

Studieavgifter i högskolan

Betänkande av Studieavgiftsutredningen

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:7

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22515-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildnings- och kulturdepartementet

Genom beslut den 22 december 2004 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för frågan om studieavgifter för studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Med stöd av detta förordnades generaldirektören Erland Ringborg som särskild utredare och biträdande förvaltningschefen Annikka Genberg som sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Studieavgiftsutredningen.

Som sakkunniga till utredningen förordnades den 19 april 2005 departementssekreteraren Albin Gaunt och rättssakkunnige Hampus Lilja, Utbildnings- och kulturdepartementet. Som experter förordnades samtidigt rektorn Lars Bergman, dåvarande tf rektorn Eva Björck-Åkesson, universitetsdirektören Leif Lindfors, ungdomsekonom Karin Morild, utredaren Helena Mähler Lejon, handläggaren Åsa Petri, vice verkställande direktören Mari-Anne Roslund, enhetschefen Ulla Rylander, dåvarande ordföranden Tobias Smedberg samt professorn Eskil Wadensjö. Genom beslut den 29 september entledigades Hampus Lilja. I hans ställe förordnades genom beslut den 7 november rättssakkunnige Eric Leijonram, Utbildnings- och kulturdepartementet.

Alicia Ormazábal, Regeringskansliets kommittéservice, har assisterat utredningen.

Studieavgiftsutredningen överlämnar härmed sitt betänkande Studieavgifter i högskolan (SOU 2006:7). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2006

Erland Ringborg

Annikka Genberg

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
Författningsförslag	17
1 Utredningens uppdrag och arbete	21
1.1 Uppdraget.....	21
1.2 Arbetet.....	21
2 Utländska studenter – motiv, fakta, faktorer av betydelse	25
2.1 Motiv	25
2.2 Fakta	26
2.2.1 Inledning	26
2.2.2 Inresande studenter i grundläggande högskoleutbildning.....	27
2.2.3 Inresande doktorander	32
2.2.4 Studiefinansiering	34
2.2.5 Sammanfattande bild	36
2.3 Faktorer av betydelse.....	36
3 Studieavgifter i andra länder	39
3.1 Inledning.....	39
3.2 Avgiftssystem i Europa	39

3.3	Utförligare beskrivning av avgiftssystem i vissa länder	44
3.3.1	Australien	44
3.3.2	Nederländerna	46
3.3.3	Storbritannien	47
4	Studieavgifter i högskolan – principiella frågor.....	51
4.1	Bakgrund och utgångspunkter	51
4.2	Avgifter för forskarutbildning?	54
4.3	Avgiftsfrihet och avgiftsskyldighet	55
4.4	Avgifter i förhållande till internationella regler och avtal.....	57
5	Avgiftsfinansierad utbildning	59
5.1	Beräkning av avgifter, planering, budgetering, uppföljning.....	59
5.2	Tillträdesregler, anmälan, antagning.....	61
6	Avgifter – grund för en strategi	65
6.1	Utbildning med internationell profil	66
6.2	Sociala insatser	66
6.3	Information och marknadsföring.....	68
6.4	Anmälan och antagning	68
6.5	Stipendier	69
6.6	Visum, uppehålls- och arbetstillstånd	71
6.7	Statistik	72
7	Finansiering och genomförande.....	73
7.1	Finansiering	73
7.2	Genomförande.....	75

8	Författningskommentar	79
8.1	Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	79
8.2	Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	80
Bilaga 1	85
	Kommittédirektiv	
Bilaga 2	95
	Förstudie i förhållande till EG-rätten och till det allmänna tjänsteavtalet inom Världshandelsorganisationen	

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt direktiven skall vi

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

Lagförslag

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

Avgifter för grundläggande utbildning

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

Vi föreslår att utbildningen på grundnivå och avancerad nivå för studenter från länder utanför EES skall finansieras genom avgifter som fastställs av varje högskola. Avgifterna skall beräknas så att de

– utöver själva utbildningskostnaderna – täcker kostnaderna för stöd och service till utbildningen, för avgiftssystemet och för de insatser som detta föranleder. Krav på full kostnadstäckning skall gälla en högskolas samlade utbud av avgiftsfinansierad utbildning, inte den enskilda utbildningen. Detta ger högskolor med bredare utbud möjlighet att arbeta med ett begränsat antal avgiftsnivåer.

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

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

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

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

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

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

högskoleutbildningar beskrivs och bedömningar av dem dokumenteras.

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

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

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

Vi anser det nödvändigt att vissa av dessa insatser finansieras utan att det påverkar högskolornas anslag. Det gäller i första hand medel för stipendier. För att höja befintliga stipendier från Svenska institutet till free mover-studenter (studenter som läser på egen hand) från länder utanför EES så att de täcker också en hypotetisk genomsnittlig studieavgift om 80 000 kronor per läsår behövs uppskattningsvis 11 miljoner kronor. För att undvika att antalet studenter av detta slag – som år 2004 var ca 1 650 – minskar i samband med införandet av avgifter behövs ytterligare medel för stipendier.

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

Forskarutbildning

Vi är inte beredda att förorda att avgifter skall kunna tas ut av enskilda doktorander. Skälen är i huvudsak två:

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

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

Summary

Remit

The terms of reference require us to

1. propose a system in which state higher education institutions (HEIs) charge fees for education at the first and second levels to students from countries outside the European Economic Area (EEA), that is, the 25 EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway,
2. consider whether it should be possible to charge corresponding fees for education at the third (doctoral) level,
3. propose legislation that expresses the principle that education should be free of charge for students from EEA countries.

Legislative proposal

We propose a new section in the Higher Education Act, stipulating that free tuition is to apply to Swedish students and students from other EEA countries while at the same time allowing the Government the right to decide on fees for students from other countries.

Fees for education at the first and second level

We have understood the terms of reference to mean that the purpose is to relieve higher education appropriations of the costs for educating students from non-EEA countries. Our conclusion is that these fees are to cover all such costs, but not more.

We propose that education at the first and second level for students from non-EEA countries be financed via charges fixed by each HEI. These fees should be assessed so that they cover the costs of support and service to the educational programmes, the fee system

and measures related to it, in addition to the costs of tuition itself. A requirement that all costs be covered is to apply to the entire range of fee-funded educational programmes offered, not to individual programmes. This will enable HEIs offering a broader range of programmes to work with a limited number of fee levels.

For reasons of legal certainty, there must be no confusion between fees and admission to educational programmes. The same fee should be charged to all students in the same programme. Financial support to students who are obliged to pay fees should be given via the grant systems for which the Swedish Institute is responsible.

Educational programmes that are fee-funded must be dimensioned, budgeted and reported separately from those that are funded from appropriations, and the selection of students must be made separately. This does not need to mean a difference in the studies; as far as possible, tuition should be organised jointly for appropriation-funded and fee-funded students. Students paying fees should have the same rights and obligations as other students.

Some citizens from non-EEA countries should be exempted from fees and have the same status as Swedish and other EEA students. This applies to

- people with residence permits in, or some other particular connection with Sweden,
- students at foreign academic institutions conducting part of their education in Sweden in the context of a local or central agreement on cooperation or exchange,
- citizens of countries that have entered into agreements on free movement with the EU and its Member States, such as Switzerland at present.

With regard to eligibility, there is no reason to introduce special rules for fee-funded education. However, selection rules must be adapted to each educational programme and should therefore be established locally, but within the framework of the general rule that account must be taken of the applicant's merits.

HEIs should get a right to charge fees for applications to fee-funded programmes. We assume that the institutions will want to coordinate admissions, primarily to facilitate assessment of applicants' eligibility. The National Agency for Services to Universities and University Colleges should be tasked with developing an IT support system for these admissions. The National Agency for Higher

Education should be tasked with developing a database describing higher education programmes in other countries and documenting assessments of them.

The Swedish Institute should, together with HEIs, draw up a code of practice applying to the recruitment of foreign students and the use of agents.

Fees should not be introduced in isolation. If they were, the immediate result would undoubtedly be not an increase in the number of foreign students as intended but a reduction. The fee system instead must be seen as the linchpin of a strategy whose other aspects must also be realised for the system to be meaningful in the long term. This strategy should include the following:

- Continued development of educational programmes attractive to foreign students.
- Greater efforts to provide support and service to foreign students.
- Greater efforts to market individual educational programmes and Swedish higher education in general.
- More funding for grants to counteract the negative effects of the introduction of fees and reduce the impact of students' private financial situations on the recruitment.
- Amended rules for labour immigration to make it easier for foreign students to stay in Sweden to work after completing their studies.

We consider it necessary for some of these initiatives to be funded without impacting on HEI appropriations. This applies mainly to funding for grants. The costs of increasing existing government grants to students from non-EEA countries by an amount that covers an assumed average fee may be estimated at SEK 11 million. To avoid a reduction in the number of students in this category – 1 650 in 2004 – in connection with the introduction of fees, more funds are needed for grants.

We propose introduction of the fee system in the academic year 2008/2009, possibly in stages over a three-year period.

Doctoral studies

We are not prepared to advocate charging individual doctoral students fees. There are primarily two reasons for this:

- Postgraduate education is largely conducted through the student's own research, and the research is largely financed via external funds. A fee system would complicate the dialogue between HEIs and sponsors, without providing HEIs with any more resources.
- Most doctoral students have doctoral posts or postgraduate grants, which means that they are compensated by their HEIs for undergoing postgraduate education. A few more hold another kind of post at their HEI. We cannot see natural conditions for a fee system for these categories.

The number of doctoral students who are not affected by these conditions is so small that we do not consider it meaningful to build up a fee system. However, a closer examination should be made of the potential for contract education at doctoral level.

Författningsförslag

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

1 kap.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.

2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

1 kap.

10 § En högskola skall ta ut avgifter för utbildningen på grundnivå och avancerad nivå av personer som avses i 1 kap 13 § andra stycket högskolelagen. Avgifterna skall beräknas så att de tillsammans täcker kostnaderna för utbildningen av dem som avses. För en och samma utbildning vid högskolan skall samma avgift tas ut av alla som skall erlägga avgift.

En högskola får ta ut avgifter för anmälan till utbildning på grundnivå och avancerad nivå av personer som avses i första stycket.

10 a § Utan hinder av föreskrifterna i 10 § skall en högskola inte ta ut avgifter av

1. personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
2. personer som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige,
3. personer som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat och har uppehållstillstånd i Sverige och som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten,
4. personer som är skyddsbehövande och av särskilda skäl har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige,
5. personer som genomgår en del av sin utbildning i Sverige inom ramen för ett avtal om samarbete eller utbyte som högskolan slutit med en utländsk högskola,
6. personer som genomgår en del av sin utbildning i Sverige inom ramen för ett avtal som regeringen eller en central myndighet slutit med företrädare för ett annat land och som innefattar frihet från avgifter för utbildningen för svenskar som studerar i det landet inom ramen för avtalet samt
7. medborgare i länder som har slutit avtal om fri rörlighet med Europeiska Unionen och dess medlemsstater.

10 b § Utbildning som finansieras med avgifter får inte anordnas på sådant sätt eller i sådan omfattning att det får en negativ inverkan på den utbildning som finansieras med anslag.

11 c § Högskolor med staten som huvudman får genom överenskommelse med Kammarkollegiet teckna försäkring för personskada för studenter som skall erlägga avgifter enligt 10 §. Försäkringen skall komplettera den försäkring som avses i 11 a §.

2 kap.

2 §

5a. om principer för beräkning och betalning av de avgifter som avses i 1 kap. 10 §,

7 kap.

x § (se kommentaren)

Till utbildning som finansieras med avgifter skall urval göras särskilt. Grunder för detta urval bestäms av högskolan.

12 kap.

2 §

11. beslut att en sökande till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inte skall undantas från avgift för utbildningen enligt 1 kap. 10 a §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2008.

Bestämmelsen i 1 kap 10 § tillämpas första gången vid antagningen till utbildning som startar höstterminen 2008.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Det är viktigt att inflödet av utländska studenter ökar i Sverige. De utländska studenterna är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet vid högskolorna. De bidrar också till att stärka den internationella miljön och mångfalden och därmed till att främja förståelse för andra kulturer och traditioner. Detta utgör dock inte skäl nog för att utan begränsningar erbjuda utländska studenter skattefinansierad avgiftsfri utbildning. Detta är bakgrunden till våra direktiv, som återges i bilaga 1.

1.2 Arbetet

Vi har biträtt av sakkunniga och experter enligt vad som framgår av förordet. Dessa har utgjort en grupp som sammanträtt fyra gånger. Därutöver har vi haft kontakter med enskilda sakkunniga och experter.

Vi har samrått med de myndigheter och kommittéer som anges i direktiven. Vi har därutöver haft överläggningar med företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), förvaltningscheferna vid universitet och högskolor, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Umeå universitet, Verket för högskoleservice (VHS), Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges universitetslärarförbund (SULF) samt Kommittén för arbetskraftsinvandring i Sverige (KAKI).

Vi har samlat in material om studentmobilitet och om avgiftssystem i andra länder. Vi har även gjort studiebesök i Nederländerna och Storbritannien. De myndigheter, universitet och organisationer som vi då besökte redovisas under 3.3.

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av oss tagit fram kompletterande statistik över inresande studenter i Sverige.

När det gäller konsekvenser av ett införande av studieavgifter i relation till EG-rätten och till det allmänna tjänsteavtalet inom GATS (General Agreement on Trade in Services) har professorn i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, Nils Wahl, på vårt uppdrag gjort en förstudie, som redovisas som bilaga 2.

Vi har haft stor nytta av betänkandet *Advantage Sweden* (SOU 2000:92), som avgavs av en särskild utredare med uppgift att utreda förutsättningarna för att öka antalet studenter från andra länder, särskilt utanför EES. Betänkandet behandlade många av de frågor som vi kommit in på i vårt arbete men föranledde aldrig något samlat ställningstagande av statsmakterna.

Vi har tagit del av de skrivelser med redovisning av nyckeltal för forskarutbildning som fyra högskolor, på grundval av ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2000, ingav till Utbildningsdepartementet år 2001. Där beräknades kostnaderna för en forskarutbildningsplats – lönekostnader eller motsvarande undantagna – till belopp från 200 000–300 000 kronor inom humaniora och samhällsvetenskap till det dubbla eller mera inom medicin, naturvetenskap och teknik.

Vi har tagit del av följande aktuella betänkanden och promemorior:

- KAKI:s betänkande *Arbetskraftsinvandring till Sverige* (SOU 2005:50) vad gäller gäststudenters möjligheter att arbeta i Sverige efter studierna,
- Utredningens om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare betänkande *Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare* (SOU 2005:15) samt den därpå grundade lagrådsremissen den 8 december 2005 med förslag till ändringar i utlänningslagen i fråga om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning i Sverige,
- Utrikesdepartementets promemoria *Genomförande av EG-direktiv om uppehållstillstånd för studier* (Ds 2005:36) samt
- Utbildnings- och kulturdepartementets promemoria den 21 november 2005 *Vissa studiestödsfrågor i anslutning till betänkandena Unionsmedborgares rörlighet inom EU* (SOU 2005:49) samt nyssnämnda SOU 2005:15.

Propositionen *Ny Värld – Ny högskola* (2004/05:162) slutbehandlas inom kort av riksdagen. Vi utgår i våra förslag från den indelning av högskoleutbildningen i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, som i propositionen föreslås gälla fr.o.m. år 2007.

Konsekvenserna av ett införande av avgifter berörs inte i våra direktiv. Vi har emellertid bedömt det som nödvändigt att diskutera troliga konsekvenser och att i anslutning till det presentera förslag om åtgärder som enligt vår mening måste vidtas i samband med att ett avgiftssystem införs. Vi har också funnit det naturligt att i sammanhanget ta upp vissa frågor om den avgiftsfinansierade utbildning som redan bedrivs inom högskolan, dvs. uppdragsutbildning.

2 Utländska studenter – motiv, fakta, faktorer av betydelse

2.1 Motiv

Den internationella rörligheten bland studenter i världen har ökat markant under de senaste decennierna. Enligt OECD (Education at a Glance, 2005) fanns det 2003 över 2 miljoner studenter vid högskolor utanför ursprungsländerna. Tendensen är att studentrörligheten fortsätter att öka. Enligt en rapport som British Council publicerade våren 2005 (Vision 2020 Forecasting International Student Mobility) kommer antalet personer som studerar i ett annat land än hemlandet att vara 5,8 miljoner år 2020.

I propositionen 2004/05:162 anför regeringen att kvaliteten i högskolan måste utvecklas bl.a. genom en fördjupad internationalisering. I den strategi för internationalisering som presenteras är ett delmål att öka rekryteringen av utländska studenter.

Som de främsta motiven för att öka antalet utländska studenter ser vi följande.

- Utländska studenter är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet. De kan bidra till att stärka den internationella miljön och mångfalden och till att främja förståelsen i Sverige för andra kulturer och traditioner.
- Studenter från andra länder är en utrikes- och säkerhetspolitisk tillgång. De får ofta en positiv inställning till Sverige som gör att de blir informella ambassadörer för vårt land när de återvänder hem. Kontakter som en utländsk student fått i Sverige kan vara väsentliga för kontakterna mellan Sverige och respektive land.
- Svenska företag och institutioner är beroende av medarbetare med internationell kompetens och kännedom om olika länder, regioner och marknader. Utländska studenter med utbildning i och kunskap om Sverige är en viktig framtida rekryteringsbas.

- Forskare från andra länder tillför kompetens som kan bidra till att förnya den svenska forskningen. Rekrytering av utländska studenter på avancerad nivå och doktorander lägger en grund för detta.
- Utbildning i Sverige är ofta en relevant del av stödet till länder i utveckling. Det svenska biståndet omfattar därför gäststipendier till studenter från länder som omfattas av det internationella utvecklingssamarbetet.

2.2 Fakta

2.2.1 Inledning

I flera utredningar sedan 1980-talet och i flera rapporter, framförallt från Högskoleverket, har pekats på svårigheten att få fram tillförlitlig statistik över antalet utländska studenter. De uppgifter som redovisas i det följande bygger på Högskoleverkets och SCB:s statistik. Vi redovisar också uppgifter om studiefinansiering, eftersom det i fråga om forskarutbildningen finns ett samband mellan denna och avgiftsfrågan.

För att ge en bild av antalet inresande studenter utifrån den indelning som föreslås i prop. 2004/05:162 har SCB på vårt uppdrag tagit fram statistik motsvarande de tre föreslagna nivåerna.

I den befintliga statistiken redovisas studenter utifrån bakgrund. Med svensk bakgrund avses personer som är födda i Sverige med minst en inrikes född förälder. Med utländsk bakgrund avses personer folkbokförda i Sverige som är utrikes födda samt personer som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Med inresande studenter avses utbytesstudenter (studenter som deltar i ett utbytesprogram) och free mover-studenter (studenter som ordnar sina studier själva). Det finns också en grupp med okänd bakgrund. I denna ingår de som har ofullständiga personuppgifter, rimligen free mover-studenter som inte har sökt uppehållstillstånd för studier och kommer från Norden eller från andra EU-länder.

I tabell A redovisas det totala antalet studenter i högskolan läsåret 2002/03 avseende forskarutbildning och läsåret 2003/04 avseende grundläggande högskoleutbildning. Uppgifter om utbytesstudenter finns sedan 1996/97, medan uppgifter om free mover-studenter finns först sedan 2002/03.

Tabell A. Antal studenter och därav nybörjare i högskoleutbildning efter bakgrund 2002/03 och 2003/04

	Grundutbildning 03/04		Forskarutbildning 02/03	
	Studenter	Nybörjare	Aktiva doktorander	Nybörjare
Totalt	396 600	83 300	21 500	3 860
Svensk bakgrund	327 400	57 500	15 500	2 710
Utländsk bakgrund	51 800	11 500	4 450	630
därav				
Född i Sv. med två utrikes födda föräldrar	13 700	2 830	460	77
Utrikes född	38 000	8 710	3 990	560
Inresande studenter	11 140	10 500	480	330
därav				
Utbytesstudent	9 060	8 820	-	-
Free mover/gästdoktorand ¹	2 080	1 680	480	330
Okänd bakgrund	6 230	3 680	1 010	180

¹ Personer som beviljats uppehållstillstånd för studier

Källa: Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401

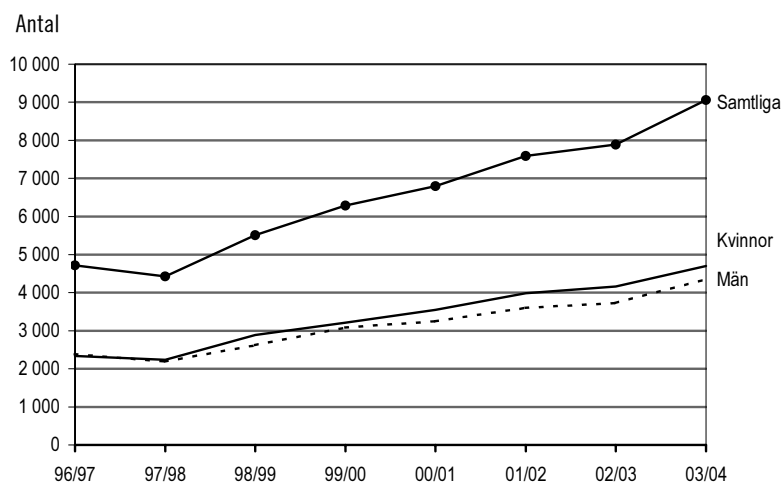
2.2.2 Inresande studenter i grundläggande högskoleutbildning

Utbytesstudenter

I Högskoleverkets databas för nationell uppföljning vid universitet och högskolor (NU-databasen) definieras utbytesprogram i följande kategorier: EU-program, Nordplus, Bilateral program (mellan högskolor) samt Övriga (där studenten själv utverkat utbyte som en del av en utbildning). Uppgifter om utbytesstudenter rapporteras sedan 1996 via högskolornas studiedokumentationssystem (LADOK). Majoriteten utbytesstudenter läser fristående kurser, medan bara ett fåtal deltar i en programutbildning.

Antalet utbytesstudenter har, som framgår av figuren nedan, i det närmaste fördubblats sedan 1996.

Utbytesstudenter läsåren 1996/97–2003/04



Källa: Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401

En majoritet av utbytesstudenterna, drygt 80 procent, kommer från Europa. Kanada och USA är de länder utanför EES från vilka flest utbytesstudenter kommer till Sverige.

Tabell B. Utbytesstudenter i grundutbildningen läsåret 2003/04 efter geografiskt område. Procent

	Samtliga	Kvinnor	Män
Samtliga utbytesstudenter	100	100	100
Norden	10	14	6
EU (exkl. Danmark och Finland)	68	64	72
Europa (exkl. Norden och EU)	3	3	3
Afrika	1	1	1
Nordamerika	9	9	10
Sydamerika	1	1	1
Asien	5	6	5
Oceanien	2	2	2

Källa: Bearbetad tabell från Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401 med fördelning utifrån ett utvidgat EU.

De flesta utbytesstudenter finns vid de stora högskolorna. Universiteten i Lund och Uppsala ligger i topp.

Tabell C. Högskolor med flest utbytesstudenter i grundutbildning läsåret 2003/04

Universitet/högskola	Antal	Kvinnor	Män	Andel i procent av det totala antalet utbytesstudenter
Lunds universitet	1 300	710	590	14
Uppsala universitet	910	490	420	10
Linköpings universitet	630	280	350	7
Högskolan i Jönköping	570	290	280	6
Kungl. Tekniska högskolan	550	160	390	6

Källa: Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401

Free mover-studenter

Med free mover-studenter avses personer som angivit studier som grund för bosättning och invandrat mindre än två år innan studierna påbörjades. Som framgår av tabell A finns också en grupp med okänd bakgrund, troligen studenter från Norden och EU. För oss är de som har angivit studier som skäl för uppehållstillstånd de intressanta, eftersom det är inom den kategorin personer från länder utanför EES finns.

För att få uppehållstillstånd för studier i Sverige måste man vara antagen till en högskoleutbildning på heltid, ha intyg om eventuell studiefinansiering från sitt hemland, visa att man kan försörja sig under studietiden samt vara inställd på att lämna Sverige efter studierna. För att få tillståndet förlängt måste man visa godtagbara studieresultat.

Mellan 2002/03 och 2003/04 ökade antalet free mover-studenter med 13 procent, från 1 850 till 2 080. Över hälften av dem som beviljades uppehållstillstånd för studier 2003/04 kom från Asien.

Tabell D. Free mover-studenter med uppehållstillstånd för studier i grundutbildningen läsåret 2003/04 efter geografiskt område. Procent

	Samtliga	Kvinnor	Män
Totalt	100	100	100
Norden	2	3	2
EU utom Danmark och Finland	17	22	15
Europa utom EU och Norden	7	14	4
Afrika	9	5	11
Nordamerika	6	7	6
Sydamerika	3	3	2
Asien	51	42	55
Oceanien	1	1	0
Okänt	3	3	4

Källa: Bearbetad tabell från Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401 med fördelning utifrån ett utvidgat EU

Det innebär att ca 1 650 studenter kom från länder utanför EES.

Tabell E. Länder med flest free mover-studenter med uppehållstillstånd för studier i grundläggande högskoleutbildning läsåret 2003/04

Land	Antal studenter	Andel i procent av det totala antalet free mover-studenter
Indien	330	16
Kina	290	14
Pakistan	98	5
Bangladesh	68	3
Tyskland	65	3
USA	58	3
Antal med tillfälliga personnummer	3 250	

Källa: Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401

Flertalet av free mover-studenterna finns vid stora högskolor med teknisk utbildning. Kungliga Tekniska högskolan hade det största antalet sådana studenter, över 400, följd av Chalmers tekniska högskola med 250.

Tabell F. Högskolor med flest free mover-studenter med uppehållstillstånd för studier i grundläggande högskoleutbildning läsåret 2003/04

Universitet/högskola	Antal	Kvinnor	Män	Andel i procent av det totala antalet free mover-studenter
Kungl. Tekniska högskolan	440	120	330	21
Chalmers tekniska högskola	250	56	190	12
Linköpings universitet	220	92	130	11
Lunds universitet	200	84	120	10
Umeå universitet	140	47	96	7

Källa: Högskoleverket och SCB UF 19 SM 0401

Studenter på magisternivå

Redovisningen nedan är en uppskattning, där endast engelskspråkiga magisterutbildningar är medtagna, eftersom det med största sannolikhet är där flertalet av de utländska studenterna på denna nivå återfinns.

Av free mover-studenterna återfanns 694 i en engelskspråkig magisterutbildning 2002/03 och 663 det följande läsåret. Antalet free mover-studenter från länder utanför EES var 636 respektive 627.

Som framgår av tabell E kom över hälften av free mover-studenterna i grundläggande utbildning från Asien, sammanlagt 1 050. Av free mover-studenter i engelskspråkig magisterutbildning kom 446 från Asien. Inom denna grupp kom de flesta från Kina och Indien med varterdera drygt 100 studenter läsåret 2002/03 samt 139 från Indien och 126 från Kina läsåret 2003/04.

Fördelningen mellan män och kvinnor bland free mover-studenter i grundläggande utbildning

Fördelningen mellan män och kvinnor i grundläggande högskoleutbildning (nybörjare) har under läsåren 2002/03 och 2003/04 varit oförändrad: 58 procent kvinnor och 42 procent män.

I gruppen free mover-studenter har andelen män ökat mellan de två läsåren, från 63 procent till 67 procent. Inom gruppen studenter från Asien har andelen män ökat från 71 till 73 procent.

Som framgår av tabell F är det två högskolor med teknisk inriktning som har flest utländska studenter. Detta kan vara en förklaring till den högre andelen män bland free mover-studenterna.

Fördelningen mellan män och kvinnor är olika mellan länderna. Det är ungefär lika många män som kvinnor som kommer från Kina. Däremot är andelen kvinnor från Indien bara 6 procent. Det land som efter Indien och Kina har störst andel grundutbildningsstudenter i Sverige är Pakistan, men kvinnor därifrån saknades helt under de två aktuella läsåren.

2.2.3 Inresande doktorander

I detta sammanhang avses med gästdoktorander personer som hos Migrationsverket angivit studier som grund för bosättning och som invandrat mindre än två år innan studierna på börjades.

Som framgår av tabell A var läsåret 2002/03 antalet aktiva doktorander 21 500 och antalet nybörjardoktorander 3 860. Av de aktiva doktoranderna var 2,2 procent gästdoktorander och av nybörjarna 9 procent. De siffror som presenteras nedan och som bygger på körningar våren 2005 stämmer inte helt med siffrorna i tabell A. Skälet till detta är att universitets- och högskoleregistret uppdateras fortlöpande. När uttag från registret görs vid olika tidpunkter blir således siffrorna olika.

Tabell G. Gästdoktorander fördelade på länder inom respektive utanför EES-området

	2002/03	2003/04
Alla gästdoktorander	507	426
Inom EES	99	92
Utanför EES	408	334

Källa: SCB

Tabell H. Gästdoktorander från länder utanför EES fördelade på geografiska områden

Område	2002/03	2003/04
Övriga Europa utom EES	76	63
Afrika	60	37
Nordamerika	22	22
Sydamerika	17	23
Asien	180	157
Oceanien	8	5
Okänt	45	27

Källa: SCB

I fråga om länder utanför EES kommer, som framgår av tabell H, en stor del av gästdoktoranderna från Asien. Kina är här det land som har flest gästdoktorander; läsåret 2002/03 var det 72 och det följande läsåret 52. De två asiatiska länder som därefter har flest gästdoktorander är Iran med 13 respektive 27 och Indien med 12 respektive 20.

När det gäller Europa utanför EES är Ryssland det land som har störst antal gästdoktorander: 29 läsåret 2002/03 och 25 läsåret 2003/04.

Forskarutbildningens volym har minskat i Sverige under 2004. Ett skäl för minskningen är enligt Högskoleverkets årsrapport 2005 att antalet nybörjare har anpassats till de faktiska resurserna. Detta bör även ha påverkat antalet gästdoktorander.

Fördelningen mellan män och kvinnor bland gästdoktorander

Fördelningen mellan män och kvinnor bland gästdoktoranderna var läsåret 2002/03 följande:

Tabell I.

	Totalt	Kvinnor	Män
Alla gästdoktorander	507	185	322
EES	99	48	51
Utanför EES	408	137	271

Källa: SCB

Motsvarande fördelning läsåret 2003/04 var följande:

Tabell K.

	Totalt	Kvinnor	Män
Alla gästdoktorander	426	168	258
EES	92	45	47
Utanför EES	334	123	211

Källa: SCB

Också här är det skillnad mellan länder i fråga om fördelningen mellan män och kvinnor. Kina, som hade ungefär lika många män som

kvinnor bland sina gäststudenter, har ungefär samma fördelning bland sina gästdoktorander. Från Iran kom det 3 kvinnliga och 24 manliga gästdoktorander läsåret 2003/04 och från Indien 4 respektive 16.

2.2.4 Studiefinansiering

Personer från länder utanför EES som kommer till Sverige för att studera är inte berättigade till svenskt studiestöd. Dock erbjuder Sverige vissa individuella stipendier. För doktorander finns även möjlighet till doktorandanställning och utbildningsbidrag.

Stipendier

Svenska institutet (SI) fördelar stipendier till utländska medborgare för studier i Sverige. Flertalet av dessa stipendier går till free mover-studenter från länder utanför EES. 341 sådana individuella stipendier utnyttjades 2004. Av dessa avsåg 28 grundnivå, 232 påbyggnadsnivå och 81 forskarutbildning. Motsvarande siffror 2003 var totalt 290 samt 45, 159 respektive 96. Flertalet stipendier finansieras av biståndsmedel, inklusive medel för samarbete med Östeuropa. Av stipendierna avsåg ungefär hälften en hel utbildning och hälften en begränsad studieperiod.

Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) fördelar också stipendier. Inom ramen för Scholarship Programme har stipendier tilldelats högskolor för vissa enskilda utbildningsprogram. Stipendierna har av respektive högskola tilldelats "masterstudenter" från särskilt prioriterade länder i syfte att locka studenter från "länder i dynamisk utveckling", enligt STINT:s definition 2004/05 Brasilien, Chile, Mexico, Republiken Korea, Kina, Taiwan, Thailand, Indonesien, Indien och Sydafrika. Under perioden 1996/97–2004/05 var antalet stipendier 816, varav 239 tilldelades studenter från Kina. Chalmers tekniska högskola fick det största antalet stipendier och Kungliga Tekniska högskolan det näst största.

Doktorandanställning och utbildningsbidrag

Den som antas eller har antagits till forskarutbildning får anställas som doktorand. Den som är anställd som doktorand skall främst ägna sig åt sin egen forskarutbildning men får i begränsad omfatt-

ning, högst 20 procent, arbeta med utbildning, forskning och administration.

Utbildningsbidrag får ges till den som antas eller har antagits till forskarutbildning. Utbildningsbidrag kan kombineras med anställning som assistent. Om det finns särskilda skäl får en doktorand som har helt utbildningsbidrag undervisa vid högskolan eller utföra annat arbete som omfattar mer än 20 procent av full arbetstid. Den som har fått utbildningsbidrag skall efter ansökan anställas som doktorand under de två sista åren av utbildningen.

Enligt Högskoleverkets årsrapport 2005 är anställning som doktorand den vanligaste formen av studiefinansiering för forskarstudenter. Ungefär hälften av forskarstudenterna hade 2004 sådan anställning. Knappt 12 procent hade utbildningsbidrag, 17 procent finansierades på annat sätt av högskolan – t.ex. via anställning som amanuens, assistent eller adjunkt – och 16 procent hade extern finansiering. Av nybörjardoktoranderna hade 16 procent stipendier mot 10 procent av det totala antalet doktorander.

SCB har för vår räkning tagit fram statistik över hur gästdoktoranderna från länder utanför EES finansierade sina studier läsåret 2002/03. 147 hade då doktorandanställning, 51 annan anställning inom högskolan och 79 utbildningsbidrag. 150 hade stipendium, 30 var yrkesverksamma utanför högskolan inom områden med anknytning till forskarutbildningen och 47 hade annat slag av försörjning. En och samma doktorand kan tillhöra flera av dessa kategorier, vilket gör att summan av de redovisade siffrorna överstiger antalet gästdoktorander enligt tabell H. Vi vågar ändå dra slutsatsen att flertalet inom denna för oss intressanta grupp doktorander hade finansiering via högskolan i form av anställning eller utbildningsbidrag och att ytterligare ett stort antal hade något slag av – svenskt eller utländskt – stipendium.

2.2.5 Sammanfattande bild

Antalet free mover-studenter från länder utanför EES i grundläggande högskoleutbildning kan för läsåret 2003/2004 uppskattas till ca 1 650, vilket motsvarar ungefär 0,5 procent av det totala antalet studenter. Motsvarande antal för forskarutbildningen var läsåret 2002/03 ca 500 eller 2,2 procent. 160 studenter från länder utanför EES fick stipendium från SI för hel magisterutbildning. Flertalet av doktoranderna från berörda länder hade anställning eller utbildningsbidrag.

2.3 Faktorer av betydelse

Över 2 miljoner studenter väljer ett annat studieland än hemlandet. Framför allt två motiv brukar framhållas: brist på lämplig utbildning i hemlandet och att utbildning i ett annat land ger bättre förutsättningar i yrkeslivet.

Viktiga faktorer när det gäller val av land och högskola för utlandsstudier är självfallet vilken information som ges, kvaliteten på utbildningen samt förhållandena i stort i landet i fråga. Några faktorer som ger Sverige goda förutsättningar att konkurrera om utländska studenter är följande:

- Sverige har en väl utbyggd högskola och några av våra högskolor är internationellt välkända.
- Sverige har under många år satsat på internationalisering av den högre utbildningen och högskolorna bedriver en omfattande utbytesverksamhet, där intresset i ökad utsträckning riktas mot länder utanför Europa. Flera högskolor satsar också på särskilda utbildningar riktade till utländska studenter, och antalet kurser och program på engelska ökar kontinuerligt. I Högskoleverkets utvärdering av internationaliseringsarbetet inom högskolan (Högskoleverkets rapport 2005:1R) redovisades drygt 200 magisterprogram med denna inriktning.
- Studierna i Sverige är avgiftsfria. Även om levnadskostnaderna är höga, är det förhållandet att själva utbildningen är kostnadsfri en omvittnat positiv faktor när utländska studenter väljer studieland.
- För utländska studenter är det naturligtvis en trygghet att kunna kommunicera på ett språk som de själva kan förstå och tala. Att

flertalet svenskar talar engelska underlättar kontakten mellan de utländska studenterna och det svenska samhället.

- Sverige har hög säkerhet, god miljö och god tillgång till naturupplevelser.
- Den som har uppehållstillstånd för studier i Sverige får arbeta utan arbetstillstånd. Den som har sökt förlängning av uppehållstillståndet för studier får arbeta även under den tid ansökan behandlas, om ansökan lämnats in när det tidigare tillståndet fortfarande gällde och avsåg minst sex månader.

Samtidigt finns det faktorer som kan göra utländska studenter mindre attraherade av Sverige som utbildningsland:

- Om en student vill stanna i Sverige efter avslutade studier för att arbeta måste han eller hon åka tillbaka till sitt hemland och därifrån söka arbetstillstånd. Den som har erbjudits arbete efter avslutade studier kan dock ansöka om arbetstillstånd medan han eller hon är kvar i Sverige.
- Det är främst på större universitetsorter brist på studentbostäder, och högskolornas möjligheter att engagera sig i bostadsfrågorna är praktiskt taget obefintliga.

3 Studieavgifter i andra länder

3.1 Inledning

Frågor om finansiering av högre utbildning diskuteras över hela världen. Det generella mönstret är att den högre utbildningen från att ha varit en nationell och offentlig angelägenhet övergår till en mer blandad finansiering. Studenter liksom privata och kommersiella aktörer är numera finansiärer vid sidan om den offentliga sektorn. Bakom denna utveckling ligger såväl ekonomiska som ideologiska motiv, ibland i kombination.

Nyligen har flera rapporter som berör studieavgiftssystem publicerats. I augusti 2004 publicerade det nederländska Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) rapporten "Student financial support". I april 2005 publicerade SFS rapporten "Den förlorade avgiftsfriheten". Samma månad publicerade det amerikansk-kanadensiska Educational Policy Institute en rapport med titeln "Global Higher Education Rankings". Denna har hösten 2005 sammanfattats i en av Höskoleverket på nätet publicerad PM. Rapporterna är dock inte helt jämförbara när det gäller sättet att redovisa situationen i fråga om avgifter.

3.2 Avgiftssystem i Europa

I detta avsnitt redogör vi kortfattat för avgiftssystemen i EES-länderna (utom Luxemburg och Liechtenstein) och Schweiz. Redovisningen bygger i första hand på CHEPS' rapport, men i vissa fall har kompletterande information hämtats i de övriga nämnda rapporterna och via webben. Vi har inriktat oss på att i första hand belysa i vilken mån avgifter finns för grundläggande högskoleutbildning (motsvarande) och i vilken mån studenter utanför EES i detta avseende behandlas särskilt. I fråga om forskarutbildningen

har vi inte haft tillgång till samma breda material men redovisar uppgifter för några för oss intressanta länder.

I **Belgien** betalar alla studenter studieavgifter. Studenter kan dock få bidrag och betalar då en lägre avgift. Studenter inom EU och vissa grupper av utomeuropeiska studenter betalar samma avgifter som belgiska studenter. Övriga utländska studenter betalar den avgift som respektive högskola beslutar om.

I **Danmark** införs 2006 studieavgifter för studenter utanför EES. Vissa är undantagna från avgifter, såsom personer med tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd och utbytesstudenter. Ett system med av staten finansierade friplatser och stipendier införs samtidigt med avgifterna. Friplatser och stipendier fördelas mellan högskolorna i den årliga budgeten. För 2006 är det totala antalet planerat till minst 70 för att ökas till minst 300 år 2010. Syftet är att stödja de bäst kvalificerade studenterna från berörda länder. För övriga studenter från länder utanför EES måste högskolorna ta ut en avgift som motsvarar full kostnadstäckning. De får ta ut en högre avgift, men överskottet skall då användas till ytterligare friplatser och stipendier. – Forskarstudenterna är anställda, och avgifter är inte aktuella för dem.

I **Estland** är ungefär hälften av antalet platser i högre utbildning finansierad av staten. Övriga platser, som högskolorna själva beslutar om, finansieras med studieavgifter. Utbildningar på master- och forskarnivå har högre avgifter än utbildning på grundläggande nivå. Utländska studenter betalar avgifter med undantag för deltagare i utbytesprogram.

I **Finland** är utbildningen avgiftsfri. En arbetsgrupp inom Undervisningsministeriet har dock nyligen lagt fram förslag om en ordning med avgifter för studenter från länder utanför EES fr.o.m. höstterminen 2007. Enligt förslaget skall högskolorna själva bestämma avgiftens storlek i ett intervall mellan 3 500 och 12 000 euro per läsår. Två femåriga stipendieprogram, ett allmänt och ett biståndsrelaterat, föreslås bli inrättade samtidigt som avgifter införs. – Förslaget om avgifter berör inte forskarnivån. Flertalet forskarstudenter anställs i forskarskolor eller har möjlighet till stipendier.

I **Frankrike** betalar alla studenter studieavgifter, som varierar mellan olika högskolor och utbildningsområden.

I **Grekland** är utbildningen på grundläggande nivå avgiftsfri.

I **Irland** är utbildning på grundläggande nivå avgiftsfri för studenter inom EU. Vissa administrativa avgifter tas dock ut, såsom

för registrering. Studenter från länder utanför EU betalar avgifter enligt beslut av varje högskola.

På **Island** finns privata högskolor som tar ut studieavgifter. Vid statliga högskolor betalar studenterna en registreringsavgift. Det finns inga särskilda avgifter för utomeuropeiska studenter.

I **Italien** betalar alla studenter studieavgifter, som varierar mellan högskolor och utbildningsområden. Varje högskola beslutar om avgifterna, som vanligtvis är lägre på grundläggande nivå.

I **Lettland** betalar alla studenter studieavgifter. Varje högskola beslutar om avgiftens storlek. Utländska studenter betalar samma avgifter som de inhemska studenterna under förutsättning att de läser kurser på lettiska. Avgiften för kurser på engelska kan vara högre.

I **Litauen** betalar alla studenter studieavgifter för utbildning på grundläggande nivå. Från 2006 kommer avgifter att införas även för utbildning på magisternivå. Utländska studenter som deltar i utbytesprogram och studenter inom EES betalar lika stora avgifter som de inhemska studenterna. Andra utländska studenter betalar en avgift som bestäms av staten för statliga högskolor och av den enskilda högskolan för privata.

I **Malta** betalar alla studenter avgifter för utbildning på magisternivå. Avgifterna varierar beroende på om det är hel- eller deltidsstudier. Studier i grundutbildningen är i det närmaste avgiftsfria. Sedan hösten 2003 betalar dock samtliga studenter en avgift när de börjar sin grundutbildning.

I **Nederländerna** betalar alla studenter avgifter. Studenter från länder inom EES betalar samma avgift som de inhemska studenterna. Studenter från länder utanför EES betalar den avgift som respektive högskola bestämmer. – Forskarutbildningen berörs inte av ordningen med avgifter; flertalet doktorander är anställda.

I **Norge** är utbildningen avgiftsfri för alla studenter vid statliga högskolor. Avgifter förekommer dock vid privata högskolor.

I **Polen** är utbildning på heltid vid de statliga högskolorna avgiftsfri. Högskolorna har dock rätt att ta ut avgifter från dem som studerar på deltid.

I **Portugal** betalar alla studenter avgift, som bestäms av respektive högskola.

I **Schweiz** betalar alla studenter – med undantag för deltagare i utbytesprogram – avgift. Vid vissa högskolor betalar utländska studenter en högre avgift.

I **Slovakien** är utbildningen på grundläggande nivå och magister-nivå avgiftsfri under förutsättning att studierna slutförs inom den planerade utbildningstiden. Om studenten inte klarar av sin utbildning inom denna tid, kan han eller hon få betala en avgift som högst motsvarar 50 procent av genomsnittskostnaden för utbildningen. Varje högskola får besluta om avgifter för utländska studenter.

I **Slovenien** är heltidsstudier på grundläggande nivå avgiftsfria för inhemska och EU-studenter. Däremot får avgifter tas ut vid studier på deltid. Avgifter får också tas ut för studier på magister-nivå. Studenter från länder utanför EU betalar avgifter även för utbildning på grundläggande nivå.

I **Spanien** betalar studenterna terminsavgifter som bestäms utifrån den enskildas sociala och ekonomiska förhållanden.

I **Storbritannien** finns olika system. I England och Wales är utbildningen avgiftsbelagd. I Skottland är utbildningen avgiftsfri för studenter från Skottland och andra EU-länder, medan studenter från övriga Storbritannien måste betala. Generellt gäller att varje högskola beslutar om avgiften för studenter från länder utanför EU. – Avgiftssystemet i England omfattar i princip också forskar-nivån. I praktiken handlar det här mest om det första årets studier, sedan inordnas doktoranderna i forskningsprojekt, och avgiftsfrågan löses inom ramen för finansieringen av dessa eller genom stipendier.

I **Tjeckien** är utbildningen i princip avgiftsfri om den ges på tjeckiska. Möjlighet finns att ta ut avgifter om studenten inte håller sig inom den planerade utbildningstiden, om studenten antas till ytterligare ett program eller om utbildningen hålls på annat språk än tjeckiska. Respektive högskolan beslutar om avgiftens storlek. I princip betalar utländska studenter avgifter enligt samma system som inhemska.

I **Tyskland** har författningsdomstolen 2005 beslutat att studieavgifter får införas vid förbundsrepublikens högskolor. Dessförinnan rådde ett generellt förbud att ta ut avgifter. Efter beslutet i författningsdomstolen pågår nu en diskussion om formerna för avgiftssystemet och likvärdigheten över landet. Oenighet råder mellan de två partierna i den nya koalitionsregeringen, och olika lösningar kommer att väljas i olika delstater. Baden-Württemberg och Niedersachsen har redan infört en avgift på 500 euro för alla studenter. I Bayern har högskolorna fått viss frihet att bestämma avgiftsnivån. I Nordrhein-Westfalen har högskolorna fått full frihet att besluta om avgifter skall finnas.

I **Ungern** infördes i mitten av 1990-talet avgifter för samtliga studenter. Efter protester togs dessa avgifter bort några år senare. Samtidigt infördes en möjlighet för högskolorna att ta emot betalande studenter. Det kan därför finnas betalande och icke betalande studenter i samma grupp. Utländska studenter betalar alltid för sina studier.

I **Österrike** betalar alla studenter en avgift. Studenter från länder utanför EES betalar en högre avgift.

I de allra flesta EES-länder finns sammanfattningsvis något slag av avgifter, allt från registreringsavgifter till avgifter som skall täcka kostnaden för utbildningen. I vissa länder beslutas avgiften av statsmakterna, medan i andra länder varje högskola själv får besluta. Alla länder har studiestödssystem för de inhemska studenterna och i vissa fall även för studenter inom EU. För studenter utanför EES finns i många fall stipendier som kan sökas i samband med ansökan till utbildningen.

I tabellen nedan ges en översiktlig bild av avgiftssystemen.

Land	Avgifter för grundläggande utb.	Särskilda avgifter för studenter utanför EES
Belgien	ja	ja
Danmark	nej	ja införs 2006
Estland	ja för del av antal platser	ja
Finland	nej	ja enligt ett förslag fr.o.m. 2007
Frankrike	ja	nej
Grekland	nej	nej
Irland	nej	ja
Island	ja, registreringsavgift	nej
Italien	ja	nej
Lettland	ja	ja om kurser ges på engelska
Litauen	ja	ja
Malta	ja	ja
Nederländerna	ja	ja
Norge	nej	nej
Polen	förekommer	nej
Portugal	ja	nej
Schweiz	ja	ja
Slovakien	förekommer	ja
Slovenien	förekommer	ja
Spanien	ja	nej
Storbritannien	ja	ja
Tjeckien	förekommer	nej
Tyskland	ja i vissa delstater	nej
Ungern	förekommer	ja
Österrike	ja	ja

I fråga om avgiftens storlek är det stor variation. Beloppen varierar i fråga om inhemska och EU-studenter från 25 till ca 1 500 euro per studieår. Det är framför allt två länder som tar ut höga avgifter för denna kategori: Nederländerna med ca 1 500 euro och England med 1 000 pund. I England och Wales höjs dessutom den högsta möjliga avgiften fr.o.m. 2006 respektive 2007 till 3 000 pund.

Många länder tar ut högre avgifter av studenter från länder utanför EES. Vissa tar ut avgifter som motsvarar full kostnadstäckning. Avgifterna varierar också mellan olika utbildningsnivåer, utbildningsområden och högskolor. I England och Nederländerna är avgifter kring 10 000 pund respektive euro för denna kategori studenter vanliga. Malta med nästan 7 000 euro och Estland med 5 100 euro är andra exempel på länder med höga avgifter. Med kravet på full kostnadstäckning kommer Sverige att tillhöra denna grupp av länder.

3.3 Utförligare beskrivning av avgiftssystem i vissa länder

Enligt direktiven skall vi särskilt uppmärksamma avgiftssystemen i Nederländerna, Storbritannien och Australien. Vi har studerat systemen i Nederländerna och Storbritannien i samband med studiebesök, medan systemet i Australien har studerats via uppgifter på webben, material från Australian Vice-Chancellors' Committee (AVCC) och kontakter med Australiens ambassad i Stockholm.

3.3.1 Australien

I Australien har terminsavgifter funnits länge. På 1970-talet togs avgifterna bort men infördes igen 1989. Systemet som då infördes går under benämningen Higher Education Contributions System (HECS) och har två delar: obligatorisk terminsavgift samt räntefria lån till avgiften. Den obligatoriska terminsavgiften kan betalas antingen direkt vid terminsstart eller med hjälp av HECS-lån.

Lånet skall betalas tillbaka efter examen inom ramen för skattesystemet (income-contingent). HECS-lånet täcker bara terminsavgiften, vilket innebär att studenten på annat sätt måste finansiera övriga kostnader för sitt uppehälle. Enligt Högskoleverkets rapport Finansiering och frihandel (2002:34R) har HESC-systemet utvärderats flera gånger. Utvärderingarna har bl.a. visat att antalet stu-

denter inte minskade när systemet infördes. Däremot minskade antalet äldre studenter något när avgifterna höjdes några år efter införandet av systemet.

Även utländska studenter betalar terminsavgifter, som skall täcka kostnaderna för utbildningen. Vissa kategorier utländska studenter behöver inte betala denna avgift: dels studenter på master- och forskarnivå som fått stipendium i konkurrens, dels de som deltar i ett program som omfattar utbyte av studenter mellan högskolor.

Australien är det tredje största engelskspråkiga mottagarlandet för studenter från andra länder. Våren 2005 var 86 000 utländska studenter inskrivna vid de olika högskolorna i Australien.

I april 2005 har AVCC beslutat om riktlinjer som högskolorna skall följa när de tar emot utländska studenter (Provision of Education to International Students, Code of Practice and Guidelines for Australian Universities). Riktlinjerna avser bl.a. information och marknadsföring, anlita rekryteringsagenter, den information som skall ges till studenterna innan de kommer till Australien, hur mottagandet av studenterna skall gå till, högskolornas organisation för utländska studenter, stöd till studenter och till den personal på högskolorna som skall arbeta med de utländska studenterna samt hur eventuell återbetalning av terminsavgifter skall ske.

Högskolorna har ett stort ansvar för att den information som ges både av dem själva och av rekryteringsagenter är korrekt och ger en riktig bild av studier i Australien och av innehållet i kurserna. Högskolorna måste ha ett kontrakt med de rekryteringsagenter som de använder sig av och kontrollera att dessa följer lagar och bestämmelser inom området.

Den information som skall ges till de utländska studenterna om villkoren för utbildningen skall bl.a. avse terminsavgifterna. Informationen skall innehålla uppgifter om kostnaden för olika utbildningar, hur avgiften skall betalas och riktlinjer för återbetalning av avgiften.

Riktlinjerna för återbetalning av avgifterna är detaljerade. Det kan finnas ett kontrakt mellan högskolan och studenten om detta. Om studenten av olika skäl inte kan, vill eller får börja sin utbildning finns möjlighet att få hela eller en del av avgiften återbetald. Exempel på när en student inte kan få sin avgift återbetald är om han eller hon blivit antagen på grundval av falska betyg. I riktlinjerna ingår också att högskolorna skall ha en ordning för hur en student skall göra för att överklaga ett beslut om återbetalning av avgift.

3.3.2 Nederländerna

Vid studiebesöket i Nederländerna sammanträffade vi med företrädare för ministeriet för undervisning, kultur och vetenskap, Nuffic (den centrala organisationen för internationellt samarbete inom högre utbildning), universitetet i Leyden samt tekniska universitetet i Delft.

Den högre utbildningen i Nederländerna finansieras av tradition delvis med studieavgifter. Studenter kan få lån och bidrag, som täcker ungefär 2/3 av avgiften. Samtliga studenter inom EES – och övriga som jämställs med EES-medborgare – med undantag för deltagare i utbytesprogram betalar en enhetlig lagstadgad avgift. Studenter från länder utanför EES betalar en avgift som fastställs av den enskilda högskolan och som inte får understiga den avgift som studenter inom EES betalar.

1996 fick högskolorna möjlighet att själva fastställa avgiften för studenter från länder utanför EES. Avgifterna höjdes dock inte nämnvärt vid denna tidpunkt, eftersom ersättningen över statsbudgeten inte ändrades. År 2002 fattades emellertid beslut om att avveckla denna ersättning – med motiveringen att statsbudgeten och skattebetalarna skulle avlastas kostnaderna för utbildning av den berörda studentkategorin. Under en övergångsperiod fram till 2007, då den statliga ersättningen helt skall upphöra, har högskolorna möjlighet att anpassa sina avgifter till den nya ordningen. De flesta högskolor höjde redan 2002 sina avgifter radikalt.

Avgiften för studenter inom EES har ingen relation till kostnaderna för utbildningen utan är uttryck för en tradition att se avgifter som ett reguljärt sätt att finansiera utbildningen.

När det gäller avgiften för studenter från länder utanför EES har högskolorna valt att arbeta med enhetliga avgifter, som utgår från genomsnittskostnaderna för utbildningen och inkluderar kostnaderna för de särskilda insatser som görs för dessa studenter. Som exempel kan nämnas att det tekniska universitetet i Delft arbetar med två avgiftsnivåer för masterutbildningar: 8 000 respektive 11 500 euro per år.

Nuffic har ett övergripande ansvar för det internationella samarbetet inom den högre utbildningen. Verksamheten finansieras både direkt över statsbudgeten och med bidrag från högskolorna. Nuffic ansvarar för övergripande marknadsföring och information om den nederländska utbildningen till andra länder och för stipendiepro-

gram för utländska studenter, såväl allmänna som inom ramen för biståndet.

Antagningen av studenter från länder utanför EES sker ”rullande” från det att kurser/utbildningar annonseras, vilket normalt görs ungefär ett år innan den aktuella utbildningen skall börja. Vid Delfts tekniska universitet får den sökande besked inom sex veckor från det att ansökan inkommit. För den som accepterats vidtar då en procedur för att ordna det stipendium som behövs – från Nuffic eller av universitetets egna medel. Företrädarna för universitetet ser en klar konkurrens fördel i att på detta sätt kunna integrera antagning och studiefinansiering.

Det finns inga särskilda kvoter, ingen särskild planering eller inga särskilda regler för studenter från länder utanför EES. Avgiften är det enda som skiljer dem från andra studenter. Den enskilda studenten har dock möjlighet att få skäligheten i en fastställd avgift prövad i domstol, vilket också skett vid något enstaka tillfälle. Det verkar inte vara någon större diskussion inom studentkollektivet om skillnaderna i avgifter.

Varje högskola beslutar själv om regler för betalning och återbetalning av avgiften. Betalning kan ske på olika sätt, allt från en månad i taget till en hel termin. Villkor för återbetalning kan vara sjukdom eller sociala skäl. Det förekommer inga kontrakt mellan högskola och student. Däremot förekommer förbindelser där studenten förklarar sig acceptera bl.a. villkoren för betalning.

3.3.3 Storbritannien

I Storbritannien besöktes Department for Education and Skills, Home Office (den centrala migrationsmyndigheten), British Council, UKCosa (Council for International Education), Universities UK (universitets- och högskoleförbundet), NUS (den nationella studentunionen) samt universitetet i Cambridge och London School of Economics.

I England infördes avgifter för studenter utanför EU, ”overseas fee”, redan 1980. Detta ledde till en viss minskning av antalet studenter av denna kategori, som först 1986 nådde samma nivå som före reformen.

Det främsta motivet för införandet av avgifter var statsfinansiellt: de statliga anslagen skulle avlastas kostnaderna för utbildningen av denna kategori studenter. Successivt har ett mera mark-

nadsorienterat synsätt utvecklats. Premiärminister Tony Blairs initiativ till en bred lansering av de brittiska universiteten på den internationella utbildningsmarknaden för några år sedan ledde till en markant ökning av antalet utländska studenter. Det svarar i dag mot ungefär 10 procent av det totala studentantalet, och 2/3 av de utländska studenterna kommer från länder utanför EES.

Med denna volym har organisationen kring de utländska studenterna en betydande omfattning. Redan det förhållandet att British Council har kontor på 140 platser i världen ger en stor fördel när det gäller information och rekrytering. Men också för service och råd till utländska studenter och till dem vid högskolorna som sysslar med frågor som rör dessa studenter finns en väl utbyggd nationell organisation (UKCosa).

Avgifter för inhemska och EES-studenter, "home fee", infördes i slutet av 1990-talet. Också här var motivet finansiellt, men det har aldrig varit tal om att med avgifter täcka kostnaderna för utbildningen, bara om att komplettera de statliga anslagen. Avgiftssystemet kompletteras för de inhemska och EES-studenterna med stödsystem där den enskilda har möjlighet att efter behovsprövning låna till avgiften och där återbetalningen relateras till kommande arbetsinkomst.

För "home fee" gäller inte bara medborgarskap utan också att ha varit bosatt i ett EES-land de tre senaste åren utan att ha haft studier som huvudsaklig sysselsättning. Även brittiska medborgare kan få betala "overseas fee", om de är bosatta utomlands och vill återvända till hemlandet för studier.

För "home fee" har regeringen satt ett tak, fr.o.m. 2006 3 000 pund, medan det för "overseas fee" inte finns några centrala riktlinjer utan högskolorna har frihet att fastställa beloppet. I avsaknad av statsanslag för denna studentkategori är full kostnadstäckning den givna utgångspunkten, som sedan kompletteras med mera marknadsmässiga bedömningar. Avgifterna varierar från 7 000 ända upp till 18 000 pund med omkring 11 000 pund som ett vanligt belopp.

Varje högskola bestämmer till vilken av de två avgiftskategorierna en student skall föras. Det nämnda treårskravet för "home fee" erbjuder betydande tillämpningssvårigheter och kräver stora administrativa insatser. För den som anser att högskolans beslut om klassificering är felaktigt finns möjlighet till omprövning. Individuell nedläggning av avgiften kan förekomma bara om studenten utför organiserat arbete för berörd institution.

Det finns varierande betalningsmodeller för "overseas fee". Krav kan ställas på betalning i förväg, om det är fråga om personer som migrationsmyndigheten av någon anledning är osäker på, men för flertalet gäller att betalningen börjar först när studierna påbörjats och då görs i etapper.

Liksom i Nederländerna utannonseras utbildningen för icke EES-studenter ungefär ett år i förväg, och anmälan och antagning äger därefter rum löpande. Antagningen kan vara villkorad i olika avseenden, t.ex. i fråga om finansiering av avgiften i sådana fall där högskolan själv inte har möjlighet att medverka till detta. Den sökande informeras då om de olika stipendiemöjligheter som står till buds och om proceduren för ansökningar i dessa sammanhang. Anmälningavgifter förekommer. Det kan noteras att vid London School of Economics den som söker on-line betalar hälften så hög anmälningavgift som den som söker på papper.

I fråga om rättigheter och skyldigheter finns inga skillnader mellan studenter i de två avgiftskategorierna.

Varje student som får uppehållstillstånd för studier får automatisk rätt att arbeta upp till 20 timmar i veckan, och inkomster från sådant arbete kan räknas in när förmågan att försörja sig under studietiden skall bevisas. För den som vill arbeta mera under studierna liksom för den som vill stanna kvar för arbete efter avslutade studier vidtar en mera komplicerad procedur. Ansökan bedöms då i relation till situationen på arbetsmarknaden – är det fråga om ett bristområde? Det är en fördel för den sökande att ha etablerat direktkontakt med en kommande arbetsgivare. Även familjemedlemmar (dependants) till en student kan under vissa förutsättningar få arbetstillstånd, något som i första hand är av betydelse på forskarnivån.

4 Studieavgifter i högskolan – principiella frågor

4.1 Bakgrund och utgångspunkter

Den högre utbildningens expansion under 1900-talets sista årtionden var i många OECD-länder förenad med ökade svårigheter att täcka kostnaderna med anslag. Studieavgifter kom i detta läge att uppmärksammas alltmer som en kompletterande finansieringskälla, och intresset för högre utbildning som ett område för export ökade. I Sverige satte denna utveckling länge inga påtagliga spår. För den svenska högskolan som en del av det offentligt finansierade utbildningssystemet med lika rätt till utbildning som en ledande princip var – och är – ju avgiftsfinansiering i grunden främmande. Men med en DN-artikel i februari 2004 av utbildningsminister Thomas Östros bröts isen.

Utbildningsministern hade tidigare tagit avstånd från tanken på avgifter för studenter från länder utanför EES med motiveringen att detta skulle vara ett första steg mot avgifter också för svenska studenter, något som han ansåg uteslutet. Nu hävdade Östros emellertid att de svenska högskolorna för att kunna rekrytera flera utländska studenter borde kunna ta ut avgifter av studenter från länder utanför EES utan att detta skulle hota avgiftsfriheten i övrigt. Under våren fick dessa tankar stöd av den socialdemokratiska partikongressen, om än först efter votering.

Debatten blev nu mera intensiv. SFS och SULF tog – med samma motivering som tidigare Thomas Östros – avstånd från de nya avgiftstankarna, och beredningen av frågan drog ut på tiden. Först vid jultid 2004 presenterades våra direktiv. Samtidigt skrev den nye utbildningsministern, Leif Pagrotsky, tillsammans med Socialdemokratiska Studentförbundets ordförande i en DN-artikel, att det är viktigt att öka inflödet av utländska studenter men att en sådan ökning inte skulle vara möjlig utan en avgiftsfinansiering, eftersom de utländska studenterna då skulle "tränga undan" svenska studenter.

Våra direktiv representerar mot denna bakgrund en balansgång mellan å ena sidan etablerade högskolepolitiska rättighetsprinciper, å andra sidan öppnande av möjligheter för högskolorna att agera på den internationella utbildningsmarknaden. Å ena sidan skall vi föreslå en lagbestämmelse som garanterar svenska och övriga EES-studenter avgiftsfrihet och därmed visar att de hävdvunna principerna gäller. Å andra sidan skall vi föreslå en ordning för avgifter från studenter från länder utanför EES.

Det motiv som i direktiven anförs för ett avgiftssystem är att den tillgång utländska studenter innebär inte är skäl nog för att utan begränsningar erbjuda dem skattefinansierad avgiftsfri utbildning. Det syfte vi läser ut är att högskoleanslagen och därmed skattebetalarna skall avlastas kostnader för utbildning av sådana utländska studenter som inte av EU-skäl måste behandlas på samma sätt som svenska. Genom direktivens krav på full kostnadstäckning står det samtidigt klart att samtliga sådana kostnader skall avlastas statsanslagen.

En logisk slutsats av det anförda är att avgifterna skall finansiera vad utbildningen för den berörda kategorin faktiskt kostar, inte mera. I direktiven talas emellertid på ett par ställen om ”minst” full kostnadstäckning. Detta är enligt vår uppfattning svårt att förena med avlastningsmotivet, eftersom det ligger nära till hands att avgifter som är högre än vad som motsvarar full kostnadstäckning skulle subventionera verksamheten inom högskolan i stort. Ett fönster skulle då öppnas mot det som en del debattörer i och med vår utrednings tillkomst sett som ett hot, nämligen en mera generell finansiering av högskoleutbildningen genom avgifter från studenter. Vi vill så långt möjligt undvika att medverka till en utveckling i denna riktning, och vi utgår därför från att full kostnadstäckning, varken mer eller mindre, skall gälla. Vi återkommer under 5.1 till den närmare innebörden i detta.

Om ”minst” full kostnadstäckning alls skall tillämpas inom högskolan, ligger det enligt vår mening närmare till hands att detta görs i fråga om uppdragsutbildning, för vilken i dag krav på full kostnadstäckning gäller. Vi ser således ett mera marknadsmässigt synsätt som rimligt när det inte rör sig om avgifter för enskilda individer utan om att arbetsgivare och andra juridiska personer köper utbildning för anställda eller andra kategorier. Vi förordar att frågan om möjlighet att för uppdragsutbildning ta ut mera än full kostnadstäckning prövas särskilt.

För att kravet på full kostnadstäckning skall kunna upprätthållas måste den avgiftsfinansierade utbildningen administrativt och ekonomiskt hanteras skilt från både den anslagsfinansierade utbildningen och uppdragsutbildningen. De avgiftsskyldiga studenterna bör således inte omfattas av systemet för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning och av de ramar och uppdrag som högskolorna ges inom det. Vidare bör urvalet bland behöriga sökande inom gruppen avgiftsskyldiga göras separat och den berörda kategorin alltså inte omfattas av de kvoter mm som tillämpas inom tillträdessystemet i stort. Samtidigt bör de studenter från länder utanför EES som undantas från avgifter (se 4.3) helt och hållet behandlas på samma sätt som svenska och andra EES-studenter.

Att den avgiftsfinansierade utbildningen hålls isär i administrativt och ekonomiskt hänseende behöver inte innebära en åtskillnad i själva studierna. Tvärtom är det från internationaliseringssynpunkt angeläget att studierna så långt det är möjligt organiseras gemensamt för anslagsfinansierade och avgiftsfinansierade studenter. Samtidigt finns en risk att sammanförandet av betalande och icke betalande studenter i en och samma undervisningsgrupp kan skapa svårigheter av psykologiskt slag. Vi utgår från att högskolorna uppmärksammar detta.

Enligt vår uppfattning bör de betalande studenterna i princip ha samma rättigheter och skyldigheter som övriga studenter. De bestämmelser som gäller för studenter i allmänhet, exempelvis i fråga om medlemskap i studentsammanslutning och om avstängning eller avskiljande från utbildningen, bör således gälla också för de avgiftsskyldiga studenterna. Det förhållandet att dessa betalar för sin utbildning bör inte ge dem särskilda möjligheter att få klagomål rörande utbildningens innehåll eller kvalitet prövade. De enda särskilda reglerna för betalande studenter bör således vara sådana som direkt sammanhänger med avgifterna.

Med vår modell skapas organisatoriskt förutsättningar för att studenter från länder utanför EES inte ”tränger undan” svenska och andra EES-studenter. Givetvis kan högskolorna ändå i sin planering och sin disposition av tillgängliga resurser komma att ställas inför avvägningar som i praktiken rör förhållandet mellan anslagsfinansierad och avgiftsfinansierad utbildning. En ledstjärna måste då vara att avgiftsfinansierad utbildning inte skall anordnas så att det påverkar den anslagsfinansierade utbildningen negativt. På samma sätt som i dag gäller i fråga om uppdragsutbildning i förhållande till re-

guljär utbildning bör detta komma till uttryck i en föreskrift i högskoleförordningen.

I ett av de få länder där avgifter i dag inte finns eller planeras, Norge, har man bedömt att avgifter för utomeuropeiska studenter skulle stå i konflikt med landets biståndsenagemang. Enligt vår mening behöver det inte råda någon sådan konflikt, om ekonomiskt stöd till studenter från biståndsberättigade länder finansieras med biståndsmedel och anpassas så att det täcker studieavgifterna. Vi ser dessutom detta som en mera korrekt fördelning av utbildningskostnaderna mellan biståndsanslag och högskoleanslag (se vidare 6.5).

4.2 Avgifter för forskarutbildning?

De principiella skälen för en ordning med avgifter är desamma för forskarutbildning som för grundläggande utbildning, men flera faktorer gör frågan mera komplicerad.

Forskarutbildningen äger till stor del rum genom egen forskning. Många doktorander medverkar i forskningsprojekt som finansieras av externa medel. Denna medverkan ingår ofta i förutsättningarna för finansieringen. Att ”prissätta” en utbildningsandel av den enskilda doktorandens insatser är i och för sig möjligt, men det skulle innebära en påtaglig komplikation i dialogen mellan högskolor och finansiärer. En sådan modell skulle inte heller öka högskolornas totala resurser. Den framstår därför inte som meningsfull.

Till detta kommer att de flesta doktorander har doktorandanställning eller utbildningsbidrag och att ambitionen är att öka andelen som har stöd av detta slag, som ju faktiskt innebär att doktoranden avlönas eller ersätts av högskolan för att genomgå sin utbildning. Vi ser det som principiellt orimligt att förena en sådan ordning med ett avgiftssystem. Ytterligare ett antal doktorander har annan anställning inom högskolan, som assistent, amanuens eller adjunkt. Inte heller för dessa finns därmed naturliga förutsättningar för en avgiftsordning.

Utanför de nu berörda kategorierna faller de doktorander som har stipendium – svenskt eller utländskt – utan koppling till något forskningsstöd eller finansierar studierna med privata medel. Det rör sig här om en minoritet, även av doktorander från länder utanför EES. Med beaktande också av den höga kostnad som en avgift

motsvarande full kostnadstäckning skulle innebära för den enskilda anser vi det i detta läge inte meningsfullt att bygga upp ett system för att ta ut avgifter. De forskningsfinansierande myndigheter m fl. som vi samrått med har alla anslutit sig till denna bedömning.

Vi är således inte beredda att förorda en ordning som innebär att avgifter skall kunna tas ut av enskilda doktorander. Däremot anser vi att det bör övervägas att göra det möjligt för högskolorna att på annat sätt ta betalt för forskarutbildning. Enligt gällande regler kan uppdragsutbildning inte ges på forskarnivå. En möjlighet att anordna forskarutbildning på uppdrag kan emellertid vara betydelsefull bl.a. inom de medicinska, tekniska och naturvetenskapliga områdena genom möjligheterna till kontrakt med biståndsorgan och med regeringar eller myndigheter i länder som inte kan tillgodose sina kompetensbehov genom det egna utbildningssystemet. Vi förordar att denna fråga prövas särskilt.

4.3 Avgiftsfrihet och avgiftsskyldighet

En utgångspunkt för vårt arbete är att utbildningen skall vara avgiftsfri för svenska studenter och att medborgare i övriga EES-länder skall erbjudas utbildning på samma villkor som svenskar. Enligt direktiven skall vi pröva om även studenter från Schweiz skall omfattas av avgiftsfrihet mot bakgrund av det avtal om fri rörlighet som EU och dess medlemsstater slutit med detta land. Vi anser att studenter från Schweiz – liksom studenter från andra länder som kan komma att sluta avtal av samma slag – bör undantas från avgifter.

Skäl kan anföras för att också studenter från EU:s kandidatländer och andra länder som är delaktiga i Bolognaprocessen skall undantas från avgifter. Vi anser det emellertid vanskligt att dra någon annan gräns än den som ges av medlemskap i eller avtal om fri rörlighet med EU och utgår från att införandet av avgifter för studenter från nu berörda länder till en del kommer att kunna kompenseras genom stipendier (se 6.5).

Vissa medborgare i länder utanför EES måste undantas från avgifter på grund av att de är varaktigt bosatta i eller har annan särskild anknytning till Sverige. Vi anser det naturligt här att ansluta till de principer som tillämpas för hur olika kategorier av invandrade betraktas när det gäller sociala förmåner och rättigheter.

I betänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15), avgivet av utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, föreslås att EG-direktivet 2003/109 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall genomföras i svensk rätt. I en lagrådsremiss har regeringen nyligen föreslagit att delar av detta direktiv skall genomföras. Vi utgår från att så kommer att ske. I en promemoria 2005-11-21 från Utbildnings- och kulturdepartementet föreslås en ändring i studiestödslagen som innebär att utländska medborgare med ställning som varaktigt bosatt i annan EU-stat, som bor i Sverige och kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten, skall omfattas av rätten till studiestöd. Vi utgår från att det nämnda direktivet kommer att genomföras även i denna del.

Mot denna bakgrund föreslår vi efter samråd med Migrationsverket undantag från avgifter för medborgare i länder utanför EES som har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har ställning som varaktigt bosatta i Sverige eller – i vissa fall – annan EU-stat eller är skyddsbehövande och av särskilda skäl har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige.

Deltagare i utbytesprogram är normalt inskrivna vid en utländsk högskola – där de kan ha betalat studieavgift – och gör bara en del av sin utbildning i Sverige. Vi anser det angeläget att utbytet mellan svenska och utländska högskolor inte hämmas av avgiftssystemet och förordar därför att personer från länder utanför EES som gör en del av sin utbildning i Sverige inom ramen för ett samarbetsavtal mellan en svensk och en utländsk högskola skall undantas från avgifter. Avgiftsskyldighet bör således gälla enbart för dem som är free mover-studenter och i reguljär ordning antagits till ett program eller en kurs.

Det är viktigt att överenskommelser på mera personlig grund inte blir en väg att kringgå reglerna om tillträde och avgifter. Därför behövs en mera strikt ordning för vilka slags överenskommelser mellan högskolor skall medge undantag från avgifter. Enligt vår mening bör krävas ett skriftligt avtal, som för den svenska högskolans del är godkänt på rektorsnivå. Högskolan måste också kunna garantera att avtalet inte bara är en papperskonstruktion utan faktiskt tillämpas.

Också de som studerar i Sverige inom ramen för utbytesprogram som initierats och stöds på nationell nivå bör enligt vår mening undantas från avgifter. Det gäller program grundade på avtal som re-

geringen eller SI slutit med företrädare för ett eller flera andra länder och som innefattar avgiftsfrihet för svenskar som inom ramen för avtalet studerar i berört land.

För verksamhet som en svensk högskola bedriver i ett land utanför EES ser vi – även om grunden skulle vara ett samarbetsavtal – ingen anledning till undantag från huvudregeln.

Personer som anser sig tillhöra någon av de kategorier som enligt vårt förslag skall undantas från avgift bör kunna få sin kategoritillhörighet prövad även vid sidan av antagningsproceduren. En högskolas beslut i ett sådant ärende är enligt vår mening av sådan betydelse för den enskilda att det bör kunna överklagas.

4.4 Avgifter i förhållande till internationella regler och avtal

När det gäller EG-rätten konstaterar vi att EG-fördragets förbud mot diskriminering (artikel 12) endast gäller i förhållande till andra medlemsstaters medborgare. Det strider således inte mot diskrimineringsförbudet att ta ut avgifter från medborgare i tredje land.

Frågan är om sådana avgifter innebär ett hinder för den fria rörligheten för tjänster, som ju är fundamental inom EU (fördragets artikel 50).

Enligt vår bedömning finns det i och för sig skäl att anta att utbildning som finansieras med avgifter är att betrakta som en tjänst i EG-fördragets mening (se närmare förstudien i bilaga 2). I fråga om de avgifter vi föreslår saknas emellertid, som vi bedömer det, en EG-rättslig dimension. Det handlar ju enbart om studenter utanför EG-fördragets tillämpningsområde, och den fria rörligheten inom unionen påverkas inte. Vi kan således inte se något problem i förhållande till EG-rättens regelverk om fri rörlighet, även om det måste understrykas att EG-domstolen är den exklusiva uttolkaren av detta regelverk. På motsvarande sätt bedömer vi att EG-fördragets bestämmelser om konkurrens och statsstöd inte är tillämpliga i detta sammanhang.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det avgiftssystem vi föreslår är förenligt med EG-rätten. Såvitt vi kunna utröna har man inte heller i något av de länder som infört eller planerar att införa avgifter av det aktuella slaget sett några komplikationer i förhållande till denna.

Vad gäller det allmänna tjänsteavtalet inom Världshandelsorganisationen (General Agreement on Trade in Services; GATS) är utgångsläget ett annat genom att det, som framgår av förstudien, är oklart i vad mån högre utbildning alls omfattas av avtalet. Detta innehåller ett antal allmänna förpliktelser som avser handel med alla slags tjänster. I artikel I.3 finns ett undantag från de allmänna förpliktelserna. Undantaget gäller statliga tjänster som inte tillhandahålls på kommersiell basis eller i konkurrens med annan. Uppfattningen i Sverige, liksom i de flesta europeiska länder, synes vara att utbildning i offentlig regi faller under detta undantag, men det saknas en mellan medlemsstaterna överenskommen definition av undantagets innebörd. Samtidigt kan enligt artikel II en medlemsstat förklara att de allmänna förpliktelserna inte skall gälla för en viss typ av tjänst, men något sådant undantag för utbildning har inte deklarerats av något land.

Även om högre utbildning skulle omfattas av GATS, anser vi emellertid att artikel V i avtalet, enligt vilken en medlemsstat kan ge ytterligare förmåner till vissa stater, ger utrymme för en åtskillnad mellan medborgare i EES-länder respektive andra länder. Vi bedömer därför att ett avgiftssystem enligt vårt förslag under alla förhållanden inte erbjuder några problem i förhållande till GATS.

5 Avgiftsfinansierad utbildning

5.1 Beräkning av avgifter, planering, budgetering, uppföljning

Med hänsyn till den lokala friheten att besluta om utbildningens innehåll och organisation och om fördelningen av tillgängliga resurser måste den faktiska innebörden i full kostnadstäckning avgöras av varje högskola. Utöver kostnaderna för utbildningen och för sådana stöd- och servicefunktioner som normalt bekostas från utbildningsanslagen måste beaktas kostnaderna för själva avgiftssystemet och för åtgärder som högskolan vidtar med anledning av det, exempelvis i fråga om kursutveckling (se 6.1), sociala insatser (se 6.2) marknadsföring (se 6.3) samt anmälan och antagning (se 6.4). Principerna för avgiftssystemet bör enligt vår mening fastställas av högskolestyrelsen.

Åtskilliga personer i länder utanför EES studerar vid svenska högskolor på distans. Vid beräkningen av avgifter måste hänsyn tas till denna kategoris speciella situation. Efter kontakt med Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, numera Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning, föreslår vi att denna myndighet får i uppdrag att i samråd med högskolorna utarbeta riktlinjer för vilka slag av kostnader som bör beaktas när principen full kostnadstäckning tillämpas på distansstudenter.

Vi har mött starka önskemål vid högskolorna om att avgiften skall kunna sättas ned för personer som man gärna vill rekrytera. Vi har stor förståelse för dessa önskemål, särskilt som vi noterat att vissa utländska högskolor kan arbeta med tillträde och studiefinansiering integrerat på ett sätt som ger betydande fördelar när det gäller att rekrytera kvalificerade studenter. Enligt vår mening kräver emellertid rättssäkerheten att antagningen till avgiftsfinansierad utbildning görs med hänsyn till meriter. Avgiftssystemet bör därför inte blandas samman med antagningen, utan avgiften för en och samma utbildning vid ett och samma tillfälle bör vara lika för alla,

och ekonomiskt stöd till enskilda bör ges i former som är skilda från själva tillträdesproceduren. Givetvis kan en högskola förfoga över fonder eller ekonomiskt stöd från exempelvis näringslivet som gör det möjligt att lokalt finansiera stipendier, men ekonomiskt stöd till avgiftsskyldiga studenter över statsbudgeten bör enligt vår uppfattning liksom hittills ges genom nationella stipendiesystem (se vidare 6.5).

I de avgiftssystem vi studerat är det vanligt med en enhetlig avgift eller ett fåtal avgiftsnivåer, till vilka utbildningar hänförs utifrån de uppskattade kostnaderna. En sådan ordning är självfallet ändamålsenlig både informationsmässigt och administrativt. Det kan också finnas andra skäl att vid fastställandet av avgifter ta hänsyn till olika utbildningars karaktär och rekryteringsbas. Exempelvis kan en högskola ha utvecklat en utbildning med särskild inriktning på behov i länder utanför EES, något som kan motivera att rekryteringen av studenter från sådana länder underlättas genom att avgiften hålls nere. Samtidigt kan en annan utbildning vid högskolan vara så attraktiv även för avgiftsskyldiga studenter, att högskolan bedömer det som möjligt att ta ut en högre avgift än som motsvarar full kostnadstäckning.

Mot denna bakgrund anser vi att principen full kostnadstäckning inte bör relateras till den enskilda studenten eller den enskilda utbildningen utan tillämpas på det samlade utbudet av avgiftsfinansierad utbildning vid en högskola. Vi gör bedömningen att en sådan modell är förenlig med föreskrifterna om kostnadstäckning i avgiftsförordningen (1992:191). Ekonomistyrningsverket (ESV) har vid samråd inte haft några principiella erinringar mot modellen.

Med den ordning vi föreslår ser vi ingen anledning för regeringen att ställa upp några krav på omfattning av eller prestationer i den avgiftsfinansierade utbildningen. Med utgångspunkt i de avgifter och den dimensionering av den avgiftsfinansierade utbildningen som en högskola bestämmer sig för bör högskolan för varje budgetår beräkna intäkterna av avgifter från studenter och kostnaderna för den utbildning som dessa avgifter skall finansiera. På grundval av prognoser från respektive högskola bör detta summeras i regleringsbrevet för högskolan på samma sätt som görs för andra avgiftsbelagda verksamheter. Liksom för dessa bör över- eller underskott kunna balanseras mellan budgetår.

I sina årsredovisningar bör högskolorna redovisa uppgifter om program, kurser och antal studenter i den avgiftsfinansierade utbildningen, om hur avgifterna beräknats samt om intäkter och

kostnader. Den avgiftsfinansierade utbildningen bör omfattas av revision och tillsyn på samma sätt som verksamheten inom högskolan i övrigt.

5.2 Tillträdesregler, anmälan, antagning, betalning

I fråga om behörighet finns för den avgiftsfinansierade utbildningen ingen anledning att avvika från gällande regler. De särlösningar som är nödvändiga i fråga om förkunskaper i språk kan tillgodoses inom ramen för nuvarande bestämmelser. Vad gäller urval är det nödvändigt att anpassa reglerna till varje utbildnings karaktär och sökandegruppens sammansättning, men detta måste då göras utifrån den gällande huvudregeln att vid urvalet hänsyn skall tas till de sökandes meriter.

I fråga om ordningen för anmälan och antagning bör principiellt detsamma gälla som för den anslagsfinansierade utbildningen, dvs. att respektive högskola beslutar. Vi bedömer att det finns en klar högskoleopinion för att samordna proceduren, i första hand för att undvika dubbelarbete när det gäller bedömning av enskilda sökandes behörighet (se vidare 6.4).

Den internationella konkurrensen gör det nödvändigt att planera den avgiftsfinansierade utbildningen med större framförhållning än som är normalt i planeringen av högskolornas utbildningsutbud. Med utgångspunkt i den ordning som tillämpas i andra länder bedömer vi att utbildningen bör utannonseras ungefär ett år före det aktuella läsårets start och att anmälningstiden bör gå ut betydligt tidigare än för den anslagsfinansierade utbildningen (se vidare 7.2).

Vi utgår från att urval normalt kommer att göras på grundval av en samlad rangordning av de sökande. Det kan emellertid finnas skäl att i särskild ordning anta en mycket kvalificerad sökande som har sökt utbildning också i ett eller flera andra länder och behöver besked för att kunna välja ett svenskt alternativ. En förutsättning måste givetvis vara att denna antagning ryms inom de fastställda urvalsreglerna. Det innebär att endast den som är så meriterad att hon eller han med säkerhet skulle bli antagen även vid en samlad rangordning kan komma i fråga för en särbehandling av detta slag.

I våra direktiv uppmärksammas högskolornas ansvar i samband med att förmedlingsagenter används. Vi vill framhålla att en agents insats aldrig får ersätta en direkt kontakt mellan högskolan och den enskilda presumtiva studenten inför och i samband med själva an-

tagningen. Anmälan till en utbildning bör således aldrig kunna göras genom ombud, och den måste också göras i en form som visar att den sökande personligen är införstådd med de villkor som gäller för tillträde.

Vad vi nu sagt utesluter inte att det kan vara ändamålsenligt för en högskola att för rekrytering av utländska studenter anlita agenter. Det måste då ligga i högskolans eget intresse att agenten ger fullständig och korrekt information om studierna och villkoren för dem och arbetar på ett etiskt acceptabelt sätt, t.ex. genom att inte ta ut ersättning av de enskilda. I samverkan mellan SI och högskolorna bör – efter mönster av vad som gjorts i andra länder med avgiftssystem – utarbetas en "Code of Practice" när det gäller marknadsföring och utnyttjande av agenter. Med en sådan vägledning för högskolorna bör en formell reglering kunna undvikas. Högskolorna bör emellertid i sina årsredovisningar redogöra för vilka agenter som anlåtats, vilka krav som ställts på dessa och hur samarbetet har fungerat.

I en rapport från Migrationsverket i juni 2005 har påvisats att en relativt stor andel av de personer från länder utanför EES som beviljas uppehållstillstånd för studier i Sverige aldrig infinner sig vid den högskola de antagits till eller endast registrerar sig där utan att påbörja studier. För att komma tillrätta med detta föreslås i rapporten bl.a. att det för uppehållstillstånd skall krävas att den sökande deponerar medel för studievistelsen hos en svensk bank. I sammanhanget pekas på möjligheten till samordning med en blivande ordning för studieavgifter.

Från högskolornas synpunkt är det givetvis angeläget att få bästa möjliga överensstämmelse mellan beviljande av uppehållstillstånd och antagning till utbildning. Det i Migrationsverkets rapport föreslagna depositionskravet innebär emellertid enligt vår mening en alltför drastisk metod för detta, som inte är ägnad att stimulera rekryteringen av utländska studenter.

Krav på betalning av en del av studieavgiften i förväg kan vara ett sätt att underlätta planeringen, som vi inte vill utesluta, men vi vill i första hand peka på möjligheten att ta ut en anmälningsavgift. Prövningen av anmälningar från utländska studenter, av vilka många inte följs upp av den sökande, har visat sig innebära en betydande belastning för berörda högskoleförvaltningar. Detta är ett starkt skäl för en ordning med anmälningsavgifter, som då bör läggas på en sådan nivå att de stimulerar till genomtänkta och seriösa anmälningar utan att vara avskräckande. Eftersom syftet inte pri-

märt är att täcka kostnaderna för hantering av anmälningarna, är en tillämpning av avgiftsförordningen inte aktuell i sammanhanget, utan högskolorna bör genom en särskild föreskrift i högskoleförordningen ges rätt att ta ut anmälningsavgifter av sökande till avgiftsfinansierad utbildning. Om en samordning av hanteringen av anmälningar till den avgiftsfinansierade utbildningen kommer till stånd (jfr ovan), är det givetvis praktiskt att högskolorna enas om en enhetlig anmälningsavgift.

Ordningen för betalning av studieavgifter måste vara en angelägenhet för respektive högskola. Det är i andra länder vanligt att avgiften kan betalas i etapper. Som nyss antytts kan ett alternativ vara att kräva en första betalning före ankomsten till Sverige, eventuellt som ett villkor för beslut om uppehållstillstånd.

Varje högskola bör också lägga fast regler för eventuell återbetalning av studieavgift. I samband med antagningen bör den sökande skriftligt förklara sig acceptera den ordning för betalning och de villkor för återbetalning som högskolan fastställt.

För svenska studenter vid utländska högskolor finns möjlighet att täcka kostnaderna för avgifter genom att låna mera inom ramen för studiemedlen. Från studenthåll har framförts tankar på en likartad ordning när det gäller betalning av avgifter för berörda utländska studenter i Sverige. Uppskov skulle då ges med betalning till dess att vederbörande slutfört studierna och börjat få inkomster. En sådan modell skulle i praktiken innebära att ett lånesystem organiserades i den enskilda högskolans regi. Med tanke på riskerna och de praktiska svårigheterna tvivlar vi på att någon högskola är beredd att ta på sig ansvaret för detta. I så fall måste regeringens tillstånd inhämtas.

6 Avgifter – grund för en strategi

Syftet med att införa avgifter för studenter från länder utanför EES är ytterst att flera sådana studenter skall rekryteras till Sverige. Fördelarna med detta är uppenbara. De utländska studenterna bidrar till att internationalisera både högskolemiljön och det svenska samhället i stort. De tillför kompetens som kan berika såväl högskolans utbildning och forskning som verksamhet inom andra samhällssektorer. De skapar länkar mellan Sverige och respektive land av betydelse för framtida samarbete och kontakter. De ger Sverige möjlighet att bidra till utvecklingen i andra länder. De representerar också på ett allmänt plan ett tillskott till den svenska ekonomin.

Samtidigt leder självklart inte införandet av avgifter i sig till en ökning av antalet studenter från berörda länder. Det förhållandet att en del i dag väljer Sverige som studieland på grund av avgiftsfriheten talar i stället för att följden, allt annat oförändrat, blir en minskning av antalet studenter från länder utanför EES, särskilt som kravet på full kostnadstäckning kommer att ge avgifter på en internationellt sett hög nivå (jfr 3.2).

Mot denna bakgrund vill vi slå fast att det inte är meningsfullt att införa avgifter isolerat. Avgiftssystemet måste i stället ses som grundbulten i en strategi vars övriga delar också måste förverkligas för att resultatet skall bli den eftersträlvade ökningen av antalet utländska studenter. Det är dessutom realistiskt att räkna med att denna strategi behöver verka i några år, innan några mera påtagliga effekter uppnås. Avgiftssystemet kommer förhoppningsvis att ge de svenska högskolorna möjlighet att attrahera nya kategorier av utländska studenter, men det kommer att ta tid för högskolorna att arbeta sig in på en marknad som är präglad av hård internationell konkurrens. Ett långsiktigt perspektiv måste således prägla beslut om införande av avgifter, och vissa investeringar måste göras för att systemet skall kunna utvecklas.

I det följande går vi igenom vad en strategi i anslutning till införandet av avgifter enligt vår mening bör innehålla. Vi tar avslutningsvis upp de ekonomiska konsekvenserna, men vi vill redan här framhålla att vi ser satsningar på marknadsföring och stipendier som nödvändiga för att en nyordning baserad på avgifter på sikt skall ge önskad effekt.

6.1 Utbildning med internationell profil

Av grundläggande betydelse är givetvis vilken utbildning högskolorna kan erbjuda utländska målgrupper. När avgiftsfriheten försvinner som ”dragplåster”, blir det än viktigare hur den svenska högskoleutbildningen till innehåll och kvalitet står sig internationellt. I första hand gäller det att ta upp konkurrensen med andra länder som erbjuder engelskspråkig utbildning. Avgiftssystemet innebär således en utmaning för högskolorna att satsa ytterligare på utbildningar som är attraktiva för utländska studenter i allmänhet eller särskilt anpassade till målgrupper i länder utanför EES. Ett profileringsarbete med denna inriktning är enligt vår uppfattning en grundläggande förutsättning för att en högskola verkligen skall kunna dra nytta av de möjligheter avgiftssystemet öppnar. Utbildning på avancerad nivå kommer med all säkerhet att dominera i detta sammanhang, men också program och kurser på grundnivå kan vara av betydelse i utvecklingen av internationella profiler.

Utbildningar som öppnas för både avgiftsskyldiga studenter och studenter vars utbildning finansieras med anslag kan givetvis vara attraktiva också för sökande från andra EES-länder. Antalet utländska studenter kan därmed komma att öka också på detta sätt.

6.2 Sociala insatser

Insatser för ”omhändertagande” och för att skapa en trivsamt miljö utanför studierna är väsentliga för utländska studenter. I Högskoleverkets utvärdering av internationaliseringsarbetet fick högskolorna generellt gott betyg för sina insatser inom detta område, men införandet av avgifter kommer att ställa nya krav. I de länder som har höga avgifter för studenter från länder utanför EES görs omfattande insatser för att underlätta dessa studenters anpassning till den nya miljön och för att på olika sätt stödja dem både i och

utanför studierna. Exempelvis har vid universitetet i Leyden ett internationellt kontor byggts upp som bl.a. företräder de berörda studenterna i förhållande till berörda organ och befattningshavare inom universitetet. Vi vill betona vikten av service till den berörda studentkategorin för att en högskola skall bli attraktiv i den internationella konkurrensen.

Bristen på studentbostäder är i detta sammanhang ett problem på vissa större universitetsorter. Självklart har kommunerna ett huvudansvar för den långsiktiga försörjningen med studentbostäder, men det är med tanke på de utländska studenterna angeläget att högskolorna får möjligheter till flexibla lösningar.

Regeringens dubbla budskap i dessa frågor är uppseendeväckande. Enligt förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter mm får en myndighet i Sverige inte förvalta bostäder för uthyrningsändamål. Enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning får statliga myndigheter inte heller hyra lokaler för annat ändamål än den verksamhet som respektive myndighet bedriver enligt sitt uppdrag från statsmakterna. Samtidigt uppmanar regeringen högskolorna att öka antalet utländska studenter och att delta i EU:s utbytesprogram, där den mottagande högskolan förutsätts svara för logi till de inkommande studenterna. Också i andra internationella sammanhang är en sådan ordning praxis.

Införandet av avgifter för studenter från länder utanför EES understryker behovet av smidiga lösningar av bostadsfrågorna. Vi är övertygade om att det blir avsevärt mycket lättare för en högskola att rekrytera betalande studenter, om dessa kan garanteras bostäder. Detta kräver ett aktivt engagemang från högskolans sida. Samtidigt är det självfallet betänkligt om en högskola tvingas bryta mot av regeringen meddelade föreskrifter för att kunna svara mot apeller från samma regering. Vi föreslår att regelsystemet ses över med sikte på att det skall bli legitimt för högskolorna att engagera sig i förvaltning och uthyrning av bostäder för studenter.

Samtliga studenter vid svenska högskolor är i dag försäkrade för personskada. Försäkringen, som högskolorna tecknar hos Kammarkollegiet, omfattar huvudsakligen olycksfall under "skoltid" och s.k. färdolycksfall. Kompletterande försäkring kan tecknas för studenter som kommer till Sverige inom ramen för utbytesavtal. Denna försäkring, som de flesta högskolor har tecknat, gäller dygnet runt och ger skydd för vårdkostnader och visst olycksfalls-, ansvars- och rättsskydd. Om förslagen i promemorian Genomfö-

rande av EG-direktiv om uppehållstillstånd för studier (se s. 22) realiserats, måste en free mover-student för att få uppehållstillstånd antingen kunna visa en försäkring från hemlandet eller teckna en privat försäkring. Vi anser det viktigt att de som antas till utbildning i Sverige erbjuds samma försäkringsskydd som utbytesstudenter och föreslår därför att högskolorna får rätt att teckna en motsvarande försäkring.

6.3 Information och marknadsföring

Självklart måste utvecklingen av internationella utbildningsprofiler förenas med mera aktiva insatser för att sprida kännedom om de berörda utbildningarna och för att marknadsföra den svenska högskolan över huvud taget. Den ansats som gjordes i och med att SI fick medel för en webbsajt med information om studier i Sverige och ett uppdrag att bilda ett organ för samråd med högskolorna om samordnad marknadsföring måste därför följas upp.

Webbsajten studyinsweden.se fyller en viktig roll i presentationen av den svenska högskolan för presumtiva studenter och för utländska målgrupper över huvud taget. Möjligheterna att utveckla den har dock hämmats av brist på långsiktighet i medelstilleddningen. Sajten måste bli ett permanent inslag i SI:s verksamhet och utvecklas med hänsyn till de krav som ordningen med avgiftsfinansierad utbildning ställer. Särskilda sajter med inriktning på enskilda länder kan vara en väg att stimulera rekrytering från dessa.

Det är samtidigt viktigt att intensifiera insatserna för att också i andra former placera den svenska högskolan på den globala utbildningskartan. Länder som infört eller avser att införa avgifter satsar generellt på marknadsföring av respektive lands utbildning. Den plan för samordnad marknadsföring som SI ingav till Utbildningsdepartementet hösten 2002 måste nu omsättas i handling, vilket kräver särskilda resurser.

6.4 Anmälan och antagning

Vi förutsätter att den klara högskoleopinion för en samordning av proceduren för anmälan och antagning till avgiftsfinansierad utbildning, som vi har noterat (se 5.2), kommer till uttryck i yttrandena över vårt betänkande. En samordning förutsätter givetvis att

berörda högskolor enas om ett i vissa avseenden gemensamt förfarande. Enligt vår mening är det naturligt att här utnyttja VHS. Vi föreslår därför att VHS får i uppdrag att i samråd med de högskolor som så önskar utveckla ett system för IT-stöd till antagningen till avgiftsfinansierad utbildning. Om högskolorna beslutar att ta ut anmälningsavgifter av sökande till sådan utbildning, bör systemet innefatta hantering av dessa avgifter.

För bedömningen av utländska högskoleutbildningars meritvärde står stora fördelar att vinna genom en databas där utländska utbildningar beskrivs och bedömningar av dem dokumenteras. Högskoleverket har, inom ramen för sitt uppdrag att validera utländsk högskoleutbildning i förhållande till svenska kompetenskrav, gjort en förstudie till en sådan databas. Vi anser det angeläget att detta arbete förs vidare med inriktning på att databasen skall kunna utnyttjas också som stöd för bedömningen av behörigheten hos sökande till avgiftsfinansierad utbildning. Vi föreslår att Högskoleverket får i uppdrag att i samråd med VHS utveckla en databas för nämnda ändamål.

6.5 Stipendier

I länder med avgifter finns normalt stipendier eller andra möjligheter till ekonomiskt stöd för avgiftsskyldiga studenter. Detta är enligt vår mening nödvändigt för att minska de privatekonomiska faktorernas betydelse för rekryteringen. Stipendiemöjligheter får givetvis särskild betydelse i samband med att avgifter införs, då det gäller att motverka att antalet sökande minskar. Vi erinrar här om att den arbetsgrupp i Finland som presenterat förslag om avgifter för studenter från länder utanför EES har förordat nya stipendieprogram för denna kategori (se s. 40).

Vi har ovan (5.1) avvisat en ordning som skulle göra det möjligt att sätta ned avgiften för enskilda studenter – i praktiken detsamma som en lokal stipendiering – och förordat att ekonomiskt stöd till enskilda avgiftsskyldiga även fortsättningsvis skall ges via nationella system.

Befintliga program för stipendier till studenter från länder utanför EES administreras av SI. Stipendier ges såväl för begränsade studieperioder i Sverige – inom ramen för utbildningen i hemlandet – som för en hel utbildning vid svensk högskola, främst då engelskspråkig masterutbildning. Stipendieprogrammen har olika syften.

Inom området Utrikes- och säkerhetspolitik disponerar SI medel för Sverigefrämjande insatser, som syftar till att skapa goodwill och förtroende för Sverige i andra länder. Gäststipendier är en del av dessa insatser. Huvuddelen av institutets stipendier hör emellertid hemma inom området Internationellt utvecklingsamarbete och är underordnade målen för det svenska biståndet, inklusive det särskilda samarbetet med länder i Östeuropa. Här anvisar regeringen medel till SI dels för gäststipendier till studenter från biståndsberättigade länder, dels för Visbyprogrammet, som innefattar stipendier till studenter från Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Institutet hanterar också biståndsfinansierade stipendieprogram på uppdrag främst av Sida.

Vår bedömning är att SI:s gäststipendier, såväl de allmänna som de biståndsrelaterade, kan utnyttjas för ökat stöd till studenter från länder utanför EES i samband med införandet av avgifter. Stipendier bör fortsättningsvis kunna ges för att täcka antingen både levnadsomkostnader och aktuell avgift eller enbart avgiften.

Gäststipendierna fördelas i dag på grundval av enbart utbildningsmeriter. För avvägningarna mellan individer är detta enligt vår mening det enda rimliga; en ordning där tilldelningen baseras på sociala och ekonomiska kriterier skulle bli mycket vanskelig att hantera med hänsyn till svårigheterna att kontrollera uppgifter från och om personer i olika länder. Däremot kan kvoter läggas fast för fördelningen av stipendier mellan länder eller regioner, utbildningsområden och studentkategorier, allt inom ramen för målen för det politikområde som respektive stipendieprogram tillhör och de föreskrifter eller riktlinjer som regeringen kan ha givit. Eftersom avgifterna – och därmed stipendiernas storlek – kan komma att variera relativt mycket mellan olika utbildningar kan en viss kvotering mellan utbildningsområden underlätta planering och budgetering. Vi föreslår att SI får i uppdrag att se över reglerna för berörda stipendieprogram i ljuset av våra förslag.

Vi vill stryka under vikten av att SI i god tid inför varje läsår kan informera såväl presumtiva sökande som högskolorna om vad som gäller för de olika stipendieprogrammen. Med den modell vi föreslår blir också en effektiv samordning mellan antagningen till utbildning och tilldelningen av stipendier nödvändig. Särskilt om antalet stipendier är begränsat och antalet utbildningar som berörs stort, är det viktigt att minimera arbetet med rangordning av sökande. En väg att göra detta kan vara att begränsa antalet program och högskolor vilkas studenter kan komma i fråga för stipendier.

Detta måste i så fall göras på grundval av nationella prioriteringar, där vi ser det som naturligt att Högskoleverket medverkar. Vi föreslår att SI och Högskoleverket får i uppdrag att överväga om en sådan ordning är möjlig och i så fall utarbeta förslag till grunder för prioritering.

6.6 Visum, uppehålls- och arbetstillstånd

Det är viktigt att Migrationsverkets arbete med visa och uppehållstillstånd integreras i processen för antagning till den avgiftsfinansierade utbildningen (se vidare 7.2). Det är också angeläget att verkets kommunikation med de sökande bidrar till en positiv bild av Sverige. Exempelvis anser vi det självklart att alla beslut som riktas till sökande till engelskspråkig utbildning skall översättas till engelska.

Utländska studenter med uppehållstillstånd får numera arbeta under studietiden utan särskilt tillstånd. Att det kan vara svårare att få stanna för att arbeta efter avslutade studier är dock fortfarande en faktor som gör Sverige mindre attraktivt som studieland. Av detta skäl liksom med hänsyn till arbetslivets behov av kompetens utifrån är det angeläget att reglerna i detta avseende förändras. Vi ser därför mycket positivt på att KAKI (SOU 2005:50) anser, att dagens regelverk är alltför begränsande för gäststudenters och gästforskarens möjligheter att stanna och arbeta i Sverige, och avser att lägga fram förslag till regeländringar i sitt slutbetänkande. Vi vill understryka vikten av sådana ändringar och av att en ny ordning blir förhållandevis enkel och generell.

I fråga om studenter vilkas studier i Sverige finansieras av biståndsmedel är självklart syftet att utbildningen skall utnyttjas till gagn för respektive hemland. Från den synpunkten kan hävdas att en möjlighet till förlängning av vistelsen i Sverige är olämplig. Erfarenheten visar emellertid att studenter av detta slag ofta efter avslutade studier inte beger sig till hemlandet utan till ett mera lockande tredje land. I det perspektivet finns det skäl att se den svenska insatsen som mera långsiktig och att ge möjlighet även för denna kategori studenter att stanna för arbete i Sverige och härigenom förhoppningsvis berika både det svenska arbetslivet och – på längre sikt – hemlandet.

6.7 Statistik

Vårt förslag innebär att utbildningen för avgiftsskyldiga studenter skall planeras och budgeteras särskilt. Med hjälp av högskolornas studiedokumentationssystem kan denna kategori identifieras på gruppnivå, vilket gör det möjligt att ta fram visst planeringsunderlag. För planering och uppföljning av insatser riktade till olika länder är det emellertid angeläget att kunna identifiera också studenternas hemländer.

I högskolornas studiedokumentationssystem och därmed i den officiella statistiken får inte medborgarskap redovisas. Däremot finns det enligt personuppgiftslagen (1998:204) möjlighet att behandla – och till ”tredje man” föra vidare – uppgifter av denna karaktär, om individen samtycker eller om ett berättigat intresse att behandla uppgifterna uppväger intresset av att värna den personliga integriteten. Enligt vår bedömning är detta senare fallet. Högskolorna kan därmed inom ramen för gällande regler samla in uppgifter om hemland – definierat som det land där personen i fråga gått igenom sin behörighetsgivande utbildning – och också föra dessa uppgifter vidare till en central myndighet. Även i en sådan ordning måste självklart sekretessaspekten beaktas. Vi föreslår att Högskoleverket och SCB får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa berörda uppgifter också i studiedokumentationssystemet.

7 Finansiering och genomförande

7.1 Finansiering

I våra direktiv sägs ingenting särskilt om kostnader och finansiering. Avgiftsreformen förutsätts ju finansiera sig själv genom att högskolornas anslag avlastas vissa kostnader, samtidigt som motsvarande belopp – plus det som kan behövas för att finansiera avgiftssystemet och åtgärder med anledning av det – tas in genom avgifter. Avsikten är att utrymmet för utbildning av svenska och andra EES-studenter inom ramen för högskoleanslagen skall öka.

Som vi framhållit kommer den eftersträlvade ökningen av antalet studenter från länder utanför EES att kunna uppnås endast på sikt och under förutsättning att ett antal åtgärder vidtas i samband med att avgifter införs. Det handlar om insatser vid högskolorna men också centralt, främst då avseende stipendier. Att finansiera de senare genom avgiftsintäkter skulle vara problematiskt redan på grund av att högskolorna ”äger” avgifterna, medan regeringen och SI förfogar över stipendiesystemen. Men det skulle också innebära att de avgiftsskyldiga studenterna i praktiken kom att betala för stipendier som tillkommit just för att kompensera dem för införandet av avgifter. En sådan modell är knappast realistisk.

Om de nödvändiga centrala insatserna å andra sidan skulle finansieras genom besparingar under högskoleanslagen, skulle ju syftet att öka utrymmet för utbildning av svenska och andra EES-studenter inte uppnås. Det skulle bli fråga om en ”rundgång” i finansieringsystemet vars meningsfullhet måste ifrågasättas och som i varje fall inte skulle stimulera högskolornas engagemang för att utveckla sina internationaliseringsstrategier med hjälp av avgiftssystemet.

Vår slutsats blir att en förutsättning för att införandet av avgifter på sikt skall ge önskat resultat är att avgiftssystemet inledningsvis får stöd av vissa åtgärder som finansieras utan att det påverkar högskolornas anslag. Möjligheterna att åstadkomma denna finansiering bör få avgöra i vilken takt den nya ordningen genomförs (se 7.2).

Vi erinrar här om den metod man i Nederländerna valt för avveckling av statsanslagen för icke EES-studenter i samband med införandet av högre avgifter (s. 46).

Information och marknadsföring av högskolan (se 6.3) är en naturlig uppgift för SI, som måste rymmas inom institutets reguljära anslag. SI har de senaste åren begärt ökade medel för detta ändamål, i första hand för att kunna permanenta och utveckla webbsajten studyinsweden.se men också för att kunna initiera centrala marknadsföringsinsatser. Vi ser det – inte minst med utgångspunkt i erfarenheterna från andra länder – som nödvändigt att dessa insatser intensifieras redan inför införandet av studieavgifter. Vi utgår från att SI i sitt budgetunderlag för 2007 kommer att redovisa medelsbehovet med utgångspunkt i vårt förslag.

Samtidigt kommer införandet av avgifter säkerligen att öka högskolornas intresse för marknadsföring, förhoppningsvis också för gemensamma satsningar inom området. Vi utgår därför från att vårt förslag också blir startsignalen till diskussioner om hur den centrala ”grundplåten” skall kompletteras med bidrag från högskolorna.

När det gäller anmälan och antagning (6.4) är det angeläget att Högskoleverket anvisas medel för att utveckla sin planerade databas med fakta om och dokumenterade bedömningar av utländsk högskoleutbildning liksom att VHS får resurser för att utveckla ett system för IT-stöd till antagningen till avgiftsfinansierad utbildning. När detta system etablerats bör det – på samma sätt som VHS’ verksamhet i huvudsak finansieras i dag – bekostas av högskolorna, då med hjälp av intäkterna av avgifter.

I fråga om stipendier (se 6.5) kan behovet av resursförstärkningar ses i tre steg.

För det första måste befintliga stipendier för hel utbildning i Sverige kompletteras med medel som täcker den avgift som den enskilda stipendiaten skall betala. Under – ett helt hypotetiskt – antagande att en genomsnittlig avgift kommer att uppgå till 80 000 kronor behöver SI för detta tillföras ca 11 miljoner kronor. Utan en sådan förstärkning blir följderna en halvering av antalet stipendier.

För det andra behövs, om antalet studenter från länder utanför EES skall kunna hållas på oförändrad nivå, stipendier för att kompensera införandet av avgifter. Som vi redan nämnt blir den omedelbara följderna med all säkerhet en minskning av antalet studenter av denna kategori, om inga stimulansåtgärder sätts in. Antalet berörda studenter som i dag finansierar sina studier utan stipendium från SI är ca 1 500. Under nyss nämnda hypotetiska antagande om

den genomsnittliga avgiften ligger därmed en övre gräns för kompensationsbehovet vid 120 miljoner kronor. Var någonstans på vägen mot detta belopp det faktiska behovet kommer att ligga har vi emellertid inte underlag för att ens gissa.

För det tredje kan insatser fordras för att åstadkomma en reell ökning av antalet utländska studenter. Vi utgår från att SI – med utgångspunkt i vårt förslag och den efterfrågan på stipendier som institutet möter – i sina budgetunderlag kommer att aktualisera behov av ytterligare medel för stipendier.

När det gäller finansiering av ökade stipendieinsatser ser vi med tanke på biståndsramens storlek de närmaste åren optimistiskt på möjligheterna i fråga om biståndsrelaterade stipendier. Däremot ser vi – i ljuset av att SI:s resurser för Sverigefrämjande stipendier i dag är mycket begränsade – med oro på möjligheterna att få fram ytterligare medel för ”allmänna” stipendier. Med tanke på bakgrunden till behovet av ökade medel är det inte orimligt att se detta som en angelägenhet också för utbildningspolitiken och att på den grunden finna finansieringsvägar.

7.2 Genomförande

Efter remissbehandling av vårt betänkande kan ett förslag om avgifter bli föremål för beslut av riksdagen tidigast hösten 2006. Teoretiskt kan avgifter då införas redan inför läsåret 2007/2008, men detta vore enligt vår mening olyckligt med tanke på behovet av förberedelser. Vi förordar därför att avgiftssystemet införs först läsåret 2008/2009 och att avgifter då tas ut av dem som börjar en utbildning fr.o.m. höstterminen 2008, alltså inte av dem som redan påbörjat ett program eller en kurs.

Ett successivt genomförande är en tänkbar väg. Det skulle då innebära att berörda studenter under förslagsvis tre år ingår i underlaget för resurstilldelningen enligt det reguljära systemet, samtidigt som högskolorna har frihet att ta ut avgifter. Kravet på kostnadsäckning med hjälp av avgifterna kan då realiseras successivt med en tredjedel per år så att full kostnadstäckning krävs först det tredje året. Detta skulle ge högskolorna större utrymme för att utveckla utbildningar med inriktning på de berörda målgrupperna och marknadsföra dem liksom för att utveckla själva avgiftssystemet och olika åtgärder med anledning av det. Samtidigt skulle behovet av

medel för stipendier kunna bedömas successivt med utgångspunkt i den faktiska efterfrågan på utbildning från den berörda kategorin.

Avgörande för valet av genomförandesätt bör vara möjligheterna att mobilisera resurser för de olika inslagen i den strategi vi förordar. Ju mindre som kan investeras från början, desto större är skälen för ett successivt genomförande – och vice versa. Under alla förhållanden måste SI redan i budgeten för 2007 få ökade resurser för information och marknadsföring, så att etableringen av den svenska högskolan på den internationella utbildningsmarknaden kan börja på allvar.

I förverkligandet av avgiftssystemet och den förordade strategin kommer flera statliga aktörer att vara engagerade, och en samordning är av central betydelse för att reformen skall ge ett positivt utfall.

I samverkan med företrädare för högskolorna, SI, VHS och Migrationsverket har vi skisserat följande process för den nya ordningen.

Vi utgår från att en sökande bör ha definitiva besked om alla förutsättningar för de avsedda studierna senast tre månader före terminsstarten, dvs. **den 1 juni**.

Det sista ledet i processen är Migrationsverkets prövning av frågan om uppehållstillstånd. Verkets beslut skall grundas på dels antagningsbeslut från respektive högskola, dels en bedömning av den sökandes möjligheter att finansiera sina studier och sitt uppehälle i Sverige. Här är SI:s beslut om stipendier ett av underlagen. Ett viktigt moment i detta skede är den slutliga kontrollen av de sökandes identitet, som måste göras ”på plats” under medverkan av berörd utlandsmyndighet. Enligt Migrationsverkets bedömning behövs tre månader för verkets del av processen. Därför bör högskolornas beslut om antagning och SI:s beslut om stipendier föreligga senast **den 1 mars**.

Minst tre månader behövs för den samlade bedömningen av sökande till de olika utbildningarna och till SI:s stipendier samt för erforderliga beslut. Med hänsyn till helgerna bör därför ansökningstiden gå ut senast **den 15 november**.

Som vi tidigare nämnt (5.2) bör utbudet av avgiftsfinansierad utbildning annonseras ut omkring ett år före det berörda läsårets start, dvs. **den 1 september**. Den enskilda högskolan startar då marknadsföring av sina utbildningar och informerar om de avgifter som gäller. SI svarar för att lättillgänglig information ges om den svenska högskolan i stort med tonvikt på studenternas ställning,

rättigheter och skyldigheter och om den procedur som gäller för anmälningar till utbildning och ansökningar om stipendium respektive uppehållstillstånd. Därutöver kan samordnade marknadsföringsinsatser göras i samverkan mellan SI och högskolorna.

Med hänsyn till att såväl högskolorna som flera centrala myndigheter berörs bör enligt vår mening en kommitté e.d. få i uppdrag att samordna genomförandet av den nya ordningen.

8 Författningskommentar

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

1 kap.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008

Lagbestämmelsen skall garantera svenska och övriga EES-studenter avgiftsfri utbildning vid högskolor i Sverige. Bestämmelsen ger möjlighet för regeringen att besluta om avgifter för andra kategorier studenter på grundnivå och avancerad nivå. Förslag till grundläggande föreskrifter i detta avseende ges i förslaget till ändring i högskoleförordningen.

8.2 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

(Förslaget bygger på alternativet att avgiftssystemet genomförs samlat vid en tidpunkt.)

1 kap.

10 § *En högskola skall ta ut avgifter för utbildningen på grundnivå och avancerad nivå av personer som avses i 1 kap 13 § andra stycket högskolelagen. Avgifterna skall beräknas så att de tillsammans täcker kostnaderna för utbildningen av dem som avses. För en och samma utbildning vid högskolan skall samma avgift tas ut av alla som skall erlägga avgift.*

En högskola får ta ut avgifter för anmälan till utbildning på grundnivå och avancerad nivå av personer som avses i första stycket.

Vid beräkning av avgiften skall principen full kostnadstäckning inte relateras till den enskilde studenten eller den enskilda utbildningen utan tillämpas på det samlade utbudet av avgiftsfinansierad utbildning. Syftet är att möjliggöra ett system med enhetliga avgifter eller ett fåtal avgiftsnivåer. Att avgiften för en och samma utbildning vid en högskola skall vara lika för alla motiveras av rättssäkerhetsskäl; avgiften får inte blandas samman med antagningen till utbildningen.

Av administrativa skäl bör högskolorna få ta ut anmälningsavgifter. Dessa skall stimulera till genomtänkta och seriösa ansökningar utan att vara avskräckande och skall alltså inte primärt syfta till att täcka kostnaderna för behandling av anmälningarna.

10 a § *Utan hinder av 10 § skall en högskola inte ta ut avgifter av*

- 1. personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige,*
- 2. personer som har ställning som varaktigt bosatta i Sverige,*
- 3. personer som har ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat och uppehållstillstånd i Sverige och som kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EG-rätten,*
- 4. personer som är skyddsbehövande och av särskilda skäl har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige,*
- 5. personer som genomgår en del av sin utbildning i Sverige inom ramen för ett avtal om samarbete som högskolan slutit med en utländsk högskola,*

6. personer som genomgår en del av sin utbildning i Sverige inom ramen för ett avtal om utbyte som regeringen eller en central myndighet slutit med företrädare för ett annat land och som innefattar frihet från avgifter för utbildningen för svenskar som studerar i det landet inom ramen för avtalet samt

7. medborgare i länder som har slutit avtal om fri rörlighet med Europeiska Unionen och dess medlemsstater.

Vissa medborgare i länder utanför EES bör undantas från avgifter på grund av att de är varaktigt bosatta i eller har annan särskild anknytning till Sverige. Det är då naturligt att ansluta till de principer som tillämpas för hur olika kategorier betraktas när det gäller sociala förmåner och rättigheter. Termerna permanent uppehållstillstånd, ställning som varaktigt bosatta och skyddsbehövande kommer att definieras i den nya utlänningslagen.

Personer som genomgår del av sin utbildning vid en svensk högskola inom ramen för bilaterala avtal om samarbete eller utbyte bör också undantas från avgifter liksom medborgare i länder som slutit avtal om fri rörlighet med EU och dess medlemsstater. Det senare gäller f n Schweiz.

10 b § *Utbildning som finansieras med avgifter får inte anordnas på sådant sätt eller i sådan omfattning att det får en negativ inverkan på den utbildning som finansieras med anslag.*

För att säkerställa att den anslagsfinansierade utbildningen inte påverkas negativt av den avgiftsfinansierade föreslås en bestämmelse som högskolorna har att beakta vid planering och disposition av resurser.

11 c § *Högskolor med staten som huvudman får genom överenskommelse med Kammarkollegiet teckna försäkring för personskada för studenter som skall erlägga avgifter enligt 10 §. Försäkringen skall komplettera den försäkring som avses i 11 a §.*

Om EG-direktivet 2004/114 genomförs, vilket föreslagits i Ds 2005:36, måste en free mover-student för att få uppehållstillstånd för studier kunna visa en försäkring från hemlandet eller teckna en privat försäkring. Den föreslagna bestämmelsen avses göra det möjligt för högskolorna att teckna en försäkring, som gäller dygnet runt och ger skydd för vårdkostnader samt visst olycksfalls-, ansvars-

och rättsskydd, för dem som inte har en giltig försäkring från hemlandet.

2 kap.

2 §

5a. om principer för beräkning och betalning av de avgifter som avses i 1 kap. 10 §,

Högskolestyrelsen skall besluta om principer för avgiftssystemet.

7 kap.

x §

Till utbildning som finansieras med avgifter skall urval göras särskilt. Grunder för detta urval bestäms av högskolan.

Bestämmelserna om tillträde kommer att omarbetas efter riksdagens beslut med anledning av prop. 2004/05:162. Vi har därför inte kunnat placera in vårt förslag i en paragraf.

Vi utgår från den gällande huvudregeln, att vid urvalet hänsyn skall tas till meriter. På den grunden bör högskolorna få rätt att göra urvalet till avgiftsfinansierad utbildning särskilt och att bestämma regler för detta urval för varje berörd utbildning.

12 kap.

2 §

11. beslut att en sökande till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inte skall undantas från avgift för utbildningen enligt 1 kap. 10 a §.

Beslut som avser tillämpningen av de föreslagna reglerna för undantag från avgifter för studenter från länder utanför EES bör kunna överklagas hos Överklagandenämnden för högskolan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2008

Bestämmelsen i 1 kap. 10 § tillämpas första gången vid antagningen till utbildning som startar hösten 2008.

Det är naturligt att avgiftssystemet börjar tillämpas inför ett läsår. Den som påbörjat studier på ett program eller en kurs före höstterminen 2008 bör få fullfölja dessa studier utan att erlagga avgift.

Kommittédirektiv



Studieavgifter för studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet **Dir. 2004:183**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå en ordning som innebär att statliga universitet och högskolor skall ta ut avgifter av studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för grundläggande högskoleutbildning. Utgångspunkten skall vara att principen om full kostnadstäckning skall gälla för den avgiftsfinansierade verksamheten.

Utredaren skall också överväga om det bör finnas möjligheter för statliga universitet och högskolor att ta ut avgifter av doktorander från länder utanför EES för forskarutbildning och, i förekommande fall, föreslå en ordning för sådana avgifter.

Vidare skall utredaren föreslå en lagbestämmelse som ger uttryck för huvudprincipen att högskoleutbildning skall vara avgiftsfri för studenter från länder inom EES. Utredaren skall därutöver utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms vara nödvändig.

Bakgrund

Ökande internationellt samarbete

Vi lever i ett internationaliserat kunskapssamhälle där utbildning är av avgörande betydelse för såväl individens som samhällets utveckling. Samhällets välstånd är beroende av tillgången på välutbildade individer som kan fungera och delta i ett allt mer flexibelt arbetsliv som ständigt ställer högre krav på nya kunskaper och färdigheter. Investeringar i utbildning är ett av de mest effektiva sätten att påskynda den sociala och ekonomiska utvecklingen.

Ett ökande internationellt samarbete är en förutsättning för att underlätta lösningar på globala problem. Universitet och högskolor

har en central roll i detta arbete. Studenters, doktoranders och lärares rörlighet över gränserna är viktig för utvecklingen och spridningen av ny kunskap och nya idéer.

Utländska studenter och doktorander med erfarenhet av svensk högre utbildning och forskning, svensk kultur och svenskt samhällsliv kan fungera som goda ambassadörer för Sverige. De utgör dessutom en rekryteringsbas för svenska företag verksamma i utlandet.

Statliga myndigheter har möjlighet att i vissa fall ta ut avgifter som motsvarar full kostnadstäckning. De har också möjligheter att under speciella förutsättningar ta ut avgifter som överstiger full kostnadstäckning. Detta regleras bland annat i avgiftsförordningen (1992:191) och tjänsteexportförordningen (1992:192). Dessa förordningar medger inte att avgifter för högskoleutbildning tas ut av enskilda studenter.

Principen om avgiftsfrihet för högskoleutbildning har gällt sedan lång tid i Sverige och är för studenter inom grundutbildning och forskarutbildning en viktig rättvisefråga. I 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) föreskrivs det att utbildningen vid högskolorna skall vara avgiftsfri för studenterna. I samband med införandet av den nuvarande högskolelagen (1992:1434) väcktes motioner om att rätten till avgiftsfri undervisning skulle föreskrivas i lag. Motionerna avslogs dock av riksdagen. Utbildningsutskottet anförde bl.a. att det är en självklarhet att avgifter inte får tas ut i högskoleutbildning och att statliga myndigheter inte utan bemyndigande i instruktion eller liknande författning får ta ut avgifter för sin verksamhet (bet. 1992/93:UbU3 s. 17, jfr även bet. 1995/96:UbU4 s. 5 f.). Utskottet behandlade även frågan under hösten 2004 (bet. 2004/05:UbU1 s. 68 f.).

Utländska studenter och doktorander i Sverige

Svenska universitet och högskolor har i dag ett betydande antal kurser och program på engelska. Sverige har hunnit långt inom detta område vid en jämförelse med andra medlemsländer inom den Europeiska unionen (EU).

Intresset bland utomeuropeiska studenter för att studera inom grundutbildning och forskarutbildning i Sverige har ökat under senare år.

Under 2002 läste 8 200 inresande grundutbildningsstudenter mer än 10 poäng inom ramen för utbytesprogrammen. Av dessa var 6 700 Erasmus- eller Nordplusstudenter, och 1 500 studenter deltog i bilaterala utbytesprogram. I grundutbildningen fanns utöver dessa studenter 4 000-5 000 s.k. free movers.

Migrationsverket har för 2003 redovisat drygt 5 500 beviljade uppehållstillstånd för studenter utanför EU och EES. Detta är en fördubbling jämfört med 1998.

Utbytesprogrammet Linnaeus-Palme vänder sig till grundutbildningsstudenter och lärare från utvecklingsländer. Under de senaste åren har programmet vuxit kraftigt. Sedan 2001 har antalet inresande lärare nästan fördubblats och antalet inresande studenter mångdubblats. Utländska lärosätens intresse för att delta i programmet är stort och växande.

Möjligheten för svenska lärosäten att sälja uppdragsutbildning till utländska uppdragsgivare har utökats genom förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Detta har bidragit till att ytterligare öka antalet utländska studenter i Sverige. År 2003 kom 21 miljoner kronor av lärosätenas samlade intäkter av uppdragsutbildning från företag och myndigheter utanför Sverige. Det motsvarar ungefär två procent av de totala intäkterna av uppdragsutbildning det året.

En global utbildningsmarknad

Efterfrågan på utbildning ökar internationellt och är i dag långt större än utbudet. Detta är inte minst tydligt i länder utanför OECD. Söktrycket från studenter från andra länder, särskilt i Asien, är stort. Bedömningar av utvecklingen av framtida studentströmmar pekar på att antalet människor i världen som skaffar sig högre utbildning kommer att öka.

De europeiska utbildningssystemen har en lång tradition av avgiftsfrihet. Synen på utbildning i Europa har varit att utbildning är en allmän rättighet. Under senare år har det emellertid blivit vanligt med studieavgifter för studenter i västeuropeiska länder. I många östeuropeiska länder behöver bara utländska studenter eller studenter från länder utanför EU betala avgifter. I Danmark, Norge, Finland och Tyskland är högre utbildning vanligtvis avgiftsfri för alla studenter. Den danska regeringen har emellertid nyligen föreslagit att danska lärosäten skall få ta ut en avgift av studenter från länder

utanför EU och EES från och med 2006. Även i Tyskland och Finland pågår en diskussion om att införa studieavgifter för studenter från länder utanför EU/EES.

EG-rätt

Utbildningssystem i statlig regi är undantagna från EG:s konkurrens- och inre marknadsregler. Detta gäller under förutsättning att staten etablerar och upprätthåller ett utbildningssystem i syfte att uppfylla befolkningens sociala, kulturella och pedagogiska behov och som huvudsakligen finansieras genom allmänna medel och inte av studenterna eller deras föräldrar, även om de måste betala för undervisning eller antagning för att ge ett visst bidrag till verksamheten (jfr EG-domstolen mål C-263/86 och mål C-109/92).

Behovet av en utredning

Studieavgifter i grundläggande högskoleutbildning

Det är viktigt att inflödet av utländska studenter ökar i Sverige. Utländska studenter är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet vid svenska lärosäten. De bidrar till att stärka den internationella miljön och mångfalden och därmed till att främja förståelsen för andra kulturer och traditioner. Detta utgör dock inte skäl nog för att utan begränsningar erbjuda skattefinansierad avgiftsfri utbildning till utländska studenter.

I betänkandet *Advantage Sweden*, *Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan* (SOU 2000:92) föreslogs som en möjlig strategi för att öka antalet utländska studenter i Sverige att lärosätena skulle ges möjlighet att ta ut avgifter för högskoleutbildning från länder utanför EES. Regeringen anser att en sådan möjlighet bör, under förutsättning att tillträdet och utbildningens kvalitet för studenter från länder inom EES inte påverkas negativt, ges statliga universitet och högskolor.

Studieavgifterna för både inhemska och utländska studenter varierar kraftigt i olika länder. I vissa länder utgör avgifter endast en del av finansieringen av utbildningen och i andra länder tillåts avgiftsfinansierad utbildning generera överskott.

Om universitet och högskolor ges möjlighet att ta ut avgifter, skulle lärosätena kunna få incitament att öka antalet utländska studenter.

Mot denna bakgrund finns det ett behov av att utreda förutsättningarna för statliga universitet och högskolor att ta ut avgifter av studenter från länder utanför EES. I detta sammanhang måste det beaktas att EU är en part inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Därför bör en avgränsning göras till studenter från länder utanför EES.

Vidare bör enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt förordningen (1993:956) om tillstånd att utfärda vissa examina i detta sammanhang ges samma förutsättningar som statliga universitet och högskolor. Denna fråga bör dock hanteras i särskild ordning.

Studieavgifter i forskarutbildning

Forskarutbildningen skiljer sig från den grundläggande högskoleutbildningen i det avseendet att inte bara utbildningskostnaderna utan även doktorandernas försörjning i regel finansieras av ett universitets eller en högskolas medel i form av antingen det direkta anslaget för forskning och forskarutbildning eller externa medel för forskning och forskarutbildning. Av 9 kap. 3 § högskoleförordningen följer att antagningen till forskarutbildningen är begränsad till sökande som erbjuds eller bedöms ha en tillräcklig studiefinansiering. Den forskning doktoranderna utför kan ofta i sig vara förknippad med stora kostnader utöver eventuella lönekostnader, samtidigt som den utgör en betydande och värdefull del av lärosätenas samlade forskning. Det finns ett behov av att särskilt utreda om avgifter bör tas ut för doktorander från länder utanför EES.

Avgiftsfrihet

I syfte att säkra bevarandet av högre utbildning som en social och medborgerlig rättighet och för att slå fast huvudprincipen att högskoleutbildning skall vara avgiftsfri, bör det i högskolelagen föreskrivas att utbildningen skall vara avgiftsfri för studenter från länder inom EES och eventuellt doktorander inom samma område.

Tillträde till avgiftsfinansierad utbildning

För att bli antagen till grundläggande högskoleutbildning krävs det att den sökande har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven. Om det finns fler behöriga sökande än det finns platser, skall ett urval göras. För att bli antagen till forskarutbildning krävs det, på samma sätt som för antagning till grundläggande högskoleutbildning, att den sökande har grundläggande behörighet och den särskilda behörighet som kan ha föreskrivits. Därutöver skall den sökande bedömas ha sådan förmåga i övrigt som behövs för att klara utbildningen. Dessutom får endast de sökande antas som anställs som doktorand eller som beviljas utbildningsbidrag för doktorander eller som har någon annan form av studiefinansiering. Denna skall bedömas kunna säkras under hela utbildningen och den sökande skall kunna ägna så stor del av sin tid åt utbildningen att den kan slutföras inom fyra år vad gäller licentiatexamen och åtta år vad gäller doktorsexamen. Urval skall göras med hänsyn till de sökandes förmåga att tillgodogöra sig forskarutbildningen.

Sökande till avgiftsfinansierad utbildning bör inte konkurrera med sökande från länder inom EES. Därför finns det skäl att överväga om särskilda tillträdesbestämmelser behövs för en avgiftsfinansierad högskoleutbildning.

EG-rätt och internationell rätt

Ett införande av studieavgifter kan inverka på frågan om högre utbildning skall betraktas som en tjänst och därmed innefattas av EG-rättens konkurrens- och inre marknadsregler. Konsekvenserna av ett svenskt införande av avgifter behöver därför utredas.

Vidare regleras den internationella tjänstehandeln genom det allmänna tjänstehandelsavtalet, GATS (General Agreement on Trade in Services), som trädde i kraft 1995. Avtalet gäller bl.a. handel med utbildningstjänster. Undantaget från avtalet är tjänster som tillhandahålls i utövandet av statliga befogenheter, dvs. tjänster som tillhandahålls varken på kommersiella grunder eller i konkurrens med en eller flera tillhandahållare av tjänster. Det finns i dag ingen rättslig praxis som ger vägledning avseende hur avtalet skall tillämpas inom utbildningsområdet. Det bör utredas vad ett infö-

rande av studieavgifter kan få för konsekvenser i fråga om tillämpningen av GATS-avtalet.

Studenter från länder utanför EES

Inom Europeiska unionen är all diskriminering på grund av nationalitet förbjuden enligt Romfördraget. Det innebär att EU-medborgare skall erbjudas utbildning på samma villkor som inhemska medborgare. Det utbildningsutbyte som Sverige traditionellt har haft med EES-länder, och de långtgående principerna om lika-behandling av studenter i Norden, motiverar att även studenter och doktorander från dessa länder skall erbjudas utbildning på samma villkor som studenter och doktorander från EU. Detta gör sig gällande även i fråga om studenter från Schweiz mot bakgrund av det avtal som slutits med EU och dess medlemsstater om fri rörlighet för personer. Det finns dock ett behov av att tydligt kunna identifiera de studenter som skall ha rätt till avgiftsfri utbildning. Sådana personer som har uppehållstillstånd av andra skäl än studier bör undantas från avgiftsskyldighet. Ett sådant undantag kan även t.ex. beröra invandrare som har en stark anknytning till Sverige på grund av giftermål, arbete etc. samt flyktingar och personer som innefattas av rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

För att underlätta rekryteringen av utländska studenteförkommer det att lärosäten använder förmedlingsagenter. Detta är särskilt vanligt i Asien. Det finns ett behov av att utreda hur studenter skall garanteras fullständig information om studierna och villkoren för dem. Det finns också ett behov av att klarlägga dels vilket ansvar lärosätena skall ha för att vara informerade om hur rekryteringen av studenter genom förmedlingsagenter går till, dels om vilka betalningskrav förmedlingsagenterna lägger på studenterna.

Uppdraget

Studieavgifter i grundläggande högskoleutbildning

En särskild utredare skall föreslå en ordning som innebär att statliga universitet och högskolor skall ta ut avgifter av studenter från länder utanför EES för grundläggande högskoleutbildning. Den

föreslagna ordningen skall vara rättssäker för individen. Utgångspunkten skall vara att avgifter som motsvarar minst full kostnadstäckning får tas ut.

Utredaren skall lämna förslag till vilka tillträdesregler som skall gälla för avgiftsfinansierad utbildning.

Utredaren skall vidare lämna förslag till åtgärder som säkerställer att avgiftsfinansierad utbildning inte bedrivs på ett sådant sätt eller i en sådan omfattning att detta får negativ inverkan på övrig utbildning.

Studieavgifter i forskarutbildning

Utredaren skall överväga om det bör finnas möjligheter för statliga universitet och högskolor att ta ut avgifter av doktorander från länder utanför EES för forskarutbildning.

Om utredaren finner att det bör vara möjligt att ta ut avgifter av doktorander, skall utredaren lämna förslag till en sådan ordning och föreslå vilka tillträdesregler som skall gälla för en avgiftsfinansierad forskarutbildning. Den föreslagna ordningen skall vara rättssäker för individen.

Även i denna del skall utredaren utgå från att de avgifter som tas ut skall motsvara minst full kostnadstäckning.

Utredaren skall särskilt belysa hur uttag av avgifter förhåller sig till eventuell studiefinansiering som erbjuds doktorander.

Vidare skall utredaren analysera vilka konsekvenser studieavgifter för forskarutbildning kan få för svenska forskningsmiljöer så att forskningen inte påverkas negativt.

Avgiftsfrihet respektive avgiftsskyldighet

Utredaren skall föreslå hur en bestämmelse om studieavgiftsfrihet för studenter från länder inom EES kan utformas i högskolelagen.

Vidare skall utredaren närmare precisera vilka studenter som skall komma i fråga för avgiftsfrihet respektive studieavgifter. Utredaren skall överväga om det finns anledning att införa undantag från studieavgiftsskyldighet för studenter från länder utanför EES. I samband med detta skall utredaren särskilt beakta de studenter som deltar i utbytesprogram.

Vidare skall utredaren överväga om även studenter från Schweiz bör omfattas av studieavgiftsfriheten mot bakgrund av det avtal som slutits mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Internationella aspekter och jämförande studier

Utredaren skall analysera vilka konsekvenser ett svenskt införande av studieavgifter för utländska studenter kan ha i relation till EG-rättens regler om konkurrens och inre marknad. Utredaren skall vidare analysera vilka konsekvenser ett sådant införande kan ha i relation till GATS-avtalet och för Sveriges position i fortsatta GATS-förhandlingar.

De förslag som lämnas av utredaren skall stå i överensstämmelse med EG-rätt och med avtal som EU eller Sverige har med andra stater.

Utredaren skall beakta Sveriges mål för global utveckling som lagts fram i propositionen Gemensamt ansvar i Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122).

Utredaren skall överväga hur studieavgiftsbetalande studenter inför studierna skall garanteras fullständig information om studierna och villkoren för dem. Utredaren skall vidare föreslå vilket ansvar lärosätena skall ha för att vara informerade om dels hur rekryteringen av studenter genom förmedlingsagenter går till, dels vilka betalningskrav som dessa lägger på studenterna.

Utredaren skall i sina överväganden studera och beakta de system för studieavgifter som gäller för utländska studenter i andra länder, t.ex. Storbritannien, Nederländerna och Australien.

Författningsreglering

Utredaren skall utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms vara nödvändig.

Uppdragets genomförande

Samråd

Utredaren skall samråda med Migrationsverket, Sida, Svenska institutet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, Ekonomistyrningsverket, Kommerskollegium, universitet och högskolor, Högskoleverket, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Kungliga Vetenskapsakademien, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond och Vetenskapsrådet. Utredaren skall vidare samråda med Utredningen för översyn av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning (U 2004:03) och Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare (UD 2004:01).

Redovisning

Uppdraget skall redovisas senast den 31 januari 2006.

(Utbildningsdepartementet)

FÖRSTUDIE

avseende konsekvenserna av ett införande av studieavgifter för studenter från länder utanför EES-området för grundläggande högskoleutbildning i relation till EG-rätten och till det allmänna tjänsteavtalet inom Världshandelsorganisationen (GATS), utarbetad av professor Nils Wahl

1. Uppdraget

Jag har givits i uppdrag av Studieavgiftsutredningen (U 2004:09) att genomföra en förstudie avseende i vilken utsträckning och i sådant fall på vilket sätt som ett införande av studieavgifter för studenter från länder utanför EES-området för grundläggande högskoleutbildning berörs av EG-rätten och/eller det allmänna tjänsteavtalet inom Världshandelsorganisationen. Utgångspunkten för denna förstudie skall vara regeringens direktiv U 2004:09. Uppdraget har begränsats till att omfatta maximalt tio arbetstimmar.

2. Inledande anmärkningar

Såsom följer av regeringens direktiv (s. 8 f) har Studieavgiftsutredningen att föreslå en ordning enligt vilken studenter från länder utanför EES-området skall erlägga en avgift för grundläggande högskolestudier, medan studenter från länder inom EES-området inte skall erlägga någon avgift. Utgångspunkten för förslaget skall vara att avgifter som motsvarar minst full kostnadstäckning får tas ut.

3. EG-rättsliga regler

För att EG-rätten skall vara tillämplig på en viss verksamhet krävs att verksamheten som sådan ligger inom fördragets tillämpningsområde, dvs. de områden som anges i artikel 3 och 4, EG-fördraget. Att en viss verksamhet ligger inom fördragets tillämpningsområde innebär att mer allmänna regler i EG-rätten blir tillämpliga på verksamheten, men det säger inte nödvändigtvis något om tillämpligheten av andra mer speciella regler.

I tidigare praxis gjorde EG-domstolen skillnad mellan yrkesutbildning och mer generell högskoleutbildning i den bemärkelsen att yrkesutbildning av domstolen ansågs ligga inom fördragets tillämpningsområde medan så inte var fallet med generell högskoleutbildning. Sålunda anmärkte EG-domstolen redan i målet *Gravier* från 1985 att yrkesutbildning omfattades av fördragets tillämpningsområde genom regleringen i dåvarande artikel 128 (nuvarande artikel 149 i ändrad lydelse).¹ Eftersom yrkesutbildning omfattades av fördragets tillämpningsområde var även förbudet mot diskriminering p.g.a. nationalitet (dåvarande artikel 7, nuvarande artikel 12) tillämpligt, vilket i det konkreta fallet medförde ett förbud mot diskriminerande studieavgifter.

I senare praxis från EG-domstolen, *Blaizot* från 1988² har emellertid EG-domstolen förklarat att i princip all universitetsutbildning är att jämföras med yrkesutbildning, vilket i sig innebär att diskrimineringsförbudet numera är tillämpligt även inom ramen för grundläggande högskoleutbildning (låt vara att det inte kan uteslutas att viss utbildning av mer allmän karaktär kan falla utanför³).

Senare tiders legislativa förändringar, i form av de förändrade och utvidgade artiklarna 3.14 och 149 samt införandet av ett unionsmedborgarskap i artikel 17 ff, har enligt EG-domstolen medfört att den allmänna principen om icke-diskriminering är tillämplig inte bara såvitt gäller studieavgifter utan även på frågor om studiefinansiering i form av lån eller bidrag. Tidigare ansåg EG-domstolen att just studiefinansieringsfrågor låg utanför fördragets tillämpningsområde,⁵ men enligt färsk praxis anses de numera omfattas av principen om icke-diskriminering i artikel 12.⁶ Som följer av ett aktuellt avgörande från EG-domstolen omfattas dessutom mer allmänna behörighetskrav av icke-diskrimineringsprincipen.⁷

Det förhållandet att grundläggande högskoleutbildning ligger inom fördragets tillämpningsområde har sålunda den innebörden

¹ Mål 293/83 *Gravier* [1985] ECR 593, grunden 25.

² Mål 24/86 *Blaizot* [1988] ECR 379, grunderna 16-20.

³ *Ibid.* grunden 20

⁴ Artikel 3.1 – ”För att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet på de villkor och i den takt som anges i detta fördrag innefatta q) bidrag till god utbildning samt till kulturens utveckling i medlemsstaterna ...”

⁵ Tidigare praxis (mål 39/86 *Lair* [1988] ECR 3161, grund 15, samt mål 197/86 *Brown* [1988] ECR 3205 grund 18) uteslöt lån och bidrag inom ramen för utbildning från fördragets tillämpningsområde.

⁶ Se vidare mål C-209/03 *Bidar* [2005] REG I-0000, dom av den 15 mars 2005, grunderna 28 ff.

⁷ Mål C-147/03 *Kommissionen mot Österrike* [2005] REG I-0000, dom från den 7 juli 2005, grunderna 41 ff.

att allmänna bestämmelser om icke-diskriminering i artikel 12 är tillämpliga på studieavgifter och studiefinansiering. En helt annan fråga är huruvida även andra artiklar i fördraget kan vara tillämpliga.

Såsom följer av regeringens direktiv (U 2004:09 s.7) är en fråga i detta sammanhang huruvida grundläggande högskoleutbildning är att kategorisera såsom en tjänst enligt artikel 50 av fördraget. Om grundläggande högskoleutbildning skulle vara att kategorisera som en tjänst enligt artikel 50 kommer även fördragets konkurrens- och statsstödsregler att vara tillämpliga på finansieringen av universitet och högskolor.

Enligt artikel 50 utgörs en tjänst av prestationer som normalt utförs mot ersättning. I praxis avseende utbildning har EG-domstolen fäst avgörande vikt vid just det förhållandet att fördragets definition av tjänster förutsätter ersättning. I målet *Humbel*⁸ klargjorde EG-domstolen att

The essential characteristic of remuneration thus lies in the fact that it constitutes consideration for the service in question, and is normally agreed upon between the provider and the recipient of the service.

That characteristic is, however, absent in the case of courses provided under the national education system. First of all, the State, in establishing and maintaining such a system, is not seeking to engage in gainful activity but is fulfilling its duties towards its own population in the social, cultural and educational fields. Secondly, the system in question is, as a general rule, funded from the public purse and not by pupils or their parents.

The nature of the activity is not affected by the fact that pupils or their parents must sometimes pay teaching or enrolment fees in order to make a certain contribution to the operating expenses of the system. A fortiori, the mere fact that foreign pupils alone are required to pay a minerval can have no such effect.

Från *Humbel* följer således att utbildning inte anses utgöra tjänster enligt artikel 50 under följande förutsättningar. För det första skall staten genom sitt engagemang inte bedriva verksamheten i vinstsyfte, utan i stället som ett led i dess åtaganden gentemot sina egna medborgare. Verksamheten skall dessutom vara finansierad genom offentliga medel.⁹ Vidare, och som framgår från ovan citerade uttalanden från EG-domstolen, förändras inte utbildningens kategorisering såsom ett led i statens åtaganden gentemot sina medborgare

⁸ Mål 263/86 *Belgian State v Humbel* [1988] ECR 5365, grunderna 17-19.

⁹ Vilket även bekräftades i mål C-109/92 *Wirth* [1993] ECR I-6447, grunden 19.

genom att studenterna i vissa sammanhang är tvungna att erlægga terminsavgifter som ett bidrag till det offentliga kostnader.

Att även utbildning under vissa omständigheter emellertid kan komma att kategoriseras som en tjänst enligt artikel 50 framgår dock från det senare avgörandet *Wirth* från 1993. I detta fall förklarade EG-domstolen att i den utsträckning som en utbildningsanordnare finansieras huvudsakligen genom privata avgifter från studenter eller deras föräldrar samt söker att generera vinst, skall utbildningen anses utgöra en tjänst enligt artikel 50.¹⁰

Mot bakgrund av dels ovanstående genomgång av relevant praxis, dels utgångspunkterna för Studieavgiftsutredningen såsom de angivits i direktiven, kan frågan ställas huruvida det förhållandet att vissa studenter kommer att åläggas att betala minst självkostnaden för sina studier kommer att medföra att grundläggande högskoleutbildning skall anses utgöra en tjänst enligt artikel 50. Frågan kan vidare specificeras till att gälla huruvida svaret på frågan är giltigt enbart i förhållande till just den aktuella utbildningen (eller linjen) eller om hela högskolan omfattas (alternativt all högskoleutbildning). En ytterligare fråga skulle kunna vara huruvida svaret på den första frågan är giltigt enbart i förhållande till de studenter som betalar minst självkostnaden eller i förhållande till samtliga studenter på utbildningen eller högskolan.

Eftersom EG-domstolen är exklusiv uttolkare av EG-rätten,¹¹ samtidigt som domstolen inte har tagit ställning till ett studiefinansieringssystem av den typ som Studieavgiftsutredningen kommer att föreslå,¹² är det givetvis inte möjligt att med säkerhet ange huruvida svensk grundläggande högskoleutbildning kommer att anses utgöra en tjänst enligt artikel 50. Däremot är det naturligtvis möjligt att spekulera i vilka omständigheter som skulle kunna öka, respektive minska sannolikheten för detta.

I den utsträckning som en viss utbildning, eller linje huvudsakligen (eller kanske t.o.m) uteslutande genomförs av studenter som betalar en studieavgift som motsvarar minst självkostnad, förefaller det mig klart att den utbildningen eller linjen måste vara att kategorisera som tjänst enligt artikel 50. Slutsatsen skulle då vara giltig inte bara för den majoritet av studenter som betalar utan för samtliga – det offentliga inslaget av finansiering blir ju marginellt.

¹⁰ Mål C-109/92 *Wirth* [1993] ECR I-6447, grunden 17.

¹¹ Artikel 234, EG-fördraget.

¹² Jag utgår här ifrån att avgifterna som studenter från länder utanför EES-området skall erlægga kommer att uppgå till minst självkostnad.

Däremot synes det mindre sannolikt att annan utbildning, vid samma högskola eller andra högskolor också skulle vara att kategorisera som tjänster. Så länge som finansieringen av utbildningen sker huvudsakligen med offentliga medel synes ju villkoren från *Humbel* vara uppfyllda.

Om förhållandena skulle vara de omvända, dvs. att endast ett fåtal studenter betalar en studieavgift, vilket då naturligtvis innebär att resterade kostnader måste täckas med offentliga medel, kan det sannolikt inte vara fråga om en tjänst, eftersom den offentliga finansieringen kommer att vara avgörande. Enligt min uppfattning kan det sannolikt inte vara fråga om en tjänst ens i förhållande till de studenter som faktiskt betalar hela kostnaden. Min bedömning i denna del grundar sig på att utbildningen som helhet inte skulle ha kommit till stånd utan den offentliga finansieringen,¹³ men det skall noteras att svaret alls inte är självklart.

Sammanfattningsvis är det således min uppfattning att så länge som de studenter som faktiskt betalar en avgift som motsvarar minst självkostnaden är i klar minoritet av det totala antalet studenter på en viss utbildning så är utbildningen inte att kategorisera som en tjänst enligt artikel 50. Det säger sig självt att bedömningen kommer att bli annorlunda om avgifterna sätts avsevärt högre än självkostnaden eller om studenter som betalar en avgift är i klar majoritet. Var någonstans gränsen kommer att dras är naturligtvis en fråga som endast kan avgöras av EG-domstolen, men det förtjänar i sammanhanget att framhållas att t.ex. inom sjukvårdsområdet (där de privata avgifterna också ofta är små jämfört med det offentliga kostnader) har EG-domstolen inte tvekat att kategorisera verksamheten som en tjänst.¹⁴ Det skall särskilt uppmärksammas att verksamhetens karaktär av sociallagstiftning enligt EG-domstolen inte innebar att verksamheten var undantagen reglerna rörande fri rörlighet.

4. GATS

General Agreement on Trade in Services (GATS) trädde ikraft 1995 och Sverige har varit part till avtalet sedan starten. GATS syftar till att liberalisera handeln med tjänster och omfattar åtgärder vidtagna av medlemsstaterna. Begreppet handel med tjänster är endast delvis

¹³ Samma uppfattning generaladvokat Sir Gordon Slynn i mål 263/86 *Humbel*, s. 5379.

¹⁴ Se mål C-120/95 *Decker* [1998] REG I-1831, samt C-158/96 *Kobll* [1998] REG I-1931.

definierat genom Artikel I.2, i vilken det anges fyra skilda former av tjänstehandel, s.k. *modes of supply*, nämligen gränsöverskridande handel, konsumtion av tjänster utomlands, kommersiell närvaro i ett annan medlemsstat, samt närvaro av fysiska personer i en annan medlemsstat. Det snävare begreppet tjänst är dock inte annat än negativt definierat genom att det i Artikel I.3.b anges att "*services*" *includes any service in any sector except services supplied in the exercise of governmental authority*", samtidigt som det i Artikel I.3.c att "*a service supplied in the exercise of governmental authority*" *means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers*".

Liberaliseringen av handeln med tjänster skall uppnås bl.a. genom tillämpningen av två huvudprinciper, nämligen den om s.k. mestgynnad-nations behandling enligt Artikel II och lagstiftningens transparens enligt Artikel III. Principerna är tillämpliga på alla de tjänster som omfattas av avtalet. Generella undantagsbestämmelser återfinns i Artiklarna XIV och XIV bis. GATS hindrar inte heller att medlemsstaterna ger ytterligare förmåner till vissa stater inom ramen för mer extensiva handelsavtal, Artikel V. Medlemskapet i Europeiska Unionen och samarbetet inom EES är ett sådana samarbeten som beskrivs i Artikel V.

För tjänster som omfattas av avtalet gäller således den allmänna bestämmelsen om mest gynnad nation, men respektive medlemsstat kan också åta sig ytterligare förpliktelser (Artikel XVI) alternativt förklara att de allmänna förpliktelserna inte skall gälla för en viss typ av tjänst (Artikel II.2). Avgörande för GATS tillämpningsområde inom respektive medlemsstat är därför i stor utsträckning beroende av vilka åtaganden som respektive medlemsstat gör.

För att utbildning skall omfattas av GATS krävs följaktligen för det första att utbildning som sådan inte faller inom det generella undantaget enligt Artikel I.3, dvs. för tjänster som inte tillhandahålls på kommersiell basis eller i konkurrens med någon annan. För att någon ytterligare förpliktelse skall föreligga vid sidan av tillämpningen av mest gynnad nations principen enligt Artikel II krävs vidare att Sverige uttryckligen åtagit sig detta. Det kan redan här noteras att Sverige inte åtagit sig detta,¹⁵ men å andra sidan har Sverige inte heller förklarat utbildning såsom undantagen enligt Artikel II.2.¹⁶ Även om Sverige ensamt inte åtagit sig någon särskild förpliktelse kan dock Sverige vara bundet av Europeiska

¹⁵ GATS/SC/82.

¹⁶ GATS/EL/82.

Gemenskapernas åtagande avseende *higher education services* (CPC 923) och *adult education services* (CPC 924).¹⁷ Huruvida så är fallet har inte kunnat utredas inom ramen för denna förstudie.¹⁸

Allmänt sett kan noteras att det saknas en mellan medlemsstaterna överenskommen definition av vad som egentligen ligger i undantaget för tjänster som varken tillhandahålls på kommersiella grunder eller i konkurrens med andra.¹⁹

Eftersom det saknas en överenskommen definition är det heller inte möjligt att med säkerhet konkludera huruvida GATS över huvud taget är av betydelse för hela eller delar av utbildningsområdet, i synnerhet som det dessutom inte heller är givet vad som ligger i begreppet utbildning även om flertalet länder använder sig av CPC klassificering.²⁰ I och för sig synes det klart att GATS har viss betydelse för utbildningsområdet – annars fanns det ju knappast någon anledning att ingå åtaganden eller göra undantag för dessa tjänster – men hur stor betydelsen är synes oklart. Med avseende på nu diskuterad fråga, dvs. möjligheten att ålägga studenter från länder utanför EES-området att betala en studieavgift som uppgår minst till självkostnaden, kan dock noteras att den s.k. *mode of supply* som kan vara aktuell framför allt är den rörande konsumtion av tjänster utomlands (Artikel I.2.b).²¹

Den handelspolitiska betydelsen av GATS diskuteras inte i denna förstudie. Såvitt gäller den rättsliga innebörden av GATS kan noteras att i den utsträckning som grundläggande högskoleutbildning inte faller inom undantaget för offentligt tillhandahållna tjänster är Sverige under alla omständigheter bundna av mest gynnad nations-principen. I framtida förhandlingar skulle detta också kunna innebära att Sverige kan åta sig ytterligare förpliktelser inom utbildningsområdet.

Inom ramen för denna förstudie är det inte möjligt att ge något svar på vilken den korrekta tolkningen skulle vara av undantaget för offentligt tillhandahållna tjänster. Som följer av själva Artikel I.3.c

¹⁷ GATS/SC/31.

¹⁸ Europeiska gemenskapernas åtagande ingicks före datumet för Sveriges medlemskap.

¹⁹ Se vidare en nyligen genomförd analys av Rolf Adlung, *Public Services and the GATS*, Working Paper ERSD 2005-03, July 2005, tillgänglig på http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200503_e.doc

²⁰ Jfr. här Background Note of the Secretariat "Educations Services" WTO S/C/W/49 23 september 1998, s. 1f. Det skall dock framhållas att Sekretariatets uppfattning synes vara att lägre utbildning (grundskola och gymnasium) vanligen inte erbjuds på kommersiella grunder eller i konkurrens med andra, *ibid* s. 4.

²¹ I Europeiska gemenskapernas åtagande (GATS/SC/31 s. 57 ff) har Gemenskaperna inte gjort några undantag för *mode 2*.

finns det två kumulativa kriterier för de aktuella tjänsterna, det skall vara fråga om en tjänst som inte tillhandahålls på kommersiell basis och inte i konkurrens med en eller flera andra tjänstetillhandahållare.

När det gäller tolkningen av begreppet tjänster som inte tillhandahålls på kommersiell basis skall den naturligtvis följa allmänna tolkningsprinciper för internationella avtal.²² Det skall således avgöras vad som är den vanliga innebörden av att något inte tillhandahålls på kommersiell basis i ljuset av syftet med GATS. Även om det kan finnas en viss osäkerhet i detta avseende förefaller det mig klart att om något inte tillhandahålls på kommersiella grunder saknas också ett vinstintresse. Tillhandahållandet sker istället utifrån något annat syfte. Här kan sannolikt också dras paralleller till regleringen av tjänster inom EG-fördraget. Just avsaknaden av vinstintresse inom ramen för statlig utbildning har ju varit grundläggande för EG-domstolens ställningstagande om att viss utbildning inte faller inom artikel 50.²³ Även om EG-rättens tolkning naturligtvis inte har någon formell betydelse för tolkningen av GATS förefaller det troligt att i vart fall Europeiska gemenskaperna (såsom part till GATS) kommer att föra fram motsvarande tolkning av begreppet även i GATS-sammanhang. Över huvud taget verkar det naturligt att kategorisera i vart fall nuvarande ordning såvitt gäller grundläggande högskoleutbildning i Sverige såsom icke-kommersiell. Slutatsen skulle således vara att nuvarande ordning utan studieavgifter klart omfattas av begreppet icke-kommersiell verksamhet. Huruvida ett uttag av studieavgifter från studenter utanför EES-området skulle förändra den bilden är naturligtvis svårt att bedöma, i synnerhet som det inte står klart hur många studenter inom varje utbildning som kommer att beröras, eller för den delen hur mycket de skall betala. Under antagande av att den offentliga finansieringen under alla omständigheter kommer att stå för huvuddelen av kostnaderna för en viss utbildning, synes det mig dock mindre troligt att statlig grundläggande högskoleutbildning skall anses vara tillhandahållen på kommersiell basis ens vid ett uttagande av studieavgifter motsvarande minst självkostnaden för vissa studenter.

När det gäller det andra ledet i undantaget, dvs. att det skall vara fråga om tjänster som inte tillhandahålls i konkurrens med andra tjänsteleverantörer, skall även detta tolkas i enlighet med dess vanliga betydelse och syftet med GATS. Den vanliga betydelsen av

²² Wienkonventionen från 1969, artikel 31 ff.

²³ Mål 263/86 *Belgian State v Humbel* [1988] ECR 5365, grunderna 17-19.

att något inte tillhandahålls i konkurrens med någon annan kan i och för sig vara att tjänstetillhandahållaren har någon form av exklusiv rätt (legalt monopol), men det skulle även kunna omfatta de situationer då det i och för sig saknas någon rättslig reglering men den faktiska situationen motsvarar ett monopol. Vänder man på begreppet och försöker klargöra när någon befinner sig i konkurrens med någon annan blir tolkningsmöjligheterna än större. För det första behöver det ju inte nödvändigtvis vara fråga om samma typ av tjänst. Dessutom kan det ju också vara fråga om samma typ av tjänst med tillhandahållen enligt skilda s.k. *modes of supply*. Å andra sidan kan man uppfatta begreppet konkurrens på sådant sätt att det anknyter till i vilken utsträckning som tjänstetillhandahållaren aktivt söker att konkurrera med andra. Tolkningsmöjligheterna är således stora vilket också lett till att det saknas en allmänt accepterad tolkning av begreppet.

Oaktat de nämnda tolkningsproblemen och utan att för den skull vara säker är det emellertid min uppfattning att den normala innebörden av att någon befinner sig i konkurrens med någon annan omfattar situationen avseende grundläggande högskoleutbildning i Sverige. I vart fall viss högskoleutbildning bedrivs ju av också av privata aktörer. Om denna min tolkning skulle vara korrekt är inte undantaget i Artikel I.3 tillämpligt, vilket i sin tur innebär att Sverige, i princip, måste iaktta de mer allmänna reglerna i GATS. Det skall dock framhållas att den tolkning som jag gör av begreppet knappast är universellt accepterad inom ramen för GATS, eftersom den i mångt och mycket skulle tömma undantagsbestämmelsen avseende offentligt tillhandahållna tjänster på sitt innehåll.²⁴

Om grundläggande högskoleutbildning omfattas av GATS skall i princip reglerna rörande mest-gynnad-nation tillämpas, vilket då skulle innebära att det inte skulle vara möjligt att göra skillnad mellan studenter från länder inom EES-området och andra studenter i studieavgiftshänseende. Som angivits ovan hindrar dock inte GATS medlemsstaterna från att ingå eller vara part till mer omfattande samarbetsavtal än vad som följer enligt GATS (Artikel V). Innebörden av Artikel V kan då sägas vara att även om det skulle vara så att GATS mer allmänt är tillämplig på grundläggande högskoleutbildning i Sverige så kommer inte kravet på mest-gynnad-nations be-

²⁴ Se härom WTO, *Market Access: Unfinished Business, Post-Uruguay Round Inventory and Issues Special Study No. 6*, Geneva April 2001, s. 124, som anger att det förhållandet att privat och offentlig verksamhet förekommer inom samma område, exempelvis utbildning och sjukvård, inte innebär att de två verksamheterna befinner sig i konkurrens med varandra. För att klargöra detta föreslås bl.a. att detta skall behandlas i de nu pågående förhandlingarna.

handling i Artikel II att förhindra en positiv särbehandling av studenter från länder inom EES-området.

Sammanfattningsvis kan då konkluderas att oavsett huruvida grundläggande högskoleutbildning omfattas av undantaget för offentligt tillhandahållna tjänster enligt Artikel I.3, kommer inte införandet av studieavgifter att vara i strid med GATS, eftersom undantaget i Artikel V under alla omständigheter är tillämpligt.

5. Behov av ytterligare utredning

Som framgått ovan i avsnitt 3 och 4 föreligger stor osäkerhet om klassificeringen av ett framtida system för studieavgifter. Enligt EG-rätten kan den grundläggande högskoleutbildningen komma att kategoriseras som en tjänst, allt beroende på omfattningen av avgiftsuttaget. I förhållande till GATS är det oklart huruvida nuvarande system omfattas av undantagsbestämmelsen för tjänster som inte tillhandahålls vare sig på kommersiella grunder eller i konkurrens och osäkerheten blir knappast mindre vid införandet av studieavgifter. Mot den bakgrunden skulle det i och för sig finnas skäl att närmare analysera nu diskuterade frågor. För att en sådan analys skall bli meningsfull krävs dock enligt min uppfattning att man har någon uppfattning om vilka nivåer på avgifterna som kan komma att bli aktuella.

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt.
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande.
UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Omprövning av medborgarskap. [2]

Utrikesdepartementet

Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.

En anpassning av svensk lagstiftning till
EG-direktiv 2004/83/EG angående
flyktingar och andra skyddsbehövande.
[6]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]

Studieavgifter i högskolan. [7]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisationsutredningen
för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredningen
för regional tillväxt. [5]