

**Utbildningsdepartementet***Universitets- och högskoleenheten***Antagning av studieavgiftsskyldiga studenter****Inledning**

Denna promemoria har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Den innehåller förslag som möjliggör separat antagning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå av sökande som kommer att omfattas av studieavgiftsskyldighet. Det gäller s.k. tredjelandsmedborgare.

**Behovet av att införa möjligheten till separat antagning**

Införandet av anmälnings- och studieavgifter

År 2011 infördes anmälningsavgifter och studieavgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå vid universitet eller högskolor som omfattas av högskolelagen. Detta gäller personer som inte är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz (tredjelandsmedborgare). Bakgrunden till införandet av studieavgifter var att antalet internationella studenter – och därmed kostnaderna för utbildningen av dessa – hade ökat kraftigt vid svenska universitet och högskolor.

Av propositionen som låg till grund för införandet av studieavgifter, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (prop. 2009/10:65) framgår att svenska lärosäten framför allt bör konkurrera genom att erbjuda utbildning av högsta kvalitet. Vidare följer av propositionen bland annat följande. Enligt enkätundersökningar bland internationella studenter var avgiftsfriheten viktigare än utbildningens kvalitet för deras val att studera i Sverige. Införandet av studieavgifter för utländska studenter skulle enligt regeringens bedömning vara kvalitetsdrivande och ge möjlighet att långsiktigt öka antalet utländska studenter i svensk högre utbildning utan kostnader för skattebetalarna. Dessutom skulle det kunna frigöra resurser för att ytterligare öka kvaliteten i utbildningen.

När studieavgifter infördes minskade antalet studerande som inte var medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz med nästan 80 procent vid svenska högskolor. Antalet har därefter ökat men är ännu inte tillbaka på samma nivåer som tidigare. En uppföljning av studieavgiftssystemet som gjordes av Högskoleverket 2012 (Andra året med studieavgifter – lärosätenas erfarenheter, Högskoleverkets rapport 2012:26 R) visar att det totala antalet nya studieavgiftsskyldiga studenter hade ökat med 24 procent höstterminen 2012 jämfört med höstterminen 2011. Ökningen gällde dock inte alla lärosäten. Av de 34 lärosäten som angav att de hade registrerade studieavgiftsskyldiga studenter höstterminen 2012 hade antalet minskat på 16 av lärosätena jämfört med året innan. Merparten av de antagna studieavgiftsskyldiga studenterna registrerade sig överhuvudtaget aldrig. Andelen antagna som slutligen registrerade sig uppgick endast till 30 procent. En möjlig förklaring till den låga andel som registrerade sig på den utbildning de hade antagits till är enligt Högskoleverkets rapport att antagningsprocessen för de studieavgiftsskyldiga verkade vara komplicerad och omfatta många moment.

Gemensam antagning för anslagsfinansierade och studieavgiftsskyldiga studenter – nuvarande ordning

I 4 kap. högskolelagen (1992:1434) fastställs vissa principer som rör tillträde till högskoleutbildning. Bland annat framgår att högskolorna så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § nämnda lag ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna (1 §). Vidare framgår att urval ska göras bland de sökande om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval (3 §).

Närmare bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning finns framför allt i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) och i föreskrifter beslutade av Universitets- och högskolerådet.

I 7 kap. 4 § högskoleförordningen anges att den som vill antas till utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer. Det framgår även att frågor om antagning avgörs av högskolan. Vidare anges att det i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor finns bestämmelser om att betalning av anmälningsavgift i vissa fall är en förutsättning för att anmälan ska prövas.

I ovan nämnda propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter angav regeringen att det av rättvise- och av kvalitetsskäl borde gälla samma behörighets- och urvalsbestämmelser för såväl avgiftsskyldiga som avgiftsbefriade studenter. Regeringen bedömde

vid tillfället att de regler för behörighet och urval som då gällde gav lärosätena goda möjligheter att bestämma urvalsgrunder, särskilt för utbildning på avancerad nivå, dit huvuddelen av de avgiftsskyldiga studenterna förväntades söka. Regeringen avsåg därför inte att genomföra några förändringar i dessa avseenden, men avsåg att noggrant följa utvecklingen.

Nuvarande bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen om tillträde till högskoleutbildning gäller alltså på samma sätt oavsett om en sökande kommer att vara avgiftsbefriad eller kommer att vara studieavgiftsskyldig. Det finns visserligen bestämmelser om förtur och avsteg från de generella bestämmelserna om urval i vissa fall i 14–17 och 27 §§ högskoleförordningen. I huvudsak förutsätter dock urvalet att alla sökande ska jämföras med varandra i merithänseende, och det är därför i praktiken inte möjligt för ett lärosäte att dela upp de sökande till en utbildning i olika antagningar.

### **Förslag till separat antagning av sökande som är studieavgiftsskyldiga**

**Förslag:** Universitet och högskolor ska få möjlighet att besluta om separat antagning av sökande som enligt förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor kommer att omfattas av studieavgiftsskyldighet och som söker till en utbildning som påbörjas på grundnivå eller avancerad nivå.

Universitet och högskolor ska själva få bestämma hur många separata antagningar som ska hållas till en utbildning. Urvalet inom den separata antagningen ska ske med hänsyn till de sökandes meriter. Lärosätena ska själva få bestämma urvalsgrunder bestående av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen och bestämma hur platserna ska fördelas. Vid i övrigt likvärdiga meriter ska urval få göras också genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer ska dock inte få göras efter det att lottning har använts.

### **Skälen för förslaget**

Två av målen i den nationella strategi för internationalisering som presenterades i propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) och som kompletterades i propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175) var att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter samt att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt. Vidare uttalade regeringen i propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter att inflödet av utomeuropeiska studenter är positivt för Sverige på flera sätt. Dessa studenter bidrar såväl till internationaliseringen av universitet och högskolor som att de i kraft av sin kunskap och kompetens tillför ökad kvalitet i utbildningen.

Utomeuropiska studenter kan bli viktiga aktörer i samarbeten och kontakter om investeringar och handel, kulturellt utbyte, politiskt och säkerhetspolitiskt samarbete m.m.

Som tidigare har redovisats minskade antalet sökande som inte är medborgare i en stat inom EES eller i Schweiz när anmälnings- och studieavgifterna infördes. Antalet sökande har i och för sig ökat igen under det senaste året men är inte tillbaka på samma nivå som tidigare. Sveriges universitets- och högskoleförbund har i en skrivelse till regeringen belyst problem med dimensionering och planering för högskolorna mot bakgrund av att sökande från länder inom respektive utanför EES och Schweiz måste hanteras gemensamt i antagningen (U 2012/6304/UH).

Möjligheten att anta anslagsfinansierade studenter begränsas genom de s.k. takbeloppen, dvs. lärosätenas rätt till ersättning för studenter och deras prestationer upp till en viss nivå. Antalet studieavgiftsskyldiga studenter som kan antas och utbildas är däremot inte beroende av anslaget storlek, eftersom de betalar för sin utbildningsplats.

När ett lärosäte ligger nära eller över takbeloppet kan lärosätet bli tvunget att begränsa antalet anslagsfinansierade studenter. Enligt nuvarande bestämmelser om urval får lärosätet i en sådan situation inte anta fler studieavgiftsskyldiga studenter bara. Detta med anledning av att alla sökande till en utbildning, såsom framgår ovan, ska jämföras med varandra i merithänseende. Ett exempel för att åskådliggöra problematiken är en kurs där begränsningen i takbeloppet gör att ett lärosäte beslutar att fem av platserna kan finansieras av anslag, medan ytterligare platser skulle kunna tilldelas studieavgiftsskyldiga studenter. Om de tio mest meriterade studenterna är anslagsfinansierade, kan endast fem studenter antas till kursen. Om de tio mest meriterade sökande däremot är studieavgiftsskyldiga, skulle sammanlagt femton studenter kunna antas. Urvalsbestämmelserna begränsar därför lärosätenas möjligheter att ta emot så många studenter som de egentligen har utrymme för och skulle vilja ta emot. Även om det finns lediga platser i föreläsningssalar eller gruppundervisning får lärosätet alltså inte fylla dessa med studieavgiftsskyldiga sökande.

Den gemensamma antagningen medför även nackdelar för universitet och högskolor från rekryteringssynpunkt. Som framgår ovan kan lärosätena i och för sig bestämma tid och ordning för anmälan till utbildning både på grundnivå och på avancerad nivå, men de nuvarande bestämmelserna om urval medför att det inte är praktiskt möjligt att dela upp antagningen på flera omgångar. Detta innebär sämre förutsättningar för universitet och högskolor att rekrytera studieavgiftsskyldiga, eftersom antagningen inte kan anpassas till den tidpunkt när söktrycket är som störst från denna grupp. Andra länder har ofta andra tidpunkter för anmälan till högskolan än vad svenska lärosäten har. Detta leder till att

många studieavgiftsskyldiga redan har accepterat ett erbjudande från ett annat land när antagningsbeskedet från det svenska lärosätet väl lämnas.

*Separat antagning av studieavgiftsskyldiga studenter bör införas*

En ordning med nya platser till utbildningar på grundnivå eller avancerad nivå som är studieavgiftsfinansierade och till vilka det anordnas en separat antagning bör införas mot bakgrund av de problembeskrivningar som redovisats ovan. Detta bör underlätta och möjliggöra att fler studieavgiftsskyldiga studenter kan antas vid svenska lärosäten och ligger i linje med regeringens syn på att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter.

Dessa utbildningsplatser bör alltså tillkomma utöver de ”ordinarie” platser som söks av anslagsfinansierade studenter till samma utbildning. Utbildningsplatser i en separat antagning kan skapas, eftersom de finansieras på annat sätt än genom statliga anslagsmedel, dvs. genom studieavgifter. Dessa platser begränsas alltså inte av takbeloppen för respektive lärosäte. Snarare bör antalet utbildningsplatser i den separata antagningen bestämmas med ledning av till exempel det förväntade söktrycket, lärosätets bedömning av hur många studieavgiftsskyldiga studenter som är värdefullt för utbildningen, samt praktiska begränsningar såsom lokalernas storlek och tillgång till lärare. Dessutom måste kvalitetskravet i 1 kap. 4 § högskolelagen alltid beaktas. Platser som utlyses i den separata antagningen skiljer sig således från de anslagsfinansierade utbildningsplatserna. Mot bakgrund av att de studieavgiftsskyldiga sökandena inte konkurrerar om samma platser som de anslagsfinansierade kan antagningarna anordnas skilt från varandra.

Andra sökande än de som är studieavgiftsfinansierade bör fortsättningsvis antas på samma sätt som i dag. Beroende på hur lärosätena dimensionerar antagningarna kan det inte uteslutas att de meriter som krävs för att antas inom respektive antagning kommer att vara olika.

Varje universitet eller högskola bör själv få bestämma hur många separata antagningar som ska anordnas till en utbildning. Genom möjligheten att anordna flera separata antagningar av sökande som är studieavgiftsskyldiga ökar lärosätenas möjligheter att fylla platserna på sina utbildningar utan att detta påverkar de anslagsfinansierade sökandenas möjligheter att antas.

Det kan finnas skäl för ett universitet eller en högskola att till en utbildning även fortsättningsvis välja att anordna gemensam antagning. Ett sådant skäl kan vara att en utbildning erfarenhetsmässigt inte lockar så många studieavgiftsskyldiga. Förslaget lämnar öppet för lärosätena att själva bestämma om de vill utnyttja möjligheten att anordna separat antagning eller inte.

*Behörighetskraven vid separat antagning av studieavgiftsskyldiga studenter bör inte ändras*

Behörighetskraven för att antas till en utbildning motsvarar de förkunskaper som krävs för att en student ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Samma förkunskapskrav gäller för alla sökande till en utbildning, även om förkunskaperna kan ha uppnåtts på olika sätt. Denna ordning bör även fortsättningsvis gälla och förslaget påverkar således inte behörighetskraven.

*Universiteten och högskolorna bör själva få bestämma vilka urvalsgrunder som ska tillämpas vid separat antagning av studieavgiftsskyldiga studenter*

Urval kan behöva göras inom den separata antagningen och urvalet bör då ske baserat på de sökandes meriter. Vid separat antagning är det inte givet att dagens urvalsgrunder är ändamålsenliga. Exempelvis är högskoleprovet sällan en lämplig urvalsgrund för studieavgiftsskyldiga, eftersom provet bara ges på svenska. Därför bör i stället respektive universitet eller högskola själv få bestämma vilka urvalsgrunder som ska användas vid den separata antagningen.

Urvalsgrunderna ska bestå av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen. Till sin lydelse utesluter inte detta någon av de i dag befintliga urvalsgrunderna och en sådan bestämmelse blir i övrigt snarlik den i 7 kap. 23 § högskoleförordningen. Urvalsgrunderna får inte bestå av annat än sådant som har en direkt betydelse för utbildningen. Att omständigheterna ska vara sakliga är ett uttryck för att högskolorna ska iaktta saklighet enligt vad som följer av 1 kap. 9 § regeringsformen. Universiteten och högskolorna kan således inte använda kvotering eller etnisk tillhörighet som urvalsgrund.

Vid i övrigt likvärdiga meriter bör urval också få göras genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer bör dock inte få göras efter det att lottning har använts. Detta är i överensstämmelse med 7 kap. 12 § tredje stycket högskoleförordningen.

Ett lärosätes beslut i fråga om urval får i dag enligt vad som följer av 12 kap. högskoleförordningen inte överklagas. Detta bör gälla även i fråga om beslut om urval vid separat antagning av studieavgiftsskyldiga.

*Nya bestämmelser om separat antagning bör införas i högskoleförordningen och i andra författningar som har motsvarande bestämmelser om tillträde*

Nya bestämmelser i fråga om tillträde bör införas i enlighet med förslaget ovan. De nya bestämmelserna bör införas sist i 7 kap. högskoleförordningen. Det finns även utbildningar som i annan författning har andra – eller kompletterande – bestämmelser i fråga om tillträde. Även i dessa kan motsvarande förändringar behöva göras.

Förslaget kräver dessutom inhämtande av riksdagens godkännande. I bilagan till denna promemoria redovisas förslag till ändring i högskoleförordningen.

### **Ikraftträdande**

Universitet och högskolor föreslås få införa separat antagning för studieavgiftsskyldiga sökande för högskoleutbildningar som påbörjas efter den 1 juli 2014. För att göra det möjligt för berörda myndigheter att vidta nödvändiga åtgärder och fatta olika beslut till exempel i fråga om informationsinsatser och anpassning av IT-system föreslås att förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 februari 2014.

### **Konsekvensanalys**

#### Ekonomiska konsekvenser

Införandet av en möjlighet för universitet och högskolor att ha separat antagning för studieavgiftsskyldiga studenter påverkar inte de anslagsmedel som är avsedda för utbildningsplatser för studenter som inte är studieavgiftsskyldiga. Därmed kommer inte det totala antalet utbildningsplatser för de studenter som inte är avgiftsskyldiga att påverkas av förslaget.

Förslaget bedöms i stort inte leda till några ekonomiska konsekvenser för myndigheternas anslagsfinansierade verksamhet, eftersom lärosätena beräknar studieavgifterna så att full kostnadstäckning uppnås.

#### Övriga konsekvenser för högskolesektorn

Förslaget bedöms leda till att universitet och högskolor kommer att kunna anta fler sökande från länder utanför EES och Schweiz och att den antagningen kan genomföras mer flexibelt under året jämfört med i dag. Detta har efterfrågats av universitet och högskolor och kommer att vara till fördel för såväl universiteten och högskolorna själva som för de studieavgiftsskyldiga studenterna. Bedömningen är därför att merparten av universiteten och högskolorna kommer att vilja använda sig av möjligheten att ha separat antagning av studieavgiftsskyldiga studenter.

Antagningen av studieavgiftsskyldiga studenter utgör en mindre del av den totala antagningsverksamheten. Eventuella förändringar av antagningsverksamheten till följd av förslagen bedöms därför endast få marginella konsekvenser för universitet och högskolor samt Universitets- och högskolerådet.

#### Konsekvenser för studenter

Som redovisats ovan ska det totala antalet anslagsfinansierade utbildningsplatser inte påverkas av förslaget. Studenter som inte är

studieavgiftsskyldiga kommer därför inte att påverkas av förslaget. När det gäller de studieavgiftsskyldiga studenterna påverkas dessa positivt, eftersom förslaget möjliggör en effektivare hantering av deras ansökan. Detta leder i sin tur till att beslut i fråga om antagning kan fattas mer skyndsamt. Förslagen innebär också bättre förutsättningar att anta fler studieavgiftsskyldiga studenter.

Konsekvenser med anledning av diskrimineringslagen och Sveriges internationella åtaganden

Förslaget bedöms vara förenligt med Sveriges åtaganden i förhållande till Europeiska unionen och andra internationella organisationer. Vidare bedöms förslaget vara förenligt med diskrimineringslagen (2008:567).



**Författningsförslag**

Författningsförslaget utgår från utbildningar vars tillträde endast regleras av 7 kap. högskoleförordningen. Det finns även utbildningar som i annan författning har andra – eller kompletterande – bestämmelser i fråga om tillträde.

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

Härmed föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)  
*dels* att 7 kap. 4 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 42–44 §§, samt närmast före 42 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**7 kap.****4 §<sup>1</sup>**

Den som vill antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer.

*I 2 och 3 §§ förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor finns det bestämmelser om att betalning av anmälningsavgift i vissa fall är en förutsättning för att anmälan ska prövas.*

*I 42–44 §§ finns det bestämmelser om att en högskola får besluta om separat antagning av studieavgiftsskyldiga. I 2 och 3 §§ förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor finns det bestämmelser om att betalning av anmälningsavgift i vissa fall är en förutsättning för att anmälan ska prövas.*

Frågor om antagning avgörs av högskolan. Ett maskinellt framtaget besked om antagning gäller som högskolans beslut.

**Separat antagning av studieavgiftsskyldiga****42 §<sup>2</sup>**

*En högskola får besluta att sökande som kommer omfattas av studieavgiftsskyldighet enligt förordningen (2010:543) om*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:544.

<sup>2</sup> Tidigare 42 § upphävd genom 2010:1064.

*anmälningsavgift och studieavgift endast kan antas till en utbildning vid en separat antagning.*

*Högskolan bestämmer hur många separata antagningar som ska anordnas till en utbildning.*

#### 43 §

*Vid separat antagning ska i fråga om urval 44 § tillämpas i stället för vad som föreskrivs i 12–23, 26–27 samt 32 §§.*

#### 44 §

*Vid urval enligt 43 § ska högskolan ta hänsyn till de sökandes meriter.*

*Högskolan bestämmer urvalsgrunder bestående av sakliga omständigheter som är av betydelse för utbildningen och bestämmer hur platserna ska fördelas. Vid i övrigt likvärdiga meriter får urval också göras genom prov eller intervjuer eller genom lottning. Urval genom prov eller intervjuer får dock inte göras efter det att lottning har använts.*