

Regeringen
Utbildningsdepartementet

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Mikael Herjevik
08-563 087 27
mikael.herjevik@hsv.se
BESLUT

2009-09-22
Reg.nr 31-2731-09

Framställan om avgifter för libyska doktorander

(Utbildningsdepartementets dnr U2009/2532/UH)

**Fråga om lärosätena har brutit mot bestämmelsen om avgiftsfri utbildning.
Bidrag till forskarutbildning. Avtal med utländsk ambassad.**

Sammanfattning

Regeringen har till Högskoleverket överlämnat en framställan från Libyens ambassad (folkkontor) om avgifter för libyska doktorander. De lärosäten som berördes var Uppsala universitet, Lunds universitet, Linköpings universitet, Örebro universitet, Mälardalens högskola samt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).

Högskoleverket, som utrett ärendet, konstaterar att inget tyder på att de berörda lärosätena har brutit mot högskoleförordningens bestämmelse om avgiftsfri utbildning för studenter. Lärosätena har uppfattningen att det funnits överenskommelser med Libyens ambassad om viss finansiering av kostnader i anslutning till de libyska doktorandernas forskarutbildning. I huvudsak förefaller lärosätena inte ha brutit mot någon uttrycklig regel vid denna finansiering, som närmast får betraktas som bidrag till verksamheten från en extern finansiär.

De berörda doktoranderna från Libyen har rätt att slutföra den forskarutbildning de är antagna till oavsett om de ifrågasatta fakturorna betalas eller inte.

Lärosätenas rutiner för projekten har i flera fall varit bristfälliga. Högskoleverket anser att lärosäten bör se över sina rutiner vad gäller dessa typer av projekt, något som flera av lärosätena för övrigt antingen redan har gjort eller planerar att göra.

Med hänsyn till de berörda doktorandernas rättssäkerhet kommer Högskoleverket att följa upp doktorandernas situation under år 2010.

Ärendets bakgrund

Libyens ambassad (folkkontor) uppmärksammade i en skrivelse den 12 mars 2009 regeringen på att flera svenska statliga universitet och högskolor hade krävt ersättning för enskilda libyska doktoranders forskarutbildning vid dessa lärosäten. Ambassaden ifrågasatte om detta var förenligt med den avgiftsfrihet för forskarutbildning som annars gäller i Sverige. Till skrivelsen hade bilagts kopior av fakturor.

Regeringen beslutade den 23 april 2009 att framställan skulle överlämnas till Högskoleverket. I beslutet anförde regeringen att Högskoleverket är tillsynsmyndighet för universitet och högskolor och att det bör ankomma på verket att närmare utreda vad som har förevarit i de aktuella fallen (regeringens beslut 2009-04-23, dnr U2009/2532/UH).

Högskoleverkets utredning

Remiss till lärosätena

Högskoleverket har remitterat handlingarna till de berörda lärosätena för yttrande. I remisskrivelsen ombads lärosätena att dessutom besvara följande frågor:

1. Av 1 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) framgår att utbildningen vid universitet och högskolor ska vara avgiftsfri för studenterna. Universitetet bör yttra sig över huruvida avgifterna för forskarutbildningen är förenliga med principen om avgiftsfrihet.
2. Av bl.a. regleringsbrev för de statliga universiteten och högskolorna framgår vilka möjligheter som finns för lärosätena att ta emot bidrag och bedriva verksamhet mot avgifter. Vilket rättsligt stöd finns för de avgifter som universitetet har krävt?
3. Har någon form av avtal eller överenskommelse träffats i anslutning till den aktuella forskarutbildningen? Bifoga i så fall dokumenten.
4. Vilka blir konsekvenserna för de berörda doktoranderna om avgifterna inte betalas? Vilka blir konsekvenserna för universitetet?

Yttrande från Uppsala universitet

Uppsala universitet har i sitt yttrande anfört följande.

Den aktuella doktoranden antogs till utbildning på forskarnivå vid Uppsala universitet, institutionen för evolution, genomik och systematik, avdelningen för systematisk biologi, den 16 oktober 2005. Doktoranden har ingen anställning vid universitetet. Av en skriftlig förbindelse från Libyens ambassad framgår att ambassaden åtar sig ansvaret för hennes försörjning under studietiden, att utbetalas

av ambassaden direkt till doktoranden. Utöver detta åtar ambassaden sig att stå för kostnader för försäkringar och böcker. Hennes huvudhandledare har därutöver med personalen vid Libyens ambassad i Stockholm muntligen kommit överens om full finansiering från ambassaden av övriga kostnader för forskningsprojektets genomförande, såsom resor och fältresor till och i Libyen, laboratorie-material, extra språkgranskning m.m. Huvudhandledaren har ombetts fakturera ambassaden för dessa kostnader. Fakturering har sedermera skett då extra resurser behövs för resor och fältarbete i Libyen. Mindre summor än de efterfrågade har utbetalats. Inga ytterligare krav kommer emellertid att ställas från Uppsala universitet i detta ärende.

Den påminnelse i fakturan den 1 februari 2007 som har tillsänts ambassaden har felaktigt tolkats som hot om avbruten utbildning. Det har aldrig varit institutionens avsikt att bristande betalning ska ha den följden och det kan bara beklagas om det förekommit formuleringar i skrivelsen som kan tolkas på så sätt. Med anledning av Högskoleverkets förfrågan kommer Uppsala universitet att initiera en översyn av rutinerna för hantering av formella frågor, delegationer, m.m. i ärenden som rör doktorander med extern finansiering samt möjligheterna att söka extern finansiering för kringkostnader i samband med dessa.

Med anledning av Högskoleverkets specifika frågor har universitetet anfört följande. Utbildningen har varit kostnadsfri för doktoranden. Något ekonomiskt krav har inte riktats till henne, utan till den som åtagit sig finansieringen av forskningsprojektets genomförande i enlighet med den skriftliga förbindelsen och muntliga utfästelsen. Om detta anses vara en avgift saknas rättsligt stöd för avgiften. Om medlen anses utgöra bidrag till doktorandens forskningsprojekt äger universitetet rätt att ta emot sådana bidrag enligt gällande regleringsbrev. Något skriftligt avtal finns inte upprättat, utan institutionen har grundat sig på den förbindelse som inkommit från Libyens ambassad och den muntliga överenskommelsen. Eftersom studenten är antagen till studier på forskarnivå, tar universitetet i enlighet med högskoleförordningen det ansvar för hennes fortsatta studier som följer av antagningsbeslutet. Konsekvenserna för universitetet av att inte erhålla ersättning för doktorandens kringkostnader är ökade egna kostnader och därmed en minskad benägenhet att anta denna typ av doktorander.

Yttrande från Lunds universitet

Lunds universitet har i sitt yttrande anfört följande.

X antogs vårterminen 2006 till forskarutbildning i fysik vid den tekniska fakulteten, Lunds universitet. Hans studiefinansiering är ett UNESCO-finansierat

stipendium, som betalas ut via den libyska staten till den enskilde studenten. Disputationen beräknas genomföras hösten 2009 eller tidigt våren 2010.

Professor W (Chalmers tekniska högskola) står bakom företaget MENA – Middle East and North Africa – Diagnostics AB som distribuerar diagnostisk och medicinsk utrustning liksom hälsovårdsprodukter och medicin till Libyen. Via MENA Education erbjuds utbildning av personal på plats i Libyen eller i Sverige. W utsågs till vetenskaplig koordinator för detta program inom ramen för MENA Education, och ett muntligt avtal ingicks med Libyens f.d. utbildningsminister och Libyens f.d. ambassadör. Libyens ambassad fungerade som kontaktbas för de libyska stipendiaterna.

Som ett resultat av att Libyens nye ambassadör har återöppnat frågan om fri utbildning i Sverige har MENA-programmet nu avbrutits. Lunds universitet har fakturerat och erhållit betalning för åren 2006 och 2007, sammanlagt 100 000 kr. En faktura för 2008 har skickats men är inte betald. Ingen faktura har sänts för 2009.

Med anledning av Högskoleverkets specifika frågor har universitetet anfört följande.

X är sedan han blev antagen till forskarutbildning vid Lunds universitet finansierad av stipendier. Universitetet har inte fakturerat, eller på annat sätt tagit ut avgift från honom för hans forskarutbildning vid universitetet. Universitetet har inte agerat i strid mot 1 kap. 10 § högskoleförordningen.

Lunds universitet, liksom andra svenska universitet och högskolor, söker och beviljas bidrag för forskning från nationella och internationella finansiärer. Bidrag ges för täckning av kostnader för exempelvis utrustning, löner och resor. Lunds universitet kan inte se att möjligheten att söka och ta emot denna form av bidrag hindras av regleringsbrevet som reglerar rätten att ta ut avgift för viss verksamhet. Aktuellt fall relaterar till MENA-programmet, inom vilket deltagande universitet och högskolor genom avtal med finansiären erhåller bidrag i form av ekonomisk kompensation för vissa kostnader. Rätten till kompensation framgår av standardavtal inom MENA-programmet. Standardavtalet skrevs aldrig under av Lunds universitet och Libyens ambassad i det aktuella fallet. Ersättningen har debiterats och betalats av Libyens ambassad åren 2006 och 2007, vilket styrker att muntligt avtal om rätten till kompensation finns mellan parterna. Lunds universitet ser den begärda ersättningen om 50 000 kr (liksom tidigare ersättningar 2007 och 2008) som bidrag och inte som någon avgift. Skulle denna form av ersättning ses som avgift är 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen (1992:191) och tjänsteexportförordningen (1992:192) tillämpliga, vilka ger myndigheten möjlighet att

tillhandahålla tjänster inom ramen för sin verksamhet för en utländsk marknad. I så fall ska verksamheten anmälas till Utbildningsdepartementet och även drivas på affärsmässiga grunder.

I universitetets antagningsordning för forskarutbildning anges att:

”Skulle, trots en omsorgsfull prövning av studiefinansieringen vid antagningen, finansieringen för en doktorand, som antagits med s.k. annan finansiering i annan form än anställning hos annan arbetsgivare än Lunds universitet, bortfalla under studietiden, har fakulteten i sista hand en skyldighet att trygga försörjningen under hela den avsedda studietiden. Detta gäller dock inte vid beslut om indragning av resurser enligt 6 kap 37 § HF. ”

Detta innebär att obetalda avgifter inte skulle få någon konsekvens för studenten ifråga. Området, i detta fall universitetets tekniska fakultet, har enligt universitetets bestämmelser ett ansvar för att studenten kan fullfölja sin utbildning till examen. Konsekvenserna för universitetet om avgifterna inte betalas blir att universitetet själv får stå för dessa kostnader.

Yttrande från Linköpings universitet

Linköpings universitet har i sitt yttrande anfört följande.

Kontakt har tagits med professor O som är Linköpings universitets referens på fakturan och han har meddelat följande svar. Studenten i detta fall är Y och han har inte fakturerats några kostnader. Fakturan har skickats till Libyens ambassad. Det som fakturerats gäller endast kostnadstäckning för direkta utgifter för nyttjande av instrument, kemikalier, mjukvaror, telefon etc. Det har alltså inte tagits betalt för handledartid, kurser eller något annat utbildningsmoment. På fakturan anges inget belopp för ”study fee”.

W vid Göteborgs universitet höll i det s.k. MENA-programmet där Y ingår. Han gjorde klart muntligen att en s.k. "bench fee" skulle betalas av Libyens ambassad.

Eftersom kostnaderna som uppkom i samband med Y:s forskning var tänkta att finansieras via denna "bench fee" kommer ett underskott att uppstå. Universitetet vill påpeka att libyska staten har haft mycket god tid på sig att reagera och framföra att de inte anser att vår faktura var rimlig. Genom ett annorlunda agerande skulle underskottet inte vara lika stort. Om "bench fee" ej betalas måste Y flyttas till ett projekt som kan finansiera "bench fee". För Y innebär en flytt till ett annat projekt att han får räkna med ytterligare tre års studier innan han kan disputerar. Libyens ambassad har indikerat att Y:s stipendium räcker i totalt fyra år vilket för honom innebär att han inte kommer att hinna disputerar och tvingas avsluta sina studier utan examina.

Yttrande från Örebro universitet

Örebro universitet har i sitt yttrande anfört följande.

Den aktuella doktoranden har antagits till utbildning på forskarnivå vid Örebro universitet, Hälsoakademin, den 21 december 2007. Av en skriftlig förbindelse från Libyens ambassad framgår att man åtar sig ansvaret för hans försörjning under studietiden till och med år 2011. Utöver försörjningen åtar man sig att stå för kostnader för böcker och alla studiekostnader. Doktoranden beräknas enligt den individuella studieplanen vara klar med sin examen i november 2011. I underlaget, som inkommit till Högskoleverket i samband med detta ärende, ingår den budget som utarbetats av handledaren rörande kostnader med anknytning till studierna. Det gäller kostnader för de laborativa studierna. Uppfattningen har varit att detta ingått i den utfästelse, som lämnats av ambassaden. Som framgår av budgetdokumentet är större andelen av de laborativa inslagen i utbildningen klara, varför kostnader av denna karaktär fortsättningsvis blir av ringa omfattning. Doktoranden har ingen anställning vid universitetet. Anknytningen liknar närmast den som finns för företagsdoktorander.

Med anledning av de oklarheter kring avtal och andra formella frågor, som blivit uppenbara i samband med ärendet, avser rektorn att initiera en översyn av rutinerna för hantering av formella frågor, delegationer, m.m. i ärenden som rör företagsdoktorander samt avtal med utländska myndigheter och organisationer.

Med anledning av Högskoleverkets specifika frågor har Örebro universitet anfört följande. Utbildningen har varit kostnadsfri för doktoranden. Något ekonomiskt krav har inte riktats till honom, utan till den som åtagit sig finansieringen av hans utbildning på forskarnivå i enlighet med den skriftliga förbindelsen. Om detta anses vara en avgift saknas rättslig stöd för avgiften. Något avtal finns inte upprättat, utan man har grundat sig på den skriftliga förbindelse man fått från Libyens ambassad. Eftersom studenten är antagen till studier på forskarnivå, tar universitetet det ansvar för hans fortsatta studier som följer av antagningsbeslutet.

Yttrande från Mälardalens högskola

Mälardalens högskola har i sitt yttrande anfört följande.

Högskolan upptäckte under år 2008 att företrädare för två institutioner vid högskolan ingått avtal med olika iranska företag och institutioner och i dessa avtal tog betalt för handledning m.m. på ett sätt som liknar de nu aktuella. Lärdomarna från detta har medfört att högskolan nu i väsentlig grad ändrat ett antal rutiner.

De fall med avgifter för forskarstuderande som föranlett framställan från Libyens

ambassad är för Mälardalens högskola en del av ett mindre antal fall av avgifter för forskarstuderande som uppdagades under 2008. En inventering gjordes i slutet av 2008 för att se om det fanns fall utöver de som då var kända, men inga nya upptäcktes. Rektorn beslutade den 1 december 2008 att bland annat uppdra till fakultetsnämnden för naturvetenskap och teknik att redovisa hur finansiering av forskarstuderande (avgifter för handledning och vissa motsvarande kostnader) ska förhindras. Rektorn uppdrog till förvaltningschefen att se till att sådana rutiner finns inom högskolans ekonomisektion att inbetalningar från privatpersoner och företag av det slag som det här gäller inte godkänns. Styrelsen informerades om ärendet vid sammanträde den 12 december 2008. Högskolan har anmält två professorer till Statens ansvarsnämnd för det skedd. Det huvudsakliga skälet för anmälan till Statens ansvarsnämnd var att den ene professorn, som då var dekanus och beslutsfattare i ett stort antal frågor inom forskarutbildningen, och den andre professorn, som då var prefekt och ekonomiskt ansvarig, undertecknat en handling vari iranska doktorander avkrävdes en s.k. "tuition-fee" för att få studera vid högskolan.

Högskolan tog i samband med det fram mallar för avtal om s.k. industri-doktorander. Berörda inom förvaltningen som arbetar med forskarutbildningen har uppmärksamats på att krav om sådan finansiering som angivits i de aktuella avtalen, inte får ske.

Rektorn har vidare i sin delegationsordning angivit att samtliga avtal med utländska myndigheter eller organisationer, kräver rektorns godkännande. Sammantaget medför detta att de avtal och fakturor som föranlett Högskoleverkets förfrågan, nu med kraft motverkas inom högskolan. Högskolan har uppfattningen att de nuvarande administrativa rutinerna förhindrar ett upprepande.

I de fall som föranlett framställan från Libyens ambassad, kontaktades högskolan av ambassaden om möjligheten att anta personer till forskarutbildning i industriell ekonomi och organisation. Två avtal slöts, som i korthet innebar att högskolans dåvarande institution för ekonomi och informatik åtog sig att tillstyrka att två namngivna personer antogs som forskarstuderande. Libyens ambassad åtog sig att finansiera dessa studier avseende lön och handledning och också "särskilda och gemensamma kostnader" för institutionen upp till ett angivet belopp. Enligt avtalen skulle finansieringen garanteras av ambassaden fram till licentiatexamen eller som längst till den 31 december 2005 för den ena doktoranden och fram till doktorsexamen eller som längst till den 1 september 2007 för den andra. Från högskolan undertecknades avtalen av institutionens prefekt. De båda doktoranderna antogs den 24 september 2003 respektive den 12 februari 2003.

Med anledning av Högskoleverkets specifika frågor har högskolan anfört följande.

Högskolan är medveten om att avgifter för handledning inte står i överensstämmelse med 1 kap. 10 § högskoleförordningen om avgiften tas ut från studenterna och inte kan tas ut i övrigt, förutom om en överenskommelse träffats om detta med ett annat lärosäte. Enligt högskolan saknar avgifterna rättsligt stöd. Om avgifterna inte betalas, blir det inga konsekvenser, varken för doktoranderna eller för högskolan.

Yttrande från SLU

SLU har i sitt yttrande anfört följande.

Till den framställan som Libyens ambassad har gjort till regeringen har bifogats två dokument rörande SLU, dels en rekvisition daterad den 23 januari 2009, dels ett avtal daterat den 4 april 2007. Avtalet annullerades från SLU:s sida eftersom studenten inte antogs till dessa studier, utan byte inriktning på studierna och därmed också bakomliggande avhandlingsarbete. SLU har i en skrivelse till Libyens ambassad den 11 oktober 2007 annullerat kontraktet. Studenten antogs därefter till att bedriva forskarutbildning inom mikrobiologi. Ett nytt kontrakt skrevs därför den 19 januari 2008 mellan SLU, Department of Microbiology och The People's Bureau of the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. Innebörden av avtalet är att studenten försäkras ett stipendium för täckande av sina levnadsomkostnader i Sverige och att libyska staten kommer att lämna ett årligt bidrag till det forskningsprojekt som studenten kommer att ingå i. Detta avtal innebär således inte att SLU tar ut en avgift av studenten utan det rör sig om ett frivilligt bidrag från libyska staten till det forskningsprojekt som studenten ingår i. Rekvisitionen daterad den 23 januari 2009 avser avtalet från den 19 januari 2008.

Med anledning av Högskoleverkets specifika frågor har SLU anfört följande. Helt i enlighet med 1 kap. 10 § högskoleförordningen är forskarutbildning vid SLU avgiftsfri för doktoranderna. Under utbildningen utför doktoranderna sitt avhandlingsarbete inom forskningsprojekt som vanligen är finansierade av externa bidragsgivare som exempelvis, EU, Vetenskapsrådet, SIDA eller något enskilt företag. Det forskningsprojekt som ligger till grund för Z:s ”PhD student project” har inte haft full finansiering från externa bidragsgivare och följaktligen hade det inte varit möjligt att genomföra avhandlingsarbetet utan extra bidrag. Ersättningen som The Libyan People's Bureau enligt rekvisitionen nr 60063993 erlagt till institutionen för mikrobiologi vid SLU för Z:s ”PhD student project”, har bidragit till att täcka kostnader för forskningsprojektet och avser inte att täcka kostnader för utbildningen. I SLU:s fall rör det sig inte om några avgifter utan om frivilliga bidrag till ett forskningsprojekt där doktoranden ingår. SLU har inte tillhandahållit någon tjänst. Om de överenskomna bidragen inte skulle komma att

betalas till SLU så kvarstår SLU:s skyldighet att tillhandahålla utbildningen för doktoranden. Men forskningsprojektet som doktoranden skulle ingå i kommer troligen inte att kunna genomföras på planerat sätt.

Övrig utredning

Högskoleverket har förutom lärosätenas yttranden även tagit del av det underlag som Libyens ambassad har bifogat sin framställan till regeringen. Därutöver har verket tagit del av det underlag i form av brev från ambassaden och skriftliga överenskommelser som några av lärosätena har bifogat.

Högskoleverkets bedömning

Utgångspunkter

Högskoleverket utövar tillsyn över universitet och högskolor, det vill säga verket granskar att de följer de lagar och regler som finns på högskoleområdet. Detta görs på uppdrag av regeringen, på eget initiativ eller efter anmälan av enskilda fysiska eller juridiska personer. Högskoleverket utövar tillsyn bl.a. för att se till att enskilda individers, främst studenters, rättssäkerhet tryggas. Tillsynen utövas genom utredning och granskning och utmynnar i en bedömning av universitetets eller högskolans agerande. Om Högskoleverket konstaterar att universitetet eller högskolan har brutit mot någon bestämmelse eller om hanteringen i övrigt varit bristfällig, förutsätter verket att lärosätet rättar till den påtalade bristen. I förekommande fall följer verket upp att lärosätena åtgärdar bristen. Högskoleverket har dock inte formell rätt att ändra ett beslut som har fattats av ett lärosäte. Inte heller kan Högskoleverket beordra ett lärosäte att fatta ett visst beslut eller vidta någon särskild åtgärd.

Mot denna bakgrund granskar Högskoleverket i detta ärende främst om de berörda lärosätena har brutit mot principen om avgiftsfri utbildning, dvs. den fråga som väckts genom ambassadens framställan. De berörda doktorandernas rättssäkerhet uppmärksammas särskilt. Även några andra frågor tas upp. Eftersom ärendet berör flera forskarutbildningar vid ett antal lärosäten blir dock bedömningen i dessa frågor relativt översiktlig från Högskoleverkets sida.

Har lärosätena brutit mot bestämmelsen om avgiftsfri utbildning?

Enligt 1 kap. 10 § högskoleförordningen ska utbildningen vid högskolorna vara avgiftsfri för studenterna. Denna princip gäller utbildning såväl på grundnivå som på avancerad nivå och forskarnivå. Principen innebär att en doktorand inte får krävas på avgifter för t.ex. handledning.

Högskoleförordningens princip om avgiftsfri utbildning gäller dock enbart för studenterna. Principen hindrar inte att externa intressenter under vissa villkor kan finansiera utbildning och annan verksamhet vid högskolorna. Ett exempel på sådan finansiering är s.k. uppdragsutbildning, som kan anordnas av en högskola mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdragsgivaren utser. Uppdragsutbildning kan ges på grund- och avancerad nivå. Ett annat exempel är s.k. beställd utbildning. Därutöver kan en högskola också ta emot bidrag från externa finansiärer. Detta följer av regleringsbrevet för universiteten och högskolorna.

Det finns inget i utredningen som visar att lärosätena har krävt ersättning från doktoranderna för forskarutbildningen. Högskoleverket konstaterar därför att inget tyder på att de berörda lärosätena har brutit mot högskoleförordningens bestämmelse om avgiftsfri utbildning för studenter vid utbildningen av de libyska doktoranderna.

Mälardalens högskola har i sitt yttrande redovisat fall som involverat avgifter för iranska doktorander och som föranlett anmälan till Statens ansvarsnämnd. Eftersom dessa fall har hanterats i särskild ordning av en annan myndighet uppehåller sig Högskoleverket inte ytterligare vid detta.

Har lärosätena brutit mot någon annan bestämmelse för forskarutbildningen?

Att lärosätena har fakturerat Libyens ambassad för den aktuella forskarutbildningen strider således inte mot principen om avgiftsfri utbildning för studenter. Frågan är då om förfarandet strider mot någon annan bestämmelse som lärosätena ska följa vid forskarutbildningar.

Sedan år 1998 gäller att endast doktorander som bedöms ha säkrad studiefinansiering får antas till forskarutbildning. Av högskoleförordningens bestämmelser och dess förarbeten framgår att en doktorand kan ha en annan form av studiefinansiering än anställning som doktorand eller utbildningsbidrag, t.ex. anställning utanför högskolan med anknytning till forskarutbildningen. Även stipendier kan i vissa fall förekomma.

Universitet och högskolor får alltså bedriva vissa verksamheter mot avgift och disponera inkomsterna. En sådan verksamhet är uppdragsforskning. Universitet och högskolor får även disponera de bidrag som erhålls från externa finansiärer i den egna verksamheten. Sådana inkomster kan avse bidrag från såväl statliga som icke statliga finansiärer, inklusive medel från EU, FN eller Nordiska ministerrådet

(se regleringsbrevet). Särskilda bestämmelser om donationer finns dessutom i donationsförordningen (1998:140).

Högskoleverket har i ett tidigare tillsynsärende prövat frågan om bidrag från externa finansiärer till en doktorands forskarutbildning. Högskoleverket fann att ett universitet inte hade brutit mot någon uttrycklig regel eller föreskrift då lärosätet tog emot bidrag till en doktorands forskarutbildning från externa finansiärer. Enligt fakturorna i ärendet avsåg beloppen från de externa finansiärerna handledning i forskarutbildningen (Högskoleverkets beslut 2004-02-04, reg.nr 31-3342-03).

Av utredningen framgår att de libyska doktoranderna har fått sin studiefinansiering (levnadsomkostnader och uppehälle) garanterad genom Libyens ambassad. Några av lärosätena har gett in brev från ambassaden, där det anges att libyerna bl.a. får ett månatligt stipendium från ambassaden. Lärosätena har därutöver redovisat uppfattningen att det har funnits muntliga eller skriftliga överenskommelser eller utfästelser från ambassaden om betalningar för vissa kostnader i anslutning till forskarutbildningarna. SLU har t.ex. redovisat en skriftlig överenskommelse med en företrädare för ambassaden, daterad den 19 januari 2008. Där framgår det att lantbruksuniversitetet kommer att utbilda en namngiven doktorand enligt gällande regler för forskarutbildning, medan doktoranden får ett stipendium genom ambassadens försorg. I överenskommelsen anges vidare att ambassaden därutöver ska betala en årlig summa på 90 000 kr under en fyraårsperiod ”to contribute towards the running cost, tuition etc for the PhD student project.” Enligt några lärosäten har ambassaden tidigare betalat ut vissa belopp till lärosätena. I de fakturor som ambassaden har fogat till sin framställan anges olika kostnader i anslutning till doktorandernas utbildning och forskning, bl.a. handledning.

Mälardalens högskola har för sin del anfört att deras överenskommelser med ambassaden om avgifter saknar rättsligt stöd. Högskolan har till sitt yttrande bifogat två avtal mellan Mälardalens högskola och Libyens ambassad. Avtalen, vilka är undertecknade av prefekten för institutionen för ekonomi och informatik samt av en attaché vid ambassaden, avser enligt lydelsen ekonomisk ersättning för kostnader i samband med antagning av forskarstuderande till forskarutbildning.

Flera lärosäten anser dock att finansieringsformen i deras fall bör kunna betraktas som bidrag till doktorandernas forskarutbildning. Även Högskoleverket anser att finansieringen i dessa fall närmast bör kunna ses som en form av bidrag från en extern finansiär. För detta talar bl.a. förhållandet att ambassaden inte tycks ha krävt några särskilda motprestationer från lärosätena, t.ex. i form av rättigheter till forskningsresultaten. Under sådana omständigheter förefaller lärosätena inte ha

brutit mot någon uttrycklig regel eller föreskrift då de tagit emot eller begärt ekonomiskt stöd för kostnader i anslutning till forskarutbildningarna. Det bör dock påpekas att bedömningen delvis försvåras av att eventuella överenskommelser med ambassaden inte har dokumenterats i tillräcklig omfattning. Verket återkommer till denna fråga.

Doktorandernas rättigheter

Till ambassadens framställan har bifogats flera brev och fakturor som skickats från lärosätena. Som ambassaden har påpekat i sin framställan skulle åtminstone en av fakturorna, ett brev den 1 februari 2007 från en huvudhandledare vid Uppsala universitet, kunna uppfattas som ett hot om avbrutna studier för doktoranden. Universitetet har beklagat formuleringen och förklarat att det aldrig har varit institutionens avsikt att bristande betalning ska ha den följd. Högskoleverket vill för sin del understryka att det är viktigt att myndigheter uttrycker sig korrekt i kontakterna med det omgivande samhället, inte minst i kontakter med utländska ambassader och särskilt i frågor som har stor betydelse för enskilda individers rättigheter.

Högskoleverket konstaterar att doktoranderna från Libyen har antagits till forskarutbildning vid de berörda lärosätena. De har därför rätt att slutföra sin forskarutbildning enligt de villkor som följer av högskoleförordningen och andra bestämmelser. Skyldigheten att tillhandahålla utbildningen gäller oavsett om ambassaden betalar de ifrågasatta bidragen eller inte. Detta tycks också vara de berörda lärosätenas inställning. Högskoleverket ser positivt på att lärosätena beaktar doktorandernas rättigheter i den nu uppkomna situationen. Framför allt Linköpings universitet har dock redovisat att uteblivna bidrag kan innebära vissa problem för deras doktorand. För att säkerställa de berörda doktorandernas rättssäkerhet i detta ärende kommer därför Högskoleverket att följa upp deras situation vid ett senare tillfälle.

Några andra aspekter

I det aktuella ärendet har flera statliga lärosäten ingått överenskommelser med företrädare för Libyens ambassad om finansiering av verksamhet, eller i vart fall har de trots att de har gjort detta. Det är inte Högskoleverkets uppgift att i detta ärende göra några utrikespolitiska bedömningar. Ärendets speciella karaktär ger dock anledning att uppmärksamma vissa andra aspekter.

Statliga universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter. De har ofta omfattande internationella kontakter och deltar i olika former av internationellt samarbete, vilket uppmuntras av statsmakterna. Samarbete är nödvändigt för att kunna bedriva högkvalitativ forskning samt rekrytera studenter, doktorander och

forskare från andra länder (jfr t.ex. prop. 2008/09:50). Inte sällan uppkommer behov av att ingå överenskommelser med utländska parter. I många fall råder dock en osäkerhet inom högskolesektorn vad gäller lärosätenas möjligheter att sluta internationella överenskommelser, inte minst sådana där utländska regeringar deltar i ett eller annat avseende (jfr SOU 2008:104, s. 118 - 119).

Av 10 kap. regeringsformen (RF) framgår att med vissa undantag är behörigheten att ingå internationella överenskommelser med en annan stat förbehållen regeringen. Detta gäller avtal av offentligrättslig natur som innefattar någon form av förpliktelse för Sverige som stat. Regeringen får dock uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Myndighetens behörighet måste grundas på ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Ett bemyndigande kan ges i en förordning, i myndighetens instruktion, i regleringsbrev eller vanligast genom ett särskilt regeringsbeslut. Kravet på bemyndigande i RF gäller emellertid endast avtal av offentligrättslig karaktär. Bemyndigande krävs däremot inte när förvaltningsmyndigheter ingår avtal av uteslutande privaträttslig natur. Huruvida ett avtal ska anses vara privaträttsligt får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. avtalets omfattning eller politiska innebörd (se vidare Ds 2007:25). När det gäller tjänster finns också särskilda bestämmelser i t.ex. tjänsteexportförordningen.

Regeringen har sedan flera år ingått bilaterala avtal med andra länder om forskningssamverkan (se prop. 2008/09:50, s. 210 - 213). Såvitt framkommit har lärosätena inte fått några särskilda bemyndiganden av regeringen att sluta avtal med Libyen om den aktuella bidragsfinansieringen. Det kan finnas utrymme för olika bedömningar i frågan om avtalens rättsliga natur.

Åtminstone SLU synes mena att man har ett rättsligt grundat anspråk på betalning från Libyens ambassad. Enligt handlingarna har lärosätet under Högskoleverkets handläggning lämnat en obetald faktura till inkasso. Högskoleverket tar för sin del inte ställning till om det finns någon rättslig grund för betalningskravet, eftersom frågan eventuellt skulle kunna bli föremål för behandling i allmän domstol.

Lärosätena bör se över sina rutiner på området

Högskoleverket konstaterar att lärosätena i flera fall har haft bristfälliga rutiner på området. Överenskommelserna med ambassaden har inte alltid dokumenterats på ett tillfredsställande sätt, trots att projekten gällt stora belopp och haft stor betydelse för enskilda doktorander. Det framstår därmed också som oklart om projektens alla konsekvenser och risker har övervägts fullt ut. Likaså kan utformningen av vissa fakturor ha gett upphov till missförstånd om finansieringens

beskaffenhet och villkor. De bristande rutinerna är en orsak till den nu uppkomna situationen.

Högskoleverket välkomnar därför att flera av de berörda lärosätena nu ser över sina rutiner när det gäller denna typ av extern finansiering. Verket anser att lärosätena bör se över sina rutiner.

Högskoleverket har noterat att de skriftliga överenskommelser med ambassaden som ingår i utredningen har undertecknats av prefekter, dvs. på institutionsnivå. Överenskommelser med utländska stater och dess representanter kan emellertid, som redovisats, innefatta särskilda överväganden. Mälardalens högskola har framhållit att rektorns delegationsordning anger att samtliga avtal med utländska myndigheter kräver rektorns godkännande. Högskoleverket anser att denna regel är välgrundad. Det är lämpligt att projekten granskas av den centrala förvaltningen och att myndighetens chef prövar såväl överenskommelsernas laglighet som lämplighet.

Uppföljning

Högskoleverket kommer att följa upp de berörda doktorandernas situation under år 2010.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskanslern i närvaro av huvudsekreteraren Lena Adamsson, informationschefen Eva Ferndahl och chefsjuristen Eva Westberg. Verksjuristen Mikael Herjevik har varit föredragande.

Anders Flodström

Mikael Herjevik

Kopia till:

Libyens ambassad (folkkontor)

UD Protokoll

Uppsala universitet

Lunds universitet

Linköpings universitet

Örebro universitet

Mälardalens högskola

SLU