



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 68 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven
(egenbetaling for studenter fra land
utenfor EØS og Sveits)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	5.3	Administrative utfordringer	13
			5.4	Unntak	14
			5.5	Stipendordninger	15
2	Bakgrunnen for forslaget	6	5.6	Overgangsordning	15
2.1	Innledning	6	5.7	Andre innspill i høringen	16
2.2	Høringen	6			
3	Dagens regelverk	8	6	Departementets vurdering og forslag	17
			6.1	Overordnet om innføringen av egenbetaling (studieavgift)	17
4	Forslagene i høringsnotatet	9	6.2	Administrativ håndtering av egenbetaling	19
4.1	Innledning	9	6.2.1	Kostnadsberegning og nivå på egenbetaling (studieavgift)	19
4.2	Forslag til regulering for statlige institusjoner – uhl. § 7-1	9	6.2.2	Statsstøtterettslig vurdering	20
4.3	Forslag til regulering for private institusjoner – uhl. § 8-3	9	6.3	Unntak	20
			6.4	Stipendordninger	22
5	Høringsinstansenes innspill	10	6.5	Overgangsordning	22
5.1	Innledning	10	6.6	Andre innspill i høringen	22
5.2	Forslaget om innføring av egenbetaling (studieavgift)	10			
5.2.1	Gratisprinsippet og nedgang i studenter fra land utenfor EØS og Sveits	10	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
5.2.2	Betydning for eksisterende studieprogrammer	11	8	Merknader til lovforslaget	25
5.2.3	Fremtidig rekruttering til ph.d.-programmer og vitenskapelige stillinger	12			
5.2.4	Betydning for rekruttering av arbeidskraft	12		Forslag til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (egenbetaling for studenter fra land utenfor EØS og Sveits)	27



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 68 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i universitets- og høyskoleloven (egenbetaling for studenter fra land utenfor EØS og Sveits)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 24. mars 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endring i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler, ny § 7-1 a og endring i § 8-3. Forslaget innebærer at statlige universiteter og høyskoler skal kreve egenbetaling (studieavgift) fra studenter fra land utenfor EØS og

Sveits, med visse unntak. For private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, foreslås det at statlige tilskudd ikke skal kunne brukes til å dekke driftskostnader til utdanning for samme persongruppe.

2 Bakgrunnen for forslaget

2.1 Innledning

Stortinget har i behandlingen av statsbudsjettet for 2023 vedtatt at det skal innføres studieavgift for internasjonale studenter fra land utenfor EØS og Sveits fra høstsemesteret 2023. Dette må gjennomføres ved endring i lov om universiteter og høyskoler.

2.2 Høringen

Kunnskapsdepartementet sendte 10. oktober 2022 på høring et forslag om endringer i lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler om at internasjonale studenter fra land utenfor EØS og Sveits (såkalte tredjeland) fra høstsemesteret 2023 skal betale minst kostnadsdekkende studieavgift ved statlige universiteter og høyskoler og private høyskoler med stats-tilskudd, jf. Prop. 1 S (2022–2023) for Kunnskapsdepartementet. Fristen for å sende inn svar var 7. desember 2022.

Høringsdokumentet ble sendt til følgende institusjoner og organisasjoner:

Departementene

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (Sikt)
Riksrevisjonen
Sametinget
Statens lånekasse for utdanning
Utlendingsdirektoratet

Fylkeskommunene

Universiteter og høyskoler

Akademikerne
ANSA – Association of Norwegian Students
Abroad
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Hovedorganisasjonen Virke
International Students' Union of Norway

KS – Kommunesektorens organisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
NITO – Norges ingeniør- og teknologorganisasjon
Norsk studentorganisasjon
Næringslivets Hovedorganisasjon
Samskipnadsrådet
Stipendiatororganisasjonene i Norge
Studentsamskipnadene
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Universitets- og høyskolerådet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet fikk i alt 93 høringsinnspill. 31 av disse var fra privatpersoner. Følgende instanser uttalte seg om lovforslaget:

Justisdepartementet
Utenriksdepartementet

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Sametinget
Statens lånekasse for utdanning
Utlendingsdirektoratet

Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
Bergen Arkitekthøgskole
Centre for Educational Measurement,
Universitetet i Oslo
Dronning Mauds Minne for barnehagelærer-
utdanning
Fjellhaug Internasjonale Høgskole
Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Østfold
Høgskolen på Vestlandet
Høgskolen i Volda
Institutt for geografi, Norges teknisk-natur-
vitenskapelige universitet
Institutt for internasjonale miljø- og utviklings-
studier, Norges miljø- og biovitenskapelige
universitet
Kunsthøgskolen i Oslo

MF Vitenskapelig høyskole
NLA Høgskolen
Nord universitet
Norges handelshøyskole
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Norges musikkhøgskole
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
OsloMet
Samisk høgskole
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge
Universitetet i Tromsø

Akademiet for yngre forskere
Akademikerne
ANSA – Association of Norwegian Students
Abroad
Econa
Energi Norge
Forskerforbundet
KS
Leger i vitenskapelige stillinger, Legeforeningen
Nasjonalt fagorgan for norsk som andrespråk

Nasjonalt fagorgan for utviklingsstudier
NITO – Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon
Norsk studentorganisasjon
Stipendiatorganisasjonene i Norge
Studentdemokratiet i Sørøst-Norge
Studentenes og Akademikernes Internasjonale
Hjelpfond
Studentparlamentet ved Universitetet i Bergen
Studentparlamentet ved OsloMet
Studenttinget ved Norges teknisk-natur-
vitenskapelige universitet
Studenttinget ved Norges miljø- og bio-
vitenskapelige universitet
Unge kunstneres forbund
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede
Universitets- og høgskolerådet

Følgende instanser hadde ingen merknader til
lovforslaget:

Forsvarsdepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet

3 Dagens regelverk

Etter universitets- og høyskoleloven (uhl.) § 7-1 første ledd er hovedregelen at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning. «Egenbetaling» er lovens begrep for studieavgift. Det følger av første ledd at departementet i særskilte tilfeller kan godkjenne unntak fra dette gratisprinsippet for ordinære utdanninger ved de statlige institusjonene.

For private institusjoner er utgangspunktet at de kan kreve egenbetaling fra alle studenter, men det er stilt krav om at både statlige tilskudd og egenbetaling skal komme studentene til gode, jf. uhl. § 8-3 fjerde ledd.

EØS-avtalen art. 4 fastsetter et forbud mot nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling, tilsvarende EU-traktatens art. 18. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium art. 24 (1) bestemmer at alle unionsborgere som oppholder seg på vertsstatens territorium i samsvar med direktivet, har rett til å bli behandlet på samme måte som medlemsstatens egne borgere. Direktivet er tatt inn i EØS-avtalen og gjelder på samme måte for EØS-borgere i Norge. Retten til likebehandling gjelder

på visse vilkår også for familiemedlemmer til EØS-borgere.

EU-domstolen har lagt til grunn at diskrimineringsforbudet i EU-retten gjelder generelt for adgang til utdanning, jf. C-293/83 Gravier og C-24/86 Blaizot. Dette omfatter også gebyrer og avgifter som kreves for å få adgang til undervisningen. Etter homogenitetsprinsippet i EØS-avtalen skal tilsvarende tolkning legges til grunn for EØS-borgere i Norge. Norske myndigheter kan dermed ikke pålegge en studieavgift for studenter som har rett til likebehandling etter EØS-avtalen, dersom norske studenter ikke betaler samme avgift.

Etter separasjonsavtalen som ble inngått 28. januar 2020 mellom Island, Liechtenstein, Norge og Storbritannia videreføres rettigheter etter EØS-avtalen for britiske statsborgere som har benyttet seg av retten til fri bevegelighet før overgangsperiodens utløp 31. desember 2020. I utgangspunktet gjelder dette også deres familiemedlemmer. For denne gruppen gjelder tilsvarende diskrimineringsforbud som beskrevet over for EØS-borgere.

Etter EFTA-konvensjonen har statsborgere fra Sveits tilsvarende rettigheter til likebehandling med norske statsborgere.

4 Forslagene i høringsnotatet

4.1 Innledning

I forslaget til endringer i universitets- og høyskoleloven som ble sendt på høring, ble det foreslått endringer i § 7-1 som gjelder egenbetaling ved statlige universiteter og høyskoler, og i § 8-3 som gjelder statstilskudd og egenbetaling ved private universiteter og høyskoler.

4.2 Forslag til regulering for statlige institusjoner – uhl. § 7-1

Prinsippet om at offentlig høyere utdanning i Norge skal være gratis (gratisprinsippet), kommer til uttrykk i uhl. § 7-1 første ledd. Forslaget i høringen til endringer i uhl. § 7-1 innebar en hovedregel om at institusjonene skal kreve egenbetaling fra andre enn norske statsborgere eller utenlandske statsborgere som etter internasjonale avtaler har rett til likebehandling med norske statsborgere, eller som kan ha rett til lån og stipend på samme vilkår som norske statsborgere etter utdanningsstøttereguleringen. Rettigheter til likebehandling etter internasjonale avtaler kan være hjemlet i EØS-avtalen, EFTA-konvensjonen eller separasjonsavtalen med Storbritannia. Noen utenlandske statsborgere har opparbeidet en så sterk tilknytning til Norge at de har en rett til likebehandling med norske statsborgere når det gjelder lån og stipend fra Lånekassen. Hvilke utenlandske statsborgere som har slik rett, er nærmere regulert i forskrift om utdanningsstøtte § 7.

I forslaget til endring i uhl. § 7-1 ble det foreslått at institusjonene kan gjøre unntak for studenter som er omfattet av en utvekslingsavtale inngått med institusjoner i utlandet eller nasjonale utvekslingsprogrammer. Av høringsnotatet gikk det fram at unntaket for utvekslingsstudenter som er på utveksling i Norge, inkluderer studenter som

kommer under avtaler inngått på nasjonalt nivå og som innebærer konkrete forpliktelser om antall innkommende studenter. Unntaket er en kanregel, noe som innebærer at den enkelte institusjonen selv må vurdere om det i enkelte tilfeller bør tas egenbetaling også for utvekslingsstudenter og eventuelt størrelsen på egenbetalingen.

Også studenter som tar utdanning i Norge under nasjonale tilskuddsordninger, som for eksempel NORPART, ble omtalt i høringsnotatet. Eventuelle forutsetninger i slike ordninger om at det ikke skal kreves egenbetaling, gir begrensninger i institusjonenes handlingsrom til å fastsette egenbetaling.

Departementet uttalte i høringsnotatet at egenbetalingen skal minst dekke institusjonens kostnader for utdanningen.

4.3 Forslag til regulering for private institusjoner – uhl. § 8-3

Forslaget til endringer i uhl. § 8-3 var utformet på bakgrunn av at private institusjoner ikke er omfattet av gratisprinsippet, og derfor har adgang til å kreve egenbetaling fra studentene. De private institusjonene mottar imidlertid statstilskudd til finansiering av utdanningen, og uten en regulering av bruken av dette for tredjelandstudenter, vil statlige midler kunne bli brukt til å finansiere utdanning for denne gruppen. Departementet foreslo derfor at private institusjoner som hovedregel ikke kan bruke statstilskudd fra departementet til finansiering av utdanning for den samme gruppen studenter som de statlige institusjonene skal kreve egenbetaling fra etter forslaget til endring i uhl. § 7-1. Det ble også lagt opp til at de samme unntakene for utvekslingsstudenter og nasjonale programmer skulle gjelde for private institusjoner.

5 Høringsinstansenes innspill

5.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet mottok 93 høringsinnspill. Alle høringsinstansene er negative til forslaget om å innføre egenbetaling (studieavgift), se punkt 5.2 til 5.7. De fleste høringsinstansene mener studieavgiften vil ha ulike negative konsekvenser, blant annet ved at nedgang i antallet studenter fra tredjeland vil føre til redusert mangfold, lavere kvalitet i utdanningen og risiko for nedleggelse av studieprogrammer, og til redusert tilgang på kvalifisert arbeidskraft. Mange mener det er store administrative utfordringer ved innføring på kort varsel, for eksempel ved beregning av studieavgiften. Dette omtales nærmere under punkt 5.3. Flere høringsinstanser har innspill om unntak fra studieavgiften, se punkt 5.4. Flere mener det bør innføres kompenserende tiltak i form av stipendordninger, se punkt 5.5.

5.2 Forslaget om innføring av egenbetaling (studieavgift)

5.2.1 Gratisprinsippet og nedgang i studenter fra land utenfor EØS og Sveits

Flere av høringsinstansene omtaler forholdet til regelen om at statlige universiteter og høyskoler ikke kan kreve betaling for ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning (gratisprinsippet). For eksempel peker *Universitetet i Bergen* og *Universitetet i Stavanger* på at gratisprinsippet speiler den demokratiske og inkluderende holdningen vi har i Norge, mens *Universitetet i Oslo*, *Forskerforbundet*, *Unio* og *Akademikerne* mener at en studieavgift vil være usolidarisk, blant annet fordi det særskilt vil ramme studenter fra lavinntektsland. Flere privatpersoner har liknende innspill.

Flere, blant andre *Universitetet i Oslo*, *Norges miljø- og biovitenskapelige universitet*, *Universitetet i Sørøst-Norge*, *OsloMet* og *Energi Norge*, viser til FNs bærekraftsmål om å sikre inkluderende og rettferdig kvalitetsutdanning for alle og om å redusere ulikhet i og mellom land. *Universitetet i*

Stavanger, *Studentparlamentet ved Universitetet i Bergen* og *Institutt for internasjonale miljø- og utviklingsstudier ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet* mener at studieavgiften er diskriminerende overfor studenter fra tredjeland. *Institutt for internasjonale miljø- og utviklingsstudier ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet* hevder at studieavgift for studenter fra noen kontinenter og land bryter med verdier og prinsipper i FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter. *Akademiet for yngre forskere* mener at gratis utdanning er av den mest effektive utviklingshjelpen som Norge gir.

Norsk studentorganisasjon, *ANSA*, *Studenttinget ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *Norges ingeniør- og teknologorganisasjon* og *Internasjonale studenter ved Universitetet i Tromsø* mener at studieavgiften ikke er i samsvar med målene i Meld. St. 7 (2020–2021) *En verden av muligheter — Internasjonal studentmobilitet i høyere utdanning*.

Høgskolen i Molde mener at avgiften vil ramme de svakeste. *Universitetet i Bergen* mener at studieavgiften og påfølgende reduksjon av antall studenter fra tredjeland kan bidra til å forsterke den sosiale ulikheten mellom det globale sør og nord. *Kunsthøgskolen i Oslo* viser til at for små og spesialiserte fagfelt er søkermassen kritisk.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet mener at det i et stadig mer internasjonalt arbeidsmarked er behov for internasjonal kompetanse på alle nivåer og å se egen kompetanse og eget fag fra et annet perspektiv. Mange av høringsinstansene, blant andre *Norges musikkhøgskole*, *Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo*, *Kunsthøgskolen i Oslo*, *Bergen Arkitektshøgskole*, *Høgskulen i Volda*, *Universitets- og høgskolerådet*, *Møre og Romsdal fylkeskommune*, *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* og *Nord universitet* mener at en nedgang i antallet studenter fra tredjeland vil føre til svekket mangfold, som igjen vil gå ut over utdanningskvaliteten ved institusjonen.

Flere, blant andre *Norges musikkhøgskole*, *Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo*, *Nord universitet*, *Unge Kunstneres Samfund*, *Høgskolen i Østfold*, *Stipendiatorganisasjonen i Norge* og *Norsk*

studentorganisasjon mener at avgiften vil føre til at det ikke lenger er de best kvalifiserte studentene som tas opp.

Norges Musikkhøgskole, NLA Høgskolen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Universitetet i Tromsø, ANSA, Nord universitet og Nordland fylkeskommune er enige i utgangspunktet om at norske utdanningsinstitusjoner bør kunne rekruttere internasjonale studenter ut fra kvaliteten i tilbudene, men viser til at høye levekostnader, språk, klima osv. også er viktige faktorer ved valget av utdanningsland. *Forskerforbundet* hevder at det er lagt til grunn en for enkel forståelse av hva som fremmer og hemmer mobilitet og kvalitet. Flere privatpersoner viser også til tilsvarende forhold.

Flere, blant andre *Universitetet i Tromsø, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Norsk studentunion, Forskerforbundet, Universitets- og høyskolerådet og Møre og Romsdal fylkeskommune*, mener at innføringen av studieavgift er mangelfullt utredet.

5.2.2 Betydning for eksisterende studieprogrammer

Flere av institusjonene og andre høringsinstanser trekker fram at nedgangen i antall søkere vil ha betydning for eksisterende studieprogrammer. Det vises til at det ikke er nok søkere fra EØS til å fylle opp plassene, og at en del eksisterende studieprogrammer trolig vil måtte legges ned.

Universitetet i Stavanger mener at konsekvensen av forslaget er at noen av masterprogrammene må fases ut, og at dette innebærer en nedbygging av fagområder som har betydning for det grønne skiftet. *Energi Norge* trekker fram at forslaget går ut over områder hvor det er behov for kompetanse, spesielt innenfor tekniske fag og realfag, hvor det er mange internasjonale studenter.

Unge Kunstnernes Samfund og Nasjonalt fagorgan for utviklingsstudier trekker fram at forslaget vil få konsekvenser for deres fagområder.

Høgskulen i Volda trekker fram at forslaget vil true internasjonalt orienterte masterprogrammer, som for eksempel *Master in media practices*.

Høgskolen i Innlandet mener at forslaget for deres del vil ha betydning for master i bioteknologi. Av 106 studenter møtt de siste årene er det bare ti studenter som kommer fra EØS-land og Sveits, og forslaget medfører at dette studieprogrammet trolig vil måtte legges ned.

Samisk høgskole mener at forslaget vil kunne ha konsekvenser for Sámi allaskuvla (Samisk høg-

skole), som er en av veldig få høyere urfolksutdanningsinstitusjoner i verden. De viser til at studieavgiften vil ramme samiske studenter fra Russland, og at disse er viktige for studiemiljøet og for høyskolens kontakt med den samiske befolkningen i Russland. I tillegg har Samisk høgskole en viktig rolle overfor urfolksstudenter fra andre land, blant annet fordi de tilbyr en urfolksmaster i journalistikk som et av få tilbud til urfolksstudenter på engelsk. Det vises til at innføring av studieavgift vil føre til at man mister de internasjonale studentene og de samiske studentene fra Russland.

Sametinget har bedt om konsultasjoner om saken etter lov 12. juni 1987 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold kapittel 4.

Universitetet i Sørøst-Norge viser blant annet til at de har studier som trolig vil måtte legges ned grunnet utilstrekkelig søkertall, og at dette vil ha negative konsekvenser for opptak særlig innen matematikk, naturvitenskap, teknologi og maritim fag. I 2022 var 50 prosent av nye studenter ved Universitetet i Sørøst-Norge på engelskspråklige mastere tredjelandsstudenter, og innenfor MNT-fagene (matematikk, naturvitenskap og teknologi) var andelen høyere. Av 185 nye utenlandske gradsstudenter ved Universitetet i Sørøst-Norge var 90 prosent tredjelandsstudenter høsten 2022.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet trekker fram at det er vanskelig å se for seg hvordan studietilbud kan opprettholdes på samme nivå som i dag, og nevner blant annet sitt internasjonale masterprogram *Hydropower Development*. Programmet er åpent for norske og europeiske studenter, men den dominerende andelen (ca. 90 prosent) kommer fra utviklingsland. Norad har vært viktig i etablering og finansiering av programmet. Det pekes på at med krav om innføring av studieavgift regner de med å miste alle studentene fra utviklingsland, og programmet vil stå i fare for å måtte termineres. Det vises til at dette vil ha konsekvenser for hele fagmiljøet, fordi det er for få norske studenter som velger disse fagene til at Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet kan opprettholde et godt fagmiljø innen vannkraft.

Universitetet i Tromsø viser til at over ni av ti søkere i de internasjonale gradsopptakene ved universitetet kommer fra land utenfor EØS, og over syv av ti utenlandske søkere som møter opp til studiestart kommer fra land utenfor EØS. I 2022 resulterte opptaket i 176 nye gradsstudenter fra land utenfor EØS. Flere av mastergradsutdanningene i ingeniørvitenskap og teknologi ved uni-

versitetet har en stor andel av studenter fra land utenfor EØS. Videre vises det til at forslaget om innføring av studieavgift for tredjelandsstudenter i første rekke får konsekvenser for to ulike programtyper ved universitetet. Den ene er internasjonale programmer hvor profilen er bygd på tverrkulturell læring og samarbeid mellom studenter med ulike nasjonaliteter og erfaringsbakgrunn, blant annet *Master of Peace and Conflict Transformation in Indigenous Studies*. Den andre er engelskspråklige programmer som rekrutterer mange utenfra EØS og Sveits, men hvor læringsutbyttet ikke baserer seg på global rekruttering.

Centre for Educational Measurement ved Universitetet i Oslo (CEMO) viser til at Kunnskapsdepartementet har bidratt til finansieringen av senteret, som har som formål å bygge opp ekspertise på psykologiske og utdanningsvitenskapelige målinger i Norge. Innføring av studieavgift gjør det usannsynlig at mastergradsprogrammet kan opprettholdes, noe som igjen kan føre til nedleggelse av CEMO.

5.2.3 Fremtidig rekruttering til ph.d.-programmer og vitenskapelige stillinger

Høgskolen i Molde og *Stipendiatororganisasjonene i Norge* mener at forslaget har betydning for framtidig rekruttering til ph.d.-programmer og vitenskapelige stillinger. Forslaget vil føre til færre søkere på bachelor- og masternivå, og påvirker dermed rekruttering til ph.d.-programmer og vitenskapelige stillinger.

Tekna mener at når det innføres en slik omfattende endring i finansieringen av studietilbudene innen høyere utdanning, er det behov for dialog med institusjonene. De ber om en kartlegging av nasjonale risikofaktorer som blant annet rekruttering til vitenskapelige stillinger og doktorgrader.

5.2.4 Betydning for rekruttering av arbeidskraft

Flere høringsinstanser, blant andre *Høgskolen i Molde*, *Universitetet i Tromsø*, *Universitetet i Stavanger*, *Universitetet i Agder*, *MF Vitenskapelig høyskole*, *Tekna* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*, tror at forslaget vil ha konsekvenser for rekruttering av arbeidskraft, og at dette gjelder områder hvor norsk næringsliv har et stort kompetansebehov. Noen av disse mener videre at man vil merke dette tyngst i distriktene i Norge, hvor det allerede er mangel på kvalifisert arbeidskraft.

Energi Norge og *Tekna* mener at forslaget går utover behovet for kompetanse, spesielt innen MNT-fagene (matematikk, naturvitenskap og teknologi) hvor det er mange internasjonale studenter. *Tekna* viser til at innenfor disse områdene er det i Norge sårbart for avvikling av studier av stor nasjonal og regional interesse, og at forslaget påvirker alt fra SMB-er, større konserner og til offentlig forvaltning.

Universitetet i Tromsø viser til Kandidatundersøkelsen 2021 som viste at 16 prosent av universitetets studenter fra land utenfor EU hadde flyttet tilbake til land utenfor EU, og at en stor andel av studentene dermed blir i Norge etter endt utdanning. I størst grad gjelder dette studenter som har fullført høyere gradsutdanninger (master eller ph.d.) innen helse og ingeniørvitenskap/teknologi. Spesielt på Universitetet i Tromsø sin campus i Narvik ser universitetet en hovedvekt av studenter fra land utenfor EU, og rundt halvparten av disse blir i Nord-Norge. Universitetet viser til at dette bidrar til nettotilflytting til Nord-Norge, hvor det er stor etterspørsel etter kvalifisert arbeidskraft.

Høgskolen i Molde mener at forslaget vil redusere tilgjengeligheten av kvalifisert arbeidskraft, og at man vil merke effekten av forslaget tydeligst utenfor storbyene hvor tilgangen til spesialisert utdanning i dag allerede er mindre. Høgskolen trekker fram som eksempel at den i dag har en logistikkutdanning som er unik i Norge med studieprogrammer som vanligvis er spredt på forskjellige studieretninger, og at denne dekker etterspørsel etter logistikk-kompetanse innen verdikjeder og organisasjonsutvikling, marin- og petroleumslogistikk. På masternivå tilbyr høgskolen spesialisering innen kvalitativ og kvantitativ logistikk og transportøkonomi. Høgskolen viser avslutningsvis til at disse studentene arbeider i flere av Norges største bedrifter, i det offentlige og i helseforetakene.

Universitetet i Stavanger viser til at flere av masterprogrammene de tilbyr er innen fagområder hvor regionens industri og næringsliv har et omfattende kompetansebehov. Det vises til mastergradsporteføljen på Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Stavanger som er svært strategisk viktige kompetanseområder for norsk næringsliv, for eksempel mastergraden innen marin- og offshoreteknologi. Dette er et studieprogram som gir studentene ved universitetet kunnskap innen design, konstruksjon, vedlikehold og fjerning av marine og offshore installasjoner, som for eksempel flytende vindmøller. Universitetet trekker fram at av de 18 master-

gradskandidatene fra land utenfor EØS og Sveits vårsemesteret 2022 arbeider nå 15 i Stavanger-regionen, blant annet i Equinor, Technip FMC, Subsea7, Aibel, Ocean Installer samt små og mellomstore bedrifter.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse trekker fram at etter innføringen av studieavgift i Sverige, ble de naturvitenskapelige og teknologiske studieprogrammene hardere rammet av nedgangen i studenter fra tredjeland enn andre fagområder, og tallene er fremdeles ikke tilbake på nivået fra før innføringen av studieavgift i 2011. Videre viser direktoratet til NHOs kompetansebarometer 2021–23 der to av tre bedrifter oppgir at de har et udekket kompetansebehov, og rundt halvparten av bedriftene oppgir at de har udekkede behov innenfor ingeniør- og tekniske fag. 14 prosent oppgir ifølge direktoratet det samme om matematikk- og naturvitenskapelige fag. Direktoratet viser også til at rapportene om behovene for arbeidskraft i industrier som er relevante for det grønne skiftet, styrker dette synet.

5.3 Administrative utfordringer

Flere av høringsinstansene peker på økte kostnader til administrasjon og store administrative utfordringer ved å innføre studieavgift for nye studenter fra høsten 2023.

Universitetet i Stavanger viser for eksempel til at erfaringer fra Sverige viser at arbeidet med avgifter, fritaksvurderinger, stipender og tilknyttede prosesser oppleves å være stort i forhold til de forholdsvis få betalende studentene. *Norges handelshøyskole* mener at innføringen fra høsten 2023 utløser et umiddelbart behov for å tilpasse en rekke relaterte administrative prosesser, tilpasse kommunikasjon og opptak, utvikle stipendordninger og gjøre nødvendige budsjettmessige kalkyler, og at omfanget av dette arbeidet tilsier at innføringen utsettes til høsten 2024. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* mener at innføring av studieavgift vil få betydelige administrative og økonomiske konsekvenser, og at det er uheldig at studieavgift planlegges innført allerede fra høsten 2023, ettersom dette ikke gir nok tid til å foreta en grundig konsekvensutredning av forslaget og til å iverksette nødvendige tiltak.

Flere av høringsinstansene, som *Universitetet i Tromsø*, *Universitetet i Oslo* og *Nord universitet*, mener at det vil være krevende å fastsette en studieavgift, og flere trekker fram at det vil være behov for å gjøre en nærmere vurdering av beregningsgrunnlaget. *Econa* mener at det blir feil at en

studieavgift skal dekke institusjonenes totale kostnader ved studieplassen, og mener den heller bør baseres på marginalkostnaden ved studieplassen.

Flere av høringsinstansene, som *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* og *Universitetet i Oslo*, mener at det vil være svært utfordrende at forslaget trer i kraft 2023 med tanke på institusjonenes mulighet til å omstille seg. De viser til at beregningsgrunnlaget er uklart, og at kostpris for en studieplass trolig vil variere mye mellom ulike studieprogrammer, fagfelt og institusjoner. *Universitetet i Tromsø* mener at en konsekvens av at hver institusjon skal fastsette beløpet på avgiften selv vil være store forskjeller mellom institusjonene, og kanskje også internt ved en institusjon. De mener det er sannsynlig at dette vil kunne påvirke søkertilfanget.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og *Universitetet i Tromsø* viser også til at forslaget innebærer etablering av et administrativt system med tanke på utregning av studieavgift, og mener at dette vil være ressurskrevende. *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet* viser til at det er behov for presise kriterier for hvordan avgiftene skal stipuleres. *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* peker på behovet for en modell for hvordan studieavgiften skal beregnes før lovendringen trer i kraft. *Universitetet i Bergen* mener det bør vurderes om studieavgiftene skal samordnes nasjonalt.

Andre høringsinstanser, som *Kunsthøgskolen i Oslo* og *Unge Kunstneres Samfund*, mener at kunsthøgskolene trenger handlingsrom til å definere prisnivået på tjenesten ettersom disse institusjonene har små og spesialiserte fagfelt, og utdanningene er svært kostbare. *Norges musikkhøgskole* viser til at de vil trenge mer tid til å vurdere hva «minst kostnadsdekkende» vil innebære for institusjonen.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse peker på at i europeisk sammenheng er det store forskjeller i nivået på studieavgiftene, samt måten disse er utformet på.

Universitetet i Oslo stiller spørsmål om vurderingen av statsstøtte opp mot EØS-regelverket er godt nok utredet fra departementet. *Universitetet* viser til at departementet skriver at en minimum kostnadsdekkende egenbetaling må innebære direkte og indirekte kostnader knyttet til studietilbudet blir dekket av studieavgiften over tid. Antallet internasjonale studenter vil imidlertid variere og kostnadene til studietilbudet vil dermed i overveiende grad dekkes av egenbetaling. Det kan dermed stilles spørsmål ved om utdan-

ningstilbud finansiert med studieavgift skal klassifiseres som salg.

5.4 Unntak

Flere høringsinstanser, blant annet *Norges musikkhøgskole*, kommenterer de foreslåtte unntakene fra studieavgiften. Noen høringsinstanser foreslår flere unntak. Dette gjelder for eksempel *Norges miljø- og biovitenskapelige universitet*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *Utenriksdepartementet* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*.

Norges musikkhøgskole viser til det foreslåtte unntaket for utvekslingsavtaler. Høgskolen mener at å etablere flere utvekslingsavtaler med fritak fra den foreslåtte studieavgiften kan bidra til at studenter fra enkelte institusjoner får mulighet til å tilbringe ett eller to semestre ved institusjonen, men at utelukkende å rekruttere studenter med lavere kjøpekraft via utvekslingsavtaler vil føre til en mindre mangfoldig studentmasse enn om hvem som helst kunne søke seg til høgskolen.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet viser til at universitetet er deltager i flere internasjonale samarbeidsavtaler med tilskudd fra nasjonale ordninger. Disse inneholder forpliktelser om utveksling, men også hele gradsstudier. Det vises til at det ikke er tatt høyde for at det skal betales skolepenger ved opphold ved universitetet, og at dette gjerne er prosjekter som går over flere år. NTNU mener at slike tilfeller bør omfattes av unntak.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse viser til at departementet i høringsnotatet skriver at studenter som kommer på utveksling gjennom nasjonale eller institusjonelle avtaler skal være unntatt kravet om studieavgift, og videre at for utvekslingsstudenter som kommer på utveksling under nasjonale tilskuddsordninger som for eksempel NORPART «*kan det i ordningen ligge forutsetninger om at det ikke er handlingsrom for å fastsette egenbetaling*». Direktoratet mener det er uklart hvordan denne formuleringen skal tolkes, og at unntak også må gjelde for studenter som tar en hel grad i Norge finansiert av norske offentlig finansierte ordninger. Det vises til at et slikt unntak for eksempel bør gjelde for NORPART-programmet, der Utenriksdepartementet over bistandsbudsjettet gir støtte til et antall studenter fra utviklingsland som tar hele grader i Norge, og at direktoratet allerede har tildelt norske institusjoner midler til nærmere 100 helgradsstipender til studenter som skal tas opp høsten 2023 eller

senere. Direktoratet peker på at dersom disse studentene skal betale studieavgift, vil stipendene fra Utenriksdepartementet også måtte dekke studieavgiften, siden dette er studenter som ikke har mulighet til å dekke slike kostnader selv. I så fall vil norske bistandsmidler bli brukt til å finansiere høyere utdanning i Norge, og antallet studenter som kan tildeles helgradsstipend vil bli kraftig redusert.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse anbefaler også at helgradsstudenter som kommer gjennom nasjonale ordninger for internasjonalisering og kapasitetsbygging i høyere utdanning skal unntas kravet om studieavgift.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet foreslår flere unntak fra studieavgiften i sitt høringsinnspill:

- Formelt institusjonssamarbeid inngått mellom norske og internasjonale universiteter og høyskoler, inkludert Norges samarbeidsland i det globale sør, og prioriterte land for eksempel i Langtidsplanen for høyere utdanning og forskning.
- En kvote per universitet eller høyskole med gratisplasser, for eksempel fem prosent av institusjonens registrerte studenter, eller innføre kvoter eller stipend for søkere fra utvalgte land og institusjoner.
- Unntak for og utvidet bruk av Students at Risk-ordningen.
- Samarbeid med universiteter knyttet til forsknings- og utviklingsprosjekter (eventuelt at studieavgift kan dekkes av prosjektet).
- Unntak for grad fra studieprogrammer som tilbys i samarbeid mellom to eller flere høyere utdanningsinstitusjoner (fellesgrader).

Universitetet i Sørøst-Norge mener at fellesgrader innenfor Erasmus Mundus-ordningen bør gis unntak fra studieavgiften.

Utenriksdepartementet ber om at unntak innføres for alle studenter som kommer via ordninger finansiert over *Programområde 02 Utenriksforvaltning* og *Programområde 03 Internasjonal bistand* i dette departementets budsjett, og at studenter under disse ordningene likebehandles med studenter fra Norge, EØS og Sveits. Utenriksdepartementet viser særlig til betydningen av å kunne videreføre Students at Risk-ordningen (StAR), Norges program for kapasitetsutvikling i høyere utdanning og forskning (NORHED) og Partnerskapsprogrammet for globalt akademisk samarbeid (NORPART). Dersom studentene som er omfattet av disse ordningene må betale studieavgift selv, er det lite sannsynlig at de vil kunne

studere i Norge. Utenriksdepartementet viser til at forslag til endring i universitets- og høyskoleloven § 7-1 andre ledd legger opp til at utdanningsinstitusjoner kan gjøre unntak fra studieavgift for studenter som kommer på utveksling gjennom nasjonale eller institusjonelle utvekslingsavtaler, men at NORHED og NORPART er basert på partnerskapsavtaler og ikke utvekslingsavtaler. Videre påpekes det at ordningene StAR og NORHED ikke inkluderer studentutveksling fra Norge til andre land, og at Utenriksdepartementet derfor forstår det slik at StAR og NORHED ikke omfattes av angitte unntak, og at det er uklart om NORPART omfattes.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til tidligere kontakt med spørsmål om studieavgift for studenter ved Universitetssenteret på Svalbard (UNIS).

Noen *privatpersoner* foreslår andre unntak enn disse over, for eksempel unntak for internasjonale studenter som kan norsk eller for dem som jobber i en periode i Norge etter avlagt grad.

5.5 Stipendordninger

Flere av institusjonene som *Universitetet i Bergen*, *Norges musikkhøgskole*, *NLA Høgskolen*, *Høgskolen i Østfold*, *MF Vitenskapelig høgskole*, *Nord universitet*, *Norges handelshøgskole*, *OsloMet*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *Universitetet i Stavanger*, *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse*, *Stipendiorganisasjonene i Norge* og *ANSA* mener det er behov for stipendordninger dersom det skal innføres studieavgift.

NLA Høgskolen og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* viser til at alle de andre nordiske landene som har innført studieavgift har stipendordninger. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* viser til at det i de andre nordiske landene ble innført kompenserende tiltak for studieavgift i varierende grad og på ulike måter, og at dette ble gjort parallelt med innføringen av studieavgift. *Direktoratet* peker på at det at antall søkere fra tredjeland innen noen fagområder nå er på samme nivå som i forkant av innføringen av studieavgift i Sverige og Danmark, delvis tilskrives slike ordninger. Dersom gradsstudenter fra tredjeland også i framtiden skal bidra til et mangfoldig studiemiljø ved norske utdanningsinstitusjoner, anser *direktoratet* det som avgjørende at det etableres kompenserende ordninger parallelt med innføring av studieavgift.

Høgskolen i Østfold peker på at en stipendordning vil bidra til at man kan motta godt kvalifiserte

studenter fra land utenfor EØS, uavhengig av deres økonomiske situasjon. *Norges handelshøgskole* mener at for deres del vil innføringen av en studieavgift utløse et behov for en effektiv og treffsikker stipendordning. De peker på at en godt utformet stipendordning for tredjelandstudenter potensielt vil kunne utgjøre en mer treffsikker mekanisme for å tiltrekke institusjonen kandidater med rett kompetanse og motivasjon, men at dette vil kreve noe tid å utvikle.

Universitetet i Stavanger mener at Norge ikke kan innføre studieavgift uten samtidig å tilby stipendordninger til særlige kvalifiserte studenter som trenger dette for å studere i Norge, og viser til de ordningene som finnes i Norden. *Universitetet* mener at det som et minimum bør etableres kompenserende tiltak rettet mot fagområder av særlig høy strategisk verdi for samfunnet som for eksempel næringslivet kan ha behov for.

Norges musikkhøgskole viser til at høgskolen allerede er eksponert for konkurranse med institusjoner i andre land, for eksempel Tyskland, hvor studieavgiften er lavere enn det som er foreslått i Norge. Høgskolen peker på at andre konkurrerende institusjoner råder over betydelige midler til stipender som kan dekke studieavgiftene for søkerne, noe høgskolen ikke er i posisjon til å gjøre.

Universitets- og høgskolerådet og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* peker på at etablering av stipendordninger vil kreve administrative og forvaltningsmessige ressurser for sektoren og institusjonene.

Høgskolen i Østfold foreslår i tillegg til stipendordninger at det bør innføres et søkergebyr for tredjelandssøkere. Høgskolen mener at dette vil begrense mindre motiverte tredjelandssøkere fra å søke. *OsloMet* peker på et søkergebyr som et mer hensiktsmessig alternativ til studieavgift.

5.6 Overgangsordning

Universitetet i Sørøst-Norge peker på behovet for at pågående fellesgradssamarbeid innenfor Erasmus Mundus-ordningen vil være omfattet av overgangsordninger for studieavgiften.

Flere av høringsinstansene, blant annet *Høgskolen i Østfold*, *NLA høgskolen*, *Universitetet i Bergen*, *Utlendingsdirektoratet* og *Universitetet i Tromsø* har pekt på at det er uklart etter høringsnotatet om studieavgiften skal gjelde for studenter som starter i utdanningen høsten 2023. Flere viser til at det i høringsnotatet er omtalt at studenter fra land utenfor EØS og Sveits som er

tatt opp til studieprogram før 1. august 2023, vil få fullført disse uten å betale studieavgift. De viser til at studenter som starter i utdanningen i august 2023 vil være tatt opp i utdanningen i god tid før 1. august.

5.7 Andre innspill i høringen

Universitetet i Stavanger viser til forslaget om unntak fra studieavgift for studenter som fyller vilkårene for rett til utdanningsstøtte fra Lånekassen. De mener at institusjonene mangler nødvendig kompetanse til å vurdere om disse vilkårene er oppfylt, og at vurderingene og dokumentasjonskravet er særdeles omfattende. Blant annet vil institusjonene måtte innhente informasjon fra Utlendingsdirektoratet (UDI) og gjøre vurderinger i henhold til utlendingsloven og utlendingsforskriften. Det blir for krevende for institusjonene å måtte bruke en annen etats regelverk om utdanningsstøtte for å avgjøre et mulig fritak fra studieavgift allerede i 2023. Også *Universitetet i Oslo* viser til at det vil være krevende for institusjonene å måtte bruke Lånekassens regelverk om utdanningsstøtte for å avgjøre et mulig fritak fra studieavgift.

Lånekassen viser til at de ifølge høringsnotatet ikke er tiltenkt noen oppgaver i forbindelse med vurderingen av unntaket for studenter som fyller vilkårene for rett til utdanningsstøtte, og slutter seg til dette.

Universitetet i Sørøst-Norge viser til at all behandling av personopplysninger er underlagt personopplysningsloven. De viser til at flere av vilkårene i unntaksbestemmelsene i lovutkastet forutsetter behandling av ulike kategorier av slike opplysninger, og at utdanningssektoren har begrenset tilgang til systemer som ivaretar innføring og lagring av personsensitiv informasjon.

Slike opplysninger må i dag sendes inn på papir til institusjonen og kan ikke lastes opp i den digitale opptakssøknaden. Spesielt utfordrende er at søkere som vurderes for unntak i noen tilfeller må dokumentere både familieforhold og en annen persons oppholdsgrunnlag, som også kan være sensitiv informasjon. *Universitetet i Sørøst-Norge* viser til at det vil være vanskelig å kunne innhente samtykke som rettslig grunnlag for behandling av slik informasjon.

Utlendingsdirektoratet (UDI) viser til problemstillinger rundt dokumentasjon i forbindelse med søknad om oppholdstillatelse. For å få opphold som student er det blant annet et krav om sikret underhold for perioden studenten skal oppholde seg her, jf. utlendingsloven § 58. Studenten må ha midler tilsvarende full støtte fra Lånekassen, dvs. kr 137 907 for studieåret 2023–2024. Eventuell studieavgift kommer i tillegg til dette. I tillegg til dokumentasjon av sikret underhold for levekostnader, må studentene dokumentere at de enten har betalt studieavgiften på søknadstidspunktet, eller at de mottar stipend eller har tilgjengelige midler som er tilstrekkelige til å betale studieavgiften på et senere tidspunkt. UDI peker på utfordringer ved saksbehandlingen av søknader om opphold og søknader om fornyet tillatelse. UDI peker videre på at studenter kan få adgang til deltidsarbeid inntil 20 timer i uken og heltid i de ordinære feriene, jf. utlendingsforskriften § 6-33. UDI har erfaring med at flere studenter jobber mer enn det tillatelsen gir adgang til under studiene, og mener det er grunn til å tro at flere studenter vil jobbe mer enn det tillatelsen gir grunnlag for som følge av innføringen av studieavgiften. Dette kan resultere i at studentene ikke får fornyet oppholdstillatelse og må forlate Norge før studiet er fullført, fordi de bryter vilkårene for tillatelsen.

6 Departementets vurdering og forslag

6.1 Overordnet om innføringen av egenbetaling (studieavgift)

I statsbudsjettet for 2023, jf. Prop. 1 S (2022–2023) og Innst. 12 S (2022–2023), har Stortinget vedtatt å redusere bevilgningen til universiteter og høyskoler, som følge av en forventet økning i inntekter fra innføring av studieavgift for studenter fra land utenfor EØS og Sveits. Som det er pekt på i Prop. 1 S, tilsier et grovt anslag at den forventede nedgangen i antall utenlandsstudenter kan frigjøre kapasitet tilsvarende 2 600 toårige studie-plasser fra høsten 2023. Budsjetteffekten ville ha vært 225 mill. kroner i 2023 og 900 mill. kroner fullt opptrappet i 2025 dersom denne kapasiteten skulle vært dekket av en opptrapping av bevilgningen til universiteter og høyskoler. At høringsinstansene er negative til et slikt budsjetttiltak, er som forventet. Alternative tiltak med like stor budsjetteffekt ville etter departementets mening også utløst betydelig motstand i sektoren dersom de hadde blitt sendt ut på en tilsvarende høring. Ingen høringsinstanser peker på alternative tiltak med like stor budsjetteffekt som heller bør foretrekkes. Høringsinstansene målbærer i stor grad generelle og prinsipielle argumenter mot innføring av studieavgift. Departementet oppfatter at disse argumentene er godt kjent fra tidligere utredninger om samme tema.

Departementet foreslår at statlige universiteter og høyskoler skal kreve minst kostnadsdekkende studieavgift for studenter fra land utenfor EØS og Sveits, fra og med høstsemesteret 2023. Studenter som har startet på et studieprogram før dette, skal få fullføre utdanningen uten å betale studieavgift, se punkt 6.5. For private universiteter og høyskoler som mottar stats-tilskudd, foreslår departementet at tilskuddet ikke skal kunne brukes til å dekke driftskostnader til utdanning for samme persongruppe. Flere høringsinstanser bruker sterke karakteristikk mot innføringen av studieavgift. Dette er karakteristikk som i så fall rammer samtlige land i Europa, ikke bare Norge. Departementet legger vekt på at det er vanlig internasjonalt å kreve høyere studieavgift fra utenlandske statsborgere

enn fra egne statsborgere, og at det er svært sjeldent at det tilbys gratis høyere utdanning for alle. I Europa skjer dette i noen tyske delstater. En rekke andre velferdsordninger og offentlige ytelser i Norge skiller også mellom statsborgere fra Norge eller EØS og andre land. Norske studenter i land utenfor Norden betaler studieavgift i de fleste tilfeller.

Departementet vil ikke rokke ved gratisprinsippet for norske studenter, men vurderer at dette prinsippet ikke er til hinder for at studenter fra land utenfor EØS og Sveits betaler studieavgift i Norge. Det vil tilsvare situasjonen de fleste norske studenter møter i land utenfor EØS. Innføring av studieavgift for studenter fra tredjeland har ikke blitt fulgt av en generell innføring av studieavgift i noen av de andre nordiske landene. Departementet er ikke kjent med tilfeller fra andre land med offentlig finansiert høyere utdanning hvor en innføring av studieavgift for internasjonale studenter har vært et steg i en generell avvikling av den offentlige finansieringen.

Internasjonale studenter er et positivt bidrag til et mangfoldig studiemiljø. Slike studenter gir også et potensial for å rekruttere kompetent arbeidskraft. Studenter som reiser tilbake til hjemlandet etter studieopphold, kan bidra til styrkede kulturelle og økonomiske forbindelser mellom Norge og andre land. Departementet mener det er et mål at norske universiteter og høyskoler fortsatt skal være attraktive for internasjonale studenter. Ved innføringen av studieavgift er det ventet at tallet på internasjonale studenter vil gå ned sammenlignet med i dag, men generelt er ikke studieavgift et hinder for den internasjonale studentmobiliteten. Flere land med høye studieavgifter er attraktive studieland. Målet i Norge bør være at studentene kommer hit på grunn av kvaliteten i tilbudene, og ikke fordi tilbudene er gratis. Universitetene og høyskolene i Norge har arbeidet systematisk med kvalitetsutvikling i lang tid. De er godt rustet for konkurransen med institusjoner i andre land basert på kvalitet. Med studieavgifter vil institusjonene måtte fortsette med kvalitetsutviklingen i tilbudet for å være attraktive for internasjonale studenter.

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå var det i Norge i 2020 ca. 8 600 internasjonale studenter fra land utenfor EØS og Sveits («Tilstandsrapport for høyere utdanning 2022», Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse). Utlendingsdirektoratet innvilget i 2019 ca. 3 800 nye utdanningstilatelser for studenter fra land utenfor EØS og Sveits som søkte opphold lengre enn tre måneder. Tilsvarende tall for 2021 var ca. 3 400.

Det vil trolig bli færre internasjonale studenter enn i dag når studenter fra land utenfor EØS og Sveits må betale studieavgift. Dette vil isolert sett frigjøre kapasitet til studenter fra Norge, EØS og Sveits. I Sverige, Danmark og Finland gikk antallet nye tredjelandsstudenter ned med mellom 35 og 80 prosent etter innføringen av studieavgift. Hvor mye studenttallet vil gå ned vil imidlertid variere mellom institusjonene og de enkelte studietilbudene. Det vil også være variasjoner i hvor stor grad søkere fra EØS-land og Sveits kompenserer for færre søkere fra andre land. Institusjonene har ansvar for å dimensjonere studietilbudene sine i tråd med både studiesøkingen og arbeidsmarkedsbehovene. Hvis søkergrunnlaget ved enkelte studietilbud går betydelig ned slik mange høringsinstanser hevder, må institusjonen vurdere om kostnaden ved å opprettholde tilbudet overstiger nytten, og dermed om tilbudet skal avvikes og ressursene omdisponeres til andre aktiviteter. En av begrunnelsene for å innføre studieavgift, er å frigjøre kapasitet og ressurser for studenter fra Norge, EØS og Sveits i en situasjon der det i større grad enn før er behov for omdisponeringer i sektoren for å dekke prioriterte kompetansebehov. Departementet vil følge med på effektene av omleggingen, herunder konsekvenser for rekrutteringen til arbeidsmarkedet på viktige fagområder.

Bevilgningene til universitetene og høyskolene er i statsbudsjettet for 2023 redusert tilsvarende et anslag på hva de vil få i økte inntekter fra studieavgifter. Anslaget er basert på et omfang av tredjelandsstudenter på omtrent 30 prosent av tallet på internasjonale studenter i 2019, og med omtrent samme nivå på studieavgiftene som i Sverige. Anslaget er svært usikkert av flere grunner: Departementet har ikke nøyaktig oversikt over hvor mange av dagens studenter som hadde måttet betale studieavgift, eller de faktiske kostnadene ved disse utdanningene. Det er også usikkert hvordan pågangen fra tredjelandsstudenter vil endres etter innføringen av studieavgift, og dermed hvor store inntekter institusjonene vil ha fra avgiftene. Ut over budsjettreduksjonene som er vedtatt i statsbudsjettet 2023 og opptrappings-

effektene i 2024 og 2025, vil institusjonene beholde inntektene fra studieavgiftene.

Universitetssenteret på Svalbard (UNIS) er ikke en utdanningsinstitusjon med egen akkreditering som universitet eller høyskole, og tilskuddet til UNIS er ikke endret. Utgiftene ved utdanningstilbudet ved UNIS vil fremdeles være dekket av tilskuddet, og studenter fra utenlandske institusjoner direkte til UNIS trenger ikke å betale studieavgift til UNIS eller til fastlandsinstitusjonen som de formelt registreres ved. Tredjelandsstudenter som er tatt opp til utdanninger ved norske fastlandsinstitusjoner må betale studieavgift for utdanningen ved denne institusjonen, men fastlandsinstitusjonen vil ikke ha kostnader for studenter i den tiden de har studieopphold ved UNIS. Institusjonen kan dermed ikke kreve egenbetaling for kostnader for den delen av utdanningen som tas ved UNIS og som er dekket av departementets tilskudd til UNIS.

Departementet foreslår at statlige universiteter og høyskoler skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i land utenfor EØS eller Sveits. Som omtalt over følger det av internasjonale avtaler at Norge er forpliktet til å likebehandle visse utenlandske statsborgere med norske statsborgere. Det går derfor fram av lovforslaget at det ikke kan kreves egenbetaling fra utenlandske statsborgere som har slik rett til likebehandling. Slike rettigheter kan være hjemlet i EØS-avtalen, EFTA-konvensjonen eller separasjonsavtalen med Storbritannia.

Videre er det visse grupper av utenlandske statsborgere som på grunn av andre former for tilknytning til Norge er gitt rett til lån og stipend til utdanning i Norge på samme vilkår som norske statsborgere. Hvilke utenlandske statsborgere som har slik rett er nærmere regulert i forskrift om utdanningsstøtte § 7. Bestemmelsen omfatter i hovedsak personer som har permanent oppholdstillatelse, opphold på grunn av beskyttelse, sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, opphold på grunnlag av familieinnvandring eller familietilknytning til norsk statsborger, samt personer som har arbeidet fulltid i Norge i to år eller har studert på fulltid i Norge i tre år. Dette er personer som har opparbeidet en så sterk tilknytning til Norge at de har en rett til likebehandling med norske statsborgere når det gjelder lån og stipend fra Lånekassen til utdanning i Norge. Departementet mener derfor at denne gruppen bør unntas fra kravet om studieavgift. For søkere som ikke mottar lån og stipend, må institusjonene vurdere om vilkårene i forskrift om utdanningsstøtte § 7 kan være oppfylt, se punkt 6.6.

I forslaget som ble sendt på høring ble egenbetaling ved statlige universiteter og høyskoler foreslått regulert i uhl. § 7-1, nytt andre ledd. Departementet foreslår av lovtekniske hensyn å regulere dette i en ny § 7-1 a. Innholdet i forslaget tilsvarende det som ble sendt på høring, se lovutkastet § 7-1 a.

Departementet foreslår også at private institusjoner som hovedregel ikke skal kunne bruke statstilskudd fra departementet til dekning av driftskostnader for utdanning for den samme gruppen studenter som de statlige institusjonene skal kreve egenbetaling fra etter forslaget til ny § 7-1 a. I forslaget som ble sendt på høring ble dette foreslått regulert i § 8-3, nytt femte ledd, som hadde samme innhold som forslaget til § 7-1, nytt andre ledd. Departementet foreslår at § 8-3 ikke gjentar innholdet i bestemmelsen for statlige universiteter og høyskoler, men heller henviser til persongruppene som er omfattet av ny § 7-1 a. Innholdet i forslaget tilsvarende det som ble sendt på høring, se lovutkastet § 8-3 femte ledd.

6.2 Administrativ håndtering av egenbetaling

6.2.1 Kostnadsberegning og nivå på egenbetaling (studieavgift)

Forslaget om å innføre studieavgift for studenter fra land utenfor EØS og Sveits, ble kunngjort 6. oktober 2022 i Prop. 1 S (2022–2023) for Kunnskapsdepartementet. I høringsnotatet 10. oktober 2022 ba departementet institusjonene om å opplyse på sine nettsider til potensielle søkere at det var planlagt å innføre studieavgift fra høstsemesteret 2023. Departementet la til grunn at institusjonene begynte å planlegge innføringen da regjeringens forslag ble kjent.

Departementet er kjent med at innføringen av studieavgift skaper visse administrative utfordringer for de berørte utdanningsinstitusjonene. Institusjonene har gjort grundig rede for dette i sine høringsinnspill, og departementet har hatt dialog med Universitets- og høyskolerådet (UHR) i etterkant av høringen.

Departementet foreslår regler tilsvarende det som gjelder i Sverige og Danmark, hvor studieavgiften minst skal dekke institusjonens kostnader ved utdanningen.

Nivået på studieavgiftene varierer mye internasjonalt, både ut fra kostnadsnivåene og graden av kostnadsdekning fra egenbetalingen (Education at a Glance 2021, OECD). Det varierer også mellom land i hvilken grad nivået er regulert av

sentrale eller regionale myndigheter, eller om det fastsettes av institusjonene. Den gjennomsnittlige studieavgiften for internasjonale studenter i Finland og Sverige er henholdsvis rundt 130 000 og 135 000 kroner per år.

Budsjettreduksjonen er ikke førende for hvilken pris institusjonene må sette ved de enkelte studieprogrammene. Kravet om at egenbetalingen minst skal dekke institusjonens kostnader for utdanningen innebærer at alle direkte og indirekte kostnader knyttet til studietilbudet blir dekket av studieavgiften, vurdert over tid. Kostnadene per student vil variere ut fra antallet studenter i utdanningen, som ikke nødvendigvis er kjent når avgiften skal fastsettes. Vilkåret kan derfor ikke vurderes ut fra kostnadene i enkeltår, men må vurderes over tid, eller for nye tilbud ut fra hva som rimeligvis kan forventes å dekke kostnadene på sikt.

Institusjonene må selv beregne hvor stor avgiften må være for å dekke kostnadene. Det er store variasjoner mellom studieprogrammene, også innenfor samme type utdanning på tvers av institusjoner. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig at departementet skal fastsette en felles sats eller metode for beregning som treffer alle institusjonene. Det er den enkelte institusjonen som har oversikt over kostnadene ved de ulike studietilbudene, og som dermed har forutsetninger for å beregne og fastsette en kostnadsdekkende avgift. Egenarten til høyere utdanning gjør at en stor del av kostnadene ikke direkte kan knyttes til hvert enkelt tilbud eller hver student. Det gjør at det ikke finnes ett objektivt riktig svar på hva som er institusjonens kostnader for utdanningen av en student. Det er mulig å argumentere for flere ulike forutsetninger for denne beregningen. Hva som kan regnes som kostnadsdekkende, vil derfor ikke være ett presist beløp, men et intervall. Vilkåret innebærer at institusjonene ikke kan sette avgiftene slik at de bare dekker de kostnadene som klart kan knyttes direkte til hver student, men at de må legge noen forutsetninger til grunn for tilordningen av indirekte kostnader.

Det kan være krevende for institusjonene å ha en fullstendig kostnadsmodell på plass fra høstsemesteret 2023. Som presisert over, skal kravet om kostnadsdekkende avgift vurderes over tid. Departementet har forståelse for at institusjonene ved innføringen høsten 2023 må kunne bruke forenklete løsninger for å beregne størrelsen på avgiftene, og at det kan være noe avvik mellom avgiftene som settes og de faktiske kostnadene. Departementet mener det er viktig at institu-

sjonene i sektoren samarbeider om utvikling av beregningsmetoder og andre administrative løsninger. Dette er både ressurseffektivt og kan bidra til å sikre lik praksis på tvers av institusjoner. Departementet er kjent med at UHR har satt ned en arbeidsgruppe for å utrede slike spørsmål. Departementet vil ha dialog med sektoren i dette arbeidet, og vil følge med på utviklingen over tid i avgiftsnivået som institusjonene setter. UHR har også tatt opp utfordringer med å identifisere og registrere søkere som eventuelt skal betale studieavgift, og departementet vil ha videre dialog med UHR om dette.

6.2.2 Statsstøtterettslig vurdering

Offentlig støtte defineres i EØS-avtalen artikkel 61:

«Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.»

Det er seks kumulative vilkår som må være oppfylt for at noe anses som offentlig støtte i EØS-rettslig forstand. Et sentralt vilkår for om finansiering av utdanning anses som offentlig støtte, er vilkåret om økonomisk aktivitet.

Utdanning som i hovedsak er finansiert av staten, regnes som ikke-økonomisk aktivitet etter statsstøtteregulverket. I EFTA Surveillance Authority Decision No 3/17/COL Notion of State Aid (*NoA*) avsnitt 29 vises det til at dette utgangspunktet ikke forandres i de tilfellene det tas noe egenbetaling som bidrar til å dekke driftskostnader. Disse økonomiske bidragene dekker ofte bare en brøkdel av de reelle kostnadene ved tjenesten, og vurderes derfor ikke som vederlag for tjenesten som ytes. Slik egenbetaling endrer derfor ikke det statsstøtterettslige prinsippet om at utdanningstjenester hovedsakelig finansiert av det offentlige, vurderes som ikke-økonomisk aktivitet.

I *NoA* avsnitt 30 vises det til at offentlige utdanningstjenester som nevnt over, må skilles fra tjenester hovedsakelig finansiert av egenbetaling eller kommersielle inntekter. Som eksempel vises det til høyere utdanning finansiert i sin helhet av studenter. Dette vurderes som økonomisk aktivitet etter statsstøtteregulverket.

Departementet viser til at de statsstøtterettslige vurderingene må gjøres konkret av institusjonene, og at i den grad det drives både økonomisk og ikke-økonomisk aktivitet, må institusjonene sikre et regnskapsmessig skille mellom aktivitetene.

6.3 Unntak

Departementet foreslår at enkelte unntak fra kravet om egenbetaling går fram av endringene i uhl. §§ 7-1 a og 8-3, og at andre unntak fastsettes i forskrift.

Studentmobilitet inngår i det strategiske arbeidet for å styrke kvalitet og relevans i høyere utdanning, og institusjonelt utvekslingssamarbeid gir gode muligheter for institusjonene til å styrke det strategisk innrettede samarbeidet med prioriterte samarbeidsland og relevante fagmiljøer. 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. Dette er en særlig ønsket modell, som departementet fortsatt vil stimulere til. En slik modell sikrer rekruttering av kvalitativt gode internasjonale studenter, samtidig som den bidrar til internasjonalisering i hele institusjonen. Dette kommer også studenter som ikke reiser ut, til gode.

De bilaterale avtalene mellom institusjonene er ofte utformet slik at studentene betaler studieavgift til den institusjonen de er opptatt til, og ikke til den utenlandske institusjonen de utveksler til. Av utvekslingsstudentene fra land utenfor EØS og Sveits på opphold i Norge på minst tre måneder i 2021, kom 97 prosent innenfor institusjonelle avtaler mens resten kom gjennom individbaserte utvekslingsavtaler. Forslaget vil derfor i svært liten grad berøre den internasjonale studentutvekslingen med tredjeland og muligheten for norske studenter til å dra på utveksling.

Forslaget til regulering av unntak for studenter på utvekslingsavtaler er noe endret sammenholdt med forslaget som ble sendt på høring. I tillegg til enkelte språklige endringer, foreslår departementet at studenter som kommer på utveksling som en del av et institusjonelt samarbeid, inkludert institusjonelle avtaler, i utgangspunktet skal være unntatt kravet om egenbetaling, og at dette går fram av lovbestemmelsen.

Norske studenter på institusjonelle utvekslingsavtaler må i noen tilfeller betale studieavgift til institusjonen de utveksler til. Departementet foreslår at de norske institusjonene skal kunne

inngå symmetriske avtaler i slike tilfeller, og at lovbestemmelsen derfor bør åpne for at institusjonene kan kreve egenbetaling også fra utvekslingsstudenter som kommer gjennom institusjonelle avtaler dersom finansiering gjennom egenbetaling ligger til grunn for utvekslingsavtalen. Siden institusjonene selv vurderer spørsmålet om egenbetaling i slike tilfeller, kan de også fastsette egenbetalingens størrelse på bakgrunn av forutsetningene i avtalen.

Forslaget som gjelder studenter som kommer til Norge gjennom nasjonalt finansierte samarbeidsprogrammer er også noe endret sammenholdt med det som ble sendt på høring. I stedet for å fastsette i lovbestemmelsen at det kan gjøres unntak for disse studentene, foreslår departementet at det i loven åpnes for at departementet i forskrift kan fastsette unntak for studenter som kommer til Norge gjennom nasjonalt finansierte samarbeidsprogrammer og for andre grupper av studenter. Med nasjonalt finansierte samarbeidsprogrammer siktes det til nasjonale programmer og ordninger som er finansiert gjennom et eller flere departementers budsjetter. I dag gjelder dette i hovedsak programmer som er del- eller helfinansiert av Kunnskapsdepartementet eller Utenriksdepartementet. Studentmobiliteten som finner sted innenfor rammene av nasjonalt finansierte samarbeidsprogrammer, er i all hovedsak kortere utvekslingsopphold, med unntak av enkelte helgradsstudenter som kommer innenfor rammene av et fåtall programmer. Flere av samarbeidsprogrammene har konkrete mål om gjensidig mobilitet mellom norske og utenlandske institusjoner.

Helgradsstudenter som kommer gjennom nasjonalt finansierte samarbeidsprogrammer vil få unntak i forskrift fra kravet om egenbetaling. Dette inkluderer studenter som kommer gjennom statlig finansierte programmer som Students at Risk (StAR), NORPART og NORHED. Det vil også bli gjort unntak i forskrift for studenter som kommer gjennom fellesgradssamarbeidet Erasmus Mundus i Erasmus+. Norge bidrar betydelig til Erasmus+ programmet. Det er et mål at hoveddelen av studentmobiliteten skjer gjennom utvekslingsopphold, og det største og mest sentrale programmet for studentutveksling og internasjonalt utdannings-samarbeid er Erasmus+. Det vil også bli gjort unntak for studenter som kommer til Norge gjennom Fulbright-programmet. Dette er en avtale mellom Norge og USA på statlig nivå, og programmet mottar en årlig tildeling finansiert over departementets budsjett. Det vil kunne være tilfeller der studenter som kommer gjennom Erasmus Mundus og Fulbright vil være omfattet av unntaket for utveks-

lingsstudenter som kommer gjennom et institusjonelt samarbeid, men disse programmene omfatter også gradsstudenter som ikke vil omfattes av unntaket. Hvilke konkrete programmer eller grupper som skal få unntak, vil bli fastsatt i forskrift.

Forslaget innebærer at det også kan fastsettes unntak i forskrift for andre grupper av studenter. Se lovforslaget § 7-1 a tredje ledd.

Samisk høgskole er en av veldig få høyere urfolksutdanningsinstitusjoner i verden, og har en viktig rolle overfor urfolksstudenter fra andre land. Samisk høgskole og Sametinget har pekt på at russiske samer utgjør en del av rekrutteringsgrunnlaget og studentmassen ved Samisk høgskole, og at høyskolens tilbud om urfolksmaster i journalistikk er et av få tilbud til urfolksstudenter på engelsk. Samisk høgskole har en sentral rolle i det samiske samfunnet og som tilbyder av utdanning til urfolk over hele verden. Sametinget har bedt om konsultasjoner om saken i medhold av sameloven kapittel 4, og disse vil bli gjennomført i forbindelse med fastsettelsen av unntak fra studieavgift i forskrift. Departementet vil i forskriften fastsette en adgang til å gjøre unntak fra studieavgift som ivaretar de hensynene Sametinget og Samisk høgskole har tatt opp knyttet til rekruttering av urfolk fra land utenfor EØS og Sveits.

Departementet vil også vurdere å fastsette unntak fra egenbetaling for kinesiske studenter i Norge som omfattes av ordningen med statsstipend. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse forvalter i dag en stipendordning med midler fra den norske ambassaden i Beijing. Den er basert på kulturavtalen mellom Kina og Norge fra 1963. Ordningen omfatter ti stipender hver vei. Hittil har de norske stipendene til kinesiske studenter i hovedsak gått til ph.d.-studenter og postdoktorstipendiater, men ordningen er i prinsippet også åpen for studenter på masternivå. Oppholdet kan ha en varighet på opptil ti måneder.

For private institusjoner vil hovedregelen etter den foreslåtte § 8-3 femte ledd være at de ikke skal bruke statstilskudd fra departementet til dekning av driftskostnader for utdanning til den samme gruppen studenter som de statlige institusjonene skal kreve egenbetaling fra, etter forslaget til ny § 7-1 a. Departementet foreslår at unntaket som gjelder ved statlige institusjoner for studenter under utvekslingsavtaler og andre grupper av studenter som vil bli unntatt fra egenbetaling gjennom forskrift, også skal gjelde ved private institusjoner. Innholdsmessig tilsvarer forslaget det som ble sendt på høring, men med henvisning til § 7-1 a i stedet for gjengivelse av innholdet, se lovutkastet § 8-3 femte ledd.

6.4 Stipendordninger

Når egenbetalingen fra studentene minst skal dekke institusjonens kostnader for utdanningen, innebærer det at institusjonene ikke kan bruke av rammebevilgningen over Kunnskapsdepartementets budsjett til å tilby stipender til de betalende studentene. Dette gjelder både for statlige og for private institusjoner.

Det er naturlig å gjøre en vurdering av behovet for og mulig innretning av eventuelle stipendordninger i forbindelse med innføring av studieavgift. Departementet vil gi Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i oppdrag å utrede mulige stipendordninger for studenter fra land utenfor EØS og Sveits. Departementet ønsker en kartlegging av hvordan de nordiske landene har tilnærmet seg spørsmålet om stipendordninger i forbindelse med innføringen av studieavgift i sine respektive land, samt hvordan disse er innrettet og fungerer. Samtidig må en vurdering av alternative stipendordninger ta utgangspunkt i det norske systemet. Eventuelle stipendordninger er et budsjettspørsmål som må vurderes i de ordinære budsjettprosessene.

6.5 Overgangsordning

I høringsnotatet ble det uttalt at departementet i forbindelse med ikraftsetting av nye lovbestemmelser ville legge til rette for en overgangsordning for studenter fra land utenfor EØS og Sveits som er tatt opp til et studieprogram før 1. august 2023. Av høringen ellers går det fram at egenbetaling skal innføres for studenter som starter i utdanningen høstsemesteret 2023. Formuleringen om opptak før 1. august 2023 var upresis. Studenter som er i gang med utdanningen før høstsemesteret 2023, er ikke omfattet av forslaget om egenbetaling. Disse studentene vil ha startet i en utdanning uten egenbetaling, og de skal heller ikke betale studieavgift fra høstsemesteret 2023. Studenter som starter i en utdanning høstsemesteret 2023, skal derimot betale studieavgift i samsvar med de foreslåtte bestemmelsene.

Departementet foreslår at det i tilknytning til bestemmelsen om ikrafttredelse fastsettes at studenter som har startet på en utdanning før høstsemesteret 2023, ikke skal betale studieavgift for den utdanningen de er tatt opp til. I tillegg foreslås det at Kongen kan gi overgangsregler for det tilfellet at det på et senere tidspunkt skulle vise seg å være nødvendig.

6.6 Andre innspill i høringen

Som omtalt under punkt 4, innebærer forslaget at utenlandske statsborgere med slik tilknytning til Norge som kan gi rett til lån og stipend fra Lånekassen på samme vilkår som norske statsborgere, er unntatt fra kravet om egenbetaling i § 7-1 a og fra begrensningen i bruk av statlige tilskudd i § 8-3. Departementet antar at mange av disse vil søke om lån og stipend fra Lånekassen, og det kan uten videre legges til grunn at studentene som mottar lån og stipend er omfattet av unntaket i §§ 7-1 a og 8-3. For søkere som ikke mottar lån og stipend vil institusjonene måtte vurdere om vilkårene i forskrift om utdanningsstøtte § 7 kan være oppfylt. Dette vil være en del av vurderingen knyttet til den enkelte studenten, og studenten må dokumentere på en tilfredsstillende måte at han eller hun er i en slik situasjon som regnes opp i forskrift om utdanningsstøtte § 7. Disse situasjonene kan i de fleste tilfellene enkelt dokumenteres av søkeren, for eksempel på hvilket grunnlag vedkommende har oppholdstillatelse i Norge, om vedkommende har hatt fulltidsarbeid i Norge i to sammenhengende år osv. Mer informasjon om disse vilkårene finnes på Lånekassens nettsider.

Utdanningsinstitusjonene behandler personopplysninger, og behandlingen må være i samsvar med personopplysningsloven og personvernforordningen. Universitets- og høyskoleloven § 4-15 første ledd gir institusjonene rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger når formålet er å ivareta den registrertes rettigheter, eller å oppfylle institusjonens oppgaver og plikter etter universitets- og høyskoleloven. Etter loven § 4-15 tredje ledd har institusjonen adgang til å behandle det som regnes som særlige kategorier av personopplysninger (sensitive personopplysninger) når søkeren selv har gitt disse til institusjonen eller samtykket til at institusjonen skal få dem, når opplysningene er nødvendige for formålet i § 4-15 første ledd. Departementets oppfatning er at institusjonene har det nødvendige rettslige grunnlaget for å behandle de opplysningene som er nødvendige for å vurdere om en søker er omfattet av unntak fra kravet om egenbetaling i § 7-1 a og fra begrensningen i bruk av statlige tilskudd i § 8-3.

Studenter som søker UDI om oppholdstillatelse som student, må dokumentere at de har tilstrekkelige midler til livsopphold. Innføringen av egenbetaling vil medføre at studentene også må dokumentere at de har midler til å betale studieavgiften. Studentene må dokumentere at de har tilgjengelige midler til livsopphold tilsvarende full støtte fra Lånekassen, dvs. 137 907 kroner for

studieåret 2023–2024. I tillegg må studentene dokumentere at de enten har betalt studieavgiften på søknadstidspunktet, eller at de mottar stipend eller har tilgjengelige midler som er tilstrekkelige

til å betale studieavgiften på et senere tidspunkt. Studentene må for øvrig overholde dokumentasjonskrav og andre krav som stilles i forbindelse med oppholdstillatelsen.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringen vil medføre noe lavere bevilgning til universiteter og høyskoler over Kunnskapsdepartementets budsjett, jf. Prop. 1 S (2022–2023) og Innst. 12 S (2022–2023). I 2023 reduseres bevilgningen med 74,4 mill. kroner, fordelt med 68,6 mill. kroner for universiteter og statlige høyskoler over kap. 260, post 50 og 5,8 mill. kroner for private høyskoler over kap. 260, post 70. Reduksjonen er basert på et anslag for hvor mye institusjonene vil få i økte inntekter fra kostnadsdekkende studieavgifter fra internasjonale studenter. Det er lagt til grunn at antall nye studenter fra land utenfor EØS og Sveits vil gå ned. Det er videre lagt til grunn at de internasjonale studentene i gjennomsnitt tar en toårig utdanning. Reduksjonen i bevilgningen vil derfor trappes opp over to år etter hvert som det blir tatt opp et nytt kull som betaler studieavgift. Det innebærer en ytterligere reduksjon i rammebevilgningen på 148,8 mill. kroner i 2024. Fra og med 2025 vil reduksjonen samlet være på 297,7 mill. kroner. Reduksjonen i bevilgningen til universitetene og høyskolene vil ikke endres selv om det blir innført unntak fra studieavgiften. Dersom det gis unntak gjennom forskrift, innebærer det dermed potensielt lavere inntekt for institusjonene fra studieavgiften.

Departementet vil endre rapporteringskravene til Database for statistikk om høyere

utdanning slik at tredjelandsstudentene som betaler full studieavgift, kan holdes utenfor grunnlaget for den resultatbaserte uttellingen. Siden bevilgningen vil bli redusert i perioden 2023–2025 som følge av de økte inntektene fra nye kull som betaler full studieavgift, vil produksjonen inngå i grunnlaget fram til uttellingen for endringen i produksjonen mellom 2025 og 2026. I overgangen mellom ikke-betalende og betalende tredjelandsstudenter vil institusjonene derfor ikke få ytterligere reduksjoner gjennom den resultatbaserte uttellingen ut over reduksjonen beskrevet ovenfor.

De samlede økonomiske konsekvensene for institusjonene avhenger av framtidig rekruttering av internasjonale studenter og nivået på studieavgiftene. Departementet foreslår at den enkelte institusjonen skal kreve inn studieavgiftene og at internasjonale søkere må dokumentere overfor institusjonen om de faller inn under noen av unntakene, for eksempel gjennom statsborgerskap i et EØS-land. Dette gir behov for økt administrasjon ved institusjonene. Kostnader til å administrere innkrevingen av studieavgiften skal inngå i kostnadsgrunnlaget for å fastsette studieavgiften.

Departementet vil endre rapporteringskravene for å kunne holde oversikt over inntektene fra egenbetaling framover.

8 Merknader til lovforslaget

Til ny § 7-1 a

Bestemmelsens *første ledd første punktum* gir hovedregelen om at statlige universiteter og høyskoler skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i land utenfor EØS og Sveits.

Første ledd andre punktum bestemmer at egenbetalingen minst skal dekke institusjonenes kostnader for utdanningen. Dette innebærer at alle direkte og indirekte kostnader knyttet til studie tilbudet blir dekket av egenbetalingen vurdert over tid. Se nærmere omtale under punkt 6.2.

Bestemmelsens *andre ledd* gir unntak fra hovedregelen om egenbetaling i første ledd, og bestemmer i hvilke tilfeller institusjonene ikke skal ta egenbetaling.

Andre ledd bokstav a bestemmer at institusjonene ikke skal kreve egenbetaling fra utenlandske statsborgere som etter internasjonale avtaler har rett til likebehandling med norske statsborgere. Rett til likebehandling etter internasjonale avtaler følger av EØS-avtalen for EØS-borgere og visse av deres familiemedlemmer, av EFTA-konvensjonen for sveitsiske statsborgere, og av separasjonsavtalen mellom EFTA-landene og Storbritannia som følge av sistnevntes uttrede fra EU. Det går fram av første ledd første punktum at institusjonene ikke skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i EØS-land og i Sveits. Andre ledd bokstav a vil dermed i praksis omfatte andre grupper som har rett til likebehandling med norske statsborgere etter internasjonale avtaler. Dette kan for eksempel gjelde britiske statsborgere i Norge som hadde benyttet seg av sin rett til fri bevegelighet før Storbritannias uttrede fra EU 31. desember 2020, eller for visse familiemedlemmer til EØS-borgere i Norge.

Andre ledd bokstav b bestemmer at institusjonene ikke skal kreve egenbetaling fra utenlandske statsborgere som kan ha rett til lån og stipend på samme vilkår som norske statsborgere etter utdanningsstøtteregelverket. Forskrift om utdanningsstøtte § 7 gir vilkår for rett til lån og stipend til utenlandske statsborgere som tar utdanning i Norge. I hovedtrekk gir vilkårene rett

til lån og stipend for studenter som har lovlig opphold i Norge og som

- har permanent oppholdstillatelse, oppholdstillatelse i Norge på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, er gift med norsk statsborger og begge bor i Norge, eller er familiemedlem til en EØS-borger som har et annet oppholdsgrunnlag i Norge enn utdanning
- i minst 24 måneder har hatt sammenhengende fulltidsarbeid i Norge med oppholdstillatelse som arbeidstaker, og har vært bosatt i og betalt skatt til Norge
- i minst 36 måneder har vært bosatt i og vært i utdanning i Norge, og har bestått tilsvarende 3 års fulltidsutdanning uten offentlig støtte til utdanning.

Utenlandske studenter som har fått innvilget søknad om lån og stipend fra Lånekassen, fyller disse vilkårene, og dette kan legges til grunn av institusjonene. For søkere som ikke mottar lån og stipend eller som ikke har fått sin søknad behandlet av Lånekassen, vil institusjonene måtte vurdere om vilkårene i forskrift om utdanningsstøtte § 7 kan være oppfylt. Institusjonenes vurdering av dette legges til grunn ved avgjørelsen om egenbetaling, men har ikke betydning ved en eventuell senere behandling av søknad om lån og stipend i Lånekassen.

Av *andre ledd bokstav c* går det fram at det ikke skal kreves egenbetaling fra doktorgradskandidater. Kandidater i doktorgradsutdanninger vil normalt enten være ansatt i stipendiatstilling ved institusjonen eller ansatt i annen virksomhet, og være dekket av en avtale som gjerne innebærer ekstern finansiering til institusjonen.

Andre ledd bokstav d første punktum bestemmer at institusjonene ikke skal kreve egenbetaling for studenter som er omfattet av et institusjonelt utvekslingssamarbeid. Unntaket for utvekslingsstudenter som er på utveksling i Norge, inkluderer studenter som kommer under avtaler inngått på nasjonalt nivå og som innebærer konkrete forpliktelser om antall innkommende studenter. *Andre ledd bokstav d andre punktum* åpner for at det i

visse tilfeller likevel kan kreves egenbetaling også under utvekslingsavtaler. Den enkelte institusjonen har mulighet til å inngå avtaler om gjensidig egenbetaling, i tilfeller hvor det er ønskelig å unngå et asymmetrisk utvekslingssamarbeid mellom institusjonene. I enkelte tilfeller kan det ligge til grunn for utvekslingssamarbeidet at studenter fra en norsk institusjon må betale skolepenger ved utveksling til den utenlandske institusjonen. I disse tilfellene har institusjonen mulighet til å kreve egenbetaling fra innkommende studenter. Institusjonene må selv vurdere hvorvidt det er ønskelig med egenbetaling for å sikre gjensidighet i utvekslingssamarbeidet. Institusjonene fastsetter i slike tilfeller også egenbetalingens størrelse på bakgrunn av forutsetningene i avtalen.

I *tredje ledd* fastsettes det at departementet i forskrift kan gjøre ytterligere unntak fra kravet om egenbetaling for studenter som kommer gjennom nasjonale samarbeidsprogrammer. Slike unntak vil bli fastsatt for studenter som kommer gjennom blant annet NORPART og NORHED, som er studieopphold organisert som en del av et nasjonalt finansiert samarbeidsprogram. Departementet gis også hjemmel til å fastsette unntak for andre grupper. Se nærmere omtale under punkt 6.3.

Til § 8-3 femte ledd

Bestemmelsens *femte ledd* er ny, og innebærer at private universiteter og høyskoler ikke skal bruke

statlige tilskudd til å dekke driftskostnader for utdanning som tilbys studenter som ville vært omfattet av plikten til å betale studieavgift ved statlige universiteter og høyskoler etter ny § 7-1 a. Private institusjoner kan etter gjeldende regler kreve egenbetaling. Uten en regulering av bruken av det statlige tilskuddet for studenter fra land utenfor EØS og Sveits, vil statlige midler kunne bli brukt til å finansiere utdanning for denne gruppen. Private institusjoner skal derfor ikke bruke stats-tilskudd fra departementet til dekning av driftskostnader for utdanning for den samme gruppen studenter som de statlige institusjonene skal kreve egenbetaling fra etter forslaget til endring i uhl. § 7-1 a. Henvisningen til § 7-1 a innebærer at hovedregelen om egenbetaling samt de unntakene fra dette som er fastsatt i loven eller i medhold av loven, skal gjelde også ved anvendelsen av § 8-3 femte ledd. Se omtale av dette i merknaden til § 7-1 a.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i universitets- og høyskoleloven (egenbetaling for studenter fra land utenfor EØS og Sveits).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (egenbetaling for studenter fra land utenfor EØS og Sveits) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i universitets- og høyskoleloven (egenbetaling for studenter fra land utenfor EØS og Sveits)

I

I lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler gjøres følgende endringer:

Ny § 7-1 a skal lyde:

§ 7-1 a *Egenbetaling for statsborgere fra land utenfor EØS og Sveits*

(1) Statlige universiteter og høyskoler skal kreve egenbetaling fra studenter som er statsborgere i land utenfor EØS eller Sveits. Egenbetalingen skal minst dekke institusjonens kostnader for utdanningen.

(2) Institusjonene skal ikke kreve egenbetaling fra

- a. utenlandske borgere som etter internasjonale avtaler har rett til likebehandling med norske borgere
- b. utenlandske borgere som kan ha rett til lån og stipend på samme vilkår som norske borgere etter utdanningsstøtteleven og forskrift fastsatt i medhold av denne
- c. doktorgradskandidater
- d. studenter som er omfattet av et institusjonelt utvekslingssamarbeid. Institusjonene kan like-

vel kreve egenbetaling dersom dette ligger til grunn for utvekslingsavtalen.

(3) Departementet kan gi forskrift om unntak fra første ledd for studenter som er omfattet av et nasjonalt finansiert samarbeidsprogram, og for andre grupper av studenter.

§ 8-3 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Private universiteter og høyskoler som mottar statstilskudd, skal ikke bruke statstilskudd til dekning av driftskostnader for studier til studentgrupper som skal avkreves egenbetaling etter § 7-1 a.

§ 8-3 femte og sjette ledd blir sjette og syvende ledd.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Studenter som har startet på en utdanning før høstsemesteret 2023, skal ikke betale studieavgift for den utdanningen de er tatt opp til. Kongen kan fastsette overgangsregler.



