

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Carl Braunerhielm
08-563 085 38
carl.braunerhielm@uka.se

Datum
2015-12-18

Reg.nr
31-00317-14

Sveriges lantbruksuniversitet
Rektor

Avgift som debiteras studerande på veterinärprogrammet vid Sveriges lantbruksuniversitet

Anmälan

NN har i anmälan mot Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anfört i huvudsak följande. Hennes anmälan avser en avgift på 400 kronor för en obligatorisk bussresa som anordnades för studenterna på veterinärprogrammet i maj 2014. Under en vecka i maj utgick utbildningen från Skara, där SLU också bedriver verksamhet. Varje dag hölls föreläsningar och de åkte också till olika praktikplatser i närområdet.

SLU erbjöd en subventionerad bussresa från den ordinarie studieorten Uppsala till den tillfälliga studieorten Skara, subventionerad kost och logi samt transport mellan föreläsningssal och praktikplatserna. Samtidigt som man fick information om de subventionerade möjligheterna, meddelade kursledningen även att studenterna kunde ordna transport och boende på annat sätt och på egen bekostnad. Eftersom hennes hemort är i närheten av Skara såg hon en möjlighet att bo hemma. Hon tackade därför nej till erbjudandet om gemensam bussresa och ordnade i stället själv transport till, mellan och från praktikplatserna. Detta föranledde henne en kostnad om 1 200 kronor för transport som hon har betalat själv.

Trots att hon ordnat och bekostat resor och logi under veckan på egen hand har hon blivit fakturerad 400 kronor av SLU, en avgift som det i förväg bestämts att alla på kursen skulle betala. Hon anser att det är fel att hon blir tvungen att betala för veckans resor två gånger. I informationen från kursledningen angavs att "Det står dig naturligtvis fritt att ordna transport och boende på annat sätt på egen bekostnad, om du hellre skulle vilja det." Hon anser att det är orimligt att universitetet tar ut en avgift för resor och logi av alla, dvs. även de som inte tagit del av det. Hon ifrågasätter att universitetet har haft en kostnad för dessa studenter och universitetets lagliga rätt att ta ut en avgift av dem.

NN har med sin anmälan bilagerat bl.a. information från institutionen för husdjurens miljö och hälsa rubricerad "Information inför Skaraveckan 2014", daterad den 14 januari 2014, samt e-postmeddelande från universitetslektorn YY daterat den 26 april 2014.

Utredning

Universitetskanslersämbetet har i en remiss till SLU med hänvisning till 4 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) och avgiftsförordningen (1992:191) begärt att SLU yttrar sig över vilken typ av avgift ärendet gäller och vilka rättsliga grunder som är till stöd för att ta ut avgiften.

Yttrande från SLU

SLU har i yttrande anfört i huvudsak följande. I den aktuella kursen inom veterinärprogrammet ingår att studenterna ska besöka olika praktikplatser i närheten av Skara, omväxlande med föreläsningar, under några dagars tid. För att ekonomiskt underlätta för studenterna att kunna genomföra besöken subventionerar SLU resa, kost och logi med minst 50 procent av kostnaderna enligt interna riktlinjer därom. En del av kostnaden får studenterna stå för själva och av den anledningen tar SLU ut en avgift av dem. För samtliga bussresor Uppsala-Skara, mellan praktikplatserna och föreläsningarna nära Skara under en veckas tid, samt Skara-Uppsala, är avgiften satt till 400 kronor.

Avgiften avser alltså inte undervisning, handledning, examination eller liknande, denna är avgiftsfri, såsom föreskrivs i 4 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

NN har invänt mot att hon varit tvungen att betala för de subventionerade bussresorna trots att hon valt att inte följa med dem. Att i större utsträckning hantera individuella önskemål i den modell för subvention som SLU följer skulle leda till betydande administrativa kostnader för SLU. Om det finns någon student som av privata skäl inte velat ta del av SLU:s subvention, vore det olyckligt om det skulle drabba övriga studenter. Givet att avgiften är lågt satt – 400 kronor – är den att se som skälig och proportionerlig, vägd mot studenternas intresse av att förbilliga studieresan.

Anmälares svar

NN har i svar på SLU:s yttrande anfört i huvudsak följande. Hon kan inte se hur det skulle kunna leda till ”betydande administrativa kostnader” att låta studenterna bestämma sig ifall de vill ta del av den anordnade bussresan och sedan begära offerter hos olika bussbolag utefter antal passagerare. Att låta studenter som inte åker med bussen betala för de tomma platserna respektive för universitetets administrativa kostnader har hon svårt att hitta stöd för i lagar och regelverk. SLU anför att det vore olyckligt att det drabbade övriga studenter om någon student inte velat ta del av SLU:s subvention. Detta håller hon med om men anser inte att studenterna bör ställas mot varandra i frågan. Utgångspunkten måste vara att det är frivilligt att tacka ja till den anordnade resan och att de som väljer att åka med bussen får resan subventionerad. Slutligen vill hon än en gång betona att hon inte har fått något för pengarna som hon har blivit fakturerad, vilket SLU själva medger.

Information från kursledningen

I den till anmälan bilagda informationen från institutionen anges bl.a. följande.

”Studiebesöken under Skaraveckan är obligatoriska, vilket innebär att du måste ta igen de moment du inte kunnat delta i! Anvisningar för detta kommer att finnas i kursinformation.

[...]

Vi ordnar transporter till och från Skara samt till gårdar/slakteri med inhyrda bussar.

[...]

Institutionen täcker huvuddelen av kostnaderna för transporter mellan Uppsala och Skara, till studiebesök och till gemensamt boende, men vi kommer att ta en avgift för resor och logi av alla som deltar i Skaraveckan. Avgiften är 400 kr om du inte utnyttjar det gemensamma boendet som anordnas, 800 kr om du utnyttjar det gemensamma boendet men inte äter de middagar som serveras på folkhögskolan eller 900 kr om du utnyttjar både boendet och middagarna. Det står dig naturligtvis fritt att ordna transport och boende på annat sätt på egen bekostnad, om du hellre skulle vilja det.”

I e-postmeddelandet från universitetslektorn YY anges bl.a. följande.

”Institutionen har kostnader för att ordna resan till Skara, utöver de normala kurskostnaderna. Vi har därför satt en avgift på 400 kr för den som åker med till Skara, 800 kr om man dessutom bor på det erbjudna boendet eller 900 kr om man även äter middagarna på boendet. Institutionen ska enligt regelsamlingen bekosta minst 50% av studenternas extra kostnader för resor och logi, medan studenterna själva betalar övriga levnadsomkostnader. Vi har i förväg uppskattat de direkta kostnaderna för gemensam buss, boende och mat på boendet. Den avgift vi har satt uppgår till cirka 50% av de kostnaderna. Eftersom resmöjligheter måste erbjudas alla har vi sagt att man betalar 400 kr även om man inte utnyttjar bussen. Det är rimligt att det finns en viss individuell anpassning av avgiften, vilket nu är fallet, men det finns en gräns för hur långt avgiften kan individanpassas utan att administrationen blir orimligt stor. Om vi t.ex. skulle dela busskostnaderna endast mellan dem som verkligen åker med i bussen skulle vi inte kunna precisera avgiften före kursstart, vilket knappast är acceptabelt. Det kan också uppstå frågor om avgiften för studenter som t.ex. bara åker med vissa dagar eller viss sträcka.

Vi försöker att ta största möjliga hänsyn till vars och ens önskemål inför Skaraveckan och det är min ambition att verkligen vara tillmötesgående och göra detta så bra som möjligt för alla parter. Jag tycker inte att det är orimligt med en viss grundavgift, även om man inte utnyttjar bussen, eftersom vi har gemensamma kostnader för hela årskursen till följd av hela arrangemanget.”

Yttrande från Ekonomistyrningsverket

Universitetskanslersämbetet har inhämtat yttrande från Ekonomistyrningsverket (ESV) gällande bl.a. vilken typ av avgift det skulle kunna röra sig om, ifall SLU behöver ett bemyndigande för att ta ut avgiften samt om ESV i sådant fall anser att det finns ett sådant bemyndigande.

ESV har i yttrandet anfört i huvudsak följande. SLU bedriver inte någon egen bussverksamhet utan transporter utfördes med inhyrda bussar. ESV anser därför att det rör sig om en subventionerad kostnadsersättning. Det krävs normalt inget bemyndigande för att ta ut en kostnadsersättning.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Av utredningen framgår sammanfattningsvis att NN har blivit ålagd av SLU att betala 400 kronor avseende en studieresa som utgjort ett obligatoriskt moment i en kurs på veterinärprogrammet. Avgiften har enligt SLU avsett bussresor mellan Uppsala och Skara, mellan praktikplatser och föreläsningar nära Skara under en veckas tid, samt mellan Skara och Uppsala. Vidare har framkommit att de aktuella bussresorna har genomförts med inhyrda bussar. SLU har anfört att avgiften tas ut genom en modell för subvention som SLU använt för att ekonomiskt underlätta för studenterna att kunna genomföra studieresan. Enligt modellen subventionerar SLU – i överensstämmelse med dess interna riktlinjer – resa, kost och logi med minst 50 procent av kostnaderna. En del av kostnaden får studenterna enligt SLU stå för själva och av den anledningen tar lärosätet enligt det självt ut en avgift av dem.

Utbildningen vid statliga universitet och högskolor ska enligt 4 kap. 4 § första stycket högskolelagen (1992:1434), HL, vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz. Ledning för hur regeln om avgiftsfrihet ska tillämpas kan bl.a. hämtas från förarbetsuttalanden till studiestödsreglerna. I prop. 1999/2000:10 nämner regeringen kostnader för obligatoriska studieresor som exempel på kostnader som studenterna kan få extra studiemedel till och klargör därmed att studenterna kan få stå för sådana kostnader (s. 87).

I detta fall har SLU i och för sig självt arrangerat bussresorna och därefter, med vissa undantag, krävt ersättning från studenterna på kursen – dock oavsett om studenterna nyttjat bussresorna eller inte. Den i ärendet aktuella penningpålagan utgör emellertid just en kostnad för bussresor inom ramen för en studieresa. Den kan därmed inte anses strida mot regeln i 4 kap 4 § HL om att utbildningen ska vara avgiftsfri. Frågan är då om avgiften överhuvudtaget kan anses vara en avgift i offentligrättslig bemärkelse. Om så inte är fallet måste frågan om eventuell betalningsskyldighet bedömas enligt civilrättsliga grunder.

En avgift i regeringsformens mening är en betalning av offentligrättslig karaktär (jfr SOU 2007:96 s. 51). Utmärkande för en sådan avgift är att statliga myndigheter, såsom SLU, måste ha ett bemyndigande för att kunna ta ut densamma. ESV har dock uttalat att det inte fordras ett bemyndigande för SLU att kräva den i ärendet aktuella avgiften och att den ska ses som en kostnadsersättning. Universitetskanslersämbetet tolkar detta uttalande som att ESV anser att den förevarande penningpålagan inte kan anses vara någon avgift i offentligrättslig bemärkelse. Enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) är ESV den instans som myndigheter, däribland SLU, ska samråda med om de avgifter som de tar ut eller avser att ta ut. Verket får också meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av avgiftsförordningen (31 §). Med hänsyn till ESV:s roll utgår Universitetskanslersämbetet från verkets uppfattning och konstaterar att frågan om NN är betalningsskyldig för det aktuella beloppet är en civilrättslig fråga som kan prövas av

domstol. Universitetskanslersämbetet kan inte uttala sig i frågor som kan bli föremål för domstolsprövning.

Universitetskanslersämbetet kan emellertid uttala sig om det lämpliga i att kräva en avgift av studenterna på det sätt som SLU gjort. Att bedriva studier vid universitet och högskolor är inte kostnadsfritt för studenterna. De ska t.ex. betala för kurslitteraturen och för obligatoriska studieresor. Som ekonomisk grund för sina studier kan de få studiemedel. Dessa medel ska, förutom sådana kostnader som uppkommer med anledning av studierna, även täcka bl.a. kostnader för mat och bostad. Med tanke på studiemedlens storlek är det angeläget att lärosätena försöker att minimera studenternas kostnader i samband med studierna. Universitetskanslersämbetet konstaterar med tillfredsställelse att SLU i sin regelsamling för utbildning på grund- och avancerad nivå har angivit att "SLU ska verka för att så långt som möjligt minimera studenternas kostnader för utbildningen."

I förevarande ärende har NN utnyttjat möjligheten att ordna transporter under studieresan på egen hand och på egen bekostnad. På grund av den modell den aktuella institutionen tillämpat har dock även de studenter som inte rest med de inhyrda bussarna ålagts att betala för bussresorna. Universitetskanslersämbetet anser att det med tanke på studenters ekonomiska situation är olämpligt av SLU att kräva betalning av studenter som ordnar transporter på egen hand.

Universitetskanslersämbetet anser därför att SLU bör ta ställning till om det är lämpligt att kräva ersättning även av studenter som ordnat transporter under en studieresa på egen hand och på egen bekostnad. Universitetskanslersämbetet anmodar SLU att senast den 15 februari 2016 redovisa vilka åtgärder ämbetets uttalanden föranleder.

Beslut i detta ärende har fattas av chefsjuristen Christian Sjöstrand efter föredragning av verksjuristen Carl Braunerhielm.

Christian Sjöstrand

Carl Braunerhielm

Kopia till:

NN

Ekonomistyrningsverket (dnr 4.2-617/2015)