tillse att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. De krav på godtagbar standard och kvalitet som ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas ska kartläggas och analyseras. En annan del är att analysera och utvärdera effekterna av utlandsstudier. Vi ska dessutom se över det gällande regelverket för att tillse att det är förenligt med unionsrätten och vid behov föreslå ändringar. Vi ska också utreda och analysera metoder för att fastställa studiemedelsbelopp vid utlandsstudier.

## Bakgrund

Studiemedelssystemet för utlandsstudier skiljer sig från det inhemska såväl beloppsmässigt som, vad gäller studiemedel utanför Norden, under vilka förutsättningar studiemedel ska utgå. Till det kommer att vissa förmåner endast lämnas vid svenska studier. Flera viktiga delar av studiemedlet för utlandsstudier regleras endast i CSN:s föreskrifter vilket innebär att riksdagens och regeringens styrning av studiemedlen för utlandsstudier är mycket begränsad. En del av pro-

blemet med gällande rätt är att regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel inte finns tydligt uttryckta och att de följaktligen inte heller kommer till uttryck i lagstiftningen. Ett annat problem är att metoden för fastställandet av studiemedelsbeloppen ibland framstår som godtycklig och inte helt rättvis. Det är varken riksdag eller regering som bestämmer storleken på utlandsstudiemedlet. Detta skiljer sig från hur det ser ut för de inhemska studiemedlen där storleken på beloppet regleras i lag. Delar av regelverket står dessutom enligt vår bedömning i strid med EU-rätten.

## Utredningens förslag och bedömningar

Våra förslag kan i huvudsak delas in i fyra kategorier. Den första kategorin avser tydligare reglering, något som också är ett led i att tydligare låta regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier komma till uttryck i lagstiftningen. Den andra kategorin avser förslag som syftar till att anpassa regelverket för studiemedel för utlandsstudier till EU-rätten. Den tredje kategorin avser förslag som syftar till att skapa ett mer enhetligt, effektivt och flexibelt studiemedelsregelverk, ett som dessutom minskar skillnaderna i studiemedelshänseende mellan studier i Sverige och studier utomlands. Den fjärde kategorin avser förslag som dels bidrar till att förbättra de utlandsstuderandes ekonomiska villkor, dels minskar risken för felaktiga utbetalningar vid studier utomlands. Flera av de förslag vi har lagt faller in under fler än en av dessa kategorier.

Vi har också gjort ett antal bedömningar. Vi har slagit fast vilka som är regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier. Vi har lämnat vår syn på hur CSN:s upplysande roll bör utvecklas. Slutligen har vi lämnat förslag på mätbara indikatorer som vi anser bör användas för att följa upp och analysera effekterna av studiemedel för utlandsstudier och för att utvärdera effekten av våra förslag.

På utredningens uppdrag har två undersökningar genomförts. Dels har CSN genomfört en enkätstudie rörande studiemedel för utlandsstudier, dels har Statistiska Centralbyrån (SCB) genomfört en studie rörande effekter av utlandsstudier. Resultaten från dessa båda studier är relativt entydiga. Utlandsstudier och utlandserfarenhet påverkar individer positivt, både på ett personligt utvecklingsplan och i termer av högre inkomst. I en anställningssituation värderar arbetsgivarna personer som har utlandsstuderat högre än personer som inte har

gjort det. Sammantaget ger utlandsstudier en positiv effekt både för samhället och för individen.

Ett huvudmål för utredningen som genomsyrar alla de förslag och bedömningar som vi har lagt är att förenkla, förbättra och effektivisera systemet för studiemedel för utlandsstudier och skapa ett flexibelt sådant där individens fria val står i centrum. En utgångspunkt i detta arbete har varit att skapa ett rättvist och rättssäkert system som i hög utsträckning överensstämmer med systemet för inhemska studiemedel.

## **Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier**

Vi har funnit fyra mål och ett delmål som vi anser vara regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier.

Dessa fyra mål är:

1. Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas.
2. De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt, med delmålet att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.
3. Svenska studenters internationella rörlighet ska öka. Antalet studerande som deltar i utbytesstudier inom ramen för sin inhemska utbildning ska öka, liksom antalet studerande som studerar i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz. Avgörande ska vara kvaliteten, att studenterna får en god utbildning.
4. Ett effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.

Vi har prövat de mål vi funnit mot resultaten från de effektundersökningar vi låtit CSN och SCB utföra och dragit slutsatsen att målen är såväl relevanta som aktuella. Vi anser därför att det är dessa mål som ska komma till uttryck i lagstiftningen genom våra förslag, och som våra förslag ska främja.

## En definitionsparagraf för utlandsstudier

I gällande rätt saknas en definition av vilka studier som ska ses som utlandsstudier. Detta har lett till vissa tillämpningsproblem och kan enligt vår uppfattning också bidra till en rättstillämpning som inte i alla delar är enhetlig. Vårt förslag innebär att en ny definitionsparagraf för utlandsstudier ska införas. Paragrafen ska definiera begreppet utlandsstudier i studiemedelshänseende. Vi anser att en tydlig definition underlättar beslut rörande utlandsstudiemedel och leder till att komplexa situationer kan hanteras på ett mer rättvist sätt. En tydlig definition leder också till högre förutsägbarhet för den enskilde och bidrar till en enhetligare tillämpning av regelverket. Införandet av en definitionsparagraf innebär dessutom att regeringens mål för utlandsstudier tydligt kommer till uttryck i lagtexten. Begreppet utlandsstudier ska användas för att beskriva vilka studier som berättigar till studiemedel för studier utomlands. Begreppet ska användas genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen, bland annat för att avgöra vilka studenter som är berättigade till det av oss föreslagna merkostnadslånet för utlandsstudier.

Genom den nya definitionsparagrafen blir det tydligt att en studerande måste uppfylla två krav för att studierna ska ses som utlandsstudier i studiemedelshänseende. Studierna ska bedrivas vid en utländsk läroanstalt, och den studerande måste vara faktiskt bosatt utanför Sverige under studietiden. Det finns två undantag från huvudregeln. Det första är att en studerande som bedriver studier vid en läroanstalt utanför Sverige och har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden ska anses bedriva utlandsstudier, även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt. Syftet med undantaget är att täcka in de studerande som under en period läser utomlands i regi av sin svenska läroanstalt. Det andra är att distansstudier vid en svensk läroanstalt aldrig kan ses som utlandsstudier oavsett var den studerande är bosatt. I stället sägs att distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden. Genom den nya definitionsparagrafen blir det därmed också tydligt under vilka förhållanden distansstudier är att betrakta som utlandsstudier. Ansvaret för att visa faktisk bosättning har vi valt att lägga på den studerande.



## **Studiemedlets storlek – ett enhetligt studiemedelsbelopp och ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier**

För att skapa ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem, som är lätt att tillämpa, föreslår vi att studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige. Systemet med de specifika landsbeloppen ska därför tas bort, i stället ska studiemedel ges med samma belopp oavsett var studierna bedrivs.

Storleken på lånedelen ska regleras på samma sätt som för de svenska studiemedlen, genom att det anges med vilket belopp studiemedel får lämnas och hur stor andel av detta belopp som är studiebidrag. Detta sker genom en hänvisning till bestämmelsen som reglerar det svenska studiemedlet i studiestödslagen. Genom hänvisningen kommer även lånedelen för utlandsstudiemedlet att knytas till prisbasbeloppet på samma sätt som är fallet för det svenska studiemedlet enligt gällande rätt. Förslaget innebär en tydlig regelförenkling som leder till ökad rättsäkerhet för den enskilde.

Vårt förslag om ett enhetligt lånebelopp bidrar också till att minska de felaktiga utbetalningarna.

För att kompensera de studenter som studerar i länder med högre kostnadsläge än i Sverige ska ett nytt lån för utlandsstudier införas. Detta lån ska benämnas merkostnadslån för utlandsstudier och ska vara en del av merkostnadslånen. Lånet ska vara tillgängligt för de studerande som bedriver utlandsstudier, med samma belopp oavsett vilket land studierna bedrivs i. Avsikten är att lånet ska utjämna skillnader i kostnadsnivå mellan olika länder och därmed främja utlandsstudier. Tanken är dock att detta upplägg ska få den enskilde studenten att tänka över vilka faktiska kostnader som utlandsstudierna kommer att medföra och endast utnyttja merkostnadslånet för utlandsstudier i den mån det verkligen finns behov av det. Med begreppet utlandsstudier knyter paragrafen an till definitionen i den nya definitionsparagrafen.

### **Tillägglån ska utgå även vid studier utomlands**

Vi anser att det strider mot EU-rätten att begränsa möjligheten att uppbära tillägglån till svenska läroanstalter. Dessutom menar vi att det strider mot regeringens mål för utlandsstudier att ha en sådan begränsning. Vi föreslår därför att tillägglån ska kunna utgå även för studier utomlands och inte längre vara begränsat till studier vid

en läroanstalt i Sverige. Detta sker genom att begränsningen i studiestödsförordningen tas bort.

### **Merkostnadslån ska regleras i förordning**

Vi föreslår att tilläggsloan för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån, dels för att undvika förväxlingar med tilläggsloanet och dels för att det är det namn som används redan i dag.

Vi anser att regeringen ska fatta beslut om vad merkostnadslån kan utgå för. Det ska därför av studiestödsförordningen framgå att merkostnadslån kan utgå för undervisningsavgifter, resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige, övriga resor i samband med studier, personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige, dubbel bosättning, utlandsstudier samt för andra kostnader. Endast merkostnadslån för andra kostnader än de i paragrafen uppräknade ska begränsas till att utgå om det finns särskilda skäl. De närmare bestämmelserna om merkostnadslån ska liksom tidigare regleras i CSN:s föreskrifter. Avsikten med att reglera merkostnadslånet i förordningen är att regeringens mål med utlandsstudier tydligare ska komma till uttryck i lagstiftningen.

Vi föreslår också att merkostnadslån för undervisningsavgifter ska indexregleras. I övrigt ska merkostnadslånet för undervisningsavgifter utgå med motsvarande belopp och under motsvarande tid som i dag. Däremot föreslår vi att beloppet ska justeras med anledning av studieomfattningen. Vi föreslår dessutom en möjlighet till ökat uttag vid utlandsstudier om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska då kunna ses som en låneram som maximalt uppgår till det lånebelopp som en studerande totalt kan låna till undervisningsavgifter i dag, dvs. lånebeloppet per termin gånger antalet terminer det högst får tas ut under. Det innebär att om undervisningsavgifterna uppgår till ett högre belopp än grundbeloppet finns det en möjlighet för den enskilde studenten att göra större uttag per termin, uttaget kan till och med vara så högt att totalbeloppet tas ut under en termin. Högre uttag kan endast göras med det belopp som undervisningsavgiften uppgår till och endast för heltidsstudier. Undervisningsavgiften måste dessutom avse minst 17 veckors studier. Om kraven för högre uttag inte är uppfyllda får merkostnadslån för undervisningsavgifter i stället utgå med grundbeloppet.

För att förhindra att de felaktiga utbetalningarna ökar och för att öka CSN:s kontrollmöjligheter föreslår vi att merkostnadslån för undervisningsavgift överstigande ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten. Ansökan om merkostnadslån för undervisningsavgifter ska utformas så att den innebär att låntagaren samtycker till att utbetalningen sker direkt till den av denne anvisade utländska läroanstalten för låntagarens räkning. Den student som har beviljats sådant merkostnadslån bär sedan ansvaret för att tillse att de handlingar som behövs för att CSN ska kunna genomföra utbetalningen kommer in till CSN i god tid innan undervisningsavgiften ska vara betald.

### **Den högre bidragsnivån öppnas upp**

Vi har när det gäller den högre bidragsnivån i 3 kap. 13 § studiestödslagen bedömt att begränsningen till studier i Sverige, som hänvisningen till bilagan i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen i praktiken innebär, strider mot EU-rätten. Vi föreslår därför att den högre bidragsnivån ska öppnas upp så att den även i praktiken kan utgå vid studier på gymnasial nivå inom EES eller i Schweiz under samma förutsättningar som för motsvarande eller jämförbara studier i Sverige. Förslaget innebär att bestämmelsen blir förenlig med unionsrätten, men det bidrar också till att minska den sociala snedvridningen.

### **Enhetliga regler för studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och Schweiz**

Regelverket gällande studier på gymnasial nivå skiljer sig åt beroende på om studierna bedrivs inom Norden eller utanför Norden. Detta är enligt vår uppfattning inte förenligt med EU-rätten. Vi anser att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz. Regleringen avseende studiemedel för studier på gymnasial nivå ska därför öppnas upp. Kravet på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas bort för utbildningar inom EES och i Schweiz, men ska kvarstå för övriga världen. Förslaget innebär att bestämmelsen blir förenlig med unionsrätten, men regleringen bidrar också till att minska den sociala snedvridningen.

När det gäller språkstudier särregleras dessa i studiemedelshänseende då det är föreskrivet att icke-akademiska språkstudier alltid ska ses som eftergymnasiala. Med vårt förslag om att studiemedel för studier på gymnasial nivå ska öppnas upp inom EES och i Schweiz blir särregleringen överflödigt för dessa studier. Särregleringen för språkstudier ska därför tas bort inom detta område. I stället ska varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av om den ligger på gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå.

Att bidra till språkstudier är i linje med regeringens mål. Språkstudier på gymnasial nivå utanför EES och Schweiz ska därför även fortsättningsvis berättiga till studiemedel om de avser studier i ett språk som inte är europeiskt och har officiell status i studielandet. Dock ska även när det gäller dessa språkutbildningar varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av vilken nivå den ligger på.

### **Regeringens mål för utlandsstudier ska komma tydligare till uttryck**

Målet är att våra förslag ska leda till att regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier ska komma tydligare till uttryck. Ett led i detta är att regeringen ska bestämma vad som är godtagbar standard och tillse att de utbildningar som är studiemedelsberättigade håller god kvalitet. Innebörden blir att det kommer att framgå tydligare redan i studiestödsförordningen vad som är godtagbar standard och hur denna prövning ska göras. Regleringen bidrar till att bedömningen av vad som är godtagbar standard blir enhetlig, då det inte längre överlämnas till CSN och Högskoleverket att reglera i respektive föreskrifter.

Vi anser att kravet på godtagbar standard ska vara detsamma för alla utbildningar utomlands, såväl på gymnasial nivå som på eftergymnasial nivå. För att skapa ett enhetligt regelverk ska den nordiska särregleringen tas bort. Bedömningen av vad som utgör godtagbar standard ska göras utifrån i huvudsak samma kriterier som för svenska utbildningar. Genom detta säkerställs att utbildningarna håller en hög kvalitet.

CSN ska även i fortsättningen avgöra vilka utbildningar på gymnasial nivå utomlands som håller godtagbar standard. Högskoleverket avgör vilka utbildningar på eftergymnasial nivå som håller

godtagbar standard, myndighetens beslutsrätt omfattar även eftergymnasiala utbildningar i Norden.

Ett annat led i att låta regeringens mål komma tydligare till uttryck är att i förordning reglera vilka utbildningar som inte berättigar till studiestöd. En utbildning som motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige, ska som huvudregel inte heller ge rätt till studiemedel utomlands. Detta är en viktigt utgångspunkt för studiemedelssystemet, och att så är fallet ska därför framgå av studiestödsförordningen, och inte som i dag regleras i CSN:s föreskrifter.

Slutligen bör det vara regeringen som beslutar när distansstudier ska ge rätt till studiemedel. Regleringen rörande distansstudier ska därför flyttas upp till studiestödsförordningen. För distansstudier utanför EES och Schweiz bör studiemedel fortfarande endast beviljas om det finns särskilda skäl. Inom EES eller i Schweiz bör även fortsättningsvis studiemedel för distansstudier utgå enligt samma förutsättningar som vid distansstudier vid svenska läroanstalter.

### **Studiemedel för utlandsstudier ska utbetalas månadsvis**

Som ett led i att minska de felaktiga utbetalningarna och skapa ett enhetligt regelverk föreslår vi att studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut på samma sätt som för studier i Sverige, dvs. månadsvis i förskott.

### **Utredningens bedömningar – förtydligad roll för CSN och studiemedlen ska följas upp och utvärderas kontinuerligt**

Vi bedömer att CSN:s upplysande roll gentemot de som studerar utomlands med studiemedel bör förtydligas. I detta bör ligga att CSN ska verka för att den enskildes studieskuld slutar på en rimlig nivå. Myndigheten bör dessutom tydligt upplysa om att det är viktigt att den som avser bedriva utlandsstudier noga överväger behovet av de extra lånemöjligheter som finns vid utlandsstudier, så att studielånet inte blir så högt att det leder till återbetalningssvårigheter i framtiden. CSN bör hjälpa den enskilde i sitt val t.ex. genom att göra relevanta prisnivåjämförelser tillgängliga. Vi anser att förtydligandet av CSN:s roll lämpligen kan ske genom att detta regleras i

förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

Vi anser också att utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och att detta kan ske genom att utvärdera vissa fastställda mätbara indikatorer. För att på bästa sätt utvärdera huruvida regeringens mål för utlandsstudier uppfylls bör utvärderingar genomföras med i vart fall fem års mellanrum, i vissa fall ännu tätare. Uppdrag att utföra sådana utvärderingar kan lämpligen ges till CSN och Högskoleverket.

Vi har funnit följande indikatorer som kan användas för att mäta måluppfyllelsen:

- Studenternas upplevda kvalitet på utländska utbildningar.
- Svenska studenters rörlighet och andelen utbytesstuderande av dessa.
- Utlandsstuderandes anställningsbarhet och lön.
- Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.

Dessa indikatorer anser vi bör användas för att följa upp och utvärdera utlandsstudier och för att avgöra hur väl regeringens mål för utlandsstudier uppfylls. Vi anser också att sammansättningen av gruppen utlandsstuderande i termer av exempelvis ålder, kön och socioekonomisk bakgrund bör följas och utvärderas kontinuerligt.

## Konsekvenser

Vi redogör i vår konsekvensanalys för de konsekvenser som vi anser att våra förslag medför. Om kostnadsberäkningarna för samtliga förslag summeras framgår att statens nettokostnader i princip är oförändrade jämfört med i dag. Utlåningen bedöms öka med drygt 170 miljoner kronor per år, främst till följd av EU-anpassning av studiemedelsregelverket. Då det rör sig om lån består statens kostnader för dessa lån av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Kostnadsökningen för den ökade utlåningen är dock mindre än kostnadsminskningen som uppstår genom att studiemedlet vid utlandsstudier föreslås betalas ut månadsvis i stället för terminsvis. Detta leder till räntevinster som i sammanhanget inte är obetydliga. Totalt beräknas förslagen innebära att statens lånekostnad minskar med 7,1 miljoner kronor per år. Till detta ska emellertid de ökade administrativa kostnaderna läggas, som totalt beräknas till 8 miljoner

kronor per år. Sammantaget beräknas förslagen innebära att statens kostnad ökar med knappt en miljon kronor per år.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) dels att rubriken närmast före 3 kap. 23 § ska utgå, dels att 3 kap. 15 och 23 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 22 a §, samt närmast före 3 kap. 15 och 22 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

*Merkostnadslån*

#### 15 §

Utöver de studiemedelsbe-  
lopp som följer av 11 och 14 §§  
får studielån lämnas i form av  
*tillägglån för vissa merkostnader  
i samband med studierna.* Rege-  
ringen eller den myndighet som  
regeringen bestämmer får med-  
dela föreskrifter om sådana *till-  
lägglån.*

Utöver de studiemedelsbe-  
lopp som följer av 11 och 14 §§  
får studielån lämnas i form av  
*merkostnadslån.* Regeringen eller  
den myndighet som regeringen  
bestämmer får meddela före-  
skrifter om sådana *merkostnads-  
lån.*

*Studiemedel för utlandsstudier*

#### 22 a §

*Utlandsstudier är studier som  
bedrivs vid en utländsk läroanstalt  
av en studerande som kan visa att*



*han eller hon har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.*

*Studier som bedrivs vid en läroanstalt utanför Sverige, av en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden, är utlandsstudier även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt.*

*Distansstudier vid en svensk läroanstalt kan aldrig ses som utlandsstudier. Distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.*

### 23 §<sup>1</sup>

Studiemedel får lämnas för studier utanför Sverige om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från bosättningskravet i första stycket och
2. övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige och med vilka belopp studiemedel för sådana studier får lämnas.

Studiemedel får lämnas för utlandsstudier om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från bosättningskravet i första stycket och
2. övriga förutsättningar för studiemedel vid utlandsstudier.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2005:613.

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom och ledighet finns i 24 §.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2012.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

## 2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)<sup>2</sup>

*dels* att 3 kap. 22 och 23 §§ ska upphöra att gälla,  
*dels* att rubrikerna närmast före 3 kap. 22 och 23 §§ ska utgå,  
*dels* att 3 kap. 1, 9, 12, 13, 14, 20, 21, 24, 25 och 38 §§ samt rubrikerna närmast före 3 kap. 20 och 24 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 3 kap. 13 a, 13 b, 13 c, 22, 23 och 23 a §§, samt närmast före 3 kap. 13, 22, 23 och 23 a §§ fyra nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 1 §<sup>3</sup>

Studiemedel får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i bilagan till denna förordning. För studier vid de läroanstalter och utbildningar som anges i avdelning A 1 och A 2 i bilagan får studiemedel dock lämnas först från och med det andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år.

Centrala studiestödsnämnden får efter samråd med Folkbildningsrådet meddela närmare föreskrifter om vilka utbildningar på folkhögskola som ger rätt till studiemedel enligt avdelning A 1, A 2 respektive B 1 i bilagan.

Det finns särskilda bestämmelser om *studier utomlands* i 20–25 §§.

Det finns särskilda bestämmelser om *utlandsstudier* i 20–25 §§.

#### 9 §<sup>4</sup>

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i avdel-

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier, *dels* vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i av-

<sup>2</sup> Senaste lydelse av 3 kap. 23 § 2005:619.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2001:361.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2006:990.

ning A 1 i bilagan till denna förordning till studerande som

delning A 1 i bilagan till denna förordning, *och dels vid en sådan läroanstalt eller utbildning på gymnasial nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz som motsvarar eller är jämförbar med de som anges i avdelning A 1 i bilagan till denna förordning. Det högre bidragsbeloppet får lämnas till studerande som*

1. vid grundskoleutbildning: saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning,

2. vid gymnasieutbildning: saknar slutbetyg eller motsvarande från treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning, eller

3. repeterar eller kompletterar ämnen på grundskolenivå.

Trots första stycket får det högre bidragsbeloppet inte lämnas till en studerande som har genomfört högskolestudier om minst 120 högskolepoäng eller motsvarande studier i utlandet.

Det högre bidragsbeloppet lämnas inom ramen för anvisade medel för respektive grupp av studerande som anges i första stycket. Det högre bidragsbeloppet lämnas i den ordning som ansökningarna kommer in till Centrala studiestödsnämnden.

## 12 §<sup>5</sup>

Tillägglån enligt 3 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas till en studerande som under kalenderåret närmast före studiernas början har haft en inkomst som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas. Som inkomst räknas det belopp som utgör summan av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet.

Tillägglån får också lämnas till en studerande som sammanhängande uppburit föräldrapenning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en sådan inkomst som anges i första stycket.

*Tillägglån får lämnas bara för studier vid en läroanstalt i Sverige.*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2007:821.

*Merkostnadslån*13 §<sup>6</sup>

*Merkostnadslån enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för*

- 1. undervisningsavgifter,*
- 2. resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige,*
- 3. övriga resor i samband med studier,*
- 4. personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige,*
- 5. dubbel bosättning, och*
- 6. utlandsstudier.*

För särskild utrustning eller studiemateriel får *tilläggsån enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395)* lämnas *bara* till studerande vid en högskolas musikerprogram eller lärarutbildning med inriktning musik eller motsvarande utbildning för inköp till skälig kostnad av ett musikinstrument som är nödvändigt för genomförande av utbildningen.

Utöver vad som anges i första stycket får *tilläggsån* lämnas för merkostnader om det finns särskilda skäl.

För särskild utrustning eller studiemateriel får *merkostnadslån* lämnas till studerande vid en högskolas musikerprogram eller lärarutbildning med inriktning musik eller motsvarande utbildning för inköp till skälig kostnad av ett musikinstrument som är nödvändigt för genomförande av utbildningen.

Utöver vad som anges i första och andra styckena får *merkostnadslån* lämnas även för *andra* merkostnader om det finns särskilda skäl.

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2002:1109.

*13 a §*

*Merkostnadslån för undervisningsavgifter enligt 13 § första stycket 1 får lämnas med ett belopp som för varje vecka utgör*

*1. 3,2 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,*

*2. 2,4 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och*

*3. 1,6 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.*

*Merkostnadslån för undervisningsavgifter lämnas under sammanlagt högst 240 veckor.*

*13 b §*

*Vid utlandsstudier gäller att om en utländsk läroanstalt tar ut obligatoriska undervisningsavgifter eller motsvarande avgifter för undervisning vid läroanstalten med belopp som överstiger det veckobelopp som anges i 13 a § första stycket 1 kan merkostnadslån för undervisningsavgifter utgå med högre belopp. Maximalt kan ett belopp om 3,2 procent av prisbasbeloppet gånger 240 veckor utgå. Uttag som överstiger grundbeloppet för heltidsstudier enligt 13 a § första stycket 1 kan endast göras vid utlandsstudier som bedrivs på heltid och om undervisningsavgiften avser minst 17 veckors studier. Lånebeloppet kan som högst uppgå till det belopp som den obligatoriska under-*

*visningsavgiften uppgår till.*

*Om det lånebelopp som ska beviljas för undervisningsavgifter överstiger ett prisbasbelopp ska Centrala studiestödsnämnden, efter den studerandes samtycke, betala ut lånebeloppet i den studerandes namn direkt till den utländska läroanstalt som den studerande anvisar. Den studerande bär ansvaret för att, i god tid innan undervisningsavgiften måste vara betald, till Centrala studiestödsnämnden ge in de handlingar som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra utbetalningen av beviljat lånebelopp till den utländska läroanstalten för den studerandes räkning.*

*Den som har utnyttjat möjligheten att låna maxbeloppet i första stycket kan inte komma i fråga för ytterligare merkostnadslån för undervisningsavgifter.*

### *13 c §*

*Merkostnadslån för utlandsstudier enligt 13 § första stycket 6 får lämnas till en studerande som bedriver utlandsstudier enligt 3 kap. 22 a § studiestödslagen (1999:1395) och som beviljats studiemedel för sina studier.*

*Merkostnadslån för utlandsstudier får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör*

- 1. 1,25 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,*
- 2. 0,95 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 pro-*

cent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 0,60 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

## 14 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tillägglån.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tillägglån och merkostnads-lån.

### Studiemedel för studier utomlands

### Studiemedel för utlandsstudier

## 20 §

För studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§.

För utlandsstudier tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§.

21 §<sup>7</sup>

Studiemedel får lämnas för studier i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz, om studierna bedrivs på minst 50 procent av heltid och pågår under minst 3 veckor. Vid studier i ett land utanför EES eller Schweiz får studiemedel lämnas om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor. Om det finns särskilda skäl, får studiemedel för studier i ett land utanför EES eller Schweiz lämnas även om studierna inte bedrivs på heltid.

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel för studier utomlands dock lämnas bara om

1. han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och studierna utomlands kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska ut-

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel för utlandsstudier dock lämnas bara om

1. han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och utlandsstudierna kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska ut-

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2010:443.



bildningen inom ramen för ett utbytesprogram, eller

*2. studierna utomlands* är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete som avses i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) eller i 2 a § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och utbildningen kan leda till en examen vid en svensk läroanstalt.

För *studier utomlands* som avses i andra stycket 1 får studiemedel lämnas under högst ett år.

bildningen inom ramen för ett utbytesprogram, eller

*2. utlandsstudierna* är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete som avses i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) eller i 2 a § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och utbildningen kan leda till en examen vid en svensk läroanstalt.

För *utlandsstudier* som avses i andra stycket 1 får studiemedel lämnas under högst ett år.

#### *Studiemedelsberättigade utbildningar*

##### *22 §*

*Studiemedel för utlandsstudier får lämnas för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå, om utbildningen kan anses ha godtagbar standard enligt 23 §.*

*För studier på gymnasial nivå i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, får studiemedel endast lämnas om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. Studiemedel får dock lämnas för studier i ett språk som inte är europeiskt och som har officiell status i studielandet.*

*Godtagbar standard*

## 23 §

*Centrala studiestödsnämnden beslutar om godtagbar standard för utbildningar på gymnasial nivå och Högskoleverket beslutar om godtagbar standard för utbildningar på eftergymnasial nivå.*

*En utbildning utanför Sverige ska anses ha en godtagbar standard om*

*1. utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn,*

*2. utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar,*

*3. utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar,*

*4. utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller*

*5. utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt.*

*Även om en utbildning inte uppfyller något av villkoren i andra stycket kan Centrala studiestödsnämnden, för utbildningar på gymnasial nivå, eller Högskoleverket, för utbildningar på eftergymnasial nivå, besluta att utbildningen kan anses ha godtagbar standard om det föreligger särskilda skäl.*

*Utbildningar som inte ger rätt till studiemedel*

*23 a §*

*En utbildning som motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige ger inte heller rätt till studiemedel för utlandsstudier.*

*Studiemedel för distansstudier vid läroanstalter utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz lämnas endast om det finns synnerliga skäl.*

Studiemedlens storlek

*Studiemedlens storlek och studiebidragets andel av studiemedlen*

*24 §<sup>s</sup>*

*Studiemedel får lämnas med belopp som anges i 3 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).*

Studiemedel i form av studiebidrag får lämnas med belopp som anges i 3 kap. 12 § studiestödslagen (1999:1395) och 3 kap. 11 a–11 c §§ denna förordning.

Studiemedel i form av studiebidrag får lämnas med belopp som anges i 3 kap. 12 § eller i förekommande fall 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) och 3 kap. 11 a–11 c §§ denna förordning.

Studiemedel i form av *studielån* får lämnas med högst det belopp som Centrala studiestödsnämnden årligen fastställer med beaktande av levnadsomkostnaderna i varje land. Studielån får därutöver lämnas i form av tillägglån för vissa merkostnader

Studiemedel i form av *studielån* får därutöver lämnas i form av tillägglån och merkostnadslån enligt 3 kap. 12 § och 3 kap. 13–13 c §§ i denna förordning.

---

<sup>s</sup> Senaste lydelse 2006:19.

enligt 3 kap. 13 § i denna förordning.

25 §<sup>9</sup>

Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för *studier utomlands* och om *beräkning och utbetalning* av sådana studiemedel. *Nämnden får därvid föreskriva att studiemedel inte får lämnas för en utbildning som inte ger rätt till studiemedel för studier i Sverige eller annars inte rimligen bör medföra rätt till studiemedel.*

Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för *utlandsstudier* och om utbetalning av sådana studiemedel.

Centrala studiestödsnämnden får även meddela föreskrifter om undantag från det krav på bosättning som anges i 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen (1999:1395).

## 38 §

Om studiemedel beviljas, *skall* beslutet utvisa storleken av bidraget, lånet och det sammanlagda studiemedelsbeloppet. Beslutet *skall* dessutom innehålla information om den studerandes skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla ändrade förhållanden och om omprövningsreglerna i 35 §.

Om studiemedel beviljas, *ska* beslutet utvisa storleken av bidraget, lånet och det sammanlagda studiemedelsbeloppet. Beslutet *ska* dessutom innehålla information om den studerandes skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla ändrade förhållanden och om omprövningsreglerna i 35 §. *Beslutet ska, om förutsättningarna i 13 b § andra stycket är uppfyllda, innehålla information om den studerandes skyldigheter enligt 13 b §.*

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2005:619.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2012.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag (direktiv 2009:124) är uppdelat i två delar. Den ena delen av uppdraget är att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN) fordringshantering. Den delen av uppdraget redovisades i augusti 2010 i delbetänkandet *Förbättrad återbetalning av studieskulder* (SOU 2010:54). Den andra delen av uppdraget är att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras, vilket detta slutbetänkande handlar om.

De nuvarande reglerna för studiemedel för studier utomlands är från 1989 och de har kvarstått i allt väsentligt oförändrade sedan dess. Den utveckling som har skett, t.ex. när det gäller antalet utlandsstuderande och vilka länder de studerar i, har inte avspeglats i anpassningar av studiemedelssystemet. En stor del av regleringen på detta område ligger dessutom för närvarande i CSN:s föreskrifter och inte i lag eller förordning.

Utredningens huvuduppgift är att systemet för studiemedel för studier utomlands ska förenklas, förbättras och effektiviseras. Vårt uppdrag innefattar således att se över utformningen av utlandsstudiemedlet.

Vårt uppdrag innefattar också att vi ska tillse att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. Här ligger att utlandsstudier och studerandes rörlighet ska främjas. Vi ska kartlägga och analysera de krav på godtagbar standard och kvalitet som ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas, och vid behov föreslå förändringar av kraven. En annan del är att analysera och utvärdera effekterna av utlandsstudier. Detta blir också en del i att tillse att regeringens mål är aktuella och rele-

vanta. Uppföljningen av resultaten och effekterna av utlandsstudier och utlandsstudiemedel kan förbättras. Vi ska därför föreslå mätbara mål och indikatorer för utlandsstudiemedlen och också föreslå hur uppföljning och utvärdering kontinuerlig bör göras.

En del av uppdraget är att se över det gällande regelverket för att tillse att det är förenligt med unionsrätten, och vid behov föreslå ändringar.

I vårt uppdrag ingår också att utreda om de nuvarande reglerna och tillämpningen för rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands är motiverade och, om så inte är fallet, lämna förslag på hur dessa bör förändras. En annan del av uppdraget är att göra en fördjupad analys av bristerna i dagens förfaringsätt att fastställa studiemedelsbelopp vid utlandsstudier, och vid behov lämna förslag på alternativa modeller och metoder. Till detta kommer att vi ska föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen av studiemedlet i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar.

Direktiven återges i bilaga 1.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har i enlighet med direktiven bedrivits i två faser. I den första fasen har utredningen övervägt de frågor som rör CSN:s fordringshantering och som har redovisats i delbetänkandet som överlämnades i augusti 2010.

Under den andra fasen av arbetet – som har innefattat alla övriga frågor som utredningsuppdraget har gett anledning att ta upp – har utredningen haft två protokollförda möten med experter och sakkunniga. Utredningen har även haft kontakter däremellan med flera av experterna och de sakkunniga. Utöver dessa kontakter har utredningen haft ett omfattande samarbete med CSN och Högskoleverket, som bistått utredningen med till exempel statistikunderlag gällande studiemedelstagare med studiemedel för studier utomlands. Därutöver har ett flertal interna arbetsmöten hållits.

Utredningen har anlitat CSN och Statistiska centralbyrån (SCB) för att undersöka vilka effekter studier utomlands har på de studerande. Resultaten av CSN:s undersökning redovisas i bilaga 3 och resultaten av SCB:s undersökning redovisas i bilaga 4.

Utredningen har anordnat en så kallad hearing med företrädare för olika myndigheter och organisationer som har kunskap om, och erfarenhet från, de områden som utredningens frågeställningar kretsar

kring. Vid hearingen deltog bland annat företrädare från Skolverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges förenade studentkår och Svenskt näringsliv.

### **1.2.1 Utredningens allmänna utgångspunkter och avgränsningar**

Med direktiven som utgångspunkt ska vi utreda, kartlägga, och föreslå olika åtgärder som bidrar till att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. En utgångspunkt för vårt arbete är att studiemedelssystemet för utlandsstudier ska vara så likt det för inhemska studier som möjligt. Vi vill också att våra förslag i möjligaste mån ska bidra till att undanröja hinder för utlandsstudier som har kunnat härledas från studiemedelsregelverket. Till detta kommer att förslagen inte ska medföra ökade kostnader för statsbudgeten.

Vårt uppdrag har enbart omfattat att ta ställning till studiemedel för studier utomlands. Vi har därför inte tittat på studiehjälp för studier utomlands, där motsvarande problem skulle kunna finnas. Vi har tolkat uppdraget som att det övergripande målet med uppdraget är att öka studenternas internationella rörlighet. Något som genomsyrat utredningens arbete är vår syn på studenterna som självständiga och kapabla att fatta övervägda och rationella beslut gällande sina utbildningsval, och som insiktsfulla gällande konsekvenserna av valen på bland annat skuldsättning och återbetalning av studielån.



## 2 Allmän bakgrund

Vi kommer i kapitlet redogöra för och analysera bakgrunden till vårt fortsatta arbete. I avsnitt 2.1 presenteras de utlandsstuderande som grupp, hur många de är, var de studerar, hur länge de studerar utomlands osv. I avsnitt 2.2 redogör vi för effekterna av att studera utomlands. Avsnittet bygger i huvudsak på två undersökningar som utredningen låtit göra och resultaten från dessa redovisas och analyseras. Studiesociala kommitténs betänkande som överlämnades 2009 och dess synpunkter på utlandsstudiemedlen behandlas i avsnitt 2.3. Avsnitt 2.4 redogör för och analyserar begreppen utbildningskvalitet och godtagbar standard. Detta för att vi ska kunna avgöra om de krav som ställs på utbildningar utomlands är relevanta och tillräckliga. Slutligen avsnitt 2.5 som tar upp risken med felaktiga utbetalningar, hur och varför sådana uppstår, samt vad man kan göra för att minska dem.

### 2.1 De utlandsstuderande

Vi har i uppdrag att föreslå ett enklare, bättre och effektivare system för studiemedel vid studier utomlands. I detta avsnitt presenteras de utlandsstuderande som grupp. Hur många som studerar utomlands och var de studerar. Utvecklingen över tid beskrivs också kortfattat. Med utlandsstuderande avses de som fått särskilt studiemedel för att studera utomlands.

#### 2.1.1 Hur många studerar utomlands med studiemedel, och var?

Under läsåret 2008/09 hade drygt 25 000 personer studiemedel för utlandsstudier. Av dessa hade knappt 400 studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå, cirka 3 800 hade studiemedel för språk-

kurser, cirka 5 400 deltog i utbytesstudier på eftergymnasial nivå och 15 900 studerade på egen hand utomlands på eftergymnasial nivå (så kallade freemover-studenter).

Det vanligaste är att studierna bedrivs i Europa. Under läsåret 2008/09 tog länderna i Europa emot 64 procent av de utlandsstuderande med studiemedel. Länderna i EES och Schweiz stod för 60 procent, resterande europeiska länder för 4 procent och övriga världen följaktligen för 36 procent.

Allra flest studerade i Storbritannien och USA. I dessa länder studerade drygt 18 respektive 16 procent av de med utlandsstudiemedel läsåret 2008/09. Därefter var det i fallande ordning vanligast att studera i Danmark, Australien, Spanien, Frankrike, Tyskland, Italien, Polen och Japan. I nämnda tio länder studerade 75 procent av samtliga med utlandsstudiemedel 2008/09. Resterande 25 procent spred sig över närmare 100 länder. De med utlandsstudiemedel studerar således i flera olika länder, men det är ett fåtal länder som dominerar. Detta beror delvis på att valet av studieland hänger samman med undervisningsspråket och det språk som talas i landet. Av de tio vanligaste studieländerna är tre anglosaxiska och ett nordiskt, och i ytterligare fyra är tal- och undervisningsspråket ett sådant språk som svenska studenter vanligen har kommit i kontakt med under gymnasietiden.

De utlandsstuderande med studiemedel redovisas efter vilken kategori av studier de bedriver utomlands. Det kan antingen vara språkstudier, utbytesstudier eller freemover-studier. Med *språkstudier* avses en förberedande kurs i språk, som inte behöver vara på eftergymnasial nivå, men som ändå ger rätt till studiemedel enligt regelverket för eftergymnasiala studier. Med *utbytesstudier* avses att studenter reser ut inom ramen för ett utbytesprogram som organiseras av den svenska läroanstalt där de studerar. Med *freemover-studier* avses utlandsstudier som studenter organiserar på egen hand. Till skillnad från utbytesstudenterna, behöver språkkurs- och freemoverstudenterna inte ha studerat vid någon svensk läroanstalt innan utlandsstudierna.

Som nämnts är det vanligast att studenter organiserar sina utlandsstudier på egen hand. Det gjorde 64 procent av de utlandsstuderande med studiemedel läsåret 2008/09, medan utbytesstudier bedrevs av 21 procent och språkstudier av 15 procent.

Det är emellertid stora skillnader mellan vilken kategori av studier som bedrivs i olika länder. Av de utlandsstuderande i Rumänien, Slovakien, Polen, Ungern, Danmark, Norge, Finland, USA och Stor-

Storbritannien hade mellan 80 och 100 procent organiserat sina studier på egen hand. Detta till skillnad från de utlandsstuderande i Hong Kong, Mexiko, Singapore, Sydkorea, Österrike, Taiwan, Kanada, Portugal och Turkiet, där mellan 60 och 84 procent deltog i utbytesstudier. Språkstudier var det som lockade de studerande i Malta, Kina, Japan, Spanien, Frankrike och Ryssland. I dessa länder deltog mellan 40 och 91 procent av de utlandsstuderande i språkkurser.

Även om språkkursstudenterna är relativt få till antalet är de samstämmiga gällande studieland. Av samtliga språkstudenter studerade 90 procent i enbart sju länder. I Spanien studerade flest, över 26 procent av språkstudenterna, följt av Frankrike (17), Storbritannien (12), Japan (12), Italien (9), Kina (8) och Tyskland (6). Freemoverstudenterna är mer spridda. Dessa studerade måste summeras över de 16 antalsmässigt största länderna för att komma upp i 90 procent av samtliga freemover-studenter. De enskilt största länderna för dessa studenter var Storbritannien, med 23 procent av samtliga freemover-studenter, USA (22), Danmark (12), Australien (8) och Polen (5). I dessa fem länder studerade 70 procent av samtliga freemover-studenter. Mest spridda är dock utbytesstudenterna. Dessa måste summeras över de 23 största länderna för att komma upp i 90 procent. De enskilt största länderna för dessa studenter var USA, med 10 procent av samtliga utbytesstudenter, Tyskland (9), Storbritannien (9), Australien (8) och Frankrike (8). I dessa fem länder studerade 44 procent av samtliga utbytesstudenter.

### 2.1.2 Vilka studerar utomlands och hur länge?

De utlandsstuderande är relativt unga. Av samtliga som hade studiemedel för utlandsstudier under 2009 var 8 procent yngre än 20 år, 64 procent högst 24 år, 29 procent 25–29 år och endast 7 procent 30 år eller äldre. Så gott som ingen var över 35 år. Motsvarande andelar av samtliga studiemedelstagare 2009 var 5, 55, 24 respektive 21 procent. Av de utlandsstuderande 2009 var 60 procent kvinnor och följaktligen 40 procent män. Det är samma könsmönster som återfinns bland de studerande vid universitet och högskolor i Sverige.

Det är få utlandsstuderande som har barn. För att underlätta för personer med barn att studera finns en möjlighet för studerande med barn att uppbära tilläggsbidrag. Sådant tilläggsbidrag lämnas enligt samma förutsättningar för studier i Sverige som utomlands. Av de som hade studiemedel för utlandsstudier under 2009 hade 1,5 pro-

cent tilläggsbidrag. Motsvarande andel av samtliga med studiemedel under 2009 var 18 procent. Skillnaden i andel med tilläggsbidrag kan främst förklaras av att det skiljer i ålder mellan de olika studerandegrupperna och att äldre studerande oftare har barn.

Över hälften av de utlandsstuderande studerar en kortare period om högst två terminer utomlands. Under de senaste 10 åren är det emellertid allt fler som studerar utomlands under en längre tid. Ett tecken på det är att andelen av de utlandsstuderande som studerat sex terminer eller mer utomlands bara under de senaste fem läsåren ökat från knappt 22 till nära 25 procent. Det hänger bland annat samman med att allt fler studerar längre utbildningar utomlands, exempelvis utbildningar som leder till läkar-, veterinär- eller tandläkarexamen. Utlandsstudier förefaller i allt högre grad ha kommit att fungera som ett alternativ till studier i Sverige.

Uppgifter om ämnesinriktning på studierna utomlands finns bara för freemover- och språksstuderande. Det största ämnesområdet för dessa utlandsstuderande är humaniora och konst. Drygt var tredje studerade inom detta ämnesområde, vilket hänger samman med att alla språkstudenter återfinns där. Näst största ämnesområde är samhällsvetenskap med 26 procent av de studerande, följt av ämnesområdet hälso- och sjukvård med 17 procent av de studerande. Inom övriga sex ämnesområden studerade några få procentenheter vardera.

För språkkurser utomlands lämnas studiemedel enligt regelverket för eftergymnasiala studier, även om flertalet av dessa utbildningar närmast är att jämföra med gymnasiala utbildningar. CSN uppskattar att cirka 85–90 procent av språkstudierna med studiemedel i dag är att jämföra med gymnasiala studier.

### 2.1.3 Utvecklingen över tid

Det totala antalet utlandsstuderande med studiemedel har legat omkring 26 000 per år under de senaste tio läsåren. Över tid har det dock skett vissa förändringar både avseende vilka länder de utlandsstuderande studerar i och vilken kategori av studier de bedriver.

Det kan konstateras att det numera är en större andel som studerar utanför Europa än för 10 år sedan. Det är framför allt Asien som lockar fler än tidigare. Japan och Kina är de största studieländerna i Asien. Samtidigt har USA och Australien tappat i popularitet, även om USA fortfarande är det näst vanligaste studielandet.

Inom Europa har det skett vissa förändringar. Länder som Frankrike, Spanien, Italien och Tyskland har tappat i popularitet, som en konsekvens av att allt färre studerar språkkurser utomlands. Sedan läsåret 2001/02 har antalet studenter på språkkurser mer än halverats. Samtidigt har länder som Danmark, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern ökat kraftigt i popularitet, som konsekvens av att allt fler svenska studenter läser till läkare, veterinär och tandläkare där. Det är utbildningar till vilka det i Sverige råder hård konkurrens om platserna. Det förefaller som om allt fler skaffar sig dessa prestigebildningar utomlands när platserna inte räcker till i Sverige.

#### 2.1.4 Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning

De som studerar utomlands lånar i högre grad än studerande i Sverige. Av de som studerade utomlands 2009 hade 82 procent lån. Motsvarande andel av de som studerade i Sverige var 72 procent. De lånebelopp som man har möjlighet att låna vid utlandsstudier är dessutom högre än de belopp som kan lånas för studier i Sverige. Dels är de landsspecifika lånebeloppen högre för många länder i syfte att kompensera för högre levnadsomkostnader utomlands, dels är det vanligare med lån för undervisningsavgifter utomlands (hälften av de utlandsstuderande hade lån för undervisningsavgifter). Det är därför inte förvånande att studieskulden för de som utlandsstuderat är högre än för de som studerat i Sverige.

De som för första gången blev återbetalningsskyldiga 2010, för lån tagna fr.o.m. 1 juli 2001 och som studerat på eftergymnasial nivå i Sverige, hade en medianskuld på drygt 121 000 kronor. Motsvarande skuld för de som enbart studerat utomlands eller studerat både i Sverige och utomlands var knappt 217 000 kronor, dvs. 105 000 kronor högre. Den högre skuldsättningen märks också genom att 27 procent av de utlandsstuderande som blev återbetalningsskyldiga 2010 hade en studieskuld på minst 300 000 kronor. Motsvarande andel bland de som enbart studerat i Sverige var fyra procent.

Stora skulder kan leda till problem med återbetalningen. Som en indikation på problem med återbetalningen kan andelen av samtliga återbetalningsskyldiga 2010 som begärt nedsättning av det årliga återbetalningsbeloppet enligt trygghetsreglerna<sup>1</sup> användas. Av dem

---

<sup>1</sup> Om årsbeloppet som ska återbetalas till CSN för studielån överstiger en viss andel av inkomsten kan årsbeloppet sättas ned.

som enbart studerat i Sverige, med studieskulder för eftergymnasiala studier fr.o.m. 1 juli 2001, hade 5,6 procent begärt nedsättning av årsbeloppet. Motsvarande andel var 9,8 procent bland dem som hade lån för utlandsstudier. Det kan vara ett tecken på att återbetalningen är något mer betungande för de som utlandsstuderat än för dem som inte gjort det.

## 2.2 Effekterna av att studera utomlands

I våra direktiv framhålls att svensk utbildning ska hålla hög kvalitet och att internationalisering är ett verktyg för att främja kvaliteten.

Den studiesociala kommittén har i sitt slutbetänkande<sup>2</sup> framfört att uppföljningen av resultat och effekter av utlandsstudier och utlandsstudiemedel är bristfällig. De studier som har gjorts av effekter av utlandsstudier utifrån svenska förhållanden är relativt gamla och mycket har hänt på utlandsstudieområdet sedan dessa studier genomfördes. Studiesociala kommittén har även framfört att det är problematiskt att målen för utlandsstudier och utlandsstudiestöd är vaga och att regelstyrningen av utlandsstudiemedlen är mycket begränsad. Regeringen delar Studiesociala kommitténs bedömning att effekterna av utlandsstudiemedlen regelbundet bör följas upp och utvärderas. Vi återkommer till regeringens mål och hur dessa kan komma till uttryck i lagstiftningen i kapitel 3.

Vårt uppdrag innefattar att utifrån dagens system analysera och utvärdera effekter av utlandsstudiemedlen, däribland samhällsekonomiska effekter såsom värdet av utlandsstudier för samhället, effekter på individnivå såsom den enskildes anställningsbarhet och lön samt effekter av skuldsättningen. Vi ska också redovisa effekterna uppdelade på dels studier på eftergymnasial respektive gymnasial nivå, dels i vilken utsträckning utlandsstudier har skett. Om de studerande har studerat hela sin utbildning respektive enstaka kurser utomlands, om de är utbytesstudenter, freemover-studenter eller har studerat på språkkurser utomlands. Vidare ska vi analysera om det finns någon skillnad i effekt vad gäller studier inom respektive utanför EES och Schweiz, och föreslå mätbara mål och indikatorer för utlandsstudiemedlet. Slutligen ska vi med utgångspunkt i utvärderingen av effekter och föreslagna mål föreslå hur utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och utvärderas.

---

<sup>2</sup> *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28), s. 238.

Vi vill redan här nämna att det inte har varit möjligt att analysera effekterna av utlandsstudierna separat för de som bedrivit gymnasiala studier utomlands. Det är så få personer som enbart studerat på gymnasial nivå utomlands att en sådan uppdelning inte varit meningsfull. Under 2009 var det endast en procent av samtliga med studie-medel för utlandsstudier som studerade på gymnasial nivå utomlands. Vi har inte heller funnit några andra undersökningar av effekterna för dessa studenter. Därför omfattar effektstudierna enbart de som studerat på eftergymnasial nivå utomlands.

För att kunna utföra uppdraget har vi låtit göra två olika undersökningar. Den ena har utförts av Statistiska centralbyrån (SCB) och den andra av CSN. CSN:s undersökning har i sin tur bestått av två delar. I detta avsnitt presenteras resultaten av undersökningarna.

### 2.2.1 Effektstudier

Med effektstudier avses här studier av de effekter utlandsstudier kan tänkas ha på, eller för, berörda aktörer. De aktörer som berörs är de utlandsstuderande, utbildningsanordnare, arbetsgivare och det övriga samhället, aktörer med ibland skiljaktiga uppfattningar om vad som är de viktigaste effekterna av utlandsstudier.

De förväntade effekterna av utlandsstudier är många. Det framgår exempelvis av propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*<sup>3</sup> där regeringen bland annat framhåller att ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare stärker kvaliteten vid svenska universitet och högskolor och att internationella kontakter bidrar till att stärka kvaliteten i den högre utbildningen. Kunskap om och förståelse för andra länder och kulturer anses också växa genom utlandsstudier. Regeringen menar dessutom att studenternas utlandserfarenheter gör studenterna mer förberedda för ett yrkes- och samhällsliv präglad av globaliseringen. Genom de erfarenheter, kontakter och språkkunskaper som utlandsstudier kan ge, får studenterna ökad kännedom om vår omvärld och knyter personliga band som kan få långsiktig betydelse för både individer och vårt samhälle i stort.<sup>4</sup>

Mot denna bakgrund borde det finnas heltäckande effektstudier av utlandsstudier. Vi har dock inte kunnat finna några sådana, vilket med tanke på effektstudiernas komplexitet är förståeligt. I allmän-

---

<sup>3</sup> Prop. 2008/09:175, s.15

<sup>4</sup> Ibid. s.16.

het är det effekterna av utlandsstudier för endast en eller ett par berörda aktörer i taget som studerats. Vi har valt samma ansats. Därför redovisas de effektstudier vi låtit göra eller tagit del av, per aktör, och vi börjar med den enligt vår mening viktigaste aktören, studenten.

### 2.2.2 Studenternas syn på utlandsstudier

Under hösten 2010 har CSN på utredningens uppdrag gjort en enkätundersökning. Undersökningen har riktat sig dels till de studerande som haft studiemedel för utlandsstudier, och dels till de som valt att inte studera utomlands. Syftet med enkäten till de som studerat utomlands var att fånga de utlandsstuderandes egen uppfattning om sina utlandsstudier, de upplevda effekterna av utlandsstudier för dem själva och deras inträde på arbetsmarknaden. Bland annat ställdes frågor om orsaker till att de valde att studera utomlands, deras upplevda effekter av utlandsstudierna och om de upplevde att det fanns brister i nuvarande regelverk för utlandsstudiemedel. Enkäten ger således underlag för att besvara frågor som:

- Varför valde de att studera utomlands?
- Hur värderar de sina utlandsstudier?
- Bedömer de att studierna utomlands varit till nytta för dem i monetära termer och/eller i termer av personlig utveckling, eller i andra sammanhang?
- Har utlandsstudierna lett till ökad skuldsättning? Om ja, var utlandsstudierna värda det?

Enkäten till de utlandsstuderande riktades till samtliga som haft studiemedel för utlandsstudier någon gång under perioden juli 2001–2009 och som blev återbetalningsskyldiga 2010. De utlandsstuderande kan ha studerat enbart utomlands eller studerat både utomlands och i Sverige. Av dessa 4 603 personer svarade 1 649, vilket gav en svarsfrekvens på 36 procent.

Syftet med enkäten som riktades till de studerande i Sverige som har valt att inte studera utomlands var att jämföra resultaten mellan utlandsstuderande och de som enbart studerat i Sverige, exempelvis gällande bedömning av utbildningskvalitet och värdet av studierna.

Enkäten till studerande i Sverige riktades till ett urval av dem som enbart haft studiemedel för eftergymnasiala studier i Sverige någon gång under perioden juli 2001–2009 och som blev återbetal-



ningsskyldiga 2010. Urvalet var 3 000 personer och av dem svarade 1 080, vilket också gav en svarsfrekvens på 36 procent.

För båda enkäterna var svarsfrekvensen låg, men en mindre bortfallsanalys visade att enkätresultaten kan betraktas som relativt tillförlitliga och generaliserbara.

CSN har sammanställt enkätresultaten i en promemoria<sup>5</sup> som redovisas i sin helhet i bilaga 3. Nedan redovisas resultat med bäring på de frågor som ska utredas och analyseras. Redovisningen är uppdelad i tre delar. Den första avser orsaker till utlandsstudier. Den andra avser vad studierna ledde till (effekter) och den tredje avser de utlandsstuderandes värdering av utlandsstudierna.

## Orsaker till utlandsstudier

En stor del av de som åker utomlands för att studera gör det av flera olika skäl. På frågan ”Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?” har respondenterna i genomsnitt angivit 3,5 skäl av 12 angivna skäl till att studera utomlands. De tre vanligaste orsakerna till utlandsstudier är att man vill byta miljö och testa något nytt (63 procent har angivit det), förbättra sina språkkunskaper (59 procent) och att man genom studierna vill förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden (50 procent).

Dessa orsaker är förväntade, då de framkommer som de vanligaste orsakerna även i andra studier<sup>6</sup>, såväl svenska som internationella, där de utlandsstuderandes erfarenheter och värderingar av studier utomlands undersökts. Studenter över hela världen anger att de tre främsta skälen till att de valt att studera utomlands var att de ville få ökad kunskap och förståelse för ett annat land, de ville förbättra sina utsikter på arbetsmarknaden och att de ville förbättra sin språkkunskaper.

Av enkätresultaten framgår att orsakerna till utlandsstudier är likartade för kvinnor och män. Föräldrarnas utbildningsnivå<sup>7</sup> ger inte genomslag när det gäller orsaker till utlandsstudier. Det kan däremot noteras att yngre studenter anger fler motiv för sina utlandsstudier än äldre och att dominansen för att testa något nytt och att för-

---

<sup>5</sup> CSN-promemoria dnr 2010-2189-9312.

<sup>6</sup> Exempelvis en studie presenterad i rapporten ”The Professional value of ERASMUS mobility”, Teichler et. al, 2006.

<sup>7</sup> Uppdelning efter högst gymnasieutbildning (ingen förälder har högre utbildning än gymnasieutbildning) respektive högskoleutbildning (båda föräldrarna har högskoleutbildning).

bättra språkkunskaperna är mer uttalad bland de yngre jämfört med studerande över 35 år.

Utbytesstuderande redovisar något skilda motiv för sina utlandsstudier än de som studerar icke-akademiska språkkurser eller som freemovers. Den kanske mest påtagliga skillnaden är att utbytesstuderande i mycket högre utsträckning (71 procent) än övriga (25 procent av språkstudierande och 36 procent av freemovers) studerar utomlands för att nå bättre möjligheter på arbetsmarknaden. Var fjärde freemover åker utomlands för att de bedömer att utländska utbildningar har högre kvalitet än svenska utbildningar. Det är en dubbelt så hög andel som i övriga grupper. Nästan var fjärde freemover åkte utomlands för att man inte kom in på den svenska utbildning man ville gå. I de övriga grupperna var denna andel närmast obefintlig.

Även frågan ”Hur valde du studieland?” har bäring på varför man valde att studera utomlands. De studerande väljer oftast studieland utifrån ett önskemål att studera språket i landet (44 procent angav detta). Resultatet påverkas givetvis av att en relativt stor andel av de studerande åker utomlands enbart för att studera språk. Näst vanligast är att man väljer land av intresse för landets kultur (40 procent). Först på tredje och fjärde plats kommer skäl knutna till utbildningen – att högskolan hade ett utbytesprogram i landet (32 procent) eller att utbildningen man ville gå fanns i landet (28 procent).

### Vad ledde utlandsstudierna till (effekter)?

I enkäten ställdes frågan ”Vad har studierna utomlands betytt för dig?” och respondenterna fick ta ställning till 12 påståenden. Påståendena kunde graderas i en femgradig skala där 1 innebar stämmer inte alls och 5 att det stämmer helt. För majoriteten av dem som studerar utomlands har studierna positiva effekter. Det är exempelvis 93 procent av de studerande som helt eller till stor del instämmer i påståendet att studierna utvecklade dem positivt som personer. Till det kommer att 89 procent instämmer helt eller till stor del i att språkkunskaperna förbättrades. Det är också en stor andel som bedömer att deras självförtroende stärktes och att deras förståelse för andra kulturer ökade (81 procent vardera). Hela 63 procent av de studerande tycker till och med att det stämmer helt eller till stor del att säga att utlandsstudierna påverkade deras syn på livet.

Även för dem som enbart studerat i Sverige har studierna haft stor betydelse. Majoriteten av omdömena om studiernas effekter har en positiv innebörd, exempelvis att studierna har bidragit till ökat självförtroende (69 procent) eller en i övrigt positiv personlighetsutveckling (81 procent). Dock var det endast 48 procent av dessa studerande som tyckte att det stämmer helt eller till stor del att studierna i Sverige påverkade deras syn på livet. De utlandsstuderandes omdömen om studiernas effekter är överlag mer positiva än omdömena från de som enbart studerat i Sverige.

De utlandsstuderande respondenterna fick även ta ställning till om de bedömde att studietiden påverkats av utlandsstudierna. I de flesta fall (60 procent) påverkar inte utlandsstudierna studietiden jämfört med om hela utbildningen hade lästs i Sverige. I den mån utbildningstiden påverkas är det dock betydligt vanligare att utlandsstudierna förlänger utbildningstiden (31 procent angav det) än att de förkortar den (som 9 procent angav).

Respondenterna fick också ta ställning till tre påståenden om vad utlandsstudierna betytt för deras situation på arbetsmarknaden. Omkring var tredje studerande hade svårt att bedöma detta, vilket kan bero på att många nyligen har avslutat studierna. I den mån respondenterna gör en bedömning anser de att utlandsstudierna har haft positiva effekter för deras situation på arbetsmarknaden. Av dem som har kunnat göra en bedömning är det två tredjedelar som anser att utlandsstudierna har gjort deras situation på arbetsmarknaden bättre eller mycket bättre. Situationen på arbetsmarknaden tycks ha förbättrats mer än lönen, vilket rimligen kan tolkas som att utlandsstudierna har gjort det lättare att få ett jobb. Samtidigt som man bedömer att situationen på arbetsmarknaden har förbättrats är det en ganska stor andel av dem som har svarat som anger att de upplever att arbetsgivarna lägger ingen eller nästan ingen vikt vid utlandsstudierna – 16 procent av dem som gjort en bedömning anser det.

### Värdering av utlandsstudierna

Även om studenterna upplever att effekterna av utlandsstudier överlag är positiva skulle det kunna tänkas att studenterna ändå upplevde att värdet av deras utlandsstudier totalt sett ändå inte överstiger studieskulden. I enkäten fick därför både utlandsstuderande och studerande i Sverige på en femgradig skala ta ställning till påståendet

att deras studieskuld inte motsvarar värdet på den utbildning de gick (ett påstående som måste tolkas som en negativ värdering av utbildningen). En majoritet av de utlandsstuderande (58 procent) anser att detta påstående inte alls eller till liten del stämmer. Motsvarande andel bland dem som studerat i Sverige var väsentligt lägre, 37 procent, vilket indikerar att de utlandsstuderande värderar sina studier i förhållande till studieskulden högre än studerande i Sverige. Trots det är det 17 procent av de utlandsstuderande som tycker att det stämmer helt eller till stor del att säga att studieskulden inte motsvarar värdet på utbildningen. Detta ska dock jämföras med att hela 37 procent av dem som studerat i Sverige gör bedömningen att deras studieskuld inte motsvarar värdet på utbildningen.

En annan värdering av studier är de kvalitetsbetyg studenterna ombads sätta på sin utbildning. De utlandsstuderande har överlag en mycket positiv uppfattning om kvaliteten på sin utbildning. Hela 62 procent av de utlandsstuderande ger utbildningen betyget 5 eller 6 på en sexgradig skala (freemover studier 68 procent, språkstudier 64 procent och utbytesstudier 54 procent). Det kan jämföras med 49 procent bland dem som studerat i Sverige. I genomsnitt sätter utlandsstuderande kvalitetsbetyget 4,7 på sin utbildning, vilket ska jämföras med att studerande i Sverige i genomsnitt ger sin utbildning kvalitetsbetyget 4,4.

### **Studenterna anser att effekterna av studier utomlands är mer positiva än studier i Sverige**

Sammanfattningsvis kan konstateras att utlandsstuderande är mer positiva till sina studier än studerande i Sverige. Det gäller såväl vad studierna betytt för personlig utveckling som för förståelse för andra kulturer och situationen på arbetsmarknaden. Dessutom värderar studenterna utlandsstudier högre än studier i Sverige, både i relation till skuldsättning och i termer av upplevd utbildningskvalitet.

### **2.2.3 Arbetsgivarnas syn på utlandsstudier**

Studenterna har angett, i tidigare beskrivna CSN-enkäter, att de bedömer att utlandsstudier haft en viss positiv inverkan på deras situation på arbetsmarknaden. Omkring en tredjedel av studenterna har dock inte haft någon uppfattning om denna effekt. För att få en

mer fullständig bild har vi därför utgått från studier av arbetsgivar-  
nas syn på studenter med utlandserfarenheter.

Under hösten 2010 publicerade Internationella programkontoret i samarbete med Svenskt näringsliv en sådan studie<sup>8</sup>. Studien syftar till att visa på vilka erfarenheter som efterfrågas bland svenska arbetsgivare och om internationella kunskaper, erfarenheter och egenskaper gör någon skillnad vid ett anställningstillfälle. Studien baseras på en webbenkät utskickad till ett urval om 4 764 svenska företag, myndigheter och verk. Av dessa svarade 973, vilket ger en svarsfrekvens på 21 procent.

I studien synliggörs skillnader mellan små och stora företag och mellan företag och myndigheter. Myndigheter och större företag visar ett större intresse för utlandserfarna medarbetare. Detta har att göra med att dessa i högre grad än mindre företag verkar internationellt, vilket gett ett tydligt genomslag i resultaten. Studenter som i framtiden ser sig arbeta i ett stort, internationellt verksamt företag kan därför ha stor nytta av att skaffa sig internationell erfarenhet under studietiden.

Studien visar också att utlandserfarenheter i form av studier och praktik är väsentliga. De anses ge en spets som kan vara avgörande vid en anställningssituation. Av studien framgår att företagen uppskattar internationella erfarenheter och ser dessa som en konkurrensfördel när de ställs inför valsituationer mellan personer med i övrigt likvärdiga meriter. Företagen ser dock inte utlandserfarenhet som ett självklart kriterium vid anställning.

Så kallade ”internationella” egenskaper som exempelvis interkulturell kompetens och språkkunskaper ges konsekvent litet utrymme hos både företag och myndigheter, när det gäller egenskaper som de vill ha hos en nyanställd person. Istället efterfrågar de drivna, ansvarsfulla personer med god kommunikativ förmåga. Det är också dessa egenskaper som arbetsgivarna tror att studenter får med sig/utvecklar vid en utlandsvistelse, ett faktum som ger indikationer på att utlandsstudier och praktik är reellt värdefulla. I studien har det framgått att arbetsgivare, både inom offentlig och privat sektor, i en anställningssituation väljer utlandserfarna framför icke utlandserfarna, om allt annat lika. Så är fallet i 99 fall av 100.

Genom att ta reda på vilka förmågor/egenskaper som arbetsgivare efterfrågar och korrelera dem med vad arbetsgivarna tror att studenter får med sig från ett utbyte, framkommer att samma egen-

---

<sup>8</sup> *Arbetsgivares syn på utlandserfarenhet*, Internationella programkontoret och Svenskt näringsliv, rapport nr. 27.

skaper som efterfrågas vid en anställningssituation också är egenskaper som studenter utvecklar vid ett utbyte enligt arbetsgivarna.

Svenska arbetsgivare tror i ganska liten utsträckning att studenter som varit utomlands utvecklar sina ämneskunskaper, något som känns igen från liknande studier i andra länder. De förmågor som man främst tror utvecklas är så kallade "mjuka" förmågor såsom social kompetens, kommunikativ förmåga och språkkunskaper. Vad denna studie visar, som inte lika tydligt framkommit i andra, är att många av de förmågor som arbetsgivare anser att studenter utvecklar under en utlandsvistelse också till stor del efterfrågas av arbetsgivare vid anställningstillfället.

Det mest attraktiva för arbetsgivarna är en svensk examen där delar av utbildningen genomförts utomlands, i form av studier eller i synnerhet praktik. Att så är fallet visar på en bristande kunskap om utländska examina bland arbetsgivare, vilket kan vara en anledning till att så få efterfrågar denna typ av examen vid anställningstillfället.

### Arbetsgivarna uppskattar utlandserfarenhet

Sammantaget visar resultaten att studenter som studerat eller praktiserat utomlands ökar sin anställningsbarhet. Många av de förmågor som arbetsgivare anser att studenter utvecklar under en utlandsvistelse är till stor del förmågor som efterfrågas av arbetsgivare i en anställningssituation. Arbetsgivarna väljer dock arbetslivserfarna framför andra i en valsituation. Arbetsgivarna värderar således praktik utomlands högre än studier utomlands, men i en anställningssituation värderar arbetsgivarna båda utlandserfarenheterna högre än ingen utlandserfarenhet alls.

#### 2.2.4 Utlandsstudiers effekter på studenternas anställningsbarhet och lön

Av våra direktiv framgår att vi ska utvärdera effekterna av utlandsstudier på individnivå, såsom den enskildes anställningsbarhet och lön. Studenternas och arbetsgivarnas syn på vilka effekter utlandsstudier leder till har redovisats tidigare. Studenterna anger exempelvis att de upplever att utlandsstudierna lett till en förbättrad situation på arbetsmarknaden (ökad anställningsbarhet) och i någon mån en

förbättrad lönenivå. Arbetsgivarna har också en positiv syn på utlandsstudier och uppger att de kan vara avgörande i en anställnings-situation. Frågan är då om det finns några objektiva belägg för att utlandsstudierna faktiskt leder till de önskade effekterna. Vissa effekter är inte möjliga att mäta objektivt. Det gäller särskilt "mjuka" effekter, som exempelvis ökade språkkunskaper och förbättrat självförtroende. Här får man förlita sig på de självvärderingar studenterna gjort. Men när det gäller lön och anställningsbarhet har SCB objektiva uppgifter i register som kan användas för att utvärdera utlandsstudiernas effekter.

### SCB-studien

På vårt uppdrag har SCB studerat om det finns inkomstskillnader mellan högskoleexaminerade som har utlandsstuderat och högskoleexaminerade som inte har gjort det. I uppdraget ingick också en studie av anställningsbarheten, genom att studera om sannolikheten att få förvärvsarbete skiljer sig åt mellan de två examensgrupperna. SCB har sammanställt resultaten i en rapport som redovisas sin helhet i bilaga 4.

Vi ska enligt våra direktiv analysera effekterna separat för de som bedrivit gymnasiala respektive eftergymnasiala studier utomlands. Det är dock så få personer som enbart studerat på gymnasial nivå utomlands att en sådan uppdelning inte har kunnat göras. Effekterna av gymnasiala studier utomlands ingår således inte och därför omfattar undersökningen enbart de som studerat på eftergymnasial nivå utomlands.

För att renodla inkomsteffekten av utlandsstudierna bör andra faktorer som bidrar till inkomstskillnader hållas under kontroll. Det är faktorer som ålder, kön, civilstånd, barn, svensk/utländsk härkomst, gymnasiebetyg, föräldrarnas utbildningsnivå, den egna utbildningsnivån och -inriktningen, yrke, branschtillhörighet och arbetskommun/bostadsort. För att kunna hålla dessa faktorer under kontroll krävdes en stor undersökningsgrupp.

## Beskrivning av undersökningsgruppen

För ändamålet valdes alla som i utbildningsregistret<sup>9</sup> 2005 hade en examen från universitet eller högskola, och som tog denna examen 2000–2004. För att undvika skeva resultat, på grund av att inkomstskillnaderna kan påverkas av arbetsutbudet (deltidsarbete), baseras de flesta analyserna på de individer som 2005 hade en årlig inkomst på minst 200 000 kronor.

För dessa 124 880 individer inhämtades uppgifter om utlandsstudier (16,3 procent av samtliga individer hade utlandsstudier). Dessa uppgifter bygger på information från CSN:s studiemedelsregister och SCB:s universitets- och högskoleregister. Den som inte studerar i regi av en högskola eller universitet fångas upp genom att de erhållit studiemedel från CSN för utlandsstudier. Utifrån dessa uppgifter studerades inkomstskillnader och skillnader i anställningsbarhet mellan olika grupper av utlandsstuderande. Grupperingen har skett efter typ av utlandsstudier (språk-, utbytes-, freemover eller blandade studier), efter geografiskt område (utlandsstudier inom eller utanför EES och Schweiz) och efter antalet terminer utomlands.

Nedan redovisas hur undersökningsgruppen fördelar sig efter bakgrundsuppgifter.

Bakgrundsuppgifter	Samtliga	Ej utland	Utland
Antal individer	124 880	104 572	20 308
Ålder	33,8	34,5	30,0
Andel kvinnor	60,9	61,3	58,5
Andel gifta	33,4	35,8	21,0
Andel med svensk härkomst	82,0	81,9	82,7
Vidareutbilda sig (eftergymnasialt)	32,1	32,6	29,2
Forskarstuderande	5,2	4,9	6,9
Minst en förälder med eftergymn. utb.	47,5	43,5	68,0
Medelbetyg <sup>1</sup>	49,8*	47,2**	61,4***
<b>Andelen individer som studerade</b>			
ej utomlands	83,7		
utomlands i EES land	10,5		
utomlands ej EES land	4,7		
utomlands både i EES och ej EES land	1,1		

<sup>9</sup> Utbildningsregistret vid SCB innehåller uppgifter om den för närvarande högsta utbildningen för samtliga i Sveriges befolkning i åldern 16–74 år.



<b>Andel individer som studerade</b>			
ej utomlands	83,7		
som freemovers	2,2		
som utbytesstudenter	8,0		
som språkstudenter	3,5		
som blandning	2,5		
<b>Andel individer med examensår:</b>			
2004 (kohort 5)	14,4	14,6	13,3
2003 (kohort 4)	23,2	23,1	23,6
2002 (kohort 3)	22,4	22,3	22,8
2001 (kohort 2)	20,3	20,1	21,3
2000 (kohort 1)	19,7	19,9	19,0
<b>Andel individer med utbildningsnivå:</b>			
generell utb. (minst 2 år, ej 3 år)	0,8	0,9	0,3
yrkesinriktade utb. (minst 2 år, ej 3 år)	1,6	1,9	2,2
generell utb. (minst 3 år, ej 4 år)	13,4	13,3	14,0
yrkesinriktade utb. (minst 3 år, ej 4 år)	33,4	37,2	13,9
generell utb. (minst 4 år, ej 5 år)	17,6	14,8	31,9
yrkesinriktade utb. (minst 4 år, ej 5 år)	28,0	27,0	33,5
yrkesinriktade utb. (5 år el. längre)	5,2	4,9	6,2
<b>Andel individer i respektive sektor</b>			
statlig förvaltning	11,6	10,8	15,4
statliga affärsverk	0,1	0,1	0,1
primärkommunal förvaltning	25,5	28,2	11,5
landsting	16,2	17,6	9,2
övriga offentliga institutioner	0,1	0,0	0,1
aktiebolag, ej offentligt ägda	37,2	34,2	52,4
övriga företag, ej offentligt ägda	2,1	1,7	3,7
statligt ägda företag och org.	2,4	2,3	2,5
kommunalt ägda företag och org.	2,0	2,0	1,8
övriga org.	3,0	2,9	3,2
<b>Andel individer i respektive bransch</b>			
okänd	0,4	0,4	0,2
jordbruk, skogsbruk och fiske	0,4	0,4	0,2
tillverkning och utvinning	11,0	10,6	13,4
energiprod., vatten- och avfallshantering	0,9	0,9	0,8
byggverksamhet	1,3	1,3	1,1
handel och kommunikation	7,0	6,4	10,3
finansiell verksamhet	17,4	15,0	29,4

utbildning och forskning	25,6	27,6	15,4
vård och omsorg	23,6	25,7	13,2
personliga och kulturella tjänster	2,8	2,6	3,8
offentlig förvaltning m.m.	9,6	9,0	12,2

<sup>1</sup> Individernas medelbetyg är rankande per kohort. Detta görs för att ta bort eventuell betygsinflation.

\* 106 676 individer, \*\* 87 486 individer och \*\*\* 19 193 individer.

Som synes är det skillnader mellan de som har läst utomlands och de som inte gjort det. Individer som studerat utomlands tenderar att vara yngre, ha högre medelbetyg<sup>10</sup>, komma från en bättre socioekonomisk bakgrund (har minst en förälder med eftergymnasial utbildning), medan de i lägre utsträckning är kvinnor, gifta och har barn. När de sedan kommer ut i arbetslivet arbetar de i större utsträckning i aktieföretag (ej offentligt ägda) samt i offentlig förvaltning, men i mindre utsträckning i primärkommunal förvaltning samt landsting. De jobbar i högre utsträckning i branscherna finansiell verksamhet, handel och kommunikation samt tillverkning och utvinning, vilket hänger samman med att de i högre utsträckning än de som inte utlandsstuderat har examina med inriktning mot dessa branscher. De som utlandsstuderat bedriver också forskarstudier i större utsträckning än de som inte utlandsstuderat.

Sammantaget skiljer sig de som utlandsstuderat i nästan samtliga bakgrundsuppgifter från de som inte gjort det. Många av de bakgrundsuppgifter som är vanligare förekommande bland de som utlandsstuderat ligger bakom att de i genomsnitt har högre inkomster än de som inte utlandsstuderat. De som tog examen 2000 och som utlandsstuderat hade i genomsnitt 9,2 procent eller 25 400 kronor högre årsinkomst 2005 än individer utan utlandsstudier. En bakgrundsuppgift som bidrar till denna skillnad är exempelvis i vilken bransch man arbetar. De som utlandsstuderat arbetar exempelvis i dubbelt så hög utsträckning inom finansiell verksamhet, med ett högre löneläge än t.ex. branschen vård och omsorg, i vilken de som inte utlandsstuderat arbetar i dubbelt så hög utsträckning. Det är därmed uppenbart att dessa bakgrundsuppgifter måste hållas under kontroll för att renodla inkomsteffekten av utlandsstudier.

<sup>10</sup> Individernas medelbetyg är rankande per gymnasieexamensårskull för att ta bort eventuell betygsinflation.

## Resultat – inkomst

Resultaten visar att oavsett vilket studieland som individerna bedrivit utlandsstudier i finns signifikant<sup>11</sup> positiva inkomstskillnader jämfört med gruppen individer som inte varit utomlands, när skillnader i individernas bakgrundsuppgifter hålls under kontroll, dvs. om allt annat är lika. En multipel regressionsanalysansats (OLS) har använts och resultaten anges som skillnader i årsinkomst 2005 uttryckt i procent. Inkomstskillnadernas storlek är följande: blandade länder (2,2 procent), ej EES land (1,6 procent) och EES land (0,8 procent). Om man sedan studerar tiden som individerna har studerat utomlands är det endast för de som har högst två terminer med utlandsstudier som inkomstskillnaden är signifikant positiv (1,3 procent). Vidare kan konstateras att de individer som åker som utbytesstudenter har en signifikant högre inkomst (2,0 procent) än gruppen som inte åker utomlands för att studera. Motsvarande tal för gruppen som har blandade studier är 1,4 procent. De som enbart studerat språk eller som freemover utomlands hade inte signifikant skilda inkomster 2005 från dem som inte studerat utomlands.

Vi studier av hur inkomstskillnaderna utvecklats med tiden (2005–2008) kan det konstateras att inkomstskillnaderna består och att de blir större med tiden. Även freemovers och de som läst språk utomlands får med tiden signifikant positiva inkomstskillnader. Det verkar inte heller spela någon roll om studierna skett inom eller utanför EES och Schweiz eller hur många terminer man studerat utomlands.

Inkomsteffekten av utlandsstudier är med tiden positiv för alla som utlandsstuderat, men är olika stor beroende på vilken typ av utlandsstudier som bedrivits, var de skett i världen och hur länge de pågått. Den största inkomsteffekten hade blandade studier (4,6 procent högre årsinkomst 2008 än de som inte utlandsstuderat), därefter utbytesstudier (4,4 procent), följt av freemover-studier (3,1 procent), men även språkstudier har med tiden en positiv inverkan på inkomsterna (1,1 procent).

Resultaten visar att det finns ett positivt samband mellan utlandsstudier och inkomst. Men, det är inte säkert att det är utlandsstudier i sig som orsakar de högre inkomsterna. Individens egen motivation, drivkraft och ambition, eller kort och gott företagsamhet, har också inverkan på inkomsten. Denna faktor är svår att objektivt ta hänsyn till. I denna studie har gymnasiebetyg använts som en

---

<sup>11</sup> I nästan samtliga fall statistiskt säkerställda med 99 procents sannolikhet.

indikator på företagsamhet, men det är ändå inte helt säkerställt att resultaten enbart beror på att individer utlandsstuderat. Det kan tänkas att de som utlandsstuderat i kraft av sin företagsamhet hade haft högre inkomst även om de inte utlandsstuderat. Utlandsstudier fungerar då snarare som en sorteringsmekanism, som skiljer ut de mest företagsamma. Det kan hävdas att det inte är säkerställt att inkomstskillnaderna orsakas av utlandsstudierna.

En tänkbar förklaring till inkomstskillnaderna kan vara att det är de utlandsstuderandes företagsamhet som premieras, snarare än utlandsstudierna i sig. Det som till viss del talar för att utlandsstudier är en sorteringsmekanism är att inkomstskillnaderna mellan de som utlandsstuderat och de som inte gjort det ökar med tiden. Utlandsstudier kan då tolkas som en signal på företagsamhet. Denna slutsats korresponderar också med tidigare redovisade studie av arbetsgivarernas syn på värdet av utlandsstudier. Även om detta är förklaringen så indikerar resultaten att arbetsgivarna förutsätter att de som utlandsstuderat kommer att prestera bättre och att arbetsgivarna därmed värderar de utlandsstuderande högre än de som inte studerat utomlands.

### Resultat – anställningsbarhet

I SCB-studien ingick också en studie av anställningsbarheten. Denna skedde genom att studera om sannolikheten att få förvärvsarbete skiljer sig åt mellan de som utlandsstuderat och de som inte gjort det. Resultaten visar att det finns ett samband mellan utlandsstudier och övergången från icke förvärvsarbete till att förvärvsarbete även när skillnader i kön, ålder, utbildningsnivå, civilstånd, medelbetyg, den lokala arbetsmarknaden, föräldrars utbildningsnivå, svensk härkomst och hemmavarande småbarn hålls under kontroll.

Resultaten visar att gruppen individer som har studerat utomlands, framför allt i ett EES-land, har en lägre sannolikhet, nästan 10 procent lägre, att erhålla ett förvärvsarbete nästkommande månad än en individ som inte studerat utomlands. Det tyder på att en del individer som studerat utomlands har en längre sökperiod för att hitta ett arbete. Det är även signifikant lägre sannolikheter, cirka 25 procent, att hitta ett arbete för individer som varit utomlands och studerat blandade typer av studier respektive mer än två terminer.

Det kan tyda på att de vill ha en bättre matchning mellan sin utbildning och arbetsuppgifternas krav på kvalifikationer. De kan

lite förenklat vara mer nogräknade med vilka arbeten de söker. En indikation på detta är att dessa individer med tiden får en bättre inkomstutveckling än de som inte utlandsstuderat.

Resultaten visar att utlandsstudier kortsiktigt inte ökar anställningsbarheten. Detta förefaller dock inte vara ett problem då de utlandsstuderande med tiden får en bättre inkomstutveckling än de som inte utlandsstuderat.

### 2.2.5 Effekter på studenternas skuldsättning

Enligt våra direktiv ska också utlandsstudiernas effekter på studieskulden analyseras och utvärderas. De studiemedelsbelopp som kan lånas för utlandsstudier är högre än de belopp som kan lånas för studier i Sverige. Dels kan mer lånas för att kompensera för högre levnadsomkostnader utomlands, dels är det vanligare med lån för studieavgifter utomlands. Det är därför inte förvånande att studieskulden för de som utlandsstuderat är högre än för de som studerat i Sverige.

Som framgått tidigare värderar dock de utlandsstuderande sina studier högre än de som studerat i Sverige, både i termer av upplevd utbildningskvalitet och i termer av om studierna var värda studieskuldena. Ur det perspektivet är den högre skuldsättningen något som de utlandsstuderande förefaller anse vara en acceptabel konsekvens av utlandsstudierna.

Den ökade skuldsättningen riskerar dock att leda till att de som utlandsstuderat i något större utsträckning får problem med återbetalningen. Emellertid bedöms den risken inte vara särskilt mycket större än för studerande i Sverige, eftersom återbetalningen förefaller gå enligt plan för över 90 procent av de återbetalningsskyldiga, oavsett om de studerat utomlands eller ej. Risken dämpas också av att de som utlandsstuderat i genomsnitt har högre inkomster än de som studerat i Sverige. Dessa inkomstskillnader tenderar dessutom att öka med tiden, vilket bidrar till att återbetalningsförmågan hos de utlandsstuderande relativt sett är bättre än hos de som studerat i Sverige.

### 2.2.6 Utlandsstudiers samhällsekonomiska effekter

Med samhällsekonomiska effekter av utlandsstudier avses här värderingar av den samhällsekonomiska nyttan av, respektive kostnaden för, utlandsstudier. Det är en komplex uppgift att beräkna och uppskatta de samhällsekonomiska effekterna av utlandsstudier. Det beror bl.a. på att vissa effekter kan komma att uppstå långt efter att utlandsstudierna bedrevs, t.ex. att en anställd vid ett exportföretag, via gamla kontakter som etablerats under dennes utlandsstudier, långt senare bidrar till ökade exportintäkter för företaget. Här presenteras orsakerna till kostnader och nyttor av utlandsstudier. Då det varit möjligt har uppskattningar av kostnader och intäkter gjorts i monetära termer.

#### Samhällsekonomiska kostnader

Det finns både samhällsekonomiska kostnader och ökade risker för framtida kostnader kopplade till utlandsstudier. En av dem är kostnader för ökad utlåning av studielån och som konsekvens därav på sikt risk för ökade avskrivningskostnader. De samhällsekonomiska kostnaderna pga. detta är dock små i sammanhanget, eftersom det är den enskilde som bär den största kostnaden för studielån. Sannolikt bidrar utlandsstudier till en ökad risk för framtida avskrivningar av studieskulder, även om denna risk motverkas av att de utlandsstuderande i genomsnitt kommer att ha högre inkomster.

Andra samhällsekonomiska kostnader för utlandsstudier beror på att utlandsstuderande, pga. studierna utomlands, tenderar att ha en sammanlagt längre studietid än om de inte utlandsstuderat. Under denna studietidsförlängning kan den studerande utöver studiemedlets lånedel också uppbära studiemedlets bidragsdel, som ökar den samhällsekonomiska kostnaden. Det är dock bara 30 procent av de utlandsstuderande som i CSN:s enkätundersökning uppgett att utlandsstudierna förlängt studietiden. I sammanhanget är dock denna kostnad liten, eftersom studietidsförlängningen i de allra flesta fall enbart rör sig om en eller ett par terminer. Studietidsförlängningen kan också i ett livslönesammanhang beräknas som uteblivna skatteintäkter av arbete och därmed som en indirekt ökad samhällskostnad. Även denna kostnad är i sammanhanget liten eftersom studietidsförlängningen i allmänhet enbart rör sig om någon eller några terminer.

Liknande synsätt kan också läggas på att utlandsstudier kan leda till en ökad risk för att de studerande efter avslutade studier inte arbetar i Sverige och därmed inte genererar skatteintäkter. Sistnämnda indirekta kostnad, eller egentligen lägre skatteintäkt, är utan tvivel den största samhällsekonomiska kostnaden i sammanhanget. Detta eftersom det då ofta handlar om uteblivna skatteintäkter under flera år, ibland under resten av den utlandsstuderandes förvärvsliv om denne emigrerat för gott från Sverige. Det är dock inte belagt att det är utlandsstudierna i sig som orsakar emigrationen. Man ska också komma ihåg att antalet universitets- och högskoleutbildade som immigrerar till Sverige, under de senaste femton åren, överstigit antalet universitets- och högskoleutbildade som emigrerar från Sverige. Sverige är i detta sammanhang en nettomottagare av högutbildade personer<sup>12</sup>.

Utlandsstudier bidrar sannolikt till att ge studenter ökade förutsättningar för att emigrera, men emigrationen kan lika väl vara ett resultat av den ökade globaliseringen. Allt talar för att utvecklingen mot en alltmer globaliserad värld kommer att fortsätta och att migrationen till och från Sverige kommer att öka. Ökad migration är helt enkelt en del av priset för en allt mer öppen och tillgänglig värld. Att det i sin tur kan leda till minskade skatteintäkter måste i sammanhanget betraktas som en randanmärkning av ringa betydelse. I synnerhet mot bakgrund av att det är fler högutbildade som varje år migrerar till än från Sverige.

Mot detta ska de samhällsekonomiska vinsterna av utlandsstudier ställas.

### Samhällsekonomiska vinster

Det finns naturligtvis många samhällsekonomiska vinster av utlandsstudier, även om de liksom kostnaderna för utlandsstudier ofta kan vara svåra att värdera i monetära termer. En vinst är att det är studenten som i stor utsträckning står för utbildningskostnaden utomlands. I Sverige är högskoleutbildning kostnadsfri för studenten och staten står för utbildningskostnaden. Universitet och högskolor i Sverige får utbildningsersättning av staten i förhållande till hur många som studerat och vad de presterat. Ersättningen var under 2009 i genomsnitt 69 000 kronor per helårsstudent. Utbildningskostnader för utlandsstudier får studenterna finansiera själva. Detta

<sup>12</sup> Högskoleverkets årsrapport 2010, rapportnr 2010:10 R, s. 65.

kan betraktas som en samhällsekonomisk vinst. I stället för att behöva finansiera ytterligare utbildningsplatser i Sverige motsvarande ett helt universitet, studerar nära 28 000 studenter utomlands och finansierar merparten av dessa studier själva. De cirka 6 000 som deltar i utbytesprogram bidrar inte till vinst, eftersom utbytet förenklat innebär att en utbildningsplats i Sverige byts mot en utomlands. Kvar är då cirka 22 000 studenter som i genomsnitt studerade 22 veckor utomlands under 2009. Det uppskattas motsvara cirka 12 100 helårsstudenter utomlands, som då besparar det svenska utbildningssystemet i genomsnitt 69 000 kronor per år och helårsstudent. Totalt beräknas den samhällsekonomiska besparingen, vinsten, då uppgå till drygt 800 miljoner kronor per år.

En annan samhällsekonomisk vinst av utlandsstudier är att de utlandsstuderande har högre inkomster än de som inte utlandsstuderat. Det ger ökade skatteintäkter för samhället, även efter att studieskulden är återbetalda. Denna inkomstskillnad tenderar också att öka med tiden. Ett försiktigt antagande är att de som utlandsstuderat, under hela sitt arbetsliv i genomsnitt har fem procent högre årlig inkomst än de som inte utlandsstuderat. Det medför ökade skatteintäkter. De totala skatteinkomsterna av arbete (direkta och indirekta skatter) uppgick enligt statsbudgeten<sup>13</sup> till 892 miljarder kronor år 2010. Dessa genereras av dem som arbetar. Cirka 40 procent av de arbetande har högskole- eller universitetsutbildning och denna grupp har i genomsnitt högre inkomster än dem med lägre utbildningsnivå. Gruppen uppskattas stå för cirka 50 procent av skatteunderlaget. Av de med högskole- eller universitetsutbildning beräknas cirka 15 procent ha utlandsstuderat, något som genererar högre inkomster. Det innebär att skatteinkomsterna är större än vad de skulle varit utan utlandsstudier. Skatteinkomsterna genererade av de med högskole- eller universitetsutbildning beräknas uppgå till 50 procent av totala skatteinkomsterna av arbete, dvs. till 446 miljarder kronor 2010. Av dessa genererar de utlandsstuderande 15 procent, dvs. 67 miljarder kronor. Utan utlandsstudier hade de genererat cirka fem procent lägre skatteinkomster, dvs. 63,5 miljarder kronor. Utlandsstudier uppskattas då generera knappt fyra miljarder kronor i ökade skatteinkomster av arbete per år. Detta är naturligtvis en grov uppskattning, men tyder ändå på att de utlandsstuderandes högre inkomster leder till betydande samhällsekonomiska vinster.

---

<sup>13</sup> Enligt budgetpropositionen för 2011.



Utöver nämnda samhällsekonomiska vinster brukar utlandsstudier anses bidra till ökad export och internationella affärsmöjligheter, liksom höjd utbildningskvalitet vid svenska läroanstalter och till en ökad förståelse för andra kulturer. Det är naturligtvis närmast ogörligt att uppskatta det samhällsekonomiska värdet av dessa effekter i monetära termer.

### Utlandsstudier leder till samhällsekonomisk vinst

Även om det inte har varit möjligt att värdera samtliga samhällsekonomiska vinster och kostnader, är det uppenbart att vinsterna är väsentligt högre än kostnaderna. Det beror i huvudsak på att de utlandsstuderande bär en större kostnad för sina studier genom att de själva står för merparten av utbildningskostnaden, medan samhället står för utbildningskostnaden för studerande i Sverige. Därtill får de som utlandsstuderat i genomsnitt högre inkomster i Sverige än de som inte gjort det. Inkomstskillnaderna består dessutom över tid, vilket innebär att de som utlandsstuderat genererar ökade skatteintäkter och på så sätt bidrar till samhällsekonomisk vinst även efter att deras studieskulder är betalda. Sammantaget uppskattas enbart dessa förhållanden generera samhällsekonomiska vinster på drygt fyra miljarder kronor, per år.

#### 2.2.7 Sammanfattning av effekter

Resultaten från de olika studierna är relativt entydiga. Utlandsstudier och utlandserfarenheter påverkar individer positivt, både på ett personligt utvecklingsplan och i termer av högre inkomst. I en anställningssituation värderar arbetsgivarna personer som har utlandsstuderat högre än personer som inte har gjort det, även om det för vissa grupper av utlandsstuderande tar längre tid att hitta ett arbete. Sammantaget ger dock utlandsstudier en positiv effekt både för samhället och för individen.

### 2.3 Studiesociala kommitténs betänkande

Vi kommer i detta avsnitt kortfattat redogöra för Studiesociala kommitténs betänkande, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28), i de delar det rör studiemedel för utlands-

studier. Vad kommitténs förslag innebär i detalj redogör vi för i respektive kapitel där vi tar upp och utreder den reglering som förslaget bygger på.

Studiesociala kommitténs sammantagna bedömning är att utlandsstudiemedlen uppvisar brister och att justeringar bör göras inom ramen för det befintliga systemet. Bristerna avser framför allt otydlig inriktning, bristande uppföljning, hög skuldsättning och stora risker för felaktiga utbetalningar. Dessutom tar utlandsstudiemedlen större administrativa resurser i anspråk än övriga delar av studiemedelssystemet.

### 2.3.1 Studiesociala kommitténs syn på gällande regler om utlandsstudiemedel

Studiesociala kommittén har bedömt att studiemedelssystemet sammantaget fungerar relativt väl och att det bidrar till att nå utbildningspolitiska mål. Kommittén betonar att ett studiestöd måste vara försvarbart ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att det därför måste finnas vissa begränsningar, såsom beloppens storlek, hur länge stöd kan lämnas etc., för att en god samhällsekonomi ska upprätthållas. Vidare anför kommittén att det kan ses som motstridiga mål att studiestödet både ska ge goda möjligheter för individen att förverkliga sina studieambitioner och ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. Kommitténs uppfattning är emellertid att sådana intressekonflikter är ofrånkomliga, men det bör framgå av lagstiftningen hur dessa ska hanteras.<sup>14</sup>

Kommittén konstaterar emellertid att det, trots att studiemedelssystemet fungerar väl på en övergripande nivå, finns utrymme för förbättringar, bland annat när det gäller utlandsstudiemedlen. Kommittén har identifierat fem huvudsakliga problem med studiemedlen för utlandsstuderande:

- En tydlig målsättning saknas för utlandsstudiemedlen och uppföljningen är bristfällig.
- Utlandsstuderande får ofta mycket höga studieskulder.
- Studiemedelsreglerna överensstämmer inte helt med EG-rätten.

---

<sup>14</sup> SOU 2009:28 s. 225 ff.

- Det finns relativt stora risker för felaktiga utbetalningar av utlandsstudiemedel.
- Studiemedel för studier utomlands kräver stora administrativa resurser.<sup>15</sup>

Administrationn av studiemedel för studier utomlands kräver större resurser än administrationen av studiemedel för studier i Sverige. Detta avspeglas bl.a. i att ett utlandsärende 2007 kostade 1 390 kronor att hantera, vilket ska jämföras med 326 kronor för ett studiemedelsärende som avsåg studier i Sverige. Skillnaden beror främst på att handläggningstiderna är längre för studiemedel för studier utomlands. Av utlandsärendena handläggs bara 59 procent inom tre veckor, jämfört med 84 procent för studiemedel i Sverige. Skillnaderna beror enligt CSN främst på att inga utlandsärenden kan hanteras maskinellt. Av studiemedelsärendena för studier i Sverige hanteras knappt 40 procent maskinellt.<sup>16</sup>

### 2.3.2 Studiesociala kommitténs förslag för att förbättra utlandsstudiemedel<sup>17</sup>

Studiesociala kommittén föreslår att studiemedel för studier utomlands ska ges med samma bidrags- och låneandel, och därmed med samma totalbelopp, som gäller vid studier i Sverige. Studerande utomlands ska få tillgång till tillägglån med samma förutsättningar som kommittén föreslår för studerande i Sverige. Kommitténs förslag när det gäller tillägglån innebär att sådant lån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare med 4,4 procent av prisbasbeloppet per vecka vid heltidsstudier. Tillägglån ska även kunna lämnas med deltidsomfattning. Tillägglån ska vid heltidsstudier kunna ges i högst 18 månader, eller motsvarande antal månader på deltid.<sup>18</sup>

Utlandsstuderande ska i princip på samma sätt som i dag kunna få tillägglån för merkostnader, vilka ska benämnas merkostnadslån, för personförsäkring, resor och undervisningsavgifter. För att få merkostnadslån krävs att studierna pågår i minst två månader. Studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut månadsvis i efterskott på samma sätt som kommittén föreslår för studerande i Sverige. På den studerandes begäran ska dock merkostnadslån för försäkring,

---

<sup>15</sup> SOU 2009:28 s. 238 ff.

<sup>16</sup> SOU 2009:28 s. 243.

<sup>17</sup> SOU 2009:28 s. 307 f.

<sup>18</sup> SOU 2009:28 s. 275.

resa och undervisningsavgift kunna betalas ut i förskott. Utöver detta ska även studielån motsvarande två månaders ordinarie studiemedel kunna betalas ut i förskott. Förskott ska kunna betalas ut innan studierna har påbörjats. Studiemedel ska beviljas för studier som pågår i minst en månad och bedrivs på heltid eller med 50 eller 75 procent av heltid.

### **2.3.3 Studiesociala kommitténs bedömning av utlandsstudiemedel<sup>19</sup>**

Studiesociala kommittén har gjort bedömningen att studiemedlen för studier utomlands bör ha en utbildningspolitiskt grundad inriktning. De menar att regeringen i studiestödsförordningen bör ange tydligare regler om en sådan inriktning. Kommittén menar vidare att en EG-rättslig översyn bör göras av reglerna för studiestöd vid studier utomlands. En sådan översyn bör särskilt avse de särskilda bestämmelser som i dag finns för studiestöd i de nordiska länderna. Det är bland annat detta uppdrag som vi har fått.

Kommittén ansåg vidare att regeringen regelbundet bör se till att utlandsstudiemedlen följs upp. CSN och Högskoleverket bör ges i uppdrag att följa upp utlandsstudiemedlens resultat och effekter. Kommittén menade också att regeringen bör införa ett bidrag för undervisningsavgifter för utbildning utomlands samt besluta om regler och kostnadsram för ett sådant bidrag. Ett sådant bidrag för undervisningsavgifter bör kunna betalas ut i förskott.

## **2.4 Utbildningskvalitet – begreppet godtagbar standard**

Vi ska analysera de krav som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska kunna lämnas. Analysen ska ske mot bakgrund av att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet, och vi kommer också att beakta unionsrättsliga principer om fri rörlighet och likabehandling. I detta avsnitt tar vi upp kvalitetskraven på utländska utbildningar, hur kraven ser ut idag och de problem som dagens ordning medför. Avslutningsvis analyseras vad som skulle krävas för att kunna ställa högre krav på utbildningskvalitet.

---

<sup>19</sup> SOU 2009:28 s. 308.

### 2.4.1 Dagens krav

En utbildning utomlands ska uppfylla vissa krav för att berättiga till studiemedel för utlandsstudier. Kraven kan grovt delas in i fyra delar:

1. Tidskrav: Utbildningen ska pågå viss tid och ske i viss omfattning. Inom EES och i Schweiz är minimikravet halvtidsstudier under tre veckor. Utanför EES och Schweiz är minimikravet heltidsstudier under 13 veckor.
2. Dokumentationskrav: Utbildningen ska avslutas med prov eller leda till examen. Stödtagaren måste kunna visa studieresultat, antingen betyg för varje kurs eller examensbevis för hela utbildningen.
3. Avgränsningskrav: För gymnasiala utbildningar utanför Norden krävs att utbildningen inte ska finnas i Sverige eller att den inte med lika stor fördel kan genomgå i Sverige. Detta krav avgränsar vilka gymnasiala studier som berättigar till utlandsstudiemedel.
4. Kvalitetskrav: Utbildningen ska ha godtagbar standard.

Här fokuserar vi på krav fyra, kvalitetskravet som stadgar att utbildningen ska ha godtagbar standard. Gällande kvalitetskrav på utbildningar utomlands är således formulerat som ett minimikrav eller som en lägsta accepterad nivå, dvs. att utbildningsstandarden ska vara godtagbar.

Regeringens ambition är att de utbildningar som ger rätt till studiemedel ska hålla hög kvalitet. Frågan är då om nuvarande ordning överensstämmer med regeringens ambition? Behöver ordningen ändras, och i så fall på vilket sätt?

### 2.4.2 Dagens prövning av utbildningskvalitet

Ansvar för att pröva om en utländsk utbildning har godtagbar standard är uppdelat mellan CSN och Högskoleverket. CSN har ansvaret för att pröva utbildningar i Norden, såväl på gymnasial som eftergymnasial nivå, och utanför Norden på gymnasial nivå. Högskoleverket har ansvaret för att pröva eftergymnasiala utbildningar utanför Norden.

När det gäller utbildningar i Norden utgår CSN i sin prövning från om utbildningen står under statlig tillsyn i studielandet och är

jämförbar med en utbildning som ger rätt till studiemedel i Sverige. När det gäller utbildningar utanför Norden sker prövningen på ett snarlikt sätt. Både CSN och Högskoleverket utgår då i första hand från om utbildningen är erkänd av utbildningsmyndigheterna i studielandet eller inte.

Enligt CSN:s föreskrifter<sup>20</sup> har en gymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om något av följande villkor är uppfyllt:

1. utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn,
2. utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar, eller
3. utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad.

Enligt Högskoleverket föreskrifter<sup>21</sup> har en eftergymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om något av följande villkor är uppfyllt:

1. utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn,
2. utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar,
3. utbildningen är erkänd av en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar eller av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller
4. utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt på eftergymnasial nivå.

I Högskoleverkets föreskrifter finns också särskilda bestämmelser för vissa länder. Sådana finns för USA, Storbritannien och Frankrike. Avsikten med denna särreglering är att ta hänsyn till hur respektive lands utbildningssystem är organiserat<sup>22</sup>.

Högskoleverkets föreskrifter innehåller också särskilda bestämmelser för språkutbildningar. Här sägs att även om villkoren i 1–4 §§ inte är uppfyllda kan en förberedande kurs i språk anses ha godtagbar standard om något av följande villkor är uppfyllt:

---

<sup>20</sup> CSNFS 2001:1, 12 kap 11 §.

<sup>21</sup> HSVFS 1996:8, 1 §.

<sup>22</sup> HSVFS 1996:8, 2–4 §§.

1. Utbildningsarrangören har ett organiserat samarbete med ett universitet eller en högskola i studielandet som anordnar utbildning som kan anses ha godtagbar standard enligt bestämmelserna i 1–4 §§.
2. Utbildningen är en språkutbildning som är godkänd av British Council eller The European Association For Quality Language Services (EAQUALS).
3. Utbildningen är en språkutbildning som är anordnad av Goethe-Institutet.

Även om en eftergymnasial utbildning inte uppfyller något av ovan nämnda villkor kan Högskoleverket, om det finns särskilda skäl, besluta att utbildningen kan anses ha godtagbar standard (6 § i Högskoleverkets föreskrifter, 1996:8).

### Hur går prövningen av godtagbar standard till i praktiken?

#### CSN

Prövning av en utländsk utbildning aktualiseras genom att en ansökan om studiestöd för utlandsstudier kommer in till CSN. Handläggaren på CSN kontrollerar med utbildningsregistret om skolan och/eller utbildningen finns eller har prövats tidigare. Om utbildningen är prövad sedan tidigare (av CSN eller Högskoleverket) fattar handläggaren beslut i studiestödsärendet utan att göra en ny prövning eller dokumentation av om utbildningen har godtagbar standard. Om skolan saknas eller om handläggaren inte kan avgöra utbildningens nivå skickas ärendet till skolprövning. För den övervägande majoriteten av alla ansökningar om studiemedel för utlandsstudier behöver dock inte frågan om utbildningen håller godtagbar standard prövas. Under 2008 hanterade CSN omkring 28 300 ansökningar om studiemedel för utlandsstudier. Under samma år gjorde CSN cirka 2 500 skolprövningar, vilket innebär att över 90 procent av alla ansökningar gäller utbildningar vars standard redan har prövats.

Om ärendet går vidare till skolprövning registrerar skolprövaren att en prövning initierats i ärendet. Först bedöms nivån på utbildningen<sup>23</sup>. Om utbildningen bedöms vara på gymnasial nivå avgör CSN om utbildningen har godtagbar standard och om så är fallet

---

<sup>23</sup> Enligt 12 kap. 9–10 §§ samt 12 a § CSNFS 2001:1.

huruvida motsvarande studier med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige<sup>24</sup>.

Om utbildningen är på eftergymnasial nivå och ges i Norden prövar skolprövaren vid CSN, utifrån Högskoleverkets föreskrifter<sup>25</sup>, om utbildningen har godtagbar standard. Högskoleverket har dock inte delegerat någon beslutanderätt till CSN i dessa ärenden och en sådan delegering saknar enligt vår uppfattning dessutom stöd i lagstiftningen. Högskoleverket har ingen delegationsrätt i sin instruktion. Regeringen har dessutom i studiestödsförordningen på ett tydligt sätt angivit ansvarsfördelningen mellan CSN och Högskoleverket när det gäller att bedöma om en utbildning har godtagbar standard. Det är också CSN:s uppfattning att Högskoleverket saknar rätt att delegera sådan beslutanderätt vidare<sup>26</sup>. Rent praktiskt går kontrollen till så att man i första hand kontrollerar referenslitteratur, information på aktuell skolas hemsida och så vidare för att avgöra om skolan/utbildningen är ackrediterad. Om CSN i sin prövning stannar vid att föreslå avslag eller om CSN inte kan bedöma skolans/utbildningens standard skickar myndigheten en remiss till Högskoleverket. Även i de fall CSN inte kan bedöma utbildningens nivå kan ärendet skickas till Högskoleverket. Om Högskoleverket då gör bedömningen att det rör sig om en utbildning på eftergymnasial nivå utanför Norden beslutar Högskoleverket om utbildningen ifråga kan anses ha godtagbar standard. Högskoleverkets beslut skickas därefter till CSN som sedan fattar beslut i det enskilda studiemedelsärendet.

Om CSN *kan* bedöma att utbildningen har godtagbar standard dokumenteras beslutet i CSN:s diarium och elektroniska utbildningsregister.

### *Högskoleverket*

Syftet med Högskoleverkets prövningar är att bedöma utbildningar vid utländska universitet, högskolor och andra skolor för att avgöra om läroanstalten uppfyller kraven för godtagbar standard. Totalt görs ungefär 600 bedömningar per år, varav omkring hälften bedöms uppfylla kraven för godtagbar standard.

Majoriteten av ärendena kommer som remisser från CSN. Vid beredning av en studiemedelsansökan kan CSN fatta beslut om god-

---

<sup>24</sup> 3 kap. 23 § 1 p. studiestödsförordningen.

<sup>25</sup> HSVFS 1996:8.

<sup>26</sup> Se 12 § 2 p. förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.



tagbar standard när den sökta utbildningen uppfyller kraven i Högskoleverkets föreskrifter. Detta gäller således för huvuddelen av alla ansökningar och förfrågningar som CSN får in. De ärenden som CSN remitterar till Högskoleverket är ansökningar där CSN inte kan få fram tillräckligt med information för att kunna avgöra frågan om godtagbar standard, eller där CSN av andra skäl vill att Högskoleverket ska avgöra ärendet.

Förfrågningar kan även komma från sökande studenter som vill ha besked om vad som gäller för en utbildning/skola och även direkt från utländska skolor som vill ta emot eller rekrytera svenska studenter. I enstaka fall initieras prövningar av Högskoleverket.

Ärendena registreras i ärendehanteringssystemet. Vid handläggning gås insända (inscannade) handlingar igenom och sökning sker i de källor handläggaren har direkt tillgängliga. Rutinen är att kontrollera om prövning har gjorts tidigare. Handläggaren får ofta göra en utredning som omfattar sökning i referensmaterial, kontakter med utländska systerorganisationer, internationella nätverk och utbildningsministerier.

Vanligtvis saknas den information som behövs för att göra bedömningen och handläggaren kontaktar då den sökande och begär in kompletterande uppgifter. Sökanden ombeds inkomma med komplettering inom fyra veckor. Ofta skriver handläggaren även direkt till skolan och informerar om vilka regler som tillämpas och ber om kompletterande uppgifter. Förfrågningar kan också sändas till erkännande utbildningsmyndighet i landet ifråga.

Om den sökande inte besvarar kompletteringsbegäran eller på annat sätt hör av sig i ärendet fattar handläggaren beslut på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga. Beslutet blir då att utbildningen/skolan inte uppfyller kraven för godtagbar standard.

Finns underlag för ett bifallsbeslut tas det direkt. Grunder för bifallsbeslutet förs in i ärendehanteringssystemet. Om det är en mer omfattande grund för beslutet görs en tjänsteanteckning där beslutet motiveras.

Beslutet i ärendet skickas till den sökande studenten. En kopia av beslutet och kopior av allt som är väsentligt i ärendet skickas till CSN som underlag för ärendets vidare handläggning vid CSN. I handlingarna till CSN kan markeringar göras som visar var väsentliga uppgifter för bedömningen har hämtats. Om uppgifter om läroanstalten är hämtade ur en lista över erkända läroanstalter i ett visst land kan hela listan bifogas till CSN som underlag för bedömning av andra läroanstalter i det landet.

## Omprovning

Ibland förekommer det att en sökande begär omprovning av sitt ärende. Omprovningen registreras som ett nytt ärende som refererar till det tidigare. Omprovning kan även initieras av CSN om det gått lång tid sedan en utbildning/skola prövades av Högskoleverket. Verket kan även självt initiera omprovning om det framkommer uppgifter som innebär att ett beslut behöver ändras.

### 2.4.3 Problem med nuvarande ordning

Enligt både CSN och Högskoleverket fungerar nuvarande ordning gällande bedömningar av om utländska utbildningar uppfyller kraven på godtagbar standard på det stora hela taget bra. Ett förhållande av mer allmän karaktär som CSN och Högskoleverket uppmärksammat utredningen på och som försvårar bedömningen av utländska utbildningar, är att utländska utbildningsanordnare förändrar utbildningarna som de erbjuder i takt med exempelvis förändrade regler för studiemedel. Detta som en konsekvens av att studenter i många länder, i högre utsträckning än i Sverige, snarare ses som kunder som köper en utbildningstjänst, än som studenter som tar del av en utbildning. Utbildningsanordnarna är då lyhörda för vilken utbildning kunderna – studenterna – efterfrågar och har möjlighet att få studiemedel för. Det kan exempelvis då vara problematiskt att avgöra om den utländska utbildningen är på gymnasial eller eftergymnasial nivå, eller om utbildningen bytt nivå från tid till annan.

Det finns också andra brister med nuvarande ordning gällande bedömningar av om utländska utbildningar uppfyller kraven på godtagbar standard. Både CSN och Högskoleverket har på utredningens begäran beskrivit hur provningen av godtagbar standard går till i dag, som redovisats ovan, och också ombetts beskriva upplevda brister.

Båda myndigheterna anser att det kan vara problematiskt att avgöra om den utländska utbildningen är gymnasial eller eftergymnasial. Enligt Högskoleverket är orsaken bland annat att läroanstalter i andra länder ofta erbjuder särskilda program för ”internationella studenter”. Programmen kan ha olika karaktär eller syfte:

- en ren repetition av gymnasiekunskaper
- repetition av gymnasiekunskaper kombinerat med direkttillträde till attraktiva program

- repetition av gymnasiekunskaper kombinerad med språkstudier
- repetition av gymnasiekunskaper kombinerat med t.ex. medicinsk engelska eller andra grundstudier inom medicin.

Högskoleverket bedömer att dessa kurser är förberedelser för ordinarie universitetsprogram och därmed ska betraktas som kurser på gymnasial nivå. Ibland gäller dessa kurser konstnärliga studier. Kurserna är då förberedande studier (preparation), men eftersom det inte ingår någon repetition av några gymnasieämnen är det svårare att se dem som gymnasiala. Dessa kurser är därmed allmänt sett mer svårbedömda. Ibland kan den utländska utbildningen avse studier för t.ex. ett tvåårigt Diploma där det första året är på gymnasial nivå och det andra på eftergymnasial nivå.

Det är Högskoleverkets uppfattning att merparten av studenterna inte bryr sig om vilken nivå studierna är på. En del studenter ändrar sin ansökan när de inser vilken nivå Högskoleverket bedömer det till men flertalet vill fullfölja.

CSN framhåller liksom Högskoleverket att nuvarande system för prövning av godtagbar standard är väl inarbetat och fungerar bra och rättvist i de allra flesta fall, men att det finns en del brister:

- Det är svårt att kontrollera kvalitet och nivå på studierna. Att utöka administrationen kring detta skulle förmodligen leda till en hög arbetsbelastning.
- För närvarande gäller delvis olika regelverk inom respektive utanför EES och Schweiz (bl.a. för språkstudier) och även olika regelverk inom och utanför Norden (gymnasial utbildning). Detta kan i vissa fall ifrågasättas.
- Regelverket kring distansstudier skapar situationer som är svåra för CSN att utreda och tolka, bl.a. bosättningskrav, studietakt m.m.

Nedan beskrivs de av CSN uppgivna bristerna mer ingående.

### **Svårt att bedöma kvalitet och nivå på utbildningen**

Eftersom utbildningssystemen i andra länder ofta ser annorlunda ut än i Sverige, och eftersom CSN:s kännedom om utländska utbildningar är begränsad, är det svårt att göra en exakt eller i alla situationer likvärdig bedömning av utbildningsnivån. En teoretiskt möjlig

väg skulle vara att utgå från hur utbildningslandet självt klassificerar in en viss utbildning enligt International Standard Classification of Education (ISCED)<sup>27</sup>. Information om klassificering för enskilda utländska utbildningar är dock, såvitt både CSN och utredningen erfar, inte allmänt tillgänglig.

Vid bedömningen av vad som är studier på gymnasial nivå är vilken nivå utbildningen har i Sverige ”vägledande”. En utbildning som är eftergymnasial i studielandet kan bedömas vara på gymnasial nivå om utbildningen är gymnasial i Sverige<sup>28</sup>. Detta gäller inte sällan utbildningar inom exempelvis skönhets- och friskvårdsområdet. Om bedömningarna är olika i Sverige och utomlands ska ”en sammanvägning göras av samtliga faktorer som har betydelse för bedömningen”. Enligt interna riktlinjer vid CSN ska faktorer som t.ex. antagningskrav, studielängd, kursmoment och fördelning mellan teori och praktik vägas in i bedömningen.

Även när det gäller bedömningen av om en utbildning i Norden är på gymnasial eller eftergymnasial nivå ska CSN i första hand utgå ifrån den nivåbedömning som görs för motsvarande utbildning i Sverige.

För vissa utbildningar har CSN särskilt föreskrivit om hur nivån ska bestämmas<sup>29</sup>. För studier vid Community Colleges i USA och Kanada bedöms studierna som eftergymnasiala endast ”om läroanstalten har ett avtal med ett Senior College eller ett universitet som gör det möjligt för den studerande att efter två års studier flytta över till årskurs tre inom ramen för en fyraårig Bachelors degree”. I praktiken innebär det att studierna bedöms som eftergymnasiala endast om kurserna är transfererbara, dvs. överflyttbara till en degree-utbildning vid ett universitet.

För språkkurser på ”icke akademisk nivå” har CSN särskilt föreskrivit att de anses ligga på eftergymnasial nivå<sup>30</sup>, trots att kurserna kanske oftast är att jämföra med kurser på gymnasialnivå. Ibland kan kurserna jämföras med rena språkkurser av den typ som t.ex. kan läsas vid folkuniversitetet eller annat utbildningsförbund. Noterbart är att Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i ett ärende gällande rätt till studiehjälp för studier utomlands konstaterat att icke-akademiska språkstudier vid en viss språkskola överhuvudtaget inte kunde anses svara mot eller vara jämförbara med studier vid

<sup>27</sup> ISCED är ett internationellt klassificeringssystem av utbildning som bl.a. OECD utnyttjar så att liknande utbildningsnivåer kan jämföras mellan länder.

<sup>28</sup> 12 kap. 9 § CSNFS 2001:1.

<sup>29</sup> 12 kap. 10 § CSNFS 2001:1.

<sup>30</sup> 12 kap. 12 § CSNFS 2001:1.

någon utbildning som anges i bilaga A i bilagan till studiestödsförordningen (Dnr 2010-00678.120.01, beslut 2010-04-26). Det framstår som märkligt att en utbildning som i studiemedelshänseende av CSN och av Högskoleverket klassificerats som eftergymnasial, i studiehjälpshänseende inte kan anses motsvara en grundskole- eller gymnasieutbildning enligt ÖKS. Om nämnden hade ansett att utbildningen förvisso inte svarade mot en utbildning i avdelning A, men väl mot en utbildning i avdelning B, hade detta sannolikt uttryckts i beslutet.

Som går att utläsa av ovanstående finns en mängd gränsdragningsproblem. I de fall CSN inte direkt kan avgöra huruvida en utbildning bör bedömas vara på gymnasial eller eftergymnasial nivå översänder CSN ärendet till Högskoleverket för bedömning som eftergymnasial utbildning. För den händelse Högskoleverket å sin sida anser att utbildningen *inte* är eftergymnasial fattar man inget beslut i frågan om utbildningen har godtagbar standard med motiveringen att man inte anser att utbildningen är eftergymnasial.

Varken CSN:s eller Högskoleverkets beslut om godtagbar standard får överklagas. Av 6 kap. 14 § studiestödsförordningen framgår att CSN:s och Högskoleverkets beslut enligt 3 kap. 23 § i frågan om en utbildning kan anses ha godtagbar standard inte får överklagas. Om en utbildning bedömts vara på gymnasial nivå och en ansökan om studiemedel behandlats enligt det regelverket kan en studerande invända att utbildningen ska bedömas vara på eftergymnasial nivå och överklaga den delen av beslutet till ÖKS enligt 6 kap. 11 § studiestödslagen. Om Högskoleverket inte bedömer utbildningen med hänvisning till att utbildningen inte kan ses som eftergymnasial saknar dock CSN:s och, för den delen även ÖKS, uppfattning betydelse. I realiteten kan man därför hävda att det är Högskoleverket som avgör vilken nivå en utbildning ligger på.

### Olika regelverk för studier i olika delar av världen

I dagsläget gäller olika regelverk för studier i olika delar av världen. Det är CSN:s uppfattning att de särnordiska reglerna bör avskaffas omgående. CSN anser också att samma regler bör gälla för studier inom EES och i Schweiz

Vi kommer i kapitel 7 att analysera de svenska reglernas förenlighet med unionsrätten. Redan här kan dock sägas att en utgångspunkt bör vara att samma regler bör gälla inom EES och Schweiz.

Detta är också i led med vår strävan att studiemedelssystemet för utlandsstudier ska vara enhetligt. Det är därför vår uppfattning att kriterierna för vilka utbildningar utomlands som ska anses ge rätt till studiemedel bör så långt möjligt utgå från de kriterier som gäller för utbildningar i Sverige. Detta är dock svårt eftersom kriterierna är ytterst skiftande. T.ex. kan utbildningar ge rätt till studiemedel på grundval av enskilda regeringsbeslut, beslut av Myndigheten för yrkeshögskolan<sup>31</sup>, beslut av enskilda kommuner<sup>32</sup> eller på grundval av tillhörigheten till en viss utbildningsform<sup>33</sup>.

CSN anser vidare att bestämmelserna i förordning och föreskrift när det gäller bedömningar av gymnasiala utbildningar borde ses över och förenklas. En fråga som CSN anser sig inte kunna besvara är huruvida de är rätt myndighet att besluta om godtagbar standard för vissa utbildningar. Regeringen förde t.ex. vid den nya studiestödslagens tillkomst ett utförligt resonemang om att beslut om vilka utbildningar som ska ge rätt till studiemedel har stor ekonomisk betydelse<sup>34</sup>.

### Tvetydigt regelverk kring studiemedel för distansstudier utomlands

Enligt en vedertagen definition<sup>35</sup> av *distansutbildning* innefattar det utbildningsprogram:

- där den studerande kan genomföra hela eller delar av utbildningsprogrammet på en annan geografisk plats än den institution som tillhandahåller programmet,
- som använder teknisk media för interaktionen mellan den studerande och den som undervisar samt för förmedlingen av kursens innehåll,
- som står under inflytande av en utbildningsorganisation både när det gäller planerandet och förberedandet av kursplanen samt att ge stöd och service till studenterna,

---

<sup>31</sup> Kvalificerad yrkesutbildning enligt lagen (2001:139) om kvalificerad yrkesutbildning, yrkeshögskola enligt lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och kompletterande utbildning enligt förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildning.

<sup>32</sup> Eftersom studier vid kommunal vuxenutbildning ger rätt till studiemedel, även om innehållet i sådan utbildning regleras särskilt.

<sup>33</sup> Folkhögskolor, se bilagan till studiestödsförordningen.

<sup>34</sup> Prop. 1999/2000:10, sid. 100 f.

<sup>35</sup> Foundations of Distance Education, Keegan (1990).

- som med hjälp av tvåvägskommunikation gör att den studerande kan ta del av och även initiera en dialog med sin lärare,
- där frånvaron av en ”klass” innebär att studerande undervisas som individer och inte i grupp, dock med möjlighet till vissa sammankomster, och
- där den examen som ges i regel är likvärdig som vid ett program som läses vid campus.

CSN har med utgångspunkt i ovanstående genom interna riktlinjer definierat distansstudier som en utbildning eller kurs som bedrivs på distans och där studierna i sin helhet sker på distans, huvudsakligen on-line med hjälp av IT-stöd. Den studerandes närvaro krävs inte vid något tillfälle eller bara vid något enstaka tillfälle på campus, exempelvis vid tentamen.

En utbildning ska enligt CSN:s interna riktlinjer anses vara en distansutbildning om:

1. skolan anger att det rör sig om en distansutbildning, eller om
2. utbildningen huvudsakligen innehåller moment som kan klassificeras som distansutbildning. Dvs. om veckorna på distans minst överstiger hälften av det totala antalet veckor.

Bedömning enligt punkten 2 ovan ska göras för varje studieperiod för sig.

Nätstudier måste utifrån ovanstående konstateras utgöra en form av distansstudier. Det finns därför inget speciellt regelverk för nätstudier.

Studiemedel lämnas för distansutbildningar vid läroanstalter i Sverige. Fram till den 30 juni 2007 förelåg dock ett förbud mot att överhuvudtaget lämna studiemedel vid distansutbildning vid en utländsk läroanstalt. Under perioden den 1 juli 2007–den 20 december 2009 lämnades studiemedel för distansstudier utomlands, men endast om det fanns synnerliga skäl<sup>36</sup>. De skäl som enligt CSN kunde beaktas var om en studerande på grund av sjukdom eller funktionshinder inte kunde bedriva sina studier på plats i det land där läroanstalten låg, om utbildningen var av mycket stor vikt för den studerandes examen, om den studerande av skäl han eller hon inte kunde

---

<sup>36</sup> Föreskrifter om ändring (CSNFS 2007:6) i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

råda över var förhindrad att bedriva studierna på plats i landet eller om det fanns andra mycket speciella omständigheter<sup>37</sup>.

CSN motiverade den fortsatt restriktiva tillämpningen med de större riskerna för fusk vid distansstudier utomlands och med de begränsade möjligheterna att återkräva studiemedel vid studier utomlands. CSN anförde också att genomströmningen vid distansutbildningar är lägre och att antalet studieavbrott är större. ÖKS konstaterade i ett avgörande den 8 juni 2009 (Dnr 2009-01016.310.01) att dessa skäl inte stod i proportion till den inskränkning i rätten till fri rörlighet bestämmelserna innebär. ÖKS menade att det därför fanns hinder mot att tillämpa bestämmelsen<sup>38</sup> för en unionsmedborgare som utnyttjar rätten till fri rörlighet för studier inom unionen (för en redogörelse av beslutet se avsnitt 7.3.1).

Den aktuella föreskriften ändrades därför<sup>39</sup>. Studiemedel för distansstudier vid läroanstalter *utanför* Europeiska unionen (EU) och Europeiska samarbetsområdet (EES) lämnas numera endast om det finns synnerliga skäl<sup>40</sup>.

För distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige gäller vidare att studielån lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt<sup>41</sup>. Det bör påpekas att CSN inte menar att det är bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen (1991:481) som ska tillämpas. CSN värderar helt enkelt med ledning i uppgifter om folkbokföring, intyg om bosättning, kopior på hyres- eller köpekontrakt och liknande var en person måste anses vara bosatt vid tillämpning av den aktuella föreskriften. Tanken är att det land där den studerande har sina faktiska levnadsomkostnader ska vara styrande då beloppet bestäms.

Ett uppenbart problem med denna ordning är att det givetvis är svårt att fastställa var den studerande kan anses vara bosatt. I vissa fall tillbringar den studerande dessutom delar av utbildningstiden i Sverige och andra delar på plats vid läroanstalten utomlands. Den studerande kan vidare befinna sig på "resande fot" under utbildningstiden. Det finns exempel på studerande som tågluffat genom Europa samtidigt som de bedrev distansstudier vid en läroanstalt utomlands. Ytterligare ett dilemma är att principen för att bestämma lånebelopp-

---

<sup>37</sup> Konsekvensanalys med anledning av Centrala studiestödsnämndens förslag om distansstudier utomlands och avskaffande av möjlighet till valutakompensation, CSN 2007.

<sup>38</sup> Bestämmelsen i 12 kap. 8 § CSNFS 2001:1.

<sup>39</sup> Föreskrifter om ändring (CSNFS 2009:11) i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

<sup>40</sup> 12 kap. 8 § CSNFS 2001:1.

<sup>41</sup> 12 kap. 22 § andra stycket CSNFS 2001:1.



pet är annorlunda än jämfört med om den studerande studerar på distans vid en läroanstalt i Sverige. I sådana fall lämnas studiemedel med ledning av var läroanstalten befinner sig, dvs. med belopp avsedda för studier i Sverige<sup>42</sup>. Detta oavsett var i världen den studerande befinner sig. Det sistnämnda förhållandet har för övrigt gett upphov till en liten turismindustri som specialiserar sig på att tillhandahålla faciliteter som möjliggör distansstudier mot svenska läroanstalter på plats utomlands<sup>43</sup>.

### Sammanfattning av problem med nuvarande ordning

Det finns vissa brister i nuvarande ordning gällande bedömning av om utländska utbildningar uppfyller kraven på godtagbar standard. Bland annat härrör bristerna från otydligheter i regelverken. Dessa medför att det kan vara problematiskt att bedöma kvalitet och nivå på den utländska utbildningen och att det kan vara problematiskt att handlägga ansökningar om studiemedel för distansstudier utomlands. Till handläggningsproblemen kan läggas att olika regelverk gäller för studier i olika delar av världen. Sammantaget rör det sig främst om handläggningsproblem för myndigheterna i fråga, snarare än om problem för de enskilda studerande. Nämnda problem tillhör dock enligt vår bedömning mer undantag än regel när det gäller ärendehantering i stort.

#### 2.4.4 Kvalitetsbedömning

Vi ska enligt våra direktiv kartlägga de krav på godtagbar standard som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas enligt det svenska studiestödssystemet och analysera om dessa krav är tillräckliga. Om vi skulle komma fram till att det behövs ska vi dessutom föreslå hur dagens krav på godtagbar standard kan förtydligas alternativt föreslå hur dessa krav kan ändras eller kompletteras med nya kvalitetskrav. Vi ska också föreslå hur kraven ska regleras och utreda hur de bör utformas vid studier i länder som inte omfattas av unionsrätten.

Ovan har dagens krav på godtagbar standard kartlagts, men ingen bedömning har gjorts av om kraven är tillräckliga. Innan den be-

---

<sup>42</sup> I enlighet med 3 kap. 11–12 §§ studiestödslagen.

<sup>43</sup> Se t.ex. <http://www.distansstudier.com/>.

dömningen kan göras behövs en diskussion kring förutsättningarna för att förtydliga, ändra eller komplettera nuvarande krav på godtagbar standard, men också en diskussion kring vad eventuella förslag ska syfta till.

### Syftet med kvalitetskrav

Utbildning och studiestöd är en investering för både samhället och individen. I ett internationellt perspektiv satsar Sverige mycket pengar på utbildning och studiestöd. De samlade utbildnings- och studiestödskostnaderna uppgår till drygt 250 miljarder kronor per år. Därför är det rimligt att ställa krav på att den utbildning som ges, och som studiestöd lämnas för, håller en viss standard eller kvalitet. Denna utgångspunkt är giltig oavsett om utbildningen sker i Sverige eller utomlands.

Syftet med kvalitetskrav är då ytterst att garantera både samhälle och individ att den utbildning som stöds av samhället och som individen deltar i har en god kvalitet, att den ”utbildningsvara” eller ”utbildningstjänst” som köps eller används är värd investeringen och inte är bortkastad. Kvalitetskraven kan då betraktas som ett sätt att säkerställa en god hushållning med såväl samhällets som individens resurser.

### Förutsättningar för ändrade kvalitetskrav

I dag förlitar sig både CSN och Höskoleverket i sina prövningar av om utbildningar utomlands har godtagbar standard på de bedömningar och prövningar som utländska utbildningsmyndigheter har gjort av sina nationella utbildningar. Är utbildningen godkänd i det land där den ges, enligt det landets nationella måttstock för utbildningskvalitet, berättigar den i regel också till svenskt studiemedel.

Bakgrunden till nuvarande ordning är att mätning och gradering av utbildningskvalitet är en komplex och inte alltid helt okontroversiell verksamhet, inte bara i Sverige utan även internationellt. Bedömning av utbildningskvalitet är något som görs i många länder, och det sker främst i en nationell kontext, eftersom utbildningssystemen liksom de nationella regelverken och målen för utbildning skiljer sig åt mellan länder. Det finns således ingen globalt entydig upp-

fattning om vad som är god utbildningskvalitet, eller ännu hellre hög utbildningskvalitet, vilket är det som eftersträvas. Härav följer att det inte heller finns någon entydig global måttstock för utbildningskvalitet, måttstocken skiljer sig helt enkelt åt mellan länder.

### Högre utbildningskvalitet

Av direktiven framgår att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet. Att ta ställning till är då om nuvarande ordning innebär att så är fallet. Eller behöver ordningen ändras, och i så fall på vilket sätt?

Att bedöma om nuvarande ordning med godtagbar standard innebär att utbildningarna håller hög kvalitet är egentligen en semantisk fråga, som är subjektiv. Å ena sidan kan utbildning som bedöms ha godtagbar standard anses vara liktydigt med utbildning med hög kvalitet, om ett villkor för bedömningen är att utbildningen ska hålla hög kvalitet. Å andra sidan kan hög kvalitet anses vara en gradering av kvalitet som är högre än godtagbar standard, som kan anses vara liktydig med godkänd kvalitet.

Om förstnämnda tolkning gäller finns det enligt vår bedömning inga skäl för att ändra nuvarande ordning gällande prövning av godtagbar standard på utländska utbildningar. Om den andra tolkningen gäller skulle ordningen behöva ändras för att bättre överensstämma med regeringens målsättning. Ändringen skulle enligt vår bedömning kunna göras enligt två alternativ. Alternativ ett är att höja kvalitetskraven generellt, på alla utländska utbildningar, alternativ två är att utforma särskilt gynnsamma studiemedelsvillkor för studerande på ett urval av utbildningar som bedöms ha särskilt hög utbildningskvalitet.

För att höja kraven på utbildningskvalitet generellt på ett relativt enkelt och lättadministrerat sätt skulle en global och vedertagen måttstock på utbildningskvalitet vara ett stort stöd. En sådan måttstock skulle behöva vara utformad på så sätt att nuvarande godtagbar standard skulle få ett visst värde eller klassning, exempelvis godkänd (G), medan utbildningar som håller en högre kvalitet än så skulle få ett högre värde eller klassning, exempelvis väl godkänd (VG) eller mycket väl godkänd (MVG). För att höja kraven på kvalitet på de utbildningar som berättigar till studiemedel skulle då gränsen för lägsta accepterad kvalitetsnivå kunna höjas till VG.

För att höja kraven på utbildningskvalitet genom särskilt gynnsamma studiemedelsvillkor för studerande på ett urval av utbild-

ningar, som bedöms ha särskilt hög utbildningskvalitet, på ett relativt enkelt och lättadministrerat sätt vore ett stort stöd ett underlag som objektivt pekar ut vilka utbildningar som kan komma ifråga. Ett sådant underlag skulle kunna vara de internationella rankingar av universitet och högskolor som finns att tillgå<sup>44</sup>.

Det finns dock betydande problem med grundförutsättningarna för båda alternativen på att höja kraven på utbildningskvalitet. Som nämnts tidigare finns det helt enkelt inte någon globalt entydig och vedertagen definition av utbildningskvalitet, inte heller någon global och vedertagen måttstock på utbildningskvalitet som kan utgöra grund för att lägga kraven högre än i dag. En generell höjning av kraven på utbildningskvalitet är då i praktiken inte möjlig att genomföra. Det skulle kräva att någon svensk myndighet får ansvaret för att kvalitetsgradera all utbildning i världen på både gymnasial och eftergymnasial nivå, i syfte att avgöra om utbildningarna ska berättiga till studiemedel. För närvarande uppskattas det finnas cirka 17 000 utbildningsanordnare av universitetsutbildning i världen. Dessa ger många olika utbildningar som var och en borde graderas. Till dessa ska också de mångdubbelt fler anordnarna av gymnasial utbildning i världen läggas, som i sin tur ger flera olika gymnasieutbildningar som var och en ska graderas. En helt orimlig uppgift enligt vår mening.

En generell höjning av kraven på utbildningskvaliteten skulle också riskera att leda till oönskade konsekvenser för vilka utbildningar inom Sverige som ska berättiga till studiemedel. Detta eftersom kraven på utbildningskvalitet bör överensstämma inom EES och i Schweiz för att inte bryta mot EU-rätten. En generell höjning riskerar då att leda till att utbildningar inom Sverige som i dag är studiemedelsberättigande inte längre skulle komma att vara det. Dessutom är en generell höjning på kraven på utbildningskvalitet tveksam ur ett EU-rättsligt perspektiv. Sverige kan enligt vår bedömning inte inom EES eller i Schweiz överpröva andra medlemsländers godkända utbildningar. Även de internationella samarbeten som inlett kring gemensamma examina talar emot att en svensk myndighet skulle bedöma en utbildning som är godkänd i exempelvis ett EU-land som icke godkänd.

En tänkbar lösning skulle vara att ha olika kvalitetskrav på utbildningar inom och utanför EES och Schweiz. Emellertid kvarstår huvudinvändningen, dvs. att även denna ordning skulle innebära att

---

<sup>44</sup> Exempelvis rankingar som presenteras av Times higher education world university rankings och Shanghai ranking (ARWU).

all utbildning utanför EES och Schweiz skulle behöva graderas, en bedömningsuppgift som är helt orimlig. Den är orimlig inte bara ur ett rent administrativt perspektiv, utan också utifrån att det ändå är relativt få studerande som studerar utanför EES eller Schweiz, och att de många gånger gör det under en begränsad tid som ett komplement till studier i Sverige.

När det gäller att höja utbildningskvaliteten genom särskilt gynnsamma studiemedelsvillkor för studerande på ett urval av utbildningar, som bedöms ha särskilt hög utbildningskvalitet, skulle de internationella rankingar av universitet och högskolor som finns att tillgå i dag kunna vara en utgångspunkt.

Emellertid är dessa rankingar ifrågasatta och kritiserade, inte minst för sin oförmåga att fånga just utbildningskvalitet. Snarare jämförs utbildningsanordnare med varandra utifrån ett antal olika mer eller mindre relevanta aspekter, men det är alltså inte utbildningskvalitet i någon global eller generell mening som rangordnas. Man kan därför inte vara förvissad om att de utbildningsanordnare som rankas högst i realiteten ger den mest högkvalitativa utbildningen – det kan helt enkelt vara helt andra aspekter (som inte är relaterade till utbildningskvalitet överhuvudtaget) som avgör hur en utbildningsanordnare rankas jämfört med andra. Noterbart är också att det så gott som alltid är utbildningsanordnarna som jämförs, inte de specifika utbildningarna. Det innebär att även om en utbildningsanordnare bedöms hålla särskilt hög kvalitet är det inte säkerställt att en viss utbildning som denne utbildningsanordnare ger gör det.

De internationella rankingarna är inte bara ifrågasatta och kritiserade för ”kvalitetsdefinitionsfrågan” utan också för tillförlitlighet och validitet vad gäller datamaterial, metodologi, statistisk bearbetning m.m. Det är helt enkelt ganska skakiga statistiska konstruktioner som dessa relativa listor är baserade på.

#### **2.4.5 Sammanfattning av utbildningskvalitet**

Sammantaget leder detta fram till att nuvarande ordning på det stora hela taget och med rimlig administrativ belastning säkerställer att utbildningskvaliteten är god. Dessutom innebär nuvarande ordning, med de justeringar som vi föreslår i andra delar (se kapitel 10), att regelverket för studiemedel utomlands blir enklare och bättre, och på så sätt effektivare. Dessutom blir regelverken mer likartade oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller utomlands. Det gäller i syn-

nerhet om studierna sker inom EES eller i Schweiz. Detta är något som vi bedömer kommer att underlätta och bidra till att studenternas internationella rörlighet ökar.

## 2.5 Felaktiga utbetalningar

Vi ska enligt våra direktiv föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen av studiemedlet vid utlandsstudier med syfte att förhindra felaktiga utbetalningar inom studiemedelssystemet. I detta avsnitt redogör vi för var och varför felaktiga utbetalningar uppstår och vad som hittills gjorts för att stoppa dem. Vi återkommer sedan till frågan i avsnitt 10.11 för sammanfatta hur de förslag som vi lägger kommer att bidra till att de felaktiga utbetalningarna minskar.

### 2.5.1 Bakgrund

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande identifierat fem huvudsakliga problem med studiemedlen för utlandsstuderande. Ett av dessa är att det finns relativt stora risker för felaktiga utbetalningar av utlandsstudiemedel.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar, den s.k. FUT-delegationen, har i rapporten *Varför blir det fel?* tagit upp att kontrollmöjligheter oftare saknas vid utlandsstudier än vid studier i Sverige.<sup>45</sup> Även Riksrevisionen har i rapporten *Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering* pekat på särskilda risker med studiemedlen för studier utomlands.<sup>46</sup> Enligt Riksrevisionen beror riskerna såväl på studiemedelssystemets utformning som på CSN:s rutiner för utbetalning av studiemedel. Ett problem bedöms vara att CSN i hög grad måste lita på att den sökandes uppgifter är korrekta.

Både FUT-delegationen och Riksrevisionen pekar på att kontrollmöjligheter ofta saknas och att de uppgifter som de studerande lämnar ligger till grund för utbetalningarna. Så är t.ex. fallet med inkomstkontroller som i Sverige görs gentemot taxerade inkomster från Skatteverket. Motsvarande kontrollmöjligheter saknas vid ut-

---

<sup>45</sup> *Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5, maj 2007.

<sup>46</sup> *Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering*, Rapport Riksrevisionen 2008 (RiR 2008:31).

landsstudier.<sup>47</sup> CSN konstaterar att kontroller av utlandsstudier dessutom är särskilt svåra bl.a. med anledning av att utländska skolor inte kan åläggas en uppgiftsskyldighet gentemot CSN.<sup>48</sup> CSN har genomfört en stickprovsgranskning av studerandes studieaktivitet som bl.a. visade att 12 personer av 284 studerade med en lägre studietakt än vad de själva angett (4,2 procent fel).<sup>49</sup>

En annan anledning till de större riskerna för felaktiga utbetalningar är att studiemedel för studier utomlands betalas ut terminsvis i förskott. Detta gör utlandsstudiemedlen mer utsatta för fusk. Risken för att stora felaktiga utbetalningar inte kan återkrävas är också överhängande. Riksrevisionen anser att inriktningen bör vara att studiemedel för studier utomlands, precis som i Sverige, betalas ut månadsvis. Riksrevisionen bedömer vidare att CSN:s ledning hittills inte har säkerställt att det finns en fungerande intern styrning och kontroll inom området.<sup>50</sup>

### 2.5.2 Varför blir det fel?

Delegationen mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen har uppskattat de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet till 987 miljoner kronor per år. Det motsvarar 4,9 procent av det utbetalda studiemedelsbeloppet (dvs. bidrag och lån). Osäkerheten i uppskattningen ligger i ett intervall mellan 3,5 procent och 7,5 procent, vilket motsvarar felaktiga utbetalningar på mellan 705 och 1 510 miljoner kronor.<sup>51</sup> Även om delegationens skattningar måste anses vara osäkra tyder beräkningarna på ett stort felaktigt utflöde av studiemedel.

CSN genomförde 2008 två stickprovsgranskningar som tydde på att de felaktiga utbetalningarna kan vara mindre än FUT-delegationens skattningar. Stickprovsgranskningarna innebar att CSN gjorde extra kontroller av studieaktiviteten för dels studerande som studerade sin sista högskoletermin med studiemedel, dels utlandsstuderande vid språkskolor. Dessa grupper kontrollerades eftersom de antogs ha mindre benägenhet att meddela att de avbrutit sina studier än

<sup>47</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar maj 2007.

<sup>48</sup> CSN *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Skrivelse 2007-110-6474, daterad 2007-08-10.

<sup>49</sup> CSN *Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands*, Dnr 2008-203-6608, augusti 2008.

<sup>50</sup> Riksrevisionen, RiR 2008:31.

<sup>51</sup> *Vad kostar felen? – Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Rapport 7, Delegationen mot felaktiga utbetalningar november 2007.

andra studerande. Utfallet av kontrollerna visade att 0,8 respektive 4,2 procent av utbetalningarna var felaktiga. Andelen fel var alltså lägre än FUT-delegationens bedömning.<sup>52</sup> CSN:s stickprovsberäkningar visar på svårigheterna med att bedöma storleken på de felaktiga utbetalningarna.

I flera fall beror de felaktiga utbetalningarna på brister i studiemedelssystemet. Systemet är många gånger inte konstruerat så att felaktiga utbetalningar förhindras. Vissa regler är krångliga, vilket leder till missförstånd. Ofta saknas även möjligheter att kontrollera de olika reglerna på ett effektivt sätt.

Av de felaktiga utbetalningarna på 4,9 procent av det totalt utbetalade studiemedelsbeloppet, har en procentenhet bedömts bero på avsiktliga fel från de sökande, dvs. fusk. Resterande 3,9 procentenhet beror på oavsiktliga fel av sökande, CSN eller myndigheter och skolor.<sup>53</sup> Det innebär att en femtedel av de felaktiga utbetalningarna bedömts bero på fusk.

Det kan noteras att de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet i högre utsträckning än för andra ersättningssystem bedöms bero på oavsiktliga fel från de sökande. Detta beror till stor del på att studiemedel betalas ut i förskott. Dessa oavsiktliga fel utgör lite mer än hälften av de felaktiga utbetalningarna. Genomsnittligt för alla trygghetssystem står de oavsiktliga felen från de sökande för cirka en tredjedel av felen.<sup>54</sup>

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar är följande:<sup>55</sup>

- Studerande lämnar felaktiga uppgifter, t.ex. om inkomst eller tidigare utbildning.
- Studerande anmäler inte ändring till CSN t.ex. om byte av utbildning, studieavbrott, ändrad studieomfattning eller inkomst.
- Studerande söker och tar emot studiemedel trots att inga studier bedrivs.
- Studerande jobbar svart vilket påverkar inkomsten och därmed borde påverka storleken på studiemedelsbeloppen.
- Handläggarfel begås, t.ex. beroende på bristande beredning, kompetensbrister, otydliga regler, tidsbrist i handläggningen eller dålig styrning.

---

<sup>52</sup> CSN *Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands*, Dnr 2008-203-6608, daterad 2008-08-29. CSN *Efterkontroll av registreringar för studier vid högskola/universitet i Sverige*, Dnr 2008-203-6609, daterad 2008-08-29.

<sup>53</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar november 2007.

<sup>54</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar november 2007.

<sup>55</sup> Delegationen mot felaktiga utbetalningar maj 2007 och november 2007.



- Myndigheternas kontroller brister, t.ex. beroende på låg prioritet av kontroller eller på regler som inte kan kontrolleras.
- Felaktig information lämnas från skolor och högskolor om studieaktivitet, studienivå, studieomfattning, studietid eller studieavbrott.

Vissa skolor och högskolor, och då särskilt högskolor i Sverige och skolor utomlands, anmäler inte studerandes ändrade förhållanden om studieaktivitet, studienivå, studieomfattning, studietid eller studieavbrott.

### 2.5.3 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar

Ett stort antal åtgärder har de senaste åren vidtagits för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det har bl.a. införts en bidragsbrottslag (2007:612) och en lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen. Vidare har betänkandet *Bidragsspärr* (SOU 2008:100) presenterats, i vilket det föreslås att den som har gjort sig skyldig till ett bidragsbrott under viss tid inte har rätt att få det bidrag som brottet avsett. Flera myndigheter, däribland CSN, har också fått särskilda uppdrag från regeringen att vidta åtgärder mot felaktiga utbetalningar och att återrapportera vilka resultat som uppnåtts. Åtgärder har även genomförts för att förbättra det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheterna.<sup>56</sup>

### Studiesociala kommitténs förslag

Studiesociala kommittén konstaterade i sitt betänkande att de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet är alltför stora. Även om felaktigheter aldrig kan förhindras helt bör enligt kommitténs uppfattning åtgärder vidtas för att minska omfattningen av felen.

Kommittén lade flera förslag som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna av studiemedel. När det gäller studiemedel för utlandsstudier anförde kommittén följande. Den studerande gör flera antaganden i samband med sin ansökan, exempelvis om vilken tid och med vilken takt han eller hon ska studera. Dessa uppgifter

---

<sup>56</sup> Se t.ex. Försäkringskassan *Åtgärder för ett förbättrat elektroniskt informationsutbyte*, Dnr 03384-2008.

ligger sedan till grund för beslut och utbetalning av studiemedel. Uppgifter om tänkta studier och andra antagna förhållanden kan bara kontrolleras i begränsad omfattning. Det kan dock visa sig i efterhand att det beviljade beloppet varit för stort. En utbetalning kan därför vara riktig vid utbetalningstillfället men bli felaktig senare. Eftersom studiemedel vid utlandsstudier betalas ut i förskott för hela terminer är risken att utbetalningen ska visa sig felaktig större än vid studier i Sverige. Utbetalningarna görs dessutom ofta upp till tre veckor innan studierna börjar. Om en studerande som får månadsvisa utbetalningar avbryter sina studier går det att stoppa kommande utbetalningar. När utbetalningen redan har gjorts för hela terminen är detta inte möjligt. I många fall saknas dessutom möjligheter att återkräva en sådan felaktig utbetalning. Studiesociala kommittén menade att dess förslag till månadsvisa utbetalningar i efterskott minskar riskerna för felaktiga utbetalningar. En studerande som exempelvis avbryter sina studier och meddelar det till CSN kommer då att få utbetalning för perioden fram till avbrottet och resterande planerade utbetalningar kommer att kunna stoppas. De förskott som kommer att medges, med undantag av eventuella bidrag för undervisningsavgifter, kommer enbart att bestå av studielån. Det minskar riskerna ytterligare för att staten ska betala ut studiemedel felaktigt. Kommittén menade också att enligt deras bedömning bör uppföljningen av utlandsstudiemedlen stärkas. Sådan uppföljning skulle enligt kommitténs uppfattning bidra till bättre möjligheter att på ett systematiskt sätt uppmärksamma felaktiga utbetalningar.<sup>57</sup> Studiesociala kommitténs förslag om utbetalning har inte lett till lagstiftning.

### CSN:s åtgärder<sup>58</sup>

I regleringsbrevet för 2009 fick CSN i uppdrag att redovisa de åtgärder som CSN vidtagit och vilka åtgärder myndigheten planerade för att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot studiestödssystemet. CSN lämnade en redovisning av detta i juli 2009. CSN uppgav i denna att myndigheten arbetar systematiskt för att minska andelen studiestöd som betalas ut på felaktiga grunder. Arbetet bedrivs genom att myndigheten först kartlägger de risker som finns. Därefter verifieras omfattningen av riskerna och slut-

---

<sup>57</sup> SOU 2009:28 s. 317 f.

<sup>58</sup> CSN:s Årsredovisning 2009, dnr 2010-102-2056, daterad 2010-02-15.

ligen utarbetas och utförs olika typer av åtgärder. Detta görs för att säkerställa dels att rätt åtgärder prioriteras, dels att åtgärderna är kostnadseffektiva för myndigheten och rättssäkra för den studerande. Under 2009 vidtog CSN ytterligare åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av både studiemedel och studiehjälp. Enligt CSN skapades genom olika åtgärder förutsättningar för att såväl förhindra felaktiga utbetalningar som att i efterhand upptäcka och återkräva felaktiga utbetalningar.

CSN:s arbete för att motverka felaktiga utbetalningar är integrerat i myndighetens handläggnings-, kvalitets- och it-system genom omfattande kontroller i ärendehanteringens innan ett beslut fattas och studiemedel betalas ut till den studerande. Eftersom studiemedel betalas ut i förskott, är det även nödvändigt med kontroller i efterhand för att upptäcka eventuella förändringar som påverkar rätten till studiemedel eller studiemedelsbeloppets storlek.

Det felaktiga utflödet av studiestöd beror alltså dels på att uppgifter som lämnas från enskilda stödtagare, utbildningsanordnare eller andra är felaktiga, dels på att det förekommer interna brister i ärendehanteringens. CSN har möjlighet att kräva tillbaka utbetalda studiemedel.

CSN uppskattar att det arbete som gjorts under 2009 genom såväl externa som interna kontroller och granskningar av studiemedelsärenden har kunnat förhindra felaktiga utbetalningar eller lett till möjlighet att återkräva studiemedel till ett belopp motsvarande 8 miljoner kronor för 90 personer, företrädesvis utlandsstuderande. Dessa personer har även polisanmälts i enlighet med bidragsbrottslagen (2007:612). Planeringen för 2010 och 2011 innefattade, enligt CSN:s årsredovisning 2009, att införa manuella efterkontroller. Detta för att identifiera och återkräva de uppskattningsvis 10 000 studerande som varje år avbryter studierna utan att meddela vare sig CSN eller högskolan. Myndigheten bedömde dessutom att kontrollerna skulle komma att leda till ett ökat antal polisanmälningar utifrån bidragsbrottslagen.

#### 2.5.4 Analys

Det har som sagts ovan visat sig att det sker fler felaktiga utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier än för andra studier. Detta är ett problem som har uppmärksammat av Studiesociala kommit-

tén i dess betänkande och vi har fått i uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen.

Undersökningar har visat att felaktiga utbetalningar sker i begränsad omfattning och att de allra flesta fall av felaktiga utbetalningar beror på annat än avsiktliga fel av sökande. Endast en femtedel av de felaktiga utbetalningarna bedöms bero på avsiktliga fel av sökande. Det innebär att det inte är främst på detta område som åtgärder behöver vidtas även om vi självklart strävar efter att våra förslag ska minska såväl de oavsiktliga som de avsiktliga felen. Vi kommer att analysera våra förslags inverkan på möjligheten att minska de felaktiga utbetalningarna i avsnitt 10.11. Vi har dock under hela arbetet med oss målsättningen att de felaktiga utbetalningarna ska minska.

### 3 Mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel

Under de senaste åren har ett relativt omfattande arbete bedrivits för att öka det internationella studerandebudet, framförallt inom den s.k. Bologna-processen (se avsnitt 5.2). Studiemedel för studier utomlands har däremot sedan 1989 lämnats efter ett i stort sett oförändrat regelverk. Visserligen är de svenska studiemedlen generösa i ett internationellt perspektiv och speciellt då studiemedlen för utlandsstudier. Den internationalisering som skett inom utbildningsområdet har dock inte avspeglats genom några förändringar i studiemedelssystemet.

Den Studiesociala kommittén framför i sitt betänkande, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28), att studiemedlen för studier utomlands borde ha en utbildningspolitisk grundad inriktning och att denna bör ges ett tydligt genomslag i bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier.

Våra direktiv betonar att det är det angeläget att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. Vi ska därför utreda och föreslå hur systemet för studiemedel för studier utomlands ska utformas så att regeringens politik när det gäller studerandemobilitet, internationalisering och kvalitet tydligt kommer till uttryck.

Vi kommer i detta kapitel, i syfte att utreda vilka regeringens mål för utlandsstudier är, redogöra för vad som finns uttalat beträffande regeringens utbildningspolitiska mål. De mål vi kan utkristallisera kommer vi att ställa mot resultaten av de undersökningar som vi låtit utföra (se avsnitt 2.2) för att se om de fortfarande kan sägas vara relevanta och aktuella mål. Dessutom kommer vi att fundera över om målen kan sägas stå i överensstämmelse med de mål som uttalats inom ramen för de internationella samarbeten som Sverige

deltar i (för en mer ingående redogörelse av de internationella utbildningssamarbetena, se kapitel 5).

### 3.1 Målsättning för utlandsstudier saknas i lagstiftningen

För att kunna fastställa inriktningen på utlandsstudiestödet, till exempel vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel, vilka studiemedelsbelopp som ska gälla och hur hög skuldsättning som kan anses vara acceptabel, måste först den utbildningspolitiska inställningen utrönas.

Den Studiesociala kommittén hade i uppdrag att bland annat överväga och föreslå åtgärder när det gäller studerandes ekonomiska och sociala situation. Av direktiven framgick att kommittén särskilt skulle överväga om regelverket kring studiemedel för studier utomlands behövde förenklas. I betänkandet lämnade kommittén vissa förslag till förändringar av utlandsstudiemedlen. Kommittén framhåller emellertid att en tydlig målsättning saknas för utlandsstudiemedlen och att uppföljningen är bristfällig. Det anförs vidare att i avsaknad av utbildningspolitiska överväganden har kommittén haft svårt att utveckla förslag om utlandsstudiemedel, som bättre kan fungera som ett stöd för en utbildningspolitisk strävan. Kommittén har till exempel avstått från att bedöma vilka utbildningar utomlands som ska berättiga till studiemedel och vilka kvalitetskrav som ska ställas. Enligt kommitténs uppfattning är studiemedelsystemet ett viktigt verktyg för att förverkliga utbildningspolitiska mål och ett internationellt studerande- och kunskapsutbyte. Därför bör den inriktning som utbildningspolitiken har ges ett tydligt genomslag i bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier. Enligt kommittén bör därför regeringen utifrån utbildningspolitiska överväganden tydligare reglera inriktningen på utlandsstudiestödet och föra in sådana regler i studiestödsförordningen.<sup>1</sup>

CSN menar i sitt remissvar till ovannämnda betänkande att ett grundläggande problem med studiemedlen för utlandsstuderande är att det saknas tydliga målsättningar och efterlyser därför sådana. CSN anser att sådana tydligare målsättningar även bör kunna innebära

---

<sup>1</sup> SOU 2009:28 s. 239 f och 309 f.

tydligare instruktioner till Högskoleverket om deras prövning av vilka utländska utbildningar som bedöms ha godtagbar standard.<sup>2</sup>

Även andra remissinstanser behandlar frågan om utbildningspolitiskt grundad inriktning. *Högskolan i Borås* instämmer i att regeringen tydligare bör reglera inriktningen på utlandsstudiestödet, eftersom studiemedelssystemet är ett viktigt verktyg för att förverkliga utbildningspolitiska mål och ett internationellt studerande- och kunskapsutbyte. *Internationella programkontoret för utbildningsområdet* delar Studiesociala kommitténs uppfattning om att det inte finns någon tydligt formulerad målsättning för utlandsstudier från riksdag och regering. *Högskolan Väst* anser emellertid inte att möjligheterna att få studiemedel för studier utomlands ska grundas på utbildningspolitiska bedömningar, utan studentens fria val ska gälla så länge utbildningen uppfyller ställda kvalitetskrav. *Sveriges Universitetsläraresförbund* är tveksam till att studierna ska ha en utbildningspolitisk grundad inriktning om det skulle innebära styrning till vissa länder eller vissa typer av utbildningar, men om det bara handlar om rimliga kvalitetskrav har förbundet inget att invända.<sup>3</sup>

### 3.1.1 CSN:s omfattande föreskriftsrätt

Avsaknaden av tydliga mål för utlandsstudier visar sig i de begränsade lag- och förordningsbestämmelser som behandlar rätten till studiemedel för utlandsstudier. Denna begränsade styrning från riksdag och regering har lett till att CSN har fått en omfattande rätt att meddela föreskrifter om utlandsstudiemedel. CSN har exempelvis rätt att föreskriva om vilka lånebelopp som ska utgå till studerande i olika länder, samt i vilka fall tilläggs lån för merkostnader ska utgå. Genom detta förfarande har CSN utformat inriktningen för utlandsstudiestödet, vilket myndigheten själv inte anser vara lämpligt. CSN menar att i stället bör regeringen klart uttala målsättningen för studiemedel för utlandsstudier. Detta bör ske genom att det införs ett tydligare regelverk kring detta i studiestödsförordningen. Därefter kan CSN ges föreskriftsrätt på området för att meddela kompletterande bestämmelser.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> CSN, Remissvar till *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (2009) s. 10, 33 f och 40 f.

<sup>3</sup> Remissyttranden över SOU 2009:28 *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*.

<sup>4</sup> SOU 2009:28 s. 240 och CSN, (2009) s. 40 f.

## 3.2 Utbildningspolitikens mål och inriktning

Regering och riksdag har beslutat att målet för utbildningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Regeringen har fastslagit när det gäller politikens inriktning att utbildning blir en allt viktigare framtidsfråga såväl för den enskilde som för samhället i stort, samt att internationellt utbyte ska uppmuntras, eftersom kontakter med omvärlden ger ny kunskap, möjligheter till rörlighet och en vidgad arbetsmarknad för den enskilde samt ökar förståelsen för främmande länder och kulturer.<sup>5</sup>

### 3.2.1 Strategi för internationalisering av den högre utbildningen

I propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) har den dåvarande regeringen uttalat sig om vilken inriktning utbildningspolitiken bör ha. Sittande regering har ställt sig bakom dessa uttalanden i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringsens tid* (prop. 2008/09:175), se avsnitt 3.2.2. Regeringen betonar inledningsvis i prop. 2004/05:162 att viktiga utgångspunkter för utbildningspolitiken är internationalisering, jämlikhet och kvalitet.<sup>6</sup> Eftersom vår omvärld är i ständig förändring behöver enligt regeringen den högre utbildningen utvecklas kontinuerligt. Det innebär att processen att internationalisera den högre utbildningen ständigt måste utvecklas och anpassas till nya förutsättningar. Enligt regeringen krävs ett kontinuerligt och systematiskt arbete med tydliga mål och strategier som leder arbetet framåt såväl på nationell nivå som vid universitet och högskolor. Regeringen säger därefter att detta är anledningen till att regeringen i propositionen formulerar en samlad strategi för internationalisering av den högre utbildningen. Strategin tar sin utgångspunkt i befintliga mål för internationalisering på både nationell och internationell nivå.<sup>7</sup>

Två huvudskäl för internationalisering har enligt regeringen varit vägledande i utformningen av strategins innehåll: att främja kulturell förståelse och att främja utbildningens kvalitet. Att främja förståelsen för andra länder, för internationella förhållanden samt för

---

<sup>5</sup> Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 16, s. 36, samt rskr. 2000/01:99.

<sup>6</sup> Prop. 2004/05:162 s. 26 f.

<sup>7</sup> Prop. 2004/05:162 s. 57.



gemensamma problem är med dagens globalisering och ökade internationella rörlighet viktigt för studenternas framtida yrkesliv. Kunskap om och förståelse för andra länder bidrar till att utveckla respekt för och tolerans gentemot andra kulturer samt en förståelse för behovet av internationellt solidaritetsarbete. Förtroendet för svensk högre utbildning måste vara fortsatt högt. På samma sätt måste de lärosäten som svenska universitet och högskolor samarbetar med eller som svenska studenter studerar vid ha en utbildning av god kvalitet.<sup>8</sup>

Regeringen säger också att målen även måste överensstämja med Sveriges internationella åtaganden som t.ex. de gemensamma europeiska målen inom utbildningsområdet som EU har enats om i Lissabonprocessen, de mål och åtaganden som gäller för EU:s utbildningsprogram och målen i Bolognaprocessen.<sup>9</sup>

Regeringen redovisar i strategin sin syn på angelägna mål för att främja internationaliseringen av den högre utbildningen. Strategins syfte är att på ett samlat sätt ange inriktningen för internationaliseringsarbetet på nationell nivå och på lärosätetsnivå. Strategin ska vara ett stöd och bidra till ett fokuserat och målmedvetet arbete med internationalisering. Målen i strategin är övergripande och långsiktiga och uttrycker regeringens principiella ställningstaganden. Målen har kompletterats med delmål och kortfattade texter som anger de områden som regeringen för närvarande bedömer är aktuella att arbeta vidare med. Delmålen utgör en levande del av strategin och ska kunna utvecklas och förändras allt eftersom förhållandena i Sverige och omvärlden förändras. Strategin innehåller mål som berör samtliga aktörer inom högre utbildning. Statsmakterna beslutar om de övergripande målen för den internationella verksamheten och skapar och förbättrar de strukturella förutsättningarna för densamma. Det är dock lärosätena som bär det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av strategin och för att strategins intentioner omsätts i praktiskt arbete på det egna lärosätet och blir en del i det dagliga arbetet.<sup>10</sup>

I propositionen presenterar sedan regeringen en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen. Två huvudskäl har varit vägledande i utformningen av strategins innehåll, att främja kulturell förståelse och att främja utbildningens kvalitet. Följande mål och delmål slogs fast.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 2004/05:162 s. 57.

<sup>9</sup> Prop. 2004/05:162 s. 58.

<sup>10</sup> Prop. 2004/05:162 s. 58.

<sup>11</sup> Prop. 2004/05:162 s. 57 ff.

**Mål 1. Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter.**

- Delmål 1.1 Universitet och högskolor ska erbjuda en internationellt konkurrenskraftig utbildning av hög kvalitet.  
Delmål 1.2 Rekryteringen av utländska studenter ska öka.

**Mål 2. De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt.**

- Delmål 2.1 De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.  
Delmål 2.2 Svenska studenters internationella rörlighet ska öka.

**Mål 3. Universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelsen för andra länder och internationella förhållanden.**

- Delmål 3.1 Internationaliseringsarbetet ska ingå i lärosätenas reguljära kvalitets- och utvecklingsarbete.  
Delmål 3.2 Den internationella rörligheten bland lärare i högskolan ska öka.  
Delmål 3.3 Den internationella rörligheten bland studenter i högskolans lärarutbildning ska öka.  
Delmål 3.4 Den internationella dimensionen i utbildningarna ska stärkas.

**Mål 4. Hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt.**

- Delmål 4.1 Regelverken inom relevanta områden bör ses över och ändras vid behov.  
Delmål 4.2 Berörda myndigheter bör vara aktiva internationellt i frågor som rör internationalisering av den högre utbildningen.

**Mål 5. Uppföljningen av högskolans internationella verksamhet ska utvecklas och förbättras.**

De mål/delmål som är mest intressanta för denna utredning är de under punkten 2. Regeringens syn på frågan att de högstskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas tar sin utgångspunkt i att de högstskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden såväl i Sverige som utomlands. Här uttalar regeringen att utbyten och en internationalisering av utbildning ger en extra dimension som kan tillföra studenten bl.a. ökad allmänbildning, förbättrade språkkunskaper och kunskap om och förståelse för människor i andra länder. Detta är av stor betydelse inte bara för den enskilde studentens personlighetsutveckling, utan också på arbetsmarknaden enligt regeringen. Vad gäller regeringens syn på frågan om ökningen av svenska studenters internationella rörlighet, uttalar regeringen bland annat följande. Studenters möjlighet att studera utomlands är en central del av internationaliseringen och det är regeringens ambition att så många studenter som möjligt ska beredas tillfälle att delta i utbyten med andra länder. Detta är viktigt för studenternas utveckling, den högre utbildningens kvalitet och arbetsmarknadens behov av människor med breda kunskaper och kompetenser. För att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter krävs det också att studiemedelssystemet är anpassat till internationella studier och förhållanden. Det är viktigt att studentutbytet med andra länder inte bara sker i vårt närområde, utan över hela världen. Avgörande för samarbetet bör emellertid vara kvaliteten hos de utländska lärosätena så att studenterna får en god utbildning. Kvaliteten i utbildningen är central för att utbildning och examina ska erkännas och tillgodoräknas vid fortsatta studier och på arbetsmarknaden. Det är angeläget att studier utomlands inte innebär att den sammanlagda studietiden förlängs. Utbyten med utvecklingsländer är av vikt för att solidariskt stödja dessa länder i deras utveckling inom ramen för vårt gemensamma utvecklingspolitiska ansvar.

När det gäller målet att de högstskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas, uttalar regeringen bland annat att den dimensionen som utbyten och en internationalisering av utbildningen kan tillföra studenterna i form av personlighetsutveckling, ökad allmänbildning, förbättrade språkkunskaper och kunskap om och förståelse för andra människor i andra länder, är av stor betydelse på arbetsmarknaden.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 2004/05:162 s. 60 ff.

### 3.2.2 Den globala utbildningsmarknaden

Regeringen har i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* (prop. 2008/09:175) slagit fast att den dåvarande regeringens strategi fortsatt utgör en bra grund för universitetens och högskolornas internationaliseringsarbete. Regeringen anser emellertid att det kan finnas skäl att överväga en utveckling av strategin i förhållande till de utmaningar som den allt snabbare globaliseringen innebär för svensk högre utbildning.<sup>13</sup>

Globaliseringen medför allt större gränsöverskridande flöden av varor, kapital, människor och information, vilka i ökad utsträckning spänner över hela världen. Den globala studentrörligheten i världen har under de senaste åren ökat kraftigt<sup>14</sup> och enligt OECD studerade år 2006 mer än 2,9 miljoner studenter i ett annat land än sitt hemland. Antalet svenska studenter som studerar utomlands har emellertid minskat och det svenska deltagandet i utbytesprogram som Erasmus är lågt jämfört med andra länder. Av samtliga studenter som avlade examen i Sverige under 2007/2008 hade 14 procent studerat utomlands under sin utbildning. Regeringen finner det angeläget att denna utveckling bryts.<sup>15</sup>

Den internationella konkurrensen om studenter, lärare och forskare har hårdnat och skärper kraven på att Sverige fortsätter att utvecklas som kunskapsnation. Studenternas utlandserfarenheter bidrar till kvaliteten i utbildningen och gör studenterna mer förberedda för ett yrkes- och samhällsliv präglad av globaliseringen. Genom de erfarenheter, kontakter och språkkunskaper som utlandsstudier kan ge, får studenterna ökad kännedom om vår omvärld och knyter personliga band som kan få långsiktig betydelse för både individer och vårt samhälle i stort.<sup>16</sup>

För att uppnå en ökad studentrörlighet (delmål 2.2 i strategin för internationalisering av den högre utbildningen), är regeringens bedömning att ytterligare insatser bör göras för att få fler studenter vid svenska universitet och högskolor att studera en period utomlands inom ramen för sin utbildning. Det finns redan ett relativt omfattande stipendieprogram för utbytesstudier inom Europa. Regeringen föreslår därför införande av ett nytt stipendieprogram som riktar in sig på att få fler studenter vid svenska universitet och hög-

<sup>13</sup> Prop. 2008/09:175 s. 16 och 21 ff.

<sup>14</sup> Enligt uppgifter som presenteras i prop. 2008/09:175 s. 26 har ökningen de senaste fem åren varit 50 procent.

<sup>15</sup> Prop. 2008/09:175 s. 16 och s. 26.

<sup>16</sup> Prop. 2008/09:175 s. 16.

skolor att studera en period i länder utanför EES och Schweiz. Enligt regeringens bedömning bör stipendieprogrammet dels kunna rikta sig mot ekonomiskt expansiva länder utanför Europa med fokus på länder som Sverige av politiska, kulturella eller ekonomiska skäl har intresse av att bygga upp långsiktiga relationer med, dels mot länder som USA och Australien där det i dag finns begränsade stipendiemöjligheter för studenter vid svenska universitet och högskolor.<sup>17</sup>

Stipendieprogrammet har nyligen genomförts inom programmet "Mobilitet för lärare och studenter" och innebär en tvåårig satsning under åren 2010 och 2011 för att bland annat ge möjlighet för fler svenska studenter att studera utomlands. Därefter ska satsningen utvärderas. Satsningen innebär att studenter i Sverige kan söka stipendium för studier vid utländska läroanstalter som den egna läroanstalten har avtal med, men där möjligheterna till utbyte inte utnyttjas fullt ut. Ett krav är att studierna ska genomföras i ett land utanför EES och Schweiz och läroanstalten ska sträva efter spridning till ämnen och länder som tidigare varit underrepresenterade vad gäller rörlighet. 10 miljoner kronor avsätts för studenter och ett studentstipendium motsvarar 25 000 kronor.<sup>18</sup>

### 3.3 Studiestödssystemets mål och syfte

Studiestödet är en självklar del av utbildningspolitiken och är för de flesta studenter och vuxenstuderande en förutsättning för studier. Målen för det statliga studiestödet, och därmed studiemedelssystemet, har varit relativt oförändrade över åren. Genomgående har inriktningen varit att studiestödet ska verka rekryterande och socialt, ekonomiskt och geografiskt utjämnande. Efterhand har tillkommit att stödet även ska fungera utjämnande avseende kön och ålder.

Målen för dagens studiestöd fastställdes av regeringen i propositionen *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10). Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att förverkliga målen för detta område. Studiestödet ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer

---

<sup>17</sup> Prop. 2008/09:175 s. 29 f.

<sup>18</sup> Se vidare på Internationella programkontorets hemsida:  
<http://www.programkontoret.se/sv/Program-Stipendier/Program1/Mobilitet-for-larare-och-studenter-pa-hogskola/>.

och grupper i befolkningen och därigenom bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhällsekonomi över tiden.<sup>19</sup>

Jämfört med de mål som uttrycktes i samband med studiemedelsreformen 1989 framhålls inte längre att studiemedlen ska bidra till att studier bedrivs effektivt, att de ska stå i samklang med den allmänna fördelningspolitiken och att systemet ska vara enkelt och lättöverskådligt. Det finns dock inte skäl att påstå att dessa faktorer har nedtonats för att de är mindre viktiga. Snarare har regeringen sannolikt syftat till att begränsa omfattningen av antalet mål. Dessa mål utgör fortfarande grund för utformningen av det nuvarande systemet, även om de inte finns med i de övergripande målen.

Det svenska studiestödssystemet har nyligen varit föremål för en översyn. Den Studierociala kommittén som hade till uppdrag att se över det svenska studiestödssystemet överlämnade sitt betänkande i mars 2009. Regeringen har i propositionen *Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet* (prop. 2009/10:141) uppgett att regeringen eftersträvar ett effektivt och sammanhållet studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde. Till detta kommer att studiestödssystemet måste vara långsiktigt ekonomiskt hållbart och att rättssäkerheten inom systemet måste vara hög. En grundläggande princip är att lånen ska betalas tillbaka. Regeringen uttalar beträffande studiemedel för utlandsstudier att studiestödssystemet som helhet i hög grad påverkas av internationella faktorer och att bestämmelserna inom systemet kontinuerligt måste anpassas till ett allt mer globaliserat samhälle.<sup>20</sup> Detta är en av anledningarna till att vi har fått i uppdrag att se över systemet för studiemedel vid studier utomlands, för att se hur detta kan förenklas, förbättras och effektiviseras i syfte att öka den internationella rörligheten bland studerande.

---

<sup>19</sup> Prop. 1999/2000:10 s. 76.

<sup>20</sup> Prop. 2009/10:141 s. 17.

## 3.4 Globaliseringsrådet

### 3.4.1 Globaliseringens följder

I en underlagsrapport till Globaliseringsrådet<sup>21</sup>; *Globaliseringen och den högre utbildningen* listas en rad konsekvenser som globaliseringen medför på den högre utbildningen. De är i korthet följande.

- Studenterna blir rörligare över landgränserna och arbetsmarknaden för studenter efter avslutad utbildning blir alltmer internationell.
- Kvalitetsbedömning och värdering av utbildningarna får starkare internationella inslag.
- Skärpt konkurrens och prestationskrav i närings- och arbetslivet skapar nya behov av samverkan med det omkringliggande samhället.
- Förändringar i kostnadsbilden såväl som påfrestningar i de offentliga finansieringssystemen förändrar de ekonomiska förutsättningarna och tenderar att bidra till en ökad andel privat finansiering, införande av avgifter och stipendiesystem etc.
- Införandet av ny teknik och tillkomsten av nya kategorier studenter, såsom genom distansutbildning, vidareutbildning, osv.

Utvecklingen går således mot en alltmer integrerad och global marknad för lärande på avancerad nivå. Utbildningssystemens utformning inverkar direkt på näringslivet och yrkeslivet och har stor betydelse för samhällsekonomin. In- och utflödet av studenter, tillsammans med ökad rörlighet bland forskare, håller på att få stor betydelse både för utbildningssektorn i sig, och för att samhället ska ta del av ett rikt internationellt idé och erfarenhetsutbyte. Det ökade utbytet av internationella studenter är därför väsentligt. Rapporten visar emellertid att den högre utbildningen i Sverige de senaste åren har gått från att ha varit förhållandevis långt internationaliserad till att i dag ligga under OECD-genomsnittet. Andelen internationella studenter har visserligen ökat vid de flesta läroanstalterna, men utflödena av svenska studenter för studier i andra länder ligger på en klart lägre nivå. Sverige har också tappat mark i förhållande till

<sup>21</sup> Regeringens Globaliseringsråd inrättades år 2007 och hade till uppgift att fördjupa kunskaperna, ta fram ekonomisk-politiska strategier och bredda det offentliga samtalet om vad som krävs för att Sverige ska hävda sig väl i en värld präglad av fortsatt snabb globalisering. Globaliseringsrådets arbete avslutades våren 2009.

andra länder vad gäller andelen av befolkningen som erhåller högre utbildning.<sup>22</sup>

### 3.4.2 Den högre utbildningens effekter

Av den underlagsrapport från Globaliseringsrådet som nämnts ovan framgår också en del om den högre utbildningens effekter. Här sägs att Sverige uppvisar en låg privat och samhällelig avkastning på högre utbildning. Detta gäller för utbildningssystemet generellt även om det är tydligast vad gäller bl.a. lärar- och sjuksköterskeutbildningarna. Enligt rapporten är det den urholkade statliga studiefinansieringen som har förvärrat läget, inte minst genom att den motverkar framväxten av alternativa finansieringskällor som stipendium. Mycket tyder på att den faktiska rörligheten över gränserna kan höja avkastningen för individen, men också sänka Sveriges samhällliga avkastning. Däremot utnyttjas närvaron av välutbildade immigranter dåligt i det svenska närings- och yrkeslivet.<sup>23</sup>

I rapporten sägs vidare att den svenska modellen, som präglas av statlig dominans både vad gäller finansiering och dimensionering, regelverk och kvalitetskontroll, innebär att de svenska läroanstalterna får svaga drivkrafter att verka på den internationella utbildningsmarknaden.<sup>24</sup>

### 3.4.3 Globaliseringsrådets slutrapport

I Globaliseringsrådets slutrapport *Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin* (Ds 2009:21) konstaterar Globaliseringsrådet att Sverige inte har satsat tillräckligt på kunskap, vilket bidragit till otillräckliga resultat i skolan, att den högre utbildningens kvalitet har tillåtits sjunka och att den statligt finansierade forskningen har tappat i kvalitet. Sveriges förmåga att bevara och utveckla välfärden är till mycket stor del beroende av vår förmåga att hantera kunskap. Utbildnings- och forskningspolitiken är därför helt central för att kunna hävda sig i globaliseringens tid. Globaliseringsrådet föreslår därför bland annat, som ett led i satsningen på utbildning, att fler studerande bör uppmuntras att studera

---

<sup>22</sup> Andersson T, *Globaliseringen och den högre utbildningen*, Underlagsrapport nr 10 till Globaliseringsrådet, 2008, s. 13 ff., 37, 64 och 67 f.

<sup>23</sup> aa, s. 93 f.

<sup>24</sup> aa, s. 94.



utomlands. Globaliseringsrådet framhåller även att det är viktigt att blivande studenter väljer ”rätt” utbildning, det vill säga en utbildning som leder till arbete efter avklarade studier. Matchningen mellan utbildningsval och efterfrågan på arbetsmarknaden kan förbättras, menar Globaliseringsrådet. För att underlätta studievalen föreslår Globaliseringsrådet att Högskoleverket, eller ett helt fristående organ, ska sköta ett eller flera rankingsystem för kvaliteten i den högre utbildningen.<sup>25</sup>

### 3.5 EU:s mål

De internationella utbildningssamarbeten som Sverige deltar i beskrivs i kapitel 5. I detta sammanhang ska däremot nämnas de mål som man enats om inom EU genom Utbildning 2020. EU:s stats- och regeringschefer enades i maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete som benämns Utbildning 2020. Utbildning 2020 innehåller fyra strategiska utbildningsmål:

- Att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet.
- Att förbättra utbildningens kvalitet och effektivitet.
- Att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap.
- Att öka kreativiteten och innovationsförmågan, inklusive företagand, på alla utbildningsnivåer.

Arbetet bedrivs genom en metod som kallas den öppna samordningsmetoden. Det innebär att medlemsländerna regelbundet utbyter information och erfarenheter med varandra och mäter sina resultat mot gemensamt fastställda indikatorer. För vårt arbete framstår två av målen som mer intressanta än de övriga. Dels målet att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet och dels att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap. I utbildningshänseende är just möjligheten till studiestöd en viktig faktor för att främja lika möjligheter för alla.

---

<sup>25</sup> Ds 2009:21 s. 17, 19, 29 ff. och 40.

### 3.6 Vilka är regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier och hur ska de komma till uttryck i lagstiftningen?

Som framgått av redogörelsen ovan finns det tydligt uttalande utbildningspolitiska mål från regeringens sida. Det behöver dock utrönas vilka av dessa som gäller för studiemedlen för utlandsstudier. Målen bör dessutom tydligt komma till uttryck i lagstiftningen, genom lag och förordning, så det inte i praktiken blir CSN som får avgöra inriktningen på utlandsstudiemedlen genom sin omfattande föreskriftsrätt, så som är fallet i dag. De målsättningar som redan finns måste kanske ytterligare förtydligas och kompletteras för att det ska stå helt klart vad som är regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier. Vi måste därefter se till att dessa mål tydligt kommer till uttryck i de förslag vi lägger fram. Här får inte heller glömmas bort att även de mål som gäller studiestödssystemet påverkar utformningen av bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier. Dessutom måste, så som regeringen har uttalat i prop. 2004/05:162, målen också överensstämma med Sveriges internationella åtaganden. Vi tänker här på t.ex. de gemensamma europeiska målen inom utbildningsområdet som EU har enats om i Lissabonprocessen, de mål och åtaganden som gäller för EU:s utbildningsprogram och målen i Bolognaprocessen. För en redogörelse av det internationella utbildningssamarbetet, se kapitel 5.

#### 3.6.1 Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier

**Utredningens bedömning:** Regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier är enligt vår mening följande.

*Mål 1 Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas.* Internationellt utbyte ska uppmuntras. Kontakter med omvärlden ger ny kunskap, möjligheter till rörlighet och vidgad arbetsmarknad för den enskilde, samt ökar förståelsen för främmande kulturer.

*Mål 2 De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt.*

Delmål 2.1 De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas

*Mål 3 Svenska studenters internationella rörlighet ska öka.*

Så många studenter som möjligt ska beredas tillfälle att delta i utbyten med andra länder, andelen internationellt rörliga studenter ska öka. Antalet studerande som deltar i utbytesstudier inom ramen för sin inhemska utbildning ska öka liksom antalet studerande som studerar i länder utanför EES-området och Schweiz. Avgörande ska vara kvaliteten, att studenterna får en god utbildning.

*Mål 4 Ett effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.*

För att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter krävs det att studiemedelssystemet är anpassat till internationella studier och förhållanden. Studiemedelssystemet ska möjliggöra för alla att studera utomlands.

Vi gör i detta avsnitt ett försök att lista de mål som vi anser att regeringen har för utlandsstudier och för studiestödssystemet i den mån de påverkar studiemedel för utlandsstudier.

Det ska här sägas att de mål som regeringen gett uttryck för är utarbetade i kontexten eftergymnasiala studier och de har presenterats i propositioner rörande sådana studier. Studiemedel utgår ju dock inte endast för eftergymnasiala studier utan även för studier på gymnasial nivå för studerande från och med hösten det år de fyller 20 år. Att få studiemedel för studier på gymnasial nivå har hittills varit svårt utanför Norden och därför ganska ovanligt. Endast ca 490 personer läste utomlands med studiemedel på gymnasial nivå år 2009 (Prop. 2010/11:10). Om möjligheten till studier på gymnasial nivå utomlands skulle komma att utökas kan antalet studerande öka på denna nivå. Vi anser att de mål regeringen har uttalat är så generella och allmängiltiga att de får anses gälla även för studier på gymnasial nivå utomlands. Dessutom är de mål som regeringen uttalat i linje med de målsättningar som getts uttryck i olika internationella samarbeten, t.ex. Utbildning 2020, som inte är begränsade till eftergymnasiala studier utan tvärtom talar om det livslånga lärandet.

Regeringens grundläggande syn på utlandsstudier är att internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas. Detta innebär att regeringen anser att internationellt utbyte ska uppmuntras. Bakgrunden är att regeringen anser att kontakter med omvärlden ger ny kunskap, möjligheter till rörlighet och vidgad arbetsmarknad för den enskilde, samt ökar förståelsen för främmande kulturer. Denna

syn vinner stöd i underlagsrapport till Globaliseringsrådet (Globaliseringsringen och den högre utbildningen) samt även i Globaliseringsrådets slutrapport. Ett av Globaliseringsrådets förslag, som ett led i satsningen på utbildning, är att fler studerande bör uppmuntras att studera utomlands. Denna grundläggande syn på internationalisering och mobilitet som något positivt tangerar i viss mån målet att svenska studenters internationella rörlighet ska öka. Trots detta är den viktig som en grundläggande utgångspunkt, och en som dessutom stämmer väl överens med de målsättningar som uttalats i de internationella utbildningssamarbeten Sverige deltar i.

När det gäller utbildningspolitikens mål och inriktning blir annars en självklar utgångspunkt den strategi som den dåvarande regeringen slog fast i propositionen *Ny värld – ny högskola*, vilken har beskrivits ovan. Denna strategi får alltjämt anses vara den gällande, speciellt med hänsyn till de uttalanden som den sittande regeringen gjorde i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, vilken också finns beskriven ovan. Dock med det tillkomna uttalandet att regeringen gör bedömningen att ytterligare insatser bör göras för att få fler studenter vid svenska universitet och högskolor att studera en tid utomlands inom ramen för sin utbildning, dvs. att öka utbytesstudierna.

Det mål som får störst bäring på vårt arbete med studiemedelssystemet för utlandsstudier är målet att ”De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt”. Till detta mål finns som sagts ovan två delmål: ”De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas” och ”Svenska studenters internationella rörlighet ska öka”. Det sista av dessa två delmål kan nästan sägas ha fått ställning av ett huvudmål efter den sittande regeringens uttalande i prop. 2008/09:175, vilket är bakgrunden till att vi har lyft fram det som ett sådant i vår listning av målen. Speciellt då vad gäller rörlighet inom ramen för utbildningen i Sverige, dvs. utbytesstudier. Detta är också den typ av studier som gav bäst effekt på arbetsmarknaden, tillsammans med andra korta utlandsstudier, enligt den undersökning av utlandsstudiernas effekter som SCB genomfört på utredningens uppdrag, se avsnitt 2.2.

Studiemedelssystemet är enligt regeringen en viktig del i att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter. Med tanke på att svenska studenters rörlighet har minskat de senaste åren måste det utvärderas om detta har något med studiemedelssystemet att göra. Vi har därför gett CSN i uppdrag att göra en enkätundersökning som bl.a. behandlar dessa frågor, se avsnitt 2.2.

Det är en uttalad målsättning från regeringen att studiestöds-systemet ska vara enhetligt och överblickbart, dvs. ”Ett effektivt och sammanhållet studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde”. Det är också vårt uppdrag att föreslå ett enklare, bättre och effektivare system för studiestöd vid studier utomlands. Detta är ett av de mål som vi vill ska genomsyra våra förslag. Till detta kommer studiestödssystemets mål att verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Vidare ska studiestödssystemet utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och därmed bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhälls-ekonomi över tiden. Dessa målsättningar är såklart aktuella även för utlandsstudiemedlen. Vi måste därför se till att de förslag vi lägger inte försämrar de ekonomiska förutsättningarna för de utlandsstuderande, eftersom detta skulle kunna leda till att skillnaderna ökade i stället för att utjämnas.

Genomgången av de olika uttalanden som finns från regeringens sida rörande dess utbildningspolitiska inriktning och även uttalandena rörande studiemedelssystemets mål och syfte har gjort att vi anser att fyra mål utkristalliserat sig som bör ligga till grund för vårt arbete. Dessa mål anser vi vara gällande för alla utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier, och inte enbart de på eftergymnasial nivå, även om regeringens uttalanden ursprungligen gjorts i den eftergymnasiala kontexten.

*Mål 1* är att internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas. Detta mål finns inte med i den strategi som regeringen slog fast i prop. 2004/05:162, men vi har valt att lyfta fram det som ett mål eftersom det är en viktig utgångspunkt för regeringens syn på utlandsstudier. Målet tangerar mål tre, men är av en mera övergripande natur.

*Mål 2* är att de högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt, med delmålet att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.

*Mål 3* (delmål 2.2 i regeringens strategi) är att svenska studenter internationella rörlighet ska öka. Vi har valt att lyfta upp detta delmål som ett huvudmål efter de uttalanden som sittande regering har gjort om att detta mål ska betonas. Det är dessutom ett av de förslag som Globaliseringsrådet ger i sin slutrapport, vilket ytterligare ger stöd till vår uppfattning att det bör lyftas fram som ett huvudmål.

*Mål 4* slutligen är ett effektivt och sammanhållet studiemedelsystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde. Detta är det generella målet för studiemedelsystemet som är nog så viktigt för utlandsstudiemedlen.

Det tyngsta av de mål som utkristalliserat sig är att utlandsstudiemedel ska bidra till att främja internationalisering och mobilitet.

Här ska också nämnas att om regeringen önskar förtydliga målen så ligger detta inom ramen för regeringens arbete. Detta kan ske dels genom proposition, men också i de årliga regleringsbrev till CSN och Högskoleverket.

### 3.6.2 Är målsättningarna fortfarande aktuella?

Vi har slagit fast fyra huvudmål som vi anser utgör regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel. För att pröva om dessa målsättningar är aktuella, och för att utröna om utlandsstudier verkligen uppfyller regeringens målsättningar, har vi som nämnts tidigare låtit utföra två olika studier. Dessa två studier har genomförts av SCB och CSN. Vi har redogjort för, och analyserat, resultaten av dessa båda undersökningar i avsnitt 2.2. Undersökningarna finns också i sin helhet i bilaga 3 och 4.

Genom att ställa regeringens fyra mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel mot resultaten av de studier vi låtit genomföra får vi en indikation på om målen fortfarande är aktuella. Vi får också en indikation på om utlandsstudier kan bidra till att uppfylla syftet med de mål vi funnit. Vår uppfattning efter att ha tagit del av resultaten av undersökningarna är att målen i allra högsta grad fortfarande är aktuella. Vi har också funnit belägg för att utlandsstudier har bidragit till att uppfylla det som är syftet med regeringens mål, vilket leder till slutsatsen att de mål som finns är realistiska och bidrar till att syftet med målen uppfylls.

I CSN:s enkätstudie som riktades till de utlandsstuderande framkom att majoriteten av dem anser att utlandsstudierna lett till positiva effekter. Bland annat framkom att de ansåg att studierna utvecklat dem positivt som personer, förbättrat deras språkkunskaper, stärkt deras självförtroende och ökat deras förståelse för andra kulturer. Med andra ord god överensstämmelse med de effekter som regeringen anser att utlandsstudier leder till och som ligger till grund för den positiva synen på sådana studier.

Resultaten från våra undersökningar visar att anställningsbarheten är god för de utlandsstuderande. Vi har dessutom funnit belägg för att utlandsstudier leder till högre lön, en löneskillnad som dessutom ökar med åren. Detta är en indikation på att utlandsstudierna lönar sig ekonomiskt för den enskilde, och i förlängningen även för samhället i form av ökade skatteintäkter. Resultaten ger också stöd för att målet att anställningsbarheten ska stärkas och att de studerande ska vara attraktiva på arbetsmarknaden är ett relevant mål att ha för utlandsstudier. Utlandsstudier ledde, enligt undersökningen, till de önskade effekterna.

Utlandsstuderande värderar kvaliteten på den utbildning de genomgått högre än vad de studerande som läst i Sverige gör. Detta menar vi tyder på att de utbildningar som de utlandsstuderande tagit del av utomlands håller en god kvalitet. Ytterligare stöd för att så är fallet går att finna i arbetsgivarnas syn på utlandsstudier. Arbetsgivarna ser positivt på utlandsstudier och i valet mellan två sökande, en med utlandserfarenhet och en utan, väljer de den med utlandserfarenhet om alla andra omständigheter är lika. Detta tyder förutom på att utlandsstudier ökar anställningsbarheten, även på att arbetsgivarna anser att utbildningen håller en god kvalitet.

CSN:s enkätstudie visade också att de studerande som enbart studerat i Sverige inte valde bort utlandsstudier på grund av studiemedelssystemet för utlandsstudier. Detta är något positivt då regeringens mål är att alla ska ha möjlighet att studera utomlands. Resultatet ger i vart fall en indikation på att studiemedelssystemet för utlandsstudier kan ha en utjämnande effekt. För detta talar också att de allra flesta av de utlandsstuderande upplevde att studiemedlet räckte väl. Andelen utlandsstuderande som tyckte studiemedlen var tillräckliga var dessutom högre än andelen svenska studenter som tyckte så.

Regeringens mål är som nämnts att alla ska ha möjlighet att studera utomlands och vi anser oss ha belägg för att säga att så är fallet. Dock har våra studier visat att andelen studerande med barn är underrepresenterade vid utlandsstudier. I enkätundersökningen som riktade sig till de som avstått från utlandsstudier angavs också familjeskäl som en viktig orsak till att man hade valt att avstå. Tilläggsbidraget som riktar sig till studerande med barn utgår på samma sätt vid utlandsstudier som vid inhemska studier så det finns inga påtagliga hinder i studiemedelssystemet. Däremot har en studerande med barn ofta andra förankringar i det svenska samhället som gör att en termin utomlands kanske inte blir ett realistiskt

alternativ. Barnet behöver barnomsorg alternativt skolgång, och det finns ofta en partner som kanske arbetar eller studerar och som då ska hitta en meningsfull sysselsättning. Att öka rekryteringen av studerande med barn till utlandsstudier skulle därför enligt vår mening kräva någon form av familjelösning som troligen skulle omfatta fler delar än studiemedelssystemet och som inte heller är något som ryms inom ramen för vårt uppdrag.

Målet att svenska studenters internationella rörlighet ska öka har som sagts ovan inte enbart poängterats av regeringen utan dessutom lagts fram som ett av förslagen i Globaliseringsrådets slutrapport. Det framstår som ett mycket relevant och aktuellt mål. Ett mål som dessutom finns med i flera av de internationella samarbeten som Sverige deltar i och som vi därigenom förbundet oss att sträva efter. Vi vet att svenska studenters rörlighet har minskat de senaste åren och att de svenska studenterna utnyttjar Erasmus-stipendiet och dylika stipendier i lägre utsträckning än studerande i många andra EU-länder. Vår målsättning är därför att de förslag vi lägger ska bidra till att öka rörligheten.

Vår slutsats blir att regeringens mål alltså är aktuella. Till det kommer att utlandsstudiemedlen faktiskt också i flera delar bidrar till att syftet med målen uppfylls. Vår nästa fråga blir därför hur målen tydligare ska komma till uttryck i lag och förordning, det bör vara riksdagen och regeringen som styr inriktningen på studiemedlen för utlandsstudier, och inte som i dag CSN.

### 3.6.3 Hur kan målen komma till uttryck i lagstiftningen

Ett grundläggande utbildningspolitiskt mål, som dessutom står väl i överensstämmelse med de europeiska samarbeten som Sverige deltar i, är att internationalisering och mobilitet är något positivt som ska främjas. Detta är grundläggande för regeringens syn på utlandsstudier i sin helhet, dvs. att det är något positivt som ska främjas. Ett viktigt medel för att uppfylla detta mål är studiemedelssystemet. Liksom studiestödssystemet i stort ska även studiemedel för utlandsstudier verka rekryterande och utjämna sociala och ekonomiska skillnader. En grundtanke är att alla som vill ska ha möjlighet att studera. Detsamma måste gälla för studier i utlandet. Alla som vill måste ha möjlighet att göra det. Det är därför viktigt att de förslag vi lägger inte minskar den enskildes möjlighet att studera utomlands.



En strävan från regeringens sida som förstärkts under senare år är att öka antalet utbytesstudenter, dvs. att den studerande läser utomlands inom ramen för sina inhemska studier. Den typ av studier som verkar ge det bästa utfallet på arbetsmarknaden, enligt den undersökning som SCB gjort på utredningens begäran, är också studier utomlands under någon eller några terminer. Därefter avtar den positiva effekten och att läsa en hel utbildning utomlands kan enligt samma studie göra det svårare att komma ut på arbetsmarknaden. Dock innebär alla utlandsstudier högre lön, även om skillnaden är mindre vid längre perioder av studier utomlands. Löneskillnaden ökar dock med åren. Att det tar något längre tid för dessa utlandsstuderande att komma ut på arbetsmarknaden kan snarare antyda att de strävar efter en högre matchning och inte är beredda att ta vilket jobb som helst. Visst stöd för att så är fallet är det faktum att löneskillnaderna ökar med åren. Det finns dessutom andra fördelar med de utlandsstuderande som läser hela sin utbildning utomlands. En sådan är att studerande läser attraktiva utbildningar utomlands till yrken som det är brist på i Sverige, till en mycket lägre kostnad än om de läst motsvarande utbildning här eftersom utlandsstudier till största delen finansieras med lån. Dessutom har staten i dessa fall ingen kostnad för själva utbildningen, vilket hade varit fallet om studenten läst motsvarande utbildning i Sverige. Vi anser mot bakgrund av detta att regeringens strävan att öka antalet utbytesstudenter inte kan anses innebära att studiemedelsregelverket ska främja sådana studier framför att läsa hela utbildningar utomlands. Vi menar också att regeringens övergripande mål för utlandsstudier inte gör någon uppdelning mellan olika former av utlandsstudier. Målsättningen att studiemedelsystemet ska vara enkelt, enhetligt och effektivt talar också för ett så enhetligt system som möjligt när det gäller studiemedel för utlandsstudier.

En annan strävan från regeringens sida är att främja utlandsstudier utanför EES och Schweiz, speciellt då under vissa förhållanden och i vissa länder. En pågående försöksverksamhet ger under två år stipendier till de studenter som deltar i sådana utbyten och denna försöksverksamhet ska därefter utvärderas. Om utvärderingen skulle utfalla positivt kanske stipendiet permanentas.

Vi har i avsnitt 2.4 analyserat begreppet godtagbar standard och försökt utröna vilka kvalitetskrav som bör ställas på utländska utbildningar. Regeringen har också uttalat att kvaliteten i de utländska utbildningarna är viktig för att säkerställa att studenterna får en god utbildning. De undersökningar vi låtit utföra tyder på att de

utlandsstuderande får en god utbildning. Såväl de studerandes egna skattningar som arbetsgivarnas positiva syn på utlandsstudier talar för att så är fallet. Självklart skulle dock en begränsning i studiemedelssystemet som grundade sig på någon form av listning av de läroanstalter och utbildningar som anses hålla ovanligt hög standard ytterligare kunna förbättra kvaliteten på de utbildningar för vilka stöd lämnas. Studiemedelssystemet skulle också kunna användas för att styra studenterna mot vissa önskvärda länder, särskilt vad avser studier utanför EES och Schweiz. Att försöka styra studenterna allt för mycket till vissa länder och utbildningar genom studiemedelssystemet anser vi dock inte vara en lämplig väg. Vår utgångspunkt är individens fria val. Vi menar att utbytesstudiers positiva effekter inte enbart kan mätas i siffror. Hur värderar man det kontaktnät och den anknytning till ett annat land som den studerande fått och som kanske kommer till uttryck först efter något år på arbetsmarknaden när en arbetstagare fått mera inflytande på sin arbetsplats? Dessutom anser vi att en sådan styrning kan komma i konflikt med unionsrätten. En utgångspunkt med hänsyn till EU-rätten är att om en utbildning berättigar till studiemedel i Sverige ska den som huvudregel göra det inom EES och i Schweiz. Vi analyserar EU-rättens krav och dess betydelse för svensk rätt i kapitel 7. Våra förslag presenteras i kapitel 10.

Det ska inte heller glömmas bort att Sverige genom sitt ratificerande av Lissabonkonventionen ska följa de mål som sätts upp i denna. Hösten 2010 hade denna konvention ratificerats av 51 länder. Lissabonkonventionen utgår från ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis. Endast om det finns en väsentlig och relevant skillnad kan erkännande nekas. I detta ligger också att även om vi självklart kan sträva efter kvalitet, så är huvudregeln att Sverige ska erkänna andra länders godkända utbildningar. Det gör att det inte framstår som lämpligt att låta den svenska bedömningen av om en utbildning utomlands håller godtagbar standard allt för mycket avvika från vad andra länder bedömer vara godkända utbildningar. Däremot framstår de olika internationella utbildningssamarbetena som Sverige deltar i som utmärkta forum för att arbeta för att utbildningar i andra länder ska hålla en hög kvalitet. Här har dessutom redan tagits viktiga steg med arbetet kring gemensamma examina osv.

När det gäller utbytesstudier, vilka regeringen önskar öka, finns möjligheter att ställa höga krav på de utländska läroanstalter som svenska läroanstalter väljer att samarbeta med. En svensk läroanstalt kan välja att samarbeta med de läroanstalter som den anser har ut-

bildningar som uppfyller de krav som ställs på motsvarande svenska utbildningar.

Utanför EES och Schweiz är vi mera fria att utforma vårt studiemedelssystem eftersom detta inte påverkas av EU-rätten, även om Lissabonkonventionen ratificerats även av länder utanför EES. Här kan man möjligen tänka sig att premiera vissa typer av utbildningar framför andra i studiemedelshänseende. Detta skulle kunna styras genom de kvalitetskrav som läggs i begreppet godtagbar standard. Men mot bakgrund av att målet är att studiestödssystemet ska vara enhetligt och rättssäkert är det nog en bättre väg att gå att stödja vissa önskvärda utbildningar genom stipendier i stället för genom det generella studiestödssystemet. En sådan lösning stämmer också bättre överens med vår strävan efter att individens frihet och egna ansvar ska återspeglas i bestämmelserna. Vi kommer dock att överväga andra möjligheter att underlätta för de studerande att läsa på prestigeutbildningar utomlands, allt i linje med regeringens strävan efter att utbildning utomlands ska hålla en god kvalitet. Vi har tittat närmre på kvaliteten och begreppet godtagbar standard i avsnitt 2.4 vartill hänvisas. Här kan dock nämnas att det är vår uppfattning att det i begreppet godtagbar standard ligger ett krav på att en utbildning utomlands ska hålla en god kvalitet. Våra förslag vad gäller godtagbar standard presenteras i avsnitt 10.8.

Vi kommer ha med oss de mål som regeringen har för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier i vårt fortsatta arbete. Vår strävan är att dessa mål ska komma till uttryck i lagstiftningen, såväl genom lag som förordning. Vi strävar också efter att våra förslag ska leda till att regeringens mål i än högre grad ska uppfyllas, dock måste målen självklart ställas mot den ekonomiska realiteten. Målen måste alltid ställas mot det faktum att studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tid, vilket bl.a. innebär att systemet måste vara hållbart vad gäller utbetalningar och återbetalning av lån. I förslagskapitlet, kapitel 10, kommer vi att presentera våra förslag och hur dessa knyter an till regeringens mål samt bidrar till att målen kommer tydligare till uttryck.

## 4 Gällande nationell rätt

I detta kapitel beskrivs och analyseras det gällande regelverket rörande studiemedel för studier utomlands.

Studiestöd regleras i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och i CSN:s föreskrifter. Studiestöd för studier utomlands följer i mycket samma regler som för studier i Sverige, men det finns en del skillnader. Studiestöd kan ges i två olika former; studiehjälp och studiemedel. *Studiehjälp* utgår för studier på grundskole- eller gymnasienivå till och med vårterminen det år den studerande fyller 20 år. Studiehjälpen består av tre olika typer av bidrag; studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. *Studiemedel* består av en bidragsdel och en lånedel och utgår för studier på högskolenivå, samt för studier på grundskolenivå och gymnasial nivå för studerande från och med höstterminen det år den studerande fyller 20 år.

Vi ska enligt våra direktiv titta på reglerna för studiemedel utomlands varför vi inte annat än mycket översiktligt, och ur ett jämförelseperspektiv, har tittat på reglerna för studiehjälp utomlands.

För högskolestudier utomlands och för studier utomlands på gymnasial nivå för en studerande som har fyllt 20 år finns möjlighet att ansöka om studiemedel.

Det finns vissa grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en studerande ska få studiemedel för utlandsstudier. Dessa är följande:

- Den studerande ska vara antagen till utländsk läroanstalt utanför Sverige.
- Alla kurser måste kunna tenteras.
- För studier *utanför* EES är minsta studietid minst 13 veckor och normalt krävs heltidsstudier.

- För studier *inom* EES eller i Schweiz gäller krav på minst tre veckors studietid, dvs. detsamma som för studier i Sverige. Inom EU/EES är det möjligt att få studiemedel för deltidsstudier.
- Skolan och utbildningen ska ge rätt till studiemedel, här gäller olika krav beroende på om utbildningen sker i Norden eller utanför Norden samt om det är en utbildning på gymnasial nivå eller eftergymnasial nivå.
- Den studerande ska vara svensk medborgare – speciella regler gäller för utländska medborgare.
- Den studerande ska ha anknytning till Sverige. Den studerande måste ha varit bosatt i Sverige minst två år i följd under de senaste fem åren.
- Den studerande ska ha klarat sina tidigare studier med studiemedel.
- Den studerande ska vara under 55 år.

I avsnitten nedan kommer vi närmare beskriva de grundläggande kraven för utlandsstudiemedel och var man hittar dessa krav.

#### **4.1 Studiestödslagen och regleringen av studiemedel för utlandsstudier**

För studier på eftergymnasial nivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 240 veckor (3 kap. 8 § studiestödslagen).

Studiemedel får enligt 3 kap. 23 § i studiestödslagen lämnas för studier utanför Sverige om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren. I andra stycket i bestämmelsen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att dels meddela föreskrifter om undantag från bosättningskravet, och dels lämna föreskrifter om övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige och med vilka belopp studiemedel för sådana studier får lämnas. Detta är den enda lagreglering som specifikt rör studiemedel för utlandsstudier. De närmare bestämmelserna finns i stället i studiestödsförordningen och i CSN:s föreskrifter.

Regeringen har utnyttjat sitt bemyndigande i studiestödslagen i 3 kap. 25 § studiestödsförordningen. Där har regeringen gett CSN

rätt att meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands, samt om beräkning och betalning av sådana studiemedel. Rent allmänt kan sägas att CSN har vidsträckta befogenheter när det kommer till studiemedel för utlandsstudier.

Vid studiestödslagens tillkomst var regleringen av rätt till studiemedel för studier utomlands annorlunda utformad än i dag. Förutsättningarna för att få studiemedel för studier utomlands reglerades i studiestödsförordningen. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2006 fick 3 kap. 23 § studiestödslagen sin nuvarande utformning. Bakgrunden till ändringen var enligt regeringen i huvudsak att regleringen i lag bättre överensstämde med det nya rådsdirektivet som skulle införas. Vissa ändringar gjordes också för att bättre anpassa bestämmelsen till EU-rätten. När det gäller bosättningskravet sade regeringen att det i svensk rätt inte finns något enhetligt bosättningsvillkor. Avsikten med ändringarna var dock inte att införa en ny definition av bosättning i studiestödsbestämmelserna utan att använda ett vedertaget begrepp. Det bosättningsbegrepp som används i socialförsäkringslagstiftningen borde lämpligen användas enligt regeringen. Det innebär att en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. I likhet med de nordiska regelverken borde enligt regeringen bosättningstiden vara sammanhängande för att vara kvalificerande.

## 4.2 Studieomfattning och studietakt

Av studiestödsförordningen framgår att studiemedel får lämnas för studier i ett land inom EES eller i Schweiz, om studierna bedrivs på minst 50 procent av heltid och pågår under minst 3 veckor. Vid studier i ett land utanför EES eller Schweiz får studiemedel lämnas om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor. Om det finns särskilda skäl, får studiemedel för studier i ett land utanför EES eller Schweiz lämnas även om studierna inte bedrivs på heltid.

Kravet på studieomfattning och studietakt skiljer sig alltså åt beroende på om utlandsstudierna bedrivs inom EES eller i Schweiz eller utanför detta område. För länderna inom EES och i Schweiz gäller samma regler som för studier i Sverige. Denna bestämmelse i studiestödsförordningen ändrades sommaren 2010 efter förslag från Studiesociala kommittén (se prop. 2009/10:141 s. 47 ff.). Bakgrunden till förslaget, och till ändringen, var att Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i beslut hade kommit fram till att delar av

studiemedelssystemet för studier utomlands stred mot grundläggande unionsrättsliga principer. 3 kap. 21 § studiestödsförordningen var den bestämmelse som då bedömdes oförenlig med unionsrätten. Efter ändringen ska bestämmelsen i detta avseende vara förenlig med EU-rätten. För en redogörelse av ÖKS beslut, se avsnitt 7.3.1.

### 4.3 Utbytesstudier

Rätten till studiemedel för utlandsstudier ser annorlunda ut för studerande som inte är svenska medborgare (3 kap. 21 § andra stycket studiestödsförordningen). Här ska dock nämnas att det finns bestämmelser i studiestödslagen som innebär att vissa utländska medborgare ska behandlas som svenska vid bedömningen av om de har rätt till studiestöd (1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen). För studenter som inte är svenska medborgare, eller ska likställas med sådana, gäller i stället följande. Studiemedel för studier utomlands får endast lämnas om den studerande har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och studierna utomlands kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska utbildningen inom ramen för ett utbytesprogram. Eller om studierna utomlands är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete och utbildningen kan leda till en examen vid en svensk läroanstalt.

För studier inom ramen av ett utbytesprogram gäller dessutom att studiemedel endast får lämnas under högst ett år. Dock ställs vissa krav för att studierna ska betraktas som ett utbytesprogram. Det krävs att den högskola eller det universitet där den studerande bedriver sina studier har träffat ett avtal med en utländsk skola om utbyte av studerande. Högskolan eller universitetet måste dessutom på förhand intyga att utbytesstudierna i sin helhet kan tillgodoräknas som en del av utbildningen vid skolan. Poängen ska med andra ord motsvara de som den studerande skulle ha fått om han eller hon i stället hade läst vid högskolan eller universitetet i Sverige.

För studerande som inte är svenska medborgare är följaktligen möjligheten att få studiemedel för utlandsstudier begränsad till att de ska ses som utbytesstudier. Om en studerande har kvalificerat sig för studiemedel för utbytesstudier utgår detta med samma belopp som gäller för övriga studier utomlands.

Innan utbytesstudierna påbörjas finns möjlighet att få studiemedel för en kortare förberedande språkkurs.

## 4.4 Godkända utbildningar

Som huvudregel gäller att det inte är möjligt att få studiemedel för en utbildning utomlands om samma utbildning inte ger rätt till studiemedel i Sverige (12 kap. 7 § CSNFS 2001:1).

För att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel krävs att den är godkänd. De krav som ställs för att en utbildning ska vara godkänd varierar beroende på i vilket land den ges. Reglerna ser olika ut beroende på om utbildningen ges inom Norden eller utanför Norden.

En utbildning inom Norden är godkänd om utbildningen står under statlig tillsyn i studielandet och är jämförbar med utbildning som ger rätt till studiemedel i Sverige (3 kap. 22 § studiestödsförordningen).

Utanför Norden gäller följande. En gymnasial utbildning kan berättiga till studiemedel om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, och CSN har beslutat att utbildningen kan anses ha godtagbar standard (3 kap. 23 § 1 p studiestödsförordningen). En utbildning på eftergymnasial nivå är godkänd om Högskoleverket har beslutat att utbildningen har godtagbar standard (3 kap. 23 § 2 p studiestödsförordningen). I sin prövning utgår Högskoleverket i första hand från om utbildningen är erkänd av utbildningsmyndigheten i studielandet eller inte. I Högskoleverkets föreskrifter finns bestämmelser om vilka utbildningar som kan anses ha godtagbar standard (se föreskrifter om vilka utbildningar som kan anses ha godtagbar standard på eftergymnasial nivå utanför Norden 1996:8). För en beskrivning av kraven på godtagbar standard, se avsnitt 2.4.

Relativt nytt är regleringen rörande distansstudier. Tidigare gällde att dessa endast berättigande till studiemedel om de gavs i Sverige och att det annars krävdes särskilda skäl. Denna reglering ansågs inte förenlig med EU-rätten och CSN har därför ändrat sina föreskrifter. Numera gäller i stället att studiemedel kan lämnas för distansstudier inom EU och EES (12 kap. 8 § CSNFS 2001:1). För studier utanför EU/EES kan studiemedel för distansstudier endast lämnas om det finns särskilda skäl.



## 4.5 De differentierande lånebeloppen och tillägglån för merkostnader

Den kanske största skillnaden mellan studiemedel för studier i Sverige och för studier utomlands är nivån på lånebeloppet. Bidragsdelen är densamma oberoende av var studierna bedrivs. Lånebeloppet varierar däremot stort beroende på i vilket land den studerande väljer att bedriva sina studier. I 3 kap. 24 § andra stycket studiestödsförordningen stadgas att studiemedel i form av studielån får lämnas med högst det belopp som CSN årligen fastställer med beaktande av levnadsomkostnader i varje land. Vilket belopp som ska utgå för respektive land bestäms alltså av CSN som årligen uppdaterar sina bestämmelser och justerar de belopp som behöver justeras (12 kap. 22 § CSNFS 2001:1). De landsspecifika beloppen finns i en bilaga till CSN:s föreskrifter om studiemedel. Studielån för distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt. Se vidare om lånebeloppens storlek i kapitel 8.

Vid utlandsstudier får, förutom det särskilt för varje land fastställda lånebeloppet, studielån också lämnas i form av tillägglån för vissa merkostnader (3 kap. 13 § studiestödsförordningen). I 3 kap. 14 § stadgas att CSN får meddela närmare föreskrifter om tillägglån. Tillägglån för merkostnader kan t.ex. utgå för undervisningsavgifter, resor mellan Sverige och studielandet och i vissa fall för dubbel bosättning. Det finns ett maxbelopp för hur mycket den studerande kan låna. För undervisningsavgifter har maxbeloppet bestämts till 1 350 kr per vecka (8 kap. 16 § CSNFS 2001:1). Detta belopp har varit detsamma under lång tid och är inte indexreglerat vilket till viss del har lett till att det urholkats med åren. Det vanliga tillägglånet som regleras i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen utgår endast för studier vid en läroanstalt i Sverige och är avsett att göra det möjligt för något äldre studenter, över 25 år, som tidigare haft inkomster att börja studera.

Möjlighet till tillägglån för vissa merkostnader fanns redan innan studiestödslagen trädde i kraft. De kallades då extra studiemedel och hade i princip samma innehåll som dagens merkostnadslån. Den utredning som låg till grund för nu gällande bestämmelse föreslog att tillägglån för merkostnader skulle lämnas enligt i stort sätt samma grunder som tidigare, men föreslog att reglerna skulle ändras beträffande lån för inköp av musikinstrument och för utbildningsavgifter vid utlandsstudier. Flera remissinstanser invände mot detta

förslag och menade att det skulle öka den sociala snedrekryteringen om lånemöjligheten för t.ex. avgifter skulle försämrats. Regeringens förslag blev i stället att det skulle finnas möjlighet till tillägglån för vissa angelägna merkostnader. Det skulle vidare ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att utfärda föreskrifter om rätt till sådant lån. Som skäl för förslaget anförde regeringen följande.

I dagens system kan extra studiemedel i form av lån beviljas om det finns särskilda skäl. Närmare bestämmelser om det har efter bemyndigande av regeringen utformats av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Extra studiemedel kan lämnas för utbildningsavgifter, kostnader för dubbel bosättning, obligatoriska studieresor, vissa andra reskostnader, inköp av dyrare studiematerial, såsom musikinstrument etc. Möjligheter till extra lån bör finnas kvar också i det nya systemet. I stället för det nuvarande begreppet extra studiemedel, som inte tydliggör att det är fråga om lån, bör begreppet tillägglån användas. Det bör även i fortsättningen ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda de föreskrifter som behövs om rätt till tillägglån. (Prop. 1999/2000:10 s. 87)

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande föreslagit att det nu gällande tillägglånet, som regleras i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen, ska kunna utgå till alla studiemedelstagare, även till utlandsstuderande, med 4,4 procent av prisbasbeloppet per månad vid heltidsstudier. Enligt förslaget ska det inte längre vara begränsat av ålder eller tidigare inkomster. Studiesociala kommittén har vidare föreslagit att tillägglån för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån. Merkostnadslån ska dessutom enligt förslaget avskaffas vid studier i Sverige, utom vad gäller merkostnadslån för undervisningsavgifter. Merkostnadslån ska i stället kunna lämnas till utlandsstuderande för att täcka kostnader för resor till studielandet, personförsäkring och undervisningsavgifter. Det ska inte krävas synnerliga skäl och merkostnadslånet ska inte lämnas för studier som är kortare än två månader. CSN har i sitt yttrande över Studiesociala kommitténs betänkande tillstyrkt kommitténs förslag om ett utökat och generellt tillägglån. De har också tillstyrkt att tillägglån för merkostnader byter namn till merkostnadslån. Däremot anser de att skiljelinjen studier i Sverige och utomlands är olämplig och menar att skiljelinjen i stället bör vara mellan studier inom respektive utom EU/EES. CSN har vidare föreslagit att merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska indexregleras.

Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

## 4.6 Formerna för utbetalningen

För studier i Sverige betalas studiemedlet ut månadsvis i förskott. Vid utlandsstudier betalas i stället studiemedel ut terminsvis i förskott (CSNFS 2001:1 16 kap. 4 och 5 §§).

Även här har Studiesociala kommittén lagt ett förslag om ändring. De föreslår att utbetalning i stället ska ske månadsvis i efterskott såväl vid studier utomlands som i Sverige. CSN har i sitt yttrande sagt att de delar kommitténs uppfattning att studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut på samma sätt som för studerande i Sverige. Enligt CSN bör dock detta ske i förskott liksom är fallet i dagsläget för studiemedel för studier i Sverige. Inte heller detta förslag har lett till lagstiftning.

## 4.7 Särskilt om studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå

Studiehjälp får lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret då den studerande fyller 20 år. För studier på gymnasial nivå från och med höstterminen det år då den studerade fyller 20 år kan den studerande i stället ansöka om studiemedel.

När det gäller utlandsstudier på gymnasial nivå lämnas, som framgår av redogörelsen ovan, studiemedel endast i begränsad omfattning. Utanför Norden finns ett krav på att utbildningen inte med lika stor fördel ska kunna bedrivas i Sverige (3 kap. 23 § studiestödsförordningen). I våra direktiv sägs att man för att komma runt den begränsning som råder har infört vissa särlösningar, vilka innebär att vissa gymnasiala studier utomlands i studiestödssammanhang betraktas som eftergymnasiala. Som exempel nämns språkstudier och studier vid s.k. Community colleges. Enligt våra direktiv kan detta i praktiken innebära att vissa teoretiska kurser behandlas mera positivt än yrkesutbildning. Parallellt med detta har det dock inom Köpenhamnsprocessen (som finns beskriven i avsnitt 5.3.1) utarbetats ett antal instrument för att underlätta mobiliteten för studerande i Europa inom yrkesutbildningar. Mot bakgrund av detta och mot bakgrund av regeringens syn på vikten av internationalisering av utbildning och rörlighetsfrämjande åtgärder har vi fått i uppdrag att utreda om den nuvarande begränsningen av rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå är motiverad.

Språkstudier utgör enligt gällande rätt en särart som inte kan jämföras med gymnasiala studier och inte heller är helt och hållet eftergymnasiala utbildningar. Vi har därför valt att beskriva dessa i ett eget avsnitt (4.8).

En del av de studerande som studerar utomlands på gymnasial nivå gör det alltså med studiemedel och inte med studiehjälp. Som sagts ovan består studiemedel av studiebidrag och studielån. Studiebidraget har två nivåer: generellt bidrag och högre bidrag. Det generella bidraget, som regleras i 3 kap. 12 § studiestödslagen, kan ges till alla som har rätt till studiemedel. Det högre bidraget, som regleras i 3 kap. 13 § studiestödslagen, kan ges till studerande som är 25 år eller äldre, som har kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Det riktar sig främst till studerande på grundläggande och gymnasial nivå, som inte har sådan utbildning sedan tidigare. En lägsta åldersgräns måste enligt förarbetena (prop. 1999/2000:10 s. 84) finnas dels för att undvika avhopp från gymnasieskolan, dels mot bakgrund av att vissa ungdomar kompletteringsläser i komvux. I det bakomliggande utredningsförslaget angavs åldersgränsen 23 år. Regeringen konstaterade med hänvisning till vissa då föreliggande stöd att 25 år kommit att bli en åldersgräns som fått spela en avgörande roll vid val av studiestöd och ansåg att detta var en lämplig gräns även i denna situation. Alla studenter som uppfyller kraven får dock inte den högre nivån utan det rör sig om en summa som fördelas och där vissa studier ges företräde till den högre nivån. Den högre bidragsnivån är inte begränsad till studier i Sverige. Dock innebär 3 kap. 9 § studiestödsförordningen, som hänvisar till uppräknningen av utbildningar och läroanstalter i bilagan till studiestödsförordningen, att det högre bidraget i praktiken är begränsat till studier i Sverige med något undantag. Studiesociala kommittén har föreslagit ändringar vad gäller bidragsdelen av studiemedlet. Deras förslag går i huvudsak ut på att bidragsdelen ska vara på tre olika nivåer. En för grundskolestudier, en för gymnasiestudier och en för eftergymnasiala studier. Högsta nivån ska gälla för studerande på grundskolenivå och lägsta för studerande på eftergymnasial nivå. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Reglerna om längsta tid med studiemedel skiljer sig åt beroende på vilken tidigare utbildning den studerande har. Studiemedel för studier på gymnasial nivå får lämnas under sammanlagt högst 120 veckor vid studier på heltid (3 kap. 8 § studiestödslagen). Till en studerande som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande

utbildning får dock studiemedel lämnas under högst 80 veckor. Som framgår ovan gäller 240 veckor för studier på eftergymnasial nivå.

Till 3 kap. 23 § 1 studiestödsförordningen har CSN meddelat ett allmänt råd innebärande att om en studerande söker studiemedel för att utan avbrott fortsätta en gymnasial utbildning som han eller hon tidigare har påbörjat med studiehjälp, bör motsvarande studier inte med lika stor fördel anses kunna bedrivas i Sverige. Detsamma gäller om den studerande skulle ha haft rätt till studiehjälp för utbildningen, om han eller hon hade sökt sådant stöd. (CSNFS 2008:2).

Studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands utgår, när den studerande uppfyller kraven i övrigt, på samma sätt och med samma belopp som för studier på eftergymnasial nivå, dock under kortare tid. Däremot skiljer sig reglerna åt, som beskrivits ovan, när det gäller vilka utbildningar som berättigar till studiemedel. För de gymnasiala utbildningarna utanför Norden krävs att de inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. Inom Norden är reglerna desamma för gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar.

### Studiehjälp

Redogörelsen för gällande rätt avseende studiehjälp ges som en allmän bakgrund i jämförelsesyfte eftersom flertalet av de som studerar utomlands på gymnasial nivå uppbär studiehjälp och inte studiemedel. Vårt uppdrag gäller dock endast att se över reglerna för studiemedel varför vi inte kommer att lämna några förslag som rör studiehjälpen.

Som huvudregel gäller att studiehjälp för studier inom Norden ges om; studierna bedrivs på heltid, i minst tre månader, och utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn.

Som huvudregel gäller att studiehjälp för att studera utanför Norden ges om den studerande är svensk medborgare, har varit folkbokförd i Sverige de senaste två åren innan utlandsstudierna börjar, studerar på heltid, studerar under minst tre månader, en motsvarande eller liknande utbildning inte finns i Sverige (det finns därför ingen möjlighet att få studiehjälp för exempelvis high school i USA), utbildningen är tydligt inriktad mot ett visst yrke eller en viss bransch, och utbildningen är på gymnasienivå och godkänd av CSN. Därutöver finns vissa undantag.

De särregler för studier på gymnasial nivå utanför Norden som finns när det gäller rätten till studiemedel är följaktligen desamma när det gäller rätten till studiehjälp. Även när det gäller studiehjälpen

har dock kritik framförts rörande reglernas förenlighet med EU-rätten.

## 4.8 Språkstudier

Språkstudier utomlands räknas i studiemedelshänseende som studier på eftergymnasial nivå. För språkstudier i europeiska språk lämnas normalt endast studiemedel för studier i Europa. Det är alltså inte möjligt att få studiemedel för att enbart läsa engelska i USA. Undantag kan dock göras för en studerande som är antagen till en eftergymnasial utbildning utanför Europa och som behöver läsa en kortare förberedande kurs i undervisningsspråket i anslutning till denna utbildning. Studiemedel för en språkkurs lämnas endast för studier i ett land där språket har officiell status. Studiemedel för icke-akademiska språkkurser utanför Norden lämnas dessutom endast till en studerande som har grundläggande behörighet enligt 7 kap. 5–7 §§ högskoleförordningen (1993:100) eller enligt punkterna 1–4 i övergångsbestämmelserna till förordningen (1996:984) om ändring i högskoleförordningen, dvs. motsvarande gymnasiekompetens. Undantag från kravet på grundläggande behörighet kan dock göras om det finns särskilda skäl. Språkkursen måste avslutas med tentamen, examen eller med ett kunskapsprov som leder till bevis där det framgår om studenten är godkänd eller ej. Om sådant inte finns kan man inte få studiemedel för språkkursen. (12 kap. 12 §, 12 kap. 12 a §, 12 kap. 14 § och 12 kap. 15 § CSNFS 2001:1)

Språkstudier utgör enligt gällande rätt en särart då de ses som eftergymnasiala i studiemedelshänseende trots att de inte alltid innehållsmässigt håller en eftergymnasial nivå. Frågan är om denna särreglering ska bibehållas, eller om den ens är nödvändig om utredningen stannar vid att föreslå generell rätt till studiemedel för utbildningar på gymnasial nivå inom EES och Schweiz.

### 4.8.1 Analys av språkstudiernas särart

Studiemedelssystemet tillkom 1965 och i samband med det infördes bestämmelser om rätt till studiestöd för studier utomlands. Vid studier inom Norden gällde i huvudsak samma villkor som för studier i Sverige medan studiemedel för studier utanför Norden i princip endast beviljades om studierna inte med lika stor fördel kunde be-

drivas i Sverige. Utbildningen skulle motsvara eller vara jämförbar med utbildning i Sverige. Tillämpningen av bestämmelserna byggde sedan i huvudsak på ett uttalande av departementschefen i propositionen (1964:138) om studiesocialt stöd till studerande ungdom. Där framgick att stödet i första hand var avsett för utbildningar utomlands som inte stod att få i Sverige. Men även utbildningar där antalet platser i Sverige inte svarade mot arbetsmarknadens behov, i tillämpningen t.ex. läkare och tandläkare, kunde komma i fråga liksom studier där nyttan av en utlandsvistelse var påtaglig, t.ex. språkstudier.

Reglerna för studiemedel reformerades den 1 januari 1989. Då öppnades regelverket upp för utlandsstudier på eftergymnasial nivå så att det, lite förenklat, blev möjligt att studera på samma utbildningar utomlands som i Sverige. Precis som i dag reglerades studiemedel för utlandsstudier endast översiktligt i lag och förordning. I stället gavs CSN omfattande föreskriftsrätt på området, vilket fortfarande gäller. CSN:s föreskrifter gällande språkkurser har ändrats flera gånger. Generellt kan sägas att ändringarna sällan skett med anledning av lag- eller förordningsändringar. De har snarare oftast skett mot bakgrund av propositionsskrivningar kring internationaliseringsfrågor, eller efter utveckling i praxis.

### **CSN:s redogörelse för bakgrunden till bestämmelserna om studiemedel för språkstudier**

Under perioden 1989 till 1991 gavs inte studiemedel för språkkurser utomlands. Då krävdes att den studerande hade "erforderliga kunskaper i undervisningsspråket" för att kunna beviljas studiemedel. 1992 öppnades möjligheten att få studiemedel för "förberedande språkkurser" utomlands. Det angavs då att studiemedel kunde beviljas endast om kursen "anordnas av eller i samarbete med ett universitet i studielandet samt om den studerande genomfört minst 2-årig gymnasieutbildning (eller motsvarande)". Föreskriftens krav på slutförd gymnasieutbildning innebar indirekt att utbildningen kunde ses som eftergymnasial. Öppningen för språkkurser kan bland annat ses mot bakgrund av den diskussion som fördes om behovet av språkkunskaper inom framför allt högre utbildning och som exempelvis framfördes i dåvarande utbildningsminister Per Unckels utbildningsreform (92/93:1). Där anfördes bland annat att "den ökande internationaliseringen kommer att ställa ökade krav på såväl språkkunskaper som

att utbildningen sätts in i sitt internationella sammanhang”. 1994 ändrades begreppet till ”förberedande intensivkurser i språk”. I CSN:s föreskrifter från detta år fanns skrivningen om kravet att kursen skulle anordnas av eller ”på uppdrag av ett universitet” i studielandet. Nu fanns också ett tillägg om att studiemedel kunde beviljas även om kravet ovan inte var uppfyllt om det fanns särskilda skäl.

Fram till 30 juni 1995 var det CSN som prövade godtagbar standard för samtliga utbildningar utanför Norden. I och med en ändring i dåvarande studiestödsförordning 1995 fick Högskoleverket ansvar för att pröva om eftergymnasiala utbildningar utanför Norden kan anses ha en godtagbar standard. Högskoleverket beslutade den 3 juli 1995 att utbildningar som före den 1 juli 1995 godkänkts av CSN skulle fortsätta att vara godkända tills Högskoleverket beslutade om ändring. För utbildningar som inte prövats före detta datum gällde att eftergymnasiala utbildningar som var erkända av respektive lands myndigheter skulle anses vara godkända såvida inte särskilda skäl i visst fall talade emot detta. Övriga utbildningar prövades av Högskoleverket enligt en mellan verket och CSN överenskommen rutin. Beslutet innebar indirekt att den nivåbedömning som CSN gjort av språkkurser låg kvar, vilket också framgår av Högskoleverkets föreskrifter. Den 6 mars 1996 beslutade Högskoleverket om vilka föreskrifter som skulle gälla för bedömningen av godtagbar standard (HSVFS 1996:8) och i 5 § angavs kraven för språkutbildningar. I och med att Högskoleverket enligt då gällande studiestödsförordning hade bemyndigande att pröva standarden för eftergymnasiala utbildningar utanför Norden och att verket i sin föreskrift angav kraven för språkkurser, har Högskoleverket enligt CSN:s uppfattning bedömt att språkkurser är på eftergymnasial nivå.

I CSN:s föreskrifter från 1996 hade skrivningen om att kursen skulle anordnas av ett universitet tagits bort. I stället hade man lagt till att ”med en språkkurs avses i dessa föreskrifter en kurs som vänder sig till utländska studerande med det huvudsakliga syftet att ge utländska studerande sådana kunskaper i språket som krävs för att antas till en eftergymnasial utbildning i studielandet”. I föreskriften utökades också kravet på grundläggande behörighet till att gälla samtliga eftergymnasiala utbildningar utomlands. I CSN:s föreskrifter från 1997 återkom skrivningen att med en språkkurs avses ”en kurs som anordnas av ett universitet eller i samarbete med ett universitet och som vänder sig till utländska studerande....” I denna föreskrift tillkom också att ”en språkkurs som uppfyller villkoren i



12 § och 13 § (övriga förutsättningar som t.ex. officiellt språk, examenskrav närvaro etc.) och som efter beslut från Högskoleverket kan anses ha en godtagbar standard ska bedömas ligga på eftergymnasial nivå”. 1998 togs bestämmelsen om nivåbedömning bort. 2004 upphävdes bland annat kravet på grundläggande behörighet för samtliga utbildningar utomlands, utom språkkurser. I CSNFS 2008:2 tillkom åter bestämmelsen att ”språkkurser på icke-akademisk nivå utanför Norden ska anses vara på eftergymnasial nivå”.

### Vad definierar språkstudier?

Som nämnts har språkutbildningar en särställning i studiemedelsregelverket. Trots att de ibland motsvarar utbildning på gymnasial nivå i Sverige betraktas de som studier på eftergymnasial nivå. En av förklaringarna till detta är säkert utbildningspolitiskt motiverat, dvs. språkutbildningar utomlands anses vara så värdefulla och viktiga att det motiverar generösa studiemedelsmöjligheter.

Högskoleverkets föreskrifter gällande språkutbildningar använder begreppet förberedande språkutbildningar. Det är dock inte preciserat vad språkstudierna ska vara förberedande för. CSN har i tidigare föreskrifter definierat språkkurs som en kurs som vänder sig till utländska studerande med det huvudsakliga syftet att ge dessa de språkkunskaper som krävs för att antas till en eftergymnasial utbildning i studielandet. Denna precisering finns dock inte kvar i CSN:s föreskrifter. I stället anges att språkkurser på icke-akademisk nivå utanför Norden ska anses vara på eftergymnasial nivå.

Det framstår som rimligt att utgå från att det med förberedande språkkurser avses en förberedelse inför andra typer av utlandsstudier. Så verkar dock inte vara fallet i realiteten. CSN har på vår begäran tittat på de som studerade på språkkurser höstterminen 2008 för att se om de därefter fortsatte studera utomlands, dvs. om språkkursen kan tolkas som om den i någon mening har varit förberedande för andra studier utomlands. Under höstterminen 2008 hade 2 314 studerade studiemedel för språkkurser. Av dessa hade knappt 12 procent också haft studiemedel för utbytesstudier eller för utlandsstudier på egen hand under samma termin eller under någon av de tre efterföljande terminerna. Denna andel är så låg att huvudsyftet för merparten av språkkursdeltagarna inte kan ha varit vidare utlandsstudier. Snarare tyder resultaten på att det för de allra flesta är själva språkkursen som är syftet.

#### 4.8.2 Ska språkstudier behålla sin särställning?

Redan när studiestödssystemet infördes på 60-talet ansågs språkstudier vara något positivt som kunde berättiga till studiestöd. Gällande studiestödssystem som infördes 1989 gav till en början inte stöd för språkstudier. Denna möjlighet infördes först 1992, men var alltså inte något nytt historiskt sett. Varför man vid införandet 1992 krävde att den studerande skulle ha grundläggande gymnasieutbildning bakom sig finns inte motiverat, men ger en förklaring till varför språkstudier har den särställning de har i dag. Det finns drag hos språkstudierna som påminner om eftergymnasiala studier. Traditionella gymnasiestudier på gymnasieskolans program bedrivs som en mer grundläggande utbildning, som även om de har vissa inriktningar syftar till att ge en bredare grund än studier på eftergymnasial nivå. Högskolestudier å andra sidan handlar mera om specialisering. Här finns möjlighet att läsa enstaka kurser i ett enda ämne, t.ex. språk, eller att studera vissa sammansatta program som är ganska snäva och syftar till att ge viss yrkeskompetens. Oss veterligen finns det inga gymnasieutbildningar som enbart ger utbildning i ett enda ämne. Även yrkesutbildningar på gymnasienivå ger utbildning i vissa andra ämnen, i vart fall i Sverige. Dock finns ju möjligheten att läsa enstaka ämnen på t.ex. Komvux, vilket kan sägas påminna om de utländska språkstudierna. Språkstudierna påminner alltså som vi ser det i vissa avseenden mera om eftergymnasiala studier än om studier på gymnasial nivå. Detta trots att innehållet i undervisningen i ett nybörjarspråk självklart kan påminna om språkstudier på gymnasial nivå. Det har framförts att språkkurser i praktiken ligger på väldigt olika nivåer. Somliga kanske håller en nivå som gör att de skulle bedömas vara på eftergymnasial nivå medan andra är på en uppenbart gymnasial nivå. Att då bedöma alla språkstudier på samma sätt kan framstå som orättvist, främst kanske i förhållande till de utbildningar på gymnasial nivå som inte ger rätt till studiemedel.

Bakgrunden till att man har valt att ge språkstudier en särställning finns såväl i departementschefens uttalande i propositionen från 1964 som i den syn på språkstudier som rådde i början på 1990-talet. Redan 1965 ansåg språkstudier vara sådana studier som kunde berättiga till studiestöd för utlandsstudier trots att det vid denna tidpunkt var svårt att få studiemedel för studier utanför Sverige. Den öppning för språkkurser som kom 1992, då det fördes in i CSN:s regelverk, kan bland annat ses mot bakgrund av den diskussion som vid tidpunkten fördes om behovet av språkkunskaper inom framför allt högre utbildning,

och som exempelvis framfördes i dåvarande utbildningsminister Per Unckels utbildningsreform (92/93:1). I denna utbildningsreform skrevs bland annat att ”den ökande internationaliseringen kommer att ställa ökade krav på såväl språkkunskaper som att utbildningen sätts in i sitt internationella sammanhang”.

De tankar som fanns i början av 1990-talet är aktuella än i dag. Dels är det ett inhemskt mål att öka utlandsstudier och internationalisering. Dels är det en europeisk strävan att så ska ske. I artikel 165 i FEUF stadgas att ett av målen för unionens insatser vad gäller utbildning ska vara att utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen, särskilt genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk. De olika europeiska samarbetena är också ett uttryck för denna strävan, se kapitel 5.

Den dåvarande regeringen, vars strategi den sittande regeringen har ställt sig bakom, har dessutom när de slog fast de utbildningspolitiska målen uttalat att *”En viktig förutsättning för studenternas internationella rörlighet är goda kunskaper i språk. Regeringen anser därför att kunskaper i andra främmande språk än engelska bör premieras vid meritvärderingen till högre utbildning.”* (Se vidare kapitel 3.)

Grundläggande för internationalisering är språk. Om människor från olika länder inte kan kommunicera blir det svårt att samarbeta. Sverige är ett litet land med ett språk som talas av förhållandevis få. Vårt samarbete med omvärlden, bortsett från med de nordiska länderna, bygger på att vi har goda kunskaper i andra språk än svenska. Att studera på eftergymnasial nivå utomlands ger visserligen förbättrade språkkunskaper. Sådana studier kan dock endast bedrivas av den som redan kan det aktuella språket så bra att han eller hon kan följa undervisningen. Om studiemedel inte skulle ges för språkstudier minskar också det antal länder i vilket studier kan ske eftersom det utbud av språk som en student kan tillgodogöra sig under sin grundläggande skolgång är begränsat.

Allt detta talar för att språkstudier även fortsättningsvis bör ses som eftergymnasiala studier. Särregleringen måste dock ses i ljuset av de regler som gäller för andra utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Bortsett från utbildningar i Norden ger en utbildning på gymnasial nivå utomlands endast rätt till studiemedel om den inte med lika stor fördel kan läsas i Sverige. Begränsningen gör att en utbildning på gymnasial nivå endast undantagsvis kan läsas utomlands. Detta gör att många yrkesutbildningar utomlands, som är på gymnasial nivå, inte ger rätt till studiemedel. Enligt våra direktiv kan detta i praktiken innebära att teoretiska kurser behandlas

mera positivt än yrkesutbildningar. Denna begränsning i lagstiftningen är också en del av förklaringen till att man valt att särreglera språkutbildningarna eftersom det framkommit att det varit en strävan från regeringens sida att främja språkinläring då detta setts som något positivt.

Det är vår uppfattning av språk även fortsättningsvis bör kunna läsas utomlands och att det är i enlighet med regeringens mål att stödja sådana studier. Dock innebär det faktum att vi överväger att öppna upp för studier på gymnasial nivå inom EES och Schweiz att behovet av en särreglering framstår som mindre. Om även språkstudier på gymnasial nivå berättigar till studiemedel finns ingen anledning att stadga att dessa ska ses som studier på eftergymnasial nivå. Dessutom framstår det som mera enhetligt, rättvist och rättssäkert att bedöma varje språkutbildning utifrån dess specifika innehåll. Somliga kanske når upp till eftergymnasial nivå och kan då innebära en möjlighet att tillgodoräkna erhållen utbildning i Sverige. Andra kanske befinner sig på gymnasial nivå och ska bedömas som sådana. Det innebär också att vi kommer ifrån den situation som råder i dag där det finns utbildningar som ses som eftergymnasiala i studiemedelshänseende, men som inte leder till examina som kan godkännas eftersom Höskoleverket bedömer att de ligger på gymnasial nivå. En situation som inte framstår som rättssäker. De som eventuellt kan drabbas negativt av att särregleringen försvinner är de studerande som studerar på en språkkurs på gymnasial nivå före höstterminen det år då de fyller 20 år. Dessa studenter kommer med ändrade regler att vara hänvisade till studiehjälpssystemet fram till dess att de uppfyller de generella kraven för studiemedel för studier på gymnasial nivå. Vi anser dock att nackdelarna för denna begränsade grupp vida övervägs av fördelarna med att ha ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem för utlandsstudier. Vi återkommer till frågan i avsnitt 10.7.1.

## 4.9 Analys

Kritik mot de svenska reglerna avseende studiemedel för utlandsstudier har framförts bl.a. av Studiesociala kommittén i dess betänkande och av CSN i myndighetens yttrande över betänkandet. De nuvarande reglerna om studiemedel för studier utomlands infördes 1989 och har i allt väsentligt fått kvarstå oförändrade sedan dess. Mycket har hänt på utbildningsområdet sedan 1989 både nationellt,

men kanske främst inom ramen för alla de europeiska samarbeten som Sverige deltar i, se kapitel 5. Sverige har dessutom blivit medlem i Europeiska Unionen vilket innebär att de svenska reglerna måste överensstämma med unionsrätten. Mycket av den kritik som har framförts gäller de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten. Detta redogör vi för i kapitel 7. Andra mer övergripande frågor som behöver utredas är frågan om vilka krav som ska ställas på utländska utbildningar (kapitel 2), beräkningar av studiemedelsbeloppen (kapitel 8), och frågan hur regeringens mål ska komma till uttryck i lagstiftningen (kapitel 3). Denna analys berör främst vilka förändringar i gällande rätt som bör övervägas.

Som framgått av redogörelsen ovan regleras studiemedel för utlandsstudier i huvudsak i förordning eller föreskrifter. CSN:s befogenheter är omfattande och väl utnyttjade i myndighetens föreskrifter. I syfte att låta regeringens mål komma till uttryck i lagstiftningen och för att undvika tillämpningsproblem bör en paragraf som definierar begreppet utlandsstudier införas. Även i övrigt kommer vi att sträva efter en lagstiftning som låter regeringens mål komma fram och där inriktningen på studiemedlen för utlandsstudier bestäms i lag eller förordning och de mindre detaljerna överläts till CSN att bestämma om.

Vilka utländska medborgare som ska jämföras med svenska medborgare är utförligt reglerat i studiestödslagen (1 kap. 4–7 §§). Dessa regler har nyligen varit föremål för en översyn och de ändringar som gjordes trädde i kraft 1 juli 2010. Vi ser inget behov av ytterligare ändringar i dessa bestämmelser.

Kravet på svenskt medborgarskap för rätt till studiemedel, med vissa angivna undantag, gäller såväl studier i Sverige som utomlands. Dock gäller undantagen från kravet på svenskt medborgarskap i 3 kap. 4 § studiestödslagen inte vid utlandsstudier. Här gäller i stället att en utländsk medborgare, som inte ska likställas med en svensk medborgare, endast får studera utomlands med svenskt studiemedel om studierna utgör utbytesstudier (3 kap. 21 § andra stycket studiestödsförordningen). På grund av reglerna i 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen föreligger ingen konflikt med unionsrätten (se vidare i kapitel 7).

För utlandsstudier finns dessutom ett bosättningskrav i 3 kap. 23 § studiestödslagen. Bosättningskravets förenlighet med EU-rätten behandlas i avsnitt 7.5.6. Rent allmänt kan sägas att vår uppfattning är att detta krav bör kvarstå. Sverige har ett väl utvecklat studiestöds-system som ger möjlighet att studera i Sverige, men också i hela övriga världen med svenskt studiestöd. Motsvarande möjlighet saknas

i de flesta europeiska länder. Det ligger i Sveriges intresse att denna möjlighet till studerandemobilitet bibehålls. Det internationella samarbetet syftar också till att stärka kvaliteten i utbildningen samt främja möjligheter till studier på olika platser i världen. Möjligheten att kunna finansiera studietiden är nyckeln till sådana utlandsstudier. EU-domstolens tolkning av rådets förordning nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen kan emellertid verka kostnadsdrivande på det svenska studiemedelssystemet. Riskerna gäller särskilt möjligheten att studera utomlands med svenskt studiestöd. Även utvidgningen av EU kan innebära att utgifterna på studiestödsområdet kan komma att öka på sikt, i takt med att kunskapen om EU-rättens konsekvenser sprids. Det är därför rimligt att uppställa ett anknytningskrav för att kunna få studiemedel vid studier utomlands. Annars skulle den enskilda individen kunna välja att uppbära studiemedel i den medlemsstat som har förmånligast studiemedelsystem. Detta skulle leda till ett systematiskt överutnyttjande av det svenska studiemedelsystemet. Studiemedel vid utlandsstudier ska alltså endast lämnas till personer som har en stark förankring till Sverige. Först och främst lämnas studiemedel till svenska medborgare. Migrerande arbetstagare samt egenföretagare och deras familjemedlemmar ska enligt EU-rätten likställas med svenska medborgare. Genom ett pågående mål i EU-domstolen kan bestämmelsens förenlighet med unionsrätten ifrågasättas. Vi återkommer till frågan i avsnitt 7.2.4 och 7.5.6.

När det gäller bestämmelserna i studiestödsförordningen kommer vi att titta på kraven på godkända utbildningar och hur dessa bör utformas i avsnitt 2.4 och 10.8. Vi kommer också att överväga om kravet på att en utbildning på gymnasial nivå endast ger rätt till studiemedel om utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige är förenligt med unionsrätten, det gör vi i kapitel 7.

De differentierade lånebeloppen utreds i kapitel 8. Vi kommer att överväga om dessa ska behållas och vilken beräkningsgrund som då ska användas, eller om det är lämpligare med ett enhetligt belopp som är detsamma för studier i Sverige som för studier utomlands. Om vi stannar för att föreslå ett enhetligt belopp kommer vi också utreda behovet av och möjligheten till ett system som kompenserar för det faktum att levnadskostnaderna skiljer sig åt mellan olika länder, vi återkommer till det i avsnitt 10.2.

Gällande rätt innehåller två olika bidragsnivåer, en generell och en högre. Vid utlandsstudier utgår i praktiken endast den generella

nivån. Frågan är om det är förenligt med unionsrätten. Det kommer vi att utreda i avsnitt 7.5.4.

Tilläggsloan utgår i nuläget endast för studier i Sverige. Frågan är om en sådan reglering är förenlig med EU-rätten. Den frågan kommer vi att utreda i avsnitt 7.5.1.

Här ska också nämnas att Utredningen om ett stärkt skydd mot åldersdiskriminering (SOU 2010:60) lyft frågan om 25-årsgränsen i paragrafen om den högre bidragsnivån och i tilläggsloans paragrafen utgör åldersdiskriminering. Vi har lämnat frågan om åldersdiskriminering eftersom den enligt vår bedömning ligger utanför vårt uppdrag.

När det gäller tilläggsloan för merkostnader bör dels övervägas om dessa ska utgå på samma sätt som i dag. Dels bör möjligheten att ändra regleringen undersökas. Enligt gällande praxis utgår som huvudregel loan för t.ex. undervisningsavgifter, personförsäkringar och resor till en studerande som beviljats studiemedel för utlandsstudier, om denne ansöker om det och uppfyller kraven i övrigt. Detta framgår dock endast av CSN:s föreskrifter. Studiestödsförordningen däremot stadgar att sådant loan kan lämnas om det finns särskilda skäl. Detta stämmer inte med hur reglernas tillämpas. Vi kommer att överväga att flytta upp regleringen rörande sådana merkostnadsloan på förordningsnivå så att det där framgår för vad sådant loan kan utgå för och när. De närmare detaljerna bör dock kunna regleras i CSN:s föreskrifter. Vi kommer också att titta på möjligheten att indexreglera lånet för utbildningsavgifter eftersom detta i nuläget hela tiden urholkas (avsnitt 10.4).

Vi kommer att titta på regleringen rörande utbetalningar och om det är lämpligt att dessa sker terminsvis i förskott, så som är fallet enligt gällande rätt. Häri kan också ligga en del av lösningen till att förhindra felaktiga utbetalningar, se avsnitt 2.5.

Möjligheten till studiemedel för distansstudier regleras i CSN:s föreskrifter och har nyligen utvidgats. CSN har uttryckt vissa tillämpningsproblem när det gäller studiemedel för distansstudier och menar dessutom att häri ligger också en stor risk för felaktiga utbetalningar. Även detta kommer vi att titta närmare på.

När det gäller studiemedel för studier på gymnasial nivå skiljer sig reglerna åt när det gäller vilka utbildningar som berättigar till studiemedel beroende på om utbildningen ges inom eller utanför Norden. Frågan om huruvida denna reglering är förenlig med unionsrätten kommer att utredas och analyseras i avsnitt 7.5.3. Mycket tyder dock på att en reglering som denna kan stå i strid med unionsrätten. Om vi bortser från unionsrätten kan en fördel med gällande rätt sägas

vara att reglerna om begränsningar i rätten att studera utomlands på gymnasial nivå håller studiemedelskostnaderna nere. Studiemedel för utlandsstudier är dyrare såväl för staten som för den enskilde. En nackdel är att det begränsar individens fria val att läsa en utbildning i det land som enligt honom eller henne erbjuder bäst utbildning. Dagens regler stärker också det nordiska samarbetet vilket kan sägas vara en fördel eftersom detta är något som man sedan lång tid tillbaka har prioriterat. Frågan är dock om det i dag, när de nordiska länderna alla omfattas av EES-avtalet, finns någon anledning till att prioritera de nordiska samarbetet framför EU/EES-samarbetet. Våra särregler går också emot den strävan efter internationalisering och mobilitet av unga som kommer fram i flera av de europeiska samarbetena på utbildningsområdet och som också är ett mål för regeringen. Det svenska studiemedlet har stor betydelse för att möjligheten att kunna studera utomlands ska kunna vara en realitet för alla studerande och inte enbart de god ekonomi. Att begränsa rörligheten på gymnasial nivå är inte förenligt med denna strävan om internationalisering.



## 5 Internationellt utbildningssamarbete

Det Europeiska och internationella samarbetet på utbildningsområdet blir allt mer intensivt. I detta kapitel ger vi en kortfattad beskrivning av de olika samarbetsprogram rörande utbildning som Sverige deltar i.

På utbildningsområdet har EU endast kompletterande befogenheter. Det innebär att medlemsländerna själva beslutar om utbildningssystemens organisation och innehåll. Samarbetet på EU-nivå kompletterar den nationella politiken. Inom Europeiska unionen samarbetar medlemsländerna om högre utbildning såväl på ett policyinriktat plan som genom olika samarbetsprogram och gemensamma överenskommelser. I EU:s arbete på utbildningsområdet deltar förutom medlemsländerna dessutom EES-länderna och ansökarländerna, totalt 32 länder. EU stiftar inga lagar direkt för utbildning. Där emot finns viss EU-gemensam lagstiftning till exempel om erkännande av examina i de europeiska länderna. EU:s arbete på utbildningsområdet har bland annat resulterat i programmet Erasmus Mundus, som inrättades för att höja kvaliteten i den högre utbildningen inom EU och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredje land. Enligt Europeiska kommissionens förslag för nästa omgång av programmet ska de utbildningsprogram som väljs ut leda till gemensamma, dubbla eller multipla examina. Det ska dock ges företräde åt gemensamma examina.

Ett relativt omfattande arbete har under de senaste åren bedrivits för att öka det internationella studerandeutbytet, framför allt inom ramen för den s.k. Bologna processen. Bologna processen är ett mellanstatligt samarbete och det finns ytterligare samarbeten som ligger utanför EU-samarbetet.

## 5.1 Lissabonkonventionen

Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen antogs den 11 april 1997 i Lissabon. Konventionen har utarbetats av Europarådet och UNESCO (FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur). Konventionen, som kallas för Lissabonkonventionen, har hittills, den 12 oktober 2010, ratificerats av 51 länder. Sverige ratificerade Lissabonkonventionen den 23 augusti 2001. Undertecknandet av konventionen har lett till ändring i bestämmelserna i högskoleförordningen (1993:100) om tillgodoräknande av grundläggande högskoleutbildning. I Sverige har Högskoleverket i uppdrag att informera om och svara för tillämpningen av Lissabonkonventionen.

Konventionen syftar till att öka mobiliteten mellan Europaregionens utbildningssystem och möjliggöra för studenter att fortsätta sin utbildning eller fullgöra en studieperiod vid universitet eller högskola i andra europeiska länder. Det konstateras att erkännande av studier, betyg och examina i ett land som utfärdats i ett annat land är ett viktigt medel för att främja den akademiska rörligheten.

Enligt konventionen ska varje avtalspart erkänna utbildningsbevis utfärdade av andra parter om utbildningsbevisen uppfyller de grundläggande behörighetskraven för högre utbildning i dessa stater för att bereda tillträde till utbildningar som ingår i deras system för högre utbildning.<sup>1</sup> Detta gäller dock inte om en väsentlig skillnad kan visas föreligga mellan de grundläggande behörighetskraven i den stat där beviset utfärdats och i den stat där erkännande söks. Motsvarande gäller för erkännande av studieperioder som fullgjorts inom ramen för högre utbildning och erkännande av utbildningsbevis avseende högre utbildning. Konventionen utgår således från ömsesidigt erkännande. Endast om det finns väsentlig och relevant skillnad kan erkännande nekas.

Ansvar för att visa att en begäran om erkännande inte uppfyller de relevanta kraven ska enligt konventionen ligga hos det organ som gör bedömningen. I Sverige ankommer denna bedömning på respektive universitet eller högskola. Högskoleverket kan bistå läroanstalten i detta arbete.

---

<sup>1</sup> Med högre utbildning avses i konventionen alla typer av studiekurser eller grupper av kurser, utbildning och forskarutbildning på postgymnasial nivå som av en parts berörda myndighet är erkända såsom tillhörande den partens system för högre utbildning.

## 5.2 Bologna-processen

Bologna-processen har sitt ursprung i Bolognadeklarationen som inte är ett folkrättsligt bindande dokument utan en vilje- och ambitionsyttring från de deltagande länderna. Processen är ett mellanstatligt samarbete som nu omfattar 47 länder.

Processen syftar till att skapa the European Higher Education Area (EHEA) för att främja medborgarnas rörlighet och anställningsbarhet samt Europas utveckling. Mot denna bakgrund fastställdes i Bolognadeklarationen sex mål som ansågs vara grundläggande för att skapa EHEA och för att globalt främja den högre utbildningen i Europa. Ett mål var att genom samordning skapa EHEA till år 2010. Deklarationen innehåller tre övergripande mål: att främja rörlighet, att främja anställningsbarhet och att främja Europas konkurrenskraft/attraktionskraft som utbildningskontinent.

I syfte att följa upp de framsteg som gjorts och vilka ytterligare steg som ska tas inom Bologna-processen har det hittills hållits fem uppföljningsmöten på ministernivå.

Vid mötet i Leuven i april 2009 slog man bland annat fast att mobilitet ska vara den utmärkande egenskapen i Europeisk högre utbildning. Som ett mål angavs att av dem som tar examen 2020 ska minst 20 procent ha studerat eller praktiserat utomlands under sina studier.

Efterhand har den sociala dimensionen blivit ett av Bologna-processens viktigaste arbetsområden. Inom denna har ministrarna enats om att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att studenter ska ha möjlighet att ta med sig sitt nationella studiestöd vid studier utomlands.

## 5.3 Utbildning 2010 och Utbildning 2020

EU-länderna enades år 2000 om Lissabonstrategin. Målet för denna var att EU till år 2010 skulle bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt, med fler och bättre arbeten och en högre grad av social sammanhållning. EU:s ministerråd beslutade år 2000 att Europa år 2010 skulle vara den mest dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen.

Sverige har länge varit en aktiv deltagare i EU:s ramprogram för forskning och utveckling, och till exempel varit en drivande kraft bakom tillkomsten av ERC, det europeiska forskningsråd som ska

inrättas. Utbildningssamarbetet sker genom särskilda samarbetsprogram, gemensamma överenskommelser och utbyte i policyfrågor. Som ett resultat av Lissabonstrategin har utbildningsministrarna enats om gemensamma europeiska mål för medlemsländernas utbildningspolitik inom programmet Utbildning 2010. Genom Utbildning 2010, i samband med Lissabonstrategin år 2000, fastställdes det för första gången en fast ram för det europeiska samarbetet på utbildningsområdet. Enligt den skulle tre mål uppnås till år 2010: bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen, underlätta tillträdet för alla till utbildningssystemen, och öppna utbildningssystemen för omvärlden. Inom ramen för programmet för livslångt lärande ges studerande möjligheter till studier i ett annat europeiskt land och de som arbetar med utbildning ges möjligheter till samarbete över gränserna. Inom yrkesutbildningen sker ett fördjupat samarbete inom ramen för Köpenhamnsprocessen med mål att öka kvaliteten i yrkesutbildningen och öka studerandes rörlighet mellan länderna. Se mer om denna nedan.

Den 12 maj 2009 presenterade rådet slutsatser om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete, Utbildning 2020. Här sägs att programmet Utbildning 2010, inklusive Köpenhamnsprocessen och initiativen inom ramen för Bolognaprocessen, har lett till betydande framsteg. Framsteg särskilt till stöd för nationella reformer beträffande det livslånga lärandet, moderniseringen av den högre utbildningen och utarbetandet av gemensamma europeiska instrument som främjar kvalitet, överblickbarhet och rörlighet. Men rådet konstaterar därefter att stora utmaningar fortfarande kvarstår om Europa ska kunna uppnå sitt mål att bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen. Det europeiska utbildningssamarbetet för perioden fram till 2020 bör enligt rådet upprättas inom en strategisk ram som innefattar utbildningssystemen i deras helhet mot bakgrund av det livslånga lärandet. Ramen är avsedd att omfatta lärande i alla sammanhang, formella eller informella, och på alla nivåer: från förskoleverksamhet och skolverksamhet till högre utbildning, yrkesutbildning och lärande i vuxen ålder. De fyra strategiska målen är:

- Att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet.
- Att förbättra utbildningens kvalitet och effektivitet.
- Att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap.
- Att öka kreativiteten och innovationsförmågan, inklusive företagandan, på alla utbildningsnivåer.

### 5.3.1 Köpenhamnsprocessen

I november 2002 antog EU:s utbildningsministrar en resolution om ett ökat europeiskt samarbete inom yrkesutbildningsområdet. Det var ett svar på Europeiska rådets uppmaning om en motsvarighet på yrkesutbildningsområdet till Bolognaprocessen. I syfte att inkludera EES-länderna, EU:s kandidatländer och arbetsmarknadens parter i arbetet antogs kort därefter den så kallade Köpenhamnsdeklarationen med ungefär samma innehåll. Sedan dess har det fördjupade samarbetet inom yrkesutbildningsområdet gått under benämningen Köpenhamnsprocessen.

Riktlinjerna för det fördjupade samarbetet har justerats och verifierats vartannat år. Rådet (utbildningsministrarna) har antagit resolutioner och kort därefter har kommunikéer antagits i det bredare forumet. Kommunikéer har antagits i Maastricht 2004, Helsingfors 2006 och Bordeaux 2008. I Brügge antogs i december 2010 en deklARATION om det fördjupade samarbetet till år 2020.

Det fördjupade samarbetet om yrkesutbildning har haft fokus på konkreta instrument som syftar till att underlätta mobiliteten i Europa. Samarbetet har bl.a. resulterat i överenskommelser om kvalitet, vägledning, validering, och Europass. Samarbetet har även resulterat i rekommendationer om att inrätta ett europeiskt ramverk för yrkesutbildning, att utveckla ett europeiskt meritöverföringssystem för yrkesutbildning, samt att inrätta en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning. Överenskommelserna innebär att medlemsländerna åtar sig ett fortsatt nationellt implementeringsarbete.

European Qualification Framework (EQF) antogs gemensamt av rådet och Europaparlamentet den 23 april 2008. Genom EQF införs en gemensam och neutral referensram som kan fungera som ett översättningsverktyg mellan olika kvalifikationssystem och deras nivåer. Det betyder att det ska skapas ett verktyg för att jämföra nivån på kvalifikationer (utbildningsbevis, yrkescertifikat, m.m.) mellan de

olika europeiska länderna. Referensramens kärna är åtta hierarkiska nivåer som beskriver resultatet av lärande (s.k. learning outcomes) för respektive nivå vad gäller kunskaper, färdigheter och kompetens. Nivå ett kan sägas motsvara genomgången grundskola och nivå åtta en doktorsexamen. Varje kvalifikationsnivå bör kunna uppnås genom olika utbildnings- och karriärvägar, vilket bör kunna stimulera validering av icke-formellt och informellt lärande. Den traditionella betoningen på i vilka former lärandet sker (inlärningstid, inlärningsmetod och läromedel) förskjuts således till lärandets resultat. Syftet med referensramen är att möjliggöra och stimulera en ökad rörlighet för studerande och för arbetskraft. Förhoppningen är att det i framtiden ska bli lättare att erkänna lärande i arbete och att man via de nationella systemen lättare ska kunna nivåbestämma såväl formella utbildningar som till exempel vad man har lärt sig i arbetslivet. EQF implementeras i två steg. I det första steget ska de nationella kvalifikationsnivåerna kopplas till EQF (2010). I det andra steget ska alla nationella kvalifikationer innehålla en referens till en EQF-nivå.

Regeringen har aviserat sin avsikt att implementera rekommendationen om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF), att skapa ett nationellt ramverk för kvalifikationer (NQF) samt att vidta åtgärder och förändringar som är nödvändiga för att uppfylla rekommendationens krav. Det nationella ramverket ska främst omfatta det offentliga utbildningssystemet. Avsikten är dock att ett nationellt ramverk, som även omfattar andra kvalifikationer, successivt ska kunna utvecklas i takt med arbetslivets och branschernas intresse.

Myndigheten för yrkeshögskolan är sedan den 1 juli 2009 nationell samordningspunkt för EQF.

## 5.4 Kommissionens grönbok om mobilitet

Den 8 juli 2009 presenterades kommissionens grönbok *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte* (KOM(2009)329 slutlig). I denna konstaterades att det finns en bred enighet kring fördelarna med rörlighet i utbildningssyfte och att såväl politiker som sakkunniga har diskuterat hur denna kan förbättras. I grönboken identifieras ett behov av att fastställa strategier för att uppnå de uppsatta målen. Ett syfte med grönboken var att låta intressenter och allmänheten delta i debatten och framföra sina åsikter kring hur man på bästa

sätt kan förbättra möjligheterna för ungdomars rörlighet i utbildningssystemet.

Tanken med grönboken var att den skulle vara så omfattande som möjligt och man ville se på läget för alla ungdomar i alla olika lärmiljöer. Det vill säga i skolan, på kandidat-, master- eller doktorandnivå på universiteten, inom ungdomsutbyten, volontärarbete eller yrkesutbildning samt situationen för praktikanter och lärlingar, både inom och utanför EU. Rörlighet betraktas som relevant för alla ämnen och områden.

Grönboken har i huvudsak följande syften<sup>2</sup>:

- Att främja organiserad rörlighet i utbildningssyfte.
- Att främst diskutera rörlighet mellan länder som för närvarande deltar i EU-program, vilket var rådets önskemål i dess slutsatser från november 2008. Samtidigt vill man söka utveckla utbyten med världen i övrigt.
- Att förespråka rörlighet inte bara över gränserna ”från lika till lika”, dvs. inom sektorer (skolor, universitet, företag och så vidare), utan också mellan olika sektorer, t.ex. från utbildningsmiljöer till näringslivet och i motsatt riktning.
- Att koncentrera sig på fysisk rörlighet, alltmedan man även erkänner värdet av virtuell rörlighet.
- Att koncentrera sig på rörligheten för ungdomar, vilket inte betyder att rörlighet i utbildningssyfte inte är viktig för alla åldersgrupper. Huvudgruppen som avses är personer i åldern 16–35 år.

Grönboken är uppdelad i tre avsnitt. Dessa är förberedelse av utlandsvistelsen, utlandsvistelsen och dess uppföljning, och förslag till nytt partnerskap för ungdomsrörlighet. Under varje del finns frågor som man önskar få svar på. Under rubriken ”Möjligheter att överföra stipendier och lån” ställs frågan om vilka hinder som man har stött på beträffande möjligheten att överföra bidrag och lån och tillträdet till förmåner. Här uttalas också att utlandsvistelser kräver ekonomisk förberedelse. Det sägs att förutom stipendier kan även sociala förmåner och lån från hemlandet vara viktiga finansieringskällor. Eftersom dessa och andra direkta eller indirekta stöd inte alltid kan överföras, kan detta leda till att ungdomar blir avskräckta

---

<sup>2</sup> Se Kommissionens grönbok *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte* (KOM(2009)329 slutlig), s. 4–5.

från utlandsvistelser. Grönboken går så långt som att säga att detta i somliga fall rör sig om brott mot gemenskapslagstiftningen. Inom högre utbildning, till exempel, tillåter väldigt få länder att man helt och hållet för över stipendier och lån och fyra medlemsstater tillåter ingen överföring alls. Här erinras om Förenade målen C-11/06 Morgan och C-12/06 Bucher, REG 2007 (se avsnitt 7.2.2).<sup>3</sup>

I juli 2009 genomförde kommissionen en allmän konsultation av sin grönbok om mobilitet i utbildningssystemet. Både den svenska regeringen och riksdagen besvarade konsultationen.

Regeringen lämnade utlåtande över sin granskning av grönboken i januari 2010, U2009/5042/IS. I utlåtandet framför regeringen att den vill betona att den främsta anledningen till att främja internationalisering, och följaktligen mobilitet, vad gäller utbildning är att det främjar kvalitetsutveckling både för individen och de deltagande institutionerna. Regeringen anför vidare att de speciella erfarenheter som kommer med rörlighet, bättre språkkunskaper, interkulturell kompetens, att kunna ta ett större ansvar, och att lösa problem i nya situationer osv., dessutom har positiva effekter utöver att öka kvaliteten på själva utbildningen och att öka den enskildes anställningsbarhet. I utlåtandet betonas vidare att språkkunskaper är ett viktigt resultat av rörlighet, men också en förutsättning för deltagande. Enligt regeringen är det därför viktigt att inläringen av främmande språk börjar vid tidig ålder så att fler elever känner att de har möjlighet att studera utomlands. Regeringen anför vidare att eftersom länders nationella lagstiftning kommer att fortsätta att variera är öppenhet en viktig del i att undanröja rättsliga och administrativa hinder för rörligheten. Detta gäller även för betyg, där tydliga system gör det lättare för länderna att bedöma betyg från andra länder vid tillträde till dess högre utbildningar. Erkännandet av studier bör vara möjligt för alla typer av utbildning. Den svenska regeringens uppfattning är att erkännande av rörlighet i utbytesprogram fungerar, men att mer behöver göras för att underlätta erkännande för free movers och för rörlighet på gymnasial nivå. Att främja rörlighet på gymnasial nivå bör därför enligt regeringen vara i fokus under de kommande åren. För att öka deltagandet i mobilitetsprogram anser regeringen att reglerna för finansiering måste vara mycket enkla. En av de viktigaste faktorerna för att förbättra möjligheten till rörlighet för studenter är enligt den svenska regeringen studiestödssystemet. Enligt svenska regeringens uppfattning bör diskussioner

<sup>3</sup> Kommissionens grönbok *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte* (KOM(2009)329 slutlig), s. 5–6 och 9–10.



om tolkningar på studiestödsområdet fortsätta i de befintliga nätverken inom Bologna-processen.<sup>4</sup>

Utbildningsutskottet lämnade utlåtande över sin granskning av grönboken i november 2009, *Utbildningsutskottets utlåtande 2009/0:UbU4*. I utlåtandet framför utskottet att det starkt vill betona vikten av internationalisering. Det anser att det är mycket viktigt att möjligheter för elever och studenter att förlägga delar av sin utbildning eller sin praktik utomlands tas tillvara och utökas. Utskottet säger vidare att med en ökad andel unga som studerar eller arbetar i ett annat land ökar språkkunskaper, interkulturell kompetens och ansvarstagande, som kommer inte bara individen till del, utan också det samhälle som han eller hon ska verka i. Utskottet menar att genom ökad studentrörlighet ökar Sveriges konkurrenskraft och svenska studenters anställningsbarhet i internationella företag och organisationer. Även för den enskilda individen ger internationalisering förbättrade möjligheter att välja den utbildning som passar honom eller henne bäst. Utskottet anser att det därför är mycket viktigt med ökade möjligheter att förlägga delar av en utbildning eller en praktik utomlands under hela det livslånga lärandet. Vad gäller frågeställningen om förberedelse av rörlighet i utbildningssyfte menar utskottet att EU-programmen måste vara flexibla vad gäller längd och tidpunkt för studierna. Vad gäller språkfrågor konstaterar utskottet att kunskap i språk är en förutsättning för att kunna delta i EU-programmen. Samtidigt är det också en av de stora vinsterna med ett deltagande, dvs. att studenten får ökade kunskaper i just ett främmande språk. Utskottet vill understryka vikten av tidig undervisning i främmande språk i grundskolan. Utskottet vill också understryka betydelsen av det svenska studiestödet som, genom att det kan utnyttjas också för studier utomlands, är en viktig faktor för Sveriges höga internationella studentrörlighet.<sup>5</sup>

## 5.5 Europarådet

Europarådets viktigaste roll är att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen i alla rådets 46 medlemsstater. Arbetet på kultur- och utbildningsområdet sker inom de fem styrkommittéerna för utbildning, högre utbildning och forskning, kultur och kultur-

<sup>4</sup> Regeringens utlåtande U 2009/5042/IS, *Reply from the Swedish Government to the Commission's Green Paper "Promoting the Learning Mobility of Young People"*.

<sup>5</sup> Utbildningsutskottets utlåtande 2009/10:UbU4 *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte*, s. 10 f.

arvsfrågor samt ungdomsfrågor. Europarådet arbetar bland annat för att främja erkännandet av utbildning och examina samt för att stödja utvecklingen av den högre utbildningen, till exempel inom det forna Sovjetunionen. Under 2006–2007 genomfördes Europaråds-kampanjen ”Alla Olika Alla Lika”. Kampanjen syftade till att stärka ungdomars kunskaper om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering och till att uppmuntra ungdomars deltagande i byggandet av fredliga samhällen. Som utvecklats ovan är det Europarådet och Unesco som har arbetat fram Lissabonkonventionen.

## 5.6 Nordiskt samarbete – Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet, som bildades 1971, är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Statsministrarna har det överordnade ansvaret för det nordiska samarbetet. I praxis är ansvaret delegerat till de nordiska samarbetsministrarna och till Nordiska samarbetskommittén som svarar för den löpande koordineringen av det officiella politiska nordiska samarbetet. Nordiska ministerrådet är egentligen inte ett utan flera ministerråd. Nordiska fackministrar möts i ministerråd ett par gånger om året. Det finns för närvarande 10 konstellationer av fackministerråd samt samarbetsministrarnas ministerråd. Beslut i något av de nordiska ministerråden måste vara enhälliga.

Det nordiska regeringssamarbetet i Nordiska ministerrådet ska arbeta för gemensamma nordiska lösningar som ger påtagliga positiva effekter, nordisk nytta, för medborgarna i de enskilda nordiska länderna. Det mer än halvsekel gamla samarbetet har bland annat resulterat i en gemensam nordisk arbetsmarknad, passunion och en rad gemensamma sociala bestämmelser. De nordiska medborgarna har också länge kunnat bosätta sig, studera och forska överallt i Norden. Miljö, klimat, energi, forskning, utbildning och innovation, rivande av gränshinder och ökad profilerings är i dag viktiga ingredienser i det nordiska samarbetet för att upprätthålla Nordens ledande ställning i en globaliserad värld.

Det finns avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om nordisk utbildningsgemenskap på gymnasienivå (teoretiska och yrkesinriktade utbildningar). Det finns också en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om tillträde till högre utbildning av den 3 september 1996 som ändrats genom en överenskommelse av den 23 april 2009.

Arbetet med att undanröja gränshinder i Norden handlar om att skapa ett öppnare Norden och större rörlighet. För att hindra att nya gränshinder uppstår finns en målsättning om att koordinera lagstiftningsarbetet i länderna. Det nordiska gränshindersarbetet är unikt och går djupare än motsvarande EU-samarbete. Inom forskningsområdet finns den forskningssamordnande institutionen NordForsk som är ett framgångsrikt verktyg för nordiskt forskningssamarbete. Tillgång på välutbildad och kompetent arbetskraft stärks genom nyligen startade nordiska masterutbildningar i de nordiska länderna. Dessa finns på sex platser och omfattar 17 utbildningsanstalter. Mastersprogrammen finns på så olika områden som äldreforskning, datorteknologi, havsmiljö och klimatförändringar. I ett projekt har några av de ledande tekniska universiteten i Norden gått samman om en Nordic Master inom energiforskning. Danskarnas kunskaper om vindkraft, svenskarnas om atomkraft, Islands om olika former av värmekällor och Norges expertis på olja och gas samlas där i en utbildning som kommer få stor betydelse på området.

Genom utbytesprogrammen i Nordplus-familjen deltar varje år cirka 10 000 nordbor i utbildningsprogram i andra nordiska länder än hemlandet. Utbytesprogrammen omfattar numera också Estland, Lettland och Litauen.

## 5.7 OECD

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) är en internationell samarbetsorganisation för ekonomisk utveckling med 33 medlemsländer. Den fungerar som ett forum för analys och utbyte av idéer och erfarenheter. Verksamheten ska stimulera till långsiktig ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt vidga ickediskriminerande världshandel. Inom utbildningsområdet arbetar OECD med jämförande statistik och tematiska översyner. OECD spelar en viktig roll när det gäller analys och diskussion av utbildningspolitik genom jämförande statistik och översyner av utbildningssystemen i medlemsländerna som bidrar till diskussioner om utbildningspolitiken. Inom forskningsområdet deltar Sverige i arbetet i kommittén för forsknings- och innovationspolitik. Där diskuterar och jämför medlemsländerna prioriteringar inom forskningsområdet. Studier har initierats, till exempel om forsknings- och innovationssystem i olika länder, där bland andra Sverige, studerats för att förstå hur forskning och utveckling påverkar tillväxt och sysselsättning.

## 5.8 Unesco

Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) är FN:s organ för samarbete inom utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation. Unesco grundades 1946 och har i dag 193 medlemsländer. Sverige blev medlem 1950. Svenska Unescorådet ansvarar för samarbetet med svenska myndigheter, institutioner m.fl. inom Unescos ansvarsområden, och utgör en länk mellan Unesco och Sverige. Unesco arbetar strategiskt för att nå FN:s millenniemål om utbildning. "Utbildning för alla" är Unescos huvudsakliga program för skolor. Unesco stödjer samarbetsprojekt mellan universitet och högskolor med fokus på utvecklingsländer. Unesco har utarbetat överenskommelser om ömsesidiga erkännanden av högskolestudier och examina. De svenska prioriteringarna i Unesco gäller framför allt "Utbildning för alla" och "Utbildning för hållbar utveckling". Arbetet med olika konventioner och andra normativa instrument har varit intensivt under senare år. Som utvecklats ovan har Lissabonkonventionen utarbetats av Europarådet och Unesco. Riktlinjer för "Kvalitet i Gränsöverskridande Högre Utbildning" som utarbetats tillsammans med OECD antogs vid Generalkonferensen 2005. Unescofrågor handläggs i Sverige av Regeringskansliet och sköts av Utbildningsdepartementet, där Svenska Unescorådet har sitt kontor.

## 5.9 Analys

Som framgår av redogörelsen ovan deltar Sverige i ett antal olika slag av samarbeten på utbildningsområdet. Samarbeten såväl på nordisk, som på europeisk och internationell nivå. Somliga inom ramen för den Europeiska Unionen och andra utanför. Gemensamt för de olika samarbetena är dock att utgångspunkten är att rörlighet och internationalisering inom utbildningsområdet är något gott som ska främjas. De olika samarbetena går dessutom ut på att öka rörligheten och internationaliseringen på utbildningsområdet. Detta är också ett uttalat mål för regeringen.

På utbildningsområdet har, som sagts, EU endast kompletterande befogenheter. Sverige beslutar alltså självt om utbildningssystemets organisation och innehåll. Det samarbete som sker på EU-nivå kompletterar däremot den nationella politiken och här är samarbetet som synes omfattande och hela tiden under utveckling. En tydlig euro-

peisk strävan är att EU ska vara världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi.

Samarbetena gäller inte enbart högre utbildning. Det finns samarbeten som specifikt rör yrkesutbildningar och t.ex. grönboken poängterar att rörlighet är relevant för alla ämnen och områden. Rådet har inom Utbildning 2020 uttalat att utbildningssamarbetet bör upprättas inom en strategisk ram som innefattar utbildningssystemen i sin helhet mot bakgrund av det livslånga lärandet. Denna ram omfattar alla nivåer, från förskoleverksamhet och skolverksamhet till högre utbildning och yrkesutbildning.

Enligt grönboken ska koncentrationen ligga på fysisk rörlighet men man ska också erkänna värdet av virtuell rörlighet. Detta får ses som en indikation på att distansutbildningar också har ett värde i detta sammanhang.

Regeringen och utbildningsutskottet har i sina yttranden över grönboken ansett det mycket viktigt med möjligheter att studera eller praktisera utomlands under hela det livslånga lärandet. De har också understrukit betydelsen av det svenska studiestödssystemet som en viktig faktor för Sveriges höga internationella studentrörlighet. Även i grönboken poängterades att möjligheten att kunna överföra stöd är en viktig del i främjandet av studier i andra länder och att avsaknad av sådan möjlighet kunde verka avskräckande och till och med utgöra brott mot unionsrätten.

Bolognaprocessen har som ett uttalat mål att av de som tar examen år 2020 ska minst 20 procent ha studerat eller praktiserat utomlands under studierna.

Unionsrättens påverkan på det svenska studiemedlet kommer att utredas i kapitel 7. De olika internationella samarbetena på utbildningsområdet påverkar studiemedelssystemet genom att rätten till studiemedel och möjligheten till att kunna ta med det nationella stödet utomlands är en viktig faktor för att så många som möjligt ska kunna ha möjlighet att studera utomlands. Studiemedel är alltså en viktig faktor för att främja och även öka rörlighet och internationalisering. Sveriges deltagande i de olika samarbetena på utbildningsområdet innebär att Sverige har förbundit sig att arbeta mot de mål som de olika samarbetena har. Eftersom de alla syftar till att öka rörlighet och internationalisering får detta självklart påverka på regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier. Utbildningssamarbetena har intensifierats under de senaste åren vilket kan tala för att det svenska studiemedelssystemet för utlandsstudier, vars grund lades redan 1989, kan behöva förändras.

## 6 Jämförelse med andra länder

I detta kapitel ska vi titta på hur studiestödet, och speciellt då för utlandsstudier, är organiserat i andra länder. Av våra direktiv framgår att vi ska ta till vara kunskaper och erfarenheter från andra nordiska länder och även från länder utanför Norden. Majoriteten av länderna i Europa har särskilt stöd för studier utomlands eller studiestöd som studenten kan ta med sig till sina utlandsstudier. Det särskilda stödet kan antingen vara ett förhöjt eller förlängt studiemedel eller följa andra kriterier.

Vi har valt att ha ett avsnitt som kort beskriver studiestödssystemen i de europeiska länderna för att sedan titta närmare på några av de nordiska länderna. Att vi har valt att fördjupa oss i de nordiska länderna beror på att dessa har studiestödssystem som påminner om det svenska medan övriga europeiska länders system i mycket är så olika det svenska systemet att nyttan av deras erfarenheter blir mindre.

### 6.1 Studiestöd i ett internationellt perspektiv<sup>1</sup>

Man kan tala om tre huvudsakliga typer av studiestöd:

- Stöd till studenterna för att täcka uppehållet (lån eller bidrag).
- Stöd för att täcka utbildningsavgifter eller liknande (lån eller bidrag).
- Stöd till föräldrarna i form av bidrag eller skattereduktion.

I Europa finns det tretton länder, där ibland Sverige, som har särskilt stöd till studenter med barn. Stödets storlek och konstruktion varierar dock stort mellan länderna. Ett dussintal länder har bidrag eller lån som ska täcka hela eller delar av studieavgifterna.

---

<sup>1</sup> Uppgifterna i avsnitt 6.1 är hämtade från *Key Data on Higher Education in Europe*, 2009 Edition.

Det finns 25 europeiska länder där de studerande kan få någon form av studiebidrag och i 20 av dessa erbjuds studenter även studielån (antingen helt separat eller kopplat till bidragen som i Sverige). I jämförelse med andra länder är de svenska studiemedlen lånetunga.

Om man bortser från Malta har i stort sett alla länder i Europa någon slags behovsprövning av sina studiestöd. Denna görs mot föräldrarnas inkomster och/eller mot egna inkomster. Vår svenska behovsprövning (fribeloppet) är generös i en internationell jämförelse.

Att jämföra totalbeloppen för studiestöd mellan de europeiska länderna är svårt. Det framgår dock att de länder som har en hög andel lån också har ett högre totalbelopp. Ett sätt att jämföra totalbeloppen är att ange hur stor andel som studiestödet utgör av de totala offentliga utgifterna för högre utbildning. För de europeiska länderna utgör i genomsnitt studiebidragen 10,6 procent och studielånen 5,5 procent av de totala utgifterna. I Sverige är motsvarande siffror 10,4 procent för bidragen och 18,0 procent för lånen. Endast tre länder har högre andel än Sverige om både lån och bidrag summeras: Cypern, Danmark och Norge.

Många europeiska länder har särskilda bostadsbidrag till studenter. Detta kan vara ett direkt bidrag till den studerande eller ett indirekt som subventioner till studentbostäder. Även i länder som saknar sådant stöd kan det finnas särskilda studentbostäder på samma sätt som i Sverige.

I de nordiska länderna finns inga studiestöd som riktas till den studerandes föräldrar. I majoriteten av de övriga av Europas länder finns däremot sådant stöd, antingen som bidrag eller som skattelättnader.

Merparten av länderna i Europa har särskilt stöd för studier utomlands eller studiestöd som studenten kan ta med sig till sina utlandsstudier. Det särskilda stödet kan antingen vara ett förhöjt eller förlängt studiemedel eller följa andra kriterier. Som exempel på hur utlandsstudiestöden kan se ut i några av de stora EU-länderna har vi valt att kort beskriva hur systemen ser ut i Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

Frankrikes studiestödssystem är i huvudsak uppbyggt för att ge stöd till de studenter som inte själva eller via sina föräldrar har möjlighet att finansiera sina studier. I början av 2008 genomfördes dock en reform som har resulterat i ett enklare och mer lättillgängligt hjälpsystem som baseras på tre typer av stöd. Dessa tre är; stipendier baserade på sociala kriterier, en nationell nödfallsfond och enklare

tillgång till studielån. Stipendier baserade på sociala kriterier innebär att belopp och möjlighet till stöd beror på den sammanlagda inkomsten i studentens föräldrahem, antalet barn som är beroende av försörjning i detta hushåll och avståndet mellan hemmet och studieorten. Den nationella nödfallsfonden är en fond ur vilken stöd kan utgå till de studenter som har svårigheter som inte kan lösas av stipendiet baserat på sociala kriterier. Som exempel nämns om studentens föräldrar blir arbetslösa eller studenten har tagit avstånd från sin familj och måste försörja sig själv. Att tillgången till studielån förenklats innebär att det blir en möjlighet för alla studenter, och att lån kan utnyttjas utan att föräldrarna lämnar garanti. Det nya studielånet, som infördes med start det akademiska året 2008/2009, är avsett att bredda tillgängligheten till lån för hela studentkollektivet. För utlandsstudier finns ett speciellt stöd, "Les bourses de mobilité" (ungefär utbytesstipendier), som är utformat för att stödja internationella förflyttningar för de studenter som är villiga att utbilda sig utomlands. Stödet ges till studenter som antingen studerar utomlands som en del av ett utbytesprogram, eller som gör sin praktik utomlands. Kursen eller praktiken måste vara en del av den studerandes franska studier. Stödet är ett kompletterande stöd som läggs på toppen av stipendium baserade på sociala kriterier för de studenter som uppbär sådant, eller som huvudstipendium för de studenter som kvalificerat sig för stipendium. Vilka studenter som får möjlighet att uppbära sådant utbytesstipendium väljs ut av de högskolor som har rätt att dela ut sådana stipendium. Sådan rätt har endast de lärosäten som ingår i det fyraåriga kontraktsförfarandet med Ministeriet för ansvar för högre utbildning. Innebörden blir att möjligheten att få ett utbytesstipendium är beroende av att den studerandes franska högskola väljer ut studenten.

Storbritannien har ett studiestödssystem för de studenter som studerar i Storbritannien. Heltidsstudenter kvalificerar sig för ett icke återbetalningsbart underhållsstöd. Sådant stöd är behovsprövat, det vill säga dess målgrupp är studenter från hushåll med lägre inkomster. För huvuddelen av alla studenter är det föräldrarnas inkomst som bedöms. För oberoende studenter är det deras egen och/eller partners inkomst. Oberoende student är man om man är över 25 år, eller är gift, eller har försörjt sig själv i tre år, eller är fjärrad från sina föräldrar. Utöver detta finns olika typer av stipendium som kan sökas, vissa av dessa är behovsprövande, andra baseras på akademiska meriter eller har en viss skola eller college som målgrupp. Alla studenter som studerar på kvalificerade kurser kan komma i fråga för



studielån. Det finns två typer av lån, lån för att täcka terminsavgifter eller underhållslån för att täcka levnadsomkostnader. Lån för terminskostnader betalas direkt till institutionen och täcker hela avgiften. Underhållslånet är behovsprövat och beror på hushållets totala inkomst. För oberoende studenter tas inte hänsyn till föräldrarnas inkomst, däremot till make/makas eller partners. Beloppet beror också på om studenten bor hemma hos sina föräldrar eller i London. För studenter som bor i London och som bor på egen hand är beloppet högre än för studenter som bor på egen hand i en annan del av landet. Det maximala lånebeloppet kan reduceras om studenten får underhållsstöd. När det gäller utlandsstudier så kan studenter från Storbritannien inte räkna med samma nivå av finansiellt stöd som om de studerar i hemlandet. En student som inte själv kan finansiera sina utlandsstudier är hänvisad till att söka olika typer av stipendier. Storbritannien har skrivit under ett åtagande om medflyttning av studielån och bidrag men detta har ännu inte implementerats. En student som antagits till Erasmus programmet kan så klart söka ett Erasmus stipendium.

Även i Tyskland är studiestödet främst till för de studenter vars föräldrar inte kan betala för deras utbildning. Studenter som inte har några möjligheter att finansiera sina studier och sitt underhåll under studietiden, vare sig genom sina föräldrars, eller genom sina egna inkomster, kan få finansiellt stöd enligt de villkor som ställs upp i den lag som reglerar dessa frågor i Tyskland (Bundesausbildungsförderungsgesetz). Hur länge det finansiella stödet utgår beror i huvudsak på hur lång den valda utbildningen är. Från och med den femte ämnesrelaterade terminen är fortsatt stöd beroende av om studenten kan ta examen. Hur stort stöd som lämnas är beroende dels av studentens egna inkomster och tillgångar och dels av hans eller hennes föräldrars och make/makas inkomster. Stödet utbetalas även under föreläsningfria perioder. Hälften av summan som maximalt kan utbetalas som stöd är ett bidrag som inte behöver betalas tillbaka. Resterande hälft är ett räntefritt statslån. Sedan 2001 har studenter som efter de första två terminerna, orienteringsfasen, fortsatt studera eller till och med avslutat sina studier i ett annat EU-land eller i Schweiz haft samma möjlighet till stöd som i Tyskland. Vid sidan av detta introducerades ett annat system som oavsett om studenten uppbär stöd eller inte lämnar stöd till studenter med 300 euro i månaden i upp till 24 månader. Den s.k. utbildningskrediten ges också för studier utomlands och ska återbetalas med full ränta. Sedan 2006 finns ett låneprogram som ger alla studenter möjlighet att låna till

boendekostnader med upp till 650 euro per månad. Detta oberoende av inkomst och andra tillgångar. I november 2007 antogs ett tillägg till den lag som reglerar dessa frågor i Tyskland. Detta tillägg innebär bl.a. att möjligheten till internationell förflyttning förstärks genom att kravet på orienteringsfasen som tidigare funnits har tagits bort. Ändringen skedde som en direkt följd av ett mål från EU-domstolen där denna uttalade att en sådan bestämmelse inte var förenlig med unionsrätten (Förenade målen C-11/06 och C-12/06, Morgan och Bucher, av den 23 oktober 2007, se avsnitt 7.2.2). Utöver det direkta finansiella stödet, som är tillgängligt för studenter från låginkomsttagarfamiljer, får för närvarande alla studenter under 25 år dra nytta av att deras familjer har rätt till skattelättnader.

## 6.2 Studiestöd i Danmark, Norge och Finland

Under 2006 publicerades en studie gällande utlandsstudier gjord av företrädare för de nordiska studiestödsmyndigheterna. I denna studie framkom bl.a. att de politiska intentionerna med studiestödet för studerande utomlands till viss del är de samma i de Nordiska länderna och de självstyrande områdena (Färöarna). I studien framkom också att det finns en del principer som är giltiga för samtliga studiestödssystem i de nordiska länderna. En gemensam utgångspunkt är att det offentliga garanterar lika rätt till utbildning. Till detta kommer att regelverken i Norden på ett mer generellt plan ger uttryck för fem gemensamma principer. Dessa är:

- Studiestödet bygger på politiska intentioner om dess viktiga betydelse i samhället.
- Studiestödet består av stora offentliga insatser av främst bidrag, men även lån.
- Studiestödet omfattar i princip alla medborgare.
- Studenterna är inte beroende av föräldraekonomin.
- Studiestödet ges direkt till studenten.

Studien visade dock också att även om de nordiska studiestödssystemen, och därigenom också regelverken, bygger på fem gemensamma principer innehåller regelverken för studiestöd för studier utomlands på en mer konkret nivå såväl likheter som skillnader. Likheterna finns främst på ett principiellt plan. Skillnaderna är dessutom ännu större mellan regelverken för utbytesstuderande än för examensstuderande. Med examensstuderande avses i rapporten stu-

derande som får studiestöd för studier i utlandet, och som tar hel utbildning eller avlägger examen i utlandet, utan att utbildning eller examen ingår som en del av utbildningen i hemlandet. Undantag är svenska examensstudenter som får läsa språkkurser och enstaka kurser. Om det ska talas om en nordisk modell menar studien att den i så fall främst rör examensstuderande. Likheterna mellan regelverken för examensstuderande rör regler om de sökande, utbildning och geografi. För finansieringsreglerna finns inga likheter mellan de nordiska länderna och självstyrande områden som ingår i studien.<sup>2</sup>

I studien kom man alltså fram till att det är möjligt att tala om en nordisk modell för utlandsstudier på ett principiellt plan. Likheterna på konkret nivå är däremot små och av den karaktären att det inte pekar mot en nordisk modell. I studien drogs också slutsatsen att extra stöd för utlandsstudier ger en större andel utlandsstuderande. Det är nämligen så att andelen studenter som reser ut från de nordiska länderna och de självstyrande områdena varierar mycket. En viktig förklaring till dessa variationer visade sig vara ekonomiska faktorer. Vid en jämförelse med andra OECD-länder har de nordiska länderna och självstyrande områdena en relativt hög andel av sina studenter i utlandet. De nordiska länderna ligger bland de elva OECD-länder som har störst andel studenter utomlands. Island och Norge har den relativt största studentexporten av de nordiska länderna.<sup>3</sup>

I detta avsnitt ska vi titta närmare på studiestödssystemen i några av de nordiska länderna. Vi har valt Danmark, Norge och Finland som jämförelseländer. Studiestödssystemen i Danmark, Finland och Norge är relativt lika det svenska. Trots likheterna finns dock viktiga skillnader.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Wreber H och Björk P (red.) 2006.

<sup>3</sup> *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Wreber H och Björk P (red.) 2006.

<sup>4</sup> Fakta i de följande avsnitten om Danmark, Finland och Norge är, om inte annat anges, hämtade från ASIN (2009) *Studiestödet i de nordiska länderna*, Sammanställt av Ilpo Lahtinen, *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Hans Wreber och Peder Björk (red) 2006, samt från respektive lands information om studiestöden, se <http://www.fpa.fi> (Finland), <http://www.su.dk> (Danmark), <http://www.lanekassen.no> (Norge)

### 6.2.1 Danmark

Grundläggande i konstruktionen av det danska studiestödet är det så kallade klippkortssystemet. Ett klipp i klippkortet motsvarar studiestöd för en månads heltidsstudier. Stödet, SU (Statens uddannelsesstøtte, dvs. det danska studiestödet), kan betalas ut tolv månader per år, även under sommarlov, sjukdom och graviditet.

För vidaregående utbildning (ung. eftergymnasial utbildning) kan studiestöd beviljas i högst 70 månader. För en given utbildning lämnas studiestöd för den normerade studietiden, samt tolv extra månader. En utbildning på fyra år ger alltså rätt till ett klippkort med 60 klipp (4x12 plus 12 månader). Den som avlägger en examen snabbare än normalt kan få dubbelt stöd under det sista året eller använda kvarvarande studiemedelsberättigande tid för annan utbildning.

Prövningen av studieresultat bygger på studieaktivitet. Den som ligger efter i sina studier med ett år i förhållande till studieplanen anses inte längre vara studieaktiv och kan då normalt inte få studiestöd. En studerande som inte klarar studieaktivitetskraven kan få extra klipp i vissa situationer. Det gäller vid sjukdom eller andra särskilda förhållanden. Det gäller också om man arbetat i studerandeorganisation eller annat organ vid skolan. Man kan maximalt få tolv extra klipp av dessa skäl.

Studiestödet ser olika ut beroende på om den studerande bor tillsammans med sina föräldrar eller på egen hand. För en ensamboende studerande uppgår det sammanlagda studiestödet till 1 051 euro per månad (2009) och bidragsdelen utgör 66,2 procent av stödet (695 euro).

Studiestöd ges under ungefär samma förutsättningar och med samma belopp till utbildning i utlandet som i Danmark. Utlandsstudiestöd lämnas till danska medborgare och i enlighet med EU-rätten. För att få SU för utlandsstudier ska studenten ha varit bosatt i Danmark under en sammanhängande period på minst två år under de senaste 10 åren före ansökningstidens utgång. Vid utbildning i Norden ges studiestöd efter samma bestämmelser som i Danmark, både för motsvarigheten till svensk gymnasieutbildning och för högre utbildning. Vid utbildning i länder utanför Norden ges som utgångspunkt bara studiestöd till högre utbildning, för undantag se nedan. Inom Norden ges studiestöd för utbildning på gymnasial nivå under samma förutsättningar som i Danmark.

Studiestöd ges till utbildningar i utlandet som är offentligt erkända i studielandet och som skulle ha kunnat godkännas i Danmark. Eller, i de fall utbildningen ger yrkeskompetens, till de utbildningar

som omedelbart kan finna allmän användning i Danmark. Stöd ges alltså inte till förberedande språkkurser och andra kurser eller utbildningar, som inte i sig själva är kompetensgivande. Stöd ges inte heller till distansstudier utomlands. Genom det nya utlandsstipendiet ges möjlighet till stöd för att under en viss tid täcka undervisningsavgifter. Studiestödet täcker inte kostnader för resor eller andra särskilda omkostnader.

Studerande som redan studerar på en dansk utbildning har under vissa förutsättningar möjlighet att ta med sitt studiestöd vid studier i utlandet. Studievistelsen måste då vara ett led i den danska utbildningen och den danska utbildningsinstitutionen ska godkänna att vistelsen ger fulla meriter.

Sedan 2008 finns ett särskilt utlandsstipendium. Stipendiet är avsett att täcka undervisningsavgifter vid studier utomlands. En student som vill studera utomlands kan ansöka om utlandsstipendium. Stipendiet täcker helt eller delvis kursavgifterna vid godkända studievistelser. Den danska läroanstalt där studenten normalt studerar beslutar om studieuppehållet kan godkännas. Ett grundläggande krav för att få utlandsstipendium är att studenten har rätt till SU. Utlandsstipendium kan utgå för upp till två års studier, motsvarande 120 högskolepoäng. Det högsta belopp som kan betalas ut för undervisningsavgifter motsvarar det belopp som en dansk läroanstalt får från staten för ett liknande program i Danmark. Om terminsavgiften vid det utländska lärosätet är högre än den danska avgiften måste studenten själv betala resterande belopp. Det finns också möjlighet att få utlandsstipendium för en fullständig utbildning på kandidat-/masternivå om kursen är godkänd för utlandsstipendier. Vilka utbildningar som är godkända framgår av fyra olika listor som revideras årligen i slutet av året. Programmet med utlandsstipendium är särskilt riktat mot världens högst rankade universitet.

För studier på motsvarande gymnasial nivå utanför Norden kan en studerande ansöka om studiestöd för de sista två åren av vissa uppräknade utbildningar. Dessa är; International Baccalaureate (IB), Option Internationale du Baccalaureate, Den europeiska studentexamen vid Europaskolorna och studentexamen vid två namngivna skolor i Flensburg och Slesvig. Skolorna måste dock vara offentligt erkända i studielandet för att berättiga till stöd. Man kan då också ansöka om tillskott till undervisningsavgifter.

Studiestödet betalas ut månadsvis. Detta gäller såväl för inhemska studier som för utlandsstudier.

Administrationen av studiestödet sköts i Danmark av Statens uddannelsesstøtte (SU) i Köpenhamn, med cirka 140 anställda. Under senare år har alltmera av hanteringen decentraliserats till skolorna som numera sköter huvuddelen av studiestödsadministrationen. Särskilda SU-medarbetare finns på högskolorna. För närvarande införs dock ett helt elektroniskt ansökningsförfarande som återigen kommer att förändra administrationen. Återbetalningen av lån sköts sedan ett antal år av en annan myndighet, Økonomistyrelsen.

### 6.2.2 Finland

I Finland består studiestödet av studiepenning, bostadstillägg och statsgaranti för studielån. Statsborgen för studielån söks samtidigt och med samma blankett som studiepenning och bostadstillägg. Statsborgen för studielån beviljas studerande som inte har anmärkningar om försummade betalningar i kreditregistret. Den som har beviljats statsborgen för studielån kan ansöka om lån hos en bank. Banken beslutar om beviljandet av lånet. Studiepenning kan utgå till studerande från början av månaden efter den månad då den studerande har fyllt 17 år. Innan dess utgår barnbidrag.

Studiestöd lämnas för studier som bedrivs på heltid efter det att den studerande har gått ut grundskolan. Studiestöd lämnas dels för högskolestudier och dels för studier på andra stadiet. Med studier på andra stadiet avses studier i läroanstalter som inte är högskolor. Studerande på andra stadiet kan få studiestöd för grundläggande yrkesutbildning, yrkesinriktad påbyggnadsutbildning och avläggandet av gymnasiets lärokurs (ej vuxengymnasiestudier). Studiestöd kan utgå för alla de studier på andra stadiet som bedrivs på heltid och för den tid som motsvarar studiernas omfattning. Studiestöd som beviljats för studier på andra stadiet förkortar inte stödtiden för eventuella högskolestudier. De stödmånader som använts för eventuella högskolestudier påverkar inte heller rätten till stöd för studier på andra stadiet.

Studiestöd kan beviljas för heltidsstudier. Med heltidsstudier avses olika saker beroende på var man studerar. Vid högskolestudier anses studierna alltid som heltidsstudier om den studerande studerar i syfte att avlägga högskoleexamen. Andra högskolestudier är heltidsstudier när deras omfattning i genomsnitt är minst fem studiepoäng eller tre studieveckor per studiemånad. Gymnasiestudier betraktas som heltidsstudier när deras totala omfattning är minst

75 kurser. Dessutom krävs att den studerande deltar i minst 10 kurser eller två studentexamensprov under en och samma termin. Gymnasiestudier vid ett internat anses alltid som heltidsstudier. Gymnasiestudier som är avsedda för vuxna (studier vid vuxengymnasium eller gymnasiets vuxenlinje) anses inte vara heltidsstudier och berättigar därför inte heller till studiestöd. Yrkesinriktade studier (dvs. andra studier än gymnasie- och högskolestudier) är heltidsstudier när studiernas omfattning i genomsnitt är minst tre studieveckor per studiemånad.

För högskolestudier lämnas studiestöd i högst 70 månader. För en given examen är den maximala stödtiden den norm som satts för examen i fråga samt tio extra månader. Oförbrukade månader kan användas för andra studier. Stödtiden kan förlängas om det finns särskilda skäl. Studiestöd beviljas vanligen nio månader per läsår, men kan beviljas under längre tid om studieåret pågår längre än så.

Liksom i Danmark påverkas studiestödet av om studenten bor hemma hos sina föräldrar. För studerande under 20 år kan studiestödet dessutom påverkas av föräldrarnas inkomster. För en studerande som fyllt 20 år och har självständigt boende utgör bidraget 62,5 procent (500 euro per månad år 2009) av studiestödet och lån ges med 300 euro per månad.

För att få fortsatt studiestöd krävs studieresultat. Studieprestationerna mäts i studiepoäng och man får fortsatt studiestöd om man i genomsnitt klarat knappt 75 procent av studieåtagandet. Även om genomsnittet beräknas för hela studietiden kan studiestödet dras in om den studerande inte uppnått några eller endast mycket svaga studieresultat under det senaste läsåret. Den studerande kan på nytt få studiestöd när han eller hon uppnått sådana studieresultat att studierna kan slutföras inom maximitiden. Trots svaga studieresultat kan utbetalningen fortsätta om det finns särskilda skäl, t.ex. egen eller närståendes sjukdom. Studiestödet kan återkrävas om den studerande inte uppnått några studieresultat alls under en termin.

Studiestöd kan beviljas för studier utomlands om de motsvarar stödberättigade studier i Finland eller ingår i en finländsk examen. Detta gäller såväl för högskolestudier som för studier på andra stadiet. Dock berättigar studier vid vuxengymnasium eller gymnasiets vuxenlinje inte till studiestöd varken i Finland eller utomlands. Stöd beviljas inte för språkkurser eller andra förberedande studier och inte heller för distansstudier. Man kan få studiestöd såväl för att avlägga hela sin examen utomlands som för kortare studier.

Vid avläggande av en del av studierna utomlands gäller, för att få studiestöd för perioden utomlands, att studierna eller praktiken måste räknas till godo i den examen som den studerande avlägger i Finland. Till ansökan ska ett av läroinrättningen i Finland utfärdat intyg över utlandsstudierna eller utlandspraktiken fogas. Av detta ska framgå att studierna eller praktiken ingår i examen. Den exakta tidpunkten ska också finnas angiven. Utbytet kan ske genom något utbytesprogram, men den studerande kan också skaffa en studie- eller praktikplats på egen hand.

För studerande som vill avlägga hela sin examen utomlands gäller att studiestöd lämnas för heltidsstudier som motsvarar studier som stöds i Finland och som siktar till avläggande av en examen. Läroinrättningen måste vara underställd offentlig tillsyn. Det vill säga att läroinrättningen ska vara statsstödd, stå under undervisningsmyndigheternas tillsyn eller vara ackrediterad av en regional eller riksomfattande ackrediteringsorganisation. Läroinrättningen kan vara privat ifall den är underställd offentlig tillsyn. För examensstuderande kan studiestöd beviljas finska medborgare och medborgare i EU- och EES-länder om sökanden haft sin stadigvarande hemkommun i Finland i minst två år under en femårsperiod innan studierna inleddes. Som krav gäller också att utlandsvistelsen måste vara tillfällig och i det närmaste föranledd av studierna. Medborgare i andra länder ska dessutom uppfylla vissa EU-bestämmelser.

Bidragsbeloppet är detsamma för utlandsstuderande som för studerande i Finland. Borgensbeloppet för lån möjliggör dock ett högre studielån för utlandsstuderande än för studerande i Finland. För studier på högskolenivå i Finland är borgensbeloppet 300 euro i månaden och för högskolestuderande utomlands är borgensbeloppet 440 euro i månaden. För annan än högskolestuderande är skillnaden inte lika stor. Då är borgensbeloppet för utlandsstudier endast 60 euro högre per månad än för motsvarande studier i Finland.

I studiestödet ingår som nämnts ovan förutom bidrag och lånedel även bostadstillägg. För studerande i Finland är beloppet av bostadstillägget 80 procent av de godtagbara boendekostnaderna. Boendekostnader som överstiger 252 euro beaktas dock inte. Om boendekostnaderna är mindre än 33,63 euro per månad betalas inget bostadstillägg. Bostadstillägget är alltså 26,90–201,60 euro per månad. För studier utomlands utgår bostadstillägget som ett standardbelopp om 210 euro som inte påverkas av boendekostnaderna. Där emot är bostadstillägget i länder med låg hyresnivå, som t.ex. Bulgarien, Ryssland och Ungern, lägre än standardbeloppet om den



studerande inte kan visa att den faktiska hyran är högre. Liksom vid studier i Finland betalas dock inte bostadstillägg om boendekostnaderna är mindre än 33,63 euro i månaden. Detta innebär att bostadstillägget för utlandsstuderande som huvudregel är något högre än för studier i Finland. Bidrag till terminsavgifter eller resekostnader lämnas inte vid utlandsstudier.

Studiestödet utbetalas månatligen till bankkonto i Finland även vid utlandsstudier. Det finns möjlighet att få stödet utbetalat till konto i bank utomlands, men då får stödmottagaren stå för de eventuella kostnader som utlandsbetalningen medför.

I Finland administreras studiestödets bidrag, studiepenning och bostadstillägg av Folkpensionsanstalten (FPA) som även sköter administrationen av socialförsäkringar och pensioner. På högskolorna sköter studiestödsnämnderna det mesta av dessa uppgifter på FPA:s uppdrag och mot ekonomisk ersättning. FPA:s studiestödscentral ansvarar för studiestödet till yrkeshögskolor och för studier utomlands. FPA beviljar även statsborgen för studielån men lånen sköts i övrigt av bankerna.

### 6.2.3 Norge

Det norska studiestödet utbetalas till en början helt som lån, men omvandlas till bidrag (stipendium) om den studerande klarar sitt studieåtagande. Den som under två normala terminer ska studera 60 poäng får till en början studiestöd enbart i form av lån under ett studieår. Om den studerande klarar 60 poäng under året omvandlas 40 procent av lånet till stipendium. Även för lägre studieresultat konverteras en mindre andel. Klarar den studerande mer så samlas dessa poäng i ett "sparkonto" som kan utnyttjas senare under utbildningen.

Även om en studerande inte uppnått tillräckliga studieresultat kan en del av lånet göras om till bidrag om en studerande eller studerandes barn varit sjuka (efter en 14 dagars karenperiod görs hela lånet om till stipendium). Detsamma gäller om den studerande fått det särskilda "födelsestipendium" (stipendium som utgår om studenten får barn under studietiden) som också ingår i det norska studiestödet. Dessutom kan konvertering medges om en studerande blivit försenad i studierna på grund av funktionshinder eller under minst tre månader arbetat på heltid inom en studerandeorganisation

eller annat organ vid högskolan. Studiestöd lämnas maximalt i åtta år. Vanligen lämnas stöd för tio månader per år.

Förutom det tidigare nämnda systemet med konvertering av lån till bidrag, finns ytterligare krav på studieresultat för att bli beviljad nytt studiestöd. Utgångspunkten är att den studerande får studiestöd under den normerade tiden för en utbildning. Resultatkravet innebär att den studerande får släpa efter med upp till ett år gentemot den normerade studietiden och ändå få studiestöd. Studiestöd kan ges igen fr.o.m. terminen efter den termin då den studerande tagit igen resterande kurser.

En studerande som släpar efter med studierna mer än ett år kan ändå få nytt stöd. Det kan bl.a. gälla om eftersläpningen beror på funktionshinder med ersättning från försäkringskassan, barnafödelse under studietiden eller på grund av sjukdom.

Totalbeloppet är detsamma oavsett om den studerande bor tillsammans med sina föräldrar eller på egen hand. För studerande som bor tillsammans med sina föräldrar utgörs dock hela studiestödet av lån. För en ensamboende studerande utgör bidragsdelen 40 procent av stödet (401 euro år 2009) och lånedelen uppgår till 603 euro.

Även i Norge finns möjlighet till studiestöd för studier utomlands. Reglerna skiljer sig något åt mellan studier i Norden och i övriga länder.

Till utbildning i ett annat nordiskt land ges studiestöd efter samma regler som i Norge oavsett om utbildningen är på motsvarande gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå. Till utbildning utanför Norden på eftergymnasial nivå kan stöd ges när utbildningen är jämn god med, eller kan ingå i, en norsk examen. Utlandsstudiestöd ges inte till annat än heltidsstudier. Det är möjligt att få studiestöd för förberedande språkkurser i länder utanför Norden då undervisningsspråket inte är engelska. Studiestöd lämnas inte för distansstudier utomlands.

För studier på motsvarande gymnasial nivå utanför Norden finns vissa möjligheter att få studiestöd. En möjlighet är utbytesstudier. För utbytesstudier utanför Norden ges vanligtvis bara stöd till Vg2, motsvarande andra ring. Man kan få stöd till utbytesprogram i regi av en godkänd organisation. Exempel på godkända utbytesorganisationer under 2010–2011 är American Field Service (AFS), Aspect Education Norway, EF High School Year, Explorius/Explorica, Into Education, Rotary International Youth Exchange, Speak Norge, Steinerskolen på Hedmarken, STS High School Foundation, Youth

for Understanding (YFU), Young Life/Amicus, International Student Exchange. Även elever som deltar i godkända samarbetsprojekt mellan norska videregående skolor (gymnasienivå) och utländska skolor kan få stöd. Projektet måste dock vara godkänt av "Kunnskapsdepartementet" (norska motsvarigheten till Utbildningsdepartementet). Stöd ges också till studieuppehåll på minst tre månader genom LEONARDO-programmet. Om uppehållet är kortare än tre månader kan den studerande behålla det stöd han eller hon har för sin utbildning i Norge, och behöver inte söka särskilt stöd för utlandsstudierna. Elever i yrkesfackskola som tar utlandsuppehåll under kortare eller längre tid, och som får godkänt utbildningen, får också stöd. Det ges däremot inte stöd till kurs på Vg1-nivå (motsvarande första ring). Om man beviljas stöd får man samma grundstipendium och lån som en studerande i Norge och har också möjlighet att få boende- och resestipendium. Som huvudregel ges inte stöd till andra studier på gymnasial nivå utanför Norden, som t.ex. High School. Dock kan stöd ges under vissa förutsättningar. För vanlig gymnasieutbildning ges stöd till elever som är bosatta utomlands på grund av sjukdom eller som medföljer föräldrar som är bosatta utomlands av olika orsaker. För studier vid United World Colleges, för studier vid vissa franska lycéer, och för yrkesfackupplärning om motsvarande utbildning saknas i Norge ges också stöd. Utbildningen måste då vara offentlig eller ha motsvarande godkännande i studielandet. Stödet motsvarar det som ges i Norge och den studerande kan även ha rätt till resestipendium.

På eftergymnasial nivå gäller, givet vissa förutsättningar, att utlandsstuderande har rätt till grundstöd som ska täcka levnadsomkostnaderna, på samma nivå som de som studerar i Norge. Grundstödet utgår alltså med samma belopp, och under samma förutsättningar om omvandling till bidrag, för alla högskolestuderande.

För utlandsstuderande finns också andra former av studiestöd. Det finns ett särskilt stöd för undervisningsavgifter. Stöd för undervisningsavgifter lämnas i form av bidrag med mellan 0 och 70 procent av undervisningsavgiften beroende på utbildningsnivån. Utanför Norden kan en studerande få upptill 111 710 norska kronor i undervisningsavgiftsstöd per år. På bachelornivå ges stödet till 50 procent som lån och till 50 procent som bidrag för undervisningsavgifter upptill 57 120 norska kronor. Är undervisningsavgiften högre än detta belopp ges resterande del som lån. På mastersnivå ges 30 procent som lån och 70 procent som bidrag för undervisningsavgifter upptill 57 120 norska kronor. Är undervisningsavgiften högre än detta

belopp ges resterande del som lån. För doktorandstudier ges hela undervisningsavgiften som lån. För vissa lärosäten med särskilt höga undervisningsavgifter ges även ett tilläggsstipendium. ”Kunnskapsdepartementet” beslutar om föreskrifterna för detta tilläggsstipendium och dessa revideras varje år. De lärosäten som är utvalda till att berättiga till tilläggsstipendium finns i Storbritannien, USA, Australien och Canada. Stipendiet utgår för studieåret 2010–2011 med 60 390 norska kronor för ett år, och utgår för den del av undervisningsavgifterna som överstiger det belopp som det vanliga tilläggsstödet uppgår till. Undervisningsavgifter som överstiger 111 710+60 390 norska kronor får den studerande bekosta ur egen ficka. Inom Norden kan en studerande låna maximalt 54 590 norska kronor per år till undervisningsavgifter.

Studerande kan också få resetillägg för en resa tur och retur till Norge om vistelsen understiger sex månader och för två tur och retur resor om vistelsen överstiger sex månader. Resetillägget ges som 70 procent stipendium och 30 procent lån.

Utlandsstudiestöd lämnas till norska medborgare och vissa EES-medborgare. För att få utlandsstöd måste den studerande normalt ha bott i Norge under minst två av de senaste fem åren. Utbetalningen sker två gånger per studieår dvs. en utbetalning vid varje terminstart.

Det norska studiestödet hanteras av Statens lånekasse for utdanning (”Lånekassen”) med cirka 350 anställda, med huvudkontor i Oslo och lokalkontor på fem platser i landet. Lånekassen har under senare år genomgått och genomgår fortfarande betydande förändringar, där verksamheten koncentreras till kärnuppgifter och vissa stödverksamheter läggs ut på andra organ. Lånekassen sköter även återbetalningen av lån, bortsett från kravverksamheten som sköts av Statens innkrevningssentral.

### 6.3 Analys och avslutande reflektioner

Merparten av de europeiska länderna har någon form av studiestöd för utlandsstudier. Den största skillnaden mellan de nordiska länderna och övriga europeiska länder är att studiestödet i länder utanför Norden i högre utsträckning riktar sig mot de studenter som kommer från hem med lägre inkomster. I Sverige påverkas inte studiestödet av om den studerande bor hemma hos sina föräldrar eller inte. Det gör det i de andra länder vi har tittat närmare på.

I Sverige tas endast hänsyn till vad den studerande själv har för inkomster när det avgörs om det finns rätt till studiestöd. I de flesta andra länder påverkar föräldrars eller make/makas inkomster den studerandes möjlighet till studiestöd. Även i de andra nordiska länderna är dock studiestödet oberoende av föräldrarnas inkomst så länge den studerande är ensamboende. I övriga Europa är föräldrarnas försörjningsansvar för sina barn betydligt större och det verkar ses som en självklarhet att det är dessa som ska bekosta en högre utbildning om möjlighet finns. I Sverige ses i stället den studerande på högskolenivå som en vuxen självständig individ med eget försörjningsansvar. Följaktligen har också alla studenter, som inte har för hög inkomst, rätt till studiestöd i Sverige.

När det specifikt gäller rätt till studiestöd för utlandsstudier påverkas dessa av den syn på studiestöd som finns i varje land. Här känns de system som finns i de nordiska länder som vi har tittat närmare på, Danmark, Finland och Norge, som de system som mest kan vara till hjälp vid utformningen av det svenska systemet. Att notera är att det studiestöd som en utlandsstudent får i Danmark och Norge är detsamma som studenten hade fått om den hade studerat i hemlandet. Finland har dock ett system som ger möjlighet till högre lån om studierna sker utomlands. Detta genom att borgensbeloppet för lån möjliggör ett högre studielån för utlandsstuderande än för studerande i Finland. Bostadstillägget är också högre för studier utanför Finland och utgår då med ett schablonbelopp till skillnad mot vid studier i Finland då det utgår med 80 procent av den verkliga boendekostnaden. För utlandsstuderande i lågkostnadsländer finns dock i det finska systemet angett ett lägre schablonbelopp, om inte den studerande visar att den faktiska hyran är högre. Det finns ingen möjlighet att få extra stöd för undervisningsavgifter eller resekostnader i Finland. Möjligen kan man tänka sig att den ökade möjligheten till lån finns för att viss del av finansieringen av sådana utgifter ska kunna lösas.

I Norge och Danmark finns möjlighet till stöd för undervisningsavgifter. I Norge lämnas detta stöd som ett bidrag med mellan 0 och 70 procent av avgiften. Tilläggsloan kan också lämnas för att täcka resterande del. Här ges också resetillägg, 70 procent som bidrag och 30 procent som lån. I Norge finns också ett tilläggsstipendium som riktar sig mot undervisningsavgifter vid vissa särskilt utvalda skolor. I Danmark finns det tidigare beskrivna utlandsstipendiet som ger stöd för undervisningsavgifter i upp till två år upp till det belopp som motsvarande utbildning hade kostat i Danmark. Det danska

utlandsstipendiet är dock begränsat till vissa utbildningsanstalter och är inte generellt. Studiestödet för utlandsstudier i Danmark täcker inte resor.

Den största skillnaden mellan Sverige och de övriga nordiska länderna som studerats, och för den delen även övriga europeiska länder, är att Sverige har differentierade skalor för lånedelen vid utlandsstudier. Att lånebeloppet varierar så kraftigt mellan vilket land man väljer att studera i är så vitt vi kunnat se unikt för Sverige. Möjligheten till extralån för undervisningsavgifter och resor är däremot inget unikt utan förekommer även i andra länder.

En annan skillnad om vi ser till de nordiska länder vi har tittat närmare på är att dessa, bortsett från viss möjlighet i Norge, inte ger studiestöd för språkstudier. Inte heller ges stöd för distansstudier i utlandet i något av dessa nordiska länder.

Möjligheten till studiestöd för utbildningar på gymnasial nivå varierar i de nordiska länderna. Gemensamt är dock att de samtliga ger samma rätt till studier inom Norden som i det egna landet. Utanför Norden skiljer det sig åt. I Danmark är rätten mycket begränsad och ges endast till sista åren på vissa uppräknade utbildningar. Av de nordiska länder som vi har tittat närmare på är Finland mest generöst när det gäller studiestöd för studier på gymnasial nivå utomlands. Här kan studiestöd beviljas för studier utomlands om de motsvarar stödberättigade studier i Finland eller ingår i en finländsk examen, dvs. enligt samma förutsättningar som stöd lämnas för studier på eftergymnasial nivå. Norge utgör ett mellanting mellan Danmark och Finland. I Norge finns en relativt stor möjlighet att få stöd för utbytesstudier om dessa ligger på nivå som motsvarar andra ring i Norge. Då ges t.ex. stöd för utbytesstudier via de vanligaste utbytesorganisationerna som EF (Europeiska Ferieskolan), STS, Rotary osv. För andra studier på gymnasial nivå utanför Norden är det svårare att få stöd. Sådant stöd lämnas endast under vissa förutsättningar, som påminner om de svenska, t.ex. medföljer förälder som arbetar utomlands, eller vid vissa skolor. Sammanfattningsvis kan sägas att när det gäller studiestöd för studier på gymnasial nivå utanför Norden är Finland mera generöst än Sverige, Danmark mindre generöst och Norge i vart fall inte mindre generöst.

## 7 EU-rätten och det svenska studiemedlet för utlandsstudier

Vårt uppdrag innefattar att göra en unionsrättslig översyn, dels över vilka krav som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel, och dels om nuvarande regler är förenliga med unionsrätten. I detta avsnitt går vi inledningsvis igenom aktuell EU-rätt på området. Därefter följer en redogörelse över de synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten som har framförts vid tidigare tillfällen, till exempel av Studiesociala kommittén och av CSN. Slutligen analyseras de gällande nationella bestämmelserna i ljuset av EU-rätten för att se om de är förenliga med denna.

För en genomgång av de nationella bestämmelserna om studiemedel hänvisas till kapitel 4. För en redogörelse av vilka krav som kan ställas på en utbildning utomlands, se kapitel 2.

### 7.1 Grundläggande principer inom EU-rätten

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabon-fördraget) undertecknades i Lissabon den 13 december 2007 och trädde i kraft den 1 december 2009. Lissabonfördraget innehåller ändringar i och tillägg till de grundläggande fördragen och vissa protokoll som hör till dem. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kvarstår i modifierad form, medan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller FEUF). Artiklarna i fördragen numreras om. Europeiska unionen (EU) ersätter och efterträder vidare Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person.

### 7.1.1 Likabehandlingsprincipen

En grundläggande princip för EU-samarbetet är förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. I artikel 18 FEUF (f.d. artikel 12 EG) stadgas följande.

Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Detta är den så kallade likabehandlingsprincipen. Bestämmelsen är grundläggande för all gemenskapslagstiftning. Artikeln täcker enligt ordalydelsen endast diskriminering på grund av nationalitet. EU-domstolen har vidgat tolkningen av artikeln till en allmän likabehandlingsprincip. Likabehandlingsprincipen kan dock endast få självständig betydelse i de fall där EUF-fördraget inte innehåller någon särskild bestämmelse för situationen ifråga. Artikel 18 FEUF kan återopas tillsammans med andra grundläggande artiklar i EUF-fördraget t.ex. artikeln om unionsmedborgarskap. Förutom i artikel 18 FEUF finns likabehandlingsprincipen uttryckt i ett antal särskilda artiklar i fördraget bl.a. i artikel 45 FEUF (f.d. artikel 39 EG) där den fria rörligheten för arbetstagare regleras, i artikel 49 FEUF (f.d. artikel 43 EG) rörande etableringsfriheten samt i artiklarna 56 och 57 FEUF (f.d. artiklarna 49 EG och 50 EG) beträffande friheten att tillhandahålla tjänster. Principen finns även intagen i olika rättsakter.

Som tidigare nämnts har likabehandlingsprincipen genom rättspraxis vidgats till en allmän likabehandlingsprincip. Detta innebär att likabehandlingsprincipen inte bara förbjuder direkt diskriminering utan även indirekt diskriminering. En diskriminerande behandling är endast tillåten om den kan motiveras på objektiva grunder. Med detta avses att diskrimineringen kan vara tillåten om den är grundad på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas.<sup>1</sup>

Enligt EU-domstolens praxis innebär direkt diskriminering att olika regler tillämpas i jämförbara situationer eller att samma regler tillämpas i olika situationer.<sup>2</sup> När en skenbart neutral bestämmelse, dvs. regler som ställer upp andra kriterier än nationalitet, får samma

<sup>1</sup> Se dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, REG 1998, s. I-7637, Bickel och Franz, punkt 27, av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 36 och av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcio Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 31.

<sup>2</sup> Se dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacher, REG 1995, s. I-225, punkt 30.



effekt som en direkt diskriminering talar man om indirekt diskriminering. Det är således inte tillåtet att förvandla ett krav på nationalitet till t.ex. ett krav på bosättning i värdmedlemsstaten som får samma faktiska resultat som ett krav på nationalitet, om inte detta kan motiveras på sakliga grunder. I varje situation måste dock verkligen undersökas om det är fråga om liknande eller jämförbara situationer. Hur den person som menar sig ha blivit diskriminerad har behandlats måste jämföras med hur någon eller några andra personer behandlas, har blivit behandlade eller skulle ha behandlats. Endast om jämförelsen visar en avvikelse därvidlag kan det vara fråga om diskriminering.

### 7.1.2 Principen om fri rörlighet för personer och Unionsmedborgarskapet

Ett av EU:s huvudmål är att avskaffa hindren för personers fria rörlighet. Frågan om personers fria rörlighet inom Unionen gällde ursprungligen endast arbetstagare, men begreppet har utvidgats bit för bit. I vitboken 1985 som rörde den inre marknaden användes genomgående begreppet ”personer”. Utvidgningen har sedan påverkats av Unionens satsning på olika utbildningsprogram som t.ex. Erasmus. Det blev då angeläget att underlätta för studerande att uppehålla sig i andra medlemsstater. Även andra regler har därefter tillkommit som berör pensionärer och andra icke yrkesverksamma. Utvecklingen har allt mer gått mot en koppling mellan begreppet unionsmedborgare och personers fria rörlighet inom EU.<sup>3</sup>

En unionsmedborgare är varje person som är medborgare i en medlemsstat. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Unionsmedborgaren ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.<sup>4</sup> I artikel 21 i FEUF (f.d. artikel 18 EG) stadgas att

Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

<sup>3</sup> Allgårdh O och Norberg S, *EU och EG-rätten*, 2004, s. 293 f. Prop. 2009/10:141 s. 41 f.

<sup>4</sup> Artikel 20 FEUF, f.d. artikel 17 i EG.

Sverige har som medlemmar i EU åtagit sig att behandla medborgare från andra medlemsländer på samma sätt som svenska medborgare. Rätten till likabehandling gäller i fråga om bestämmelser om fri rörlighet även medborgare från Island, Norge och Liechtenstein. Detta på grund av att EES-avtalet gör att de omfattas av den inre markandens lagstiftning avseende fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Med EES avses alltså medlemsländerna i Europeiska unionen samt genom EES-avtalet Island, Norge och Liechtenstein. Frihandelsområdet Efta består i dag av Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz. Schweiz har valt att stå utanför EES-avtalet och ingår därför inte i EES. Schweiz har dock ingått en rad bilaterala avtal med EU på många av de områden som EES-avtalet omfattar. Även avtalet mellan Europeiska unionen 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.<sup>5</sup>

### 7.1.3 Principen om fri rörlighet för tjänster

En tredje grundläggande EU-rättslig princip som kan ha betydelse är principen om fri rörlighet för tjänster. I artikel 56 FEUF första stycket (f.d. artikel 49 EG) stadgas följande.

Inom ramen för nedanstående bestämmelser ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

Fri rörlighet för tjänster innebär en rätt för tjänsteutövare att tillhandahålla tjänster inom unionen. All tillämpning av nationella bestämmelser som innebär ett hinder mot att utföra tjänster i en annan medlemsstat än den man är etablerad i, står i strid med artikel 56 FEUF. Även rätten att ta emot tjänster är en del av den fria rörligheten för tjänster. En tjänst är en prestation som utförs mot betalning, och som inte ingår i den fria rörligheten för varor, kapital eller personer. Alla inskränkningar mot den fria rörligheten för tjänster är som huvudregel förbjudna.

Redan i slutet på 1970-talet fastställde domstolen i de förenade målen Åklagarmyndigheten m.fl. mot van Wesemael<sup>6</sup>, att friheten

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:141 s. 42.

<sup>6</sup> Målen 110 och 111/78, Åklagarmyndigheten m.fl. mot van Wesemael, REG 1979, s. 35, punkterna 26-8; svensk specialutgåva, volym 4, s. 263.

att tillhandahålla tjänster är en grundläggande princip i fördraget. Även om någon harmonisering inte har genomförts på området, kan den därför bara inskränkas genom regler som grundas på tvingande hänsyn till allmänintresset och som gäller för alla personer och företag som utövar verksamhet i värdmedlemsstaten, i den mån inte samma intresse skyddas genom de regler vilka tjänsteleverantören är underkastad i etableringsstaten.

Även principen om fri rörlighet för tjänster aktualiseras när det gäller det svenska studiestödet.<sup>7</sup> Enligt EU-domstolens rättspraxis är nämligen utbildning som huvudsakligen finansieras av privata medel tjänster i fördragets mening. Utbildning som ges av utbildningsanordnare som ingår i ett nationellt utbildningssystem och huvudsakligen finansieras av offentliga medel är däremot inte en tjänst.<sup>8</sup> Av EU-domstolens praxis framgår dessutom att det inte är nödvändigt att känna till om de skolor, som är belägna i den medlemsstat där mottagaren av tjänsten har sitt hemvist, tillhandahåller tjänster i den mening som avses i artikel 57 FEUF (f.d. artikel 50 EG) eller inte, för att kunna avgöra om artikel 56 FEUF är tillämplig. Det enda relevanta är att privatskolan i en annan medlemsstat kan anses tillhandahålla tjänster mot ersättning.<sup>9</sup> Det innebär att principen om fri rörlighet för tjänster blir tillämplig så fort det finns något medlemsland som tillhandahåller utbildning som utgör tjänster och oberoende av om det i Sverige går att få studiemedel för sådana tjänster.

Det fall som är mest intressant när det gäller det svenska studiemedlet för utlandsstudier är när tjänstemottagaren söker upp tjänsteutövaren i den stat där denne har sin verksamhet. En person som önskar köpa en tjänst har därmed rätt att resa in i en annan stat inom EU och åtnjuter där skydd mot särbehandling och får inte hindras att medföra den erforderliga summan pengar som behövs för att betala tjänsten.<sup>10</sup> Flera domar har kommit att röra turister, som är att betrakta som tjänstemottagare. Från rättspraxis av senare datum märks särskilt den fria rörligheten för sjukvårdstjänster. Möjligheten att söka och erhålla sjukvård i en annan medlemsstat och begära ersättning i efterhand från det nationella socialförsäkrings-

---

<sup>7</sup> Mål C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz.

<sup>8</sup> Målen C-263/86, Humbel och Edel, C-109-92, Wirth och C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz.

<sup>9</sup> Målen C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz och C-372/04, Watts.

<sup>10</sup> Jfr de förenade målen 286/82 och 26/83 Luisi och Carbone, REG 1984, s. 377; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473.

systemet grundas på rätten för EU-medborgarna att utnyttja tjänster i andra medlemsstater, däribland sjukvårdstjänster.

#### 7.1.4 Tillåtna inskränkningar

Enligt fördragets regler förbjuds nationella regler som hindrar de fyra friheterna; fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Det finns dock möjligheter för en medlemsstat att ha sådana regler om vissa förutsättningar är uppfyllda. För att vara tillåtna måste de nationella regler som strider mot EU-rättens grundläggande principer vara motiverade. Antingen genom fördragsfästa undantag eller genom tvingande hänsyn till allmänintresset. Av artikel 52 FEUF (f.d. artikel 46 EG) framgår att medlemsstaternas lagar och andra författningar får innehålla nationella bestämmelser som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare när bestämmelserna grundas på hänsyn till *allmän ordning, säkerhet eller hälsa*. Artikel 52 FEUF har tolkats snävt i rättspraxis.

För att begreppet *allmän ordning* ska kunna åberopas krävs att det föreligger ett verkligt och allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. EU-domstolen har erkänt att vad som räknas som värden av grundläggande karaktär i ett samhälle kan variera från medlemsstat till medlemsstat.<sup>11</sup> Däremot har den endast i ytterst få fall godkänt skäl som hänvisar till allmän ordning. I ett fall som gällde personligt beteende vilket inbegrep drogmissbruk och skapade ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen accepterades sådana skäl i och för sig.<sup>12</sup> Likväl fann EU-domstolen att den berörda åtgärden – utvisning från territoriet efter brottmålsdom – inte var motiverad. I ett annat fall godtog domstolen en medlemsstats uppfattning att spel som simulerar dödande av människor strider mot mänsklig värdighet<sup>13</sup> och i ett tredje att hasardspel medförde risker för samhällsordningens grundläggande värden<sup>14</sup>. Däremot har EU-domstolen inte godtagit hänvisningar till allmän ordning i fråga om nationell lagstiftning med krav på ett minimikapital hos vissa företag i syfte att skydda fordringsägarna<sup>15</sup> eller på att ledningen måste vara bosatt inom etableringsstaten så den kan delges besked

<sup>11</sup> Mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609.

<sup>12</sup> Mål C-348/96, Calfa, REG 1999, s. I-11

<sup>13</sup> Mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609.

<sup>14</sup> Mål C-124/97, Läärä, REG 1999, s. I-6067.

<sup>15</sup> Mål C-212/97, Centros, REG 1999, s. I-1459, punkterna 32–34.

om böter<sup>16</sup>. Likaså har EU-domstolen konstaterat att det faktum att en medborgare i en medlemsstat inte lyckats fullgöra de rättsliga formaliteterna rörande utlänningars tillträde, rörlighet och uppehåll inte i sig kan anses medföra något hot mot allmän ordning.<sup>17</sup>

Även i fråga om *allmän säkerhet* krävs för återopandet att det föreligger ett verkligt och allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. EU-domstolen har godtagit bl.a. syftet att säkerställa tillgången på råolja och anfört att denna är av ”vital betydelse för ett land, eftersom inte bara dess ekonomi utan framför allt dess institutioner, dess väsentliga offentliga verksamheter och till och med invånarnas överlevnad är beroende av den”.<sup>18</sup> Den har också godtagit en medlemsstats syfte att förebygga allvarliga olyckor i hamnar.<sup>19</sup> I en dom rörande förebyggandet av allvarliga kroppsskador på personer, där det hänvisades till begreppet allmän säkerhet, bekräftade EU-domstolen att syftet hör till samhällets grundläggande intressen. Samtidigt uttalade den att artikel 46 i EG-fördraget (nu artikel 52 FEUF), i egenskap av undantag från en grundläggande princip i fördraget, ska tolkas restriktivt och endast kan återopas när det gäller ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.<sup>20</sup>

När det gäller *hälsa* har EU-domstolen ännu inte lämnat någon specifik definition. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 24 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (Rörlighetsdirektivet, se vidare avsnitt 7.2.1) förklaras emellertid begreppet folkhälsa på följande sätt:

De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten ska vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

<sup>16</sup> Mål C-350/96, Clean Car Services, REG 1998, s. I-2521. punkterna 40–42.

<sup>17</sup> Mål 48/75, Royer, REG 1976, s. 497, punkterna 38 och 39; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73.

<sup>18</sup> Mål 72/83, Campus Oil, REG 1984, s. 2727, punkt 34; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633.

<sup>19</sup> Mål C-266/96, Corsica Ferries, REG 1998, s. I-3949.

<sup>20</sup> Mål C-257/05, kommissionen mot Österrike, REG 2006, s. I-134.

Relevant rättspraxis bekräftar dock, på samma sätt som i fråga om övriga undantagsskäl, att hänsyn till hälsa endast kan åberopas när det gäller något verkligt och tillräckligt allvarligt hot.<sup>21</sup> Begreppet folkhälsa har använts när medlemsstater har argumenterat med hänvisning till behovet av att ”upprätthålla en väl avvägd läkar- och sjukhusvård som är tillgänglig för alla” eller till ”befolkningens överlevnad” för att motivera vissa begränsningar med avseende på tillstånd för sjukhusvård i andra medlemsstater.<sup>22</sup> EU-domstolen hänvisade därvid allmänt till uttalanden rörande folkhälsan i tidigare rättspraxis, men godtog i det konkreta fallet utan någon särskild hänvisning till folkhälsan som sådan en motivering som var grundad på behovet av säkerhetsplanering.

Möjligheter för medlemsstaterna att upprätthålla inskränkningar i den fria rörligheten utöver fördragets undantag har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis med början i *Cassis de Dijon* fallet (C-120/78). Här kom EU-domstolen fram till att det inte endast är undantagen i fördragen som kan rättfärdiga nationella bestämmelser som hindrar den fria rörligheten utan även sådana som är motiverade av s.k. *tvingande hänsyn till allmänintresset*. Enligt EU-domstolens praxis utgör bl.a. folkhälsan, konsumentskyddet, djurhälsan och skyddet av stadsmiljön sådana tvingande hänsyn till allmänintresset. De skäl som godtas enligt doktrinen om tvingande hänsyn till allmänintresset kan emellertid inte heller i detta sammanhang anges uttömmande, eftersom ytterligare undantag kan utvecklas i rättspraxis. Enbart ett tvingande hänsyn till allmänintresset är dock inte tillräckligt för att medlemsstaterna ska tillåtas upprätthålla särregleringar som innebär att de nationella reglerna hindrar den fria rörligheten. Sammantaget krävs att fyra grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Förutom att de nationella bestämmelserna ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, ska de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Detta slog EU-domstolen fast i målet *Gebhart* (C-55/94).

---

<sup>21</sup> Mål C-257/05, kommissionen mot Österrike, REG 2006, s. I-134, punkt 25.

<sup>22</sup> Mål C-372/04, *Watts*, REG 2006, s. I-4325, punkt 105.

## 7.2 Utbildning, studiestöd och EU-rätten

Utbildningspolitiken är i första hand en nationell angelägenhet och det finns klara skillnader mellan EU-ländernas utbildningssystem. EU:s program på utbildningsområdet syftar till att stimulera till samarbete och utbyten. Det finns även samarbetsprogram med länder utanför EU. Utbildning av högsta kvalitet är däremot ett måste om EU ska kunna bli ett kunskapssamhälle och hävda sig i den globala världsekonomin. Så trots att varje EU-land för sin egen utbildningspolitik, så sätter de upp gemensamma mål och utbyter erfarenheter. Dessutom finansierar EU en rad program för allmän utbildning, yrkesutbildning och volontärarbete. Programmen bidrar till både deltagarnas personliga utveckling och EU:s ekonomiska potential. För en redogörelse av de olika utbildningssamarbetena i Europa, se kapitel 5.

I artikel 165 FEUF stadgas att unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbete mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald. Målet för unionens insatser vad gäller utbildning ska vara att

- utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen särskilt genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk,
- främja rörligheten för studerande och lärare, bl.a. genom att verka för ett akademiskt erkännande av examensbevis och studietider,
- främja samarbete mellan utbildningsanstalter,
- utveckla informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som är gemensamma för medlemsstaternas utbildningssystem,
- främja utvecklingen av distansundervisning.

I artikel 166 FEUF finns liknande bestämmelser rörande unionens yrkesutbildningspolitik. Här stadgas att unionen ska genomföra en yrkesutbildningspolitik som ska understödja och komplettera medlemsstaternas insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation. Målen för unionens insatser vad gäller yrkesutbildningspolitik ska vara att

- underlätta anpassningen till industriella förändringar, särskilt genom yrkesutbildning och omskolning,
- förbättra den grundläggande och fortsatta yrkesutbildningen för att underlätta inträde och återinträde på arbetsmarknaden,
- underlätta tillträde till yrkesutbildning och främja rörligheten för yrkeslärare och för elever i sådan utbildning, särskilt de unga,
- stimulera samarbete i fråga om yrkesutbildning mellan undervisningsanstalter och företag,
- utveckla informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som är gemensamma för medlemsstaternas yrkesutbildningssystem.

Bistånd till studier i form av bidrag och lån till uppehälle faller inom EUF-fördragets tillämpningsområde. Innebörden av detta blir att fördragets principer om likabehandling och fri rörlighet för EES-medborgare är tillämpliga på det svenska studiestödet.<sup>23</sup>

Studiestöd utgör generellt en social förmån. Som enda land i Norden, har dock Sverige beslutat att studiebidrag och extra tillägg inom studiehjälpen samtidigt utgör familjeförmåner enligt förordning (EEG) nr 1408/71, som den 1 maj 2010 ersattes av Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Innebörden av detta är att studiehjälpen delvis påverkas av annan unionsrätt än studiemedlet vilket gör att jämförelser av dessa regelsystem inte är fullt ut möjliga i alla delar. Studiehjälp i form av inackorderings-tillägg är dock till skillnad från de övriga delarna i studiehjälpen klassificerat som en social förmån. Studiemedel ses däremot enligt unionsrätten som en social förmån (jfr EU-domstolens mål C-293/83 Gravier, C-39/86 Lair och C-209/03 Bidar).

Den migrerande arbetskraften ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna medborgare. Detta slås fast i artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, en förordning som har direkt tillämpning i svensk rätt. Migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar som kan härleda rättigheter från unionsrätten har därför möjlighet att få svenskt studiestöd både för studier i Sverige och utomlands på samma villkor som bosättningslandets egna medborgare (jfr bl.a. C-30/89 Bernini). Rätten till sociala förmåner knyts till arbetstagare som

---

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:141 s. 42.



nyttjar den fria rörligheten inom EU. Begreppet arbetstagare blir därför avgörande. Begreppet definieras inte närmare i fördraget utan har tolkats av EU-domstolen (se bl.a. C-357/89 Raulin).<sup>24</sup> Denna del av unionsrätten blir främst intressant när det gäller frågan om vilka andra unionsmedborgare som har rätt till svenskt studiemedel. Frågan om vilka andra unionsmedborgare som har rätt till svenskt studiemedel har nyligen varit föremål för en översyn och med anledning av denna har ett antal ändringar genomförts i den nationella lagstiftningen.

Det ska också nämnas att bestämmelser om ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis ingår i fördragets kapitel om etableringsrätt. Artikel 53 FEUF (f.d. artikel 47 EG) stadgar att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i syfte att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare, ska utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. I artikel 53 FEUF anges också att i fråga om läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken förutsätter den gradvisa avvecklingen av inskränkningarna en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna. Redan på 80-talet fastställde rådet ett direktiv om en generell ordning för erkännande av examensbevis över högre utbildningar som omfattade minst tre års studier. I början av 90-talet antog rådet sedan ett direktiv om erkännande av gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar som är kortare än tre år. Detta arbete har sedan utvecklats ytterligare under åren.

### 7.2.1 Rörlighetsdirektivet

Genom ett direktiv från 1993 införde rådet regler avseende rätt till bosättning för studerande. Detta direktiv har sedan tillsammans med andra direktiv och en rad föreskrifter ersatts med ett samlat direktiv, Europaparlamentet och 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 (härefter rörlighetsdirektivet). Genom rörlighetsdirek-

<sup>24</sup> Prop. 2009/10:141 s.42 f.

tivet fastställs villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.

Grundprincipen i rörlighetsdirektivet är att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att fritt röra sig mellan, och att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Detta ska kunna ske på ungefär samma villkor som när en medlemsstats medborgare flyttar och byter bostad och arbetsplats i det egna landet. Genom rörlighetsdirektivet blev det tillåtet för en unionsmedborgare att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6). Varje unionsmedborgare har vidare rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader, om den berörda personen uppfyller vissa förutsättningar. En sådan förutsättning är om personen är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning. Denna rätt till studier är dock beroende av att personen ska ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att försörja sig själv och familjen så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelseperioden (artikel 7).

Vid införandet av rörlighetsdirektivet i svensk rätt gjordes ändringar i utlänningslagstiftningen som bl.a. innebar att de femåriga EU/EES-tillstånden togs bort. Ett nytt begrepp infördes, uppehållsrätt, som innebär en självständig rätt att uppehålla sig i Sverige. De tidigare uppehållstillstånden ersattes med ett registreringsförfarande. Nu gäller att en EES-medborgare som är arbetstagar, egenföretagare, arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning, studerande eller som har tillräckliga medel för sin försörjning har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Även familjemedlemmar till denna EES-medborgare har, oavsett medborgarskap, uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen. Migrationsverket ska utfärda ett registreringsbevis för en unionsmedborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader. Familjemedlemmar till sådan unionsmedborgare får i stället uppehållskort (3 a kap. 10 § utlänningslagen). Dessa handlingar utgör bevis för att

registrering eller anmälan har skett. När en EES-medborgare eller anhörig till sådan medborgare har vistats legalt i Sverige i fem år inträder permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen). En schweizisk medborgare kan få uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 9–11 §§ utlänningsförordningen (2006:97). Anhöriga till schweiziska medborgare kan få uppehållstillstånd enligt 4 kap. 16 § utlänningsförordningen.<sup>25</sup>

Artikel 24 i rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser om likabehandling. Här stadgas att, om inte annat följer av specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen, alla unionsmedborgare som uppehåller sig i mottagande medlemsstat i enlighet med rörlighetsdirektivet ska åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Här stadgas dock också ett undantag i artikel 24.2 där det sägs att den mottagande medlemsstaten inte är skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som finns för vissa arbetssökande. Medlemsstat är inte heller skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån, till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som bibehåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt beviljats.

### 7.2.2 EU-domstolens avgörande Morgan och Bucher

Ett avgörande som har haft stor betydelse för EU-rättens inverkan på nationella regler om utlandsstudiemedel är EU-domstolens dom i de förenade målen C-11/06 och C-12/06, *Morgan och Bucher*. Domen meddelades den 23 oktober 2007 och gällde tolkning av artiklarna 17 EG och 18 EG (numera artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF). Målen rörde Morgan och Buchers rätt till studiebidrag för studier vid högskolor som var belägna utanför Förbundsrepubliken Tysklands territorium. Gällande nationell lagstiftning stadgade att ”Studerande som är stadigvarande bosatta i Tyskland ska beviljas studiebidrag för att genomgå utbildning vid en i utlandet belägen läroanstalt om den studerande, efter att ha studerat vid en läroanstalt inom landet under minst ett år, fortsätter sin utbildning vid en läroanstalt i en medlemsstat i Europeiska unionen”, den s.k. ettårsregeln.

---

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:141 s. 43 f.

EU-domstolen sade att medborgare i en medlemsstat, som studerar i en annan medlemsstat, är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 EG och kan således eventuellt göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, även gentemot den egna medlemsstaten. Bland de situationer som faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde återfinns de som rör utövandet av de grundläggande friheter som följer av fördraget. Särskilt de som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 18 EG. En nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare, endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare. Detta eftersom fördragets möjligheter i fråga om fri rörlighet för unionsmedborgare inte kan få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avskräckas från att utnyttja dem på grund av att det uppställs hinder för hans vistelse i en annan medlemsstat. Hinder i form av bestämmelser i hans ursprungsstat som medför nackdelar för honom enbart på grund av att han har utnyttjat dessa möjligheter.

Denna aspekt menade domstolen är särskilt viktig inom utbildningsområdet eftersom målet där, enligt fördraget, bland annat är att främja rörligheten för studerande och lärare. Domstolen drog därför slutsatsen att om en medlemsstat har infört ett studiebidragssystem, enligt vilka studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat, måste medlemsstaten säkerställa att de närmare bestämmelserna för att bevilja nämnda bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt gemenskapsrätten kan en inskränkning vara motiverad endast om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Enligt domstolen utgör artiklarna 17 EG och 18 EG hinder för ett villkor enligt vilket studerande, för att ha rätt till studiemedel för studier i en annan medlemsstat än den egna, ska ha studerat under minst ett års tid i ursprungsmedlemsstaten och de studier för vilka studiebidrag söks ska utgöra en fortsättning på dessa studier. Dessa krav kan på grund av de personliga olägenheter, merkostnader och eventuella dröjsmål som följer av dem avskräcka unionsmedborgare från att lämna den aktuella medlemsstaten för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att fritt röra sig och

uppehålla sig i denna medlemsstat enligt artikel 18.1 EG. Domstolen sade vidare att en sådan regel inte kan anses stå i proportion till målet att säkerställa att de berörda studerande skyndsamt avslutar sina studier eller målet att underlätta för dem att välja rätt utbildning.

Enligt domstolen kan en önskan att säkerställa att studiebidrag endast beviljas studenter som har kapacitet att klara sina studier, och visar att de klarar att bedriva och avsluta dessa skyndsamt, utgöra ett berättigat mål. Att tillämpa den aktuella regeln förefaller däremot vara oförenligt med nämnda mål.

Domstolen sade vidare att det även kan vara legitimt att en medlemsstat endast beviljar studiestöd till studerande som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat. Detta om det sker för att förvissa sig om att beviljandet av studiestöd till studerande som önskar studera i andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det stöd som staten totalt kan ge. Regeln enligt vilken det krävs minst ett års studier i ursprungsmedlemsstaten innebär emellertid enligt domstolen att det på ett orimligt sätt ges prioritet åt en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för graden av samhällsintegration i den medlemsstaten vid tidpunkten för ansökan om studiebidrag. En sådan regel går således utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet och kan därför inte anses vara proportionerlig.

EU-domstolen beslutade att i fall som dessa utgör artiklarna 17 EG och 18 EG hinder för villkor enligt vilket studerande, för att komma i åtnjutande av studiebidrag för studier i en annan medlemsstat än den i vilken de är medborgare, ska ha studerat under minst ett års tid i ursprungsmedlemsstaten och de studier för vilka studiebidrag söks ska utgöra en fortsättning på studierna i ursprungsmedlemsstaten.

### 7.2.3 EU-domstolens mål Kommissionen mot Belgien

Ett mål som rörde unionsmedborgarskapet samt artikel 18 och 21 FEUF prövades av domstolen i april 2010, mål C-73/08, *Kommissionen mot Belgien*. Belgien hade infört en nationell bestämmelse som begränsade antagningen till vissa franskspråkiga medicinska och paramedicinska utbildningar för personer som vid tiden för inskrivningen inte kunde anses vara bosatta i Belgien.

Bakgrunden till regleringen var att den högre utbildningen i den franskspråkiga gemenskapen grundas på fri tillgång till utbildning, utan begränsning av det antal studenter som skrivs in. Den franska gemenskapen i Belgien hade sedan flera år tillbaka konstaterat en märkbar ökning av det antal studenter från andra medlemsstater som skrev in sig, i synnerhet vad avsåg nio medicinska och paramedicinska utbildningar. I begäran om förhandsavgörande angav Belgien att ökningen beror på den stora ström av franska studenter som söker sig till den franskspråkiga gemenskapen då utbildningen ges på samma språk som i Frankrike, och Frankrike har begränsat tillträde till nämnda utbildningar. Belgien menade dels att situationen riskerade bli orimligt betungande för de offentliga finanserna och inverka menligt på kvaliteten på utbildningen. Dels riskerade situationen leda till att för få studenter bosatta inom den aktuella gemenskapen utexamineras, vilket i längden leder till att det inte finns tillräckligt med medicinskt utbildad personal för att vårdkvaliteten inom folkhälsosystemet ska kunna garanteras.

Domstolen inledde med att erinra om att unionsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet att organisera sina utbildnings- och yrkesutbildningssystem. Vid utövandet av denna behörighet är medlemsstaterna dock skyldiga att iaktta unionsrätten och särskilt bestämmelserna om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium (för liknande resonemang, se mål C-76/05 Schwarz och Gootjes-Schwarz och förenade målen C-11/06 och C-12/06 Morgan och Bucher). Det står således medlemsstaterna fritt att välja antingen ett undervisningssystem med fri tillgång till utbildning eller ett system med reglerat tillträde. När de sedan valt system måste detta systems villkor vara förenligt med unionsrätten och i synnerhet principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Domstolen slog fast att den belgiska särbehandlingsbestämmelsen utgjorde en indirekt diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden såvida det inte finns sakliga skäl för den. För att vara motiverad ska den berörda åtgärden dessutom vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima mål som eftersträvas med den, och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Beträffande argumentet att finansieringen av den högre utbildningen blir orimligt betungande konstaterade domstolen att eftersom det framkommit att högre utbildning finansieras genom ett ”slutet-kuvert”-system, där de totala medlen inte påverkas av det totala antalet studenter, så kan rädslan för en orimlig börda inte anses motivera skillnaden i behandling.

Domstolen sade vidare att det inte omedelbart kunde uteslutas att förebyggande av en risk för ett nationellt utbildningssystem överlevnad, eller för dess enhetlighet, kan motivera särbehandling av vissa studenter. Här föreföll dock de åberopade sammanfalla med skäl hänförliga till skyddet för folkhälsan och det var därför så prövningen skulle ske. Domstolen sade att det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida de skäl som åberopas innebär en verklig risk för folkhälsoskyddet. Om nationell domstol skulle finna att så var fallet ska den dessutom göra en bedömning av om huruvida den lagstiftning som är aktuell kan anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av målet att skydda folkhälsan.

Domstolen listar sedan vilka bedömningar den nationella domstolen måste göra. Här kan nämnas att den nationella domstolen bland annat ska bedöma om en begränsning av antalet studenter som inte är bosatta i Belgien verkligen kan öka antalet högskoleutbildade personer som på sikt kan garantera tillgången på sjukvård i den franskspråkiga gemenskapen. Därefter ska den nationella domstolen avgöra om den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet, det vill säga om det inte finns åtgärder med mindre begränsande verkan som gör det möjligt att uppnå målet.

Domslutet i frågan om folkhälsan var sedan följande. Artiklarna 18 och 21 FEUF utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, som begränsar det antal studenter som inte anses bosatta i Belgien som får skriva in sig för första gången på medicinska och paramedicinska utbildningar vid lärosäten, såvida inte den hänskjutande domstolen, efter att ha gjort en bedömning av samtliga relevanta omständigheter som lagts fram av de behöriga myndigheterna, finner att nämnda lagstiftning är motiverad av hänsyn till målet att skydda folkhälsan.

#### **7.2.4 Sveriges yttrande i mål C-542/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna**

I EU-domstolen pågår för närvarande ett mål som rör frågan om en medlemsstat i sin nationella lagstiftning rörande studiefinansiering får lov att uppställa ett bosättningskrav, mål C-542/09, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna*. Målet har ännu inte avgjorts men Sveriges regering har den 21 december 2010 gett in ett yttrande i målet till domstolen.

I nederländsk lag finns alltså ett bosättningskrav när det gäller rätt till studiemedel för studier utomlands. För att få rätt till studiemedel för utlandsstudier krävs att den studerande ska ha varit lagligen bosatt i Nederländerna i minst tre av de sex år som föregått inskrivningen till studierna ifråga. Enligt kommissionen strider denna bestämmelse mot likabehandlingsprincipen i artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 då den utgör en indirekt diskriminering av migrerande arbetstagares familjemedlemmar.

Den nederländska regeringen har bestritt kommissionens talan och anfört tre grunder för sitt bestridande. Den första är att den ifrågasatta regleringen inte innebär någon indirekt diskriminering eftersom de som är bosatta i Nederländerna inte befinner sig i en jämförbar situation med de som inte är det i förhållande till syftet med bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen är att öka studenternas benägenhet till studier utanför Nederländerna. Den andra är att den nederländska regeringen anser att kommissionen grundar sin talan på en felaktig tolkning av artikel 7.2 i förordningen. Den nederländska regeringens tredje grund för bestridandet är att den aktuella regleringen är befogad med hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse och att regleringen är proportionerlig i förhållande till dessa ändamål.

Den svenska regeringen har i sitt yttrande angett att den biträder den nederländska regeringens yrkande om att kommissionens talan ska ogillas. Den svenska regeringen har vidare uppgett att den i allt väsentligt ansluter sig till de grunder och omständigheter som Nederländerna har lagt fram. Vidare har regeringen angett ytterligare några argument till utveckling av den tredje grunden. Man har därvid framhållit att unionsrätten inte innebär någon förpliktelse för medlemsstaterna att ha ett system för bistånd till de studerandes uppehälle. Enligt regeringen saknas därför gemensamma bestämmelser för hur system för bistånd till uppehälle för studerande ska vara utformade. Medlemsstaterna förfogar här över ett stort utrymme. Vidare har regeringen anfört att artikel 165 FEUF stadgar att unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation. Enligt artikel 165.4 FEUF får unionens åtgärder inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Den svenska regeringen har därför uppfattningen att det som utgångspunkt ankommer på medlemsstaterna själva att bestämma både de närmare målen för sina bidragssystem på utbildningsområdet och hur dessa ska utformas. Detta bör enligt regeringen på-



verka bedömningen av om eventuella bosättningskrav är förenliga med unionsrätten.

För det fall att domstolen skulle komma fram till att det nederländska bosättningskravet utgör en begränsning i förhållande till artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 anser den svenska regeringen att bestämmelserna i vart fall inte innehåller några närmare villkor för medlemsstaternas sociala förmåner. Därför föreligger enligt regeringen inte någon direkt diskriminering på grund av nationalitet. Den svenska regeringen har vidare anfört att målsättningen med den typ av bosättningskrav som nu är i fråga normalt sätt är att uppmuntra det egna landets studerande att studera utomlands. Detta eftersom utlandsstudier anses i allmänhet berikande, inte bara för den berörda studerande personligen utan även för den inhemska arbetsmarknaden i stort. Mot denna bakgrund menar den svenska regeringen att ett sådant bosättningskrav som nu är i fråga fyller ett legitimt intresse för en medlemsstat, nämligen det att endast bevilja studiemedel till personer som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration i den staten. Sveriges regering framför i sitt yttrande att den anser att det framgår av tidigare praxis att ett bosättningskrav kan uppställas för att säkerställa en tillräcklig anknytning för beviljande av socialt stöd (Mål C-138/02 Brian Francis Collins mot Secretary of State for Work and Pensions, REG 2004 I-2703.). Stöd menar man också står att finna i domstolens praxis i målen C-209/03 Bidar och C-158/07 Förster. Nämligen att det utgör ett legitimt intresse för en medlemsstat att begränsa gruppen av förmånstagare av studiemedel för att försäkra sig om att biståndet inte blir en orimlig börda som påverkar nivån på det sammanlagda bistånd som en medlemsstat kan ge.

Såväl i Bidar som i Förster har domstolen behandlat frågan om bosättningskrav. I Bidar fastslog domstolen att ett bosättningskrav på tre år är ett rimligt och inte för långtgående krav för att säkerställa att en studiemedelssökande är integrerad i värdmedlemsstaten. I Förster gjordes motsvarande uttalande beträffande ett bosättningskrav om fem år.

Sveriges regering anförde vidare att det i det förevarande målet inte gäller studiemedel som finansieras av en medlemsstat för studier i samma medlemsstat (vilket var fallet i målen Bidar och Förster). Tvärtom gäller nu aktuellt mål studiemedel som finansieras av en medlemsstat för studier i en annan medlemsstat. Regeringen hänvisar vidare till att domstolen tidigare har konstaterat att ett liknande resonemang avseende risken för en orimlig börda i princip även kan

tillämpas med avseende på studiebidrag som en medlemsstat beviljar studerande som önskar studera i andra medlemsstater (mål C-11/06 och 12/06, se ovan avsnitt 7.2.2).

Den svenska regeringen anger i sitt yttrande att den ser tre huvudsakliga problem med ett slopande av bosättningskravet. Det första problemet är att syftet med exportabiliteten av studiemedel går förlorat vilket kan medföra en orimlig börda för den berörda medlemsstaten. Det andra problemet är att det finns en risk för att studerande vars medlemsstater inte erbjuder sina inhemska studerande möjligheten att exportera studiemedel, söker sig till den medlemsstat som erbjuder de mest förmånliga studiemedlen utan att för den skull ha för avsikt att etablera en anknytning till staten ifråga ("studiemedelsshopping"). Det tredje problemet menar regeringen är att ett avskaffande av bosättningskravet skulle verka avskräckande för de medlemsstater som ännu inte erbjuder, men som funderar på att införa regler om studiemedel för studier utomlands. Kommissionens krav på ett avskaffande av bosättningskravet skulle enligt regeringens bedömning följaktligen resultera i en total minskning av studerandemobiliteten inom EU och EES. Enligt regeringen är detta i strid med de uppställda mål som finns för unionens insatser, nämligen att främja rörligheten för studerande och lärare enligt artikel 165.2, strecksats 2, FEUF.

Den svenska regeringen menar avslutningsvis i sitt yttrande att den anser att ett sådant bosättningskrav som det nu är fråga om är befogat och att det inte kan anses gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det befogade ändamålet.

### **7.3 Tidigare synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten**

Det svenska regelverket för studiemedel i allmänhet och utlandsstudiemedel i synnerhet sågs över ur ett EU-rättsligt perspektiv 2006. Förändringar genomfördes genom propositionen *Anpassningar av studiestödet till vissa EG-direktiv, m.m.* (prop. 2005/06:134). Förändringarna innebar främst en anpassning av regelverket till ett antal EU-direktiv, bl.a. rörlighetsdirektivet. Det konstaterades att utvecklingen av EU-rätten har inneburit att den fria rörligheten för personer har underlättats och att principen om likabehandling av sociala förmåner, inklusive studiestöd, har utvidgats till vissa nya grupper. Förändringarna innebar bl.a. att utländska medborgare

med permanent uppehållsrätt i Sverige och utländska medborgare med ställning som varaktigt bosatta i Sverige eller i annan EU-stat under vissa förutsättningar ska jämföras med svenska medborgare när det gäller rätt till studiestöd.

Trots den översyn som gjordes 2006 har den Studiesociala kommittén i sitt betänkande *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28) ändå pekat på vissa kvarstående brister. Studiesociala kommittén har i sitt betänkande gjort en analys av de nationella reglerna rörande studiestöd för utlandsstudier och reglernas förenlighet med EU-rätten.<sup>26</sup>

Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS), som överprövar en del av CSN:s beslut<sup>27</sup>, har i avgörande kommit fram till att 3 kap. 21 § studiestödsförordningen var oförenlig med EU-rätten (för en genomgång av ÖKS avgöranden, se avsnitt 7.3.1). Det som ansågs oförenligt med EU-rätten var kravet på att studierna måste pågå längre tid utomlands än i Sverige för att ge rätt till studiemedel. Även kravet på heltidsstudier utomlands var enligt ÖKS oförenligt med EU-rätten. Sedan sommaren 2010 har därför 3 kap. 21 § studiestödsförordningen fått en ny lydelse och denna bestämmelse är numera i detta avseende förenlig med EU-rätten. Efter ändringen gäller samma regler avseende studietakt och studietid som i Sverige för studier i EES samt i Schweiz.

En annan nationell bestämmelse som har kritiserats är bestämmelsen om tilläggs lån. Tilläggs lån kan under vissa förutsättningar ges till en studerande som har arbetat innan han eller hon började studera. Bestämmelserna om tilläggs lån finns i 3 kap. 14 § studiestödslagen och i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen. Tilläggs lån får endast lämnas för studier vid en läroanstalt i Sverige. Studiesociala kommittén har föreslagit att tilläggs lån ska kunna lämnas för studier både i och utanför Sverige. Som bakgrund till detta förslag har de anfört att det genom detta skulle ske en nödvändig anpassning till EU-rätten.<sup>28</sup> Här ska dock nämnas att Studiesociala kommitténs förslag innebär en större förändring än vad EU-rätten kräver. Deras förslag går i huvudsak ut på att tilläggs lån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare med 4,4 procent av prisbasbeloppet per månad vid heltidsstudier. Tilläggs lån ska alltså även kunna lämnas till de som studerar utanför EES och dessutom ska det ges till alla studenter, inte enbart till de som arbetat tidigare och är över

---

<sup>26</sup> SOU 2009:28 s. 319 f.

<sup>27</sup> 6 kap. 11 § studiestödslagen.

<sup>28</sup> SOU 2009:28 s. 321.

25 år. Tillägglån ska enligt Studiesociala kommitténs förslag även kunna lämnas med deltidsomfattning. Tillägglån ska vid heltidsstudier kunna ges i högst 18 månader, eller motsvarande antal månader på deltid.<sup>29</sup> Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

När det däremot gäller tillägglån för merkostnader som regleras i 3 kap. 15 § studiestödslagen och i 3 kap. 13 § i studiestödsförordningen lämnas sådana för studier utomlands (3 kap. 24 § andra stycket i studiestödsförordningen). Tillägglån för merkostnader kan utgå för resor till och från studielandet samt för personförsäkring. Merkostnadslån för sådana kostnader lämnas enbart vid utlandsstudier. Det kan också utgå som lån till undervisningsavgifter och kan då ges både för studier i Sverige och för studier utomlands. Enligt Studiesociala kommitténs bedömning strider det inte mot principerna om fri rörlighet för tjänster och personer att ställa upp ett krav på att studierna måste ske i en viss omfattning för att en studerande ska få rätt till merkostnadslån. Det är också så kommittén har lagt sitt förslag. Här ska dock sägas att kravet på längre studier gäller såväl för studier i Sverige som i andra länder i de fall där sådant lån kan utgå för både inhemska studier och studier utomlands. Studiesociala kommittén har också föreslagit att tillägglån för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån. Motivet för att bara medge merkostnadslån för längre studier är enligt kommittén att det annars skulle göra kortare studier oproportionerligt dyra. Risken finns då, enligt Studiesociala kommittén, att studieskulden inte skulle stå i proportion till värdet av studierna. Kommitténs förslag är därför att de studier som merkostnadslånet lämnas för måste pågå under minst två månader vid studier på heltid och minst fyra månader vid studier på deltid. Kommittén har avstått från att föreslå andra regler för länder utanför EES vad gäller merkostnadslån.<sup>30</sup> Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Ett annat område som Studiesociala kommittén framförde synpunkter på i sitt betänkande är studiestödsförordningens bestämmelser om rätt till svenskt studiestöd inom Norden respektive utanför Norden. Här skiljer sig reglerna åt, dels i fråga om möjligheten att få studiestöd på olika utbildningsnivåer, och dels i fråga om vilka kriterier som avgör om den utländska utbildningen ger rätt till studiestöd. Studiesociala kommittén har gjort bedömningen att det inte är möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa EU- och

<sup>29</sup> SOU 2009:28 s. 275.

<sup>30</sup> SOU 2009:28 s. 321.

EES-länder ger rätt till studiestöd men inte andra. Detta eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som endast grundas på nationalitet. Enligt Studiesociala kommitténs uppfattning måste därför dessa bestämmelser anpassas till EU-rätten. Denna ståndpunkt har framförts redan tidigare av regeringen i propositionen *Förstärkning av studiestödet* (prop. 2004/05:111 s. 47). I denna proposition framförde regeringen att det mot bakgrund av EU-rätten knappast längre behövs några särskilda nordiska bestämmelser. Studiesociala kommittén sade däremot, efter det att kommittén hade konstaterat att bestämmelserna skulle anpassas till EU-rätten, att det inte var en fråga för dem att avgöra vilka kriterier som skulle vara avgörande för om en utbildning ska ge rätt till studiemedel eller inte. Studiesociala kommittén var av den uppfattningen att regeringen borde initiera en EU-rättslig översyn av vilka villkor som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel och att denna översyn särskilt borde beakta behovet av att anpassa de nordiska särreglerna till EU-rätten. Det är också en del av det uppdrag som vi har fått.<sup>31</sup>

Enligt Studiesociala kommitténs bedömning kan det finnas ett behov av en precisering av de kvalitetskrav som gäller för att utländska utbildningar ska ge rätt till studiemedel. För att vara förenligt med EU-rätten bör dessutom de kvalitetskrav som ställs på utbildningar inom EU och EES vara likvärdiga med de kvalitetskrav som ställs på utbildningar i Sverige. Uppställda krav och kriterier bör därför enligt Studiesociala kommittén vara objektivt formulerade och kända på förhand av såväl tjänstemottagare som utbildningsanordnare.<sup>32</sup>

Studiesociala kommittén gjorde vidare bedömningen att ett bidrag för undervisningsavgifter vid studier utomlands skulle införas. Ett bidrag som skulle riktas mot utbildningar eller studier som bedöms vara särskilt värdefulla. Eftersom en begränsning i rätten till bidrag för undervisningsavgifter skulle kunna hindra den fria rörligheten menade Studiesociala kommittén att begränsningen måste vara motiverad av objektiva hänsyn av allmänt intresse. Sådana hänsyn måste vara oberoende av de berörda personernas nationalitet och stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med bestämmelserna. Man måste alltså ta hänsyn till dessa omständigheter när kriterierna för vilka studier eller utbildningar som ska ge rätt till bidrag för undervisningsavgifter fastställs. Som exempel måste kri-

<sup>31</sup> SOU 2009:28 s. 322.

<sup>32</sup> SOU 2009:28 s. 322 f.

terierna för beviljande av bidrag till undervisningsavgifter vara objektiva utifrån de utbildningspolitiska önskemålen om utbildningens innehåll och organisation. Alla utbildningsanordnare måste vidare ha möjlighet att uppnå kriterierna.<sup>33</sup> Studiesociala kommittén presenterade däremot inte något förslag på hur detta bidragssystem skulle finansieras.

CSN har i sitt yttrande över Studiesociala kommitténs betänkande (U2009/2195/SV, daterat 2009-08-12) beträffande de frågor som rör de nationella reglernas förenlighet med EU-rätten anfört i huvudsak följande. Myndigheten tillstyrker kommitténs förslag om ett utökat och generellt tilläggs lån även om den har vissa synpunkter på hur länge och med vilket belopp sådant tilläggs lån ska kunna utgå. CSN menar att systemet underlättar för studerande att täcka plötsliga och oväntade kostnader såväl som ett allmänt högre kostnads läge under enskilda studieperioder, till exempel vid utlandsstudier.

Beträffande merkostnadslånen tillstyrker CSN att tilläggs lån för merkostnader byter namn till merkostnadslån. Däremot anser myndigheten att skiljelinjen mellan studier i Sverige och utomlands vad gäller merkostnadslån för rese- och försäkringskostnader är olämplig. I stället menar CSN att skiljelinjen bör gå mellan studier inom respektive utanför EU/EES. Vidare föreslår CSN att merkostnadslånen för undervisningsavgifter bör indexregleras genom beslut av riksdagen, det vill säga att de indexregleras genom en bestämmelse i studiestöds lagen. Det är CSN:s uppfattning att regelverket bör vara enhetligt för studier inom EU/EES och att avvikande regler vid behov ska kunna gälla vid studier utanför EU/EES. Avvikelse bör dessutom förekomma endast när det är nödvändigt. CSN delar vidare kommitténs uppfattning att ett system med bidrag för undervisningsavgifter bör införas.

CSN framförde vidare att ett regelverk som innebär att skiljelinjen i stället dras mellan studier inom EU/EES och utanför EU/EES är bättre anpassat till en europeisk verklighet. Ett sådant regelverk eliminerar dessutom risken för studiestöds regler som står i strid med EU-rätten. Dock finns enligt CSN:s uppfattning två motiverade avvikelser från ambitionen om ett enhetligt regelverk. Dels är det kravet på två års bosättning i Sverige under de senaste fem åren för rätt till studiemedel för studier utanför Sverige, och dels restriktioner

---

<sup>33</sup> SOU 2009:28 s. 322.

tionerna för utländska medborgares rätt till svenskt studiemedel vid studier utanför Sverige.<sup>34</sup>

CSN har i sitt yttrande också tagit upp frågan om studiemedel för distansstudier. Sedan ÖKS (se redogörelse för beslutet i avsnitt 7.3.1) konstaterat att inskränkningar i rätten till studiemedel för distansstudier inom EU strider mot EU-rätten har CSN ändrat i sina föreskrifter. Numera kan alltså studiemedel för distansstudier utgå för studier inom EU och EES medan det krävs synnerliga skäl för distansstudier utanför dessa områden. CSN har uppgett att myndigheten har sett stora risker med att personer anmäler sig till distansstudier utomlands och får studiemedel för dessa, utan att de sedan bedriver några aktiva studier. Den ändrade synen beträffande distansstudier ger upphov till två frågor enligt CSN. Dels om nyttan med flexibla utbildningar motiverar de större riskerna för felaktiga utbetalningar av studiemedel. Dels vilka lånebelopp som ska lämnas för distansstudier. En skälig levnadsnivå bör förutsätta belopp anpassade till bosättningslandet. Principen vid distansstudier vid en skola i Sverige är dock att studiemedel lämnas med belopp anpassade för kostnader i Sverige. Detta kan jämföras med vad som gäller vid distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige, då lämnas lån med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt. CSN avslutar dock med att säga att om kommitténs förslag om schabloniserade belopp blir verklighet är frågan om vilket lånebelopp som ska tillämpas inaktuell.<sup>35</sup>

Utbildningsdepartementet har sammanställt en remisspromemoria om studiehjälp *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten* (U2010/359/SV), daterad 25 januari 2010, vilken bland annat CSN har yttrat sig över. Promemorian har inte lett till lagstiftning. I 2 kap. 15 § studiestödsförordningen finns motsvarande krav som finns beträffande studiemedel för gymnasiala utbildningar utanför Norden. Det vill säga att utanför Norden får studiehjälp ges till en utbildning endast om den inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. CSN har i sitt yttrande uppgett att myndigheten delar departementets uppfattning att kraven ska vara desamma som för utbildningar i Norden inom hela EES och i Schweiz. Genom ett borttagande av begränsningen att en utbildning endast berättigar till studiehjälp om den inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige

---

<sup>34</sup> CSN:s yttrande över betänkandet SOU 2009:28, daterat 2009-08-12 (U2009/2195/SV) s. 19 ff.

<sup>35</sup> CSN:s yttrande över betänkandet SOU 2009:28, daterat 2009-08-12 (U2009/2195/SV) s. 40 ff.

kommer bestämmelsen att stå i överensstämmelse med unionsrätten. CSN har också uppgett att myndigheten anser att reglerna för studiemedel i 3 kap. 22 och 23 §§ studiestödsförordningen också bör EU-anpassas på motsvarande sätt.<sup>36</sup>

### 7.3.1 Avgöranden från Överklagandenämnden för studiestöd

I början av 2008 meddelade ÖKS ett antal beslut som gällde de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten. Nedan kommer kort att redogöras för innehållet i dessa och för ett beslut från sommaren 2009 rörande distansstudier. De berörda bestämmelserna har som framgår av den tidigare redogörelsen ändrats till följd av avgörandena, men besluten är ändå av intresse för att avgöra gränserna för EU-rättens inverkan på gällande rätt. Vi kommer också att redogöra för ett ÖKS beslut från hösten 2009 rörande det högre bidraget.

#### Beslut om rätt till studiemedel för deltidsstudier

Den 18 februari 2008 (Dnr 2007-04492) meddelade ÖKS beslut gällande rätt till studiemedel för deltidsstudier utomlands. Gällande rätt vid den tidpunkten stadgade att studiemedel för studier utomlands fick beviljas om studierna pågick under minst 13 veckor, och för mindre än heltid endast om det förelåg särskilda skäl. Den sökande ansökte hos CSN om studiemedel för deltidsstudier vid University of London. Den sökande bodde i London och arbetade som frilansjournalist. CSN avslog ansökan med motiveringen att utbildningen inte bedrevs på heltid och att det inte bedömdes föreligga särskilda skäl för undantag. Vid handläggningen hos ÖKS inkom CSN med yttrande och anförde att den relativa inskränkning som villkoret om heltidsstudier innebar måste anses vara såväl motiverad som proportionerlig. Eftersom studier utomlands berättigar till lån för resor och terminsavgifter menade CSN att den förlängning av studietiden som deltidsstudier skulle medföra innebar en ökad ekonomisk belastning för såväl den enskilde som samhället samtidigt som målet att studierna ska kunna avslutas skyndsamt inte kunde säkerställas.

---

<sup>36</sup> Utbildningsdepartementets Remisspromemoria U2010/359/SV *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten*, daterad 2010-01-25, s. 6–7 och CSN:s yttrande över denna promemoria, daterat 2010-04-14, s. 4.



Nämnden tog i sin bedömning utgångspunkt i EU-domstolens dom *Morgan och Bucher* (för en redogörelse av målet, se avsnitt 7.2.2). ÖKS övergick sedan till att konstatera att studiemedel lämnas för både hel- och deltidsstudier i Sverige, medan det för utlandsstudier endast lämnas studiemedel för deltidsstudier om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl har hittills i praxis i huvudsak avsett personliga skäl för den enskilde studerande. Denna inskränkning kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. ÖKS konstaterade därefter att CSN hade angett att syftet med bestämmelsen var att hindra den förlängning av studietiden som deltidsstudier skulle medföra och att säkerställa att studierna skulle kunna avslutas skyndsamt. ÖKS ifrågasatte om det av CSN åberopade syftet överhuvudtaget motiverade att reglerna för deltidsstudier utformades olika när det gällde deltidsstudier i Sverige respektive i andra EU-länder. Nämnden kunde i vart fall inte finna att inskränningen i den fria rörligheten stod i proportion till syftet. ÖKS slutsats blev därför att den överklagande var unionsmedborgare som hade utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen och att det därför fanns särskilda skäl att bevilja honom studiemedel för studier som bedrevs på mindre än heltid.

### **Beslut om kravet på minsta studietid för utlandsstudier**

Ett annat beslut från ÖKS som rör de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten meddelades den 17 mars 2008 (Dnr 2007-04971). Här gällde det kravet på minsta studietid vid utlandsstudier. Den studerande ansökte om studiemedel för perioden den 24 september 2007 till den 14 december samma år för studier vid School of Oriental and African Studies i London. CSN ansåg att studieperioden var för kort och avtog ansökan. Gällande rätt vid tillfället för ansökan stadgade att studiemedel fick lämnas för studier utomlands om de bedrevs på heltid och pågick under minst 13 veckor. För studier i Sverige krävdes minst halvtid och minsta studietid var tre veckor.

CSN anförde i sitt yttrande till ÖKS i huvudsak följande. En särreglering om minsta tid för studiemedel vid utlandsstudier har funnits sedan 1989 och studiemedel för studier utomlands kunde då beviljas om studierna omfattade minst tre månaders heltidsundervisning. Undantag från detta villkor kunde göras om det fanns sär-

skilda skäl. Regeringen tog in denna bestämmelse utan att frågan hade berörts i någon proposition eller annat officiellt förarbete. Inte heller vid tillkomsten av den nya studiestödslagen och studiestödsförordningen motiveras eller redovisas syftet med den aktuella särregleringen. Numera finns inte heller möjlighet till undantag från kravet på minsta studietid p.g.a. särskilda skäl. Regeringen har inte heller motiverat denna förändring. Syftet med särregleringarna för rätt till studiemedel vid utlandsstudier är alltså inte redovisade. Utan att med säkerhet veta vad som är regeringens syfte, torde man ändå kunna utgå från att det har att göra med en strävan om att begränsa utflödet av studiemedel (varav större delen är studielån) för sådana studier som i förhållande till längd och omfattning är oproportionerligt kostsamma. Utifrån ett sådant antagande och med hänsyn till hur de nationella bestämmelserna har utformats, anser CSN för sin del att särregleringen för rätt till studiemedel vid utlandsstudier är motiverad och proportionerlig. Enligt CSN:s mening står den därför inte i strid mot EG-rätten.

Nämnden tog, liksom i det ovan beskrivna ärendet, sin utgångspunkt i EU-domstolens dom *Morgan och Bucher* (för innehållet i denna, se avsnitt 7.2.2). Nämnden sade sedan att för att pröva om en inskränkning i den fria rörligheten står i proportion till det syfte som eftersträvas med en nationell bestämmelse måste detta syfte kunna klargöras. För det fall syftet inte kan utläsas av uttalanden i lagmotiv eller liknande måste det ankomma på CSN att redovisa detta syfte. Den rättsliga prövningen hos ÖKS kan inte grundas på att nämnden ska göra antaganden om syftet bakom en regel. För studier i Sverige krävs att studierna pågår minst tre veckor för att berättiga till studiemedel. Vid studier utomlands är motsvarande tid 13 veckor. Denna skillnad i reglerna är en sådan inskränkning som kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Av CSN:s yttrande framgår att det inte finns något uttalat syfte bakom bestämmelsen. Inskränkningen i den fria rörligheten kan då inte stå i proportion till något sådant syfte. Den aktuella bestämmelsen i studiestödsförordningen är därmed inte förenlig med EG-rätten och ska därför inte tillämpas.

## Studiemedel för distansstudier utomlands

Den 8 juni 2009 meddelade ÖKS beslut i ett ärende som rörde rätt till studiemedel för distansstudier utomlands (Dnr 2009-01016). Den sökande ansökte hos CSN om studiemedel för att läsa en kurs om 15 högskolepoäng vid Oslo Universitet i Norge. CSN avslog ansökan med motiveringen att distansstudier utomlands inte ger rätt till studiemedel.

CSN anförde i sitt yttrande till ÖKS i huvudsak följande. Skälen för att ha olika regler för distansstudier i Sverige och utomlands grundar sig på riskerna för ett felaktigt utflöde av studiemedel med hänsyn till problem med att återkräva studiemedel, låg genomströmning och ett stort antal studieavbrott. Ur ett EG-rättsligt perspektiv torde det vara svårt att motivera skillnaderna i regler för distansstudier i Sverige och inom EU/EES eftersom reglerna inte är oberoende av de berörda personernas nationalitet. Regeln torde inte heller stå i proportion till det syfte som eftersträvas med bestämmelserna, då det borde gå att minska dessa risker genom andra åtgärder såsom ökade kontroller av studieaktivitet och bättre utbetalningsrutiner både för distansstudier i Sverige och utomlands.

ÖKS anförde i sin bedömning att de nationella reglerna innebär att studiemedel för distansstudier utomlands bara kan lämnas om det föreligger synnerliga skäl. ÖKS ansåg inte att de omständigheter som framkommit i ärendet kunde anses utgöra synnerliga skäl till undantag i det aktuella fallet. ÖKS konstaterade vidare att det inte hade framkommit att den aktuella utbildningen hade en sådan privat finansiering att föreskriften skulle prövas mot det då gällande EG-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster (jfr EU-domstolens dom den 11 september 2007, mål C-76/05 Schwarz och Gootjes-Schwarz). ÖKS tog därefter ännu en gång sitt avstamp i EU-domstolens dom *Morgan och Bucher* (se avsnitt 7.2.2) och vad som framkommit i denna om en unionsmedborgares fria rörlighet. ÖKS sade vidare att för studier i Sverige lämnas studiemedel för distansstudier på samma villkor som gäller för reguljära utbildningar. Vid studier utomlands lämnas studiemedel för distansstudier endast om det finns synnerliga skäl. Denna skillnad i reglerna är en sådan inskränkning som kan avskräcka unionsmedborgare från att bedriva distansstudier i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Det av CSN redovisade syftet med regeln står inte i proportion till inskränkningen i rätten till fri rörlighet. Det föreligger därför hinder mot att

tillämpa bestämmelsen i 12 kap. 8 § CSNFS 2001:1 för en unionsmedborgare som utnyttjar rätten till rörlighet inom unionen för studier där. Den överklagande är unionsmedborgare, men har inte utnyttjat rätten till rörlighet inom unionen. I stället har han valt att studera i EES-landet Norge. EES-avtalet omfattar ett stort antal rättsakter, bland annat om fri rörlighet för arbetstagare, men inte reglerna i EG-fördraget om fri rörlighet för unionsmedborgare. Den överklagande kunde således inte härleda rätt till studiemedel för sina studier i Norge ur EG- eller EES-rätten. Överklagandet avslogs därför.

### Det högre bidraget

Den 21 september 2009 meddelade ÖKS beslut i ett ärende som gällde rätten till det högre bidragsbeloppet (Dnr 2009-02850 320 13). Den sökande ansökte om studiemedel med det högre bidragsbeloppet för studier på en mastersutbildning i specialpedagogik vid Universitetet i Oslo. Enligt då gällande regler kunde det högre bidraget lämnas för studier på högskolenivå på utbildning till specialpedagogexamen (denna regel upphörde dock att gälla den 1 januari 2011). Nämndens beslut innebar att den studerande inte fick rätt till det högre beloppet. Som skäl för sitt beslut angav nämnden följande. Bestämmelsen i 3 kap. 10 § studiestödsförordningen har utformats på ett sådant sätt att det är utbildningar som leder fram till en svensk specialpedagogexamen som kan ge möjlighet till det högre bidragsbeloppet. Den aktuella utbildningen ledde inte fram till svensk specialpedagogexamen och den sökande kunde därför inte få det högre bidragsbeloppet. Den omständigheten att utbildningen ges i ett land inom EES föranleder inte någon annan bedömning.

I ett senare beslut gällande samma sökande (Dnr 2009-03511 380-13, beslut 2009-10-27) har ÖKS beslutat att den sökande har rätt till den högre bidragsnivån för sina studier eftersom hon nu visat att studierna i Oslo utgör en påbyggnadsutbildning till hennes svenska specialpedagogutbildning. Avgörandet saknar dock närmare motivering.

### 7.3.2 Beslut från Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut som egentligen rör statens skadeståndsansvar behandlat de svenska reglerna om studiehjälp och reglernas förenlighet med EU-rätten. Även om vårt uppdrag är att titta på studiemedelssystemet för utlandsstudier är detta resonemang av intresse vid bedömningen av var EU-rättens gränser går när det gäller studiestödssystemet. Här ska också erinras om att trots att delar av studiehjälpen är att se som en familjeförmån och med anledning av detta faller under ett delvis annat regelverk, så är inackorderingstillägget en social förmån liksom studiemedlet.

Beslutet, som är från den 4 februari 2009 (Dnr 92-08-44), gällde skadeståndsanspråk med anledning av reglerna om studiehjälp (inackorderingstillägg) vid studier i andra EU-medlemsstater. I beslutet diskuterade JK kring huruvida en överträdelse av unionsrätten hade ägt rum eller ej. Regleringen av inackorderingstillägg, som är en del av studiehjälpen, ser olika ut beroende på var studierna bedrivs. För studier i Sverige utgår inackorderingstillägg med lägst 1 190 kr och högst 2 350 kr per månad. Det högsta beloppet utgår om avståndet mellan föräldrarnas bostad och skolan överstiger 1 300 km. För studier i ett annat nordiskt land lämnas inackorderingstillägget med det högsta beloppet, medan det för studier utanför Norden lämnas med det lägsta beloppet. Den studerande som ärendet gällde hade sitt föräldrahem i Stockholm och skolan låg i Aix-en-Provence i Frankrike.

CSN anförde i yttrande i huvudsak följande. Det faktum att inackorderingstillägget för studier utanför Norden lämnas med det lägsta beloppet motiveras av att tillägget i det fallet endast lämnas för boende, mat och andra fördyrande omständigheter, men inte för hemresor. Anledningen till att studier inom Norden omfattas av det högsta tillägget är att man har velat stimulera ett ökat elevutbyte mellan de nordiska länderna. Om studierna bedrivs vid en nordisk läroanstalt (och inte vid en svensk sådan som har förlagt utbildningen till ett annat nordiskt land) krävs dock att elevens föräldrar inte vistas i samma land. Regleringen härstammar från tiden före Sveriges EU-inträde och tillkom i en anda av nordiskt samarbete. I samband med att reglerna för studiehjälp och allmänt barnbidrag samordnades samt reglerna om studiehjälp och studiemedel harmoniserades 1989 gjordes en besparing i storleksordningen en miljon kr per år. Av prop. 1989/90:100 Bil. 10 s. 308 framgår att dessa medel skulle disponeras så att inackorderingstillägget

för studier i andra nordiska länder skulle höjas till det högsta beloppet i syfte att stimulera utbytet av elever på gymnasial nivå mellan de nordiska länderna, medan elever som studerade utanför Norden även fortsättningsvis skulle få det lägsta beloppet. De aktuella reglerna kommenteras inte i förarbetena till 2000 års studiestödsreform (prop. 1999/2000:10) eller i prop. 2005/06:134 *Anpassningar av studiestöd till vissa EG-direktiv, m.m.* Enligt CSN föreligger det inte någon diskriminering på grund av nationalitet i detta fall. Såväl svenska medborgare som utländska medborgare, inklusive EU-medborgare, omfattas av de regler som ger rätt till inackorderings-tillägg vid studier på en folkhögskola som har förlagt en del av utbildningen utomlands. Det innebär att såväl en svensk medborgare som en migrerande EU-medborgare får det högsta beloppet vid studier i Norden och det lägsta beloppet vid studier utom Norden.

JK har från Utbildningsdepartementet inhämtat upplysningen att reglerna om inackorderings-tillägg inte har blivit föremål för något formellt överträdelseförfarande enligt artikel 226 EG. Utbildningsdepartementet har uppgett att det med hänsyn till domen i *Morgan och Bucher* (se ovan avsnitt 7.2.2) finns en medvetenhet inom departementet om behovet av en översyn av regelverket för bl.a. inackorderings-tillägg, men att något formellt uppdrag inte har lämnats i saken.

JK tog i sin bedömning avstamp i unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Därefter sade JK att EG-domstolen i sin praxis, i ett antal liknande situationer som den som är aktuell här, har klargjort att de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet kan åberopas även mot den egna medlemsstaten. EG-domstolen har också klargjort att nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig i en annan medlemsstat utgör en begränsning av de friheter som tillkommer unionsmedborgare enligt artikel 18.1 EG (se bl.a. mål C-192/05 K. Tas-Hagen och R.A. Tas mot Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, REG 2006 I-10451, punkterna 17–31 och C-11/06 och C-12/06 Morgan och Bucher, punkterna 22–25). EG-domstolen har vidare understrukt att det, med hänsyn till att målet för artiklarna 3.1 q och 149.2 andra strecksatsen EG bl.a. är att främja rörligheten för studerande och lärare, inom utbildningsområdet är särskilt viktigt att fördragets möjligheter till fri rörlighet för unionsmedborgare får full verkan (Morgan och Bucher). Ett hinder i den fria rörligheten anses i dessa fall föreligga även om

de nationella bestämmelserna tillämpas oberoende av de berördas nationalitet.

Av EG-domstolens fasta praxis följer enligt JK därmed att en medlemsstat som har infört ett studiebidragssystem enligt vilket studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat måste säkerställa att de närmare bestämmelserna för att erhålla detta bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. JK drar slutsatsen att regelverket är utformat på ett sådant sätt att det i praktiken avhåller studerande från att utnyttja sin rätt att fritt röra sig inom unionen i syfte att bedriva studier i en annan medlemsstat (dock med undantag för Danmark och Finland). En sådan inskränkning i den fria rörligheten kan endast anses motiverad om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna.

CSN har förklarat att höjningen av inackorderingstillägget för studier i de nordiska länderna föranleddes av att medel fanns tillgängliga för en sådan höjning inom ramen för den då gällande budgetramen. Någon objektiv grund för att inte även studerande utom Norden skulle ha merkostnader för hemresor har inte förts fram. JK har inte heller av förarbeten och praxis i övrigt kunnat finna att inskränkningen är en följd av annat än budgetmässiga överväganden. Skäl av rent ekonomisk karaktär kan emellertid inte utgöra tvingande hänsyn av allmänintresse av den arten att de rättfärdigar en begränsning av en grundläggande frihet som garanteras i EG-fördraget (se C-109/04 Kranemann, punkten 34 samt där angivna hänvisningar). Bestämmelserna i CSNFS 2006:1, som innebär att inackorderingstillägg utgår med det lägsta beloppet vid studier i medlemsstater utanför Norden även om avståndet mellan föräldrahemmet och studieorten överstiger 45 km, utgör således en otillåten inskränkning i unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och vistas inom unionen.

JK:s beslut blev att staten hade gjort sig skyldig till en klar överträdelse av gemenskapsrätten och att den sökande därför hade rätt till skadestånd.

## 7.4 EU-rättens gränser

På studiestödsområdet är det inom unionsrätten framför allt två principer som styr den nationella rättens utformning, principen om den fria rörligheten, främst för personer men även för tjänster, och likabehandlingsprincipen. Den fria rörligheten för personer gällde initialt främst arbetstagare, men har genom åren utvidgats och omfattar i dag även studerande. Här ska också sägas att studerande, liksom alla personer som är medborgare i ett EU-land, är unionsmedborgare och att detta gör att de bland annat har en fördragsstadgad rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 21 FEUF). Innebörden av unionsmedborgarnas fria rörlighet har vidareutvecklats i EU-domstolens praxis.

Vår uppfattning är att det är relativt klart när Sverige är skyldigt att betala ut studiestöd till icke svenska medborgare och att dessa regler nyligen setts över och ändrats (vi tänker då på 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen). Av rörlighetsdirektivet framgår att en medlemsstat inte är skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, i form av studiebidrag eller studielån, till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som bibehåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt beviljats. Det innebär att Sverige inte är skyldig att betala ut studiemedel till en studerande som kommer till Sverige för att bedriva studier här om denne inte kan härleda den rätten från en arbetstagare.

Samtidigt som 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen ändrades gjordes också en ändring i 3 kap. 4 § samma lag. Ändringen innebar att familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) som själva har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § samma lag samt schweiziska medborgare med uppehållstillstånd och deras familjemedlemmar som själva har uppehållstillstånd numera ska undantas från kravet på permanent uppehållstillstånd för rätt till studiestöd, om de har fått en varaktig anknytning till Sverige.<sup>37</sup>

Däremot är det inte lika klart hur EU-rätten påverkar våra svenska regler för studiemedel och möjligheten att ta med detta till andra EU/EES-länder. EU-domstolens avgörande i *Morgan och Bucher* klargör något hur EU-rätten påverkar de nationella reglerna. Här sägs att om en medlemsstat har infört ett studiebidragssystem

<sup>37</sup> Prop. 2009/10:141 s. 45.



enligt vilket studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat, måste den säkerställa att de närmare bestämmelserna för att bevilja nämnda bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. EU-rättens inverkan på vårt studiestödssystem har varit föremål för avgörande i Sverige. Det finns ett beslut från JK som gäller svenska statens skadeståndsskyldighet i ett ärende om inackorderingstillägg där JK tolkar vad EU-rätten har för betydelse för det svenska systemet. Av detta framgår att reglerna som säger att inackorderingstillägg (studiehjälp) utgår med lägsta belopp vid utlandsstudier utanför Norden, men med högsta belopp inom Norden, inte är förenligt med EU-rätten. Vi har också ÖKS beslut om studietid, studietakt och distansstudier som tolkar EU-rättens inverkan på det svenska studiestödssystemet. De regler som ÖKS kritiserade i sina avgöranden har nu, sedan sommaren 2010, ändrats. 3 kap. 21 § studiestödsförordningen stadgar numera samma regler gällande studietakt och studietid för rätt till studiemedel inom EES och Schweiz som i Sverige. Dessutom har CSN ändrat sina föreskrifter så att studiemedel numera lämnas för distansstudier inom EES. Detta får anses ge uttryck för att regeringen håller med om de tolkningar av EU-rätten som gjorts av ÖKS och som ligger bakom ändringarna. Det är också den uppfattning man får när man läser förarbetena till ändringarna. I den promemoria som kommer från Utbildningsdepartementet (U2010/359/SV) och som rör studiehjälpens anpassning till EU-rätten framförs att det inte är förenligt med EU-rätten att ha olika bestämmelser för Norden och EU. CSN har i sitt yttrande över den promemorian sagt att de anser att även 3 kap. 22 § och 3 kap. 23 § studiestödsförordningen bör ändras.

Enligt EU-rätten anses ett hinder i den fria rörligheten föreligga även om de nationella bestämmelserna tillämpas oberoende av de berördas nationalitet. Sverige har ett studiestödssystem för utlandsstudier för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå. Av EU-domstolens fasta praxis följer att de närmare bestämmelserna för att erhålla detta stöd inte får ge upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Ett regelverk som är utformat på ett sådant sätt att det i praktiken avhåller studerande från att utnyttja sin rätt att fritt röra sig inom unionen i syfte att bedriva studier i en annan medlemsstat är som huvudregel inte tillåtet. En sådan inskränkning i den fria rörligheten kan endast anses motiverad om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse, som är

oberoende av de berörda personernas nationalitet, och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Skäl av rent ekonomisk karaktär kan inte utgöra tvingande hänsyn av allmänintresse av den arten att de rättfärdigar en begränsning av en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget (se C-109/04 Kranemann, punkten 34 samt där angivna hänvisningar).

Vår slutsats är att de svenska reglerna om studiemedel inte får hindra den fria rörligheten för unionsmedborgare och att detta även gäller studerande som har rätt till svenskt studiemedel och som vill ta med sig detta utomlands. Det skulle leda till att de bestämmelser som i dagsläget stadgar olika krav för studier i Sverige/Norden respektive EU/EES förmodligen inte är tillåtna. En annan aspekt är dessutom att regler som stadgar förmånligare behandling vid studier i Norden gynnar vissa EU-länder framför andra vilket inte är tillåtet. En lämpligare gräns bör vara inom EES inklusive Schweiz och övriga världen. Här måste dock undersökas om bestämmelserna i praktiken innebär någon större skillnad i sak. De är visserligen olika konstruerade, men i vart fall när det gäller eftergymnasial utbildning är kanske skillnaden inte så stor. Högskoleverket följer i princip vilka universitet och andra lärosäten som är erkända av utbildningsmyndigheten i studielandet när de avgör om en utbildning har godtagbar standard. Dvs. i praktiken är det kanske lika lätt att få studiemedel vid utomnordiska som nordiska lärosäten, men att det uttrycks olika. För en närmare redogörelse vilka krav som kan ställas på utländska utbildningar och dess förenlighet med unionsrätten, se avsnitt 2.4.

Sammanfattningsvis anser vi att utgångspunkten bör vara att reglerna som rör studiemedel för studier på eftergymnasial nivå utomlands ska vara desamma som för studier i Sverige.

Mycket av samarbetet rörande utbildning inom EU rör den högre utbildningen men det finns också samarbete som berör studier på lägre nivåer. Studiemedel utgår inte endast för eftergymnasiala utbildningar utan även för utbildningar på gymnasial nivå om den studerande har fyllt 20 år. Vi har ovan kommit fram till att reglerna rörande rätt till studiemedel på eftergymnasial nivå bör vara desamma i Sverige och inom EES. Frågan är det finns någon möjlighet att ha andra regler när det gäller studiemedel för studier på gymnasial nivå. Promemorian rörande studiehjälpens anpassning till EU-rätten och JK:s avgörande om inackorderingstillägg tyder på att man tidigare har tolkat det som att EU-rätten är applicerbar även på gym-

nasial nivå. Detta tyder på att EU-rätten även får inverknings på reglerna om studiemedel för utbildningar på gymnasial nivå. En skillnad är dock att studiehjälpen, bortsett från inackorderings-tillägget, ses som en familjeförmån medan studiemedel ses som en social förmån vilket gör att de till viss del omfattas av olika EU-bestämmelser. Som exempel är förordning (EG) 833/04 (som ersatt förordning 1408/71) tillämplig på studiehjälpen men inte på studiemedlet. Men när man funderar över frågan bör man snarare utgå från den sociala förmånen, studiemedlet, än från nivån på utbildning. Kan man få studiemedel för en viss sorts utbildning i Sverige bör principen om den fria rörligheten innebära att man bör kunna få den sociala förmånen även för motsvarande utbildning i ett annat EES-land. Begreppet unionsmedborgare innefattar alla som är medborgare i ett EU-land och rörlighetsdirektivet talar om studier eller yrkesutbildningar och gör ingen skillnad mellan olika nivåer på studier. Det innebär enligt vår uppfattning att olika krav för rätt till studiemedel inom respektive utanför Norden inte heller är tillåtet på gymnasial nivå. Kravet att studier på gymnasial nivå utanför Norden endast berättigar till studiemedel om de inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige bör därför tas bort. Se vidare avsnitt 10.7.

Bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier får alltså inte lov att utgöra hinder för den fria rörligheten vilket innebär att de inte får innebära sämre villkor och stöd till en studerande som studerar inom EES än vad denne skulle ha haft vid studier i Sverige. Enda möjligheten till regler som avviker från denna huvudprincip är om avvikelser grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse, som är oberoende av de berörda personernas nationalitet, och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. EU-domstolens praxis har visat att det ställs hårda krav på vad som kan anses vara en sådan tillåten avvikelse. Särskilt om rätten kan härledas från fördraget.

Man kan också vända på frågan. Även om det skulle gå att hitta ett undantag som skulle vara tillåtet enligt EU-rätten, är särregler något att eftersträva? De resultat som våra effektstudier har gett visar att utlandsstudier är något positivt som i längden leder till högre inkomster hos den enskilde, vilket också innebär högre skatteintäkter för staten. Regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel är att internationalisering och mobilitet ska öka. Allt detta talar för att regelverket för studiemedel bör vara så enhetligt som möjligt och att utgångspunkten bör vara att studiemedel för utlandsstudier ska utgå i samma utsträckning som för studier i Sverige.

Vi kommer dock nedan att utreda och analysera gällande rätts förenlighet med unionsrätten.

## 7.5 Gällande rätts förenlighet med EU-rätten – en unionsrättslig översyn av studiemedelsreglerna

Vi har i kapitel 4 redogjort för gällande rätt. Ovan har vi redogjort för gällande unionsrätt och för de tidigare analyser som gjorts av de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten. Vi har också slagit fast EU-rättens gränser på studiemedelsområdet.

Grundläggande inom EU-rätten är som tidigare nämnts, när det gäller studerande, likabehandlingsprincipen och den fria rörligheten. Som framgår av redogörelsen ovan har flera viktiga steg mot att göra de svenska studiemedelsreglerna förenliga med EU-rätten redan tagits. Vår genomgång av de nationella bestämmelserna och de synpunkter som framförts av till exempel Studiesociala kommittén och CSN tyder däremot på att det fortfarande finns bestämmelser som inte är förenliga med unionsrätten. Nedan kommer vi att gå igenom vilka. Det ska dock sägas att de bestämmelser som specifikt reglerar studiemedel för utlandsstudier i studiestödslagen är få. Dessa bestämmelser kompletteras däremot av reglerna i studiestödsförordningen och i CSN:s föreskrifter. Rent allmänt kan sägas att studiemedel för utlandsstudier i stor utsträckning regleras i förordning eller föreskrifter och att riksdagen har relativt lite inflytande i dessa frågor. Vi kommer att utreda och analysera frågan om detta bör förändras i kapitel 10.

EU-rätten står under ständig förändring och varje dom från EU-domstolen har potential att ändra rättsläget. Vi har försökt slå fast EU-rättens gränser på studiestödsområdet, men våra slutsatser kan endast anses utgöra en ögonblicksbild. Detta blir extra tydligt när det gäller frågan om kravet på två års bosättning (avsnitt 7.5.6), då en liknande begränsning för närvarande är föremål för domstolens prövning i ett mål mot Nederländerna (avsnitt 7.2.4). Vi anser att man rent allmänt bör sträva efter ett så enhetligt och lättillämpligt regelverk som möjligt när det gäller studiemedel för utlandsstudier. Detta i sig minskar risken för att det svenska regelverket kan komma att stå i strid med unionsrätten. En annan strävan är att allt mer lägga uppdelningen mellan studier i olika länder mellan EES (och Schweiz) och övriga världen, till skillnad mot dagens syn där uppdelningen ligger mellan Sverige och utlandet eller Norden och ut-

landet. En sådan syn framstår inte som förenlig med EU-rätten och inte heller med regeringens strävan efter internationalisering.

En allmän strävan på utbildningsområdet såväl inom EU som inom ramen för de olika europeiska utbildningssamarbetena (som har beskrivits i kapitel 5) är att öka utbytet och rörligheten. Flera steg har tagits i denna riktning bland annat vad gäller ömsesidigt erkännande av utbildningar och gemensamma examina. Inom ramen för Bolognaprocessen finns ett uttalat mål att av de som tar examen 2020 ska minst 20 procent ha studerat eller praktiserat utomlands under sin studietid. Ett viktigt medel för att nå dessa mål är möjligheten att kunna finansiera sina studier utomlands. I kommissionens grönbok om att främja ungdomars rörlighet i utbildnings-syfte (och med ungdomar avses här personer mellan 16–35 år) tittar man speciellt på möjligheten att överföra stipendier och lån. Här sägs att sociala förmåner och lån från hemlandet kan vara viktiga finansieringskällor. Om stöden inte kan överföras kan detta leda till att ungdomar avskräcks från utlandsvistelser. I grönboken går man till och med så långt att det sägs att detta i somliga fall rör sig om brott mot unionslagstiftningen. Såväl regeringen som riksdagen (Utbildningsutskottet) har yttrat sig över grönboken och har i sina utlåtanden betonat vikten av internationalisering. Likaså understryks i båda utlåtandena betydelsen av det svenska studiestödet, som genom att det kan utnyttjas för studier utomlands, är en viktig faktor för Sveriges höga studentrörlighet. Regeringen anför vidare i sitt utlåtande att främjandet av rörlighet på gymnasial nivå bör vara i fokus under de kommande åren. Vi anser att det vid utformningen av studiemedelssystemet för utlandsstudier är viktigt att ha dessa såväl inhemska mål som europeiska strävan i tankarna. I detta avsnitt kommer vi dock att försöka slå fast vilka svenska bestämmelser som måste ändras för att vara förenliga med EU-rätten.

### 7.5.1 Tillägglån

Som sagts ovan består studiemedel av en bidragsdel och en lånedel. Till detta kommer en möjlighet till tillägglån (3 kap. 14 § studiestödslagen och 3 kap. 12 och 14 §§ studiestödsförordningen) Tillägglånet är som det är utformat i dag begränsat. Dels utgår det endast till studerande från och med det år de fyller 25 år och dels utgår det endast till studerande som kalenderåret närmast före studiernas början har haft en inkomst som uppgått till ett minsta angivet be-

lopp. Men den begränsning som blir mest intressant ur vår synvinkel är den som säger att tilläggsån endast får lämnas för studier vid en läroanstalt i Sverige. Frågan är om en sådan begränsning är förenlig med unionsrätten.

Möjligheten till tilläggsån infördes i samband med införandet av studiestödslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2001. I förarbetena uttalade regeringen att skälen till förslaget var följande.

Det är viktigt att det nya studiestödet får en god rekryteringseffekt och att beloppsnivån gör det möjligt för personer ur olika samhällsgrupper och med varierande livssituation att börja studera. Många vuxna studerande har en annan livssituation och levnadsnivå än ungdomsstuderande. Totalnivån ... per månad kan således komma att av vissa studerande uppfattas som otillräcklig. ... Regeringen anser att totalbeloppet i vissa fall skall kunna kompletteras med ett tilläggsån. Beloppet bör på samma sätt som grundbeloppet vara lika för alla som kan komma i fråga för lånet. Det bör bestämmas till ett högsta belopp och knytas till prisbasbeloppet. För att undvika att skuldsättningen ökar alltför mycket för dem som utnyttjar lånet bör beloppet bestämmas till 0,99 % av prisbasbeloppet per vecka ... och lämnas under högst tre år. Tilläggsån skall kunna lämnas till studerande oavsett utbildningsnivå. De personer som skall kunna komma i fråga för tilläggslånet bör emellertid ha passerat ungdomsåren. Gemensamt för dem bör vara att de fyllt 25 år och att studierna medför en ansträngd ekonomi t.ex. till följd av att den tidigare arbetsinkomsten gett förutsättningar för betydligt större levnadsomkostnader än vad totalbeloppet i studiemedlen medger. En prövning av den enskildes ekonomiska situation kan bli aktuell. Tilläggsån bör endast kunna lämnas för heltidsstudier i Sverige. Det skall ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att lämna närmare föreskrifter om tilläggsån.  
(Prop. 1999/2000:10 s. 86 f.)

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande lagt fram ett förslag till ändring, se ovan, som inte har lett till lagstiftning. De har dock också angett att bestämmelsen om tilläggsån så som den är utformad strider mot EU-rätten och att den måste ändras så att tilläggsån kan utgå för studier både i och utanför Sverige.

Syftet med bestämmelsen om tilläggsån var som framgår ovan att man ville underlätta övergången till studier för studerande som tidigare hade arbetat och till följd av detta vant sig vid en högre levnadsstandard. Varför det begränsades till studier i Sverige är inte motiverat. Vid tiden för tillkomsten av bestämmelsen i fråga var unionsarbetet på utbildningsområdet dock inte lika utvecklat som det är i dag. Det skulle därför kunna bero på att man inte tänkt i de banorna, snarare än att det rört sig om ett medvetet uteslut-

ande. De bevekelsegrunder som låg till grund för införandet av tilläggslånet är aktuella än i dag. Det finns däremot som vi ser det inget motiv för att medverka till att något äldre studenter som tidigare har arbetat ska börja studera och samtidigt begränsa detta till studier i Sverige. Begränsningen till svenska läroanstalter när det gäller rätten till tilläggslån är enligt vår uppfattning en sådan regel som i praktiken verkar avskräckande för den grupp av studerande som är berättigad till tilläggslån vid studier i Sverige när det gäller studier utomlands. Regleringen medför nämligen att en unionsmedborgare kommer i en sämre sits enbart för att denne väljer att utnyttja sin rätt till fri rörlighet. Det är vår bedömning, mot bakgrund av det anförda, att regeln verkar hindrande för den fria rörligheten. Vi anser därför att bestämmelsen som reglerar tilläggslånet, som den är utformat i dagsläget, strider mot EU-rätten.

Frågan är då om det finns något undantag som kan motivera den svenska särregleringen. Särregler kan som vi sett ovan tillåtas i vissa fall om de är motiverade. Detta kan vara fallet om de är motiverade genom fördragsfästa undantag såsom hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset.<sup>38</sup> För att andra skäl, som inte framgår av fördraget, ska vara tillåtna måste de vara motiverade av objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med bestämmelserna.<sup>39</sup> EU-domstolen har i mål C-109/04, *Kranemann* (dom av den 17 mars 2005) slagit fast att skäl av rent ekonomisk karaktär inte kan utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset. När det gäller den svenska bestämmelsen om tilläggslån så saknas som sagts ovan motivering till varför den har begränsats till studier vid svenska läroanstalter. En förklaring till detta kan vara att det unionsrättsliga samarbetet på utbildningsområdet inte var lika utvecklat som i dag och att frågan därför helt enkelt aldrig aktualiserades. Om vi skulle vilja behålla särregleringen måste det dock finnas ett syfte med den som antingen kan falla under de fördragsfästa undantagen eller som kan utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset. Det syfte som har angetts för bestämmelsen är att det ska motivera även något äldre studerande som tidigare har arbetat och vant sig vid en högre levnadsstandard att påbörja studier. Detta kan rimligtvis inte vara ett syfte som enbart är aktuellt när det gäller studier i Sverige. Tvärtom

<sup>38</sup> Mål C-120/78, *Rewe-Zentral AG* (Cassis de Dijon). De tillåtna begränsningarna av den fria rörligheten gäller även vid tillämpning av artikel 21 FEUF.

<sup>39</sup> Mål C-55/94 *Gebhard*.

skulle ett utvidgande ligga väl i linje med regeringens mål, dels att öka antalet utlandsstuderande och dels att minska den sociala snedrekryteringen. Frågan är därför om det ens finns någon vilja från regeringens sida att hitta ett undantag som skulle innebära att särregleringen var tillåten. Vi har inte kunnat se någon annan negativ konsekvens med ett utökande än att det kommer att kosta mera pengar. Det innebär att syftet bakom särregleringen skulle vara ett ekonomiskt sådant vilket enligt EU-domstolen inte kan utgöra ett tvingande hänsyn till allmänintresset. Vi kan inte se några andra skäl som skulle kunna innebära att bestämmelsen skulle utgöra ett tillåtet undantag från den fria rörligheten.

Bestämmelsen om tillägglån strider alltså mot EU-rätten. För att vara förenlig med denna måste tillägglån kunna utgå även vid studier inom EES inklusive Schweiz och inte enbart inom Sverige. Regleringen rörande tillägglån måste därför enligt vår uppfattning i vart fall förändras när det gäller begränsningen till Sverige i 3 kap. 12 § tredje stycket studiestödsförordningen. Hur de nya bestämmelserna rörande tillägglån ska se ut återkommer vi till i avsnitt 10.3.

### 7.5.2 Tillägglån för merkostnader

Av 3 kap. 15 § studiestödslagen framgår, som redogjorts för i kapitel 4, att studielån för vissa merkostnader får lämnas i samband med studierna. De närmare bestämmelserna är delegerade till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, vilket när det gäller tillägglån för merkostnader är CSN.

Enligt gällande regler utgår tillägglån för merkostnader för inköp av musikinstrument vid vissa utbildningar. Enligt 3 kap. 13 § andra stycket studiestödsförordningen får tillägglån utöver detta lämnas för merkostnader om det finns särskilda skäl. Det är alltså först i CSN:s föreskrifter som det framgår att tillägglån för merkostnader kan lämnas vid vissa kostnader för studier utomlands, som resekostnader och försäkringskostnader. Vi kommer återkomma till bestämmelsens utformning och frågan om den ska lyftas upp på förordningsnivå i kapitel 10.

Studiesociala kommittén har som sägs ovan föreslagit att tillägglån för merkostnader ska döpas om till merkostnadslån. Vi stödjer den uppfattningen och tycker också att tillägglån för merkostnader ska döpas om till merkostnadslån. I övrigt har Studiesociala kommittén lagt ett förslag som innebär att merkostnadslånen får en något



annan utformning än enligt gällande regler, förslaget har dock inte lett till lagstiftning.

Enligt vår uppfattning så är bestämmelsen om tillägglån för merkostnader förenlig med EU-rätten så som den är utformad i dagsläget. Det kan däremot finnas andra skäl till att ge den en annan utformning, se vidare i kapitel 10.

### **Tillägglån för vissa utbildningsavgifter**

Tillägglån för utbildningsavgifter ges som ett tillägglån för merkostnader i enlighet med regleringen i 3 kap. 15 § studiestödslagen och 3 kap. 13 § andra stycket i studiestödsförordningen. Först i CSN:s föreskrifter framgår emellertid vad tillägglån kan utgå för.

Tillägglån för utbildningsavgifter kan utgå såväl för studier utomlands som för utbildningar i Sverige som inte är statliga eller statsunderstödda. Tillägglån för utbildningsavgifter utgår med samma belopp och enligt samma förutsättningar för studier utomlands som för studier i Sverige. Det utgår för att täcka en faktisk kostnad för den som har rätt till sådant lån.

Tillägglånet för utbildningsavgifter strider enligt vår uppfattning inte mot unionsrätten. Däremot kan det diskuteras om regleringen ska få en annan utformning. Vi kommer också att titta på möjligheten att indexreglera beloppet, se avsnitt 10.4.

### **7.5.3 Rätten till svenskt studiemedel för studier utomlands**

Bestämmelserna som reglerar vilka studier utomlands som berättigar till studiemedel finns i 3 kap. 22 och 23 §§ i studiestödsförordningen. Här skiljer sig reglerna åt beroende på om studierna äger rum inom Norden eller utanför Norden. Inom Norden är kraven som ställs i huvudsak desamma som för studier inom Sverige. Läroanstalten eller utbildningen ska vara ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs, och studierna ska motsvara eller vara jämförbara med studier som ger rätt till studiemedel i Sverige. Utanför Norden ser kraven annorlunda ut. För en eftergymnasial utbildning ska Högskoleverket ha beslutat att utbildningen kan antas ha godtagbar standard och för en utbildning på gymnasial nivå ska CSN ha beslutat att utbildningen kan anses ha godtagbar standard. Till detta kommer att det, när utbildningen ges på gymnasial nivå, krävs

att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.

Att det för studier på gymnasial nivå utanför Norden krävs att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige framstår som ett krav som hindrar den fria rörligheten. Undantaget innebär att den person som väljer att studera utomlands på gymnasial nivå behandlas sämre enbart för att han eller hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Det är dessutom en reglering som innebär att studier i vissa EU-länder gynnas. Detta kan enligt vår uppfattning inte vara förenligt med unionsrätten. Kravet på att utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige har funnits med länge, kravet var t.ex. detsamma i den studiestödsförordning från 1973 som gällde innan studiestödsförordningen trädde i kraft. Det framgår inte varför man valt att ställa detta krav på utbildningar på gymnasial nivå. När regleringen tillkom var Sverige inte medlemmar i EU. Kravet fördes sedan över till den nu gällande studiestödsförordningen. Vid den tidpunkten var inte det unionsrättsliga samarbetet på utbildningsområdet lika utvecklat som det är i dag vilket kan vara en förklaring till att kravet fick kvarstå. Det skulle kunna vara så att man inte ens reflekterade i termer av kravets förenlighet med EU-rätten. Historiskt sett har de nordiska länderna prioriterat det nordiska samarbetet och det är snarare här bakgrunden till den nordiska särregleringen finns. Den grundar sig troligen inte på en önskan att utestänga övriga europeiska länder utan snarare på en önskan att ge svenska studenter en möjlighet att fritt studera i Norden. Denna förklaring vinner också stöd av det faktum att de övriga nordiska länder som vi har tittat på har motsvarande regler när det gäller studier inom Norden (se kapitel 6). Den svenska särregleringen, som innebär att det är enklare att få studiemedel för studier i Norden än utanför, innebär enligt vår uppfattning ett klart hinder för den fria rörligheten och den svenska bestämmelsen strider därför mot unionsrätten.

Frågan är då om det finns något undantag som kan motivera särregleringen. EU-domstolen har historiskt sett inte godtagit ekonomiska motiv i prövningen av hinder mot de fria rörligheterna. Motiv som har godtagits är t.ex. skydd för immateriell äganderätt, skydd för arbetstagare, skydd för konsumenter, bevarande av det nationella, historiska och konstnärliga arvet osv. För att Sverige skulle kunna nå framgång krävs alltså att det är något skyddsvärt som ska skyddas. EU-domstolen är dessutom hårda i sin tolkning av vilka undantag som utgör godtagbara allmänintressen. Vi har inte kunnat finna något

motiv som skulle kunna innebära att undantaget var tillåtet enligt unionsrätten, i vart fall inte annat än ekonomiska motiv som historiskt sett aldrig har godtagits av domstolen. Bestämmelsen kan därför inte anses förenlig med EU-rätten och bör enligt vår mening ändras.

När det gäller kvalitetskraven så finns även här en skillnad mellan studier i Norden och övriga världen. CSN har anfört att myndigheten upplever det som svårt att bedöma nivå vid studier utanför Norden. T.ex. är prövningen av utbildningar på gymnasial nivå utanför Norden problematisk och sker i flera steg. Myndigheten uppfattar att bestämmelserna i förordning och föreskrift är otydliga och svåra att pröva vilket påverkar enhetlighet och rättssäkerhet negativt. Studier inom Norden särregleras i förordning och föreskrift. Det är CSN:s uppfattning att de särnordiska reglerna bör avskaffas omgående, samma regler bör gälla för studier inom EES. Samtidigt menar myndigheten får sådana regler inte uppfattas utgöra en sådan inskränkning i rätten till studiemedel för utlandsstudier i förhållande till studier i Sverige att de kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Kriterierna för vilka utbildningar utomlands som ska anses ge rätt till studiemedel bör därför så långt möjligt utgå från de kriterier som gäller för utbildningar i Sverige.

Så som reglerna är utformade finns det enligt vår uppfattning risk för godtycklighet och det blir dessutom mycket svårt för den enskilde att avgöra vilka utbildningar utomlands som ger rätt till studiemedel. Denna reglering skulle också kunna vara oförenlig med EU-rätten. Det är enligt vår bedömning inte möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa EU- och EES-länder ger rätt till studiemedel men inte andra, eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som enbart grundas på nationalitet. Studiesociala kommittén har också haft synpunkter på denna reglerings förenlighet med EU-rätten. Utbildningsdepartementet har i remisspromemorian U2010/359/SV *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten* (som nämns ovan) haft motsvarande synpunkter när det gäller regleringen av studiehjälpens förenlighet med EU-rätten. En skillnad mellan studiehjälpen och studiemedlet är dock att medan studiemedlet ses som en social förmån ses delar av studiehjälpen (dock ej inackorderingstillägget) som en sådan familjeförmån som faller under förordning (EEG) nr 883/2004 (den förordning som ersatt (EEG) nr

1408/71 från och med 1 maj 2010). De förmåner som omfattas av dessa förordningar måste kunna exporteras och innebörden blir att sysselsättningsstaten är skyldig att betala ut förmånerna oberoende av var inom EES som familjemedlemmarna är bosatta. Motsvarande gäller inte för studiemedlet. Däremot sägs beträffande studiehjälpen i promemorian att den skillnad som görs mellan studier i de nordiska länderna och studier inom övriga EES också kan ifrågasättas mot bakgrund av att de kan anses gynna studier i vissa medlemsländer framför andra. Detta menade regeringen kan anses innebära ett hinder mot den fria rörligheten. Resonemanget om hindrande av den fria rörligheten är tillämpligt även på studiemedelsbestämmelserna. Reglerna för vilka utbildningar som kan ge rätt till studiemedel måste vara desamma inom EES och Schweiz. Vilka dessa krav ska vara och hur bestämmelserna i stället ska utformas kommer vi att återkomma till i kapitel 10. Här ska dock poängteras att för att regleringen ska anses strida mot unionsrätten måste den innebära en verklig skillnad. Dvs. det räcker inte med att uttryckssättet skiljer sig åt utan det måste dessutom innebära en skillnad i praktiken. Om de krav som ställs egentligen är desamma kan regleringen inte anses strida mot unionsrätten. Frågan är då om det föreligger någon egentlig skillnad.

Hur man avgör om en utbildning håller godtagbar standard eller ej framgår enligt gällande rätt endast av CSN:s och Högskoleverkets föreskrifter. Enligt CSN:s föreskrifter (12 kap. 11 § CSNFS 2001:1) har en gymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn, utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar, eller utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad. Enligt Högskoleverkets föreskrifter (1 § HSVFS 1996:8) har en eftergymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn, utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar, utbildningen är erkänd av en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar eller av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt på eftergymnasial nivå. I Högskoleverkets föreskrifter finns även särskilda bestämmelser för vissa länder. Sådana finns för USA, Storbritannien och Frankrike. Avsikten med denna särreglering är i korthet att ta hänsyn till hur respektive lands ut-

bildningssystem är organiserat. Det finns också en särreglering som avser språkutbildningar. I dag förlitar sig alltså både CSN och Högskoleverket i sina prövningar på de bedömningar och prövningar som utländska utbildningsmyndigheter har gjort av sina nationella utbildningar. Om en utbildning är godkänd i det land där den ges enligt det landets nationella måttstock för utbildningskvalitet anses den hålla en godtagbar standard och då berättigar den också i regel till svenskt studiemedel. Såsom bedömningen uttrycks i föreskrifterna är det med andra ord ingen större skillnad på den prövning som görs av godtagbar standard och de krav som uttrycks i 3 kap. 22 § studiestödsförordningen. Däremot ökar ju risken för en annan bedömning med de olika uttryckssätten och det faktum att det inte heller uttrycks på samma sätt i de olika föreskrifterna. Detta är inte bra och de olika uttryckssätten leder dessutom till att det blir svårare för den enskilde att avgöra vilka utbildningar som berättigar till stöd.

Vår slutsats är att regleringen rörande kvalitetskraven som ställs på olika utbildningar inom respektive utanför Norden troligen inte strider mot EU-rätten då de i praktiken innebär likartad prövning med likartat resultat. Däremot kan det ändå finnas anledning att även i förordningstexten tydligare uttrycka att det rör sig om samma prövning för att undvika missförstånd. Hur detta ska gå till återkommer vi till i avsnitt 10.8.

#### 7.5.4 Det högre bidragsbeloppet

Av 3 kap. 12 § studiestödslagen framgår hur stor andel av studiemedlen som ges som studiebidrag, det generella bidraget. Studiebidraget är detsamma vid utlandsstudier som vid inhemska studier (3 kap. 24 § studiestödsförordningen hänvisar nämligen till 3 kap. 12 § studiestödslagen). I 3 kap. 12 § studiestödslagen finns dock ett undantag från huvudregeln om det generella bidraget. Studiebidraget lämnas endast med de belopp som stadgas i paragrafen om inte något annat följer av 13 §. I 3 kap. 13 § studiestödslagen regleras det högre bidraget som kan ges till studerande som är 25 år eller äldre, som har kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Alla studenter som uppfyller kraven får dock inte den högre nivån utan det rör sig om en summa som fördelas och där vissa studier ges företräde till den högre nivån.

Regleringen i 3 kap. 13 § ändrades nyligen och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Ändringarna rörde dels när det högre bi-

draget ska utgå och dels vilken beslutanderätt regeringen har. I bestämmelsen stadgas efter ändringen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om de förutsättningar som i övrigt ska gälla för att en studerande ska ha rätt till det högre bidragsbeloppet. Ett nytt andra stycke har tillkommit enligt vilket regeringen meddelar föreskrifter om att det högre bidragsbeloppet får lämnas även för studier i sådan utbildning som avses i 2 § första stycket (på eftergymnasial nivå), om det finns särskilda skäl. Dessutom framgår att det är regeringen som meddelar föreskrifter om att det högre bidragsbeloppet får lämnas även till studerande som är yngre än 25 år och som har särskilt behov av ett sådant stöd. Bakgrunden till denna ändring är den bestämmelse i förordningen som ger personer under 25 år rätt till det högre bidraget under en försöksperiod och om vissa omständigheter är uppfyllda (3 kap. 9 a § som trädde i kraft den 1 januari 2011).

Frågan är då vad som gäller vid utlandsstudier. Studiebidragets storlek vid utlandsstudiemedel regleras i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen som anger att studiebidrag får lämnas med det belopp som anges i 3 kap. 12 § studiestödslagen, dvs. det generella bidraget. Utesluter denna hänvisning det högre bidraget? Det finns ett avgörande från ÖKS, som meddelades den 21 september 2009 (Dnr 2009-02850 320 13), som vi har redogjort för ovan, gällande rätten till det högre bidragsbeloppet vid studier i Norge. Här anförde nämnden att bestämmelsen i 3 kap. 10 § studiestödsförordningen (numera upphävd) hade utformats på ett sådant sätt att det är utbildningar som leder fram till en svensk specialpedagogexamen som kan ge möjlighet till det högre bidragsbeloppet. Den aktuella utbildningen ledde inte fram till svensk specialpedagogexamen och den sökande kunde därför inte få det högre bidragsbeloppet. Den omständigheten att utbildningen gavs i ett land inom EES föranledde inte någon annan bedömning. ÖKS avgörande i detta fall tyder på att de inte anser att regleringen strider mot unionsrätten. Tyvärr finns det ingen motivering till varför så inte ska anses vara fallet. Däremot har ÖKS i ett senare beslut, gällande samma sökande (Dnr 2009-03511 380-13, beslut 2009-10-27), beslutat att den sökande har rätt till den högre bidragsnivån för sina studier eftersom hon nu visat att studierna i Oslo utgör en påbyggnadsutbildning till hennes svenska specialpedagogutbildning. Inte heller här finns någon längre motivering vilket hade varit önskvärt. Speciellt mot bakgrund av att regleringen i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen stadgar att studiemedel för utlandsstudier lämnas med det belopp som

stadgas i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen, dvs. det generella bidraget. Möjligen kan man av detta dra slutsatsen att lagtexten i sig inte utesluter att det högre bidragsbeloppet utgår vid studier utomlands. Att ÖKS tyckte att det kunde utgå vid utbildning i Norge tyder på att nämnden har tolkat bestämmelserna på detta sätt. Det sägs inte uttryckligen vare sig i lag eller förordning att det högre bidraget endast utgår vid studier i Sverige, vilket t.ex. är fallet med tilläggslånet där det anges att det endast kan utgå för studier vid svenska läroanstalter. Det finns inte heller något undantag i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen i hänvisningen till 3 kap. 12 § studiestödslagen, vilket tyder på att denna bestämmelse ska tillämpas fullt ut och att möjligheten till det högre bidraget omfattar även utlandsstudiemedel. Det innebär att bestämmelsen i 3 kap. 13 § studiestödslagen, så som den är utformad, inte strider mot EU-rätten.

Vilka utbildningar på gymnasial nivå som ger rätt till det högre bidraget finns dock angivet i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen. Genom regleringen i 3 kap. 9 § studiestödslagen blir i praktiken möjligheten till att få det högre bidragsbeloppet utanför Sverige ytterst begränsad. Här anges nämligen att det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen endast får lämnas vid studier vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i avdelning A1 i bilagan till studiestödsförordningen. I avdelning A1 räknas ett antal nationella utbildningar och läroanstalter upp. Den enda som skulle kunna innebära rätt till stöd utomlands är "Internationell gymnasieutbildning för International Baccalaureate (IB)". Vid nationell utbildning utgår däremot bidraget för studier på alla de utbildningar och läroanstalter som är godkända. Det innebär att den studerande som väljer att läsa en utbildning på gymnasial nivå utomlands, vars motsvarighet skulle gett rätt till det högre bidraget i Sverige, behandlas sämre enbart för att han eller hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Genom regleringen i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen står alltså regleringen av det högre bidraget i strid med EU-rätten.

Både den högre bidragsnivån och tilläggslånet har till syfte att underlätta för vuxna att studera. Beträffande det högre bidraget sägs i propositionen (prop. 1999/2000:10 s. 85) att det bör riktas till grupper som är i särskilt behov av kompetensförstärkning och som det är särskilt angeläget att rekrytera till utbildning. Regeringens skäl till införandet av den högre bidragsnivån var att rekrytera de som har störst behov av utbildning, studerande med låg utbildningsbakgrund, till studier och därmed stärka deras ställning i arbetsliv och samhällsliv. Denna bakgrund gjorde enligt regeringen

det motiverat med ett förmånligt studiebidrag för studier på grundskole- och gymnasienivå. Av statsfinansiella skäl var man dock tvungen att begränsa resurserna för ändamålet. Det högre bidraget ingår till följd av detta i en ramad resurs och om det högre bidraget inte räcker till alla sökanden beviljas stöd i den ordning ansökningarna kommer in och så länge resurserna räcker. Den som en gång beviljats det högre bidraget har förtur till fortsatt stöd så att påbörjad utbildning kan avslutas. Införandet av en åldersgräns motiverades med att denna dels behövs för att avvika avhopp i gymnasieskolan, och dels mot bakgrund av att vissa ungdomar kompletteringsläser i komvux. Tanken är att det högre bidraget i första hand ska ges till dem som saknar grundskolekompetens och i andra hand till de som saknar gymnasiekompetens.<sup>40</sup>

Studiesociala kommittén har föreslagit ändringar vad gäller bidragsdelen. Kommitténs förslag går i huvudsak ut på att bidragsdelen ska vara på tre olika nivåer, en för studier på grundskolenivå, en för studier på gymnasial nivå och en för studier på eftergymnasial nivå där grundskolebeloppet ska vara högst.<sup>41</sup> CSN har i sitt remissvar tillstyrkt förslaget om differentierade och anpassade bidragsnivåer även om myndigheten anser att studiemedel för grundskolestudier helt ska utgöras av bidrag. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Det är inte vår uppgift att föreslå ett system för bidragsnivåer. Däremot ska vi se över de svenska reglernas förenlighet med unionsrätten. Bestämmelsen om det högre bidraget är i praktiken, genom regleringen i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen, i huvudsak begränsad till studier i Sverige. För de studerande som har rätt till det högre bidraget utgör den ett hinder i den fria rörligheten då de förlorar denna rätt om de väljer att studera motsvarande utbildning utomlands. En sådan inskränkning innebär att bestämmelsen inte är förenlig med EU-rätten. Frågan är då om det finns något undantag som kan motivera särregleringen.

Sedan den 1 januari 2011 finns som nämnts ovan en möjlighet även för ungdomar mellan 20 och 24 år att uppbära det högre bidraget. Skälen till att denna möjlighet infördes finns i prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011, s. 35 f. Regeringen föreslog där att arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning från och med den 1 januari 2011 tillfälligt skulle kunna få den högre bidragsnivån inom studiemedlet

<sup>40</sup> Prop. 1999/2000:10 s. 83 ff.

<sup>41</sup> SOU 2009:28 s. 263 ff.



för studier på grundskole- eller gymnasienivå. Studiemedel med den högre bidragsnivån bör lämnas för studier som påbörjas under 2011 och lämnas till dess att slutbetyg ges på antingen grundskole- eller gymnasienivå, dock längst under tre år. Endast de ungdomar som är inskrivna i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin och som har avbrutit sina studier före halvårsskiftet 2010 bör omfattas av den tillfälliga satsningen. Studiemedel med den högre bidragsnivån lämnas inom ramen för anvisade medel och i den ordning som ansökningarna kommer in till CSN.

Skälen angavs vara i huvudsak följande.

Den högre bidragsnivån kan lämnas till studerande över 25 år för studier på grundskole- och gymnasienivå och syftar till att rekrytera vuxna personer med kort tidigare utbildning till studier och därmed stärka deras ställning i arbets- och samhällsliv. Åldersgränsen på 25 år är satt för att avgränsa målgruppen för den högre bidragsnivån, vuxna studerande, från ungdomsstuderande. Regeringen anser dock att det i vissa begränsade fall finns skäl att lämna den högre bidragsnivån även till studerande under 25 år och som har ett särskilt behov av sådant stöd. Det kan röra sig om arbetslösa ungdomar som står långt i från arbetsmarknaden. Studiestödslagen (1999:1395) föreslås ändras i enlighet med detta. Arbetslösa ungdomar utan fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning har i dag mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. I syfte att öka incitamenten för dessa personer att återgå till studier bedömer regeringen att den högre bidragsnivån inom studiemedlet tillfälligt bör göras tillgänglig för arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. (Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011, s 35 f)

Syftet med bestämmelsen om det högre bidraget var enligt motiven att rekrytera de som var i störst behov av utbildning, dvs. de som saknar grundläggande utbildning. I motiven sägs inget om möjligheten till att uppbära det högre bidraget vid utlandsstudier och regeln i studiestödslagen som den är utformad strider inte i sig mot EU-rätten. Som sagts tidigare så var vid tillkomsten av studiestödslagen och studiestödsförordningen det unionsrättsliga samarbetet på utbildningsområdet inte lika utvecklat som i dag. Det kan därför helt enkelt vara så att man inte har tänkt på möjligheten att omfatta även utlandsstudier i samma utsträckning som inhemska studier. Möjligen kan en förklaring vara att studiemedel för studier på gymnasial nivå utanför Norden endast lämnas om utbildningen inte med lika stor fördel kan läsas i Sverige och det högre bidraget i första hand utgår till de som läser in grundskolebehörighet och i andra hand till de som läser in gymnasiekompetens. De utbildningar som berättigar

till den högre nivån ger som huvudregel inte studiemedel för studier utomlands och frågan har kanske därför inte heller aktualiserats. Möjligen skulle man kunna argumentera utifrån att särregleringen (uppräkningsen av i huvudsak svenska utbildningar) finns för att man vill uppmuntra alla som har rätt till det svenska studiemedlet att skaffa sig grundläggande grundskole- och gymnasiekompetens i Sverige för att underlätta deras ställning i samhället och arbetslivet. Mot detta talar dock att bidraget lämnas till dem som saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskole-/gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller *utländsk* utbildning. Man skulle också kunna argumentera utifrån att bidrag ges till utbildningar som syftar till att ge den studerande godkända slutbetyg och att de får det från de svenska utbildningar som ger sådant stöd. Men genom bestämmelser om erkännande av examina och EU-samarbetet på utbildningsområdet måste vi godkänna slutbetyg även från andra länder. Vi har därför svårt att se någon annan bevekelsegrund än ekonomiska överväganden och det är också detta som regeringen angav som skäl till att det högre bidraget fick begränsas och utgå inom en resursram. EU-domstolen uttalade i mål C-73/08, *Kommissionen mot Belgien*, (se ovan avsnitt 7.2.3) att finansiering genom ett ”slutet kuvert”-system, där de totala medlen inte påverkas av det totala antalet studenter, innebär att rädslan för en orimlig börda med avseende på finansieringen av högre utbildning inte kan motivera skillnaden i behandling mellan studenter som är bosatta i Belgien och studenter som inte är bosatta i Belgien. Att det högre bidraget utgår som en ramad resurs innebär alltså att det blir svårt att motivera ett undantag med motivet att det skulle kunna utgöra en orimlig börda att utsträcka det utanför Sverige. Att ha en bestämmelse som stadgar högre bidragsdel för vissa typer av studier och i praktiken begränsa detta bidrag till studier i Sverige innebär att rörligheten för de studerande som vill studera på sådan utbildning hindras i sin fria rörlighet. Jämför med resonemanget ovan under rubriken Tilläggsån. Vi kan inte se att det finns någon bevekelsegrund som skulle utgöra ett tillåtet undantag från rätten till fri rörlighet.

Vi ser det inte som vår uppgift att avgöra huruvida den högre bidragsnivån ska kvarstå eller inte. Dock bör den för att vara förenlig med EU-rätten enligt vår uppfattning kunna utgå vid studier på gymnasial nivå utomlands enligt samma förutsättningar som i Sverige. Detta speciellt mot bakgrund av att vi även anser att rätten till studiemedel för utbildningar på gymnasial nivå inom EES och Schweiz måste öppnas upp med hänsyn till unionsrätten. Hur detta

ska gå till framgår av avsnitt 10.6. Det ska dock poängteras att det högre bidraget lämnas först i andra hand för studier på gymnasial nivå och att det dessutom utgår till studerande som saknar slutbetyg eller motsvarande från treårig gymnasieutbildning. Detta torde innebära att andelen utlandsstuderande som kommer att vara berättigade till det högre bidraget troligen inte blir speciellt stor. Utlandsstudier kan inte enligt vår uppfattning ses som något skilt från inhemska i fråga om inom vilken ram resursen ska utgå. I stället ska de högre bidrag som utgår för studier på gymnasial nivå räknas av inom den ram där motsvarande eller jämförbar svensk utbildning ligger.

### **7.5.5 Differentierade belopp**

Bestämmelserna om de differentierade lånebeloppen för utlandsstudier genomgås och analyseras i avsnitt 8. Bestämmelserna som stadgar att lånebeloppet för utlandsstudier ska bestämmas av CSN specifikt för varje land strider inte mot unionsrätten. Skillnaden i belopp är här endast motiverad utifrån att de studerande ska kunna hålla likartad levnadsstandard trots att kostnadsnivåerna i olika länder skiljer sig åt. Däremot ska här nämnas att det finns en fördel i att göra reglerna enhetliga inom EES och Schweiz, och att man med ett enhetligt regelverk avsevärt minskar risken för att de svenska reglerna kan bedömas stå i strid med EU-rätten.

### **7.5.6 Kravet på svenskt medborgarskap och två års bosättning**

Enligt 3 kap. 4 § studiestödslagen får studiemedel lämnas till svenska medborgare. Utländska medborgare har däremot normalt inte rätt till svenskt studiestöd. För att en invandrare ska få svenskt studiestöd krävs i princip två års vistelse och arbete i Sverige. Efter Sveriges inträde i EU har reglerna för utländska medborgares rätt till svenskt studiestöd emellertid anpassats till EU-rätten. 3 kap. 21 § studiestödsförordningen stadgar att studiemedel för studier utomlands som huvudregel inte får lämnas till en studerande som inte är svensk medborgare. Av 3 kap. 23 § studiestödslagen framgår att studiemedel för studier utanför Sverige får lämnas om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två

år under de senaste fem åren. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får lämna undantag från bosättningskravet.

Personer som kan härleda rättigheter från EU-rätten likställs med svenska medborgare. Övriga utländska medborgare kan endast få studiemedel för studier utomlands inom ramen för ett utbytesprogram. Sverige har ett väl utvecklat studiestödssystem som ger möjlighet att studera i Sverige men också i hela övriga världen med svenskt studiestöd. Motsvarande möjlighet saknas i de flesta europeiska länder. Det ligger i Sveriges intresse att denna möjlighet till studerandemobilitet bibehålls. Det internationella samarbetet syftar också till att stärka kvaliteten i utbildningen samt främja möjligheter till studier på olika platser i världen. Möjligheten att kunna finansiera studietiden är nyckeln till sådana utlandsstudier. EU-domstolens tolkning av rådets förordning nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen kan emellertid verka kostnadsdrivande på det svenska studiemedelssystemet. Riskerna gäller särskilt möjligheten att studera utomlands med svenskt studiestöd. Även utvidgningen av EU kan innebära att utgifterna på studie-stödsområdet kan komma att öka på sikt i takt med att kunskapen om EU-rättens konsekvenser sprids.

Under 2005 skedde en lagändring som bl.a. innebar att bosättningskravet flyttades från förordning till lag. I samband med denna förändring tittade man på om regleringen var förenlig med unionsrätten. Regeringen uttalade då i huvudsak följande.

Enligt regeringens bedömning är det rimligt att uppställa ett anknytningskrav för att kunna få studiemedel vid studier utomlands. Annars skulle den enskilda individen kunna välja att uppbära studiemedel i den medlemsstat som har förmånligast studiemedelssystem. Detta skulle leda till ett systematiskt överutnyttjande av det svenska studiemedelssystemet. Regeringen kan inte se att EG-domstolen genom dom lagt hinder för den här typen av anknytningskrav. Om domstolen vid en eventuell prövning av ett sådant anknytningskrav skulle finna att det inte är förenligt med EG-rätten kan det bli nödvändigt att begränsa möjligheten till studiestöd vid utlandsstudier även för landets egna medborgare. Ett anknytningskrav till Sverige uppställs t.ex. för att en person ska omfattas av svensk socialförsäkring. Även vissa utlandsstuderande, som anses ha en väsentlig anknytning till Sverige under studietiden, omfattas av svensk socialförsäkring under studietiden. Regeringen anser därför på motsvarande sätt att studiemedel vid utlandsstudier endast ska lämnas till personer som har en stark förankring till Sverige. Precis som i dag ska studiemedel således först och främst lämnas till svenska medborgare. Migrerande arbetstagare samt egenföretagare och deras familjemedlemmar ska enligt EG-rätten likställas

med svenska medborgare. Medborgarskap eller folkbokföring kan därför inte användas som kriterium för att avgränsa personkategorin som ska ha rätt till studiestöd. Förutsättningarna för att en person ska anses ha en knytning till Sverige och därmed kunna beviljas studiemedel behöver därför ske på annat sätt. Enligt regeringens bedömning finns det goda skäl att använda de kriterier som uppställs i de övriga nordiska ländernas studiestöd eftersom dessa är förhållandevis samstämmigt uppbyggda. Mot denna bakgrund anser regeringen att för att studiemedel för studier utomlands ska kunna lämnas ska det fordras av alla sökande, att de har bott i Sverige i en sammanhängande period av minst två år under de fem senaste åren före studierna. En sådan period får anses ge en stark knytning till landet. Tidsramen stämmer väl överens med den som under lång tid tillämpats i de flesta andra nordiska länder. Det är viktigt att framhålla att anknytningskravet alltså ska gälla oberoende av medborgarskap, folkbokföring etc. Några remissinstanser har efterlyst förtydligande av vad som här ska avses med bosättning. Grundläggande bestämmelser om bosättning finns i folkbokföringslagen (1991:481). Men bosättningsbestämmelser förekommer också i andra författningar. Bosättningsbegreppet inom skatterätten avviker exempelvis från folkbokföringens. För socialförsäkringens vidkommande finns särskilda bestämmelser främst i lagen (1962:381) om allmän försäkring. I övrigt är bosättningsfrågan beroende av om uppehållstillstånd har beviljats. Bestämmelser om detta finns i utlänningslagen (1989:529). I svensk rätt finns alltså inte något enhetligt bosättningsvillkor. Avsikten är dock inte att införa en ny definition av bosättning i studiestödsbestämmelserna utan att använda ett vedertaget begrepp. Det bosättningsbegrepp som i dag används i socialförsäkringslagstiftningen bör lämpligen användas. Det innebär att personer anses bosatta i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. I likhet med de nordiska regelverken bör bosättningstiden vara sammanhängande för att vara kvalificerande. ... ÖKS har i sitt remissvar påmint om att EG-rätten är dynamisk och förändras bl.a. genom EG-domstolens praxis. Detta innebär att bestämmelser i förordning snabbt kan bli inaktuella vilket talar för att det bör ankomma på myndigheten dvs. CSN att närmare ange de situationer som ska undantas. (Prop. 2004/05:111 s 46 ff.)

ÖKS har i beslut den 17 mars 2008 (Dnr 2007-05072) kommit fram till att krav på bosättning i Sverige för rätt till studiemedel vid utlandsstudier inte står i strid med EU-rätten. Nämnden sade att eftersom kravet på två års bosättning tillämpades oberoende av nationalitet kunde bestämmelsen inte ses som direkt diskriminerande. Frågan var därför om den kunde ses som indirekt diskriminerande. Nämnden redogjorde för vad som sades om bestämmelsen i lagmotiven (se ovan prop. 2004/05:111). Därefter sade nämnden att EU-domstolen har fastslagit att det kan vara legitimt att en med-

lemsstat, för att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge, endast beviljar sådant bistånd till studerande som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration (mål C-209-03, Bidar, samt Morgan och Bucher, se ovan avsnitt 7.2.2). Nämnden sade därefter att målsättningen med att bevilja studiemedel för studier utomlands är att stärka kvaliteten i utbildningen, främja studier på olika platser i världen samt bibehålla studerandemobiliteten utan att systemet verkar kostnadsdrivande. Nämnden fann att dessa mål var berättigade och att medlet, i detta fall kravet på bosättning, var både lämpligt och nödvändigt.

Av regeringens yttrande i mål C-542/09, *Kommissionen mot Konungariket Nederländerna*, (se avsnitt 7.2.3) framgår att den sittande regeringen har samma uppfattning i frågan som regeringen uttryckte i motiven till lagändringen.

Bestämmelserna om vilka krav som ska ställas för rätt till studiemedel utomlands vad gäller medborgarskap och bosättningskrav har relativt nyligen setts över och anpassats till EU-rätten. Regeringen gjorde då bedömningen att dessa krav var förenliga med unionsrätten. Vi har inte kunnat se att den rättsutveckling som skett inom unionsrätten härefter innebär att denna bedömning inte länge skulle vara gällande. Detta tyder också ÖKS avgörande från mars 2008 på. Vi delar den bedömning som regeringen gjorde i den ovan redovisade propositionen och även ÖKS bedömning. Kravet på två års bosättning gäller även för svenska medborgare och tillämpas alltså oberoende av nationalitet. Dessutom framgår det av rörlighetsdirektivet att medlemsstaterna inte är skyldiga att betala ut studiestöd till studenter som inte kan härleda rätt till studiestöd ut arbetstagarregelverket. Det svenska studiestödssystemet framstår fortfarande som generöst i ett europeiskt perspektiv och för att det ska vara möjligt att bibehålla detta generösa system krävs att vi ställer någon form av anknytningskrav för att det ska kunna utnyttjas. Annars är risken, precis som regeringen uttryckte i prop. 2004/05:111 att vi inte kan behålla dessa regler vilket skulle vara oerhört negativt för internationaliseringen. Här ska också erinras om att såvitt gäller de medborgare som kan härleda rätt från EU-rätten så ska dessa likställas med svenska medborgare vid avgörandet av om de har rätt till studiemedel.

Det är därför vår uppfattning att såväl kravet på svenskt medborgarskap som bosättningskravet är förenliga med EU-rätten. Själv-

klart sett i relation till den övriga lagregleringen på området som anpassats efter EU-rätten så att utländska medborgare i vissa fall ska likställas med svenska.

Det pågående målet *Kommissionen mot konungariket Nederländerna* mål C-542/09 (se avsnitt 7.2.3) tyder dock på att kommissionen inte delar denna uppfattning. Sverige och Nederländerna är däremot långt ifrån ensamma om att ha denna typ av bosättningskrav i sin studiestödslagstiftning. Liknande bosättningskrav finns till exempel i Danmark, Finland och Norge. Dom i målet har ännu inte fallit och vi vill därför inte spekulera i utgången. Dock kan vi konstatera att det gällande rättsläget kan komma att ändras i samband med domen varvid bestämmelsen om bosättningskrav på nytt får ses över.

### 7.5.7 Distansstudier

Numera utgår enligt CSN:s föreskrifter studiemedel för distansstudier för studier inom EES på samma sätt, dock inte med samma belopp, som för studier i Sverige. Ändringen i föreskrifterna skedde efter ÖKS avgörande i beslut av den 8 juni 2009 (Dnr 2009-01016). För en redogörelse av beslutet se ovan, avsnitt 7.3.1. Studiemedel för distansstudier utanför Sverige lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt.

Bakgrunden till ändringen var att ÖKS hade uttalat att den tidigare regleringen inte var förenlig med unionsrätten. Vi delar den bedömningen och anser också att regleringen för att vara förenlig med EU-rätten måste vara enhetligt. Vi har inte kunnat hitta något skäl som skulle motivera en särreglering. Tvärtom som CSN sade i sitt yttrande i målet så torde regeln inte stå i proportion till det syfte som eftersträvas med bestämmelserna, då det borde gå att minska dessa risker genom andra åtgärder såsom ökade kontroller av studieaktivitet och bättre utbetalningsrutiner både för distansstudier i Sverige och utomlands.

Vi kommer att återkomma till frågan om regleringen lämpligen ska ske i CSN:s föreskrifter eller om den ska lyftas upp på förordningsnivå i avsnitt 10.1.1.

### 7.5.8 Avslutande kommentarer

EU-rätten är i ständig förändring. Utbildningsområdet är ett område som EU lägger stort fokus på och där det också finns flertalet europeiska samarbeten. Det innebär att den analys som gjorts av EU-rättens gränser och de svenska reglernas förenlighet med unionsrätten utgör en ögonblicksbild och att en särreglering som möjligen skulle kunna tillåtas i dag kan vara otillåten i morgon. Detta blir extra tydligt med det pågående målet i EU-domstolen mot Nederländerna rörande bosättningskravet som vi redogjort för i avsnitt 7.2.4. En grundläggande strävan med den svenska regleringen bör därför, som nämnts ovan, vara ett så enhetligt regelverk som möjligt.

Gränsdragningen bör dessutom gå mellan EES inklusive Schweiz och den övriga världen i stället för mellan Sverige och utlandet. Ett sådant regelverk har längre hållbarhet och minskar risken för att de svenska bestämmelserna ska anses oförenliga med unionsrätten.