

Uppsala universitet
Rektor
Box 256
751 05 Uppsala

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

Mattias Wande
08-563 0 8734
mattias.wande@hsv.se
BESLUT

2012-09-11
Reg.nr 31-352-12

Anmälan angående antagningen till och avgifterna för en masterutbildning vid Uppsala universitet

Uppsala universitet antar inte självt studenter till masterutbildningen, utan tar emot studenter som antagits av ett internationellt nätverk av lärosäten, NOHA. Högskoleverket konstaterar att de avgifter som dessa studenter måste betala inte tas ut av Uppsala universitet utan av NOHA och att verket inte kan ha synpunkter på vilka avgifter en sådan organisation tar ut. Verket anser dock att Uppsala universitet saknar stöd i högskoleförfattningarna för att låta studenterna delta i masterutbildningen utan att antas av universitetet.

Anmälan

NN har anmält Uppsala universitet för hur antagningen till universitetets Master Programme in International Humanitarian Action går till. Han har anfört bl.a. följande. Han har fått besked från universitetet att det enda sättet att komma in på programmet är via det internationella nätverkets centrala enhet. Problemet är att man då måste betala en avgift, även som svensk. Det är oklart hur stor avgift det rör sig om. Det är inte tillåtet för svenska universitet att erbjuda utbildningar som svenskar måste betala för. Han vill även framhålla den dåliga information han har fått från Uppsala universitet angående ansökningsförfarandet och bifogar ett brev från sig själv och sin sambo, som de skickat till teologiska institutionen samt ett svar från institutionen.

Uppsala universitets yttrande

Högskoleverket har anmodat Uppsala universitet att yttra sig över NNs anmälan. Uppsala universitet har anfört bl.a. följande.

NN har i en anmälan till Högskoleverket riktat kritik mot Uppsala universitet angående utbildningen Master Programme in International Humanitarian Action. Kritiken rör för det första att samtliga studenter på programmet från och med

höstterminen 2012 ska betala en avgift för utbildningen. För det andra kritiserar han universitetet för att informationen angående antagningsförfarandet till utbildningen varit otydlig inför ansökan till höstterminen 2012.

Utbildningen Master Programme in International Humanitarian Action är en del av ett internationellt nätverk kallat NOHA – Network on Humanitarian Assistance. Uppsala universitet har varit en del av nätverket sedan det skapades 1993. Masterutbildningen har drivits och vidareutvecklats sedan nätverkets bildande. Master Programme in International Humanitarian Action blev ett av Europeiska kommissionens Erasmus Mundus-program i den första utlysningen åren 2004–2009. Programmet blev sedan också utvalt för den andra fasen av Erasmus Mundus mellan åren 2009–2013.

Erasmus Mundus-program ska befrämja masterkurser med mycket hög kvalitet och synliggöra europeisk högre utbildning i länder utanför Europa. De ska vidare främja samverkan mellan utbildningsinstitutioner och universitetslärare i Europa och i tredje land. Deltagandet i Erasmus Mundus innebär bl.a. att svenska lärosäten tillsammans med europeiska partneruniversitet får EU-medel för att anordna särskilda utbildningsprogram på avancerad nivå. Erasmus Mundus-programmen måste enligt kommissionens riktlinjer inbegripa studentutbyte mellan partneruniversitetet och leda till att studenten kan få "double" eller "joint degree". Studenterna måste således ha genomfört sin utbildning vid minst två lärosäten inom konsortiet.

Det nuvarande NOHA-konsortiet bildades 2001 och lyder under belgisk lagstiftning. Följande sju universitet ingår i konsortiet:

- Université Catholique de Louvain, Belgien
- Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, Frankrike
- University College Dublin, Irland
- Ruhr-Universität Bochum, Tyskland
- Universidad de Deusto, Spanien
- Uppsala universitet, Sverige
- Rijksuniversiteit Groningen, Holland

Uppsala universitet har regeringens tillstånd att ingå i konsortiet. Uppsala universitet har sedan starten 1993 antagit och utexaminerat studenter på Master Programme in International Humanitarian Action. Programmet har sedan dess

utvecklats och blivit allt mer kvalificerat. Programmet genomför utöver studentutbyten också lärarutbyten, och har dessutom knutit flera universitet i tredje land till nätverket, exempelvis Monash University (Australien), Universidade de Brasilia (Brasilien), York University (Kanada) och Universidad Javeriana (Colombia). Studenterna erbjuds utbyten också med dessa och andra universitet i tredje land.

Sedan programmets start har frågan om avgifter för studierna återkommande diskuterats. Uppsala universitet har i diskussioner inom ramen för Erasmus Mundus-programmet framhållit att det inte är tillåtet att ta ut avgifter av studenter för studier i Sverige. Olika typer av ekonomiska lösningar har prövats för att trots denna situation kunna erbjuda studenter på programmet, med Uppsala universitet som hemuniversitet, samma förmåner och utbyten som övriga studenter på programmet. Successivt har situationen blivit allt mer svårhanterlig och sedan läsåret 2009/2010 har studenter på programmet, med Uppsala universitet som hemuniversitet, inte kunnat erbjudas en likvärdig utbildning eftersom studenter som antagits till programmet direkt vid Uppsala universitet inte erlägger avgifter till konsortiet. Dessa studenter har då inte kunnat erbjudas tillträde till studier vid något partneruniversitet inom ramen för Erasmus Mundus-programmet och de har därmed inte heller kunnat erhålla en "double degree". Utbildningen i Uppsala levde därmed inte upp till de krav som ställs på en Erasmus Mundus-utbildning och de krav som ställs på Sverige som medlem i EU.

När regleringen om studieavgifter för studenter från länder utanför EES-området trädde i kraft blev situationen ohållbar för Uppsala universitet i relation till konsortiet.

För att kunna erbjuda studier på Master Programme in International Humanitarian Action vid Uppsala universitet beslutade universitetet att från och med höstterminen 2012 enbart ta emot sådana studenter som sökt inom konsortiet. Ansökan till programmet sker således till det internationella konsortiet. Samtliga studenter betalar samma avgift för utbildningen oavsett var de sedan väljer att genomföra utbildningen. En följd av detta blir att studenter inom EES-området betalar avgift till konsortiet, inte till Uppsala universitet, om de väljer att studera vid Uppsala universitet. Uppsala universitet tar således inte ut någon avgift av studenterna.

Uppsala universitet har inte kunnat finna någon annan lösning som medför att studenter på programmet ges möjlighet att studera vid Uppsala universitet och erbjudas en likvärdig utbildning. Det har genom denna lösning blivit möjligt att kvarstå som en partner i ett för Sverige och Uppsala universitet viktigt Erasmus Mundus-program och därmed fullgöra sin skyldighet som EU-medlem.

Uppsala universitet vill i detta sammanhang framhålla att universitetet inte erhåller ersättning via konsortiet för kurser inom programmet som genomgås vid universitetet av icke-avgiftsskyldiga studenter. Dessa avräknas på vanligt sätt via universitetets "faktura" till regeringen och deras avgifter till konsortiet tas i anspråk för studier vid andra universitet liksom för konsortiets gemensamma verksamhet.

Beslutet om att överföra programmet till konsortiet fattades av Uppsala universitet den 7 november 2011. Efter det har universitetet omarbetat sin utbildningsinformation för att kunna ge korrekt information om Master Programme in International Humanitarian Action, och hänvisar studenter till konsortiet för antagning till programmet.

När NN först hade kontakt med Uppsala universitet den 18 oktober 2011 hade universitetet ännu inte fattat beslutet om att enbart anta studenter som sökt Master Program in International Humanitarian Action via konsortiet. När NN åter tog kontakt efter den 7 november 2011 hade förutsättningarna ändrats vilket han också informerades om.

Det har varit förknippat med vissa tekniska svårigheter att anpassa utbildningsinformationen till det nya antagningsförfarandet för programmet eftersom proceduren är helt ny för universitetet. Dessa delvis tekniska problem har medfört att informationen inte varit entydig, vilket universitetet beklagar.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 1 kap. 2 § första stycket högskolelagen (1992:1434) framgår att staten som huvudman ska anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete.

I 1 kap. 7 § högskolelagen (HL) anges att utbildningen ska ges på

- grundnivå,
- avancerad nivå, och

- forskarnivå.

Av 1 kap. 17 § första stycket HL framgår att en högskola som anges i bilagan till högskolelagen får utfärda en gemensam examen tillsammans med

1. en annan högskola,
2. en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, eller
3. ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

Av andra stycket framgår att med gemensam examen avses examina som får utfärdas av de lärosäten som tillsammans har anordnat en utbildning som kan leda till dessa examina. Utbildningen ska ha anordnats inom ett utbildningssamarbete mellan sådana lärosäten som avses i första stycket.

Av 1 kap. 18 § första stycket HL framgår att en högskola som avses i 17 § inom ramen för ett utbildningssamarbete som anges i andra stycket samma paragraf får besluta att överlåta förvaltningsuppgifter i fråga om antagning till och tillgodoräknande av utbildning till

1. en annan högskola,
2. en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, eller
3. ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

Av andra stycket framgår att de förvaltningsuppgifter som överlåts bara får innebära att

1. en studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, ska anses vara student som är antagen av högskolan när han eller hon bedriver studier där, och
2. en del av utbildningen som en studerande har gått igenom med godkänt resultat vid ett annat lärosäte ska tillgodoräknas honom eller henne för utbildning vid högskolan utan särskild prövning.

I förarbetena till 1 kap. 18 § högskolelagen anges bl.a. följande (prop. 2008/09:175 s. 88).

”En överlåtelse får bara ske inom ett utbildningssamarbete. Detta innebär att ett lärosäte, till vilket en förvaltningsuppgift överlåts, måste ingå i det särskilda

utbildningssamarbetet. Dessutom måste de förvaltningsuppgifter som överläts omfattas av utbildningssamarbetet.

Andra stycket innehåller begränsningar av det bemyndigande som ges i första stycket. I första punkten finns en begränsning i fråga om antagning till utbildning. Det framgår där att överlåtelsen bara får innebära att en studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, ska anses vara student som är antagen av högskolan när han eller hon bedriver studier där. En högskola kan alltså enligt bemyndigandet inte överlåta till ett annat lärosäte att pröva en sökandes ansökan om att antas till utbildning vid högskolan. I stället innebär bemyndigandet endast att de studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte, som anordnar den delen av utbildningen, inte ska behöva antas även av högskolan för att anses som student där.

Den omständigheten att den studerande ska anses vara student som är antagen av högskolan betyder att han eller hon får samma rättigheter och skyldigheter som en student vid högskolan. En förutsättning är dock att den studerande har antagits till en annan del av utbildningen av ett lärosäte som anordnar den delen av utbildningen. Dessutom får den studerande bara anses vara student när han eller hon bedriver studier vid högskolan. Med student avses enligt högskoleförordningen, förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen för Försvarshögskolan den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning.”

I bilagan till HL anges de högskolor som enligt 1 kap. 17 § får utfärda en gemensam examen. Uppsala universitet är en av dessa.

Enligt 6 kap. 11 a § högskoleförordningen (1993:100) får en högskola delta i ett utbildningssamarbete som anges i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen bara om samarbetet grundas på en skriftlig överenskommelse. En sådan överenskommelse får en högskola, som anges i bilagan till högskolelagen, ingå med

1. en annan högskola som omfattas av högskolelagen,
2. en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, eller
3. ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person.

Enligt 11 b § första stycket samma kapitel får en högskola som avses i 11 a § ingå en överenskommelse som anges i samma paragraf bara om villkoren i andra och tredje styckena är uppfyllda.

I andra stycket anges att högskolan genom överenskommelsen ska ha säkerställt att

1. varje del av utbildningen anordnas av något av de lärosäten som ingår i utbildningssamarbetet, och
2. även de delar av utbildningen som anordnas av ett annat lärosäte än högskolan vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att en hög kvalitet nås i utbildningen.

I tredje stycket anges att det av överenskommelsen ska framgå

1. vilken del av utbildningen som högskolan ska anordna,
2. vilken del av utbildningen ett annat lärosäte ska anordna,
3. vid vilket eller vilka av de lärosäten som anordnar en del av utbildningen en sökande till utbildningen ska antas,
4. att högskolan får anta sökande bara till den del av utbildningen som högskolan ska anordna,
5. när en studerande som har antagits till en del av utbildningen av ett annat lärosäte ska anses vara student enligt 11 c §,
6. att den del av utbildningen som en student har gått igenom med godkänt resultat vid ett annat lärosäte ska tillgodoräknas honom eller henne för utbildning vid högskolan utan särskild prövning,
7. vilken examen utbildningen kan leda till vid respektive lärosäte, och
8. övriga villkor som är nödvändiga för att utbildningen ska kunna genomföras.

Enligt 11 c § samma kapitel ska en studerande som har antagits av ett annat lärosäte till en del av en utbildning som omfattas av en sådan överenskommelse som anges i 11 a §, anses vara student som är antagen av den högskola som har ingått överenskommelsen när han eller hon inom ramen för utbildningen bedriver studier där. Detta gäller bara om

1. det andra lärosätet anordnar den delen av utbildningen som lärosätet har antagit den studerande till, och
2. den studerande enligt överenskommelsen inte också ska antas av högskolan.

Av 6 kap. 13 § högskoleförordningen (HF) framgår att all utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser och att kurser får sammanföras till utbildningsprogram.

I 7 kap. 1 § HF anges att antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska avse en kurs eller ett utbildningsprogram.

Enligt 4 § första stycket samma kapitel ska den som vill antas till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anmäla det inom den tid och i den ordning som högskolan bestämmer.

Enligt tredje stycket avgörs frågor om antagning av högskolan. Ett maskinellt framtaget besked om antagning gäller som högskolans beslut.

NOHA

NOHA (Network for Humanitarian Assistance) är enligt dess webbplats (www.nohanet.org) en internationell sammanslutning av universitet som startade 1993. Det är för närvarande nio universitet som utgör NOHA. NOHA:s styrelse är sammansatt av en representant från varje deltagande universitet.

Högskoleverkets bedömning

Högskoleverkets uppgift är bl.a. att utöva tillsyn över universitet och högskolor. Syftet med tillsynen är att värna om enskilda individers rättigheter genom att kontrollera att universitet och högskolor följer de lagar och förordningar som gäller för verksamheten.

NN har anmält Uppsala universitet för att den som vill genomgå den aktuella masterutbildningen måste betala en avgift. Det framgår dock av utredningen i ärendet att det inte är Uppsala universitet som tar ut en avgift av studenterna utan sammanslutningen av ett antal lärosäten, NOHA. Högskoleverket kan inte ha synpunkter på vilka avgifter en sådan organisation tar ut, utan granskar istället om Uppsala universitets hantering av utbildningen är förenlig med svensk lagstiftning.

Högskoleverket konstaterar att utbildningen Master Programme in International Humanitarian Action enligt utbildningsplanen leder till en teologie masterexamen och därmed är en utbildning på avancerad nivå. Utbildningen består av flera kurser som sammanförts till ett program. Personer som vill delta i program ska, i enlighet med reglerna i 7 kap. högskoleförordningen, anmäla till högskolan att han eller hon vill antas till utbildning. Det är sedan högskolan som ska besluta om antagning.

Uppsala universitet har slutit avtal om att tillsammans med ett antal utländska lärosäten gemensamt ge det aktuella programmet. Uppsala universitet antar dock inte några studenter till sin del av programmet, utan låter studenter som antagits

av NOHA delta. Den enda möjligheten för att detta skulle vara tillåtet enligt svensk högskolelagstiftning är om reglerna om gemensam examen är tillämpliga.

Dessa regler förutsätter bl.a. att när ett svenskt lärosäte har ett utbildnings-samarbete med utländska aktörer, ska det vara med utländska lärosäten. NOHA är visserligen ett nätverk av lärosäten, men organisationen som sådan kan enligt Högskoleverkets mening inte anses vara ett lärosäte. Det finns även ytterligare omständigheter som gör att reglerna om gemensam examen inte är tillämpliga. Uppsala universitet har förklarat att det har övergått från att självt anta studenter till programmet till att "ta emot sådana studenter som sökt inom konsortiet." Högskoleverket vill med anledning av detta framhålla följande.

Det framgår av 1 kap. 18 § andra stycket högskolelagen (och de förarbetsuttalanden som återgivits ovan) att en svensk högskola inte får överlåta till ett utländskt lärosäte att pröva en sökandes ansökan om att antas till utbildning vid den svenska högskolan. Den antagning som genomförs "inom konsortiet" kan därför inte innebära att antagning skett till Uppsala universitets utbildning

Det är oklart vilken rättslig grund universitetet anser sig ha för att låta studenter som antagits av NOHA genomgå utbildningen. Eventuellt anser universitetet att det tar emot studenter som antagits av ett utländskt lärosäte inom ramen för ett sådant utbildningssamarbete som avses i reglerna om gemensam examen och som därmed ska anses vara studenter vid Uppsala universitet när de bedriver studier där (i enlighet med 1 kap. 18 § andra stycket högskolelagen). Universitetet skulle därmed inte behöva besluta om antagning av studenterna. En sådan bedömning faller dock på att reglerna om gemensam examen förutsätter att det svenska lärosätet såväl anordnar utbildning som antar studenter till denna utbildning.

Sammantaget innebär detta att Uppsala universitet saknar stöd i högskoleförfattningarna för att, utan att självt anta studenterna, låta studenter antagna av NOHA genomgå den aktuella masterutbildningen. Högskoleverket är kritiskt till Uppsala universitets agerande. Verket inser dock att den svenska lagstiftningen medför problem för högskolorna att delta i utbildningssamarbete av detta slag. För att uppmärksamma regeringen på problemet skickar verket en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet.

När det gäller frågan om information till studenterna konstaterar Högskoleverket att Uppsala universitet medgett vissa brister i fråga om informationen.

Högskoleverket vill i sammanhanget påminna om den serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223) och finner inte skäl att ytterligare kommentera frågan.

Högskoleverket anmodar Uppsala universitet att senast den 31 oktober 2012 redogöra för vilka åtgärder verkets kritik föranleder.

Beslut i ärendet har tagits av universitetskanslern Lars Haikola efter föredragning av verksjuristen Mattias Wande i närvaro av stabschefen Lennart Ståhle, chefsjuristen Christian Sjöstrand och utredaren Gunnar Enequist.

Lars Haikola

Mattias Wande

Kopia till:

NN

Utbildningsdepartementet