

## **Høringsnotat om endringer i universitets- og høyskoleloven og egenbetalingsforskriften**

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven) og i forskrift 15. desember 2005 nr. 1506 om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften) i henhold til vedlagte forslag.

### **Innledning**

Internasjonalt samarbeid er en forutsetning for å utvikle verdensledende fagmiljøer. Studentmobilitet er et viktig element i dette samarbeidet. Departementet ønsker en mer strategisk rekruttering av utenlandske studenter til Norge og en mer målrettet bruk av statlige midler. Rekrutteringen bør i større grad foregå i samsvar med institusjonenes strategier og nasjonale prioriteringer i forsknings- og høyere utdanningspolitikken. Departementet foreslår derfor å innføre en avgrenset ordning med studieavgift for studenter fra land utenfor EØS-området og Sveits (tredjeland) ved de statlige universitetene og høyskolene.

Studentutveksling som finner sted som ledd i et faglig samarbeid mellom norske og utenlandske læresteder, skjer på bakgrunn av faglige vurderinger og konkrete strategiske prioriteringer fra institusjonene. Ofte er slik studentutveksling også koblet tett til etablert forskningssamarbeid. Dette er i tråd med nasjonal politikk for internasjonalt høyere utdannings samarbeid. Departementet mener en slik modell sikrer rekruttering av kvalitativt gode internasjonale studenter, og samtidig bidrar til internasjonalisering i hele institusjonen. Dette kommer også studenter som ikke reiser ut til gode.

Derfor foreslår departementet at utvekslingsstudenter som rekrutteres på bakgrunn av samarbeidsavtaler, både nasjonale og institusjonelle, skal være unntatt fra ordningen. Dette vil gi institusjonene mulighet til å rekruttere studenter i henhold til institusjonenes strategier for internasjonalt samarbeid, og i henhold til nasjonale prioriteringer.

Regjeringen foreslår i statsbudsjettet for 2015 en omdisponering av rammen til universiteter og høyskoler for å gi rom for økt rekruttering av kvalitativt gode internasjonale studenter gjennom utvekslingsavtaler og andre satsinger på kvalitet i utdanning og forskning.

### **Bakgrunn for forslaget**

I Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) meldte regjeringen at Kunnskapsdepartementet ville utrede studieavgift i høyere utdanning for borgere fra land utenfor EØS-området og Sveits (tredjelandsstudenter), med sikte på innføring fra høsten 2015. Regjeringen ville komme tilbake til Stortinget om saken etter at utredningen er ferdigstilt.

I løpet av de siste 10-15 årene har høyere utdanning blitt stadig mer internasjonal, noe som har bidratt til økt studentmobilitet og sterk konkurranse om å tiltrekke seg de beste studentene. På verdensbasis er i dag om lag 4,5 millioner studenter tatt opp ved et lærested utenfor eget hjemland. Halvparten av disse studentene er i Europa.

De nordiske landene er blant de landene med høyest statlig finansiering av høyere utdanning. Fram til for få år siden var høyere utdanning gratis for alle i alle de nordiske landene. Siden 2006 har Danmark, Sverige og i noen grad Finland introdusert ulike ordninger for studieavgift for studenter fra tredjeland, det vil si land utenfor EØS-området og Sveits. Dette har hatt ulike effekter i de tre landene, men antallet studenter fra tredjeland har gått ned.

Høsten 2013 var det registrert om lag 10 500 studenter fra tredjeland ved norske universiteter og høyskoler. Dette er en økning på om lag 30 prosent fra 2006, da det var om lag 7 300 registrerte studenter fra tredjeland. I 2012 ga Utlendingsdirektoratet (UDI) 3 400 nye oppholdstillatelser i studieøyemed. Blant disse er et større antall i Norge under norskfinansierte samarbeidsprogrammer, enten under kunnskapspolitikken eller utenriks- og bistandspolitikken. Det er grunn til å anta at deler av økningen i Norge skyldes innføring av studieavgift i to av våre naboland.

Internasjonalisering av norsk høyere utdanning er høyt prioritert og det er viktig at institusjonene har et utstrakt internasjonalt samarbeid og utveksling av studenter. Økningen i antall utenlandske studenter de seneste årene har imidlertid gitt et økt press på norske utdanningsressurser, og det er derfor viktig at Norge har en aktiv tilnærming til hvordan denne økningen i antall studenter skal møtes. Departementet ønsker å bidra til at studenter ved norske høyere utdanningsinstitusjoner i større grad rekrutteres i henhold til institusjonelle og nasjonale prioriteringer.

### **Gjeldende rett**

Universitets- og høyskoleloven (Uhl). § 7-1 første ledd lovfester et gratisprinsipp for studier som fører frem til en grad eller yrkesutdanning ved statlige universiteter og høyskoler. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra hovedregelen, jf. siste setning. Unntaket er imidlertid snevert og gir ikke grunnlag for nye former for egenbetaling.

Gratisprinsippet er ytterligere konkretisert i forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler (egenbetalingsforskriften).

Statlige utdanningsinstitusjoner kan etter dagens bestemmelse ikke ta egenbetaling fra studentene dersom det ikke er gitt særskilt adgang til det i egenbetalingsforskriften, jf. uhl. § 7-1 tredje ledd. Et premiss for forskriften er imidlertid at det ikke skal åpnes for nye former for egenbetaling eller egenbetalingsstudier enn de som i dag er nedfelt i forskriften.

Det følger av egenbetalingsforskriften § 1-1 første punktum at forskriften regulerer «adgang til å kreve egenbetaling for studietilbud som er rettet mot enkeltstudenter, betaling for andre utgifter knyttet til studietilbud, vederlag for eksamenskandidater uten eksamensrett».

I forskriftens § 3-2 er det fastsatt at statlige institusjoner kan kreve egenbetaling i følgende tilfeller:

- a) for kurs
- b) for fag/emner som normalt ikke er del av studieprogram som fører fram til grad eller yrkesutdanning
- c) for erfaringsbaserte mastergradsstudier
- d) av studenter som fyller opp ledige plasser på studieprogram eller fag/emner som er oppdragsfinansiert

#### *Studieavgift i Sverige og Danmark*

I Sverige og Danmark er studenter som er borgere i land utenfor EU/EØS omfattet av ordningene med studieavgift. Begge land har unntaksordninger for studenter med spesiell tilknytning til landet eller som er en del av et utvekslingsprogram. I Danmark omfattes alle høyere utdanningsinstitusjonene, mens ordningen i Sverige er lovfestet for de statlige universitetene og høyskolene.

Institusjonene bestemmer selv størrelsen på studieavgiften. Institusjonene mottar imidlertid ikke finansieringstilskudd for disse studentene, og studieavgiften skal dekke kostnadene ved studieplassen. Dette innebærer at utdanningen minimum koster det samme som institusjonen får i støtte fra staten. Eventuelle inntekter av studieavgiften blir disponert av institusjonene selv.

I Sverige er det innført et fast søknadsgebyr på 900 SEK for å kompensere for de administrative kostnadene ved søknadsbehandling. I Danmark kreves det et depositum ved søknadsbehandling, samt et gebyr dersom det avholdes opptaksprøver.

Institusjonene i begge landene mottar statlige midler til finansiering av ulike stipendordninger for studenter som må betale studieavgift. I tillegg kan institusjonene innføre stipendordninger med egne midler eller eksternt finansiert.

#### *Studieavgift i Finland*

I Finland er det etablert en prøveordning for studieavgifter på visse områder som skal evalueres etter en fireårsperiode (2010-2014). Institusjonene deltar frivillig i ordningen og kan ta studieavgift for studieprogram som tilbys på fremmedspråk. Studenter som er borgere i land utenfor EU/EØS er omfattet av ordningen, mens studenter med spesiell tilknytning til landet er unntatt ordningen.

#### **Departementets forslag**

Departementets foreslår endringer i universitets- og høyskoleloven og egenbetalingsforskriften for studenter fra land utenfor EØS-området og Sveits (studenter fra tredjeland).

Forslaget innebærer at høyere utdanningsinstitusjoner får anledning til å kreve studieavgift for de nevnte studentene. Institusjonene vil ikke være pålagt å ilegge studieavgift, og vil stå fritt til å fastsette størrelsen på avgiften. Institusjonene står dermed fritt til å finansiere hele eller deler av studieplassen til studentene gjennom egen rammebevilgning. Eventuelle inntekter av studieavgiften disponeres av institusjonene selv. Det innføres ikke pålegg om å kreve søknadsgebyr.

Studenter som har rett til støtte fra Statens lånekasse for utdanning og/eller er utvekslingsstudenter omfattes *ikke* av endringene. Departementet har lagt til grunn følgende definisjon av utvekslingsstudent:

”Alle studenter som er omfattet av en utvekslingsavtale eller utvekslingsprogram med varighet på tre måneder eller mer. Dette inkluderer studenter som kommer under avtaler inngått på nasjonalt nivå og som innebærer konkrete forpliktelser om antall innkommende studenter.”

Individbaserte avtaler og helgradsstudenter omfattes av endringene og det gis anledning til å kreve studieavgift av dem.

Departementet ønsker en mer strategisk rekruttering av internasjonale studenter og en mer målrettet bruk av statlige utdanningsmidler. I dag er høyere utdanning som hovedregel gratis for alle studenter ved de statlige institusjonene i Norge. I tillegg får utdanningsinstitusjonene resultatbasert uttelling for avlagte studiepoeng også fra utenlandske studenter, og det gis det uttelling for antall utvekslingsstudenter. Her er studenter under kvoteordningen<sup>1</sup> inkludert, mens individbaserte avtaler ikke gir grunnlag for resultatbasert uttelling. Utveksling av ansatte stipendiater eller andre doktorgradskandidater omfattes ikke. Dette har gitt institusjonene insentiver til å ta opp utenlandske studenter uavhengig av sine internasjonaliseringsstrategier eller andre prioriteringer. Innføring av studieavgift og bortfall av finansiering for studenter fra tredjeland, vil gjøre at disse insentivene faller bort.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

For statlige universiteter og høyskoler vil endringen medføre noe lavere bevilgning fra Kunnskapsdepartementet, jf. Prop 1 S (2014-2015). Videre vil endringen medføre at det fra og med studieåret 2015-2016 ikke gis resultatbasert uttelling for studiepoeng avlagt av nye studenter fra tredjeland som ikke er omfattet av unntakene. De økonomiske konsekvensene for institusjonene avhenger av fremtidig rekruttering og det er derfor vanskelig å beregne effekter for den enkelte institusjon. Institusjonene må påregne noen kostnader i forbindelse med å administrere studieavgiftsordningen.

---

<sup>1</sup> En ordning der studenter fra utviklingsland og land på Vest-Balkan, i Øst-Europa og Sentral-Asia tar høyere utdanning i Norge med utdanningsstøtte fra Lånekassen. Årlig studerer 1 100 studenter i Norge under kvoteordningen.

For utenlandske studenter som ikke er på utvekslingsavtale, vil muligheten til å ta gratis utdanning i Norge reduseres eller falle helt bort, avhengig av i hvor stor grad institusjonene benytter anledningen til å innføre studieavgift.

## **FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV OM UNIVERSITETER OG HØYSKOLER**

§ 7-1 skal lyde:

### **§ 7-1 Egenbetaling**

(1) Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelse.

*(2) Statlige universiteter og høyskoler kan kreve egenbetaling fra studenter fra land utenfor EØS-området og Sveits.*

(3) Private universiteter og høyskoler skal la statlige driftstilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode. Institusjoner som mottar statstilskudd, kan ikke gi økonomisk utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eier eller dens nærstående. 1

(4) Departementet kan fastsette forskrift om universiteter og høyskolars adgang til å ta egenbetaling fra studenter og om adgangen til å kreve inn andre utgifter knyttet til studiene *etter denne bestemmelse*.

## **FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM EGENBETALING VED UNIVERSITETER OG HØYSKOLER**

Ny § 3-3 skal lyde:

### **§ 3-3 Unntak – egenbetaling for borgere fra land utenfor EØS-området og Sveits**

*(1) Statlige universiteter og høyskoler kan kreve egenbetaling fra borgere fra land utenfor EØS-området og Sveits.*

(2) Institusjonene kan likevel ikke kreve egenbetaling fra studenter som:

a) har rett til støtte fra Lånekassen etter lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte, eller

b) er utvekslingsstudenter som er omfattet av en utvekslingsavtale eller utvekslingsprogram med varighet på tre måneder eller mer.

(3) Institusjonene fastsetter størrelsen på egenbetalingen.

§ 3-4 første ledd skal lyde:

(1) For studieprogrammer eller fag/emner der institusjonene ikke kan kreve egenbetaling etter forskriftens § 3-1, § 3-2 og § 3-3, kan institusjonen heller ikke kreve betaling av studenter utover reelle kostnader knyttet til læremidler. Eventuelt vederlag for vernet materiale etter opphavsrettslovgivningen kan inngå i betalingsgrunnlaget. Institusjonene kan ikke ta betaling for studieinformasjon.

#### **MERKNADER TIL BESTEMMELSENE**

Til universitets- og høyskoleloven § 7-1 Egenbetaling

*Annet ledd:* Bestemmelsen fastsetter at de statlige universitetene og høyskolene kan kreve egenbetaling fra studenter fra land utenfor EØS-området og Sveits. Statsborgere fra EU/EØS og Sveits faller utenfor bestemmelsen. Unntak fra adgangen til å kreve studieavgift følger av forslag i Forskrift om egenbetaling ved universiteter og høyskoler § 3-3 annet ledd. Institusjonene er ikke pålagt å ilegge studieavgift, og står fritt til å fastsette størrelsen på avgiften.

*Fjerde ledd:* Endringen er av en lovteknisk art for å presisere at forskriftshjemmelen gjelder for bestemmelser etter § 7-1.

Til egenbetalingsforskriften § 3-3 unntak – egenbetaling for borgere fra land utenfor EØS-området og Sveits

*Første ledd:* Hovedregelen fastsetter at de statlige universitetene og høyskolene kan kreve egenbetaling fra studenter fra land utenfor EØS-området og Sveits (tredjelandstudenter). Statsborgere fra EU/EØS og Sveits faller utenfor bestemmelsen. Unntak fra adgangen til å kreve studieavgift av tredjelandstudenter følger av annet ledd.

*Annet ledd:* Bestemmelsens annet ledd gir unntak fra hovedregelen om å kunne kreve egenbetaling fra tredjelandsstudenter. Dette gjelder studenter som har rett til støtte fra Statens lånekasse for utdanning og/eller er utvekslingsstudenter.

Det følger av lov om utdanningsstøtte 3. juni 2005 nr. 37 § 3 annet ledd at *"loven gjelder også for utenlandske statsborgere som på grunn av arbeid, utdanning, ekteskap, slektskap eller andre forhold har en særlig tilknytning til Norge, eller som har kommet til landet av politiske eller humanitære grunner, eller som deltar i særskilte utdanningsprogram som er godkjent av departementet"*. Utenlandsk statsborger som har lovlig opphold i Norge og som tar utdanning i Norge, får utdanningsstøtte på samme vilkår som norsk statsborger dersom ett av vilkårene i Forskrift 15. februar 2014 nr. 209 om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2014-2015 § 2-2 er oppfylt eller det følger av §§ 2-3 til 2-5.

*"Utvekslingsstudent"* omfatter alle studenter som er omfattet av en utvekslingsavtale, utvekslingsprogram med varighet på tre måneder eller mer. Dette inkluderer studenter som kommer under avtaler inngått på nasjonalt nivå og som innebærer konkrete forpliktelser om antall innkommende studenter. Individbaserte avtaler og helgradsstudenter omfattes av endringene og det gis anledning til å kreve studieavgift av dem.

*Tredje ledd:* Institusjonene er ikke pålagt å ilegge studieavgift, og står fritt til å fastsette størrelsen på avgiften. Dette innebærer at institusjonene kan velge om studieavgiften skal finansiere hele studieplassen til studentene, eller om deler av studieplassen skal finansieres gjennom egen rammebevilgning eller ved hjelp av ekstern finansiering. Eventuelle inntekter av studieavgiften disponeres av institusjonene selv. Det innføres ikke pålegg om å kreve søknadsgebyr.