



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:29

Gäststudenter i högre utbildning

*– antagning till svenska lärosäten och
prövning av uppehållstillstånd*

ISBN 978 91 7086 202 1

RiR 2009:29

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen

Datum: 2009-12-11

Dnr: 31-2009-0426

Gäststudenter i högre utbildning

– *antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd*

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svensk högskola nyttjas för sitt avsedda syfte. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Migrationsverket, ambassaden i New Dehli, ambassaden i Dhaka och Högskolan i Halmstad har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och lärosätena. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Camilla Ifvarsson* har varit föredragande. Revisionsledare *Christian Jonsson*, revisionsdirektör *Pernilla Jonsson*, jurist *Ann-Kristin Lidström* och revisionsråd *Inger Rydén Bergendahl* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Camilla Ifvarsson

För kännedom:

Migrationsverket

Berörda universitet och högskolor

Berörda utlandsmyndigheter

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskning	13
1.2 Revisionsfråga och avgränsningar	14
1.3 Centrala begrepp i granskningen	16
1.4 Bedömningsgrunder	17
1.5 Granskningens genomförande	18
1.6 Disposition	20
2 Statistiken över gäststudenter och ansökningar om uppehållstillstånd för studier	21
2.1 Internationalisering av högre utbildning	21
2.2 Skillnaden mellan antalet beviljade uppehållstillstånd och antalet registrerade studenter	27
2.3 Sammanfattande iakttagelser	29
3 Anmälan och antagning till högskoleutbildning	31
3.1 Regler för tillträde till högskolestudier	31
3.2 Ansvar för anmälan och antagning	32
3.3 Antagningsprocessen	32
3.4 Administrativa konsekvenser och samverkan med andra myndigheter	36
3.5 Sammanfattande iakttagelser	38
4 Ansökan och handläggning av uppehållstillstånd för studier	39
4.1 Regler för uppehållstillstånd för studier	39
4.2 Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas ansvar	40
4.3 Ansökningsprocessen	41
4.4 Samverkan mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna	45
4.5 Sammanfattande iakttagelser	45
5 Inresa i Sverige, studiestart och fortsatta studier	47
5.1 Regler för gäststudent från tredje lands vistelse i Sverige	47
5.2 Inresa i Sverige	49
5.3 Registrering vid lärosäte och start av studier	50
5.4 Gäststudentens fortsatta studier och förnyelse av uppehållstillstånd	52
5.5 Återkallande av uppehållstillstånd	53
5.6 Samverkan mellan myndigheter	53
5.7 Sammanfattande iakttagelser	54
6 Slutsatser och rekommendationer	55
6.1 Har regeringen tagit sitt ansvar?	55
6.2 Har Migrationsverket tagit sitt ansvar?	58
6.3 Har utlandsmyndigheterna tagit sitt ansvar?	59
6.4 Har lärosätena tagit sitt ansvar?	60
6.5 Riksrevisionens rekommendationer	61

forts. nästa sida

Referenser	63
Bilaga 1 Diskrepansen mellan antalet uppehållstillstånd för studier och registrerade studenter: en diskussion om tillgänglig statistik	69
Bilaga 2 Enkät angående antagning av inresande studenter från tredje land	77
Bilaga 3 Sammanställning av resultatet från enkät riktad till lärosäten	79
Bilaga 4 Internationell jämförelse av uppehållstillstånd för studier	89

Sammanfattning

Granskningens motiv, syfte och genomförande

Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter. Svenska lärosäten ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelse för internationella förhållanden.

I linje med regeringens mål har också intresset från utländska studenter ökat kraftigt under de senaste tre åren. I år har cirka 300 000 anmälningar inkommit till svenska lärosäten, varav närmare 95 000 från sökande från länder utanför EU/EES-samarbetet. Under läsåret 2007/08 var cirka 13 000 gäststudenter från tredje land registrerade vid lärosäten i Sverige.

En rapport från Migrationsverket år 2005 gav indikationer på att upp till var fjärde person som beviljats uppehållstillstånd för studier kan ha rest in i Sverige eller ett annat land inom Schengenområdet i annan avsikt än att studera. Risker för att uppehållstillstånd för studier används felaktigt har också uppmärksammats av polis, lärosäten och utlandsmyndigheter. Ingen myndighet har dock i dag kunskap om i vilken omfattning uppehållstillstånd för studier används i andra syften än studier. Detta föranleder Riksrevisionen att göra denna granskning som syftar till att undersöka risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av uppehållstillstånd för studier. Vidare är syftet att utifrån granskningens slutsatser föreslå åtgärder som kan vidtas av regeringen och av berörda myndigheter.

I granskningen har statistik erhållits från VHS, Migrationsverket samt HSV och SCB. Vidare utgörs underlaget av dokumentstudier, intervjuer med företrädare för berörda myndigheter inklusive tio utlandsmyndigheter och en enkät till 30 lärosäten. Inom granskningen har också en internationell jämförelse av rutiner vid handläggning och utfärdande av uppehållstillstånd gjorts.

Riksrevisionens slutsatser

Ett tvärsektoriellt problem med otydligt ansvar

Antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd för studier är två processer som involverar ett flertal myndigheter. I dag är de två processerna avgränsade ifrån varandra och såväl samverkan som informationsutbyte är mycket begränsat. En tydligare styrning med uppdrag till berörda myndigheter att samverka skulle öka effektiviteten och rättssäkerheten i beredningen av ärendena.

Regeringen har initierat ett forum för samverkan i internationaliseringsfrågor. Forumet är ett led i samverkan mellan berörda myndigheter, men Riksrevisionen gör bedömningen att denna form av samverkan mellan myndigheterna inte är tillräcklig för att effektivitet och rättssäkerhet ska upprätthållas.

Oklart uppföljnings- och utredningsansvar gällande gäststudenter med uppehållstillstånd som bedriver studier

Ingen berörd myndighet har givits i uppdrag att följa upp eller att kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte. Utifrån den statistik över gäststudenter som finns tillgänglig i dag går det inte på grund av felkällor att få en uppfattning om problemets omfattning. Detta fordrar särskilda samkörningar av individdata. I dag är det således inte möjligt att följa upp huruvida uppehållstillstånd för studier nyttjas för andra syften än avsett.

Sedan år 2007 finns möjligheter för Migrationsverket att återkalla ett uppehållstillstånd för studier. Uppgifter som tyder på att uppehållstillståndet har beviljats på felaktiga grunder kan vidareförmedlas till Migrationsverket, men rutiner för ett sådant informationsutbyte har inte etablerats mellan verket och andra berörda myndigheter. Vidare har Migrationsverket inte utarbetat rutiner med polisen vid misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Sammantaget gör brister i statistiken och avsaknaden av uppföljnings- och kontrollansvar att Riksrevisionen bedömer att det är tveksamt om den formella möjligheten till återkallandet av uppehållstillstånd för studier har haft den effekt som lagstiftaren avsett.

Gällande regelverk inom högskoleområdet är inte anpassat till gäststudenter från tredje land

För att antagningen till högskoleutbildning ska kunna ske med rimlig tid för bedömning av handlingar och så att uppehållstillstånd för studier hinns med, är det nödvändigt med en tidigare antagningsomgång för gäststudenter från tredje land. Det är oklart om regelverket i dag medger detta.

Vidare är kravet på studieprestation för att beviljas förnyat uppehållstillstånd mycket lågt satt. Detta gör att en student med den lägsta tillåtna studieprestationen för att få sitt tillstånd förnyat i normalfallet inte kan läsa vidare på en fortsättningskurs.

Utlandsmyndigheterna möter flera svårigheter i sin handläggning

Utlandsmyndigheterna ska biträda Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd för studier. Utlandsmyndigheterna och Migrationsverket har under de senaste åren behövt handlägga ett ökande antal ansökningar om uppehållstillstånd för studier. Utlandsmyndigheterna upplever att det är tidskrävande att bedöma handlingars äkthet och värdera om den sökande avser att studera. Utlandsmyndigheterna misstänker i vissa fall även att antagningen till studierna skett på oriktiga grunder med hjälp av falska handlingar eller falsk identitet. I dessa fall finns det en osäkerhet beträffande vilka åtgärder som ska vidtas.

Utlandsmyndigheterna uppger att brist på resurser, oklarheter i handboken samt svårigheter att planera dimensioneringen av handläggningen gör att såväl verifiering av bankhandlingar som intervjuer med den sökande inte prioriteras.

Berörda myndigheter har inte tillräcklig registerinformation

I dag har varken Migrationsverket, utlandsmyndigheterna eller polisen tillgång till de uppgifter om antagna och registrerade gäststudenter som finns i databaserna NyA och Ladok. Tillgång till information om registrerade studenter skulle ge Migrationsverket ökad möjlighet att följa upp om uppehållstillstånd används i avsett syfte. Även utlandsmyndigheternas arbete vid kontroll och planering skulle underlättas av direkt tillgång till sökande- och antagningsinformation från NyA.

Införande av anmälnings- och studieavgifter löser inte problemen

Regeringen har aviserat ett förslag om anmälnings- och studieavgifter för gäststudenter från tredje land. Riksrevisionen gör dock bedömningen att även efter införande av avgifter kvarstår de grundläggande problemen med samverkan, kontroll och uppföljning som konstaterats i denna granskning. Risker att uppehållstillstånd används felaktigt kommer således att kvarstå.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och berörda myndigheter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en samlad översyn av processer och regelverk för systemen för antagning till högre utbildning och prövning av uppehållstillstånd för studier. I denna översyn bör ingå att

- tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för att följa upp, utreda och kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte,
- se över förutsättningarna för en effektiv tillämpning av regleringen om återkallande om uppehållstillstånd för studier,
- pröva berörda myndigheters behov av information från NyA och Ladok, för att utveckla och effektivisera processen med uppehållstillstånd för studier och möjliggöra kontroll,
- se över den offentliga statistiken så att den kan ligga till grund för uppföljning, samt
- pröva i vilken mån gäststudenter från tredje land kan hänvisas till särskild antagningsperiod så att tid ges till bedömning av äkthet hos merithandlingar och prövning av uppehållstillstånd.

Riksrevisionen rekommenderar i övrigt regeringen att göra följande.

- Ge Migrationsverket i uppdrag att utreda och lämna förslag till metoder för bedömning av om försörjningskravet som ställs för uppehållstillstånd uppfylls.
- Ge Migrationsverket, VHS och HSV i uppdrag att tillsammans med lärosäten och utlandsmyndigheter utveckla ändamålsenliga former för samverkan under beredningen av ansökningar till svenskt lärosäte respektive prövningen av uppehållstillstånd för studier.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att göra följande.

- Utveckla sitt samarbete med lärosätena i frågor som rör gäststudenter från tredje land.
- Tillsammans med polisen upprätta rutiner vid misstanke om missbruk av uppehållstillstånd för studier.
- Tydliggöra skrivningarna i handboken till utlandsmyndigheterna när det gäller kontroll av den sökandes identitet och intentioner, handlingars äkthet samt om kraven på försörjning uppfylls.
- Överväga landsspecifika anvisningar till utlandsmyndigheterna för att underlätta verifieringsarbetet.

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att göra följande.

- Utveckla sitt samarbete med Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i säkerställandet av identitet och meriter i antagningsprocessen.
- Att tillsammans med Migrationsverket upprätta rutiner för att hantera misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter. Svenska lärosäten ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelse för internationella förhållanden.¹ Intresset från utländska studenter har ökat kraftigt under de senaste tre åren. Av de cirka 300 000 ansökningar som skickades in till svenska lärosäten i år var 95 000 inskickade av sökande från ett land utanför EU/EES-samarbetet.² Under läsåret 2007/08 var cirka 13 000 gäststudenter från tredje land registrerade vid lärosäten i Sverige.³ Detta innebär stor belastning på berörda myndigheters handläggning och risker för att uppehållstillstånd för studier inte nyttjas för sitt avsedda syfte.

I en rapport år 2005 konstaterade Migrationsverket att en fjärdedel av de personer som fått uppehållstillstånd för studier kan ha rest in i Sverige utan att ha registrerat sig vid något lärosäte.⁴ Regeringen har uppmärksammat Migrationsverkets rapport i två lagstiftningsärenden på migrationsområdet.⁵ Trots de åtgärder som vidtagits, finns indikationer på att personer som inte avser att bedriva studier ändå reser in i Sverige eller ett annat land inom Schengenområdet på grundval av svenskt uppehållstillstånd för studier.

¹ Prop. 2008/09:175, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 2008/09:283; prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160; Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m.

² VHS, <http://www.vhs.se/Statistik1/Tidigare-terminer/Sokande>, 091123. Antalet avser inkomna förstahandsansökningar till kurser och program; VHS statistikavdelning, 091118. Det redovisade söktrycket från utländska sökande avser ansökningar med bifogade handlingar.

³ HSV och SCB (2009), Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08, *Statistiska meddelanden*, UF 20 SM 0901.

⁴ Migrationsverket (2005), *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, rapport HK 11-2004-1728.

⁵ Prop. 2005/06:129, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*, s. 69 ff., bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280; prop. 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, s. 39 f., bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37.

Det finns också indikationer på brister i myndighetssamverkan i frågan, samtidigt som det finns få uppföljningar och bristande statistik inom området. Detta föranleder Riksrevisionen att inom ramen för en granskning undersöka processerna för antagning till högre utbildning och för prövning av uppehållstillstånd för studier.

En bidragande orsak till intresset för högskolestudier i Sverige är att utbildningen är avgiftsfri. Regeringen har aviserat att den i ett förslag till riksdagen kommer att föreslå anmälnings- och studieavgifter för medborgare i länder utanför EU/EES och Schweiz.⁶ Om anmälnings- och studieavgifter införs är det sannolikt att söktrycket minskar. Även vid minskat söktryck är det emellertid viktigt att hela kedjan, från anmälan till utbildning till studiestart, fungerar effektivt och rättssäkert såväl sett ur studenternas perspektiv som ur berörda myndigheters perspektiv.

1.2 Revisionsfråga och avgränsningar

1.2.1 Granskningens revisionsfråga

Syftet är att granska risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av uppehållstillstånd för studier. Vidare är syftet att utifrån granskningens slutsatser föreslå åtgärder som kan vidtas av regeringen och av berörda myndigheter. Granskningen har inriktats på att besvara följande revisionsfråga: *Har regeringen, Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och lärosätena tagit sitt ansvar så att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte?*

1.2.2 Granskade myndigheter

Denna granskning fokuserar främst på regeringens ansvar att minska riskerna för att uppehållstillstånd för studier nyttjas för något annat syfte än studier. Regeringen har ett ansvar att skapa tydliga förutsättningar för myndigheter, bland annat genom att besluta om övergripande mål och olika myndigheters uppgifter, samt följa upp att verksamheterna bidrar till ett effektivt system. Det är Migrationsverket som har det huvudsakliga ansvaret att besluta om uppehållstillstånd för studier. Utlandsmyndigheterna biträder Migrationsverket med handläggningen av dessa beslut. Lärosäten har ansvar för att intentionerna med internationalisering av högre utbildning realiseras bland annat genom att ta emot gäststudenter och i det sammanhanget anta och registrera studenter.

⁶ Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, bet. 2009/10:UbU1.

Andra berörda myndigheter i granskningen är Verket för högskoleservice (härefter kallat VHS) som är den myndighet som på uppdrag av lärosätena biträder vid antagning av studenter samt vid bedömning av utländska gymnasiebetyg⁷ och Högskoleverket (härefter kallat HSV). HSV ser i sin tillsyn till att lärosätena följer de lagar och regler som finns på högskoleområdet.⁸ Vidare är HSV ansvarig myndighet för officiell statistik om högskolesektorn. I HSV:s uppgift ingår även att bedöma hur utländska examina motsvarar svensk utbildning. Verket är också sammankallande för Forum för internationalisering, som har initierats i syfte att förbättra samordningen mellan myndigheter och organisationer som stödjer lärosätenas internationaliseringsarbete.⁹ Vidare har polisen en funktion i samband med personkontroll vid yttre gräns och vid inre utlänningskontroll.¹⁰

1.2.3 Avgränsningar

Granskningen belyser risker i hanteringen av antagning av gäststudenter och prövning av uppehållstillstånd för högskolestudier. Riksrevisionen har dock inte haft ambitionen att klarlägga i vilken omfattning uppehållstillstånd för studier utnyttjas för andra syften.

Det finns fler myndigheter än de granskade som berörs av gäststudenters vistelse i Sverige. Riksrevisionen har dock valt att avgränsa granskningen till myndigheter med ansvar för anmälan, antagning och registrering till högskolestudier samt handläggning, utfärdande och återkallande av uppehållstillstånd för studier. Således har granskningen inte berört Svenska institutet, Internationella programkontoret eller STINT¹¹, även om de är viktiga aktörer i internationaliseringsarbetet av högre utbildning. Vidare faller Skatteverket och Försäkringskassan utanför ramen för denna granskning.

⁷ Förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice.

⁸ Förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

⁹ Prop. 2008/09:175, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, s. 25–26, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 2008/09:283. Förutom företrädare för lärosätena deltar HSV, Internationella programkontoret, Migrationsverket, Exportrådet, Invest in Sweden Agency, Svenska institutet, VHS, Institutet för tillväxtstudier, STINT, studentkårer, Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet.

¹⁰ 9 kap. utlänningslagen (2005:716) och 6 kap. utlänningsförordningen (2006:97). När det gäller personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll samordnar polisen det nationella arbetet i samverkan med Migrationsverket, Kustbevakningen och Tullverket.

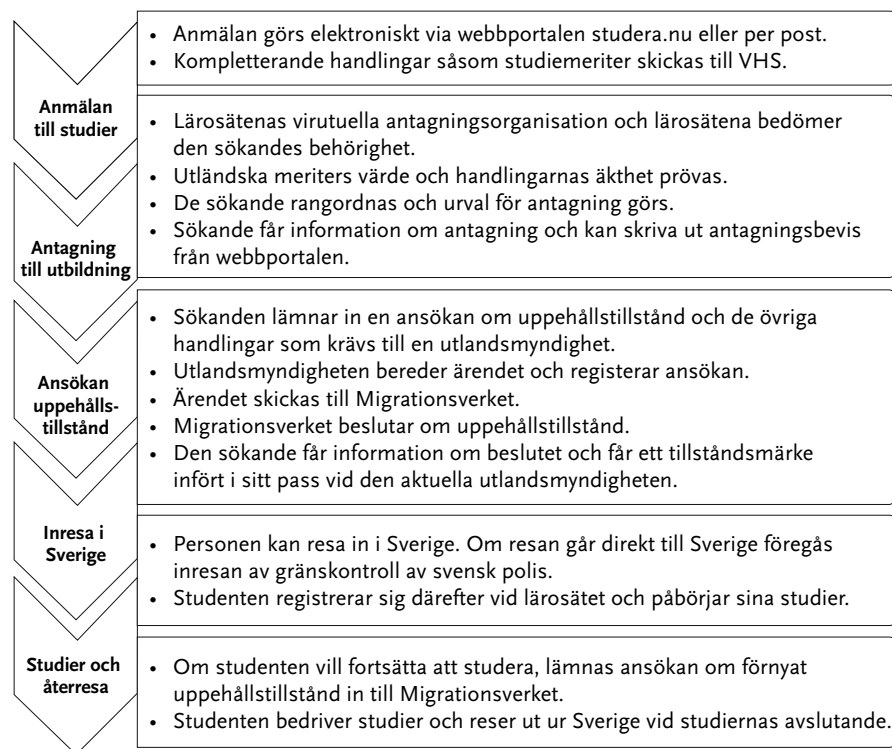
¹¹ Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning.

1.3 Centrala begrepp i granskningen

I granskningen används begreppet *tredje land*. I detta sammanhang avses med begreppet länder utanför EU/EES-samarbetet. En *gäststudent från tredje land* är således en medborgare från tredje land som studerar i Sverige. Om studierna pågår längre tid än tre månader, behövs ett *uppehållstillstånd för studier* och här avses högskolestudier. Uppehållstillstånd för studier beviljas för minst ett år eller den kortare tid som studierna avser.¹² Övriga gäststudenter, det vill säga personer som är medborgare i ett EU/EES-land, behöver inte ett uppehållstillstånd för att studera i Sverige. Studierna bedrivs vid högskola eller universitet som härafter benämns *lärosäten*. De studenter som vill studera i Sverige anmäler sitt intresse via en för svenska lärosäten gemensam webbplats. Härafter avser anmälan anhållan om studieplats.

Processen för en gäststudent från tredje land, från anmälan till genomgångna studier, visas i figur 1.1. Figuren visar hur processen vanligen fortlöper.

Figur 1.1. Processen från anmälan till studier i Sverige för en gäststudent från tredje land



¹² 4 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97).

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 Öppenhet för gäststudenter och gränskontroll

Gäststudenter i den svenska högskolan har en viktig roll i förverkligandet av strategin för internationalisering av den högre utbildningen. Regeringen har uttalat en strävan att undanröja hinder för mobilitet bland studenter inom den högre utbildningen.¹³ Samtidigt har Sverige inom Schengensamarbetet åtagit sig att utföra yttre gränskontroll mot tredje land och genom andra åtgärder kompensera för att kontroll av inre gräns avskaffats.¹⁴ För att säkerställa den öppenhet för gäststudenter som eftersträvas, men också att hänsyn tas till risken att denna öppenhet nyttjas för andra syften än avsett, är det av vikt att berörda myndigheter samverkar och att uppföljning sker inom området.

1.4.2 Myndighetssamverkan

Enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.¹⁵ Vidare ska enligt myndighetsförordningen myndigheterna verka för att genom samarbete med myndigheter och med andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁶ Migrationsverket ska enligt sin instruktion samverka med andra myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som verket har.¹⁷

Regeringen har en viktig uppgift att skapa förutsättningar för att en tvärssektoriell samverkan blir möjlig när det gäller antagnings- och tillståndsprocesserna. Enligt Riksrevisionens mening innebär detta att i situationer där myndigheter i olika sektorer involveras i en gemensam fråga, tydliggöra respektive myndighets ansvar. Regeringen har också betonat vikten av myndighetssamverkan genom att ta initiativ till Forum för internationalisering.¹⁸

¹³ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, bet. 2005/06:UbU3, rskr 2005/06:160; prop. 2008/09:175, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 2008/09:283.

¹⁴ Kodex om Schengengränserna (EG 562/2006), 060515. Schengenländerna har en gemensam yttre gräns mot länder utanför Schengenområdet. Inre och yttre gräns definieras i Europaparlamentet och rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer.

¹⁵ 6 § förvaltningslagen (1986:223).

¹⁶ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁷ 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

¹⁸ Prop. 2008/09:175, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, s. 25–26, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 2008/09:283.

1.4.3 *Krav på uppföljning*

I myndighetsförordningen fastställs krav på att den statliga verksamheten ska bedrivas effektivt.¹⁹ Till detta hör att uppehållstillstånd för studier ska nyttjas för sitt avsedda syfte för att inte belasta systemet i onödan. För att säkerställa att uppehållstillstånd för studier nyttjas korrekt menar Riksrevisionen att det behövs en väl fungerande redovisning och uppföljning hos involverade myndigheter.

Migrationsverket ska enligt sin instruktion föra register och statistik över utlännningar i landet i den utsträckning som behövs för verksamheten.²⁰ Vidare ska lärosätena följa förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.²¹

Regeringen har betonat vikten av en utvecklad och förbättrad uppföljning av lärosätenas internationella verksamhet.²² Regeringen har slagit fast att då genomförandet av strategin involverar en rad aktörer, och för att veta om arbetsformer och regelverk fungerar ändamålsmässigt, behöver internationaliseringsarbetet följas upp på nationell nivå.²³

1.5 Granskningens genomförande

I granskningen har en genomgång av tidigare studier, propositioner och andra dokument angående uppehållstillstånd för studier gjorts. En regelbeskrivning av området med internationella jämförelser har utarbetats. Med detta som grund har granskningen bestått av studier av 1) tillgänglig statistik, 2) anmälan, antagning och registrering av gäststudenter från tredje land och 3) utfärdandet av uppehållstillstånd.

Granskningen har pågått mellan oktober och december år 2009. Den har genomförts av en projektgrupp bestående av Christian Jonsson, Pernilla Jonsson, Margareta Hart, Ann-Kristin Lidström och Camilla Ifvarsson (projektledare).

1.5.1 *Studie om tillgänglig statistik*

För att beskriva omfattningen av uppehållstillstånd för studier har statistik inhämtats över antalet gäststudenter från tredje land som anmäler sig, antas och registreras vid svenska lärosäten samt över hur många av

¹⁹ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁰ 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

²¹ Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

²² Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

²³ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, s. 66, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160.

dessa som beviljas uppehållstillstånd. Även information om återkallade uppehållstillstånd har inhämtats. Statistik har erhållits från VHS, Migrationsverket samt HSV och SCB (se bilaga 1).

1.5.2 *Studie av anmälan, antagning och registrering av gäststudenter från tredje land*

Rutiner och risker i förhållande till lärosätenas antagning, registrering och uppföljning av gäststudenter från tredje land har studerats utifrån dokument och intervjuer. Intervjuer har genomförts med företrädare för antagningsenheter vid lärosäten och för VHS, och HSV. Vidare har en enkät med öppna frågor skickats ut till 30 lärosäten (se bilaga 2). Dessa lärosäten tog emot 99 procent av de gäststudenter från tredje land som påbörjade en svensk utbildning under läsåret 2007/08.²⁴ Samtliga lärosäten besvarade enkäten. För en sammanställning av resultatet från enkäten, se bilaga 3.

1.5.3 *Studie av utfärdandet av uppehållstillstånd*

Process, ansvarsfördelning och risker vid utfärdande av uppehållstillstånd har undersökts genom dokumentstudier samt intervjuer med representanter för Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län, utlandsmyndigheter, Utbildningsdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.

Telefonintervjuer har även gjorts med företrädare för tio utlandsmyndigheter för att undersöka vilka rutiner de har vid handläggning av uppehållstillstånd för studier, vad de anser ingår i uppdraget och vad de ser för risker i processen. Urvalet av utlandsmyndigheter baserades på de myndigheter som hanterar flest ansökningar om uppehållstillstånd för studier, borträknat USA. Studien omfattar utlandsmyndigheter i Pakistan, Nigeria, Iran, Kina, Bangladesh, Demokratiska republiken Kongo²⁵, Indien, Ryssland, Turkiet och Mexiko. Tillsammans tog dessa emot 80 procent av de inkomna ärendena om uppehållstillstånd för studier år 2008.

²⁴ I urvalet ingår alla svenska universitet och högskolor exklusive konstnärliga utbildningar, Ersta Sköndal högskola och Idrottshögskolan.

²⁵ Även sökande från Kamerun ansöker via Demokratiska republiken Kongo.

Rutiner vid handläggning och utfärdande av uppehållstillstånd för studier i andra EU-länder har studerats genom utskick av frågor via Europeiska migrationsnätverket²⁶ (se bilaga 4). Kompletterande uppgifter har inhämtats ifrån migrationsmyndigheter i Finland, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Frankrike. Motsvarande information har även inhämtats beträffande Norge.

1.6 Disposition

Rapportens disposition följer processen från anmälan till utbildning till prövning av uppehållstillstånd och fortsatta studier. Efter ett inledande kapitel (kapitel 1) följer en redovisning av internationaliseringen av högre utbildning i statistiken och en analys av tillgänglig statistik för att skatta omfattningen av riskerna för missbruk av uppehållstillstånd för studier (kapitel 2). Kapitlet bygger i huvudsak på inhämtade och bearbetade statistiska data. Därefter beskrivs anmälan och antagning till högskoleutbildning (kapitel 3). I detta kapitel behandlas främst lärosätenas ansvar och uppgifter i samband med antagningen. De bygger bland annat på den enkät som har besvarats av 30 lärosäten. I det följande kapitlet (kapitel 4) beskrivs och redogörs för ansökan, handläggning och beslut om uppehållstillstånd. I detta kapitel redovisas utlandsmyndigheternas och Migrationsverkets ansvar. Kapitlet baseras på dokumentstudier och intervjuer med företrädare för Migrationsverket och för utlandsmyndigheterna. Vägen från inresa i Sverige till studier vid svenska lärosäten behandlas därefter (kapitel 5). Detta kapitel tar upp såväl polisens, lärosätenas som Migrationsverkets ansvar. Kapitlet bygger främst på intervjuer med berörda myndigheter samt på lärosätesenkäten. Slutligen följer granskningens slutsatser och rekommendationer (kapitel 6). I bilagor redovisas en analys av tillgänglig statistik (bilaga 1), lärosätesenkäten och resultatet av den (bilaga 2 och 3) samt en internationell jämförelse av rutiner vid handläggning av uppehållstillstånd för studier (bilaga 4).

²⁶ Frågor har gått ut via e-post via Europeiska migrationsnätverket, SE EMN NCP. Kompletterande uppgifter har vidare lämnats av Legal and Country Information Unit, Finnish Immigration Service, Afdeling Uitvoeringsbeleid, IND, Immigration Policy, Home Office, Federal Office for Migration and Refugees och Département des statistiques, des études et de la documentation, Ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

2 Statistiken över gäststudenter och ansökningar om uppehållstillstånd för studier

I kapitlet ges en beskrivning av internationaliseringen inom den svenska högskoleutbildningen under senare år. Inledningsvis diskuteras det utbud av högskolekurser som riktar sig mot utländska sökande utifrån den enkät Riksrevisionen tillställt 30 lärosäten. Efterfrågan på studieplatser beskrivs därefter utifrån statistik över antalet anmälningar från utländska sökanden till lärosätena och utifrån antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier samt antalet studenter som slutligen registrerar sig vid lärosätena. Beskrivningen bygger på statistik från VHS och Migrationsverket samt HSV:s och SCB:s statistiska meddelanden. Kapitlet avslutas med en diskussion om det är möjligt att utifrån befintlig statistik uppskatta skillnaden mellan antalet uttagna uppehållstillstånd och antalet registrerade studenter.

2.1 Internationalisering av högre utbildning

Enligt regeringens strategi för internationalisering av den högre utbildningen ska Sverige vara ett attraktivt studieland för gäststudenter.²⁷ Lärosätena ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete, med syfte att främja utbildningens och forskningens kvalitet samt främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.²⁸ Lärosätena har aktivt satsat på att öka intresset från gäststudenter, vilket också har gett resultat. Att söktrycket från utländska sökande är högt kan också förklaras med att både anmälan till en utbildning och själva utbildningen har varit kostnadsfri vid svenska lärosäten, till skillnad från förhållandet i många andra länder.

²⁷ Prop. 2008/09:175, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 2008/09:283; prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*, bet. 2005/06UbU3, rskr. 2005/06:160.

²⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskola m.m., s. 1.

2.1.1 *Utbildningsutbud på engelska*

Antalet kurser som ges på engelska vid svenska lärosäten har de senaste åren ökat markant såväl på grundnivå som på avancerad nivå. Utbildningarna vänder sig till både gäststudenter och svenska studenter.

Av de tillfrågade lärosätena i Riksrevisionens enkät erbjuder alla utom två lärosäten engelskspråkiga utbildningar på avancerad nivå, det vill säga master- och magisterkurser. Det innebär att den sökande behöver ha flera års studier på högskolenivå för att vara behörig sökande. Krav ställs ofta även på specifik kunskap inom vissa områden. Högskoleverkets genomgång år 2007 visar att nästan två tredjedelar av program som leder till masterexamen ges på engelska.²⁹

Det finns ett brett utbud av engelskspråkiga kurser också på grundnivå, särskilt på mindre högskolor.³⁰ De flesta lärosäten kräver särskild behörighet även på sina engelskspråkiga kurser på grundnivå. Det innebär att krav ställs på vissa förkunskaper, exempelvis språkfärdigheter i engelska i form av godkända resultat på internationellt erkända språktest.³¹

Men det finns möjlighet att studera i Sverige även för gäststudenter som saknar specifika ämnes- och språkkunskaper och därmed endast har grundläggande behörighet. Vid de lärosäten som erbjuder engelskspråkiga kurser eller program som kräver grundläggande behörighet utgör dessa vanligen en liten andel av studieplatserna. Det finns dock några undantag. Som exempel kan nämnas Högskolan i Halmstad och Högskolan på Gotland där 40 procent av kursplatserna endast kräver grundläggande behörighet. Även Luleå tekniska universitet och Lunds universitet har en förhållandevis hög andel kursplatser som inte kräver särskild behörighet.³²

2.1.2 *Antal utländska anmälningar till högskolestudier*

Intresset från utländska sökande för de kurser och program som erbjuds på engelska är stort. I år har hittills 95 000 anmälningar inkommit från sökande från tredje land. Drygt 10 procent av de sökande skickade in mer än en ansökan. Intresset var störst från sökande med ursprung i Pakistan, Nigeria och Indien. Dessa länder stod tillsammans för 60 procent av anmälningarna från tredje land.³³ Som framgår av figur 2.1 har en exceptionell ökning skett sedan år 2006. En viktig orsak till den kraftiga ökningen inför läsåret

²⁹ HSV (2008), *En högskola i världen – internationalisering för kvalitet*, rapport 2008:15 R.

³⁰ Lärosätesenkät fråga 1 a, se bilaga 2 och 3.

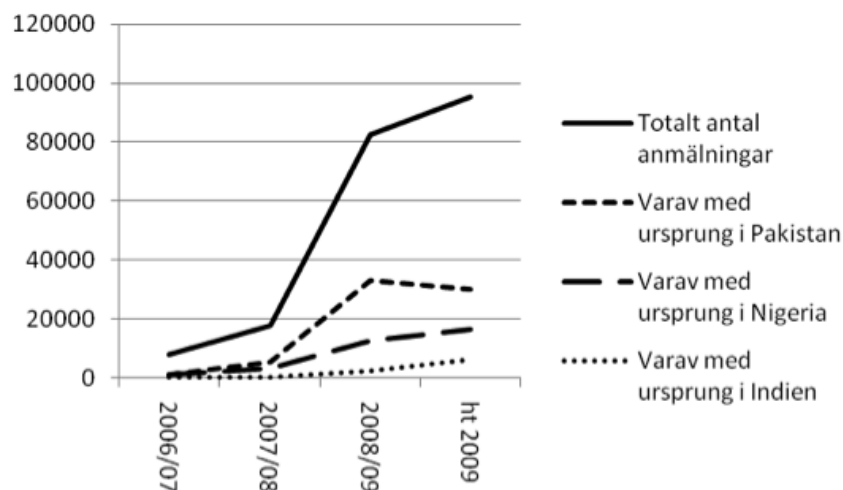
³¹ Exempel på internationellt erkända språktest är TOEFL- och IELTS-tester.

³² Lärosätesenkät fråga 1 a och b, se bilaga 2 och 3.

³³ VHS statistikavdelning, 091118. Uppgifterna gäller ansökningar där någon handling skickats in, vilket innebär att ansökan behöver handläggas men samtidigt inte behöver betyda att ansökan är komplett.

2008/09 var att hela det svenska kursutbudet vid universitet och högskolor då öppnades för elektroniska ansökningar på engelska, vilket underlättade betydligt för sökande från utlandet.³⁴

Figur 2.1. Antalet inkomna anmälningar från sökande med utländska studiemeriter till svenska lärosäten 2006–2009



Källa: VHS.

Anmärkning: Antalet avser anmälningar med bifogade handlingar.

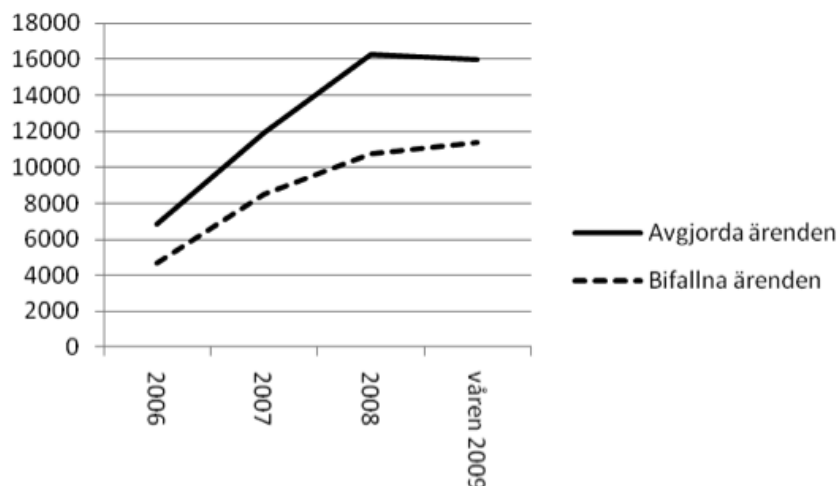
2.1.3 Ansökan om och beviljande av uppehållstillstånd

Gäststudenter från tredje land som antas till svenska utbildningar måste beviljas uppehållstillstånd i Sverige innan de kan påbörja sina studier. Antalet ärenden om uppehållstillstånd för studier vid svenska lärosäten är enligt Migrationsverkets statistik mer än dubbelt så stort i dag som för tre år sedan. Under år 2009 har hittills nästan 16 000 ansökningar om uppehållstillstånd för studier inkommit, vilket framgår av figur 2.2.³⁵ Av dessa har cirka 11 000 beviljats och drygt 10 000 personer av dessa har fått så kallade tillståndsmärken införda i sina pass, vilket medger inresa till Sverige och övriga Schengenländer.

³⁴ VHS statistikavdelning, 091118.

³⁵ Uppgifterna är baserade på Migrationsverkets databas där antalet fall söktes ut fördelat på nationalitet. Det händer att en sökande kan förekomma flera gånger under ett år, vilket gör att antalet ansökningar överstiger antalet sökande individer. Det betyder att 700–1 500 av antalet ansökningar och 400–500 av de beviljade ansökningarna på detta sätt har rensats bort.

Figur 2.2. Antalet förstagsansökningar om uppehållstillstånd för högskolestudier 2006–2009



Källa: Migrationsverket.

Många studenter behöver förlänga sina uppehållstillstånd eftersom de läser längre utbildningar i Sverige. Antalet beviljade förlängningar av uppehållstillstånd har ökat, vilket framgår av figur 2.3. Hittills i år har nästan 9 000 gäststudenter förnyat sitt uppehållstillstånd, vilket är fler än antalet beviljade förstagsansökningar om uppehållstillstånd för studier.³⁶ De sökande kommer vanligen från Pakistan, Kina, Nigeria, Indien, Iran och Bangladesh.

Andelen bifallna förstagsansökningar har de senaste åren legat relativt konstant kring 70 procent, men bifallsfrekvensen varierar kraftigt mellan olika länder. Exempelvis beviljas endast var tionde ansökan från Nigeria, och bifallsfrekvensen är också relativt låg vad gäller ansökningar från Pakistan.³⁷

2.1.4 Registrerade gäststudenter vid svenska lärosäten

När en student har blivit antagen till en utbildning ska han eller hon registrera sig vid sitt lärosäte. Enligt statistik från HSV och SCB är i dag var fjärde nybörjarstudent som registrerar sig en gäststudent.³⁸ Totalt

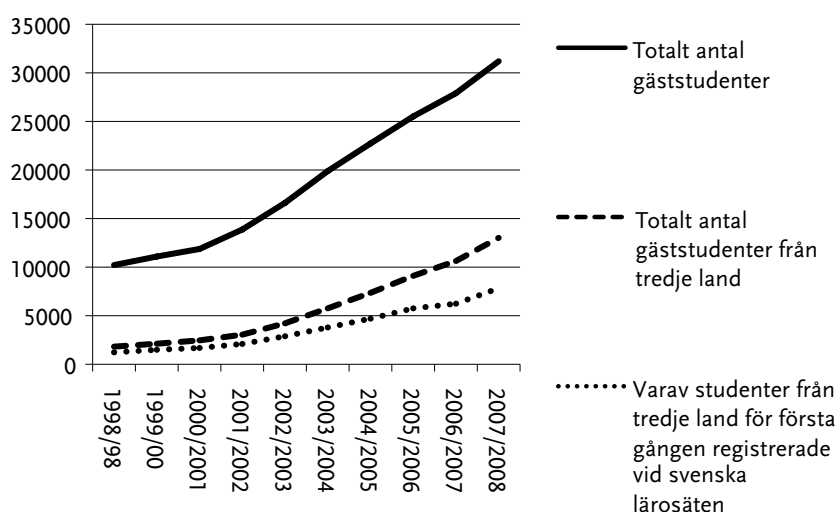
³⁶ Migrationsverkets statistikavdelning, 091111. Uppgifterna om antalet ansökningar gäller individer som för första gången sökt uppehållstillstånd i Sverige. Uppgifterna är rensade för att eventuellt flera ansökningar har skickats in under ett år och inkluderar inte anhörigansökningar.

³⁷ Migrationsverkets statistikavdelning, 091023 och 091111. Jämför med kap. 2.2.

³⁸ I begreppet gäststudent inkluderas utbytesstudenter och så kallade free movers från både EU/EES och tredje land. De flesta studerar endast en eller två terminer, vilket gör att gäststudenternas andel av antalet helårsstudenter är lägre än deras andel av det totala antalet studenter.

uppgick antalet registrerade gäststudenter vid svenska lärosäten till 31 000 under läsåret 2007/08, varav 22 000 läste för första gången vid ett svenskt lärosäte. Det innebär att gruppen gäststudenter är tre gånger större i dag än för tio år sedan, vilket framgår av figur 2.3. Cirka 40 procent av gäststudenterna kom från tredje land.³⁹ Samtliga gäststudenter utgör hela 60 procent av alla masterstudenter. Inom vissa ämnen och på vissa lärosäten dominerar de mastersutbildningar helt.⁴⁰

Figur 2.3. Antalet gäststudenter registrerade vid svenska lärosäten 1998–2008



Källa: HSV och SCB (2009), *Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08*, Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0901, tabell 1 A och 1 B.

Den övervägande delen av gäststudenterna från tredje land har sitt hemland i Kina, Pakistan, Iran och Indien.⁴¹ Fram till början av 2000-talet deltog gäststudenter från tredje land ofta i utbytesprogram. Under de senaste åren har dock tillströmningen av så kallade free movers, det vill säga studenter som inte deltar i utbytesprogram, ökat kraftigt. I dag är cirka 75 procent av gäststudenterna från tredje land free movers.

³⁹ HSV och SCB (2009), *Universitet och högskolor. Studenter och examina på grundnivå och avancerad nivå 2007/08*, Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0902.

⁴⁰ Vid Högskolan i Gävle var alla masterstudenter under läsåret 2007/08 gäststudenter och vid Blekinge tekniska högskola var endast en procent från Sverige. Även på KTH och Högskolan i Dalarna utgjorde gäststudenter cirka 90 procent av studenterna på program som leder till masterexamen. Denna bild överensstämmer med hur det ser ut på många av de mindre lärosätena. HSV 2009, *Det första året med ny utbildnings- och examensnivå*, Statistisk analys, 2009/1.

⁴¹ HSV och SCB (2009), *Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08*, Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0901, tabell 1 A och 1 B.

Skillnaden mellan olika länder är dock stora, vilket framgår av tabell 2.1. Gäststudenter från USA, Kanada och Australien läser vanligen inom utbytesprogram och stannar sällan längre tid än ett år. De gäststudenter som kommer från exempelvis Iran, Bangladesh, Nigeria, Kamerun samt Pakistan ingår däremot nästan aldrig i utbytesprogram utan kommer i stället som free movers.

Tabell 2.1. Gäststudenter från tredje land som deltog i akademisk utbildning läsåret 2007/08

Land	Antal gäststudenter	Varav free movers (%)
Kina	2 240	85
Pakistan	1 690	99
Indien	870	89
Iran	860	100
USA	810	35
Bangladesh	540	100
Turkiet	450	48
Kanada	440	33
Australien	420	14
Ryssland	400	70
Nigeria	390	100
Mexiko	260	48
Kamerun	250	100
Japan	230	46
Övriga tredje land	2730	-

Källa: HSV och SCB (2009), *Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08*, Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0901, tabell 1 B.

En övervägande del av gäststudenterna från tredje land läser utbildningar som pågår mer än tre terminer. Under läsåret 2007/08 tog nära 1 800 gäststudenter från tredje land en svensk examen, vilket är ca 50 procent av det totala antalet examina för samtliga gäststudenter. Många av dem som har tagit examen, blir kvar vid svenska lärosäten ännu en tid och många påbörjar en forskarutbildning. Var tredje nyantagen doktorand under åren 2005–2007 var medborgare i ett annat land, och åtminstone hälften av dem hade sitt ursprung utanför EES och EU.⁴²

⁴² HSV (2009), *Utländska doktorander i svensk forskarutbildning*, rapport 2009:14 R, s. 17, 27–28 och 83. En stor andel av de utländska doktoranderna har sitt ursprung i Kina, Iran, Indien och Pakistan.

2.2 Skillnaden mellan antalet beviljade uppehållstillstånd och antalet registrerade studenter

Statistiken över sökande och antagna gäststudenter visar med all tydlighet den ökade arbetsbelastning berörda myndigheter har mött under senare år.⁴³ Statistiken utgör ett viktigt underlag för en bedömning av omfattningen av riskerna för att uppehållstillstånd för studier utnyttjas på annat sätt än avsett, till exempel genom att en person tar ut sitt uppehållstillstånd och sedan reser in i Sverige utan att registrera sig som student vid ett svenskt lärosäte. Om antalet personer som har hämtat ut sina uppehållstillstånd överstiger antalet studenter registrerade vid svenska lärosäten ger det en indikation på en risk för missbruk. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen därför sammanställt aktuell statistik dels från Migrationsverket, dels från HSV och SCB.

Ingen av de berörda myndigheterna kan i dag besvara en fråga om hur stor andel av dem som beviljats uppehållstillstånd för studier som också påbörjar studier eller frågan hur stor andel av dem som beviljats uppehållstillstånd som också reser in i Sverige. Migrationsverket gjorde år 2005 en studie där uppgifter om personer som beviljats uppehållstillstånd från ett urval länder åren 2003–2004 samkördes med uppgifter om registrerade studenter vid svenska lärosäten.⁴⁴

Sedan några år tillbaka finns högskolestatistik på nationell nivå fördelad på utbytesstudenter och free movers. Från och med läsåret 2004/05 finns även statistik över gäststudenter fördelade på ursprungsland, kön, val av studieort och studieinriktning.⁴⁵ På grundval av denna statistik och uppgifter från Migrationsverket har Riksrevisionen försökt att jämföra antalet gäststudenter som registrerat sig för studier vid ett svenskt lärosäte och antalet beviljade och uthämtade uppehållstillstånd. En utförligare presentation och en analys av statistiken finns i bilaga 1.

Av jämförelsen, i bilaga 1, mellan antalet beviljade förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier och antalet gäststudenter som för första gången registrerat sig för studier vid ett svenskt lärosäte, framgår att uppgifterna är mycket osäkra. Antalet registrerade förstagångsstudenter vid svenska lärosäten visar sig exempelvis överstiga

⁴³ Riksrevisionen (2008), *Rekrytering av internationella studenter till svenska lärosäten*, rapport 2008:22.

⁴⁴ Migrationsverket (2005), *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, rapport HK 11–2004–1728. Studien omfattade beviljade uppehållstillstånd från sökanden från Ghana, Indien, Iran, Kamerun, Kina, Nigeria, Pakistan, Ryssland och Turkiet under åren 2003–2004.

⁴⁵ HSV har i samarbete med SCB sedan år 2005 presenterat statistik över gäststudenter som inkluderar studenter som inte ingår i utbytesprogram. HSV och SCB (2004), *Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning 2003/04 och forskarutbildning 2002/03*, *Statistiska meddelanden*, UF 19 SM 0401; HSV och SCB (2006), *Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning och forskarutbildning 2004/05*, *Statistiska meddelanden*, UF 19 SM 601 och därefter.

det redovisade antalet uttagna uppehållstillstånd de två undersökta åren, vilket framgår av tabell 2.2. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier per kalenderår har jämförts med statistiken över gäststudenter från tredjeland per läsår. Skillnaderna i undersökningsperiod har valts eftersom Migrationsverkets ärendehantering inför höstterminen handläggs under sommaren och den övervägande delen av ärendena inför vårterminen bör vara avgjorda före årsskiftet.

Tabell 2.2. Antalet beviljade och uttagna uppehållstillstånd för studier samt registrerade gäststudenter i högskoleutbildning

	2006	2007
Avgjorda förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier	5 970	10 400
Bifallna förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier	4 280	7 850
Uttagna uppehållstillstånd för studier	4 220	7 360
Gäststudenter från tredje land för första gången registrerade i svensk högskoleutbildning	6 240*	7 830*

Källa: Migrationsverket och HSV och SCB (2009).

Anmärkning: Uppgifterna gäller studier vid svenska lärosäten. Uppgifterna är rensade så att en individ endast förekommer registrerad som förstagångssökande den första gången den är registrerad som sökande.

** = Registrerade studenter gäller läsåren 2006/07 och 2007/08, vilket antas motsvara Migrationsverkets ärendehantering för kalenderåren 2006 och 2007.*

Antalet registrerade gäststudenter från tredje land 2006/07 överstiger till och med antalet avgjorda ansökningar om uppehållstillstånd i den redovisade statistiken år 2006. Skillnaderna blir ännu större då enskilda länder studeras separat.⁴⁶ Utfallet är således inte rimligt.

Riksrevisionen kan därmed konstatera, trots att viss förbättring skett av statistiken över gäststudenter, att det fortfarande inte är möjligt att få en tillförlitlig bild av skillnaderna mellan antal uttagna uppehållstillstånd och antal registrerade studenter utifrån de två olika statistikällorna. Orsakerna till att den befintliga statistiken inte kan användas för detta syfte är för det första att populationen i statistiken över registrerade gäststudenter är något större än enbart de individer som finns registrerade i migrationsdatabasen med uppehållstillstånd för studier. För det andra är statistiken behäftad med felkällor, vilket närmare behandlas i bilaga 1. För att besvara frågan i vilken grad sökande som beviljats uppehållstillstånd för studier också påbörjar sina studier och i vilken mån de tar poäng krävs samkörningar av individdata från Migrationsdatabasen och från högskolestatistiken.

⁴⁶ Exempelvis har Migrationsverket för år 2006 registrerat 10 uthämtade uppehållstillstånd från Bangladesh, medan Högskoleverket och SCB uppger att det fanns 201 för första gången registrerade studenter från Bangladesh som registrerats för första gången vid svenska lärosäten under läsåret 2006/07.

2.3 Sammanfattande iakttagelser

I dag erbjuder svenska lärosäten ett brett utbud av kurser riktade till utländska sökande. Efterfrågan på dessa kurser är stor. På tre år har antalet sökande från tredje land ökat nästan fem gånger. I dag är var fjärde nybörjarstudent en gäststudent. Denna utveckling är i linje med den internationaliseringsstrategi som regeringen har fastslagit för den högre utbildningen. Gäststudenter från tredje land söker i stor utsträckning kurser på avancerad nivå som sträcker sig över flera terminer, och det stora flertalet väljer att stanna i Sverige under mer än ett år. Särskilt har antalet gäststudenter som inte deltar i något utbytesprogram ökat kraftigt.

På grund av felkällor i statistiken över uppehållstillstånd och registrerade gäststudenter från tredje land går det i dag inte att avgöra hur många gäststudenter som, trots beviljade och uttagna uppehållstillstånd för studier, inte har registrerat sig vid något svenskt lärosäte. Därmed saknas underlag för en bedömning av riskerna för ett eventuellt missbruk av uppehållstillstånd för studier. Detta skulle kräva särskilda samkörningar av individdata.

3 Anmälan och antagning till högskoleutbildning

Detta kapitel beskriver rutiner och risker i arbetet med lärosätenas antagning av studenter från tredje land. I kapitlet behandlas lärosätenas ansvar och uppgifter i samband med antagningen. Kapitlet bygger främst på dokumentstudier och den information som inhämtats genom svaren på den lärosätessenkät som Riksrevisionen genomfört.

3.1 Regler för tillträde till högskolestudier

Regler för tillträde till högskoleutbildning finns i högskolelagen, högskoleförordningen, HSV:s föreskrifter om grundläggande behörighet samt urval⁴⁷ samt i respektive högskolas och universitets antagningsordning.⁴⁸ För att antas till en högskoleutbildning krävs att vissa förkunskaper, så kallade behörighetskrav, är uppfyllda. Behörighetskraven delas in i grundläggande och särskild behörighet.

I princip är tillträdesreglerna desamma för sökande med svenska meriter och sökande med utländska meriter. Bestämmelserna om grundläggande behörighet och särskild behörighet i högskoleförordningen är beträffande utländsk utbildning generellt hållna. Endera anges att den utländska utbildningen ska motsvara vissa krav eller att den sökande genom utländsk utbildning har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁴⁹ Den högskola som anordnar utbildningen avgör vilka behörighetskrav som gäller, om inte annat följer av bestämmelserna i högskoleförordningen eller av föreskrifter meddelade av HSV.⁵⁰ Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras bland de sökande.⁵¹

⁴⁷ Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1996:22) om grundläggande behörighet samt urval. Föreskrifterna ersätts 100101 av HSVFS (2009:1).

⁴⁸ 6 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100). I antagningsordningen regleras ansökan, behörighet, undantag från behörighetsvillkor, urval och hur beslut i dessa frågor fattas. För utbildning på grundnivå och avancerad nivå regleras även hur beslut om behörighet överklagas. Om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, 4 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434).

⁴⁹ I 3 § i föreskrifterna (HSVFS 1996:22) om grundläggande behörighet preciseras förutsättningarna.

⁵⁰ Om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som bestämmer, 4 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434); 7 kap. 4 och 37 §§ högskoleförordningen (1993:100).

⁵¹ 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434).

Frågor om antagning till utbildning avgörs av lärosätet.⁵² Beslut att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkor kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.⁵³

3.2 Ansvar för anmälan och antagning

Lärosätena ansvarar, i samverkan med VHS, för antagning av studenter.⁵⁴ Lärosätena ska bedriva utbildning och ansvara för att studenternas studiemeriter dokumenteras på ett säkert sätt.⁵⁵ De ska i sin verksamhet sträva efter att alla studenter behandlas lika.⁵⁶ Lärosätena ska såsom förvaltningsmyndigheter tillämpa förvaltningslagen.⁵⁷ Även bestämmelserna i myndighetsförordningen om myndighetssamverkan och effektivitet gäller lärosätena.⁵⁸

3.3 Antagningsprocessen

Alla kurser och program som erbjuds vid svenska lärosäten är öppna att söka för alla behöriga. De flesta lärosäten är med i det nationella antagningssamarbete som administreras av VHS via ett webbaserat antagningssystem (NyA). I detta ingår numera antagningen till engelskspråkiga program, vilka är av störst intresse för gäststudenter.

3.3.1 Tidigarelagd antagningsomgång

Jämfört med bedömningen av svenska meriter ställer bedömningen av utländska meriter högre krav i termer av specialiserad kompetens och i fråga om tidsåtgång för bedömningen av handlingars äkthet. Det har därför varit förenat med stora svårigheter att hinna med hanteringen av gäststudenters

⁵² 7 kap. 4 och 37 §§ högskoleförordningen (1993:100).

⁵³ 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

⁵⁴ 7 kap. 4 och 37 §§ högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice (VHS).

⁵⁵ 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434) och 2 kap. 1 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

⁵⁶ 1 kap. 5 a § högskolelagen (1992:1434), 1 kap 9 § högskoleförordningen (1993:100) och 3 kap. 14 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁵⁷ Förvaltningslagen (1986:223).

⁵⁸ Myndighetsförordningen (2007:515).

anmälan enligt samma tidsschema som för svenska sökande. Mot den bakgrunden har anmälningsperioden för engelskspråkiga program förlagts tidigare än för det svenska kursutbudet.⁵⁹

Inför antagningen vårterminen 2010 anges det tydligt på VHS:s webbportal att sökande från tredje land bör anmäla sig senast den 15 januari. De studenter som har anmält sig vid den tidiga antagningsomgången får sina antagningsbesked för höstterminen utsända i början av maj.⁶⁰ Processen mellan anmälan och att den sökande får sitt antagningsbesked är således i normalfallet cirka tre månader. Med tanke på handläggningen av uppehållstillstånd är det nödvändigt att gäststudenter från tredje land anmäler sig till kurser i januari avseende höstterminsstudier.⁶¹

Det råder dock osäkerhet hos de inblandade myndigheterna om gällande reglering tillåter en strikt tillämpning av skilda antagningsomgångar för gäststudenter och andra studenter.⁶² Överklagandenämnden för högskolan har avvisat ett överklagande av ett beslut om avvisning av en sent inkommen anmälan under åberopande att beslutet inte är överklagbart.⁶³ Detta har tolkats av några lärosäten som att studenten kan hindras från att söka vid den senare antagningsomgången.

Trots försöken att tidigarelägga antagningsomgången för gäststudenter från tredje land är det fortfarande möjligt för alla att anmäla sig vid den ordinarie utlysningen den 15 april. I de fall detta sker blir tiden för bedömning av meriters värde och äkthet kort. Motsvarande problem uppstår för Migrationsverket och utlandsmyndigheterna vid behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd för studier, i de fall det endast skiljer några veckor mellan den tidpunkt då den sökande får sitt antagningsbesked och då registrering ska ske vid lärosätet.

De lärosäten som Riksrevisionen har inhämtat information från framför att sena anmälningar av gäststudenter från tredje land skapar problem kring antagningen. Några menar att det nationella antagningssystemet leder till att processen blir för långdragen och inte tillräckligt flexibel för att passa de särskilda utmaningar som internationell antagning för med sig.⁶⁴

⁵⁹ Intervju med företrädare för VHS, 091026.

⁶⁰ Efterantagning sker fram till början av juli, enligt uppgift från <https://www.studera.nu/studera/1374.html>, "Non-EEA students", 091105.

⁶¹ Enligt företrädare för Utbildningsdepartementet var det inför höstterminen 2009 cirka 1 500 gäststudenter som ansökte i april.

⁶² Intervjuer med företrädare för VHS, 091023 och 091026, samt HSV, 091112.

⁶³ Överklagandenämnden för högskolan, beslut 091005.

⁶⁴ Lärosätelsenkät fråga 1 f och g, se bilaga 2 och 3.

3.3.2 *Kontroll av grundläggande och särskild behörighet*

Svenska studenters meriter såsom betyg och resultat från högskoleprov finns tillgängliga i nationella databaser. Gäststudenter från tredje land måste däremot skicka in merithandlingar till VHS för bedömning. Alla handlingar skannas in och blir därefter tillgängliga i digital form via databasen NyA.⁶⁵

Den grundläggande behörigheten bedöms centralt av lärosätenas så kallade virtuella organisation (VO och AkVO) som funnits sedan år 2007. VO ansvarar för utbildning på grundnivå och AkVO för utbildning på avancerad nivå. Den virtuella organisationen består av grupper av handläggare från lärosäten som samarbetar i bedömningen av sökande från ett visst geografiskt område. Inom gruppen bedöms gymnasieremeriter, språkprov och för avancerad nivå även utländska högskoleexamina och meriter. Grupperna bedömer handlingarnas äkthet och om meriterna kan motsvara svensk utbildning. VHS och HSV bistår lärosätenas handläggare med uppgifter om meritvärdet hos utländska gymnasiebetyg respektive högskoleutbildningar.

En samordnad nationell bedömning av de sökandes meriter innebär att en bedömarkompetens har byggts upp och kan nyttjas av alla lärosäten oavsett storlek. I sina svar på Riksrevisionens enkät påpekar några lärosäten vikten av den kompetens som har utarbetats inom samarbetet kan behållas kontinuerligt år från år. Samarbetet bygger på att lärosätena kan lita på att representanter för andra lärosäten kan göra en korrekt bedömning av deras sökande.⁶⁶

Den särskilda behörigheten kontrolleras av respektive lärosäte. Lärosätena anger att de följer de rutiner som har utarbetats av den gemensamma virtuella organisationen, VHS och SUHF⁶⁷ för arbete med bedömning av meriter och antagning.⁶⁸

3.3.3 *Kontroll av handlingars äkthet*

Kontroll av handlingars äkthet görs av den virtuella organisationen och av lärosätenas antagningsenheter för respektive del som de ansvarar för. Handlingar granskas genom en rad åtgärder. Det kan vara syning av stämplat eller jämförande kontroll mot handlingar från utfärdande

⁶⁵ I NyA finns uppgifter om namn, det specifika anmälningsnumret, tillfälligt personnummer, den sökandes adress samt sökta lärosäten och utbildningar.

⁶⁶ Lärosätelsenkät fråga 1 d, se bilaga 2 och 3.

⁶⁷ Sveriges universitets- och högskoleförbund.

⁶⁸ Lärosätelsenkät fråga 1 d, se bilaga 2 och 3. De riktlinjer som finns för samarbetet rörande antagning till program som leder till masterexamen från AkVO/UAM (utländska bedömningshandboken för akademiska meriter) och gruppmanualer för respektive landområde används. Andra källor och databaser, såsom World Higher Education Database (WHED) och HSV:s bedömningsportal, används också kontinuerligt vid handläggning av utländska meriter.

universitet. Flera lärosäten uppger i enkäten att det kan vara svårt att göra dessa kontroller av handlingar, eftersom de är inskickade som svartvita kopior i databasen NyA.⁶⁹

För att komma till rätta med problem med falska handlingar har i vissa fall verifiering via utfärdande myndighet införts. Som exempel kan nämnas att AkVO verifierar högskoleexamina från Pakistan via deras register över examina och andra studiemeriter som administreras av den centrala myndigheten Higher Education Commission. Den sökande tar själv kontakt med myndigheten för att få ut den handling som styrker dennes merithandlingar och skickar in den med ansökan. I andra länder, som Nigeria och Kamerun, tas direktkontakt med lokala lärosäten för bedömning av merithandlingars äkthet. I dessa fall blir de svenska lärosätenas handläggare beroende av efterforskningar som görs lokalt, och det kan ta lång tid att få ett besked. En del utländska lärosäten vill också ha betalt för det kontrollarbete de utför, vilket ytterligare försvårar denna form av verifiering.⁷⁰

Tre lärosäten⁷¹ anger i enkäten att inresande studenter får uppvisa originalhandlingar som jämförs med inskickade kopior vid ankomsten till lärosätet. Registrering i Ladok, eller ett lokalt system, görs först då originaldokumenten har jämförts med kopiorna. Om dokumenten visar sig vara felaktiga innebär det att en student kan vara utan studieplats men ändå ha uppehållstillstånd för studier. För att återkalla uppehållstillståndet krävs att lärosätet rapporterar informationen till Migrationsverket.

För att uppfylla kraven på engelskkunskaper behöver den sökande uppvisa godkända internationella prov⁷² eller meriter motsvarande gymnasiekunskaper i ämnet. Det händer att utlandsmyndigheter kontakter VHS eller lärosäten för att de anser att den sökande har bristande språkkunskaper. Men om handlingarna bedöms som äkta och den sökandes identitet anses vara fastställd kan dessa påpekanden inte beaktas i meritbedömningen.⁷³

⁶⁹ Lärosätesenkät fråga 1 f, se bilaga 2 och 3.

⁷⁰ Intervju med företrädare för KTH, 091009.

⁷¹ Handelshögskolan i Stockholm, Högskolan i Jönköping och Linköpings universitet. Lärosätesenkät fråga 1 d, se bilaga 2 och 3.

⁷² Exempelvis IELTS- eller TOEFL-tester.

⁷³ Intervjuer med företrädare för KTH, 091009, samt VHS, 091023 och 091026.

3.4 Administrativa konsekvenser och samverkan med andra myndigheter

I antagningen av gäststudenter från tredje land samarbetar lärosätenas antagningsorganisation med flera myndigheter utanför sektorn. Variationen i lärosätenas svar är dock stor. Några anger endast kontakter med Migrationsverket. Andra anger en lång rad av myndigheter som de samarbetar med, exempelvis Skatteverket, Svenska institutet, Internationella programkontoret och utlandsmyndigheter. De flesta nämner samarbete med VHS, HSV, andra lärosäten och Migrationsverket.⁷⁴

3.4.1 Lärosätenas samverkan med Migrationsverket

Migrationsverket har genomfört insatser för att utveckla arbetet med studerandeärenden. I årsredovisningen för 2008 skriver verket att viss samverkan med universitet och högskolor har inletts i syfte att förenkla handläggningen och bättre tillgodose de studerandes krav.⁷⁵ Migrationsverket har exempelvis ordnat ett seminarium med syfte att öka lärosätenas kunskap och förståelse för ärendegången avseende uppehållstillstånd för studier.

Försök med ett tätare samarbete mellan lärosäten för att korta handläggningstiden vid ansökningar om uppehållstillstånd för studier planeras för vårterminen 2010 tillsammans med Chalmers tekniska högskola.⁷⁶ Vidare underlättas informationsutbytet i och med Migrationsverkets deltagande i Forum för internationalisering.

Av de lärosäten som har besvarat Riksrevisionens enkät uppgav tre att samarbetet med Migrationsverket fungerar bra, och ett lärosäte anger att samarbetet har förbättrats den senaste tiden. Av enkätsvaren från övriga lärosäten framgår önskemål om ett ökat samarbete och tätare kontakt med Migrationsverket. De lyfter även fram vikten av att verket känner till lärosätenas ärendehantering i samband med antagning. Årliga eller terminsvisa möten mellan företrädare för lärosätena och Migrationsverket efterlyses, vilket liknar de rutiner som det finska Migrationsverket har infört.⁷⁷ Vidare framförde ett lärosäte att Migrationsverkets webbplats är svåröverskådlig.⁷⁸

⁷⁴ Lärosätesenkät fråga 3 a, se bilaga 2 och 3.

⁷⁵ Migrationsverkets (2008), *Årsredovisning för 2008*, s. 53.

⁷⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 091016.

⁷⁷ Se bilaga 4.

⁷⁸ Lärosätesenkät fråga 3 c och d, se bilaga 2 och 3. Tre lärosäten valde att inte besvara frågan eller att besvara frågan om samarbetet med Migrationsverket och andra myndigheter fungerar med "vet ej". Hälften av dem som har svarat på frågan mer uttömmande har angett att de önskar en större tydlighet och ett utökat samarbete, gärna där representanter från lärosäten och Migrationsverket träffas regelbundet. De övriga svarande tar upp problem som främst rör andra myndigheter eller mer avgränsade problem i fråga om tredjelandsstudenter.

3.4.2 *Lärosätenas samverkan med utlandsmyndigheter*

Vid bedömningen av utländska meriter samverkar lärosätena endast undantagsvis med utlandsmyndigheterna. I dag gör lärosätena en bedömning av den sökandes språkkunskaper utifrån examina och dokumenterade språktester. Ansökan om uppehållstillstånd kan lämnas in till utlandsmyndigheterna vid ett personligt besök, och när utredningen kräver det kan en sökande intervjuas. I vissa fall ifrågasätts på grund av bristande språkkunskaper att den sökande har antagits på korrekta grunder. En grundförutsättning för att uppehållstillstånd för studier ska beviljas är att den sökande har för avsikt att studera. Om det kan ifrågasättas ska en närmare utredning ske. Här menar lärosätena att det inte ingår i utlandsmyndigheternas uppdrag att bedöma grunden för antagning, vilket det inte heller gör.⁷⁹ Däremot är det viktigt att klargöra hur information om falsk identitet eller förfalskade handlingar ska föras över till lärosätena så att den kan beaktas i antagningsprocessen. I exempelvis Frankrike samverkar lärosätena och utlandsmyndigheterna mer uttalat för att effektivisera antagnings- och ansökningsprocesserna (se bilaga 4).

3.4.3 *Berörda myndigheters behov av information*

I dag har vare sig Migrationsverket eller utlandsmyndigheterna tillgång till databaserna NyA eller Ladok. Ladok-konsortiet⁸⁰ har gjort en framställan till regeringen om ett ökat informationsutbyte mellan svenska och utländska lärosäten samt mellan myndigheter som fattar beslut i frågor relaterade till högskolestudier.⁸¹ VHS lämnar redan i dag ut information om antalet antagna till Migrationsverket genom listor på antagna studenter från databasen NyA.⁸² År 2007 gjorde VHS en framställan till regeringen som avser att öka möjligheten till direkt informationsutbyte med Migrationsverket.⁸³ Denna har ännu inte behandlats av Regeringskansliet.

Utlandsmyndigheterna uppger vid intervjuer till Riksrevisionen att deras arbete skulle underlättas väsentligt om prognoser över sökande och antagna översändes från VHS till berörda utlandsmyndigheter tidigare än när informationen blir offentlig. Tillgång till löpande information från NyA i realtid så att utlandsmyndigheterna kan hinna förbereda sig för ett eventuellt högt söktryck vore värdefullt.

⁷⁹ Intervju med företrädare för KTH, 091009, och lärosätessenkät fråga 3 c och d, se bilaga 2 och 3.

⁸⁰ Ladok är det system som används för att dokumentera de studerandes närvaro och resultat inom högre utbildning. Systemet ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium.

⁸¹ Hemställan om ändring i Förordning (1993:1153), om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, Ladok-konsortiet dnr. UMU 105-2143-09.

⁸² Telefonintervju med företrädare för VHS, 091026, och intervju med företrädare för Migrationsverket, 091016.

⁸³ Framställan om ändring i Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, dnr. VHS 10-430-07.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Lärosätena har med avseende på antalet gäststudenter lyckats väl med att bidra till en ökad internationalisering av den högre utbildningen. Det finns flera vinster med det ökande antalet gäststudenter, men mängden ansökningar gör också att antagningssystemet behöver utvecklas för att ansökningsprocessen ska hanteras på bästa sätt. Vissa vidtagna åtgärder har effektiviserat antagningsprocessen. Den gemensamma antagningshanteringen förbättrar exempelvis förutsättningarna att bedöma merithandlingars äkthet genom att kunskaps- och erfarenhetsutbyte kan ske samtidigt som även mindre lärosäten har möjlighet att få tillgång till fördjupad kompetens på området.

Fortfarande finns dock problem som behöver lösas. Bedömningen av ansökningshandlingars äkthet är ett kvarstående problem även om vissa åtgärder vidtagits. Här kan samarbetet mellan lärosätena och utlandsmyndigheterna stärkas ytterligare för att effektivisera handläggningen och minska risken att sökande antas på felaktiga grunder.

Vidare är berörda myndigheter såsom lärosäten, VHS och HSV osäkra på om gällande regelverk tillåter att gruppen gäststudenter från tredje land särbehandlas och om de kan avvisas vid den ordinarie anmälningssperioden och istället hänvisas till en tidigare anmälningssperiod. Ett sådant förfarande skulle säkra att det fanns tid för såväl merit- och äkthetsbedömning som ansökan om uppehållstillstånd.

Vidare skulle utlandsmyndigheternas resursplanering underlättas om statistik över sökandevolymer och antagning kommunicerades i ett tidigt skede från VHS.

4 Ansökan och handläggning av uppehållstillstånd för studier

I detta kapitel beskrivs regelverket med avseende på uppehållstillstånd för studier. I kapitlet redovisas Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas ansvar och uppgifter i handlägningsprocessen. Kapitlet bygger i huvudsak på studier av dokument samt intervjuer vid Migrationsverket och med tio utlandsmyndigheter.

4.1 Regler för uppehållstillstånd för studier

Enligt utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som önskar vistas i Sverige för studier.⁸⁴ För vistelser som överstiger tre månader uppställs enligt huvudregeln krav på uppehållstillstånd.⁸⁵ Den som vill ha uppehållstillstånd ska enligt huvudregeln ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet.⁸⁶ Vidare anger utlänningsförordningen att en utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och har antagits till högskoleutbildning här, under vissa förutsättningar ska beviljas uppehållstillstånd för studietiden. För att uppehållstillstånd ska beviljas ska sökanden ha sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad, ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige och inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Försörjningen ska vara tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt.⁸⁷ I Migrationsverkets föreskrifter anges att kravet på tryggad försörjning ska anses uppfyllt om den gäststuderande förfogar över minst 7 300 kr i månaden under minst tio månader per år.⁸⁸

⁸⁴ 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716).

⁸⁵ 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716).

⁸⁶ 5 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

⁸⁷ 4 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97).

⁸⁸ Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 04/2006) om försörjningskravet för utomnordiska gäststuderande som inte omfattas av EES-avtalet.

Uppehållstillstånd för studier ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid som studierna avser. Pågår studierna längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med ett år i taget eller den kortare tid som studierna avser.⁸⁹

Beslut att avslå en ansökan om uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol.⁹⁰ Vidare kan Migrationsöverdomstolen ge prövningstillstånd och, som högsta och sista instans, pröva beslut som fattas i migrationsdomstolarna.

4.2 Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas ansvar

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som bland annat rör uppehållstillstånd för studier⁹¹, och i deras uppdrag ingår att fatta beslut om uppehållstillstånd.⁹² I processen för uppehållstillstånd ska Migrationsverket samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av verksamheten.⁹³ Migrationsverket utformar en handbok för de utlandsmyndigheter som vanligen bistår verket i handläggningen av dessa ärenden.

Utlandsmyndigheterna handlägger ärenden enligt utlänningslagstiftningen och biträder Migrationsverket med utredning i sådana ärenden.⁹⁴ Utlandsmyndigheternas bemyndiganden i samband med studenters ansökan om uppehållstillstånd för studier anges i Migrationsverkets föreskrifter.⁹⁵ Därtill har Migrationsverket utformat vägledning till utlandsmyndigheterna i en handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheter.⁹⁶

⁸⁹ 4 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97).

⁹⁰ 14 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

⁹¹ 1 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁹² 5 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716).

⁹³ Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁹⁴ 7 a § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

⁹⁵ Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 02/2007) med bemyndigande för utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd för studenter vid Världssjöfartsuniversitetet i Malmö, Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 03/2007) med bemyndigande för Sveriges ambassad i Peking att bevilja uppehållstillstånd för studerande och Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 04/2007) med bemyndigande för svenska utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd för vissa studerande.

⁹⁶ Migrationsverket (2009), *Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*, 090529.

Sammanfattningsvis är det utlandsmyndigheterna som bereder ärendena, och i de flesta fallen är det Migrationsverket som fattar besluten gällande ansökningarna om uppehållstillstånd för studier. I vissa ärenden kan dock utlandsmyndigheterna fatta beslut.⁹⁷

4.3 Ansökningsprocessen

När en person från tredje land erhållit beslut om antagning till studier är nästa steg att ansöka om uppehållstillstånd. Sammantaget kan handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd variera mellan ett par veckor och upp till två månader.⁹⁸

4.3.1 Inlämning av ansökan

Ansökan om uppehållstillstånd för studier lämnas eller skickas in till en svensk utlandsmyndighet i sökandens hemland eller i det land där sökanden annars är stadigvarande bosatt.⁹⁹ Vissa utlandsmyndigheter kräver att ansökan lämnas in personligen.¹⁰⁰

Ansökan ska göras på en särskild blankett, och flera dokument ska bifogas såsom kopia av pass, två fotografier i passformat, antagningsbesked till utbildning, intyg om innehav av sjukförsäkring¹⁰¹ samt kontoutdrag som styrker att den sökande har medel för försörjningen under hela studietiden. När ansökan har inkommit till utlandsmyndigheten och avgiften som för närvarande är 1 000 svenska kronor har erlagts, påbörjas handläggningen av utlandsmyndigheten. Ansökan registreras då i det nationella datasystemet för viseringsärenden, Wilma.

⁹⁷ Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 03/2007) med bemyndigande för Sveriges ambassad i Peking att bevilja uppehållstillstånd för studerande. Ambassaden i Peking har ett generellt bemyndigande att fatta beslut om uppehållstillstånd för studerande som har antagits för studier vid högskola eller universitet. Studierna får omfatta såväl grundutbildning som master- och doktorandutbildning. Om ambassaden anser att en ansökan om uppehållstillstånd inte kan beviljas eller är osäker på hur en ansökan bör bedömas, ska den överlämnas till Migrationsverket för beslut.

⁹⁸ Migrationsverket (2009), *Ansökningsprocessen i ärenden om uppehållstillstånd för gäststudier*, dnr 13-2009-19302, s. 7-28.

⁹⁹ 4 kap. 20 § utlänningsförordningen (2006:97).

¹⁰⁰ I de flesta fall kan det göras vid ett spontanbesök, men vid utlandsmyndigheten i exempelvis Nigeria krävs att tid bokas inför besöket. Väntetiderna för att få lämna in sin ansökan varierar mellan en vecka och en månad. Migrationsverket (2009), *Ansökningsprocessen i ärenden om uppehållstillstånd för gäststudier*, dnr 13-2009-19302, s. 1-2.

¹⁰¹ Om uppehållstillståndet avser studier som varar kortare tid än ett år.

4.3.2 *Beredning av ansökan av utlandsmyndighet*

En grundläggande förutsättning vid prövningen är att den sökande ska ha för avsikt att studera i Sverige. Om tveksamhet råder kring detta ska omständigheterna dokumenteras enligt Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheter.

Utlandsmyndigheten granskar att ansökningshandlingarna om uppehållstillstånd är korrekt ifyllda och att relevanta dokument är bifogade. Därefter görs i vissa fall en bedömning av handlingarnas äkthet.

Rutinerna för att bedöma handlingarnas äkthet varierar mellan de olika utlandsmyndigheterna. Av de utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har intervjuat uppger fyra av tio att handlingarna endast kontrolleras i de fall det misstänks att de är oriktiga i något avseende. I Migrationsverkets handbok anges, beträffande uppgifter om falska handlingar, att dessa bör dokumenteras av utlandsmyndigheten. För att de ska kunna få någon betydelse och beaktas i Migrationsverkets prövning krävs att de utreds och dokumenteras ordentligt. Flera av de problem som de svenska utlandsmyndigheterna möter i handläggningen av uppehållstillstånd för studier är giltiga även för ambassader från andra länder. I dag utbyter beskickningarna för Schengenländerna erfarenheter med varandra i fråga om viseringar. De utlandsmyndigheter som intervjuats i denna granskning lyfter framför allt fram två moment som särskilt problematiska. Dessa är verifiering av bankhandlingar och intervjuer med den sökande.

Verifiering av bankhandlingar

I vilken mån försörjningskravet är uppfyllt undersöks utifrån inlämnade kontoutdrag. I kontrollen ingår i vissa fall en ytterligare undersökning av att gäststudenten förfogar över de tillgångar som uppgivits. Det finns dock inga krav på hur lång tid pengarna ska ha funnits på kontot, vilket förekommer i andra länder.¹⁰²

Verifiering av bankhandlingar är ofta ett tidskrävande moment. Bankernas svarstid varierar betydligt mellan olika länder, och ett svar kan dröja allt från en dag till två veckor.¹⁰³ I vissa fall lämnar bankerna inte ut uppgifter på grund av banksekretess, och korruption ökar risken för att uppgifterna är falska. Detta tillsammans med tidsbrist gör att inte alla utlandsmyndigheter regelmässigt kontrollerar inlämnade kontoutdrag. Problemen med verifiering av bankkonton är allmänt förekommande

¹⁰² I Storbritannien ställs krav på att tillgångarna ska ha funnits på kontot minst 28 dagar (se bilaga 4).

¹⁰³ Migrationsverket (2009), *Ansökningsprocessen i ärenden om uppehållstillstånd för gäststudier*, dnr 13-2009-19302, s. 3.

enligt de utlandsmyndigheter som Riksrevisionen talat med. Fyra av tio utlandsmyndigheter uppger därtill att de inte kontrollerar kontoutdrag.

För att komma till rätta med svårigheterna kring verifieringen har andra länder ställt krav på att gäststudenternas tillgångar som ska täcka försörjningskravet överförs till studielandet.¹⁰⁴ En överföring till en svensk bank förhindras dock av att det krävs ett personligt besök vid banken för att öppna ett konto.¹⁰⁵

Intervju med den sökande

Vid vissa utlandsmyndigheter görs en kort intervju med samtliga sökande, medan andra genomför intervjuer enbart om de bedömer att det föreligger tveksamheter kring ansökan. Uppgifterna som lämnas av sökanden vid en intervju bidrar till det underlag som behövs för prövningen av ansökan. I de fall det finns tveksamheter kring syftet med ansökan kan frågor ställas exempelvis beträffande valet av studier och avsikterna med dessa. Utlandsmyndigheter som inte intervjuar de sökande har små möjligheter att utreda en sökandes avsikt att studera, vilket är en grundläggande förutsättning för att uppehållstillstånd ska beviljas.

Utlandsmyndigheterna uppger att anledningen till att de inte regelmässigt gör intervjuer framför allt är tidsbrist. Det finns en strävan att minska handläggningstiden i enlighet med Migrationsverkets regleringsbrev, vilket innebär en målkonflikt mellan att korta handläggningstiderna och att genomföra ett grundligt verifieringsarbete.

Enligt Migrationsverkets handbok bör omständigheter kring bristande språkkunskaper dokumenteras, men för att det ska få någon betydelse krävs en närmare utredning. Flera utlandsmyndigheter upplever dock att deras utredningar inte har haft någon betydelse. Fyra av tio utlandsmyndigheter uppger att de tidigare har gjort muntliga utredningar och intervjuer med samtliga sökanden, men säger sig ha upphört med detta under år 2009 efter att anvisning lämnats från Migrationsverket om att utredning bara ska göras vid misstanke om oegentligheter mot den sökande. Flera av de utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har talat med menar att handboken är otydlig i fråga om hur intervjuer ska genomföras, och att det är oklart vilken utredning som Migrationsverket anser vara tillräcklig för att en ansökan ska avslås.

¹⁰⁴ I exempelvis Norge och Nederländerna ställs krav på att gäststudentens tillgångar som ska täcka försörjningen under studietiden ska överföras till ett bankkonto i gäststudentens namn eller i lärosätets namn (se bilaga 4).

¹⁰⁵ Enligt telefonsamtal med företrädare för Handelsbanken och Danske bank med hänvisning till tredje penningtvättsdirektivet, direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism; prop. 2008/09:70, *Genomförande av det tredje penningtvättsdirektivet*, bet. 2008/09:JuU13, rskr. 2008/09:163.

Brist på tid för de ytterligare utredningar som skulle behöva göras bidrar till att informationen inte heller förs vidare till lärosätena. Endast en av de intervjuade ambassaderna återför information kring befarade förfalskningar till det berörda lärosätet eller VHS. För övriga intervjuade utlandsmyndigheter saknas det såväl rutiner som kontaktpunkter för ett sådant informationsutbyte.

4.3.3 *Migrationsverket beslutar*

När en utlandsmyndighet handlagt ärendet förs det över till Migrationsverket. De inkommande ansökningarna fördelas på de fyra tillståndsenheterna i Norrköping, Umeå, Örebro och Växjö utifrån vilka lärosäten ansökan gäller. Migrationsverkets organisation med fyra tillståndsenheter som prövar förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för gäststudenter infördes i april år 2007.¹⁰⁶

Innan beslut fattas, registreras och granskas ansökan och de inskickade handlingarna. Exempelvis kontrolleras den sökande mot översända listor över antagna studenter från VHS, och eventuella kompletteringar tas in. Migrationsverket gör även en kontroll mot Schengens informationssystem (SIS).¹⁰⁷ Om den sökande tidigare har varit i Sverige, görs även en kontroll mot polisens misstanke- och belastningsregister. Därefter fattar Migrationsverket beslut om uppehållstillstånd, vilket rapporteras till utlandsmyndigheten som i sin tur meddelar den sökande. Om ansökan bifalls, förses den sökandes pass med ett tillståndsmärke där det framgår att personen har uppehållstillstånd. Om Migrationsverket avslår ansökan, underrättas den sökande om beslutet och får samtidigt information om att beslutet kan överklagas.

Ansökan om förlängning lämnas in direkt till Migrationsverket. För en förlängning krävs att inskickade handlingar styrker tillräckliga studieresultat. Kraven för förlängning är i övrigt desamma som när uppehållstillstånd för studier söks första gången.

Migrationsverket har kunnat korta handläggningstiderna, vilket också är ett uttalat mål i Migrationsverkets regleringsbrev.¹⁰⁸ År 2009 fattades 93 procent av besluten som rörde förstagångssökande inom tre månader. Detta kan jämföras med att Migrationsverket året innan hade en beslutsgrad på 80 procent av förstagångssökningar inom tre månader trots att sökandetrycket var något lägre.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Migrationsverket (2007), *Verksamhetsområdeschefens beslutsprotokollserie*, VC 6/2007.

¹⁰⁷ 4 kap. 21 § utlänningsförordningen (2006:97).

¹⁰⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket, s. 4.

¹⁰⁹ Enligt statistik över inkomna och avgjorda ärenden 091001, studerandeenheten, Migrationsverket.

4.4 Samverkan mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna

Majoriteten av utlandsmyndigheterna uppger att samarbets- och informationsrutinerna mellan dem och Migrationsverket fungerar bra eller ganska bra. Ett par av dem uppger att det nu fungerar bättre än tidigare. Det finns emellertid, enligt utlandsmyndigheterna, brister i Migrationsverkets handbok som behöver åtgärdas.

Av de utlandsmyndigheter som Riksrevisionen har intervjuat efterfrågar sju av tio tydligare anvisningar från Migrationsverket. Främst menar de att handboken bör förtydligas när det gäller när och hur de ska göra intervjuer och utredningar för att det ska utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag för Migrationsverket. Tydligare information efterlyses om hur denna information ska föras vidare. Därtill framförs synpunkter på att intervjuformuläret behöver utvecklas väsentligt.

Andra frågor som behöver utvecklas är om verifiering av ansökningshandlingarna är obligatorisk exempelvis gällande försörjningskravet samt hur kontroll ska ske i länder med korruption och när uppgifterna inte kan erhållas på grund av sekretess.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Migrationsverket har under de senaste åren behövt behandla ett ökande antal ansökningar om uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket har samtidigt ökat andelen ärenden som behandlas inom den tidsram som krävs för att studenten ska komma i tid till kursstart.

Flera problem kvarstår dock att lösa. Migrationsverkets handbok om vilka utredningsinsatser som krävs vid bristfälliga språkkunskaper och om hur bedömningen av handlingars äkthet ska ske är enligt utlandsmyndigheterna knapphändiga och otillräckliga. Utlandsmyndigheterna saknar i vissa fall metoder att genomföra en grundlig bedömning. Det är i vissa länder i praktiken omöjligt att genomföra den kontroll av bankkonton som krävs. Utan utvecklade och landsspecifika metoder för att verifiera banktillgångar kan därmed inte kontrollen av om försörjningskravet är uppfyllt genomföras på ett tillfredsställande sätt. Vidare har Migrationsverket och därmed även utlandsmyndigheterna, enligt Migrationsverkets regleringsbrev, krav på att ytterligare korta handläggningstiderna så att studenten ska komma i tid till kursstart. Detta krav kan ibland komma i konflikt med kraven på verifiering och kontroll av inlämnade ansökningshandlingar.

En ökad samverkan mellan Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och lärosätena skulle kunna minska risken för att sökande beviljas uppehållstillstånd på felaktiga grunder.

5 Inresa i Sverige, studiestart och fortsatta studier

Detta kapitel beskriver processen från att en gäststudent från tredje land anländer till Sverige till att han eller hon registrerar sig samt påbörjar och fortsätter sina högskolestudier. Vidare behandlas myndigheternas arbete med uppföljning av gäststudenter från tredje land. Kapitlet bygger vid sidan av dokumentstudier i huvudsak på intervjuer med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län, och resultatet från den enkät som lärosätena besvarat.

5.1 Regler för gäststudent från tredje lands vistelse i Sverige

Då en gäststudent från tredje land har antagits vid ett svenskt lärosäte och beviljats uppehållstillstånd kan han eller hon resa till Sverige för att påbörja studier. Om en person reser direkt till Sverige från ett tredje land kontrolleras uppehållstillståndet vid yttre gräns enligt bestämmelserna om utlänningskontroll.¹¹⁰ Om personen i fråga saknar ett giltigt uppehållstillstånd får han eller hon avvisas vid gränsen.¹¹¹

En person som innehar ett uppehållstillstånd kan få det återkallat om förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.¹¹² Denna möjlighet att återkalla uppehållstillstånd infördes i samband med att studentdirektivet¹¹³ genomfördes i svensk rätt år 2007.¹¹⁴ Ett uppehållstillstånd får även återkallas för en person som medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.¹¹⁵ En person får dock inte avvisas om han eller hon vid ankomsten till Sverige hade, eller under en tid därefter har haft, uppehållstillstånd som har upphört att gälla.¹¹⁶ Vid sådana situationer får istället personen utvisas.¹¹⁷

¹¹⁰ 9 kap. utlänningslagen (2005:716) och 6 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Med yttre gräns avses den gemensamma gräns Schengenländerna har mot länder utanför Schengenområdet.

¹¹¹ 8 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen (2005:716).

¹¹² 7 kap. 7 a § utlänningslagen (2005:716).

¹¹³ Direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

¹¹⁴ Prop. 2005/06:129, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*, bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280 och SFS 2006:447.

¹¹⁵ 7 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

¹¹⁶ 8 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716).

¹¹⁷ 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

Om en gäststudent avser att studera längre tid än ett år kan en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet lämnas in. Tillståndet ska förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid studierna avser, under förutsättning att samma villkor som gällde vid första antagningsomgången är uppfyllda och godtagbara framsteg görs i studierna.¹¹⁸ Enligt en dom från Migrationsöverdomstolen innebär kravet på godtagbara framsteg 15 avklarade högskolepoäng under det första året, 22,5 högskolepoäng under det andra året och 30 högskolepoäng under det tredje och följande år.¹¹⁹ I den översyn av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier som gjordes när studentdirektivet genomfördes i svensk rätt, ändrades eller förtydligades inte de krav på resultat i fråga om den sökandes tidigare studier som i praxis ansetts nödvändiga för en förlängning av uppehållstillståndet.¹²⁰

5.1.1 *Berörda myndigheters uppdrag och ansvar*

Då en gäststudent från tredje land anländer till Sverige och påbörjar studier, involveras en rad myndigheter. Vid landets gräns ansvarar polisen för att personen reser in enligt gällande bestämmelser. Polisen ansvarar också för kontrollen av inresta personer som befinner sig i Sverige.

Då gäststudenten från tredje land anländer till lärosätet ansvarar lärosätet för registrering och dokumentation av studentens studieresultat.¹²¹ Det ingår emellertid inte i lärosätens ansvar att rapportera om inresta gäststudenter som antagits för studier vid lärosätet faktiskt registrerar sig och påbörjar studier eller om de senare avbryter dessa.

Migrationsverket beslutar om förlängning och återkallelse av uppehållstillstånd.¹²² Däremot har Migrationsverket ingen generell skyldighet att följa upp att de personer som har beviljats uppehållstillstånd påbörjar studier. När ett ärende om återkallelse har initierats har dock Migrationsverket enligt officialprincipen, som gäller generellt i förvaltningsärenden, ett utredningsansvar. Lärosätena har inte någon skyldighet att meddela Migrationsverket eller någon annan berörd myndighet att en student inte registrerar sig eller avbryter sina studier, vilket är fallet i vissa andra länder.¹²³

¹¹⁸ 4 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen (2006:97).

¹¹⁹ MIG 2009:5, Migrationsöverdomstolen, dom 090206 tillhörande mål nr UM 2246–08 och 4691–08.

¹²⁰ Prop. 2005/06:129, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*, bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280 och SFS 2006:447.

¹²¹ Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

¹²² 5 kap. 20 § och 7 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

¹²³ Exempelvis ska lärosätena i Finland och Storbritannien rapportera de som inte registrerar sig (se bilaga 4).

5.2 Inresa i Sverige

Då gäststudenten anländer till Sverige involveras polisen i de fall gränskontroll ska ske. Gränskontrollen sker i det Schengenland som gäststudenten anländer till först. Gränspolisen vid Arlanda möter ungefär hälften av de tredjelandsmedborgare som kommer med direktflyg till Sverige. Om inresan sker via yttre gräns, gör polisen kontroller av gäststudentens handlingar, såsom pass och antagningsbesked. Kontroller av personuppgifter görs även mot databaserna Wilma och SIS.

Det händer att polisen misstänker att en person har fått uppehållstillstånd på oriktiga grunder. Som exempel kan nämnas att en person inte kan kommunicera på engelska eller beskriva vad han eller hon ska studera. Polisen skulle i dessa fall kunna kontakta Migrationsverket. Verket får återkalla uppehållstillståndet om utredningen visar att personen har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Migrationsverket får också återkalla uppehållstillståndet om förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Enligt uppgift från Migrationsverket och från polisen har de båda myndigheterna dock inte utarbetade rutiner i sådana fall. I intervjuer med företrädare för polisen uttrycks en frustration över att man befärar att personer reser in i landet på sannolikt oriktiga grunder och att det finns begränsade möjligheter att ingripa. För ansvar för människosmuggling och organiserande av människosmuggling förutsätts att en person kommer in i landet olovligt, respektive reser till Sverige utan de tillstånd som krävs för inresan. Vad som är att betrakta som illegal inresa är således oklart.¹²⁴

Polisen har uppmärksammat frågan om risker med uppehållstillstånd för studier i interna skrivelser.¹²⁵ Företrädare för polisen lyfter i intervjuer med Riksrevisionen även fram risken för illegal invandring.¹²⁶ Denna risk kvarstår enligt polisen även om anmälnings- och studieavgifter införs, då studieavgiften är låg i förhållande till kostnaden att ta sig in illegalt i Sverige på annat sätt. Gränspolisavdelningen i Stockholms län har tagit initiativ till mindre uppföljningar hos lärosäten för att kontrollera om personer som har rest in i Sverige också har påbörjat sina studier. Resultaten tyder på att missbruk av uppehållstillstånd för studier förekommer. Det bör betonas att dessa uppföljningar är begränsade och inte systematiskt utförda.

¹²⁴ 20 kap. 8–9 §§ utlänningslagen (2005:716).

¹²⁵ Interna pm, Polismyndigheten i Stockholms län, Gränspolisavdelningen och Rikskriminalpolisen, Rotel Illegal Invandring.

¹²⁶ Intervjuer med Polismyndigheten i Stockholms län, Gränspolisavdelningen, 091027, och Rikspolisstyrelsen, Centrala gränskontrollenheten, 091027.

De företrädare för polisen som Riksrevisionen har varit i kontakt med menar att ett viseringssystem, som används i vissa EU-länder¹²⁷, skulle ge dem bättre förutsättningar att ingripa vid misstankar om att avsikten med vistelsen är en annan än studier. Ett visumförfarande skulle göra det möjligt för polisen att besluta om avvisning. Risken för att en person efter inresa ansöker om asyl under annan identitet skulle också minska. Vidare menar företrädare för polisen att ett viseringsförfarande skulle öka möjligheten att få kännedom om och vidta åtgärder om studier inte påbörjas.¹²⁸

5.3 Registrering vid lärosäte och start av studier

Efter inresan förväntas studenten registrera sig vid det lärosäte han eller hon är antagen vid. Detta ska göras senast tre veckor efter kursstart. I speciella fall kan lärosätet acceptera att studenten kommer senare. Sena registreringar upplevs dock som ett problem både av företrädare för lärosäten och av polisen.

Resultaten av Riksrevisionens enkät visar att nästan alla lärosäten kräver att studenten själv kommer till institutionen och registrerar sig.¹²⁹ Lärosäten som avviker från denna bild är Högskolan i Kalmar, Karlstads universitet, Blekinge tekniska högskola och i viss mån Malmö högskola och Växjö universitet. Vid dessa lärosäten accepteras även webbregistrering.¹³⁰

5.3.1 Alla antagna studenter registrerar sig inte

En andel av de studenter som antas till svenska lärosäten registrerar sig inte och påbörjar således inte studier. Detta är inte unikt för gäststudenter från tredje land utan förekommer även på kurser och program som riktar sig till inhemska studenter. För att gardera sig mot detta generella problem görs vanligen ett så kallat överintag, det vill säga att plats erbjuds till fler än lärosätet räknar med kommer att påbörja sina studier. För att lärosätena ska fylla sina studieplatser behöver de därmed anta fler studenter, vilket därmed riskerar att belasta processen för ansökningar om uppehållstillstånd i onödan. Även lärosätenas planering försvåras av osäkerheten kring om antagna studenter kommer till terminsstarten.

¹²⁷ Exempelvis har Norge, Nederländerna och Tyskland ett viseringsförfarande där uppehållstillstånd ges först efter att gäststudenten har rest in i landet och påbörjat sina studier, se bilaga 4.

¹²⁸ Intervjuer med Polismyndigheten i Stockholms län, Gränspolisavdelningen, 091027, och Rikspolisstyrelsen, Centrala gränskontrollenheten, 091027.

¹²⁹ Undantaget distansutbildningar.

¹³⁰ Lärosätelsenkät fråga 2 a, se bilaga 2 och 3.

På svenskspråkiga program anger lärosätena att ett överintag på cirka 10–25 procent är vanligt förekommande.¹³¹ Det förekommer emellertid kurser där man av erfarenhet vet att endast hälften av de studenter som har antagits faktiskt registrerar sig.¹³²

Av lärosätesenkäten framgår att andelen studenter som registrerar sig är betydligt lägre när det gäller engelskspråkiga utbildningar än utbildningar som ges på svenska. Sveriges lantbruksuniversitet, Högskolan i Dalarna och Luleå tekniska universitet uppger att endast var tionde gäststudent som har antagits på enstaka kurser påbörjar sina studier. Fjorton lärosäten uppger att de behöver anta mellan två och fyra gånger så många studenter som antalet platser på engelskspråkiga utbildningar. Fyra lärosäten anger att de har ett mindre överintag.

Vidare uppger nästan en tredjedel av de svarande lärosätena att de antar alla behöriga sökande. Trots överintag och avsaknad av urval fylls inte alltid antalet studieplatser med studenter. Skillnaderna är dock stora mellan olika utbildningar. Ju mer attraktiv utbildningen är, desto mindre överintag behövs.¹³³

5.3.2 *Orsaker till att gäststudenter inte registrerar sig*

Det finns många orsaker till att gäststudenter inte registrerar sig vid det lärosäte där de är antagna. Gäststudenten kan ha valt att utbilda sig vid ett annat svenskt eller utländskt lärosäte som de också blivit antagna till. Jobberbjudanden, familjeskäl och andra händelser kan också göra att valet att studera inte är aktuellt längre.

Högskolan i Dalarna är det enda lärosäte som i enkätsvaren uppger att de vid något tillfälle har följt upp antagna studenter som inte påbörjat sina studier vid lärosätet.¹³⁴ Resultatet visade att några gäststudenter hade valt att studera vid ett annat lärosäte. Andra svarade att de befann sig på annan ort i Sverige och inte hade för avsikt att påbörja sina studier.

Övriga lärosäten har inte gjort några uppföljningar men har redovisat sin uppfattning om problemet utifrån de kontakter de har med gäststudenter från tredje land. Det vanligaste skälet som anges är att beskedet om uppehållstillstånd har dröjt så att det inte längre varit möjligt för studenten att hinna komma i tid till terminsstart. Enstaka lärosäten som Riksrevisionen har varit i kontakt med tar fram exempel där studenten inte har kunnat

¹³¹ Företrädare för VHS, 091026, och lärosätesenkät fråga 1 c, se bilaga 2 och 3.

¹³² Det är inte ovanligt att en student som i den första antagningen hamnat på reservplats till en eftertraktad utbildning, efter andra studenters avhopp får ett erbjudande i en andra antagning och då väljer bort det alternativ som erbjudits i den första antagningen.

¹³³ Lärosätesenkät fråga 1 c, se bilaga 2 och 3.

¹³⁴ Lärosätesenkät fråga 2 b, se bilaga 2 och 3.

lämna in sin ansökan för uppehållstillstånd eller inte fått tid för intervju på en utlandsmyndighet på grund av personalbrist på myndigheten. Det kan också vara fråga om att studenten inte har uppfyllt försörjningskravet och därför inte kunnat beviljas uppehållstillstånd. Några lärosäten tar upp gäststudenters svårighet att få bostad i Sverige som en orsak till att de uteblir.

5.4 Gäststudentens fortsatta studier och förnyelse av uppehållstillstånd

En stor andel av de gäststudenter från tredje land som läser i Sverige blir kvar längre än ett år. Av de gäststudenter från tredje land som påbörjar sina studier krävs godtagbara framsteg i studierna för att ett uppehållstillstånd ska förlängas. Kravet på studieprestation för att beviljas en förlängning av uppehållstillståndet är dock så lågt att det ofta inte ger behörighet till att läsa vidare på nästa nivå.¹³⁵

Uppgifter om studieprestation registreras i det studieadministrativa IT-systemet Ladok och lämnas ut till gäststudenten. Studenten kan därefter använda studiedokumentationen för att söka förlängning av uppehållstillståndet. Däremot är det få lärosäten som i dag gör någon systematisk uppföljning av gäststudenternas studieresultat i utvärderings- och kvalitetssäkringssyfte.¹³⁶ Endast sex av de trettio tillfrågade lärosätena uppger att de följt upp studieresultatet för gäststudenter från tredje land. Två lärosäten anger att uppföljningen görs i samband med att man följer upp *alla* sina studenters studieresultat som ett led i det interna kvalitetsarbetet. Av de lärosäten som inte följer upp gäststudenternas studieresultat anger två att orsaken är att de inte har tillåtelse under gällande regelverk att föra statistik baserad på nationalitet. Två av de svarande lärosätena uppger att man planerar att påbörja en mer systematisk uppföljning av genomströmningen som ett led i kvalitetsarbetet och resurstilldelningssystemet.

¹³⁵ Lärosätesenkät fråga 4 a, se bilaga 2 och 3.

¹³⁶ Lärosätesenkät fråga 4 b, se bilaga 2 och 3.

5.5 Återkallande av uppehållstillstånd

Migrationsverket har sedan år 2007 möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för studier. Så sker i de fall utredningen i ett ärende visar att uppehållstillståndet inte används på avsett sätt och förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda.

I Migrationsverkets uppdrag ingår inte att generellt kontrollera att personer som beviljats uppehållstillstånd för studier påbörjar och inte avbryter sina studier. Mot bakgrund av studieregistrets ändamål lämnas inte heller uppgifter om vilka studenter som registrerat sig vid lärosätena fortlöpande ut till Migrationsverket. I remissvaren till lagändringsförslaget vid genomförandet av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier framhöll KTH och Chalmers tekniska högskola att det är nödvändigt att klargöra huruvida lärosätena ska fullgöra någon rapporteringsskyldighet. Vidare menade de att det måste finnas ett väl organiserat och kontinuerligt samarbete mellan Migrationsverket och lärosätena för att bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd ska fylla sitt syfte. I propositionen uttalade regeringen att det inte fanns något egentligt system för rapportering från lärosätena om studenter som inte påbörjar eller avbryter sina studier och att de frågor som Migrationsverket beskrivit i sin rapport från 2005 därför borde analyseras vidare.¹³⁷

Migrationsverket har i dag inte möjlighet att återkalla uppehållstillstånd vid missbruk på ett systematiskt sätt. Endast ett hundratal uppehållstillstånd för studier har återkallats årligen sedan år 2007 då möjligheten infördes.¹³⁸

5.6 Samverkan mellan myndigheter

Som har beskrivits i kapitel 4 finns det brister i samverkan mellan berörda myndigheter i handlägningsprocessen av uppehållstillstånd för studier. Likaså finns det brister i samverkan mellan berörda myndigheter då uppehållstillstånd för studier beviljats och gäststudenten rest in i Sverige. Både Migrationsverket och polisen uppger att deras samverkan och informationsutbyte är outvecklat. Polisen har inte heller någon representant i Forum för internationalisering.¹³⁹

¹³⁷ Prop. 2005/06:129, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier*, bet. 2005/06:SfU14, rskr. 2005/06:280.

¹³⁸ Enligt Migrationsverket återkallades 75 uppehållstillstånd för studier år 2007, 108 år 2008 och 121 år 2009.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 091016. Intervju med företrädare för Rikspolisstyrelsen, Centrala gränskontrollenheten, 091027.

När det gäller lärosätena har de ingen skyldighet att rapportera till Migrationsverket om en gäststudent inte påbörjar eller avbryter sina studier. Migrationsverket inhämtar inte heller den informationen, eftersom man inte har det uppföljande kontrollansvaret.

5.7 Sammanfattande iakttagelser

Vid inresa och start av studier sker lite samverkan mellan berörda myndigheter. Migrationsverket återkallar endast ett hundratal uppehållstillstånd per år. För att en kontroll ska ske av att ett uppehållstillstånd används för det syfte som är avsett krävs att ett ärende om återkallelse initieras. Samtidigt har polisen begränsade möjligheter att ingripa vid misstankar om att så är fallet, och inga rutiner har upparbetats för det informationsutbyte som skulle kunna ske i samband med gränskontroll.

Migrationsverket följer inte generellt upp att de personer som beviljats uppehållstillstånd för studier infinder sig för registrering vid lärosätet. Någon skyldighet för lärosätena att rapportera till Migrationsverket om studenter inte påbörjar eller avbryter sina studier finns inte heller. Samlad information om vilka studenter som har registrerat sig och bedriver studier finns dock lagrad i databasen Ladok. Med tillgång till denna information skulle Migrationsverket kunna kontrollera att beviljade tillstånd används för det syfte som avsetts.

Tillämpningen av kravet på godtagbara framsteg i studierna vid förlängning av ett uppehållstillstånd innebär att mycket låga krav ställs. Få lärosäten gör systematiska uppföljningar av gäststudenters studieresultat som en del i det löpande kvalitetsarbetet.

Sammantaget har ingen myndighet fått ett tydligt uppföljningsansvar trots att ett uppehållstillstånd för studier i Sverige ger rätt till inresa och vistelse under tre månader inom hela Schengenområdet. Bristen på uppföljning och informationsutbyte bidrar till att det finns betydande risker för att systemet för uppehållstillstånd för studier utnyttjas på annat sätt än avsett.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av deras uppehållstillstånd för studier.

Gäststudenter utgör en viktig del i internationaliseringen av den högre utbildningen. Av granskningen framgår att anmälningar till högskolestudier, registrerade studenter och sökande av uppehållstillstånd för studier har ökat kraftigt under de senaste tre åren.

En rapport från Migrationsverket år 2005 gav indikationer på att upp till var fjärde person som beviljats uppehållstillstånd för studier kan ha rest in i Sverige eller ett annat land inom Schengenområdet i annan avsikt än att studera. Att missbruk förekommer bekräftas i granskningen av såväl polis, lärosäten som utlandsmyndigheter. Ingen myndighet har dock i dagsläget kunskap om i vilken omfattning uppehållstillstånd för studier används i andra syften än studier. Ingen myndighet har heller i uppdrag att följa upp och kontrollera om uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regelverket kring antagning av gäststudenter från tredje land inte är anpassat till de särskilda krav som bör ställas i antagningsprocessen och i beredningen av uppehållstillstånd för studier. Processerna är heller inte samordnade så att synergier vid planering, handläggning och uppföljning kan uppnås. Lite hänsyn har tagits till de risker som är förknippade med antagnings- och tillståndsprocesserna.

6.1 Har regeringen tagit sitt ansvar?

Regeringen har uppmärksammat risken att uppehållstillstånd för studier missbrukas genom att år 2007 införa möjlighet till återkallande av tillstånd. Lagstiftningen har dock inte fått avsedd verkan. Regeringen har aviserat ett förslag om anmälnings- och studieavgifter för tredjelandsstudenter, där ett av syftena är att komma tillrätta med den stora belastningen på systemen för antagning till högskolestudier. Avgifter skulle sannolikt minska antalet sökande från tredje land och därmed minska den höga belastningen på de handläggande myndigheterna. Riksrevisionen gör dock bedömningen att det finns problem med hanteringen av antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd för studier som inte kommer att lösas genom att avgifter införs. Exempelvis är kunskap om omfattning av missbruk, samverkan mellan berörda myndigheter och uppföljning bristfälliga. Vidare är problemen kring risken för förfalskade handlingar inte lösta.

6.1.1 *Ett tvärsektoriellt problem med otydligt ansvar*

Antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd för studier är två processer som involverar ett flertal myndigheter. Riksrevisionen anser att tydligare styrning med uppdrag till berörda myndigheter att samverka skulle öka effektiviteten och rättssäkerheten i arbetet med bedömning av handlingars äkthet. I dag är de två processerna avgränsade ifrån varandra och såväl samverkan som informationsutbyte är begränsade.

Regeringen har initierat ett forum för samverkan i internationaliseringsfrågor. Forumet är ett led i att öka samverkan mellan myndigheter, men Riksrevisionen gör bedömningen att denna form av samverkan mellan myndigheterna inte är tillräcklig för att effektivitet och rättssäkerhet ska upprätthållas. Deltagandet i forumet är frivilligt och endast avsett för att skapa kontaktytor och att fungera som kanal för informationsspridning. Inte heller alla berörda myndigheter deltar i forumet.

6.1.2 *Ansvar för uppföljning och utredning av gäststudenter som inte studerar bör klargöras*

I dag finns ingen samlad kunskap om i vilken grad uppehållstillstånd för studier nyttjas för andra syften än avsett. Risker för missbruk har uppmärksammats i en rapport från Migrationsverket 2005. Men ingen myndighet gör i dag några kontroller av om en person med uppehållstillstånd bedriver studier vid ett svenskt lärosäte.

Berörda myndigheter upprättar statistik för sina respektive områden. Statistiken över gäststudenter har förbättrats något sedan Migrationsverkets studie gjordes, men trots det går det på grund av felkällor inte att få en uppfattning om problemets omfattning utan särskilda samkörningar av individdata.

Sedan år 2007 finns möjligheter för Migrationsverket att återkalla ett uppehållstillstånd för studier, förutsatt att det finns underlag som visar att förutsättningarna för att medge uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda. Migrationsverket gör inte någon generell uppföljning och kontroll av de uppehållstillstånd för studier som beviljats. Polisens möjligheter att agera vid misstankar om att uppehållstillstånd används i annat syfte än det avsedda är begränsade. Uppgifter som tyder på att uppehållstillståndet har beviljats på felaktiga grunder kan vidareförmedlas till Migrationsverket, men rutiner för ett sådant informationsutbyte har inte etablerats. Lärosätena har inte någon rapporteringskyldighet om en antagen gäststudent inte registrerar sig vid den utbildning som antagningen gäller, eller om studierna avbryts.

Sammanfattningsvis har ingen berörd myndighet i dagsläget givits i uppdrag att vare sig följa upp eller kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte. Regeringen har inte initierat någon uppföljning av Migrationsverkets studie av risker i processen för uppehållstillstånd för studier. Riksrevisionen gör mot denna bakgrund bedömningen att den formella möjligheten till återkallande av tillstånd inte har den effekt som lagstiftaren avsett.

6.1.3 *Gällande regelverk inom högskoleområdet är inte anpassat till gäststudenter från tredje land*

Målen för internationaliseringen av högre utbildning är allmänt hållna, dock har regeringen betonat vikten av uppföljning av lärosätenas internationaliseringsarbete. Incitamenten är att internationaliseringen ska verka kvalitetsdrivande och bidra till en kvalificerad rekryteringsbas för arbetsmarknaden. Trots detta är det få lärosäten som gör någon uppföljning utan de flesta redovisar enbart antalet gäststudenter.

I dag erbjuder flera lärosäten ett stort antal engelskspråkiga utbildningar som endast kräver grundläggande behörighet och det förekommer i vissa fall att alla behöriga sökande antas utan urval. Därtill är kravet på studieprestation för att en gäststudent ska beviljas förlängt uppehållstillstånd mycket lågt satt. Endast 15 högskolepoäng krävs under det första läsåret, vilket inte motsvarar kraven inom högskolan för att fortsätta att läsa kurser på en högre nivå. Kravet på 15 högskolepoäng innebär att en person med uppehållstillstånd för studier enligt regelverket kan vistas i Sverige under två år utan att bedriva studier i mer än tio veckor.

Gällande regelverk tar inte heller hänsyn till den mer krävande handläggning som meritvärdering, äkthetsbedömning och ansökan om uppehållstillstånd innebär vid antagning av gäststudenter från tredje land. Regeringen har inte i tillräcklig omfattning uppmärksammat riskerna med en internationaliserad högre utbildning och de begränsningar som nuvarande regelverk innebär. En tidigare ansökningsomgång än den ordinarie är nödvändig för att möjliggöra att både antagningsprocessen och handläggningen av uppehållstillstånd för studier ska hinnas med före studiestart. En längre handläggningstid skulle också öka rättssäkerheten i bedömningen av ansökningarna.

6.1.4 *Berörda myndigheter har inte tillräcklig registerinformation*

I dag har varken Migrationsverket, utlandsmyndigheterna eller polisen tillgång till de uppgifter om antagna och registrerade gäststudenter som finns i databaserna NyA och Ladok. Migrationsverkets handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för studier skulle underlättas om verket hade direkt tillgång till information om en sökande av uppehållstillstånd är antagen vid ett svenskt lärosäte. Tillgång till information om registrerade studenter skulle ge Migrationsverket ökad möjlighet att följa upp om uppehållstillstånd används i avsett syfte.

Även utlandsmyndigheternas arbete vid kontroll skulle underlättas av direkt tillgång till sökande- och antagningsinformation i NyA. För utlandsmyndigheterna skulle tidig tillgång till antagningsinformation även vara en hjälp vid resursplanering för handläggningen av uppehållstillstånd för studier.

6.2 **Har Migrationsverket tagit sitt ansvar?**

Migrationsverket har vidtagit vissa åtgärder för att utveckla arbetet med uppehållstillstånd för högskolestudier. Som ett led i att åstadkomma en effektivare handläggning av uppehållstillstånd har en ny organisation med en specialiserad studerandeenhet med utvecklings- och bevakningsansvar inrättats. Vidare har diskussioner inletts med lärosäten om ett vidgat samarbete för att korta handläggningstiderna. Riksrevisionen gör bedömningen att Migrationsverket bör fortsätta att utveckla samverkan med berörda myndigheter och förtydliga handboken gällande bedömning av den sökandes avsikter med studierna och av handlingars äkthet.

6.2.1 *Brister i samverkan mellan myndigheter*

Migrationsverket ska enligt sin instruktion samverka med andra myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som verket har. Inom ramen för instruktionen får Migrationsverket anses ha ett ansvar för samverkan inte endast med utlandsmyndigheterna utan även med polisen och lärosätena. Verket har tagit vissa initiativ att förbättra samverkan med lärosätena, men Riksrevisionen gör bedömningen att denna samverkan bör utvecklas ytterligare. I synnerhet efterfrågar lärosätena regelbundna möten med Migrationsverket med ömsesidigt utbyte av information. Riksrevisionen har noterat att exempel på lösningar gällande detta finns i Finland.

Vidare är det Riksrevisionens bedömning att Migrationsverket inte i samarbete med polisen etablerat rutiner vid misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket och Rikskriminalpolisen bör tillsammans konkretisera den problembild som finns vid uppehållstillstånd för studier och säkerställa att det finns rutiner för tillämpande av gällande regelverk.

6.2.2 *Risken med falska handlingar har inte beaktats i tillräcklig utsträckning*

Utlandsmyndigheterna ska biträda Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd för studier. I Migrationsverkets handbok anges att uppgifter om falska handlingar bör dokumenteras av utlandsmyndigheten. Migrationsverkets handbok för utlandsmyndigheterna är emellertid kortfattade vad gäller att säkerställa att syftet med vistelsen i Sverige är studier och att försörjningskravet är uppfyllt. Utlandsmyndigheterna har inte givits tydlig vägledning om hur de ska agera i situationer när de gör bedömningen att den sökandes språkkunskaper brister eller då handlingar bedöms vara falska. Vidare uppger utlandsmyndigheterna att det finns tveksamheter om och hur verifiering av bankhandlingar och övriga ansökningshandlingar ska ske. Förhållandena varierar mycket mellan olika länder, vilket det i dag inte tas hänsyn till i Migrationsverkets handbok. I vissa länder medför exempelvis banksekretess och korruption att det med rådande metoder i praktiken är omöjligt att bedöma om försörjningskravet är uppfyllt. Granskningen har dock visat att det finns alternativa metoder som används i andra länder för att hantera exempelvis kontroll av att försörjningskravet uppfylls.

6.3 **Har utlandsmyndigheterna tagit sitt ansvar?**

Utlandsmyndigheterna och Migrationsverket har under de senaste åren behövt handlägga ett ökande antal ansökningar om uppehållstillstånd för studier. Utlandsmyndigheterna upplever att det är tidskrävande att bedöma handlingars äkthet och bedöma om den sökande avser att studera. Utlandsmyndigheterna misstänker i vissa fall att antagningen till studierna skett på oriktiga grunder med hjälp av falska handlingar eller falsk identitet. I dessa fall finns det en stor osäkerhet beträffande vilka åtgärder som ska vidtas. Det är oklart om kontakt med lärosätet ska tas endast för den utredning som krävs i ärendet om uppehållstillstånd, eller om den även ska tas för att lärosätena ska kunna vidta åtgärder i antagningsärendet.

Samtidigt som Migrationsverkets handbok upplevs som otydlig, ställs det krav på att Migrationsverkets, och därmed också utlandsmyndigheternas, handläggningstider ska kortas. Det finns en målkonflikt mellan kraven på förkortade handläggningstider och bedömning av handlingars äkthet. Utlandsmyndigheterna uppger att brist på resurser, att skrivningarna i Migrationsverkets handbok är oklara samt svårigheter att planera dimensioneringen av handläggningen gör att såväl verifiering av bankhandlingar som intervjuer med den sökande inte prioriteras.

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att utlandsmyndigheterna i allt väsentligt har tagit sitt ansvar men att de har svårt att utföra sitt uppdrag effektivt och rättsäkert utifrån de förutsättningar som de har i dagsläget.

6.4 Har lärosätena tagit sitt ansvar?

Lärosätena har fått i uppdrag att bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete. Lärosätena har med avseende på antalet gäststudenter vid svenska lärosäten lyckats väl med att bidra till en ökad internationalisering av den högre utbildningen. Lärosätena har i samverkan med VHS effektiviserat antagningssystemet för högskolestudier, men Riksrevisionen gör bedömningen att antagningen av gäststudenter från tredje land kan effektiviseras ytterligare.

I dag är antagningen till högskoleutbildning och prövningen av uppehållstillstånd två skilda processer. Flera myndigheter bereder frågor om handlingars äkthet, men utan uttalad samverkan. Företrädare för lärosätena menar att ökningen av antalet ansökningar från tredjelandsstudenter medfört att den tid som kan ägnas åt kontroll och bedömning av handlingars äkthet tenderar att bli alltför kort. Lärosätena är beroende av hjälp från utländska lärosäten eller myndigheter för kontroll av identitet och handlingars äkthet. Riksrevisionens bedömning är att lärosätena väsentligt kan utveckla rutiner för samverkan med utlandsmyndigheterna och Migrationsverket i antagningsprocessen, vilket skulle såväl effektivisera arbetet som medföra en ökad rättssäkerhet i handläggningen.

Lärosätena har ingen skyldighet att rapportera till Migrationsverket om en student inte har registrerat sig eller avbrutit sina studier. Tillgång till information om en student har registrerat sig vid något lärosäte i Sverige skulle underlätta uppföljning. Vidare skulle rapportering till Migrationsverket vid misstanke om att antagning skett på oriktigt grund kunna ligga till grund för återkallande av uppehållstillstånd.

6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och berörda myndigheter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en samlad översyn av processer och regelverk för systemen för antagning till högre utbildning och prövning av uppehållstillstånd för studier. I denna översyn bör ingå att

- tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för att följa upp, utreda och kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte,
- se över förutsättningarna för en effektiv tillämpning av regleringen om återkallande om uppehållstillstånd för studier,
- pröva berörda myndigheters behov av information från NyA och Ladok, för att utveckla och effektivisera processen med uppehållstillstånd för studier och möjliggöra kontroll,
- se över den offentliga statistiken så att den kan ligga till grund för uppföljning, samt
- pröva i vilken mån gäststudenter från tredje land kan hänvisas till särskild antagningsperiod så att tid ges till bedömning av äkthet hos merithandlingar och prövning av uppehållstillstånd.

Riksrevisionen rekommenderar i övrigt regeringen att göra följande.

- Ge Migrationsverket i uppdrag att utreda och lämna förslag till metoder för bedömning av om försörjningskravet som ställs för uppehållstillstånd uppfylls.
- Ge Migrationsverket, VHS och HSV i uppdrag att tillsammans med lärosäten och utlandsmyndigheter utveckla ändamålsenliga former för samverkan under beredningen av ansökningar till svenskt lärosäte respektive prövningen av uppehållstillstånd för studier.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att göra följande.

- Utveckla sitt samarbete med lärosätena i frågor som rör gäststudenter från tredje land.
- Tillsammans med polisen upprätta rutiner vid misstanke om missbruk av uppehållstillstånd för studier.
- Tydliggöra skrivningarna i handboken till utlandsmyndigheterna när det gäller kontroll av den sökandes identitet och intentioner, handlingars äkthet samt om kraven på försörjning uppfylls.
- Överväga landsspecifika anvisningar till utlandsmyndigheterna för att underlätta verifieringsarbetet.

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att göra följande.

- Utveckla sitt samarbete med Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i säkerställandet av identitet och meriter i antagningsprocessen.
- Att tillsammans med Migrationsverket upprätta rutiner för att hantera misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Referenser

Lagar

Förvaltningslag (1986:223).

Högskolelag (1992:1434).

Utlänningslag (2005:716).

Förordningar

Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice.

Förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

Förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Högskoleförordningen (1993:100).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Utlänningsförordningen (2006:97).

Kodex om Schengengränserna (EG 562/2006).

Föreskrifter

Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1996:22) om grundläggande behörighet samt urval.

Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 2009:1) om grundläggande behörighet och urval.

Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 04/2006) om försörjningskravet för utomnordiska gäststuderande som inte omfattas av EES-avtalet.

Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 02/2007) med bemyndigande för utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd för studenter vid Världssjöfartsuniversitetet i Malmö.

Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 03/2007) med bemyndigande för Sveriges ambassad i Peking att bevilja uppehållstillstånd för studerande.

Migrationsverkets föreskrifter (MIGRFS 04/2007) med bemyndigande för svenska utlandsmyndigheter att bevilja uppehållstillstånd för vissa studerande.

Direktiv

Direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (Celex 32004L0114).

Direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (Celex 32005L0060).

Regeringens propositioner

Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

Prop. 2005/06: 129, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraravgifter och uppehållstillstånd för studier*.

Prop. 2008/09:70, *Genomförande av det tredje penningtvättsdirektivet*.

Prop. 2007/08: 147, *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Prop. 2008/09:175, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*.

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.

Utskottsbetänkanden

Bet. 2005/06:UbU3, *Ny värld – ny högskola.*

Bet. 2005/06:SfU14, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraravgifter och uppehållstillstånd för studier.*

Bet. 2008/09:SfU3, *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Bet. 2008/09:UbU19, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid.*

Bet. 2008/09:JuU13, *Genomförande av det tredje penningtvättdirektivet.*

Bet. 2009/10:UbU1, *Budgetpropositionen för 2010.*

Riksdagskrivelser

Rskr. 2005/06:160, *Ny värld – ny högskola.*

Rskr. 2005/06:280, *Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraravgifter och uppehållstillstånd för studier.*

Rskr. 2008/09:37, *Nya regler för arbetskraftsinvandring.*

Rskr. 2008/09:163, *Genomförande av det tredje penningtvättdirektivet.*

Rskr. 2008/09:282, 283, *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid.*

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m.

Övriga tryckta källor

Framställan om ändring i Förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, dnr. VHS 10-430-07.

Hemställan om ändring i Förordning (1993:1153), om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, Ladok-konsortiet dnr. UMU 105-2143-09.

HSV (2008), *En högskola i världen – internationalisering för kvalitet*, rapport 2008:15 R.

HSV (2008), *Utländska doktorander i svensk forskarutbildning*, rapport 2009:14 R.

HSV (2008), *Utländska studenter i Sverige*, rapport 2008:7 R.

HSV (2009), Det första året med ny utbildnings- och examensnivå, *Statistisk analys* 2009/1.

HSV och SCB (2004), Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning 2003/04 och forskarutbildning 2002/03, *Statistiska meddelanden*, UF 19 SM 0401.

HSV och SCB (2006), Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning och forskarutbildning 2004/05, *Statistiska meddelanden*, UF 19 SM 601.

HSV och SCB (2009), Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08, *Statistiska meddelanden*, UF 20 SM 0901.

HSV och SCB (2009), Universitet och högskolor. Studenter och examina på grundnivå och avancerad nivå 2007/08, *Statistiska meddelanden*, UF 20 SM 0902.

MIG 2009:5, Migrationsöverdomstolen, dom 090206 tillhörande mål nr UM 2246-08 och 4691-08.

Migrationsverket (2009), *Ansökningsprocessen i ärenden om uppehållstillstånd för gäststudier*, rapport dnr. 13-2009-19302, 2009-07-28.

Migrationsverket (2009), *Migrationsverkets handbok för handläggning av migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*, 090529.

Migrationsverket (2005), *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, rapport HK 11-2004-1728, 2005-06-30.

Migrationsverkets (2008), *Årsredovisning för 2008*. Migrationsverket (2007), Verksamhetsområdeschefens beslutsprotokollserie, VC 6/2007.

Riksrevisionen (2008), *Rekrytering av internationella studenter till svenska lärosäten*, rapport 2008:22.

Överklagande nämnden för högskolan, beslut 091005.

Webbsidor

www.auswaertiges.amt.de

www.bamf.de kolla

www.campusfrance.org

www.ind.nl

www.internationalstudy.nl

www.migrationsverket.se

www.migri.fi

www.ofii.fr

www.studera.nu

www.udi.no

www.ukba.homeoffice.gov.uk

www.vhs.se

Muntliga källor

Intervjuer har genomförts med företrädare för de myndigheter som följer nedan.

Högskoleverket

Justitiedepartementet

Kungl. Tekniska högskolan

Migrationsverket

Polismyndigheten i Stockholms län

Rikspolisstyrelsen

Sveriges ambassad Abuja (Nigeria)

Sveriges ambassad Ankara (Turkiet)

Sveriges ambassad Dhaka (Bangladesh)

Sveriges ambassad Islamabad (Pakistan)

Sveriges ambassad Kinshasa (Demokratiska republiken Kongo)

Sveriges ambassad Mexico City (Mexiko)

Sveriges ambassad Moskva (Ryssland)

Sveriges ambassad New Delhi (Indien)

Sveriges ambassad Peking (Kina)

Sveriges ambassad Teheran (Iran)

Utbildningsdepartementet

Utrikesdepartementet

Verket för högskoleservice

Bilaga 1 Diskrepansen mellan antalet uppehållstillstånd för studier och registrerade studenter: en diskussion om tillgänglig statistik

Inledningsvis redovisas Migrationsverkets uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier. Därefter presenteras resultaten av Riksrevisionens försök att utifrån befintlig offentlig statistik skatta risken att uppehållstillstånd för studier missbrukas. Därefter diskuteras eventuella felkällor i statistiken. Kapitlet är baserat på statistik från Migrationsverket, HSV och SCB samt enkätsvar från lärosäten.

Migrationsverkets studie 2005

Regeringen gav 2004 Migrationsverket i uppdrag att följa upp i vilken mån de som beviljades uppehållstillstånd för studier också påbörjade sina studier.¹⁴⁰ Migrationsverket utgick i sin studie ifrån alla som beviljats uppehållstillstånd från Bangladesh, Ghana, Indien, Iran, Kamerun, Kina, Nigeria, Pakistan, Ryssland och Turkiet under åren 2003 och 2004. SCB samkörde individuppgifter i den centrala utlänningsdatabasen med registret över registrerade studenter vid svenska lärosäten. Information om uthämtade tillståndsmärken fanns tillgängligt i databasen Wilma.

Resultatet av undersökningen visade att av dem som hämtat ut sitt beviljade uppehållstillstånd för studier, var det 26 procent (ca 800 individer) som inte registrerade sig vid något lärosäte. Vidare var det endast 60 procent av de registrerade studenterna som tog några poäng.¹⁴¹ Det bör dock noteras att resultatens räckvidd begränsas till det undersökta urvalet länder. Det bör också noteras att av dem som inte registrerade sig vid ett lärosäte, vet man inte om dessa faktiskt reste in i Sverige och nyttjade sitt uppehållstillstånd. Migrationsverket har inte följt upp resultatet med nya studier, men verket tillhandahåller statistik över avgjorda, beviljade och uttagna uppehållstillstånd.

¹⁴⁰ Migrationsverket (2005), *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, rapport HK 11-2004-1728, 2005-06-30.

¹⁴¹ Migrationsverket (2005), *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier*, rapport HK 11-2004-1728, 2005-06-30, s. 6–11.

Statistik avseende läsåren 2006/07 och 2007/08

Sedan Migrationsverket gjorde sin studie har HSV och SCB utvecklat metoder för att redovisa statistik över gäststudenter fördelat på ursprungsland, kön, val av studieort och studieinriktning.¹⁴² Utifrån denna statistik har Riksrevisionen gjort försök att skatta diskrepansen mellan antalet uttagna uppehållstillstånd för studier och antalet registrerade studenter.

Antalet förstagångssökande om uppehållstillstånd för studier registrerade i Migrationsverkets databas under åren 2006 och 2007 har jämförts med statistiken över gäststudenter från tredje land för första gången registrerade vid ett svenskt lärosäte i HSV:s och SCB:s statistik läsåren 2006/07 och 2007/08. Skillnaderna i tidsspänn har valts eftersom Migrationsverkets ärendehantering inför höstterminen handläggs under sommaren och den övervägande delen av ärendena inför vårterminen bör vara avgjorda före årsskiftet. Endast uppehållstillstånd för studier vid universitet och högskola har beaktats. Det innebär att uppehållstillstånd för andra typer av studier eller uppehållstillstånd avseende anhöriga inte har inkluderats. Det visade sig dock att en sökande kunde återkomma flera gånger kodad som förstagångssökande i Migrationsverkets databas, Wilma. Detta föranledde att endast det första tillfället den sökande registrerades inkluderades i studien.

Jämförelsen visar att uppgifterna om antalet registrerade förstagångsstudenter vid svenska lärosäten överstiger det redovisade antalet uttagna uppehållstillstånd i den redovisade statistiken under åren 2006 och 2007, vilket framgår av tabell B1.1. Vidare överstiger det uppgivna antalet registrerade gäststudenter från tredje land läsåret 2006/07 till och med antalet avgjorda ansökningar om uppehållstillstånd år 2006. Det bör noteras att även om inte materialet skulle ha rensats från förekomsten av flera noteringar som förstagångssökande för en individ, så skulle antalet uttagna uppehållstillstånd år 2006 ändå understiga antalet registrerade studenter i statistiken. Utfallet av jämförelsen är således inte rimligt.

¹⁴² HSV och SCB (2006), Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning och forskarutbildning 2004/05, *Statistiska meddelanden*, UF 19 SM 601 och redovisad i den offentliga statistiken därefter.

Tabell B1.1. Antalet beviljade och uttagna uppehållstillstånd för studier samt registrerade gäststudenter i högskoleutbildning

Ärende	År 2006	År 2007
Avgjorda förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier	5 972	10 404
Bifallna förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier	4 276	7 850
Uttagna uppehållstillstånd för studier	4 224	7 364
Gäststudenter från tredje land för första gången registrerade i svensk akademisk utbildning	6 236*	7 827*

Källa: Migrationsverket och HSV och SCB (2009), *Internationell mobilitet i högskolan läsåret 2007/08, Statistiska meddelanden, UF 20 SM 0901.*

Anmärkning: Uppgifterna gäller studier vid svenska lärosäten. Uppgifterna är rensade så att en individ endast förekommer registrerad som förstagångssökande den första gången den är registrerad som sökande.

* = Registrerade studenter läsåren 2006/07 och 2007/08.

Tänkbara felkällor i Migrationsverkets statistik

Statistiken för uppehållstillstånd för studier är uttagen efter kalenderår för att matcha lärosätenas statistik per läsår. Anmälningar till utbildning som påbörjas under höstterminen dominerar helt i antal. Anmälningarna till utbildningar som påbörjas under vårterminen är betydligt färre och bör till stor del fångas inom ett kalenderår. Överrensstämelsen är dock inte total eftersom beslut kan fattas sent och beviljade uppehållstillstånd kan hämtas ut efter årsskiftet. Detta bör dock inte ha någon betydelse vid jämförelser över tid om det inte är fråga om en period med stor ökning av antalet avgjorda ärenden. Liknande problem med fler beviljade än inkomna ärenden bör även kunna uppstå om handläggningstiderna är långa.¹⁴³ Under de undersökta åren har dock både ökningen i antalet ansökningar varit stor och handläggningstiderna i vissa fall mycket långa, vilket bör kunna påverka utfallet.

En annan felkälla är att tidpunkten för datorisering av registreringen infördes vid olika tidpunkter vid utlandsmyndigheterna. Exempelvis anges att endast 10 personer hämtade ut sina uppehållstillstånd från utlandsmyndigheten i Bangladesh år 2006, medan drygt 200 personer rapporterades ha registrerat sig vid ett svenskt lärosäte under läsåret 2006/07. Underskattningen av antalet uttagna uppehållstillstånd kan vara en effekt av att datoriseringen av registreringen skedde först under sommaren

¹⁴³ Enligt uppgift från företrädare för Pakistans ambassad beviljades exempelvis 250 Pakistanier, som ansökte om uppehållstillstånd för studier höstterminen 2008, uppehållstillstånd först i januari 2009.

2006 vid utlandsmyndigheten i Dhaka.¹⁴⁴ Först under år 2007 hade i stort sett alla utlandsmyndigheter tillgång till databaserad registrering i Wilma. Vidare skulle skillnader i rutiner för kodning av ärenden kunna skapa problem.

Sammantaget innebär det att Migrationsverkets uppgifter om uppehållstillstånd för studier inte lämpar sig för jämförelser med antalet högskolestuderande utifrån läsårsdata. Därtill föreligger det en risk att antalet uppehållstillstånd för studier underskattas i den befintliga statistiken, särskilt före år 2007.

Tänkbara felkällor i förhållande till högskolestatistiken

Högskoleverkets och SCB:s statistik

Sedan några år tillbaka finns statistik på nationell nivå fördelad på utbytesstudenter och free movers.¹⁴⁵ Från och med läsåret 2004/05 finns även statistik fördelat på ursprungsland, kön, val av studieort och studieinriktning.¹⁴⁶ Eftersom lärosätenas uppgifter inte förs utifrån nationalitet krävs samkörningar av individdata i SCB:s universitets- och högskoleregister och migrationsdatabasen för att få fram dessa uppgifter. Vid körningen delas de registrerade studenterna upp i studenter med svensk bakgrund, utländsk bakgrund, utbytesstudenter, free movers och okänd bakgrund.

Utbytesstudenter finns markerade i universitets- och högskoleregistret och skapar därför inga problem. Free movers med och utan fullständigt personnummer, identifieras utifrån om de återfinns i migrationsdatabasen med uppehållstillstånd för studier utfärdat mindre än två år före studiestarten. Utrikesfödda med fullständigt personnummer identifieras även som free movers om de har invandrat mindre än sex månader före studiestarten. Därtill förs alla övriga som har ofullständiga personnummer till gruppen free movers i statistiken.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Enligt utsaga från ambassaden i Dhaka installerades exempelvis Wilma först under sommaren 2006, vilket kan förklara uppgifterna om att betydligt färre tillstånd hämtades ut från ambassaden i Bangladesh än som registrerades vid lärosätena.

¹⁴⁵ HSV har i samarbete med SCB sedan år 2005 presenterat statistik över inresande studenter som inkluderar studenter som inte ingår i utbytesprogram.

¹⁴⁶ Beträffande studenter som deltar i utbytesprogram finns uppgifter om vilket utländskt lärosäte utbytet gäller. För gäststudenter som inte deltar i utbytesprogram finns endast uppgifter om studentens adress vid söktillfället och uppgift om var examina tagits i högskolornas antagningssystem NyA, för vägledning om var de har sitt ursprung. HSV och SCB (2006), Utländsk bakgrund för studerande i grundutbildning och forskarutbildning 2004/05, *Statistiska meddelanden*, UF 19 SM 601.

¹⁴⁷ SCB (2009), *Inresande studenter och studenter med utländsk bakgrund*, 091023.

Populationen i statistiken över registrerade gäststudenter är således något större än enbart de individer som finns registrerade hos Migrationsverket som sökande av uppehållstillstånd för studier. Effekten av det längre tidsspannet för beviljade uppehållstillstånd för studier än ett år, eller att även nyligen invandrade individer med annan typ av visering inkluderas, borde dock ha marginell inverkan på resultatet. Upphållstillstånd för studier beviljas för den aktuella terminen. Detta gör att antalet studenter som påbörjar sina studier först ett år efter att tillståndet utfärdats, måste antas vara mycket begränsat. Vidare bör endast ett fåtal nyligen invandrade skriva in sig vid ett svenskt lärosäte inom ett halvår efter inresan. Inte heller bör det vara vanligt förekommande att långväga studenter avser att studera kortare tid än tre månader. Dessa behöver inte uppehållstillstånd för studier och kommer därför inte med i Migrationsverkets statistik. Det kan även förekomma att t.ex. medborgare i USA för vilka visering inte krävs för kortare vistelse, blir kvar och studerar utan att de ansökt om uppehållstillstånd. I vilken omfattning detta förekommer saknas dock uppgifter om eftersom det inte ingår i lärosätenas rutiner att kontrollera att den som registrerar sig också har ett giltigt uppehållstillstånd.

Lärosätenas redovisning av registrerade studenter

När det gäller lärosätenas studieregister och VHS:s antagningsregister som ligger till grund för universitets- och högskoleregistret, bör det noteras att systemet för studiedokumentation inte är anpassat för studenter som saknar personnummer. Det är inte heller utformat för att skilja på olika studentgrupper då lärosätena inte får registrera nationalitet i samband med studiedokumentationen, vilket gör det svårt för lärosätena att söka uppgifter om gäststudenter från tredje land.

Redovisning vid lärosätena regleras av särskilda bestämmelser i förordningen om studier vid universitet och högskolor.¹⁴⁸ En students identitet anges med hjälp av namn och personnummer. Eftersom gäststudenter från tredje land saknar svenskt personnummer då de påbörjar sina studier, tilldelas de ett för lärosätet unikt nummer.¹⁴⁹ Uppgifterna om sökande och registrerade studenter lagras i databaserna NyA respektive Ladok.

¹⁴⁸ Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

¹⁴⁹ 2 kap. 3, 4 och 5 §§ förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Beträffande gäststudenter som deltar i utbytesprogram finns uppgifter om vilket utländskt lärosäte utbytet gäller. För gäststudenter som inte deltar i utbytesprogram finns däremot endast uppgifter om studentens adress vid söktillfället och uppgift om var examina tagits via NyA. Studenter från tredje land kan dock vid ansökningstillfället ha varit bosatt i ett annat land än hemlandet eller ha avlagt examen utanför hemlandet. Detta försvårar för lärosätena att få tillförlitlig statistik över gäststudenter från tredje land, men bör i mindre grad påverka HSV:s och SCB:s statistik eftersom individdata samkörs mot Migrationsverkets databas med uppgifter om födelseland och medborgarskap.

Personnummer och risken för dubbla identiteter

Hantering av registrering av byte av personnummer skulle kunna skapa felkällor. Lärosätena hade tidigare olika system för att tilldela tillfälliga personnummer, och ändringar i systemen sker i vissa fall fortfarande manuellt. I och med övergången till ett gemensamt system för anmälningar till lärosätena, NyA, tilldelas tillfälliga personnummer centralt. Men problem kan ändå uppstå vid överföringen till Ladok eftersom en student kan ha skapat flera konton i webbportalen studera.nu. Vidare kan namnet ha skrivits in på lite olika sätt, vilket försvårar upptäckt av dubletter. I förlängningen kan det således fortfarande inträffa att en gäststudent kan återfinnas under flera identiteter.¹⁵⁰ Förekomsten av dubbla identiteter i systemet kan dock numera elimineras via regelbundna körningar av kontrollprogram, vilket också flera lärosäten uppger att de använder.¹⁵¹

I samband med införande av NyA har rutiner utarbetats för att kontrollera om en person finns under flera identiteter. Även SCB gör körningar av universitets- och högskolestatistiken två gånger per år för att reducera risken för dubbla identiteter i systemet. Sökningarna inkluderar exempelvis födelsedatum, namn och del av namn.

Variationen i lärosätenas svar om vilka rutiner de har för att föra över uppgifter då gäststudenter får nya personnummer, tyder dock på att det fortfarande finns risk att en individ får flera parallella identiteter i studiedokumentationssystemet.¹⁵² Var sjätte lärosäte som besvarat frågan

¹⁵⁰ Enkät svar från lärosätena.

¹⁵¹ Intervju med antagningsenheten vid KTH 091009 och enkät svar från lärosätena. Fem lärosäten svarar uttryckligen att detta kontrollprogram används. De som svarat att rutin finns för att säkra samstämmiga uppgifter kan också förutsättas använda denna kontroll.

¹⁵² Intervju med antagningsenheten vid KTH 091009 och enkät svar från lärosätena.

anger att de saknar rutiner för att säkra att uppgifterna är samstämmiga i NyA och Ladok.¹⁵³ Vidare kan problem uppstå om inte lärosätena avför studenter som inte har registrerat sig eller avbrutit sina studier inom de tre veckor efter terminsstarten som är föreskrivet.¹⁵⁴ Ett lärosäte uppger dock att studenter som inte registrerat sig eller har avbrutit sina studier inte alltid avförs ur registret.¹⁵⁵

Sammanfattande slutsatser

Riksrevisionen har uppmärksammat att det för närvarande utifrån offentlig statistik inte går att skatta diskrepansen mellan uttagna uppehållstillstånd för studier och antalet gäststudenter från tredje land registrerade vid lärosätena. Vidare konstateras att det finns felkällor i statistiken över uppehållstillstånd, vilket gör att antalet individer med uppehållstillstånd riskerar att underskattas och jämförelser över tid försvåras. Vidare är variationen stor mellan lärosätenas rutiner för att reducera riskerna för att en student vid tilldelning av personnummer inte finns registrerad under flera identiteter. Det finns dock rutiner i SCB:s datahantering som bör korrigera eventuella dubbla identiteter för tredje landsstudenter i den nationella statistiken över gäststudenter.

¹⁵³ Enkät svar från lärosätena.

¹⁵⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m.

¹⁵⁵ Enkät svar från lärosätena.

Bilaga 2 Enkät angående antagning av inresande studenter från tredje land

Riksrevisionen har skickat ut frågor till 30 lärosäten. Sammanställningen nedan är i komprimerad form.

1. Antagning

- a) Hur många studieplatser på engelskspråkiga kurser och program finns vid ert lärosäte innevarande hösttermin? Hur stor andel av dessa är på masternivå?
- b) Hur stor andel av lärosätets engelskspråkiga kurser och program kräver inte någon särskild behörighet? Hur många studieplatser rör det sig om?
- c) Hur stort "överintag" krävs för att fylla platserna på en engelskspråkig utbildning? Skiljer det sig mellan enstaka kurser och program? Skiljer det sig mellan kurser som enbart förutsätter grundläggande behörighet och kurser som kräver särskild behörighet? Skiljer det sig från svenskspråkiga utbildningar?
- d) Vilka rutiner har ni för att bedöma merithandlingars äkthet?
- e) När gick antagningsbeskedet inför höstterminen –og ut till de som sökt engelskspråkiga kurser riktade till inresande studenter?
- f) Ser ni några problem i den nuvarande processen för att anta inresande studenter?
- g) Vilka möjligheter till förbättringar ser ni?

2. Registrering

- a) Måste studenten finnas på plats fysiskt för att registreras eller kan registrering ske på annat sätt? Hur och när görs undantag?
- b) Vilka orsaker anser ni ligger bakom när *antagna studenter från tredje land* inte registrerar sig vid lärosätet?
- c) När avförs *antagna studenter* som inte har registrerat sig från Ladok?
- d) Har ni rutiner för att säkra att uppgifter om en inresande student är samstämmiga i NyA och Ladok (t.ex. när studenten tilldelas ett personnummer)? Har rutinerna ändrats under de senaste åren och i så fall hur?

3. Samarbete mellan myndigheter avseende inresande studenter

- a) Vilka myndigheter samarbetar ni med när det rör frågor om inresande studenter från tredje land?
- a) Vilka frågor rör samarbetet?
- a) Ser ni några problem i samarbetet mellan *Migrationsverket* eller *andra myndigheter* rörande inresande studenter från tredje land?
- a) Vad kan förbättras när det gäller samarbete mellan *Migrationsverket* eller *andra myndigheter* med avseende på inresande studenter från tredje land?
- a) Borde samarbete och utbyte av information mellan myndigheter regleras tydligare mellan universitet och högskolor och andra svenska myndigheter i fråga om antagning av inresande studenter? Hur skulle i så fall en sådan reglering se ut?

4. Förlängt uppehållstillstånd

- a) För att bevilja en inresande student från tredje land förlängt uppehållstillstånd ställer Migrationsverket ett minimikrav på att den inresande studenten från tredje land ska ha klarat av 15 hp under ett läsår. Kan en student vid ert lärosäte i praktiken läsa vidare om han eller hon tagit så få poäng under ett läsår? Hur löser man exempelvis krav på uppflyttning i så fall?
- a) Görs det någon uppföljning av inresande studenter från tredje land och deras studieresultat vid ert lärosäte? Vad visar i så fall dessa uppföljningar?

Bilaga 3 Sammanställning av resultatet från enkät riktad till lärosäten

Rutiner och risker i förhållande till lärosätenas antagning, registrering och uppföljning av gäststudenter har undersökts utifrån enkätsvar från 30 lärosäten. I urvalet ingår alla svenska universitet och högskolor exklusive konstnärliga utbildningar, Ersta Sköndal högskola och Idrottshögskolan. Urvalet fångar de lärosäten som tog emot 99 procent av de registrerade gäststudenterna under läsåret 2007/08.

Lärosätenas egen statistik är inte förd på ett sådant sätt att studenternas nationalitet kan härledas, vilket gör det svårt att få fram uppgifter specifikt för gruppen gäststudenter från tredje land. Det gör att svaren ibland inte är specificerade till att gälla enbart gäststudenter från tredje land. Lärosätena hade två veckor på sig att besvara enkäten och svar inkom från alla. Däremot förekommer internt bortfall på enstaka frågor, vilket redovisas i tabell B3.1.

Tabell B3.1. Redovisning av svarsfrekvens för enkätfrågor ställda till lärosäten angående antagning av inresande studenter från tredje land, i procent

Fråga 1	A	b	c	d	e	f	g
Svarsfrekvens	83	93	90	100	100	97	93
Fråga 2	A	b	c	d			
Svarsfrekvens	100	100	100	100			
Fråga 3	A	b	c	d	e		
Svarsfrekvens	100	100	93	90	80		
Fråga 4	A	b					
Svarsfrekvens	100	100					

Antagning

1a–b

Alla de deltagande lärosätena har inte kunnat uppge det totala antal kurser eller studieplatser som erbjuds på engelska och är öppna för utländska sökande. Detta gör att svaren i flera fall anges vara approximativa. Några har angett att deras svar specifikt gäller studenter från tredje land.

En stor andel av studieplatserna på engelska erbjuds på avancerad nivå. Av tabell B3.2 framgår att knappt hälften av de svarande lärosätena har merparten av sina kurser på avancerad nivå. En stor andel kurser på

avancerad nivå är vanligare vid de större universiteten än vid högskolorna, men variationen är stor. Fyra universitet uppger att de ger ungefär hälften av de engelskspråkiga studieplatserna på avancerad nivå. Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet och Handelshögskolan i Stockholm har mindre än hälften av de engelskspråkiga kurserna på avancerad nivå.

Generellt är andelen engelskspråkiga kurser på avancerad nivå något lägre vid de svarande högskolorna. Två högskolor har alla sina engelskspråkiga kurser på grundnivå. Fem högskolor anger att 25 procent eller mindre av det engelskspråkiga kursutbudet ges på grundnivå.

Tabell B3.2. Frekvenstabell med avseende på andelen engelskspråkiga studieplatser vid lärosätena som erbjuds på avancerad nivå

Andel studieplatser på avancerad nivå, i procent	Antal lärosäten
0–25	5
25–50	7
50–75	4
75–100	6
Ej uppgift	8

Vanligen kräver de kurser som erbjuds gäststudenter särskild behörighet. Det kan vara specifika krav för studier på masterutbildningar eller andra särskilda förkunskapskrav, exempelvis godkänt resultat på ett internationellt erkänt språktest. Fjorton av lärosätena har angett att de kräver särskild behörighet på alla engelskspråkiga kurser, vilket framgår av tabell B3.3. De övriga kräver endast grundläggande behörighet till 10–20 procent av studieplatserna. Från detta mönster avviker dock Högskolan i Halmstad och Högskolan på Gotland som endast kräver grundläggande behörighet till cirka 40 procent av studieplatserna. Även Luleå tekniska universitet och Lunds universitet har en förhållandevis hög andel studieplatser som inte kräver särskild behörighet.

Tabell B3.3. Frekvenstabell med avseende på andelen engelskspråkiga studieplatser vid lärosätena som kräver särskild behörighet

Andel studieplatser med krav på särskild behörighet, i procent	Antal lärosäten
< 75	5
75–99	6
100	14
Ej uppgift	5

1c

Nästan alla svarande anser att betydligt fler behöver antas på engelskspråkiga kurser än på svenskspråkiga för att studieplatserna ska fyllas. Några påtalar dock att även enstaka kurser på svenska kan kräva ett

stort överintag, och variationen är stor mellan olika institutioner och kurser. Detta innebär att en liten andel av de studenter som har antagits registrerar sig vid det lärosäte där de blivit antagna. Fjorton lärosäten anger att de behöver ta in mellan dubbelt så många och fyra gånger fler studenter än antalet studieplatser de vill fylla. Två lärosäten anger att endast en av tio antagna kommer till registrering. Fem lärosäten anger ett överintag mellan 25 och 75 procent. Övriga svarar ospecificerat, med "stort" eller "ingen skillnad". Attraktiva utbildningar med högt söktryck anges dock inte behöva tillämpa överintag, mer än på några procent. Ett lärosäte anger att en ansevärd förändring har skett från och med vårterminen 2009 då betydligt fler gäststudenter än tidigare dök upp till registrering.

Sex lärosäten anger också att alla behöriga sökande antas. Trots detta fylls inte alltid studieplatserna.

Två lärosäten anger att de inte kan besvara frågan om överintag i relation till gäststudenter eller gäststudenter från tredje land.

1d-e

Vid antagningsomgången för engelskspråkiga masterutbildningar som avslutades den 15 januari år 2009, skickades antagningsbesked ut den 7 maj. Men gäststudenter antas även vid den senare antagningsomgången den 15 april. Ett lärosäte anger att de även accepterar sena efterantagningar. Detta gör att antagningsbesked kan skickas ut så sent som i mitten av juli eller för ett andra urval så sent som den 5 augusti. Detta kan även gälla gäststudenter från tredje land.

Alla med nationell antagning anger att de följer de rutiner som har utarbetats av AkVO, VHS och SUHF för arbete med meritverifiering och antagning. Riktlinjer från AkVO/UAM (utländska bedömningshandboken för akademiska meriter) och gruppmanualer för respektive landområde används vid samarbetet kring masterantagningen. I bedömningshandböcker, lathundar och landmanualer finns beskrivningar om vilka dokument som krävs för att göra en bedömning, vem som utfärdar dokumenten, ackrediterade institutioner, hur dokumenten ska certifieras och/eller vidimeras etcetera. Andra "externa" källor/databaser, såsom World Higher Education Database (WHED) och HSV:s bedömningsportal, används också vid handläggning av utländska meriter. Andra sätt för att verifiera handlingar som anges är kontroll mot så kallade "year books". För vissa länder görs systematisk verifiering mot universitetet från vilket handlingarna härstammar, mot centrala myndigheter, till exempel Higher Education Commission (HEC) i Pakistan, eller mot databaser, till exempel EILTS och en databas för kinesiska examina. Två lärosäten konstaterar att rutinerna dock behöver ses över om studieavgifter införs.

Två lärosäten framför att det är svårt att säkerställa äkthet vid bedömning av enbart inskannade (svartvita) dokument, vilket är den form som presenteras i databasen NyA. Enligt ett lärosäte upplevs systemet också som tungarbetat av de handläggare/programansvariga som är inne i NyA. Ett lärosäte framför även att det är problematiskt att genomföra en rimlig resursplanering då det är svårt att erhålla kontinuerlig och tillförlitlig information om hur många ärenden som ligger kvar i NyA för bedömning. Det finns alltid en tjänsteanteckning i det gemensamma antagningssystemet NyA, men ibland är den inte tillräckligt uttömmande för att lärosätet ska kunna säga mer än vad som redan står i ett obehörighetsmeddelande.

Ett lärosäte lyfter fram att en gemensam process ställer höga krav på att de som arbetar med granskningen har den kompetens som krävs. Ett annat formulerar det som att lärosätena måste lita på varandras bedömningar även om de har olika erfarenhet på området.

Vid lokal ansökan inkommer handlingarna till lärosätet i fysisk form. Dessa handlingars äkthet granskas genom en rad åtgärder: syning av stämplor, jämförande kontroll mot handlingar från samma universitet. Ett lärosäte framhåller att en fördel gentemot den nationella antagningen är att det i bedömningsförfarandet är möjligt att genomföra två av granskningsåtgärderna, nämligen syning av stämplor samt jämförande med andra handlingar från samma universitet.

Högskolan i Jönköping, Linköpings universitet och Handelshögskolan i Stockholm anger att den inresande studenten uppvisar originalhandlingar som jämförs med inskickade kopior (lupp och UV-skanner används) vid ankomsten till högskolan. Registrering i Ladok, alternativt i lokala system (TAS), görs först då originaldokument har jämförts med kopior.

1f

De problem de svarande lärosätena ser i antagningsprocessen av tredjelandsstudenter är framför allt följande.

- Många oseriösa anmälningar till utbildning.
- Oklart om lärosätena får målgruppsanpassa antagning (inom- / utomeuropeiska).
- Svårt för den sökande att själv avgöra om den är behörig.
- Förfalskade handlingar.
- Svårt att säkerställa studenternas identitet.
- Verifieringen av dokument mot utländska lärosäten kan ta mycket lång tid och ibland krävs betalning för att utföra den.
- Kort tid mellan att antagningsbesked skickas ut och att studenterna ska vara på plats.

- Överenskommelser om hur ärenden ska hanteras av de inblandade myndigheterna följs inte alltid av alla som deltar i processen.
- Svensk antagningshandläggning utgår ifrån att den studerande har ett personnummer, vilket inresande studenter saknar och därför omöjliggörs automatisk överföring av alla uppgifter.
- Osäkerhet om de antagna kommer eller inte.
- Bristande kunskaper i engelska hos de inresande studenterna.

1g

Möjliga förbättringar som nämns av de lärosäten som besvarat frågan är att systemet tydliggör att alla gäststudenter från tredje land måste ansöka den 15 januari för att både ansökan till lärosätet och ansökan om uppehållstillstånd ska hinna behandlas i god tid före kursstart. Flertalet av de svarande förefaller vara nöjda med samarbetet kring antagningar i den virtuella organisationen. Fördelar med den gemensamma organisationen som lyfts fram är att man bygger upp kompetens kring utländska akademiska meriter och kontaktytor med myndigheter som underlättar verifieringen av handlingar. Två lärosäten menar att det behövs mer expertis och utbildning för att bedöma utländska handlingars äkthet. Ytterligare två lärosäten påpekar att antagningsprocessen tar längre tid i och med den gemensamma organisationen.

Ett lärosäte menar att det är diskutabelt om ett nationellt antagningssystem är den optimala lösningen på antagning av studenter från tredje land då studieavgifter införs. Vidare framförs att systemet borde göras mer flexibelt och anpassat för målgruppen studenter från tredje land. En annan möjlighet till förbättring som framförs är att om anmälningsavgifter införs så kommer troligen antalet oseriösa anmälningar till utbildning minska och därmed belastningen på antagningssystemet bli mindre.

Registrering

2a

Registrering kan ske för program fram till två veckor efter terminsstart och för kurser inom tre veckor. Några enstaka undantag har gjorts vid särskilda omständigheter om det anses att studenten har möjligheter att tillgodogöra sig det de missat de första veckorna.

Nästan alla lärosäten anger att registrering av student alltid kräver dennes fysiska närvaro, om det inte är fråga om distansutbildning.

Högskolan i Kalmar, Karlstads universitet, Blekinge tekniska högskola och i viss mån Malmö högskola och Växjö universitet utgör undantag genom att erbjuda webbregistrering även vid campusstudier.

2b

De orsaker som lärosätena anger som orsak till varför studenter inte kommer till kursstart, är flera. Det kan vara att uppehållstillstånd inte har beviljats i tid. Ett lärosäte uppger att studenter inte får lämna in sin ansökan eller får tid för intervju på utlandsmyndighet med hänvisning till personalbrist, vilket lett till kraftiga förseningar trots att antagningsbeskeden skickats ut i tid. Andra anger att studenterna har valt att läsa vid annat lärosäte i Sverige eller utanför Sverige, eller inte rest på grund av familjeskäl eller svårighet att få bostad. Tre lärosäten anger att de sökande kanske inte har avsett att studera utan använt uppehållstillståndet för att resa in i Schengenområdet i andra syften. Ett lärosäte (Umeå) konstaterar att en del studenter som har sökt enstaka kurser och fått uppehållstillstånd inte har dykt upp utan att kommentera detta vidare.

Endast Högskolan i Dalarna har vid ett tillfälle gjort en systematisk uppföljning av varför antagna studenter som beviljats uppehållstillstånd inte påbörjat sina studier. Resultatet visar att orsakerna till att studenter inte registrerar sig kan vara att de istället valt en utbildning vid annat lärosäte eller att de inte hade för avsikt att påbörja studierna trots att de rest in i Sverige.

2c

De studenter som antagits men inte har registrerat sig ligger vid de flesta lärosäten kvar som inaktiva poster i Ladok. Ungefär en sjättedel anger att uppgifter om dem som endast antagits (alltså de som inaktiverats i systemet) inte gallras utan sparas för framtida statistikbehov eller att de helt enkelt saknar rutiner för gallring.

En kontroll av att en registrerad student fortfarande är aktiv på utbildningen görs efter tre veckor. Studenter som inte längre är aktiva ska noteras med "tidigt avbrott" och därmed endast ligga kvar som en inaktiv post. Ett lärosäte uppger att detta inte alltid görs.

2d

Vid antagning av en student överförs personuppgifter från NyA till Ladok. Flera lärosäten anger att det kan uppstå problem vid byte från F-nr till

T-nr (tillfälligt personnummer) från ansökan till antagning och senare vid byte till ett svenskt personnummer under studietiden. Eftersom en student kan anmäla sig på webbportalen studera.se flera gånger kan en student återkomma under olika personnummer i systemet. Problem kan också uppstå om de tillfälliga personnumren tar slut och de sökande får ett nummer som saknar koppling till deras födelsedatum och därmed till uppgifterna i deras pass. Vad som händer vid byte av personnummer skiljer sig mycket mellan lärosätena enligt beskrivningarna i enkätsvaren:

- När studenter byter till svenskt personnummer vid institutionen ska detta anmälas till Ladokenheten som ser till att samma uppgifter finns i båda systemen.
- Det är enbart i Ladok den nya uppgiften förs in.
- Nytt personnummer införs i både Ladok och NyA.
- Regelbundna körningar av funktionen ”batch” underlättar elimineringen av dubletter.
- Kontroller mot www.upplysning.se och SPAR görs.

Två lärosäten anger att en student kan ha flera olika personnummer i systemet. Ytterligare två lärosäten tar upp problemet med dubbla identiteter men hänför till läget före införandet av gemensam antagning via NyA. Ett annat lärosäte påtalar att hantering av personnummer i både antagningssystemet NyA och överföring till Ladok skulle kunna fungera bättre än vad det gör idag. Sju lärosäten uppger att de inte har några rutiner för att försäkra sig om att uppgifterna är desamma för en student i NyA och Ladok. Fem lärosäten svarar på ett sådant sätt att det inte tydligt framgår vilka rutiner de har.

Samarbete med andra myndigheter

3a–b

Lärosätenas svar om samarbete varierar. Nästan alla anger att de samarbetar med Migrationsverket och VHS. Många anger att de även har kontakter med HSV och andra lärosäten. VHS och HSV bistår i bedömningsfrågor gällande utländska meriter. Migrationsverket och utlandsmyndigheterna tar kontakt med lärosätena med förfrågningar om de uppehållstillståndssökande är antagna.

Två lärosäten nämner särskilt att de har etablerat egna samarbeten med andra svenska lärosäten vad gäller kvalitetssäkring och hur arbetet ska ske med antagningar och kurser för inresande studenter. Åtta lärosäten anger att de har kontakt med utlandsmyndigheter. Flera lärosäten uppger att de har

kontakt med någon eller några andra myndigheter utöver dessa, exempelvis utländska lärosäten och myndigheter, Svenska institutet, Internationella programkontoret och Skatteverket.

3c-d

Av de lärosäten som har besvarat Riksrevisionens enkät uppgav tre att samarbetet med Migrationsverket fungerar bra och ett lärosäte anger att samarbetet har förbättrats den senaste tiden. De som svarar att samarbetet fungerar bra anger att de har en kontaktperson vid Migrationsverket eller en upparbetad kontakt med ett regionalkontor.

Enkätsvaren från övriga lärosäten vittnar dock om en allmän önskan om ett ökat samarbete och tätare kontakt med Migrationsverket. Problem som framförs är att det är väldigt svårt att komma fram till Migrationsverket per telefon och att en direktkanal till handläggare saknas. Ett lärosäte efterlyser mer personal i tjänst under sommaren som är den kritiska perioden för antagningen till högskolestudier.

Ett lärosäte anger att man just nu håller på att bygga upp ett närmare samarbete med Migrationsverket, vilket man ser som väldigt positivt. Fyra lärosäten föreslår att Migrationsverket och representanter för lärosäten borde träffas en gång per termin för att öka förståelsen för varandras behov och få bättre fungerande rutiner. Ett lärosäte föreslår att Migrationsverket skulle ha i uppdrag att se till att information utbyts och samarbete sker mellan berörda myndigheter.

Migrationsverket kritiseras av lärosätena för att information till sökande skrivs på svenska.

Andra brister som enstaka lärosäten nämner:

- Studenter som läst på avancerad nivå har svårt att erhålla förlängt uppehållstillstånd för breddningsstudier på grundnivå.
- Informationen på Migrationsverkets hemsida är otydlig, vilket gör studenterna förvirrade.
- Brister i kommunikationen mellan Migrationsverket och Skatteverket gällande studenters uppehållstillstånd och rätt till folkbokföring.
- Migrationsverket och ambassader går in på lärosätenas område då de i vissa fall grundar avslag på uppehållstillståndsansökningar på den sökandes språkkunskaper.
- Migrationsverket godtar inte villkorad antagning.

3e

Av de lärosäten som besvarade frågan anser cirka en tredjedel att samarbetet med berörda myndigheter fungerar bra, eller att de inte har några förslag till förändringar. Enstaka lärosäten vill dock ha tydligare regler kring kommunikation mellan berörda myndigheter. Vidare ges förslag på mer utarbetade rutiner för samarbetet mellan berörda myndigheter, med förslag på möten mellan representanter för att få en ökad förståelse för de problem de olika myndigheterna möter i ansökningsprocesserna. Få för fram synpunkter på samarbetet som har byggts upp mellan lärosätena och med VHS. Ett lärosäte framför explicit att samarbetet är väl fungerande, men två lärosäten påtalar brister i NyA och att den gemensamma antagningen drar ut på tiden.

Andra förbättringar som nämns är följande.

- Det bör finnas en klar skiljelinje mellan lärosätenas behörighetsbedömning och Migrationsverkets bedömning av en uppehållstillståndsansökan.
- Migrationsverkets information till studenter bör genomgående skrivas på engelska (möjligen med svensk översättning i det fall detta krävs av myndigheten).
- Migrationsverket bör få tillgång till relevant information i NyA och Ladok.
- Ökad samsyn mellan Migrationsverket och Skatteverket om studenters behov och rättigheter.
- Reglerna för ID-kort måste ses över.
- Överklagandenämnden för högskolan ska kunna fatta beslut utifrån dokument i NyA, istället för att som idag utifrån de kopior lärosätena skriver ut från NyA och skickar som pappershandlingar.
- Reglerna för överklaganden bör generellt ses över vad gäller gäststudenter.
- Ett lärosäte framför att det vore att föredra att utlandsmyndigheterna när de bokar intervju tid kontrollerar att den sökande är antagen.

Förnyat uppehållstillstånd för studier

4a

Idag krävs 15 avklarade högskolepoäng under det första läsåret för att en sökande ska beviljas en förlängning av uppehållstillståndet för studier. Lärosätenas svar vittnar om att detta krav är lågt satt. Generellt gäller progression i utbildningarna, vilket gör att en student med denna studietakt har svårt att fortsätta sina studier på en högre nivå. 15 högskolepoäng

uppfyller inte kraven på behörighet till en högre nivå (fördjupningskurser). För detta krävs minst 22,5 högskolepoäng. Studenten har dock rätt att läsa om de kurser där poäng inte har tagits.

Det kan dock föreligga speciella omständigheter som möjliggör att en student ändå kan fortsätta sina studier på en högre nivå. För att få påbörja andra året av vissa masterprogram finns det i dagsläget inget poängkrav. Krav på tidigare avklarade poäng blir dock aktuellt inför den avslutande uppsatskursen.

En student som väljer att endast läsa grundläggande kurser på A-nivå, kan utan problem fortsätta att läsa vidare även om poäng inte tagits på föregående kurser.

4b

Lärosätena ska inte föra statistik utifrån studenternas nationalitet och har därmed svårighet att uttala sig specifikt om gruppen gäststudenter från tredje land eller följa upp deras studieresultat.

Sex lärosäten uppger emellertid att de på något sätt har gjort uppföljningar av gäststudenter från tredje land och två av dem uppger att studenterna presterar väl. Två lärosäten anger att genomströmningen på de engelskspråkiga utbildningarna är något lägre än på svenskspråkiga utbildningar eller att det tar lite längre tid innan gäststudenterna börjar ta poäng. Negativa konsekvenser av att studenter som påbörjar sina studier sent in på terminen tas också upp.

Två av lärosätena som gör uppföljningar gör detta som ett led i den uppföljning som görs av samtliga studenters studieprestationer, utan att nämna resultaten av dessa. Två lärosäten uppger att de under året ska införa mer systematiska uppföljningar som en del i kvalitetsarbetet och resurstilldelningssystemet.

Vidare uttrycker två lärosäten specifikt att ingen uppföljning görs, eftersom lärosätena inte har rätt att registrera studenternas ursprung. De övriga lärosätena besvarar frågan med att ingen uppföljning görs.

Bilaga 4 Internationell jämförelse av uppehållstillstånd för studier

Det finns skillnader i hur andra länder hanterat balansgången mellan öppenhet för utländska studenter och att hänsyn även måste tas till risker att individer med andra syften utnyttjar denna öppenhet. Nedan beskrivs hur reglerna ser ut på området i Finland, Norge, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien och Frankrike.

I Norge, som deltar i Schengensamarbetet genom särskilt avtal, är förutsättningarna för reglerna på området andra än i övriga länder. Även i Storbritannien skiljer sig förutsättningarna för regleringen bland annat på så sätt att studentdirektivet¹⁵⁶ inte är tillämpligt. Genom direktivet ska tredje landsmedborgares inresa och rörlighet inom EU i studiesyfte främjas. Studentdirektivets bestämmelser innebär vissa begränsningar exempelvis vad gäller tillståndstider och tillämpningen av försörjningskravet. För att bekämpa missbruk och en felaktig användning av förfarandet enligt direktivet anges att medlemsstaterna bör kunna kräva alla de bevis som är nödvändiga för att bedöma dess samstämmighet, främst beträffande sökandens påtänkta studier, när det finns betänkligheter beträffande ansökan om inresa och vistelse.

Även i de fall skillnaderna i regleringen är stora kan en jämförelse vara av värde för att visa vilken omfattning kontrollinslagen har och på vilka olika sätt risken för missbruk hanterats. Lösningar i andra länder kan också visa att ansvarsfördelningen i processerna inte är givna.

Finland

Upphållstillstånd för studier

Gäststudenter som antagits till studier i Finland måste före inresan i landet ha beviljats ett uppehållstillstånd. Ansökan om uppehållstillstånd lämnas in till en finsk beskickning i det land där sökanden lagligen vistas.

Till ansökan ska bifogas ett antagningsbesked från lärosätet och information om studiernas längd, på vilket språk utbildningen ges och vilken examen sökanden avser att avlägga. I vissa fall behövs även uppgifter om sökandens tidigare studier och språkkunskaper. För att ansökan ska beviljas

¹⁵⁶ Direktiv 2004/114/EG.

uppställs krav på heltäckande sjukförsäkring och bevis för att det finns medel för sökandens försörjning under tillståndstiden.

Ärendet om uppehållstillstånd för studier utreds av beskickningen och översänds därefter till Migrationsverket för beslut. Upphållstillståndet beviljas vanligtvis för ett år. Om anledningen till vistelsen i Finland är ett tillfälligt arbete eller studier som kommer att avslutas inom en på förhand känd period, kan tillståndet beviljas för en kortare eller längre tid än ett år, dock aldrig för en längre tid än två år. I undantagsfall kan uppehållstillstånd för studier beviljas efter inresan. Så kan exempelvis vara fallet om sökanden har kommit till Finland med ett visum för inträdesprov och studierna börjar så snart efter provet att det saknas tid att resa tillbaka och ansöka om och få beviljat uppehållstillstånd.

Efter avslutade studier kan studenten bli kvar i Finland om han eller hon beviljas uppehållstillstånd på annan grund. Upphållstillstånd kan exempelvis beviljas för fortsatta studier, på grund av anknytning eller anställning. I de fall examen har avlagts kan ett tillstånd förlängas för en tid av sex månader för att ge sökanden möjlighet att söka arbete.

Försörjningskravet

Kravet på tryggad försörjning anses vara uppfyllt om den sökande har inkomster eller tillgångar motsvarande minst 500 € per månad eller 6 000 € per år. Utöver en deposition på ett konto i en finsk bank, kan en deposition på ett konto i studentens namn i utländsk bank på vilket studenten har uttagsrätt i Finland beaktas vid bedömningen om kravet är uppfyllt. Är det av praktiska skäl inte möjligt att öppna ett bankkonto i Finland kan en check i studentens namn på det begärda beloppet godtas.

Effektiviserade utredningar vid hög risk för förfalskade handlingar

Migrationsverket har under året effektiviserat utredningarna av ansökningar om uppehållstillstånd för studier från Kamerun, Ghana och Nigeria som ett led i att hantera problemet med falska handlingar. En hög frekvens av förfalskade handlingar har uppmärksammats såväl bland identitetsbevis, studie- och arbetsintyg, kontoutdrag som bland sjukförsäkringsdokument. Till den finska beskickningen i Abuja, Nigeria har extra personal skickats för att intervjua sökandena och kontrollera äktheten av dokument. Att uppvisa förfalskade dokument betraktas som ett kringgående av bestämmelserna om inresa och därmed som ett försök till illegal inresa. Migrationsverket kommer även följande år att koncentrera resurser till ifrågavarande utredningar.

För mer information se www.migri.fi

Samverkan mellan Migrationsverket och lärosätena

Det görs fortlöpande ansträngningar för att öka samverkan mellan Migrationsverket och lärosätena. Vid ett par tillfällen per år sammankallar Migrationsverket en särskild arbetsgrupp för internationella studenter. I denna grupp deltar företrädare för Utbildningsministeriet, Utrikesministeriet och Inrikesministeriet, polisen och lärosätena. Innan terminen börjar översänder lärosätena listor med antagna studenter till Migrationsverket så att en kontroll ska kunna ske av att de som söker uppehållstillstånd antagits till utbildningen. Migrationsverket och lärosätena har kontakter även under terminen och lärosätena informerar Migrationsverket om en student som har antagits till utbildning inte påbörjar eller avbryter studierna. Migrationsverket har dragit upp riktlinjer för samverkan med lärosätena. Avsikten är även att Migrationsverket ska lämna närmare anvisningar till personalen på lärosätena beträffande i vilka fall kontakter är befogade.

Norge

Visum och uppehållstillstånd för studier

Gäststudenter behöver uppehållstillstånd för att kunna studera i Norge för en längre tid än tre månader. För uppehållstillstånd krävs ett antagningsbevis för studier på heltid vid godkända lärosäten och att gäststudenten kan visa att bostad i Norge har ordnats. Det krävs även att gäststudenten har sin försörjning tryggad för den tid för vilken tillstånd söks. Ett villkor för uppehållstillstånd är också enligt huvudregeln att sökande lämnar landet efter avslutad utbildning. Ansökan om uppehållstillstånd ska, med undantag för exempelvis vissa studenter på utbytesprogram, inges före inresan. Uppehållstillstånd lämnas för den period utbildningen varar, dock högst ett år i taget. Alla gäststudenter har rätt att arbeta högst 20 timmar per vecka utan att ansöka om arbetstillstånd.

Ansökan inges till en norsk utenriksstasjon i gäststudentens hemland eller i det land gäststudenten har vistats lagligen de senaste sex månaderna. Ansökan utreds vid utenriksstasjonen och översänds till Utlendingsdirektoratet (UDI), som är central förvaltningsmyndighet för utlänningsfrågor, för beslut. UDI tar ställning till ansökan och inhämtar om det är nödvändigt ytterligare upplysningar. Utenriksstasjonen och polisen bistår UDI med att inhämta kompletterande upplysningar. UDI översänder beslutet om uppehållstillstånd och lämnar besked till utenriksstasjonen om att visum för inresa kan utfärdas. Kopior av beslutet skickas till lärosätet och till polisen i det polisdistrikt där sökanden ska bo. Utenriksstasjonen utfärdar visum till sökanden.

När sökanden kommer till Norge ska han eller hon inom en vecka anmäla sig hos polisen. Först efter anmälan hos polisen blir uppehållstillståndet giltigt. Ansökan om förnyelse av uppehållstillståndet måste inges minst en månad innan uppehållstillståndet går ut. För att uppehållstillståndet ska förlängas krävs att sökanden kan visa godtagbara framsteg i studierna. Vid årsskiftet 2009/10 träder en ny utlendingslov- och forskrift i kraft, men det innebär på området ingen ändring i sak.

Försörjningskravet

Det belopp som gäststudenten ska disponera uppgår läsåret 2009/10 till 87 600 Nok, vilket motsvarar det belopp som beviljas i studielån till norska studenter. Försörjningen ska vara ordnad genom studielån, stipendium, egna medel eller arbetsinkomst. En garanti från tredje man godtas i normala fall inte. Egna medel ska enligt huvudregeln överföras till ett konto i en norsk bank i eget namn eller deponeras på ett konto som lärosätet har låtit öppna för detta ändamål. På det belopp som ska avsättas får göras avdrag för inkomst från arbete om intyg från arbetsgivare uppvisas. Krav på dokumentation varierar från land till land och sökanden ombeds på UDI:s hemsida att vända sig till utenriksstasjonen för mer information.

Samverkan mellan UDI och lärosätena samt Centrum för internationalisering av högre utbildning

UDI samverkar med lärosätena för att förenkla och förkorta handläggningen av ansökningarna om uppehållstillstånd. Lärosätena bistår UDI med dokumentation om antagning vid förstagångsansökan och utlåtanden om studieresultat och tillåtelse av deltidsarbete vid förnyad ansökan. I Norge finns Senter for internasjonalisering av Höere Utdanning, ett centrum för att samordna, ge service och bygga upp kompetens i frågor om internationalisering av högre utbildning. Centret är ett förvaltningsorgan med eget styre under Kunnskapsdepartementet. Det finansieras via Kunnskaps- och Utdannelsedepartementen, Nordiska ministerrådet, EU-kommissionen och utdannelseidirektoratet. Det är ansvarigt för vilka utbildningsområden som ska prioriteras och hur utbildningen ska profileras utomlands.

För mer information se www.udi.no

Nederländerna

Tillfälligt uppehållstillstånd och uppehållstillstånd för studier

Gäststudenter måste för att tillåtas inresa i Nederländerna inneha ett tillfälligt uppehållstillstånd. Ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd ska inges till beskickningen i sökandens hemland eller det land sökanden lagligen vistas i. Beslutet om tillfälligt uppehållstillstånd fattas av Immigratien Naturalisatiedienst (IND). Efter att ett tillfälligt uppehållstillstånd har beviljats har studenten sex månader på sig att resa in i Nederländerna. Studenter av vissa nationaliteter, exempelvis medborgare i Australien, Japan, USA och Kanada, är undantagna från kravet på tillfälligt uppehållstillstånd. Alla utländska studenter måste inom åtta dagar efter inresan ansöka om ett uppehållstillstånd. Det finns även ett krav på att studenterna inom tre dagar efter inresan ska anmäla sig hos polis.

En förutsättning såväl för ett tillfälligt uppehållstillstånd som för det uppehållstillstånd som ska beviljas först efter inresan är att studenten antagits till aktuella studier. För högre utbildning gäller vidare att studierna ska avse heltid och att lärosätet är statligt finansierat eller godkänt av Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Lärosätet ska finnas med i IB-Groep-registret, ha accepterat gällande uppförandekod och undertecknat ett särskilt avtal med IND. Aktuella lärosäten ansöker för studenternas räkning om tillfälligt uppehållstillstånd och har direktkontakt med IND. Studenten kontaktar IND endast för att erhålla tillståndshandlingarna. Regelsystemet kommer att förändras år 2011 bland annat på så sätt att det inte längre kommer att vara nödvändigt att förnya uppehållstillståndet varje år, utan ett femårigt tillstånd kommer att utfärdas. Även lärosätenas skyldigheter under ansökningsförfarandet kommer att utökas.

Försörjningskravet

Försörjningskravet är ett centralt och generellt villkor för att inresa ska beviljas. En student måste för att tillfälligt uppehållstillstånd och uppehållstillstånd ska lämnas kunna bekosta sitt uppehälle och sina studier i Nederländerna. Tillräckliga tillgångar ska garantera att det sociala förmånssystemet inte belastas. Om sociala förmåner skulle betalas ut till studenten kan det få konsekvenser för det uppehållstillstånd som meddelats. Det krävs att studenten visar att han eller hon har tillräckliga medel att betala för undervisning och/eller studieavgifter samt sitt uppehälle. Lärosätet ska tillsammans med ansökan inge ett utdrag för ett konto i studentens namn eller ett för studenten och lärosätet gemensamt konto, som visar ett tillgodohavande för det aktuella akademiska året eller ett intyg från en bank som bekräftar att en viss summa kommer att överföras varje månad till kontot.

Sponsorsystem där lärosätena bedömer vissa villkor för uppehållstillstånd

Nederländerna har ett sponsorsystem, där sponsorn tar på sig ett ansvar för den som ansöker om tillfälligt uppehållstillstånd respektive uppehållstillstånd i syfte att studera. Med sponsorsystemet förlitar sig staten på sponsorns intresse av att en utländsk student genomför sina studier i landet och att relationen mellan sponsor och student är sådan att sponsorn har tillgång till information om den utbildning som studenten antagits till, studentens boende under vistelsen samt när studenten kommer att avsluta studierna och återvända till sitt hemland.

Lärosätena förutsätts ha ett avtal med IND för att få uppehållstillstånd för en student. Lärosätena ska enligt avtalet bedöma om vissa förutsättningar för inresa i landet är uppfyllda för studenten, exempelvis studentens möjligheter att försörja sig under studietiden. Genom att ansvaret för vissa bedömningar lagts på lärosätena blir den bedömning som IND ska göra mer begränsad. Detta förkortar handläggningstiden för ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd och uppehållstillstånd. Ett tillfälligt uppehållstillstånd kan i de fall lärosätet medverkat vid bedömningen erhållas inom två veckor. Den genomsnittliga handläggningstiden för en ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd är annars tre månader.

Lärosätena måste för att kvalificera sig för att ta emot utländska studenter uppfylla de villkor som finns i uppförandekoden. Avtalet innehåller också en bestämmelse enligt vilken lärosätet ska underteckna en så kallad sponsordeklaration för studenterna. Uppförandekoden är ett initiativ mellan lärosätena, oberoende organisationer på utbildningsområdet och regeringen i Nederländerna. Endast lärosäten som uppfyller villkoren i uppförandekoden kan träffa avtal med IND. Ett villkor i uppförandekoden är att lärosätet ska kunna lämna tillförlitlig information om utbildningen till IND, exempelvis uppgifter om hur utbildningen kvalitetssäkras och om anmälnings- eller studieavgifter samt kostnader som lärosätet har för studenterna enligt avtalet. Om lärosätet inte lever upp till de krav som ställs i avtalet finns sanktionsmöjligheter. En sådan är att lärosätet fråntas rätten att bedöma vissa villkor för att uppehållstillstånd ska meddelas, vilket får till följd att ansökningsförfarandet vid IND fördröjs. Deklarationen ger också IND möjlighet att utverka ersättning för eventuella kostnader för en students hemresa om så krävs.

IND gör bedömningen att en viktig faktor för systemets framgång är att det är fråga om ett begränsat antal lärosäten och att aktuella lärosäten är väl insatta i de villkor som gäller för att uppehållstillstånd ska kunna lämnas.

För mer information www.ind.nl. och www.internationalstudy.nl

Tyskland

Visum och uppehållstillstånd för studier

För att en gäststudent ska tillåtas resa in i Tyskland för att studera krävs visum. En gäststudent kan medges inresa även utan visum, men endast om han eller hon är undantagen från visumkravet för längre vistelse. En ansökan om visum respektive uppehållstillstånd för studier lämnas in av sökanden. Vid ansökan ska han eller hon uppvisa antagningsbesked från ett tyskt lärosäte och vid förlängning att studierna fullföljts med godtagbara resultat.

Ansökan om visum ska lämnas in på en tysk beskickning.

På beskickningen genomförs en intervju med sökanden.

Ansökningshandlingarna och underlag för beslut översänds av beskickningen till Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Efter att Bundesamt für Migration und Flüchtlinge meddelat beslut i ärendet får sökanden hämta passhandling med visum eller ett avslagsbesked på beskickningen. Visum respektive uppehållstillstånd för studier eller för preparandutbildning inför studier omfattande språkutbildning kan bara lämnas om den sökande antagits till utbildningen av lärosätet. Även intyg från lärosäten om villkorad antagning accepteras. Om ett sådant intyg saknas kan dock ett uppehållstillstånd i syfte att ansöka om en utbildningsplats med en giltighetstid om nio månader beviljas. Efter inresan utfärdar Bundesamt für Migration und Flüchtlinge uppehållstillstånd för den fortsatta vistelsen.

En ansökan om uppehållstillstånd måste inges inom visumets giltighetstid. I normala fall gäller utfärdat visum för en tid av tre månader och ett uppehållstillstånd för studier i två år.

För att ett uppehållstillstånd ska förlängas krävs att studenten visar att studierna fullföljts med godtagbara resultat. Lärosätena tillhandahåller information till sökanden från andra länder, men medverkar inte i ansökningsprocessen. När det gäller exempelvis studievillkor och studieresultat kan Bundesamt für Migration und Flüchtlinge dock inhämta uppgifter från lärosätena och väga in dessa uppgifter i bedömningen. En sökande måste både för visum och för uppehållstillstånd för studier visa att han eller hon har tillräckliga medel för sitt uppehälle under studietiden och att det finns en gällande sjukförsäkring. Det finns för närvarande inga planer på att ändra regelsystemet vad avser internationella studenter.

Försörjningskravet

För att försörjningskravet ska vara uppfyllt krävs ett belopp om 648 € per månad eller 7 776 € per år. Vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt beaktas studentens föräldrars inkomster och tillgångar, en formell garanti från en tredje person att svara för kostnaderna för studentens vistelse i landet och när en sådan vistelse upphör eller en bankgaranti som förnyas årligen hos ett kreditinstitut i landet eller ett utländskt kreditinstitut som har behörighet att genomföra transaktioner i landet. Även statliga studieförmåner, stipendium från tyska offentliga fonder, fonder som tillhör en sponsororganisation som är erkänd i Tyskland eller från en offentlig fond i studentens hemland om det är fråga om ett utbytesprogram accepteras. I vissa fall kan krav ställas att studenten öppnar ett konto i Deutsche Bank där uttagsrätten är begränsad till ett visst belopp per månad. Samma försörjningskrav uppställs för att ett uppehållstillstånd ska förlängas. Det finns vidare möjligheter att förse ett uppehållstillstånd med villkoret att bevis om fortsatt tillräckliga tillgångar ska visas före ett visst datum. Dokumentationskraven, som även kan avse en tredje parts inkomster och tillgångar, och att bevis ska inges och prövas varje gång uppehållstillstånd söks eller förlängs minskar risken för missbruk. Vid prövningen av om ett uppehållstillstånd ska förlängas kan det faktum att en student arbetat mer än vad som är tillåtet göra att försörjningskravet inte anses vara uppfyllt.

För mer information www.bamf.de och www.auswaertiges.amt.de

Storbritannien

Visum/entry clearance och tillstånd till vistelse för studier och uppehållstillstånd för studier

Enligt gällande regelsystem finns två alternativa spår för gäststudenter i Storbritannien. Om avsikten är att studera endast en kortare tid, maximalt sex månader kan ett *tillstånd för vistelse för studier* sökas. Lärosätet ska endera ha en licens, som så kallad Tier 4-sponsor, eller vara ackrediterad av en organisation som godkänts av UK Border Agency (UKBA).

Tier 4-spåret har lanserats först i år. Studenter som önskar använda det här spåret måste vara sponsrade av ett lärosäte som har licens som Tier 4-sponsor. När lärosätet ansöker om en licens undersöker UKBA lärosätet ur immigrationsrisksperspektiv för att säkerställa att lärosätet kan uppfylla sina förpliktelser som sponsor vad gäller kontroller och rapportering av studenter. Lärosätena är skyldiga att rapportera till UKBA om studenten inte registrerar sig vid lärosätet, avbryter studierna eller inte fullt ut deltar i undervisningen och vid misstanke att studenten på andra sätt bryter mot

uppehållstillståndets villkor. Endast viss högre utbildning erbjuds genom lärosäten med Tier 4-licens.

Lärosäten, som inte omfattas av offentlig tillsyn och revision, måste vara ackrediterade av en organisation som godkänts av UKBA. Ackrediteringen ska vara en oberoende kvalitetsmärkning, som visar att lärosätet har sunda utbildningsmetoder, rekryteringsprocesser och en utvecklad kontroll av studenterna för att inte uppehållstillstånd för studier ska kunna missbrukas.

För dem med en nationalitet som omfattas av visumkrav behövs visum före inresa till Storbritannien. För gäststudenter som inte omfattas av något sådant krav kan tillståndet till vistelse för studier sökas först vid ankomsten. Tillstånd till vistelse för studier i Storbritannien berättigar inte till arbete under vistelsen. Gäststudenten kan inte heller få tillståndet förlängt eller få ett tillstånd för en förlängd vistelse på annan grund.

När det gäller Tier 4-spåret ska alla studenter ansöka om så kallad entry clearance innan de reser till Storbritannien oavsett om de har medborgarskap som är undantagna från visumkrav eller inte. Gäststudenter som använder sig av det första spåret och som har en nationalitet som är undantagen visumkrav behöver inte söka entry clearance. De kan i stället resa in för vistelse för studerande vid ankomsten. Om gäststudenten är från ett land för vilket visumkrav gäller måste däremot en ansökan om entry clearance ha lämnats in, annars nekas inresa. Studenter som befinner sig i Storbritannien för vistelse för studier är inte formellt bundna till ett särskilt lärosäte, men måste visa att de erbjudits en utbildningsplats på en kurs vid ett lärosäte som endera har licens som Tier 4-sponsor eller är ackrediterad av någon av UKBA godkänd organisation. Det förekommer att lärosätena och inte studenten själv inger ett större antal ansökningar, framför allt för förlängning av tillstånd i Tier 4-spåret. Innan ställning tas till ansökan om förlängning av tillstånd ska dock studenten lämna biometriska uppgifter. För tredje landsmedborgare har införts ett krav på innehav av ett särskilt identitetskort med biometriska uppgifter. Lärosätena har en straffbelagd skyldighet att kontrollera att studenterna har de tillstånd som krävs för att vistas i landet för studier, och identitetskorten ska underlätta denna kontroll.

De ändringar som har genomförts i år ska utvärderas och det finns för närvarande inga planer på andra ändringar av regelverket.

Försörjningskravet

Det uppställs ett generellt försörjningskrav såväl för studenter som söker tillstånd för vistelse för studier, som för studenter som ansöker om uppehållstillstånd enligt Tier 4-spåret. Studenter med tillstånd för vistelse för studier får inte arbeta under sin vistelse i landet. När det gäller banktillgodohavanden måste studenten genom kontoutdrag eller intyg

från bank eller annat kreditinstitut visa tillgodohavande av viss storlek och att tillgångarna funnits på kontot i minst 28 dagar. Det finns inga krav på att tillgångarna ska finnas på ett konto i bank eller kreditinstitut i landet, däremot ska banken eller kreditinstitutet stå under tillsyn av en i hemlandet behörig myndighet.

För mer information www.ukba.homeoffice.gov.uk

Frankrike

Visum och uppehållstillstånd för studier

Gäststudenter måste för att kunna genomgå högskoleutbildning i Frankrike ha ett tillfälligt uppehållstillstånd för studier. Tillståndet ges i undantagsform, som en förlängning av ett visum för längre vistelse och ett försörjningskrav uppställs. En ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för studier ska inges inom två månader från inresan. Längden av ett beviljat tillfälligt uppehållstillstånd är begränsad till passhandlingens giltighetstid. Upphållstillståndet får inte heller beviljas för längre tid än den period under vilka studierna pågår och för en tid av högst ett år. Ett tillfälligt uppehållstillstånd kan förnyas. Vid en ansökan om förnyat uppehållstillstånd avgör lärosätet om studenten gjort godtagbara framsteg i studierna. Studenter som reser in i Frankrike med ett visum för längre vistelse där tillståndet ger rätt till en vistelse över tre månader och upp till sex månader behöver inte ha något uppehållstillstånd.

Vid en ansökan om visum respektive uppehållstillstånd för studier ska gällande passhandling, födelseattest, bevis om civilstånd, handlingar som styrker att försörjningskravet är uppfyllt och bevis om antagning eller villkorad antagning vid lärosätet bifogas. Ansökan om visum ges in till en fransk beskickning.

Försörjningskravet

För att försörjningskravet ska vara uppfyllt krävs åtminstone 430 € per månad för det kommande universitetsåret, eller totalt drygt 5 000 €. Hänsyn tas till stipendium, intyg som visar på att studenten kommer att försörjas av sin familj, anställningsavtal etcetera. Om studenten ska försörjas av en person bosatt i Frankrike, krävs en formell ansvarsförbindelse och bevis om att tillgångar finns, till exempel uppgift om taxerad inkomst och inkomstbesked för de senaste tre månaderna. Om överföring av medel för studentens försörjning ska ske från utlandet måste studenten visa att ett bankkonto har öppnats, att medel kommer att sättas in och att medel kommer att överföras till studenten i Frankrike.

Utbildningsattaché vid franska beskickningar

Campus France, en organisation med nära samarbete med lärosätena, har kontor i 75 länder. Organisationens verksamhet bedrivs under insyn av Ministère des Affaires étrangères et européennes, Ministère de l'Éducation nationale och Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Kontoren är underställda Frankrikes ambassad i respektive land. Utbildningsattachéer marknadsför fransk högskoleutbildning på de lokala utbildningsinstitutionerna och biträder studenterna både vid ansökan om antagning till utbildning och vid ansökan om visum. I ett 30-tal länder finns on-line-system som kan hantera såväl anmälningar till utbildning som ansökningar om visum. På beskickningen intervjuas sökanden av utbildningsattachén om tidigare utbildning och den högskoleutbildning som denne antagits till. Ofta genomförs i samband med intervjun även ett franskt språktest. Utbildningsattachén rapporterar vad som framkommit vid intervjun och gör en bedömning av sökandens studiemål och en äkthetsbedömning av betyg från tidigare utbildning. Rapporten och bedömningen bifogas visumansökan.

För mer information se www.ofii.fr och www.campusfrance.org

Sammanfattande iakttagelser

Regelverket för uppehållstillstånd för studier skiljer sig åt mellan de studerade länderna. Flera av de undersökta länderna använder visum eller tillfälliga uppehållstillstånd för studier. Systemen i Nederländerna och Storbritannien skiljer sig från övriga länder genom höga krav på lärosätena vad gäller att den sökande uppfyller villkoren för uppehållstillstånd samt kontroll av och ansvar för de gäststudenter som antas.

Systemet i Finland är mer jämförbart med det i Sverige, men visar ändå på en större samverkan mellan inblandade myndigheter. Förutom regelbundna möten mellan myndigheterna, rapporterar lärosätena till Migrationsverket om studenter inte påbörjar eller avbryter sina studier. I Frankrike utförs de bedömningar som i Sverige görs av lärosätena av särskild personal vid beskickningarna i anslutning till processen för visum och uppehållstillstånd. Det förekommer även olika metoder för att lösa verifieringen av banktillgodohavanden för att säkerställa att försörjningskravet uppfylls.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvaliteten i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se