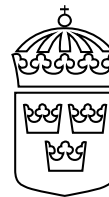


# Regeringens skrivelse

## 2024/25:117



### Riksrevisionens rapport om tredjelandsstudenter i högskolan

Skr. 2024/25:117

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 2025

*Ebba Busch*

*Johan Pehrson*  
(Utbildningsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om antagningssystemet för tredjelandsstudenter och organiseringen och finansieringen av deras utbildning fungerar effektivt. Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet inte fullt ut fungerar effektivt. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen) så att regelverket kring återbetalningar av studieavgiften tydliggörs. Riksrevisionen har även lämnat rekommendationer till Universitets- och högskolerådet, till Migrationsverket samt till universitet och högskolor. Regeringen välkomnar granskningen och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. I skrivelsen redovisar regeringen de åtgärder som har vidtagits och som planeras i linje med Riksrevisionens iakttagelser och rekommendation till regeringen.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Bakgrund och syfte med granskningen .....	3
2.2	Riksrevisionens slutsatser.....	4
2.3	Riksrevisionens rekommendationer .....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	8
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Tredjelandsstudenter i högskolan - antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildningen (RiR 2024:21) .....	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2025 .....	106

Riksrevisionen har granskat om antagningssystemet för tredjelandsstudenter och organiseringen och finansieringen av deras utbildning fungerar effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Tredjelandsstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning (RiR 2024:21). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 21 november 2024. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Lunds universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet och Migrationsverket har yttrat sig över rapporten. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2024/02612). I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport. De rekommendationer som Riksrevisionen riktar till Universitets- och högskolerådet (UHR), Migrationsverket och till de universitet och högskolor som ingår i granskningen behandlas inte i denna skrivelse.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

### 2.1 Bakgrund och syfte med granskningen

Sedan 2011 ska statliga universitet och högskolor ta ut studieavgifter för studenter som är medborgare i ett land utanför EU/EES och Schweiz, så kallade tredjelandsstudenter. Detta framgår av studieavgiftsförordningen. Lärosätena får själva bestämma storleken på studieavgifterna och hur många avgiftsfinansierade studenter som de antar. Enligt studieavgiftsförordningen ska lärosätena beräkna studieavgifterna så att full kostnadstäckning uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i sin helhet (6 §). Riksrevisionen har noterat att det i tidigare rapporter och granskningar har uppmärksammats problem med utbildningssystemet för tredjelandsstudenter. Som exempel lyfter Riksrevisionen bl.a. att Migrationsverkets långa handläggningstider försvårar rekryteringen av kvalificerade studenter. Tidigare granskning har även uppmärksammat att det finns indikationer på att systemet med uppehållstillstånd för studier missbrukas av tredjelandsmedborgare som vill bosätta sig i Sverige vars främsta avsikt inte är att studera, utan i stället att arbeta.

Riksrevisionen har därför valt att granska om antagningssystemet för tredjelandsstudenter och organiseringen och finansieringen av deras utbildning fungerar effektivt. Fokus i granskningen ligger på fritt inresande studenter, så kallade freemover-studenter, från tredjeländ. Studenter i denna grupp studerar inte inom ramen för ett utbytesprogram utan ordnar sina studier på egen hand och omfattas som regel av studie- och anmälningsavgifter. Granskningen utgår från fyra delfrågor:

1. I vilken utsträckning slutför tredjelandsstudenter sin utbildning och etablerar sig på den svenska arbetsmarknaden?
2. Har lärosätena och UHR utformat antagning och utbildning av tredjelandsstudenter så att det fungerar effektivt?
3. Har Migrationsverket utformat handlägningsprocessen för uppehållstillstånd för studier så att den fungerar effektivt?
4. Sätter lärosätena studieavgifter för tredjelandsstudenter så att kravet om full kostnadstäckning uppnås?

Granskningen omfattar samtliga statliga universitet och högskolor samt Chalmers Tekniska Högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Därutöver omfattas även regeringen, UHR och Migrationsverket av granskningen.

## 2.2 Riksrevisionens slutsatser

### *Utmaningar i rekryteringen av kvalificerade studenter*

Riksrevisionen bedömer att antagningen av tredjelandsstudenter fungerar väl, men att det finns flera brister i systemet som försvårar rekryteringen av kvalificerade studenter. Antagningsprocessen som helhet är lång och informationen till sökande är bristfällig. Riksrevisionen bedömer att den enskilt viktigaste orsaken till att processen är lång är Migrationsverkets handläggningstider för ansökningar om uppehållstillstånd för studier. Hela processen, från ansökan om en studieplats till besked från Migrationsverket, behöver bli mer transparent och sökandevänlig. Lärosätena skulle kunna tidigarelägga sista betalningsdatum för studieavgiften för att påskynda processen. Riksrevisionen bedömer också att en del av arbetet med bedömningen av utländska meriter i antagningsprocessen skulle kunna automatiseras. En del av de åtgärder som tagits fram inom samarbetet mellan Migrationsverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har potential att förkorta handläggningstiderna, och Migrationsverkets statistik för 2024 verkar peka i den riktningen.

### *Tredjelandsstudenter klarar sina studier väl men systemet brister i olika kvalitetsaspekter*

Granskningen visar att tredjelandsstudenter över lag klarar sin utbildning väl. Tredjelandsstudenter fortsätter även i hög utsträckning till antingen forskarstudier i Sverige eller etablerar sig på den svenska arbetsmarknaden. Det finns däremot undantag i vissa studentgrupper och på vissa lärosäten. Den övergripande bilden i granskningen är att riksdagens intention om att skapa internationellt präglade utbildningsmiljöer där studenter med olika nationalitet och erfarenheter kan mötas och lära av varandra är uppfylld. Riksrevisionen bedömer att utbudet och dimensioneringen av de internationella utbildningarna på ett tydligare sätt än idag bör kopplas till lärosätenas mål med den internationella studentverksamheten. Många internationella utbildningar antar samtliga behöriga sökande. Eftersom svenska lärosäten godtar

meriter från alla erkända lärosäten i världen, oavsett utbildningskvalitet, kan studenter med mycket varierande utbildningsbakgrund antas till dessa utbildningar. Med nuvarande tillämpning av högskoleförordningen (1993:100) kan lärosätena endast förhindra detta genom att erbjuda färre utbildningsplatser för att på så sätt skapa konkurrens och en urvalssituation. Riksrevisionen bedömer att lärosätena i högre utsträckning än idag bör sträva efter att skapa konkurrens om utbildningsplatserna och att detta måste ske med ett samlat grepp. Riksrevisionen bedömer även att lärosätena bör kunna utnyttja sin autonoma ställning och frångå den nationella bedömningsgruppen för antagnings rekommendationer gällande erkända lärosäten om de vid upprepade tillfällen antar studenter med alltför svag utbildningsbakgrund.

Granskningen visar på att det saknas systematisk uppföljning av tredjelandsstudenters studieresultat både nationellt och lokalt på lärosätena. För verksamhetsutvecklingen på det enskilda lärosätet är det viktigt att följa upp studieresultat, exempelvis utifrån studenternas utbildningsprogram och förutbildningsland. Resultaten från sådan uppföljning kan bl.a. användas för att justera behörighetskrav och förbättra rekryteringsstrategier i syfte att tredjelandsstudenterna ska bidra till kvalitet i den svenska högskolan. Det saknas emellertid systemstöd som möjliggör för lärosätena att göra egna uppföljningar av prestationer utifrån förutbildningsland. Riksrevisionen gör även iakttagelsen att ingen myndighet har i uppdrag att bistå lärosätena med uppföljningen och att regeringen inte har prioriterat nationell uppföljning av studieresultatet. En konsekvens av detta är att det blir svårt för relevanta aktörer att veta hur tredjelandsstudenterna presterar och i vilken utsträckning de bidrar till utbildningens kvalitet.

### *Inga tydliga indikationer på omfattande missbruk men det finns vissa brister i handläggningen*

I granskningen finner Riksrevisionen inget stöd för att det förekommer ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier. Detta skiljer sig från tidigare rapporter, bl.a. en tidigare granskning av Riksrevisionen (RiR 2023:19). Riksrevisionen skriver att en möjlig förklaring till skillnaden mellan granskningarna är att många personer med uppehållstillstånd för studier har lämnat landet utan att utflyttningen har registrerats i folkbokföringen och utan att tillståndet har återkallats. I den nu aktuella granskningen har Riksrevisionen kunnat ta hänsyn till sådana brister i folkbokföringen, varför Riksrevisionen bedömer att resultatet troligen speglar verkligheten bättre. Riksrevisionen gör samtidigt iakttagelsen att missbruk är problematiskt oavsett omfattning och att en relativt stor andel av tredjelandsstudenterna etablerar sig inom okvalificerade yrken jämfört med svenska studenter. Riksrevisionen påtalar i denna del att även om dessa personer inte missbrukar sina uppehållstillstånd så syftar inte systemet till att förse Sverige med arbetskraft inom låglönesektorer. Det finns en gråzon bestående av personer som hoppar av sina studier och börjar arbeta inom okvalificerade yrken. Ett avhopp behöver däremot inte betyda att studenten missbrukar sitt uppehållstillstånd. Jämfört med svenska studenter arbetar emellertid en relativt stor andel av tredjelandsstudenterna i okvalificerade yrken.

Vidare bedömer Riksrevisionen att Migrationsverkets handlägningsprocess, som bl.a. syftar till att utreda studieavsikten, över lag fungerar väl för att handlägga studenternas ansökningar på ett rättssäkert sätt. Det finns dock brister i kontrollen av de anhöriga till studenter och i samarbetet mellan handläggare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter.

#### *Svårt att bedöma om full kostnadstäckning har uppnåtts*

Lärosätena sätter ofta studieavgifterna utifrån en schablon som bygger på ersättningen för anslagsfinansierade studenter. Dessutom utgår lärosätena ofta från schabloner när utbildningskostnaden i den studieavgiftsfinansierade verksamheten bokförs. De över- och underskott som uppstår i verksamheten kan därför ses som en approximation av verksamhetens ekonomiska resultat. Det finns dock en risk att schablonerna inte är uppdaterade eller rättvisande. Detta medför att det är svårt för Riksrevisionen att bedöma om full kostnadstäckning har uppnåtts. Riksrevisionen konstaterar att lärosätena har ett ansvar att säkerställa en rättvisande redovisning av resultatet i den studieavgiftsfinansierade verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av ett tydligare regelverk vad gäller återbetalning av studieavgifter. Villkoren för återbetalning bör vara tydliga för studenten och principerna bör inte skilja sig väsentligt mellan lärosätena. Det kan däremot finnas behov av en viss flexibilitet för att lärosätena ska kunna ta hänsyn till enskilda omständigheter.

## 2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Se över studieavgiftsförordningen så att regelverket kring återbetalningar av studieavgiften tydliggörs.

## 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

### *Regeringens övergripande bedömning*

Regeringen välkomnar granskningen och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. Granskningen belyser den viktiga roll som tredjelandsstudenter har i svensk högre utbildning och forskning. Som ett litet och kunskapsintensivt land är det viktigt att Sverige är en attraktiv destination för utländska studenter. Rapporten Den ekonomiska effekten av internationella studenter (10561/2021), som genomförts av konsultbolaget WSP på uppdrag av Svenska institutet, visar på att utländska studenter ger en betydande vinst i den svenska ekonomin. Denna slutsats i kombination med Riksrevisionens iakttagelser belyser vikten av att lärosäten och berörda myndigheter kontinuerligt följer upp hur

utbildningssystemet för tredjelandsstudenter fungerar och att nödvändiga åtgärder vidtas om det upptäcks utvecklingsområden. Regeringen bedömer att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer ger ett bra stöd i det fortsatta arbetet med att säkerställa att utbildningssystemet för tredjelandsstudenter fungerar väl.

*Regeringen har vidtagit åtgärder för internationaliseringen i högre utbildning*

Regeringen gav 2017 en särskild utredare (den så kallade Internationaliseringsutredningen) i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation. Detta skulle göras bl.a. genom en översyn av systemet för anmälnings- och studieavgifter (Ökad internationalisering av universitet och högskolor, dir. 2017:19). I slutbetänkandet Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78) lämnade Internationaliseringsutredningen ett stort antal förslag riktade till bl.a. regeringen. En av de åtgärder som vidtagits som ett resultat av utredningens förslag är att bestämmelsen om internationalisering i 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) har tydliggjorts. Bestämmelsen ändrades så att det tydligare framhålls som ett mål för högskolans internationalisering att den internationella verksamheten ska bidra till kvalitetshöjning i högskolans utbildning och forskning. Vidare gav regeringen i regleringsbrevet för 2022 i uppdrag till Svenska institutet, UHR, Vetenskapsrådet och Verket för innovationssystem (Vinnova) att inrätta Plattform för internationalisering (Plint). Plint syftar, i enlighet med utredningens förslag, till att bättra samordna frågor som rör internationalisering inom högre utbildning, forskning och forskningsnära innovation. Inom Plint samverkar dessa myndigheter med bl.a. universitet och högskolor genom SUHF och med andra myndigheter som t.ex. Migrationsverket.

*Riksrevisionens rekommendation att se över studieavgiftsförordningen så att regelverket kring återbetalningar av studieavgiften tydliggörs*

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att regelverket för återbetalning av studieavgiften är tydligt.

I Riksrevisionens rapport framgår att samtliga lärosäten som ingått i granskningen har lokala riktlinjer eller beslut som berör den avgiftsskyldiga verksamheten, inklusive återbetalning av studieavgift. SUHF har dessutom till sina medlemmar tagit fram en rekommendation om hantering av avgiftsskyldiga studenter (REK 2018:2) som bl.a. berör återbetalning av studieavgiften. Samtidigt noterar Riksrevisionen att lärosätena tillämpar regelverket om återbetalningar av studieavgifterna olika.

Som Riksrevisionen anger i granskningsrapporten har behovet av att se över regelverket kring återbetalning av studieavgifter uppmärksammats tidigare. Universitetskanslersämbetet bedömde t.ex. i sin rapport Kartläggning av studieavgifter (2017:2) att tillämpningen av regelverket kan skilja sig mellan lärosäten och att detta är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Internationaliseringsutredningen tog fasta på bedömningen och föreslog i sitt slutbetänkande att villkoren för återbetalning av studieavgifter i studieavgiftsförordningen skulle

tydliggöras. Utredningen föreslog bl.a. att det under vissa omständigheter ska vara tvingande för en högskola att betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten är förhindrad att delta i utbildningen. Motivet till förslagen var att utredningen ansåg att det var viktigt att säkerställa en gemensam lägsta nivå av fall när alla studenter ska behandlas lika. Förslagen i utredningen riktade till regeringen bereds i Regeringskansliet.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Internationalisering är grundläggande för excellens och kvalitet inom utbildning och forskning. Tillsammans med excellens och innovation är internationalisering en av utgångspunkterna för de satsningar som regeringen presenterat i den forsknings- och innovationspolitiska propositionen *Forskning och innovation för framtid, nyfikenhet och nytta* (prop. 2024/25:60).

Universitet och högskolor har en hög grad av självbestämmande och beslutar om t.ex. utbildningsutbud och i vilken grad de ska erbjuda utbildningar för internationella studenter. Regeringen har regelbundna dialoger med de statliga lärosätena och följer nära utvecklingen inom den högre utbildningen. Svenska lärosäten behöver bl.a. ha goda förutsättningar att kunna attrahera internationella talanger till utbildning på grundnivå och avancerad nivå, liksom till utbildning på forskarnivå. Det är även viktigt att det inte finns onödiga hinder mot att rekrytera lärare och forskare som kan bidra till en svensk högskola i världsklass. En utredare gavs därför i april 2024 i uppdrag att föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för utländska doktorander och forskare att verka och stanna kvar i Sverige (Ju 2024:C). Utredaren överlämnade den 4 december 2024 promemorian *Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter* (Ds 2024:31). Promemorian har skickats ut på remiss med svar senast den 24 mars 2025.

Riksrevisionen drar i sin granskning slutsatsen att det inte finns några tydliga indikationer på att missbruket av uppehållstillstånd för studier är så utbrett som framgår av tidigare rapporter. *Migrationsverket* konstaterar i sitt yttrande över granskningsrapporten att Riksrevisionen använder en relativt snäv definition av missbruk. Myndigheten påtalar även att den genom en annan definition av missbruk konstaterat att det förekommer missbruk och försök till missbruk från vissa delar av världen. För att få hela bilden vad gäller missbruk är det enligt *Migrationsverket* viktigt att även titta på det utredningsarbete som görs innan de som ansöker om uppehållstillstånd för studier kommer till Sverige. *Migrationsverket* konstaterar att verket utreder och avslår ansökningar med brister i studieavsikt som grund, vilket också är den största avslagsgrunden i studerandeärenden.

Regeringen ser positivt på Riksrevisionens slutsats att missbruket av systemet med uppehållstillstånd för studier inte är så omfattande som indikerats i tidigare granskningar. Enligt regeringen visar



Migrationsverkets yttrande även på komplexiteten i att undersöka om och i vilken omfattning som missbruk förekommer. Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att missbruk är problematiskt oavsett omfattning. Missbruket kan innebära risker för att personer utnyttjas och exploateras på arbetsmarknaden. Det kan även innebära problem för lärosätena som måste kunna planera sin verksamhet utifrån att antagna studenter avser att studera. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är viktigt att fortsätta arbeta med åtgärder för att motverka att uppehållstillstånd för studier kan missbrukas. Den ovan nämnda utredaren har även haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier, samtidigt som seriösa studenter ska attraheras och ges goda förutsättningar att stanna kvar i Sverige efter slutförd utbildning. I promemorian föreslås i denna del bl.a. en begränsning av utländska studenters möjlighet att arbeta vid sidan av studierna samt högre krav för att kunna byta från uppehållstillstånd för studier till uppehållstillstånd för arbete.

Som nämnts i avsnitt 3 föreslog Internationaliseringsutredningen i sitt slutbetänkande bl.a. att villkoren för återbetalning av studieavgifter i studieavgiftsförordningen skulle tydliggöras. Mot bakgrund av Riksrevisionens rekommendation i granskningsrapporten avser regeringen att särskilt analysera utredningens förslag till ändring i studieavgiftsförordningen i fråga om återbetalning av studieavgift.

Regeringens övergripande mål för universitet och högskolor är att den utbildning och forskning som de bedriver ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Regeringen arbetar aktivt med åtgärder som stärker svensk högre utbildning och forskning, bl.a. genom de satsningar som föreslagits i den forsknings- och innovationspolitiska propositionen. Goda förutsättningar för den internationella verksamheten vid universitet och högskolor är en viktig del i detta arbete.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.





RiR 2024:21

# Tredjelandstudenter i högskolan

antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen  
RiR 2024:21  
ISBN 978-91-7086-699-9  
ISSN 1652-6597  
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024



Beslutad: 2024-11-06  
Diarienummer: 2023/0766  
RiR 2024:21

---

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Tredjelandstudenter i högskolan

– antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning

Rikskontrollen har granskat om antagningssystemet för tredjelandstudenter och organiseringen och finansieringen av deras utbildning fungerar effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet och 33 universitet och högskolor enligt nedan.

Rikskontrollens Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Jenny Hedström har varit föredragande. Revisorn Helena Holmlund, revisorn Jonas Lundstedt, revisorn Maria Westerlind och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Jenny Hedström

### **För kännedom**

Regeringskansliet; Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet,  
Utrikesdepartementet

Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet, universitet och högskolor enligt sändlista

## Sändlista

Blekinge tekniska högskola  
Chalmers tekniska högskola  
Försvarshögskolan  
Gymnastik- och idrottshögskolan  
Göteborgs universitet  
Högskolan i Borås  
Högskolan Dalarna  
Högskolan i Gävle  
Högskolan i Halmstad  
Högskolan i Skövde  
Högskolan Kristianstad  
Högskolan Väst  
Karlstads universitet  
Karolinska institutet  
Konstfack  
Kungliga Tekniska högskolan  
Kungliga Konsthögskolan  
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm  
Linköpings universitet  
Linnéuniversitetet  
Luleå tekniska universitet  
Lunds universitet  
Malmö universitet  
Mittuniversitetet  
Mälardalens universitet  
Sveriges lantbruksuniversitet  
Stiftelsen Högskolan i Jönköping  
Stockholms konstnärliga högskola  
Stockholms universitet  
Södertörns högskola  
Umeå universitet  
Uppsala universitet  
Örebro universitet

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>8</b>
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och delfrågor	10
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	12
<b>2 Om systemet för tredjelandsstudenter i högskolan</b>	<b>14</b>
2.1 Internationalisering ett viktigt mål i högskolan	14
2.2 Studieavgifter	14
2.3 Flest tredjelandsstudenter inom teknik och teknisk industri	16
2.4 Att komma som student till Sverige	17
2.5 Lärosätenas arbete med tredjelandsstudenter	18
2.6 Uppehållstillstånd för studier	21
2.7 Regeringen och myndigheternas arbete	26
<b>3 Tredjelandsstudenters studieprestationer och etablering på arbetsmarknaden</b>	<b>29</b>
3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	29
3.2 Tredjelandsstudenter klarar sina studier väl	29
3.3 Många tredjelandsstudenter stannar i Sverige och fortsätter till forskarutbildning eller etablerar sig på arbetsmarknaden	32
3.4 Missbruk av uppehållstillstånd för studier	37
<b>4 Lärosätenas antagning och organisation av utbildningen för tredjelandsstudenter</b>	<b>40</b>
4.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	40
4.2 Antagningen fungerar väl, men servicen till studenter brister	41
4.3 Samordnad bedömning av utländsk studiedokumentation är ett effektivt arbetssätt	44
4.4 Söktrycket skiljer sig mellan lärosäten, och påverkar kvaliteten	49
4.5 Utbildningsutbudet svarar delvis mot arbetsmarknadens framtida behov	52
4.6 Bristande uppföljning av studieresultat	53
4.7 Studentsammansättningen är viktig för att nå målen med internationalisering	55
4.8 Lärosätenas arbete för att främja antagning av studenter med studieavsikt	57
<b>5 Migrationsverkets process för att handlägga uppehållstillstånd för studier</b>	<b>59</b>
5.1 Operationaliserade bedömningsgrunder	59
5.2 Allt fler får inte beslut inom 90 dagar	60
5.3 Migrationsverkets process för att handlägga fungerar väl för studenter, men kan förbättras för anhöriga	63
5.4 Att initiera en utredning blir mer enhetligt, men leder inte nödvändigtvis till högre kvalitet	66
5.5 Bemanningen är tillräcklig men det saknas ett effektivt samarbete med utlandsmyndigheterna	68

<b>6</b>	<b>Lärosätenas arbete med studieavgifter och återbetalningar</b>	<b>73</b>
6.1	Operationaliserade bedömningsgrunder	73
6.2	Utmaningar med prissättning och variationer i studentvolymen kan leda till obalanser	73
6.3	Lokala regelverk för den avgiftsskyldiga verksamheten	76
<b>7</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>79</b>
7.1	Utmaningar i rekryteringen av kvalificerade studenter	79
7.2	Tredjelandsstudenter klarar sina studier väl men systemet brister i olika kvalitetsaspekter	81
7.3	Inga tydliga indikationer på omfattande missbruk men det finns vissa brister i handläggningen	83
7.4	Svårt att bedöma om full kostnadstäckning har uppnåtts	85
7.5	Rekommendationer	86
	<b>Referenslista</b>	<b>87</b>

### **Elektroniska bilagor**

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

**Bilaga 1. Tabeller och diagram utifrån registerdata**

**Bilaga 2. Metodbeskrivning**

**Bilaga 3. Internationell jämförelse av utbildningssystemet för tredjelandsstudenter**



## Sammanfattning

Tredjelandsstudenter är den grupp studenter vid svenska lärosäten som är medborgare i ett land utanför EU/EES. Riksdagen har uttalat mål om att tredjelandsstudenterna ska bidra till svenska intressen på flera sätt. Deras närvaro i högskolan ska höja utbildningskvaliteten och de ska stanna kvar i Sverige efter avslutade studier för att bidra till forskning och kompetensförsörjning. Det har dock funnits indikationer på att kvalitetsmålen inte uppnås och att systemet missbrukas av tredjelandssmedborgare som vill bosätta sig i Sverige för att bland annat arbeta i stället för att studera. Riksrevisionen har därför valt att granska effektiviteten i systemet för antagning och utbildning av tredjelandsstudenter.

Riksrevisionens granskning av utbildningssystemet för tredjelandsstudenter visar att studenterna presterar väl och utgör en viktig rekryteringsbas för forskning och arbete i Sverige. Riksrevisionen finner inget tydligt stöd för att det förekommer ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Samtidigt finns det brister i systemet som gör att målen med internationalisering inte till fullo uppnås. Det finns utmaningar för svenska lärosäten när det gäller att konkurrera om kvalificerade studenter och att garantera att studenter med rätt förkunskaper antas. Regeringen har inte heller prioriterat uppföljning av tredjelandsstudenternas bidrag till utbildningens kvalitet utan har fokuserat på att stävja ett potentiellt missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att systemet inte fullt ut fungerar effektivt.

### Den långa processen ett hinder i konkurrensen om kvalificerade studenter

Antagningsprocessen för tredjelandsstudenter som söker sig till Sverige är mycket lång och brister i transparens, vilket utgör hinder i rekryteringen. Sverige riskerar att förlora kvalificerade studenter till konkurrentländer som slutför processen snabbare. Riksrevisionen har identifierat brister som bidrar till den utdragna processen. Migrationsverkets långa handläggningstider för ansökningar om uppehållstillstånd för studier är en bidragande faktor, men även lärosätena är ansvariga genom att de efter antagningsbeskedet ger studenterna onödigt lång tid för att betala studieavgiften.

### Brister i uppföljningen av resultat försvårar kvalitetshöjande insatser

Uppföljning av tredjelandsstudenternas studieresultat är en förutsättning för att kunna bedöma om målen med systemet har uppnåtts. Det saknas dock systematisk uppföljning på nationell nivå och lärosätena saknar själva systemstöd för att följa upp

studieresultat utifrån förutbildningsland. Resultaten från sådan uppföljning kan bland annat användas för att justera behörighetskrav och förbättra rekryteringsstrategier i syfte att tredjelandsstudenterna ska bidra till kvalitet i den svenska högskolan. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för uppföljning bör förbättras.

### **Dimensioneringen viktig för utbildningens kvalitet**

Riksrevisionen bedömer att utbudet och dimensioneringen av de internationella utbildningarna bör kopplas till lärosätenas mål med den internationella studentverksamheten. Det är viktigt att dimensioneringen tar hänsyn till hur efterfrågad utbildningen är bland kvalificerade sökande med god potential att slutföra studierna.

Även om tredjelandsstudenterna som grupp presterar väl finns undantag i vissa studentgrupper och på vissa lärosäten, som uppvisar lägre måluppfyllelse. Många internationella utbildningar antar alla behöriga sökande och detta medför en risk för att studenter med bristande förkunskaper antas, trots att de formellt sett uppfyller behörighetskraven. När studenternas förkunskaper är för låga uppstår utmaningar för lärosätena att upprätthålla en hög kvalitet i utbildningen.

Riksrevisionen bedömer att lärosätena bör sträva efter att öka konkurrensen och åstadkomma ett meritbaserat urval, till exempel genom att erbjuda färre utbildningsplatser totalt sett. Högre konkurrens om utbildningsplatserna minskar också risken för att tredjelandsmedborgare utan avsikt att studera antas.

### **Inga tydliga tecken på utbrett missbruk av uppehållstillstånd**

Riksrevisionen finner inte stöd för att det förekommer ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier, men jämfört med svenska studenter är det en relativt stor andel av tredjelandsstudenterna som etablerar sig på arbetsmarknaden inom okvalificerade yrken. Även om dessa inte missbrukar sina uppehållstillstånd så syftar inte systemet till att förse Sverige med arbetskraft inom låglönesektorer.

Migrationsverkets handläggningsprocess, som bland annat syftar till att utreda studieavsikten, fungerar över lag väl för studenter. Det finns dock brister i kontrollen av anhöriga till studenter och i samarbetet mellan handläggare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter.

### **Svårt att bedöma om lärosätena uppnår full kostnadstäckning**

Tredjelandsstudenter betalar i normalfallet studieavgifter när de studerar vid svenska universitet och högskolor. Lärosätena utgår ofta från schabloner när studieavgiften beräknas och när intäkter och kostnader bokförs på institutioner. De ackumulerade över- och underskott som uppstår bör därför ses som en approximation av

verksamhetens ekonomiska resultat över en längre period. Riksrevisionen konstaterar att lärosätena har ett ansvar att säkerställa en korrekt redovisning.

Vidare visar granskningen att lärosätena har lagt ner resurser på att tolka ett gemensamt regelverk kring återbetalning av studieavgiften och att de har kommit fram till olika tolkningar. Riksrevisionen bedömer att principerna för återbetalning inte bör skilja sig väsentligt mellan lärosätena eftersom det är önskvärt med ett tydligt och enhetligt regelverk. Det kan dock finnas behov av en viss flexibilitet för att lärosätena ska kunna ta hänsyn till enskilda omständigheter.

## Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

### Till regeringen

- Se över studieavgiftsförordningen så att regelverket kring återbetalningar av studieavgiften tydliggörs.

### Till Universitets- och högskolerådet

- Utred möjligheten att tillhandahålla förutbildningsland till lärosätena som dessa kan använda i sin uppföljning av studenternas studieresultat.

Ladokkonsortiet är till exempel en aktör som kan bidra i arbetet för att studieresultat och förutbildningsland ska kunna kopplas samman.

### Till lärosätena

- Se till att utbudet och dimensioneringen av internationella utbildningar är i linje med målen med den internationella studentverksamheten. En översyn bör även ta hänsyn till eventuella problem med bristande studieavsikt på enskilda utbildningar.
- Följ upp tredjelandsstudenters studieresultat regelbundet.

### Till Migrationsverket

- Säkerställ att myndigheten har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma anknytningen mellan student och anhörig.
- Främja organiserade former för dialog mellan handläggare/beslutsfattare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter.

# 1 Inledning

Internationell studentmobilitet blir allt vanligare, och antalet utländska studenter vid svenska lärosäten ökar.<sup>1</sup> Utländska studenter betraktas som en viktig del av verksamheten vid svenska lärosäten och enligt riksdagen är studenter från andra länder en tillgång och förutsättning för utbildningsmiljöernas utveckling och kvalitet.<sup>2</sup> Riksdagen har även sedan lång tid tillbaka satt upp mål om att antalet utländska studenter i den svenska högskolan ska öka, och det finns en förhoppning om att de ska kunna bidra till kompetensförsörjningen i Sverige.<sup>3</sup>

Inresande studenter till Sverige består av studenter från EU/EES-länder och studenter från tredjeland, det vill säga från länder utanför EU/EES. Delar av antagningsprocessen och organiseringen av utbildningen ser olika ut för de två grupperna och det finns flera indikationer på brister i systemet för tredjelandsstudenter.

Tredjelandsstudenter behöver genomgå en lång process för att bli antagna till en svensk utbildning och flera myndigheter är involverade. Lärosätena är centrala eftersom det är de som marknadsför sina utbildningar, antar studenterna och organiserar utbildningen, men även Universitets- och högskolerådet (UHR) ska biträda vid antagningen av studenter och ansvara för bedömningar av utländska utbildningar.<sup>4</sup> Vidare är det Migrationsverket som beslutar om uppehållstillstånd för studier, medan utlandsmyndigheter uppdras av Migrationsverket att utföra viss hantering i migrationsärenden.<sup>5</sup>

## 1.1 Motiv till granskning

Flera tidigare rapporter och utredningar har pekat på problem med utbildningssystemet för tredjelandsstudenter. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket uppmärksammat att lärosäten erbjudit ett stort antal engelskspråkiga utbildningar med en avsaknad av konkurrens om platser. Tillsammans med lågt ställda krav på kunskaper i engelska kan detta underlätta för studenter att använda uppehållstillstånd för studier som ett sätt att komma till Sverige i annat syfte än att studera.<sup>6</sup> Riksrevisionen har även i en tidigare granskning pekat på

<sup>1</sup> OECD, "International student mobility indicator 2020", hämtad 2024-06-09.

<sup>2</sup> Prop. 2020/21:60, s. 181; bet. 2020/21:UbU16; rskr. 2020/21:60. Regeringen arbetar med nästa forsknings- och innovationspolitiska proposition.

<sup>3</sup> Se prop. 2004/05:162, s. 59; bet. 2005/06:UbU3; rskr. 2005/06:160. Prop. 2009/10:65, s. 9; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230.

<sup>4</sup> Se bland annat 7 kap. 4 och 37 §§ högskoleförordningen (1993:100) samt 2 och 5 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

<sup>5</sup> Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd. Se 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. Att Migrationsverket beslutar om uppehållstillstånd framgår av 5 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716). Utlandsmyndigheternas uppgifter i migrationsärenden framgår i 3 kap. 9 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>6</sup> Migrationsverket har pekat på att det finns indikationer på att vissa "yngre" lärosäten ställer för låga krav på förkunskaper till sina utbildningar. Se Migrationsverket, *Missbruk av uppehållstillstånd för studier*, 2022, s. 13.

<sup>8</sup> Riksrevisionen

att studerandestånd används för ett annat ändamål än avsett.<sup>7</sup> Även Polismyndigheten har under senare år lyft att personer med uppehållstillstånd för studier istället för att studera arbetar i Sverige under mycket dåliga arbetsförhållanden.<sup>8</sup>

För att rekrytera högkvalificerade utländska studenter till svenska lärosäten betonade Internationaliseringsutredningen<sup>9</sup> att antagnings- och uppehållstillståndsprocessen behöver vara välfungerade, enkel och snabb, eftersom konkurrensen om internationella studenter är hög.<sup>10</sup> Enligt utredningen utgjorde långa handläggningstider på Migrationsverket ett hinder för att attrahera kvalificerade studenter.<sup>11</sup> Samtidigt syftar tillståndsprövningen till att säkerställa att endast sökande som uppfyller kraven och har en avsikt att studera i Sverige beviljas uppehållstillstånd för studier.<sup>12</sup> Det finns därmed en målkonflikt mellan ambitionerna att rekrytera talangfulla internationella studenter och att förhindra att uppehållstillstånd för studier missbrukas för andra syften än det avsedda.

Sedan 2011 ska statliga universitet och högskolor ta ut studieavgifter för tredjelandsstudenter.<sup>13</sup> Lärosätena ska uppnå full kostnadstäckning för den studieavgiftsskyldiga verksamheten i sin helhet<sup>14</sup>, det vill säga de ska inte gå med vinst utan avgiften ska anpassas utifrån kostnaderna. Det finns indikationer på att lärosätena har svårt att fastställa kostnaderna på ett korrekt sätt, vilket kan bero på att vissa funktioner samfinansieras med anslag. Det finns också exempel på stora ackumulerade överskott i den studieavgiftsfinansierade verksamheten på vissa lärosäten.<sup>15</sup>

Riksdagen har betonat att tredjelandsstudenternas närvaro höjer kvaliteten i undervisningen genom att det skapas en mångfald av erfarenheter och kunskaper.<sup>16</sup> Sedan studieavgifterna infördes har dock sammansättningen av tredjelandsstudenter blivit mer homogen. Antalet studenter från delar av Afrika och Asien sjönk samtidigt som studenter från bland annat Nordamerika, Japan och Brasilien kom att utgöra en större andel av studenterna.<sup>17</sup>

<sup>7</sup> Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023.

<sup>8</sup> Våren 2022 uppmärksammade gränspolisens i region Syd att flera personer med uppehållstillstånd för studier på Linnéuniversitetet arbetade hos arbetsgivare som förekom i deras inspektioner. Presentation av gränspolisens i region Syd på samverkanskonferens "Konsekvenser av irreguljär immigration", 2023-09-18.

<sup>9</sup> Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor (U 2017:02).

<sup>10</sup> SOU 2018:78, s. 168–170.

<sup>11</sup> SOU 2018:78, s. 216.

<sup>12</sup> SOU 2018:78, s. 23.

<sup>13</sup> 2 och 5 §§ förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor (studieavgiftsförordningen). Se också prop. 2009/10:65; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230. Även högskolor som inte har staten som huvudman har infört studieavgifter för tredjelandsstudenter.

<sup>14</sup> Se 6 § studieavgiftsförordningen.

<sup>15</sup> UKÄ, *Lärosätenas årsredovisningar 2023*; Kungl. Tekniska högskolan, *Granskning av prissättning av studieavgifter för studenter*, Revisionsrapport 3/2021.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:65, s. 16; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230. Se även prop. 2020/21:60, s. 181; bet. 2020/21:UbU16; rskr. 2020/21:60.

<sup>17</sup> Delmi, *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, 2019, s. 6.

Riksdagen har också uttalat att det behöver vara attraktivt för nytexaminerade kvalificerade studenter att stanna kvar i landet och etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>18</sup> En tidigare studie från Tillväxtanalys visar att andelen inresande studenter som stannar och arbetar i Sverige efter avslutade studier var något lägre än i jämförbara OECD-länder.<sup>19</sup>

Sammanfattningsvis finns indikationer om bristande effektivitet i utbildningssystemet för tredjelandsstudenter. Därför har Riksrevisionen valt att granska detta.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och delfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är följande:

Fungerar antagningssystemet för tredjelandsstudenter och organiseringen och finansieringen av deras utbildning effektivt?

Den besvaras genom följande delfrågor:

1. I vilken utsträckning slutför tredjelandsstudenter sin utbildning och etablerar sig på den svenska arbetsmarknaden?
2. Har lärosätena och UHR utformat antagning och utbildning av tredjelandsstudenter så att det fungerar effektivt?
3. Har Migrationsverket utformat handlägningsprocessen för uppehållstillstånd för studier så att den fungerar effektivt?
4. Sätter lärosätena studieavgifter för tredjelandsstudenter så att kravet om full kostnadstäckning uppnås?

## 1.3 Avgränsningar

Internationella studenter som studerar i Sverige kan ingå i ett utbytesprogram eller anordna studier på egen hand. Studenter i den senare gruppen kallas för freemover-studenter. De antas av ett svenskt lärosäte och läser fristående kurser eller en hel utbildning vid ett svenskt lärosäte. Freemover-studenter från tredjeländ är i normalfallet skyldiga att betala studieavgifter, medan utbytesstudenter och freemover-studenter från EU/EES eller Schweiz inte är avgiftsskyldiga.<sup>20</sup> Vår granskning fokuserar på betalande freemover-studenter från tredjeländ, som vi i rapporten benämner som tredjelandsstudenter.

<sup>18</sup> Se prop. 2020/21:60, s. 181; bet. 2020/21:UbU16; rskr. 2020/21:60.

<sup>19</sup> Tillväxtanalys, *Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk högkvalificerad arbetskraft*, 2018.

<sup>20</sup> Undantagen för att betala studieavgift för tredjelandsstudenter regleras i 2 § andra stycket 1–8 och 11 och 5 § andra stycket studieavgiftsförordningen.

10 Riksrevisionen

Granskningen omfattar 33 universitet och högskolor<sup>21</sup>, Migrationsverket, UHR och regeringen. Fokus för granskningen är de områden där vi ser risker för effektivitetsproblem och som är under svenska myndigheters kontroll. Frågan om lärosätenas samarbete med rekryteringsagenter i andra länder och lärosätenas och Svenska institutets (SI) marknadsföring mot tredjelandsstudenter ligger utanför granskningen. Granskningen berör inte heller utformningen av de statliga stipendieprogrammen.

Det förändrade säkerhetspolitiska omvärldsläget har satt fokus på de utmaningar, risker och hot som följer av internationalisering. Eventuella hot mot rikets säkerhet kommer inte vara fokus för denna granskning.

Både forsknings- och innovationspolitiska propositionen och förarbetena till studieavgiftsreformen ger uttryck för att utländska studenter är en tillgång och bidrar till verksamhetens kvalitet<sup>22</sup>, till exempel genom interkulturell kompetens<sup>23</sup> och erfarenhetsutbyten. Granskningen kommer att beröra olika aspekter av kvaliteten i samband med iakttagelser som rör studenternas förkunskaper och prestationer, möjligheterna till erfarenhetsutbyte och söktrycket till utbildningar.<sup>24</sup> Andra aspekter av kvalitet kommer inte att beröras.

## 1.4 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen utgår från för att utvärdera effektiviteten i den granskade verksamheten. Nedan redogör vi för våra övergripande bedömningsgrunder. Våra operationaliserade bedömningsgrunder beskrivs närmare i de kapitel där vi redovisar våra iakttagelser.

Målet med utbildningspolitiken uttrycks i budgetpropositionen som att "utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt".<sup>25</sup> Även i högskolelagen (1992:1434) uttrycks att den samlade internationella verksamheten vid varje högskola ska dels stärka kvaliteten i

<sup>21</sup> Samtliga statliga universitet och högskolor ingår i granskningen, samt Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping eftersom de antar en betydande andel studenter från tredjeländ. Således är det 16 icke-statliga universitet/högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som exkluderas från granskningen.

<sup>22</sup> Prop. 2020/21:60, s. 181; bet. 2020/21:UbU16; rskr. 2020/21:60. Se också prop. 2009/10:65; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230.

<sup>23</sup> Deardorff, 2006, s. 254. I artikeln lyfter författaren fram fem delar som tillsammans bildar interkulturell kompetens: 1) förhållningssätt såsom respekt och öppenhet, 2) kunskap såsom kulturell förståelse för andra världsuppfattningar, 3) färdigheter att kunna ta till sig och bearbeta kunskap, 4) interna resultat: förhållningssätt, kunskaper och färdigheter leder i bästa fall till flexibilitet, anpassningsförmåga m.m. 5) externa resultat: summan av förhållningssätt, kunskaper och färdigheter liksom de interna resultaten visas genom individens beteende och kommunikation.

<sup>24</sup> Vi tolkar det som att det samlade humankapital som skapas inom utbildningssystemet är ett mått på dess resultat och kvalitet.

<sup>25</sup> Se prop. 2023/24:1, utgiftsområde 16, s.127; bet. 2023/24:SfU4; rskr. 2023/24:83. Se även prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 16, avsnitt 2.3; bet. 2011/12:UbU1; rskr. 2011/12:98.

högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till hållbar utveckling.<sup>26</sup>

I samband med att studieavgifterna infördes beslutade riksdagen om målet att långsiktigt öka antalet utländska studenter i svensk högre utbildning utan kostnader för skattebetalarna. De utländska studenterna skulle också tjäna som en rekryteringsbas för fortsatt forskning och arbete i Sverige.<sup>27</sup>

I studieavgiftsförordningen anges bland annat att det är högskolan själv som beslutar om storlek på studieavgifterna. Studieavgifterna ska dock beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i sin helhet. Om en student har betalat studieavgiften men inte längre är avgiftsskyldig, får högskolan betala tillbaka den del av avgiften som avser den del av utbildningen som studenten inte är avgiftsskyldig för. Universitet eller högskolor får även betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om studenten av särskilda skäl är förhindrad att delta i utbildningen.<sup>28</sup>

Av utlänningslagen (2005:716) framgår att en utlänning som har antagits till en utbildning på heltid vid en läroanstalt för högre utbildning i Sverige ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning.<sup>29</sup> Enligt utlänningslagen får uppehållstillstånd vägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser.<sup>30</sup> Ett av riksdagens fastslagna mål med migrationspolitiken är även att den ska förhindra, upptäcka och åtgärda fusk och missbruk.<sup>31</sup>

Därutöver ska förvaltningsmyndigheter handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.<sup>32</sup> Sedan 2020 ska ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning avgöras senast inom 90 dagar från det att ansökan lämnats in.<sup>33</sup>

## 1.5 Metod och genomförande

Vi har använt oss av flera olika datainsamlingsmetoder i granskningen. En webbenkät skickades ut till samtliga lärosäten som ingår i granskningen. Frågor kring bland annat antagning, studieavgifter och uppföljning av tredjelandsstudenternas studieresultat ingick i enkäten.

<sup>26</sup> 1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen.

<sup>27</sup> Se prop. 2009/10:65, s. 7 och 10; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230.

<sup>28</sup> 6 och 12 andra stycket §§ studieavgiftsförordningen.

<sup>29</sup> Se 5 b kap. 3 § första stycket utlänningslagen. Det förutsätter att avgifter betalats och att de allmänna förutsättningarna för uppehållstillstånd i 5 b kap. 9–12 §§ utlänningslagen är uppfyllda.

<sup>30</sup> 5 b kap. 12 § andra stycket 2 utlänningslagen.

<sup>31</sup> Se prop. 2023/24:1 utgiftsområde 8, s. 6; bet. 2023/24:SfU4; rskr. 2023/24:83.

<sup>32</sup> Se 9 § förvaltningslagen (2017:900).

<sup>33</sup> 4 a kap. 1 § första stycket 2 utlänningsförordningen (2006:97).



För att få en djupare förståelse för hur antagningen och organisering av utbildningen är utformad har Högskolan Dalarna, Linköpings universitet och Uppsala universitet valts ut för ytterligare granskning. Vi har genomfört intervjuer med olika funktioner inom lärosätena och gått igenom en rad dokument.<sup>34</sup> Därutöver har vi intervjuat företrädare för andra lärosäten, Regeringskansliet, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), SI, Sveriges förenade studentkårer (SFS) och UHR.

Vidare har vi intervjuat företrädare för Migrationsverket som arbetar övergripande med frågor som rör uppehållstillstånd för studier samt handläggare och beslutsfattare på fyra tillståndsenheter som huvudsakligen handlägger studerandeärenden.<sup>35</sup> Vi har också intervjuat lokalanställda och utsända från Migrationsverket på ett urval utlandsmyndigheter. Utöver det har vi tagit del av olika dokument, till exempel processbeskrivningar, handböcker och intervju mallar.

Vi har samlat in registerdata från Migrationsverket och SCB för att studera migrationsprocessen, studentsammansättningen på utbildningarna och tredjelandsstudenters studieutfall samt etablering på arbetsmarknaden. Vi har även bearbetat detaljerade uppgifter från Ladok om studenters betyg från ett urval av lärosäten. Antagningsstatistik har inhämtats från UHR för att studera söktrycket till internationella utbildningar. För en närmare metodbeskrivning, se bilaga 2.

Därutöver har vi inhämtat information från ett urval av sex länder om bland annat deras antagningssystem, regelverk för migration och studieavgifter för tredjelandsstudenter. Den internationella jämförelsen i sin helhet återfinns i bilaga 3.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Jenny Hedström (projektledare), Helena Holmlund, Jonas Lundstedt och Maria Westerlind. Maria Aziz (praktikant) har bidragit i arbetet. Henrik Söderhielm, Simon Aasen och Filip Cavic har också bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Mikael Börjesson, professor i utbildningssociologi vid Uppsala universitet, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet, Högskolan Dalarna, Linköpings universitet, Uppsala universitet, Migrationsverket och UHR har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

---

<sup>34</sup> Se bilaga 2 för en mer detaljerade beskrivning av urvalet.

<sup>35</sup> Det är främst på de fyra tillståndsenheterna som uppehållstillstånd för studier handläggs, men det kan även förekomma att andra enheter handlägger studerandetilstånd. Se underlag från Migrationsverket 2024-04-25.

## 2 Om systemet för tredjelandsstudenter i högskolan

I detta kapitel beskriver vi riksdagens målsättning med internationalisering i högskolan, och studieavgiftsreformen som genomfördes 2011. Därefter följer en beskrivning av ansvarsfördelningen mellan de myndigheter som är involverade i processen att anta och organisera utbildningen för tredjelandsstudenter, samt av migrationsprocessen. Slutligen redogör vi översiktligt för regeringens åtgärder på området.

### 2.1 Internationalisering ett viktigt mål i högskolan

Sedan 1970-talet har det funnits uttalade mål om internationalisering av högre utbildning i Sverige.<sup>36</sup> Sedan 1990-talet betonar riksdag och regering även internationell konkurrens som ett incitament för att höja kvaliteten i utbildningen.<sup>37</sup> Exempelvis ska svenska examina vara internationellt konkurrenskraftiga och studenternas egna val kunna påverka utbildningens utformning och inriktning samt lärosätenas resurstilldelning.<sup>38</sup>

Riksdag och regering har också uttryckt att tredjelandsstudenterna är viktiga för utbildningens kvalitet och som en rekryteringsbas för fortsatt forskning och arbete i Sverige, inte minst inom det tekniska området. Den mångfald av erfarenheter och kunskaper som skapas genom tredjelandsstudenternas närvaro i högskolan anses också bidra till ökad kvalitet i utbildningen.<sup>39</sup> Att lärosätenas arbete med internationalisering ska stärka kvaliteten i utbildningen och forskningen och bidra till hållbar utveckling framgår även i den senaste internationaliseringsutredningen från 2018.<sup>40</sup> Mot bakgrunden av ett mer osäkert säkerhetspolitiskt läge har främjandet av en ansvarsfull internationalisering fått en mer framträdande roll i högskolesektorn.<sup>41</sup>

### 2.2 Studieavgifter

År 2011 beslutade regeringen om att införa anmälnings- och studieavgifter för tredjelandsstudenter i universitet och högskola.<sup>42</sup> Vissa studenter från tredjeländ är dock avgiftsbefriade.<sup>43</sup> Att lärosätena ska uppnå full kostnadstäckning för den

<sup>36</sup> SOU 2018:3, s. 64–65.

<sup>37</sup> Delmi, *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, 2019, s. 12.

<sup>38</sup> Prop 1992/93:1, s.10, 21. bet. 1992/93:UBU03, rskr 1992/93:103.

<sup>39</sup> Prop. 2009/10:65, s. 16; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230. Se även prop. 2020/21:60, s. 181; bet. 2020/21:UbU16; rskr. 2020/21:60.

<sup>40</sup> Se SOU 2018:3, s. 70.

<sup>41</sup> UHR, "Främja ansvarsfull internationalisering inom utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten", hämtad 2024-05-28.

<sup>42</sup> Se studieavgiftsförordning. Även högskolor som inte har staten som huvudman har infört studieavgifter för tredjelandsstudenter.

<sup>43</sup> Exempel på sådana undantag på när avgifter inte ska tas ut är om personen är familjemedlem till en medborgare i EES-land eller Schweiz, har permanent uppehållstillstånd eller är varaktigt bosatt i Sverige, har tidsbegränsat uppehållstillstånd av andra skäl än studier eller studerar via ett utbytesavtal. Det förekommer även andra omständigheter för undantag, se 2 § andra stycket 1–11 studieavgiftsförordningen.

studieavgiftsfinansierade verksamheten innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.<sup>44</sup> En student kan även få studieavgiften återbetald från lärosätet.<sup>45</sup> Villkoren för hur och när studieavgiften ska återbetalas specificeras inte närmare i studieavgiftsförordningen, utan lärosätena får själva avgöra vad som anses som ett särskilt skäl.

Lärosätenas samlade intäkter av anmälnings- och studieavgifter från den studieavgiftsskyldiga verksamheten uppgick till 1,1 miljarder kronor år 2023, vilket var knappt fyra procent av de totala intäkterna för utbildning på grundnivå- och avancerad nivå. Vid några lärosäten var andelen betydligt högre – upp till elva procent.<sup>46</sup> Intäkterna av anmälnings- och studieavgifter har ökat från en till fyra procent under de senaste tio åren.<sup>47</sup>

## 2.2.1 Studieavgiftsreformen

Regeringen motiverade införandet av studieavgifter med att utbildningen av tredjelandsstudenter hade blivit alltför kostsam. En allt större andel av grundutbildningsanslagen gick till denna grupp. Den stora mängden ansökningar belastade även lärosätena och dåvarande Verket för högskoleservice (VHS) som bedömde och granskade ansökningarna. Regeringen ansåg att det var viktigt att studenterna valde utbildningen på grund av dess kvalitet, snarare än för att den var avgiftsfri.<sup>48</sup>

Två statliga stipendieprogram infördes i samband med studieavgiftsreformen. Det ena riktas till studenter från Sveriges samarbetsländer och delas ut av SI.<sup>49</sup> De senaste åren har cirka 300–400 masterstudenter per läsår blivit tilldelade ett SI-stipendium. Det andra stipendieprogrammet stöttar lärosätena i rekryteringen av särskilt kvalificerade studenter från tredjeländ. Programmet administreras av UHR som fördelar medel till respektive lärosäte.<sup>50</sup>

Antalet internationella studenter sjönk kraftigt i och med att anmälnings- och studieavgifter för tredjelandsstudenter infördes hösten 2011, se diagram 1. Sedan dess har antalet internationella studenter stadigt ökat för att läsåret 2021/22 vara tillbaka på ungefär samma nivå som innan studieavgifterna infördes.

<sup>44</sup> Studieavgiftsförordningen. Jfr 5 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om avgifter (ESVFA 2022:5).

<sup>45</sup> Om en student inte längre är avgiftsskyldig får högskolan även betala tillbaka den del av avgiften som avser den del av utbildningen som studenten inte är avgiftsskyldig för. Se 12 § studieavgiftsförordningen.

<sup>46</sup> UKÄ, *Lärosätenas årsredovisningar 2023 – Något fler studenter och underskott i utbildningsverksamheten*, 2024.

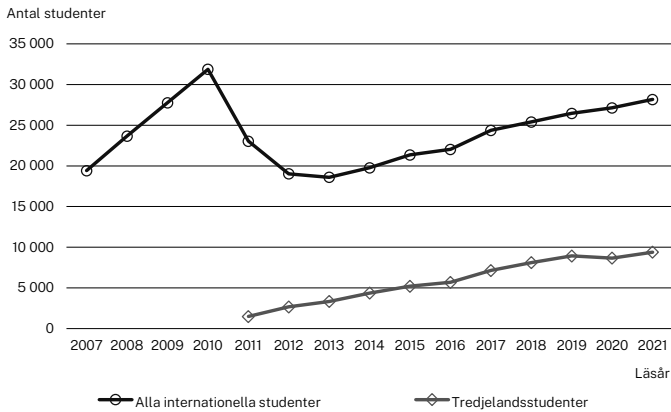
<sup>47</sup> UKÄ, *Årsrapport 2023*, s.118.

<sup>48</sup> Prop. 2009/10:65, s.10.

<sup>49</sup> SI har 41 samarbetsländer, främst utvecklingsländer. SI stipendier omfattar levnadsomkostnader och studieavgiften. Se SI "357 internationella studenter beviljas för 2024/25", "299 internationella studenter har beviljats stipendier för läsåret 2023/24", "432 studenter beviljas stipendier för 2022/23". Hämtade 2024-05-17.

<sup>50</sup> Stipendier som hanteras av lärosätena (via UHR) täcker enbart studieavgiften. Lärosätena har stor frihet i hur stipendierna fördelas. Se UHR, "Stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter", hämtad 2024-05-17.

Diagram 1 Antal internationella studenter läsåren 2007/08–2021/22



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

### 2.3 Flest tredjelandsstudenter inom teknik och teknisk industri

Inför höstterminen 2023 erbjöds totalt ca 3500 engelskspråkiga högskoleutbildningar vid svenska lärosäten. Utbildningarna inkluderar både kurser och program och riktar sig till såväl svenska studenter och, EU/EES-studenter som till tredjelandsstudenter. Cirka 80 procent av utbildningarna ges på campus, medan resterande del ges på distans.<sup>51</sup> Bland de tredjelandsstudenter som kommer till Sverige för studier på campus är en övervägande majoritet registrerad på ett program på avancerad nivå (magister/master).<sup>52</sup> Bland utbildningarna på avancerad nivå dominerar områdena teknik och naturvetenskap, men lärosätena erbjuder även många humanistiska och samhällsvetenskapliga utbildningar.<sup>53</sup>

Den genomsnittliga terminsavgiften uppgick till 70 000 kr för program på avancerad nivå som startade hösten 2023.<sup>54</sup> Sverige har en lägre genomsnittlig terminsavgift jämfört med ett urval av länder som vi har undersökt i granskningen, med undantag för Finland som ligger på ungefär samma nivå.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Se Tabell B 1 i bilaga 1.

<sup>52</sup> År 2022 var 87 procent av tredjelandsstudenterna registrerade på ett magister- eller mastersprogram.

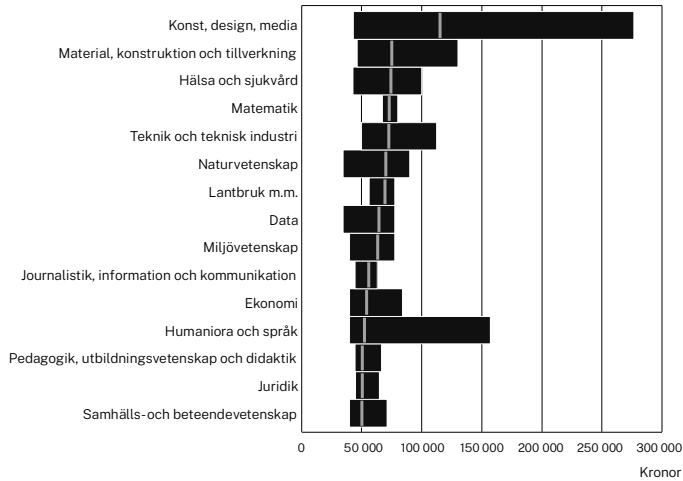
<sup>53</sup> Se diagram B 2 i bilaga 1.

<sup>54</sup> Beräkning baserad på uppgifter om studieavgifter på program på avancerad nivå som ges på campus, Universityadmissions.se, hämtad 2023-10-18.

<sup>55</sup> I granskningen har Riksrevisionen sammanställt en internationell jämförelse av vissa länders utbildningssystem för studenter från tredjeländ. Se bilaga 3 i rapporten.

Generellt sett har konstnärliga, tekniska och medicinska utbildningar högst avgifter, och samhällsvetenskapliga utbildningar lägst, se diagram 2. Det finns dock stora variationer i avgifternas storlek inom både ämnesområden och lärosäten.<sup>56</sup>

**Diagram 2** Terminsavgifter för program på avancerad nivå 2023 inom olika ämnesområden, min, medel och max av terminsavgift



Källa: Riksrevisionens bearbetningar utifrån uppgifter hämtade från Universityadmissions.se. (Webbskrapning 2023-10-18). Diagrammet avser endast program på avancerad nivå som ges på campus.

Antalet tredjlandsstudenter skiljer sig åt mellan olika lärosäten och utbildningsinriktningar.<sup>57</sup> Flest tredjlandsstudenter finns på Lunds universitet och Uppsala universitet, som även har många studenter totalt sett. Även lärosäten med teknisk inriktning (Kungl. Tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola) attraherar många tredjlandsstudenter. Teknik och teknisk industri är även det ämnesområde som har flest registrerade tredjlandsstudenter.

## 2.4 Att komma som student till Sverige

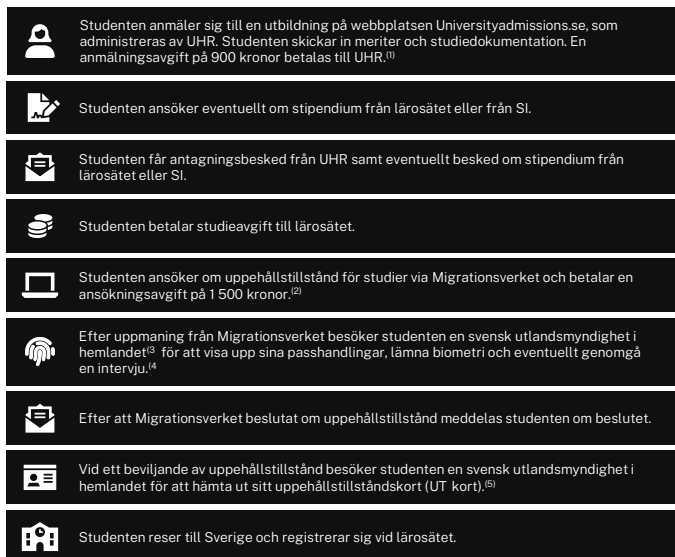
Tredjlandsstudenter som ska studera på campus behöver genomgå en lång process för att bli antagna till svenska universitet och högskolor, och flera myndigheter är inblandade. I figur 1 nedan följer en förenklad beskrivning av processen sett ur studentens perspektiv.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Se även spridningen i terminsavgifter på respektive lärosäte i diagram B 3, bilaga 1.

<sup>57</sup> Se diagram B 4 och B 5 i bilaga 1.

<sup>58</sup> Samverkansgrupp SUHF, Migrationsverket, UHR och SI, *Samverkansmodell att studera i Sverige, 2023*.

Figur 1 Processen för att bli antagen till svenska universitet och högskolor



Anm.: (1) Anmälningsavgiften är bestämd i § 2 studieavgiftsförordningen. (2) År 2024 uppgick ansökningsavgiften till 1 500 kronor för vuxen och 750 kronor för medföljande barn. Se Migrationsverket, "Avgifter för ansökan om uppehållstillstånd för studier och deras familjemedlemmar", hämtad 2024-05-06. (3) I vissa fall kan studenten behöva resa till en utlandsmyndighet i ett annat land om det saknas en svensk ambassad eller ett svenskt generalkonsulat i hemlandet. (4) Givet att studenten inte redan har fått ett avslag. Därtill har Migrationsverket under 2024 påbörjat en pilotverksamhet där sökande från vissa viseringsfria länder kan göra en digital passkontroll utan att besöka en utlandsmyndighet. Se Migrationsverket "Digital passkontroll", hämtad 2024-10-11. (5) Detta steg gäller endast för studenter från viseringspliktiga länder. Studenter från viseringsfria länder kan hämta ut sitt UT-kort på ett av Migrationsverkets kontor i Sverige.

## 2.5 Lärosätenas arbete med tredjelandsstudenter

Svenska lärosäten rekryterar tredjelandsstudenter i konkurrens med andra utbildningsdestinationer som erbjuder undervisning på engelska. Lärosätena arbetar aktivt med rekrytering, bland annat genom deltagande i internationella utbildningsmässor, annonser på internet, och genom att anlita agenter som kan informera om utbildning i Sverige och även stötta studenterna i ansökningsprocessen.

Tredjelandsstudenter med intresse för att studera i Sverige kan ta del av information på webbsidor som tillhandahålls av svenska myndigheter.<sup>59</sup> Den gemensamma antagningen för internationella studenter är uppbyggd på samma sätt som systemet för inhemska studenter. Studenter rangordnar utbildningar på de olika lärosätena och antas till utbildningen som de rankar högst, givet studentens meriter.<sup>60</sup> I samband med antagningen får studenterna även information om eventuella reservplaceringar.

### 2.5.1 Samordning vid bedömning av utländska meriter

Lärosätena är ansvariga för bedömning av studenternas meriter och det är lärosätena som fattar beslut om att anta en student. För studier på grundnivå krävs grundläggande behörighet motsvarande en svensk gymnasieexamen, och för studier på avancerad nivå krävs en examen motsvarande en svensk kandidatutbildning på 180 högskolepoäng.<sup>61</sup> Lärosätena kan även ställa krav på särskild behörighet, som ska vara nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.<sup>62</sup> Studenterna måste också ha engelskkunskaper som motsvarar den svenska gymnasieskolans kurs Engelska 6 eller högre.<sup>63</sup>

Det finns en långtgående samordning i arbetet med att bedöma utländska meriter och internationella studenters behörighet för högskolestudier vid svenska lärosäten. Det praktiska arbetet med att bedöma *den grundläggande behörigheten* i enskilda ansökningar görs av antagningshandläggare som arbetar inom den så kallade virtuella organisationen (VO), som är ett samarbete mellan UHR och lärosätena.<sup>64</sup> Antagningshandläggare anställda av lärosäten lånas ut till VO där de samarbetar med handläggare anställda av UHR. Lärosätena anlitar i sin tur VO för bedömning av internationella sökandes grundläggande behörighet. UHR koordinerar VO med resurser för lärosätena och UHR för uppdraget. Lärosätena bedömer själva om en eventuell *särskild behörighet* är uppfylld.<sup>65</sup> Om det råder konkurrens om platser gör varje lärosäte dessutom en rangordning av studenter utifrån meritbaserade kriterier så att ett urval kan göras.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> SI samlar information på sidan StudyinSweden.se, UHR ansvarar för den digitala ansökningsplattformen Universityadmissions.se och lärosätena informerar om sina utbildningar på sina webbplatser.

<sup>60</sup> Sökande till masterprogram kan endast antas till ett program, dvs. 30 hp per termin. Sökande till grundnivå kan antas till högst 45 hp, vilket innebär att studenten antas till mer än en utbildning. Se SUHF, Rekommendationer för nationella antagningsomgångar: tidsplaner, antal sökalternativ, takvärden och antal urval, REK 2016:2 rev 4. Om en student gör en sen ansökan kan den antas till flera utbildningar, se synpunkt från lärosäte 2 vid faktagranskning av Riksrevisionens utkast till granskningsrapport.

<sup>61</sup> Se 7 kap. 5a, 5b och 28 §§ högskoleförordningen.

<sup>62</sup> Se 7 kap. 31 § högskoleförordningen.

<sup>63</sup> Se 7 kap. 5a § högskoleförordningen; UHR:s föreskrifter om grundläggande behörighet (UHRFS 2013:1).

<sup>64</sup> Intervju med UHR 1.

<sup>65</sup> Det gäller utbildningar på avancerad nivå. För utbildningar på grundnivå görs bedömning av VO.

<sup>66</sup> 7 kap. 26, 27 och 32 a §§ högskoleförordningen.

### 2.5.2 Separat antagning – avgiftsbetalande studenter kan antas i en särskild kvot

Sedan 2014 har lärosätena möjlighet att använda sig av separat antagning, vilket innebär att avgiftsbetalande studenter från tredjeländor kan antas i en egen urvalsgrupp.<sup>67</sup> Vid separat antagning preciserar lärosätet hur många som kan antas i respektive kvot (betalande respektive ej betalande) och vid en urvalssituation jämförs endast studenters meriter inom respektive grupp.<sup>68</sup>

Separat antagning infördes dels för att underlätta planeringen och en tidigarelagd antagningsomgång för internationella studenter, dels för att kunna utöka antalet studenter totalt sett.<sup>69</sup> Lärosätena kan dessutom använda separat antagning i syfte att balansera antalet betalande (studenter från tredjeländor) och icke-betalande studenter (framför allt studenter från Sverige och EU/EES) på utbildningarna. Exempelvis kan lärosätet justera platsantalet i kvoten för betalstudenter inför kommande ansökningsomgång om de anser att det är för få studenter från tredjeländor på utbildningen.<sup>70</sup>

### 2.5.3 Antagning och registrering

När behörighetsbedömning och rangordning av studenter är genomförd fördelas utbildningsplatser till sökande med hjälp av UHR:s platsfördelningsmodell, och efter det får studenterna sina antagningsbesked. I samband med detta får de också besked om eventuella stipendier. Därefter måste studenterna betala den första terminsavgiften för att kunna ansöka om uppehållstillstånd för studier.<sup>71</sup>

Många studenter faller bort under processens gång. Efter antagningsbesked är det många antagna studenter som inte betalar studieavgiften. Studenter som hoppats på ett stipendium men som inte fått det kan behöva avstå sin studieplats av ekonomiska skäl. Vissa kan ha blivit antagna till lärosäten i andra länder och väljer att tacka nej av det skälet. Bortfallet av studenter innebär att lärosätena ofta måste göra överintag för att fylla sina platser.<sup>72</sup>

När studenten har fått sitt uppehållstillstånd kan hen resa in i landet och påbörja sina studier. Studenterna registrerar sig på sina utbildningar digitalt, men vissa lärosäten kräver att studenterna närvarar vid upprop på lärosätet innan registrering.<sup>73</sup> Under studiernas gång måste studenten betala in terminsavgifterna på utsatt datum för att kunna fortsätta studera.

<sup>67</sup> Utbildningsdepartementets promemoria U2013/4281/UH, *Antagning av studieavgiftsskyldiga studenter*. Budgetproposition prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 16; Bet. 2013/14:UbU1; rskr 2013/14:104. Se även 7 kap. 4a § och 32a § högskoleförordningen.

<sup>68</sup> Se 7 kap. 4a § och 32a § högskoleförordningen; intervju med lärosäte 5.

<sup>69</sup> Utbildningsdepartementets promemoria U2013/4281/UH, *Antagning av studieavgiftsskyldiga studenter*. Vid gemensam antagning av studenter (där avgifts- och anslagsfinansierade studenters meriter jämförs mot varandra) kan takbeloppen begränsa lärosätenas möjligheter att ta emot så många studenter som de egentligen har utrymme för och skulle vilja ta emot.

<sup>70</sup> Se fritextsvar på enkätfråga 27; intervju med lärosäte 6B.

<sup>71</sup> Se till exempel kapitel 5.2 i SOU 2018:78 för en beskrivning av processen.

<sup>72</sup> SOU 2018:78, s. 171. Se även intervjuer med lärosäte 8B; lärosäte 2A; lärosäte 6A.

<sup>73</sup> Intervju med lärosäte 6A.



## 2.6 Uppehållstillstånd för studier

Internationella studenters rätt till uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige regleras i utlänningslagen och utlänningsförordningen. EU:s student- och forskardirektiv<sup>74</sup> genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2020 genom att nya kapitel lades till i dessa regelverk.<sup>75</sup>

För att uppnå kravet för uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning behöver studenten uppnå ett så kallat försörjningskrav. Det innebär att studenten måste visa för Migrationsverket att hen har tillräckliga medel för att kunna försörja sig under sin studietid, genom att till exempel visa ett kontoutdrag med tillräcklig balans eller ett stipendieintyg. År 2024 uppgick försörjningskravet till 10 314 kronor per månad, och studenten behöver ha försörjning under hela den sökta tillståndstiden.<sup>76</sup> Studenten behöver också visa upp att man kommer omfattas av en heltäckande sjukförsäkring och inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.<sup>77</sup> Vidare måste den sökande styrka sin identitet genom att visa upp en giltig passhandling i original.<sup>78</sup> Studenten måste också visa att hen har antagits vid ett lärosäte för högre utbildning<sup>79</sup> och att studierna huvudsakligen ska bedrivas på campus och på heldid.<sup>80</sup> En ansökan kan avslås om det finns grundad anledning att anta att den sökande inte har för avsikt att studera i Sverige.<sup>81</sup> Om handlingar har förfalskats eller förvärvats på ett bedrägligt sätt ska ansökan avslås.<sup>82</sup>

### 2.6.1 Vanligt med ettåriga uppehållstillstånd, men tiden kan förlängas

Under den period vi granskar är det vanligast att tredjelandsstudenter får ett uppehållstillstånd som gäller i 13 månader, även de som antagits till en längre

<sup>74</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 16 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för aupairarbete (student- och forskardirektivet).

<sup>75</sup> Se 5 b kap. och 4 a kap. utlänningslagen respektive utlänningsförordningen.

<sup>76</sup> För att kunna beviljas uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning eller uppehållstillstånd efter slutförda studier behöver den sökande förfoga över minst 18 procent av det prisbasbelopp per månad som fastställs enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110). Se Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet för studier inom högre utbildning (MIGRFS 2023:01).

<sup>77</sup> Se 5 b kap. 9 § 2 och 3 utlänningslagen. De flesta lärosäten har tecknat en gruppförsäkring via Kammarkollegiet för sina studenter. Se *Handbok i migrationsärenden – Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2024-03-27.

<sup>78</sup> Migrationsverket, underlag utbildning *Allmänna villkor för uppehållstillstånd*, 2023.

<sup>79</sup> Se 5 b kap. 3 § utlänningslagen.

<sup>80</sup> Enligt Migrationsverket är en ytterligare förutsättning för att uppehållstillstånd ska beviljas är därför, som en huvudregel, att utbildningen kräver den sökandes närvaro här i landet. Utbildningar som enligt sitt ordinarie upplägg har distansundervisning som huvudsaklig studieform berättigar således inte till uppehållstillstånd. Se Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2024-03-07, s.40.

<sup>81</sup> Se 5 b kap. 12 § andra stycket 2 utlänningslagen.

<sup>82</sup> Se 5 b kap. 11 § utlänningslagen.

Övriga grunder för avslag anges i 5 b kap. 10 och 12 §§ utlänningslagen och gäller flera typer av uppehålls- och arbetstillstånd. Vissa av dem är inte relevanta för studier inom högre utbildning.

utbildning som exempelvis ett mastersprogram.<sup>83</sup> Enligt Riksrevisionens internationella jämförelse är det i andra länder vanligt att studenter får ett uppehållstillstånd motsvarande längden på utbildningen, det vill säga att de inte behöver förlänga tillståndet under studietiden som i Sverige.<sup>84</sup>

För att tillståndet ska förlängas behöver studenten i Sverige göra godtagbara framsteg i sina studier.<sup>85</sup> Migrationsöverdomstolen har uttalat att studieresultat motsvarande 15 högskolepoäng (motsvarande en halv termins heltidsstudier) under första året, 22,5 högskolepoäng under andra året och 30 högskolepoäng under tredje och följande år ska ses som godtagbara framsteg.<sup>86</sup> Lägre studieresultat kan godtas vid sjukdom eller liknande skäl.<sup>87</sup> Det bör noteras att kravet om 15 högskolepoäng ofta är lägre än lärosätenas egna uppflyttningskrav.<sup>88</sup>

Under 2018–2023 har Migrationsverket tillsammans med fem lärosäten genomfört ett pilotprojekt för att kunna bevilja tvååriga uppehållstillstånd för programstudenter. Detta förutsatt att lärosäten genomför en komplett rapportering till Migrationsverket när en student har avbrutit sina studier för att de ska kunna utreda de fall där uppehållstillståndet kan behöva återkallas.<sup>89</sup> Tvååriga tillstånd innebär att den sökande kommer att behöva tillräckliga medel för att kunna försörja sig under en längre period än tidigare. Under 2024 började Migrationsverket teckna överenskommelser med ett flertal lärosäten under samma premisser som pilotprojektet.<sup>90</sup>

## 2.6.2 Tredjelandsstudenter kan arbeta obegränsat samtidigt som de studerar

Tredjelandsstudenter i Sverige har rätt att arbeta obegränsat under studietiden utan att söka särskilt tillstånd för detta.<sup>91</sup> Enligt EU:s student- och forskardirektiv har tredjelandssmedborgare rätt att arbeta minst femton timmar per vecka under studierna.<sup>92</sup> Svensk lagstiftning är därför mer generös än EU-direktivet, och även i jämförelse med andra länder. I Finland får till exempel tredjelandsstudenter arbeta

<sup>83</sup> Det är även möjligt i enskilda fall att Migrationsverket utfärdar längre tillståndstid, se mejl från Migrationsverket 2024-03-25. Upphållstillståndet ska gälla i minst ett år, eller kortare tid om det motsvarar studieperiodens längd. 5 b kap. 3 § andra stycket utlänningslagen. För studenter som omfattas av ett utbytesprogram ska tillståndet gälla i minst två år, se 5 b kap. 3 § tredje stycket utlänningslagen.

<sup>84</sup> Med undantag för Norge som har ett liknande regelverk som Sverige. Se bilaga 3.

<sup>85</sup> 5 kap. 19 § utlänningslagen och 4 kap. 5 § andra stycket utlänningsförordningen.

<sup>86</sup> När godtagbara framsteg i studier prövades utifrån 4 kap. 5 § utlänningsförordningen fann domstolen inte skäl att ändra tidigare praxis. Se MIG 2009:5.

<sup>87</sup> Även nära anhörigs sjukdom eller dödsfall kan leda till att lägre studieresultat godtas. Se MIG 2009:5. Migrationsverket har även förtydligat i sin handlägningsrutin möjliga undantag för godtagbara framsteg i studier. Se Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2024-03-27, s.66–68.

<sup>88</sup> SUHF, *Uppdrag studieavskilt*, 2020, s.4.

<sup>89</sup> Se Migrationsverket, 2024 C, s. 8.

<sup>90</sup> Under september 2024 hade Migrationsverket tecknat överenskommelser med 34 lärosäten. Se mejl från Migrationsverket 2024-09-18.

<sup>91</sup> 5 kap. 2 § första stycket 6 a utlänningsförordningen.

<sup>92</sup> Artikel 24 i student- och forskardirektivet.

högst 30 timmar per vecka, och i Danmark och Norge får studenten arbeta högst 20 timmar per vecka. Det är däremot vanligt att studenten får arbeta obegränsat när de har studieuppehåll under sommarmånaderna.<sup>93</sup> Att studenten inte behöver söka särskilt arbetstillstånd innebär också att studenten kan ta anställningar som inte skulle uppfylla villkoren för ett sådant, exempelvis vad gäller krav på arbetsvillkor och lön.<sup>94</sup>

Därutöver kan tredjelandsstudenter göra ett spårbyte, det vill säga söka arbetstillstånd utan att lämna landet, efter att ha avklarat 30 högskolepoäng.<sup>95</sup> För att beviljas spårbyte ska studenten och anställningen uppfylla kraven för arbetstillstånd.<sup>96</sup> Studenterna kan också ansöka om ett uppehållstillstånd på ett år för att söka arbete eller undersöka möjligheterna till att starta eget företag efter slutförda studier.<sup>97</sup>

### 2.6.3 Anhöriga till studenter får arbeta eller studera i Sverige

Studenter som kommer till Sverige för att studera får ta med anhöriga<sup>98</sup> som då beviljas uppehållstillstånd under samma tid som studenten.<sup>99</sup> Detta är även vanligt i andra länder.<sup>100</sup> Likt studentens tillstånd måste vissa krav vara uppfyllda, till exempel att den anhöriga har sin försörjning tryggad under vistelsen, antingen via medel från studenten eller på egen hand.<sup>101</sup> En anhörig till en student kan välja att studera eller arbeta i Sverige. Om familjemedlemmen väljer att studera är hen som huvudregel avgiftsbefriad.<sup>102</sup>

<sup>93</sup> Se bilaga 3. I Storbritannien får tredjelandsstudenter arbeta 20 timmar per vecka, i Nederländerna 16 timmar och i Australien 48 timmar under två veckors tid.

<sup>94</sup> För ett arbetstillstånd krävs anställningsvillkor på samma nivå som kollektivavtal och sedan 1 november 2023 en månadslön som uppgår till 80 procent av medianlönen i Sverige, vilket sedan juni 2024 motsvarar 28 480 kronor i månaden. Arbetsgivaren måste också ha tecknat sjukförsäkring, livförsäkring, trygghetsförsäkring och tjänstepensionsförsäkring innan anställningen påbörjas. Se Migrationsverket "Krav för arbetstillstånd", hämtad 2024-09-02.

<sup>95</sup> 5 kap. 18 § andra stycket 9 och 6 kap. 4 § utlänningslagen.

<sup>96</sup> Enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen ska lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte vara sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen.

<sup>97</sup> Se 5 b kap. 8 § utlänningslagen.

<sup>98</sup> Med anhörig avses make/maka eller sambo till studenten och barn under 18 år till studenten eller till den anhöriga. Se 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen.

<sup>99</sup> Se 4 a kap. 6 § utlänningsförordningen. Student- och forskardirektivet behandlar inte frågan om uppehållstillstånd för anhöriga till studerande. Riksdagen har bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om detta, se 5 kap. 23 § utlänningsförordningen. Regeringen har infört sådana bestämmelser i utlänningsförordningen.

<sup>100</sup> Se bilaga 3.

<sup>101</sup> Andra villkor som måste vara uppfyllda är villkoren om en heltäckande sjukförsäkring, att ha medel för sin återresa och inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. Även övriga krav i utlänningslagen måste vara uppfyllda. Se 5 b kap. 9–12 §§ (utlänningslagen). Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning*, 2023, s. 89–90.

<sup>102</sup> Anmälnings- och studieavgift ska inte tas ut av en tredjelandsmedborgare som av andra skäl än studier har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Se 2 § andra stycket 4 och 5 § andra stycket studieavgiftsförordningen.

#### 2.6.4 Pass i original och besök vid utlandsmyndighet

Sedan november 2022 behöver samtliga studenter från tredjeland besöka en svensk utlandsmyndighet för att visa upp sitt pass i original för att deras ansökan om uppehållstillstånd ska kunna beviljas.<sup>103</sup> Att visa upp sitt pass i original innebär att många kan behöva resa långt. I till exempel USA är det endast svenska ambassaden i Washington, D.C. som handlägger migrationsärenden. I Asien behöver många studenter åka till ett annat land för att besöka en svensk ambassad.<sup>104</sup> Tidigare beviljade Migrationsverket studerandetillstånd baserat på inskannade passkopior, vilket gjorde att tredjelandsstudenter kunde göra sin ansökan helt digitalt. Först när uppehållstillstånd beviljats behövde studenten besöka en utlandsmyndighet för att lämna fingeravtryck och hämta upp sitt UT-kort.<sup>105</sup> År 2022 ändrades detta då Migrationsverkets rättsavdelning uttalade att tredjelandsstudenter måste uppvisa sitt pass i original för att identiteten ska kunna betraktas som fastställd.<sup>106</sup> Under 2024 har dock Migrationsverket genomfört en pilot för att erbjuda digitala passkontroller för viseringsfria studenter.<sup>107</sup>

#### 2.6.5 Handläggningen kräver ett nära samarbete mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheter

När en person ansöker om uppehållstillstånd för studier ska ansökan göras från utlandet.<sup>108</sup> Det innebär att handläggaren på Migrationsverket i Sverige inte träffar studenten. Flera viktiga moment i processen utförs därför av lokalanställd personal på svenska utlandsmyndigheter på uppdrag av Migrationsverket. Ansvaret för att fatta beslut i ärendet vilar dock helt på Migrationsverket.<sup>109</sup>

Migrationsverkets handläggning av studerandetillstånd sker huvudsakligen på fyra tillståndsprövningsenheter på olika platser i Sverige.<sup>110</sup> Enheterna tilldelas ärenden beroende på vilket lärosäte studenten har antagits till.

Ungefär 60 svenska utlandsmyndigheter har en migrationssektion. Där arbetar lokalanställd personal och utsänd personal från Migrationsverket eller UD.

<sup>103</sup> Det omfattar tidsbegränsade uppehållstillstånd och arbetstillstånd, inte för enbart studerande. Följande är undantagna från att visa upp pass i original: planerade mobilitetsstudier, ärenden där det ansöks om uppehållskort, permanent uppehållskort, intyg om permanent uppehållsrätt, ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller uppehållsstatus. Även ansökan om arbetstillstånd för kortare tid än tre månader för viseringsfria utlänningar är undantagna. Ändringarna i processen och de nya kraven på pass i original gjordes med hänvisning till en dom i Migrationsöverdomstolen, se MiG 2009:7, som myndigheten gjort en ny tolkning av. Se Migrationsverket, RS/009/2022; MIG 2009:7.

<sup>104</sup> Migrationsverket presentation "Arbetet med Migration på utlandsmyndigheterna", 2023-09-22.

<sup>105</sup> Viseringsfria sökande kunde tidigare välja att lämna biometri och hämta ut sitt UT-kort i Sverige.

<sup>106</sup> Se MiG 2009:7. Se Migrationsverket RS/009/2022.

<sup>107</sup> Piloten omfattar även arbetstillstånd. Se Migrationsverket "Digital passkontroll", hämtad 2024-10-11.

<sup>108</sup> Jfr 5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen.

<sup>109</sup> Se 7 § förordning med instruktion för Migrationsverket. Se även 3 kap. 9 § förordning med instruktion för utrikesrepresentationen.

<sup>110</sup> Två enheter är placerade i Växjö, en i Umeå och en i Örebro. Handläggningen av studerandetillstånd sker även på andra tillståndsenheter på Migrationsverket, men majoriteten sker på de fyra tillståndsenheterna. Från och med april 2024 kommer även en enhet i Sundsvall handlägga studerandeärenden. Se Migrationsverket, "Kontaktuppgifter för anordnare av högre utbildning", hämtad 2024-05-06.

De lokalanställda arbetar med studerandeärenden, anknätningsärenden och viseringar.<sup>111</sup> De utsända från Migrationsverket eller UD arbetsleder de lokalanställda samt fattar beslut i viseringsärenden.<sup>112</sup>

Handläggningen av förstagångssökande<sup>113</sup> för högre utbildning och deras anhöriga kan övergripande beskrivas utifrån följande steg:<sup>114</sup>

- Efter att ansökan har registrerats undersöker Migrationsverket om kraven för tillståndet är uppfylla. Det innebär bland annat att handläggaren kontrollerar att studenten har betalat sin studieavgift, har blivit antagen till en godkänd utbildning vid ett svenskt lärosäte och kan visa på tillräckliga medel för sin försörjning. Det senare görs ofta genom att handläggaren granskar ett inskannat bankkontoutdrag. För anhöriga kontrolleras inskannade kopior på handlingar som kan styrka relationen. Det kan till exempel vara vigselbevis för gifta par, födelsebevis för barn eller bevis på att parterna har bott tillsammans i en samborelation.<sup>115</sup>
- Om ansökan är ofullständig behöver studenten eller familjemedlemmen återkomma till Migrationsverket med en komplettering. För sökande som inte uppfyller kraven avslås ansökan. Om ansökan bedöms som komplett och bedöms kunna bifallas kallas studenten eller anhörig till närmaste utlandsmyndighet för att visa upp sitt pass och eventuellt lämna biometri.<sup>116</sup>
- Om Migrationsverket initialt bedömer att en student inte avser studera eller att den anhörigas anknätning till studenten är tveklaktig skickas en beställning till närmaste utlandsmyndighet för en utredning, det vill säga en muntlig intervju.<sup>117</sup> Handläggaren skickar med en mall med frågor och eventuella ytterligare instruktioner.<sup>118</sup> Hen kan även beställa en granskning av dokument eller verifiering av bankutdrag om de misstänker en manipulerad handling.<sup>119</sup>

<sup>111</sup> På Migrationsverket presentation "Arbetet med Migration på utlandsmyndigheterna", 2023-09-22.

<sup>112</sup> Se intervju med Migrationsverket utlandssektionen; intervju med utsänd 3; intervju med utsänd 2.

<sup>113</sup> Migrationsverket betraktar ett ärende som en förstagångsansökning om personen söker ett studerandetillstånd för första gången, men också om personen haft ett studerandetillstånd tidigare och flyttat från Sverige eller haft ett annat typ av uppehållstillstånd sedan sitt första. Se mejlväxling med Migrationsverket 2024-04-11.

<sup>114</sup> Migrationsverket har reviderat sin handläggningsrutin under Riksrevisionens granskning. De steg som beskrivs utgår från rutinen innan den reviderades.

<sup>115</sup> Se Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Upehållstillstånd för studier inom högre utbildning*, 2023, s.90, rev. 2024-03-27.

<sup>116</sup> För sökande från viseringsfria länder kan biometriska uppgifter lämnas på Migrationsverkets kontor i Sverige. Se Migrationsverket, "Upehållstillståndskort", hämtad 2023-03-25. Under 2024 kan även sökande från vissa viseringsfria länder göra en digital passkontroll utan att besöka en utlandsmyndighet. Se Migrationsverket "Digital passkontroll", hämtad 2024-10-11.

<sup>117</sup> Se kapitel 5 för en beskrivning på vilka grunder en utredning initieras.

<sup>118</sup> Migrationsverket, *Rutinhandbok för besök och bosättning – Studerandeärenden*, 2023, s.22–23.

<sup>119</sup> Det kan till exempel handla om att de behöver kontakta den sökandes bank eller granska studiedokumentation i original. Intervju med utsänd 1; intervju med utsänd 3; intervju med lokalanställda UM 1; intervju med lokalanställda UM 4.

- Intervjun med studenten genomförs på engelska av de lokalanställda vid ambassaden.<sup>120</sup> Den anhöriga intervjuas om relationen. I samband med utredningen granskar de lokalanställda passet och tar upp biometri. De lokalanställda skickar underlaget till handläggaren tillsammans med resultat från dokumentgranskningen.<sup>121</sup>
- Migrationsverkets handläggare granskar underlaget från utlandsmyndigheten och utifrån det bifalls eller avslås ansökan.<sup>122</sup> För sökande från viseringspliktiga länder tillverkas UT-kort som krävs för inresa i Sverige. UT-kortet skickas till utlandsmyndigheten via kurirpost från Utrikesdepartementet (UD).<sup>123</sup> Efter att de har hämtat kortet på utlandsmyndigheten får de resa in i Sverige.<sup>124</sup>

## 2.7 Regeringen och myndigheternas arbete

Universitet och högskolor ska sedan 2015 enligt sitt gemensamma regleringsbrev redovisa antalet avgiftsskyldiga studenter som har antagits genom separat antagning samt hur den studieavgiftsfinansierade verksamheten har påverkats av denna. Även samarbetet med Migrationsverket och vissa ekonomiska uppgifter av den avgiftsfinansierade verksamheten ska återrapporteras.<sup>125</sup>

### 2.7.1 Internationaliseringsutredningen

År 2017 tillsatte regeringen en utredning att föreslå nya mål och en nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor i syfte att öka attraktiviteten för Sverige som studie- och kunskapsnation. Utredningen föreslog bland annat en myndighetsgemensam webbplats för utländska studenters ansökan till högskolan. Utgångspunkten var att en student skulle kunna hämta all relevant information på en webbplats och följa sitt ärende i ett gemensamt system som skulle kunna hantera ansökan om studieplats, stipendier och uppehållstillstånd. Utredningen föreslog även att gruppen tredjelandsstudenter ska följas upp från anmälan till examen.<sup>126</sup> Ett annat förslag var att lärosätena skulle kunna certifieras av Migrationsverket för att bedöma sökandes studieavsikt för att bland annat göra handläggningstiderna kortare.<sup>127</sup>

Regeringen gick vidare med några av förslagen. Den gav fem myndigheter i uppdrag att bilda en samverkansplattform för att underlätta lärosätenas arbete med

<sup>120</sup> Se samtliga intervjuer med lokalanställda UM; intervju med enhet 4 Migrationsverket.

<sup>121</sup> Intervju med utsänd 1; samtliga intervjuer med lokalanställda UM.

<sup>122</sup> Handläggare kan efter en tids arbete som har fått en så kallad egen delegering fatta beslut om i ärenden. Annars fattar beslutsfattare beslut i ärendet. Vid avslag kan ärendet kräva ett tvåmannabeslut, men det varierar mellan enheter och typ av ärende. Se samtliga intervjuer med Migrationsverkets tillståndsenheter.

<sup>123</sup> Studenter från viseringsfria länder kan i stället välja att hämta ut sitt UT-kort i Sverige.

<sup>124</sup> Migrationsverket, "Upphållstillståndskort", hämtad 2023-03-26. Ibland lämnar studenten en fullmakt till DHL för att de ska få UT-kortet skickat till sig. Se intervju med utsänd 2.

<sup>125</sup> Uppgifterna redovisas i lärosätenas årsredovisningar. Se regleringsbrev för budgetåret 2015–2024 avseende universitet och högskolor, dnr U2016/03128/UH.

<sup>126</sup> SOU 2018:78.

<sup>127</sup> Utredning föreslog även att regeringen skulle tillsätta en utredning där lärosätena skulle ta över en stor del av handläggningen av uppehållstillstånd och arbetstillstånd från Migrationsverket. SOU 2018:78, s. 230–231.

internationalisering.<sup>128</sup> Samarbetet, Plattform för internationalisering (Plint), startades under 2022 och ersatte det tidigare Forum för Internationalisering. Till följd av utredningen ändrades dessutom en bestämmelse i högskolelagen till att den internationella verksamheten dels ska stärka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning, dels bidra nationellt och globalt till hållbar utveckling.<sup>129</sup>

### 2.7.2 Uppdrag till Universitetskanslersämbetet

År 2016 fick Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ett regeringsuppdrag att kartlägga de studieavgifter som universitet och högskolor tar ut av utländska studenter.<sup>130</sup> I UKÄ:s rapport framkom det bland annat att lärosätena tolkar full kostnadstäckning olika och att reglerna om återbetalning av studieavgiften behöver förtydligas. Rapporten visade även att få lärosäten använde separat antagning.<sup>131</sup>

Vidare har UKÄ på eget initiativ följt upp avgiftsfinansierade studenters studieresultat i en särskild rapport som publicerades i april 2024. Rapporten visar att freemover-studenter har en högre kvarvaro<sup>132</sup> och examensfrekvens än svenska studenter. Kvarvaron och examensfrekvensen har dock minskat bland vissa grupper av betalande freemover-studenter, främst från Pakistan och Bangladesh. Bland studenterna som stannar i Sverige är etableringen hög.<sup>133</sup>

### 2.7.3 Uppdrag till Migrationsverket och utredningar som berör det migrationsrättsliga området

Migrationsverket och lärosätena fick i uppdrag att genomföra åtgärder som försvårar missbruk av uppehållstillstånd för studier. Uppdraget redovisades i april 2024 och vissa åtgärder har vidtagits, bland annat åtgärder som syftar till att öka precisionen i handläggningen och förbättra bedömningarna av studieavsikten.<sup>134</sup>

Migrationsverket fick också i uppdrag att genomföra åtgärder för att underlätta uppvisande av pass i original vid en ansökan om uppehållstillstånd för studier.<sup>135</sup> I uppdraget beskrivs ett antal åtgärder, men enligt myndigheten kommer ett antal med en extern tjänsteleverantör behövas på sikt på grund av kommande EU-lagstiftning.<sup>136</sup>

<sup>128</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet.

<sup>129</sup> Med hållbar utveckling avses det som anges i första stycket i 1 kap. 5 § tredje stycket högskolelagen. Till skillnad från tidigare skrivning om att "högskolan bör vidare i sin verksamhet främja förstärkelsen för andra länder och för internationella förhållanden." Se 1 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434). Prop. 2004/05:162; prop. 2020:21/60; bet. 2009/10: UbU15.

<sup>130</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitetskanslersämbetet.

<sup>131</sup> UKÄ, *Kartläggning av studieavgifter*, 2017.

<sup>132</sup> Med kvarvaro avses programnybörjare som fortsatt var registrerade på sitt program termin två, tre eller fyra.

<sup>133</sup> UKÄ, *Inresande studenter på masterprogram vid svenska lärosäten*, 2024.

<sup>134</sup> Se Migrationsverket, 2024 C, s. 7.

<sup>135</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket. Ju2023/01510.

<sup>136</sup> Under 2026 kommer Informationssystemet för viseringar (VIS) att revideras vilket innebär att biometri kommer behöva lämnas i anslutning till alla ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd till Sverige. Myndigheten har lämnat en hemställan till regeringen för att kunna använda en extern tjänsteleverantör. Se Migrationsverket, 2024 B.

En utredare fick även i uppdrag att göra en översyn av regelverket, bland annat i syfte att motverka att systemet med uppehållstillstånd för studier missbrukas.<sup>137</sup> Migrationsverket kan inte återkalla uppehållstillståndet för anhöriga som har rest in i Sverige när studentens uppehållstillstånd har återkallats.<sup>138</sup> Regeringen har gett en utredare i uppdrag att bland annat analysera och föreslå hur möjligheterna att återkalla uppehållstillstånd som beviljas familjemedlemmar enligt bestämmelser i utlänningsförordningen kan utvidgas.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Justitiedepartementets promemoria HR2024/00827, *Förbättrade förutsättningar för utländska doktorander och forskare att verka i Sverige och säkrare bedömningar av uppehållstillstånd för studier*. Uppdraget ska redovisas i december 2024.

<sup>138</sup> Riksrevisionen, *Systemet med återkallelse av uppehållstillstånd*, 2023, s.41.

<sup>139</sup> Uppdraget ska redovisas i januari 2025. Regeringsbeslut, *Skärpta krav på hederligt levnadsätt och ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd*, dir. 2023:158.



### 3 Tredjlandsstudenters studieprestationer och etablering på arbetsmarknaden

Sammantaget visar våra iakttagelser att tredjlandsstudenter över lag klarar sin utbildning väl och i hög utsträckning antingen fortsätter till forskarstudier eller etablerar sig på arbetsmarknaden. Det finns dock indikationer på att det jämfört med svenska studenter är relativt många tredjlandsstudenter som arbetar inom lågkvalificerade yrken.<sup>140</sup> Vi hittar inga tydliga indikationer på att det skulle vara ett utbrett problem att uppehållstillstånd för studier används i andra syften än att studera i Sverige. Analyserna i kapitlet baseras till stor del på registerdata över studenter på avancerad nivå. För en närmare beskrivning av data, urval och metod, se bilaga 2.

#### 3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunderna som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma om tredjlandsstudenter har studieavsikt, om de klarar av sin utbildning och i vilken utsträckning de etablerar sig på den svenska arbetsmarknaden:

- Tredjlandsstudenter tar poäng samt kvarstår i studier i liknande utsträckning som andra studenter på liknande utbildningar.
- En betydande andel av tredjlandsstudenterna stannar i Sverige och arbetar inom yrken de är kvalificerade för eller fortsätter till forskarutbildning.
- De tredjlandsstudenter som beviljas uppehållstillstånd för studier registrerar sig på studier i Sverige.

#### 3.2 Tredjlandsstudenter klarar sina studier väl

Vår analys visar att tredjlandsstudenter tar poäng och kvarstår i studier i liknande utsträckning som studenter från Sverige och EU/EES. Tredjlandsstudenter har en högre examensfrekvens jämfört med studenter från Sverige, men en lägre examensfrekvens jämfört med studenter från EU/EES. Tredjlandsstudenter har också liknande betyg som studenter från Sverige och EU/EES.

Alla tredjlandsstudenter klarar dock inte sina studier lika bra. För alla mått på prestationer och genomströmning som vi undersöker så finns det några länder från vilka studenterna över lag presterar sämre jämfört med övriga tredjlandsstudenter.

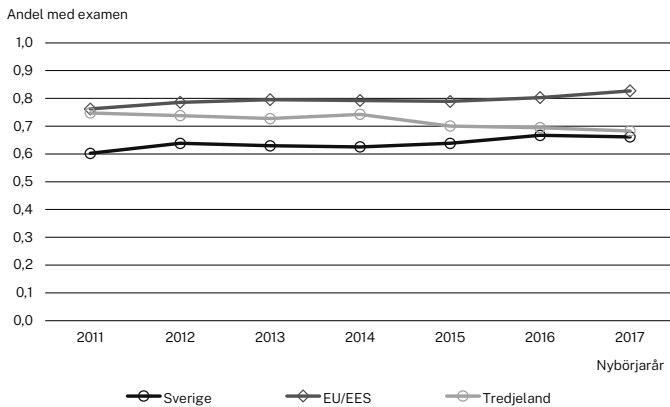
<sup>140</sup> UKÄ publicerade i april 2024 en rapport som bland annat studerar tredjlandsstudenters studieresultat och etablering på arbetsmarknaden. Även om vi undersöker en delvis annan population och delvis andra utfall finns det flera likheter mellan Riksrevisionens och UKÄ:s analyser och resultat. Sammantaget visar båda analyserna på att tredjlandsstudenter klarar sin utbildning väl och i hög utsträckning etablerar sig på arbetsmarknaden.

### 3.2.1 Små skillnader mellan studenter från tredjeland, EU/EES och Sverige

Tredjelandsstudenter tar poäng och kvarstår i studier i liknande utsträckning som studenter från Sverige och EU/EES. Prestationsgraden, det vill säga i vilken utsträckning studenterna klarar av de poäng de varit registrerade på, är generellt hög och skillnaderna mellan tredjelandsstudenter och studenter från Sverige och EU/EES är små.<sup>141</sup> Kvarvaron, det vill säga andelen programnybörjare som fortsatt var registrerade på sitt program termin två, bland tredjelandsstudenter, har minskat något över tid.<sup>142</sup> Skillnaderna i kvarvaro mellan tredjelandsstudenter och studenter från Sverige och EU/EES är dock små för varje enskilt år.

Tredjelandsstudenter har en högre examensfrekvens än studenter från Sverige, men en lägre examensfrekvens än studenter från EU/EES, se diagram 3.<sup>143</sup> 2011 hade tredjelandsstudenter och studenter från EU/EES en betydligt högre examensfrekvens jämfört med studenter från Sverige. Över tid har examensfrekvensen bland tredjelandsstudenter och studenter från Sverige närmats sig varandra medan studenter från EU/EES fortsatt har en högre examensfrekvens.

**Diagram 3** Examensfrekvens för studenter på magister- och masterprogram per nybörjarår



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

<sup>141</sup> Se diagram C 1 i bilaga 1.

<sup>142</sup> Se diagram C 8 i bilaga 1.

<sup>143</sup> Med examensfrekvens avses andelen av programnybörjarna som tagit ut en examen senast 3 år efter nominell studietid.

Det finns endast små skillnader i prestationsgrad och kvarvaro mellan könen.<sup>144</sup> Skillnaden i examensfrekvens mellan män och kvinnor är relativt liten bland studenter från Sverige och EU/EES medan kvinnliga tredjelandsstudenter har en högre examensfrekvens än manliga tredjelandsstudenter.<sup>145</sup>

Studieprestationer skiljer sig åt mellan olika lärosäten och ämnesområden.<sup>146</sup> På nästan samtliga lärosäten och ämnesområden är tredjelandsstudenters prestationsgrad lika hög eller högre jämfört med studenter från Sverige.<sup>147</sup> För alla studenter är kvarvaron generellt sett högre på breda etablerade universitet och fackinriktade universitet jämfört med nya universitet och högskolor.<sup>148</sup> Skillnaden i examensfrekvens är som störst på nya universitet och högskolor där studenter från EU/EES i de flesta fall har en betydligt högre examensfrekvens jämfört med studenter från tredjeländ och Sverige.<sup>149</sup>

### 3.2.2 Sämre studieresultat för studenter från vissa länder

Tredjelandsstudenter från Pakistan och Bangladesh har i genomsnitt en lägre prestationsgrad och en lägre kvarvaro jämfört med andra tredjeländstudenter. Även examensfrekvensen är betydligt lägre för dessa studenter.<sup>150</sup> För perioden 2011–2017 hade exempelvis studenter från Pakistan och Bangladesh en examensfrekvens på 33 procent, jämfört med 75 procent för studenter från övriga länder. Pakistan och Bangladesh är även två av de länder från vilka Sverige tar emot flest tredjelandsstudenter.<sup>151</sup>

### 3.2.3 Tredjelandsstudenter har liknande betyg som andra studenter

Tredjelandsstudenter har liknande betyg som studenter från Sverige. Det är något vanligare med underkänt betyg (F) bland studenter från Sverige jämfört med studenter från tredjeländ, i övrigt är betygsfördelningen liknande för de två grupperna. Det visar information om betyg för studenter med betygsskala A–F på magister- och masterprogram på sex lärosäten, se diagram 4.<sup>152</sup>

<sup>144</sup> Se diagram C 2 och C 9 i bilaga 1.

<sup>145</sup> Se diagram C 15 i bilaga 1.

<sup>146</sup> Se tabell C 1 i bilaga 1 för information om lärosäteskategorier.

<sup>147</sup> Se diagram C 3 – C 6 i bilaga 1.

<sup>148</sup> Se diagram C 10 – C 12 i bilaga 1.

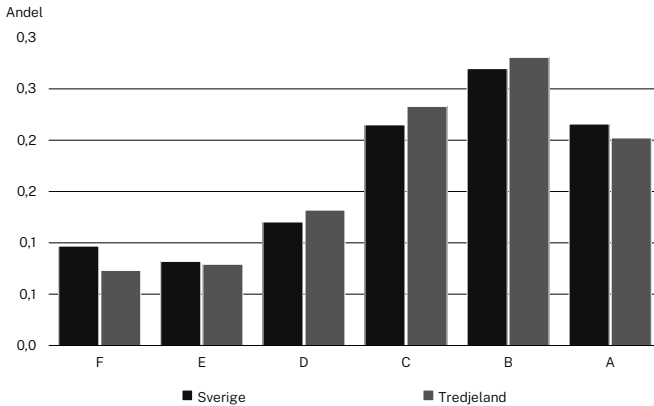
<sup>149</sup> Se diagram C 16 – C 18 i bilaga 1.

<sup>150</sup> Se diagram C 7, C 14 och C 20 i bilaga 1.

<sup>151</sup> Se tabell C 2 i bilaga 1.

<sup>152</sup> Information om betyg finns för följande lärosäten: Högskolan Dalarna, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet och Uppsala universitet. På universitet och högskolor används flera olika betygsskalor. I den population vi har undersökt är betygsskalan A-F den vanligast förekommande, och den betygsskala som vi redovisar i den här rapporten. Diagram C 21 i bilaga 1 visar betygsfördelningen för studenter från EU/EES.

Diagram 4 Betygsfördelning bland studenter från tredjeland och Sverige



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från Ladok och SCB.

### 3.3 Många tredjelandsstudenter stannar i Sverige och fortsätter till forskarutbildning eller etablerar sig på arbetsmarknaden

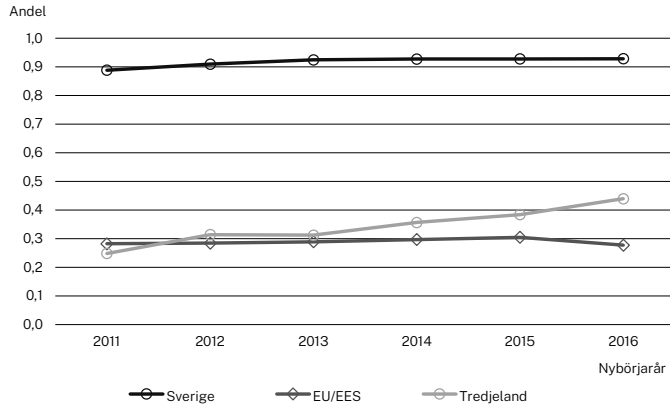
Granskningen visar att närmare 45 procent av alla tredjelandsstudenter är kvar i Sverige fem år efter påbörjad utbildning. Ungefär 90 procent av de tredjelandsstudenter som stannar i Sverige fortsätter antingen till forskarutbildning eller till arbete.

Av de tredjelandsstudenter som stannar i Sverige påbörjar 16 procent en forskarutbildning vilket kan jämföras med 6 procent bland studenter från Sverige. Tredjelandsstudenternas arbetsmarknadsutfall liknar det för studenter från EU/EES. Jämfört med studenter från Sverige är det dock vanligare att tredjelandsstudenter arbetar i lågkvalificerade yrken och till en lägre lön.

#### 3.3.1 Andelen tredjelandsstudenter som stannar i Sverige ökar

Andelen tredjelandsstudenter som fortfarande är bosatta i Sverige fem år efter påbörjade studier har ökat över tid, se diagram 5. Av de studenter som påbörjade sina studier 2011 var det kring 25 procent av både tredjelandsstudenter och studenter från EU/EES som stannade i Sverige. Av dem som började 2016 stannade 44 procent av tredjelandsstudenterna i Sverige medan andelen EU/EES studenter låg kvar på samma nivå som 2011. Sett till antal individer är det totalt ungefär 4 300 av de tredjelandsstudenter som påbörjade sina studier 2011–2016 som fortsatt var bosatta i Sverige fem år efter studiestart.

**Diagram 5** Andelen nybörjare på magister- och masterprogram som är bosatta i Sverige fem år efter programstart



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Även bland de svenska studenterna finns det ett antal individer som inte längre är bosatta i Sverige fem år efter påbörjade studier, se diagram 5. Antalet svenska magister- och masterstudenter som lämnar Sverige är dock betydligt färre än antalet magister- och masterstudenter från EU/EES och tredjeland som stannar i Sverige. Det totala antalet magister- och masterstudenter som fortsatt är kvar i Sverige fem år efter påbörjade studier är därmed större än antalet svenska studenter som påbörjar internationella magister- och masterutbildningar i Sverige.

Sannolikheten att stanna i Sverige skiljer sig mellan olika studentgrupper och utbildningsval.<sup>153</sup> Tredjlandsstudenter som har tagit ut en examen är mindre sannolika att stanna i Sverige. Tredjlandsstudenter som har studerat vid fackriktade universitet är mer sannolika att stanna i Sverige jämfört med dem som studerat på övriga lärosäten. Sannolikheten att stanna i Sverige är även högre för tredjlandsstudenter som påbörjade studier i ämnesområdet teknik och tillverkning jämfört med dem som påbörjat studier i övriga ämnen. Teknik är ett område inom vilket riksdag och regering uttryckt vikten av tredjlandsstudenters bidrag till arbetsmarknaden.<sup>154</sup>

Av de studenter från tredjeland och EU/EES som stannar i Sverige har ungefär 70 procent en examen från ett svenskt lärosäte.<sup>155</sup> Det motsvarar ungefär

<sup>153</sup> Vi har med hjälp av regressionsanalyser undersökt vilka faktorer som är förknippade med sannolikheten att en student stannar i Sverige, se tabell C 3 – C 5 i bilaga 1 för en mer detaljerad redogörelse över resultaten.

<sup>154</sup> Se prop. 2009/10:65; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230.

<sup>155</sup> Se diagram C 22 i bilaga 1.

3 000 studenter från tredjeländ och 4 300 studenter från EU/EES. Bland tredjeländsstudenter har dock andelen med examen sjunkit under de sista åren av den undersökta perioden.

Av de tredjeländsstudenter som stannar i Sverige och har tagit en examen vid ett svenskt lärosäte är det en relativt stor andel som har en examen inom ämnesområdet teknik och tillverkning (52 procent) jämfört med studenter från EU/EES (30 procent). Däremot är det en relativt liten andel tredjeländsstudenter som har en examen inom ämnesområdena samhällsvetenskap, juridik, handel och administration samt humaniora och konst (22 procent) jämfört med studenter från EU/EES (38 procent).

### 3.3.2 En stor andel av tredjeländsstudenterna påbörjar forskarstudier eller arbetar

Diagram 6 visar andelen av de tredjeländsstudenter som stannat i Sverige och som påbörjat forskarstudier respektive arbetar fem år efter påbörjade magister- eller masterstudier. Den totala andelen tredjeländsstudenter som stannar i Sverige och antingen bedriver forskarstudier eller arbetar har varit någorlunda konstant under hela den observerade perioden, kring 90 procent. Motsvarande andel för studenter från EU/EES är nästan identisk medan den är något högre för studenter från Sverige.

För dem som påbörjade sina studier under perioden 2011–2016 var det 16 procent av de kvarvarande tredjeländsstudenterna som påbörjat forskarstudier (ungefär 700 individer), vilket kan jämföras med 19 procent för studenter från EU/EES (ungefär 1 100 individer) och 6 procent för studenter från Sverige (ungefär 2 300 individer). Andelen kvarvarande tredjeländsstudenter som påbörjar forskarstudier har dock minskat över tid, från 22 procent för dem som påbörjade sina magister- eller masterstudier 2011 till 13 procent för dem som påbörjade sina studier 2016.<sup>156</sup>

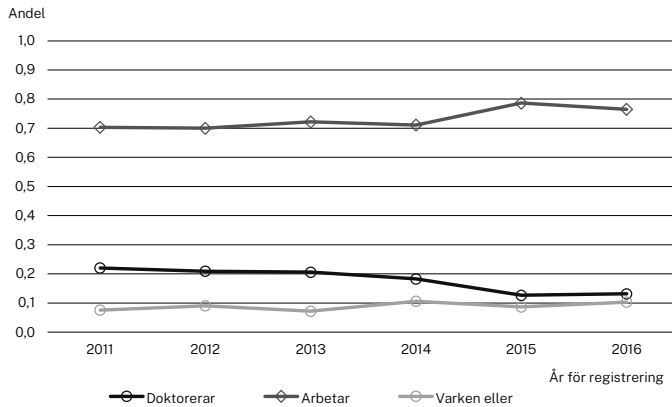
När det kommer till andelen studenter som påbörjar forskarstudier skiljer sig Riksrevisionens resultat från de resultat som UKÄ redovisar.<sup>157</sup> Medan vi finner att övergången till forskarstudier är ungefär tre gånger så stor för studenter från tredjeländ och EU/EES jämfört med svenska studenter visar UKÄ:s resultat på att övergången till forskarstudier är nästan identisk för de tre grupperna, kring 9 procent. En viktig förklaring till skillnader i resultat är att vi redovisar andelen som påbörjar forskarstudier *av dem som stannat i Sverige* medan UKÄ redovisar andelen som påbörjar forskarstudier av alla studenter *oavsett om de stannat i Sverige eller inte*. Eftersom andelen studenter som stannar i Sverige är lägre bland studenter från

<sup>156</sup> Trots att andelen kvarvarande tredjeländsstudenter som påbörjar forskarstudier minskat över tid så har antalet ökat. Detta beror på att både antalet tredjeländsstudenter som studerar i Sverige och att antalet av dessa som stannar i Sverige har ökat över tid. I takt med att andelen kvarvarande tredjeländsstudenter som påbörjat forskarstudier minskat har andelen som arbetar ökat. När andelen tredjeländsstudenter som arbetar ökade skedde även vissa förändringar i vilka yrken som tredjeländsstudenterna arbetar inom: andelen tredjeländsstudenter som arbetar inom yrken som kräver högst tre års högskoleutbildning ökade medan andelen som arbetade inom yrken som kräver tre till fyra års högskoleutbildning samt akademisk examen minskade.

<sup>157</sup> UKÄ, *Inresande studenter på masterprogram vid svenska lärosäten, 2024*.

EU/EES och tredjeländ jämfört med studenter från Sverige leder de olika sätten att mäta till olika resultat.<sup>158</sup>

**Diagram 6** Andelen av tredjelandsstudenter som stannar i Sverige som är forskarstudenter eller arbetar fem år efter påbörjade studier



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

### 3.3.3 En stor andel av tredjelandsstudenterna forskar inom ämnesområdet teknik

Det finns flera likheter mellan de studenter som stannar i Sverige och påbörjar forskarstudier, oavsett om de kommer från tredjeländ, EU/EES eller Sverige. För alla tre grupper påbörjas forskarstudier i genomsnitt drygt två och ett halvt år efter att magister- eller masterstudierna inleddes. Aktivitetsgraden på forskarutbildningen under den första terminen är också näst intill identisk för de tre grupperna, drygt 60 procent.

Bland de kvarvarande tredjelandsstudenterna som påbörjar forskarstudier är det en relativt stor andel som bedriver sina forskarstudier på fackinriktade universitet och nya universitet och högskolor, medan en relativt stor andel av studenter från EU/EES och Sverige bedriver sina forskarstudier på breda etablerade universitet. Det är även vanligare att tredjelandsstudenterna bedriver sina forskarstudier inom ämnet teknik (40 procent) jämfört med studenterna från EU/EES och Sverige (22 procent i båda grupperna).

I linje med riksdagens intentioner utgör tredjelandsstudenter en viktig rekryteringsbas för fortsatt forskning i Sverige inom det tekniska området. Bland de

<sup>158</sup> En närmare beskrivning av den population Riksrevisionens analys bygger på finns i bilaga 2.

kvarvarande tredjelandsstudenter som påbörjade sina studier under perioden 2011–2016 är det i genomsnitt 45 individer per år som påbörjat forskarstudier i ämnet teknik. Detta kan sättas i relation till att det totalt är drygt 600 doktorandnybörjare per år i ämnet teknik.<sup>159</sup> Tredjelandsstudenterna utgör således ungefär 7 procent av nybörjardoktoranderna. Över tid har tredjelandsstudenter kommit att utgöra en allt viktigare del av rekryteringsbasen: från 2011 till 2016 har antalet doktorandnybörjare i ämnet teknik nästan tredubblats. Tredjelandsstudenter är också en, för Sverige, mindre kostsam rekryteringsbas i den mening att tredjelandsstudenterna bekostat sin egen magister- eller masterutbildning till skillnad från exempelvis studenter från EU/EES.

De tredjelandsstudenter som fortsätter till forskarstudier tar en forskarexamen i liknande utsträckning som forskarstudenter från EU/EES och Sverige. En större andel av forskarstudenterna från tredjeland stannar i Sverige efter sin forskarexamen (85 procent) jämfört med studenter från EU/EES (70 procent).<sup>160</sup>

### 3.3.4 Många arbetar med yrken inom naturvetenskap, teknik och IT, men okvalificerade yrken är också vanligt

Bland dem som påbörjade sina studier under perioden 2011–2016 var det 75 procent (3 200 individer) av de kvarvarande tredjelandsstudenterna som arbetade, se diagram 6. Tredjelandsstudenternas arbetsmarknadsutfall liknar det för studenter från EU/EES men de har inte lika kvalificerade arbeten eller lika hög lön som studenter från Sverige.

Knappt 70 procent av de kvarvarande studenter från tredjeland och EU/EES som arbetar fem år efter påbörjade magister- eller masterstudier har yrken som kräver högskoleutbildning. Motsvarande andel för studenter från Sverige är 80 procent.

Relativt många av de kvarvarande tredjelandsstudenterna arbetar inom yrken som kräver högskolekompetens inom naturvetenskap, teknik eller IT (50 procent). Bland studenter från EU/EES och Sverige är motsvarande andel 33 procent. Årsinkomsten är något högre för studenter från tredjeland (443 582 kr) jämfört med studenter från EU/EES (427 879 kr), men lägre jämfört med studenter från Sverige (500 537 kr). Detta trots att en större andel tredjelandsstudenter arbetar inom yrken som generellt sett är högavlönade såsom teknik.

En relativt stor andel av de kvarvarande tredjelandsstudenterna arbetar inom yrken med inga eller små krav på utbildning så som reklamutdelare och tidningsdistributör, restaurang och köksbiträde samt städare. Nästan 12 procent av

<sup>159</sup> För de tio senaste åren för vilka det finns statistik (2014–2023) har det i genomsnitt varit 638,5 doktorandnybörjare per år i ämnet teknik. UKA, uka.se, hämtad 2024-09-19.

<sup>160</sup> Dessa resultat avser de studenter i vår population som påbörjade en forskarutbildning under åren 2013–2015. Andelen som tagit ut en forskarexamen avser andelen med en forskarexamen senast 5 år efter påbörjad forskarutbildning. Andelen som stannar i Sverige avser andelen med en forskarexamen som är kvar i Sverige sex år efter påbörjade forskarstudier.



tredjelandsstudenterna arbetar inom dessa yrken, vilket kan jämföras med drygt en halv procent av studenterna från Sverige.<sup>161</sup>

Av de tredjelandsstudenter som arbetar inom okvalificerade yrken saknar de flesta (73 procent) en magister- eller masterexamen och nästan 40 procent hade hoppat av högskolan innan termin två. Gruppen består till stor del av män (82 procent) och studenter från Pakistan, Bangladesh och Indien (70 procent). Bland dessa studenter är det även vanligare att ha arbetat vid sidan av studierna under det första studieåret. Att tredjelandsstudenter får arbeta obegränsat vid sidan av studier riskerar att leda till att regelverket för arbetstillstånd kringgås och att tredjelandsmedborgare utnyttjar studerandetillstånd i syfte att arbeta.

### 3.4 Missbruk av uppehållstillstånd för studier

Flera rapporter som undersökt förekomsten av missbruk av uppehållstillstånd för studier har funnit tecken på att missbruket är utbrett. I en rapport konstaterar Migrationsverket att det finns starka indikationer på ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier bland studenter från Pakistan.<sup>162</sup> Även Riksrevisionen har tidigare konstaterat att var fjärde uppehållstillstånd för studier kan ifrågasättas.<sup>163</sup>

Analyserna i den här rapporten indikerar att missbruket av uppehållstillstånd för studier är betydligt mindre omfattande än vad som framgår av tidigare rapporter. Som vi visat i det här kapitlet finns dock en gräzon bestående av personer som hoppar av sina studier och börjar arbeta inom okvalificerade yrken. Ett avhopp behöver emellertid inte betyda att studenten missbrukar sitt uppehållstillstånd (se faktaruta).

En möjlig förklaring till att resultaten i den här rapporten delvis skiljer sig från resultaten i Riksrevisionens tidigare granskning är att många med studerandetillstånd har lämnat landet utan att utflyttningen har registrerats i folkbokföringen och utan att studerandetillståndet har återkallats.<sup>164</sup> I vår analys har vi kunnat ta hänsyn till sådana brister i folkbokföringen.

<sup>161</sup> Information om kvalifikationsnivå saknas för många studenter, framför allt studenter från EU/EES. För studenter från Sverige och tredjeland saknas information om kvalifikationsnivå för drygt 8 procent av individerna, för studenter från EU/EES saknas information för drygt 15 procent.

<sup>162</sup> Migrationsverket, *Missbruk av uppehållstillstånd för studier*, 2022. Migrationsverkets studie baseras enbart på studenter från Pakistan och undersöker andelen studenter som byter tillståndstyp samt val av bostadsort. Byte av tillståndstyp kan bero på bristande studieavsikt men även indikera en oförmåga att slutföra sina studier.

<sup>163</sup> Riksrevisionen, *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd*, 2023.

<sup>164</sup> Det har framkommit att ett stort antal personer som kommit till Sverige med ett uppehållstillstånd för studier och sedan lämnat landet inte har blivit avregistrerade från folkbokföringen. Skatteverket, *Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev gällande återvändandearbetet*, 2023.

#### Vad är missbruk och hur kan det mätas?

En individ missbrukar sitt uppehållstillstånd om hen inte har studieavsikt vid ansökan om uppehållstillstånd för studier. För att mäta missbrukets omfattning behöver vi därför identifiera vilka individer som saknade studieavsikt vid ansökan trots att ansökan godkänkts.

En individs studieavsikt går inte att observera i registerdata men vi kan uppskatta missbrukets omfattning genom att undersöka vad individerna gör när de kommer till Sverige med hjälp av registerdata. En individ som har fått uppehållstillstånd men som inte registrerar sig på några studier bedömer vi med hög sannolikhet saknat studieavsikt vid ansökan.

Det finns dock några felkällor med ett sådant mått, till exempel: (i) individer utan studieavsikt som registrerat sig på studier men aldrig påbörjar sina studier leder till att missbruket underskattas och (ii) individer med studieavsikt som av olika anledningar avbryter sina studieplaner och lämnar Sverige innan registrering leder till att missbruket överskattas.

Ett bredare mått på missbruket är att inkludera de individer som registrerar sig och påbörjar studier men som hoppar av efter en tid. Avhopp behöver dock inte bero på en bristande studieavsikt vid ansökan utan kan exempelvis bero på ekonomiska faktorer, att utbildningen är för svår, eller att den inte motsvarar förväntningarna. Avhopp är exempelvis vanligt förekommande även bland studenter från Sverige och EU/EES, vilket tyder på att avbrutna studier inte behöver kopplas till missbruk. Denna metod riskerar därför att överskatta missbrukets omfattning.

### 3.4.1 Inga tydliga indikationer på att missbruket är utbredd

För att undersöka missbruket av uppehållstillstånd för studier använder vi oss av data från Migrationsverket, UKÄ och SCB. Vi undersöker missbrukets omfattning med hjälp av två analyser. Vi studerar dels skillnaden mellan antalet beviljade uppehållstillstånd och antalet företagagsregistrerade tredjelandsstudenter, dels andelen folkbokförda individer med uppehållstillstånd för studier som inte är registrerade på en utbildning i Sverige.

I den ena analysen har vi undersökt om antalet beviljade uppehållstillstånd för studier är större än antalet företagagsregistrerade tredjelandsstudenter i högskolan. Detta bör vara en tydlig indikation på att tillstånden missbrukas. I Migrationsverkets data över beviljade tillstånd särskiljs inte utbytesstudenter från avgiftsskyldiga studenter. När vi jämför antalet beviljade tillstånd för både förstahandssökande utbytesstudenter

och avgiftsskyldiga studenter med antalet förstagångsregistrerade studenter är skillnaden försumbar.<sup>165</sup>

I den andra analysen undersöker vi om de tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för studier, rest in i Sverige och folkbokfört sig hos Skatteverket är registrerade på studier i Sverige. Om de inte har registrerat sig är även det en indikation på att missbruk förekommer. Vår analys visar att 93 procent av dessa tredjelandsmedborgare är registrerade på någon form av utbildning under invandringsåret.<sup>166</sup> Därmed rör det sig om ungefär 250–350 personer per år som inte registrerat sig för studier. Vi kan inte utifrån registerdata med säkerhet avgöra om dessa personer missbrukar sitt uppehållstillstånd.<sup>167</sup> Men även om alla dessa personer missbrukar sitt uppehållstillstånd rör det sig om ett begränsat antal individer.

Även om vår granskning inte finner tydliga indikationer på att missbruket är utbrett så är förekomsten av missbruk problematiskt, oavsett omfattning.<sup>168</sup> En del lärosäten har upplevt systematiska problem med bristande studieavsikt hos tredjelandsstudenter på vissa av sina utbildningar, vilket har lett till tomma utbildningsplatser och kurser med få deltagare. Det handlar exempelvis om kurser inom förberedande engelska, med få eller inga krav på förkunskaper.<sup>169</sup> Idag finns det dock en större medvetenhet om problemet jämfört med några år tillbaka vilket bland annat återspeglas i SUHF och Migrationsverkets samarbete kring frågan.

---

<sup>165</sup> Se diagram C 23 i bilaga 1. Med förstagångssökande avses en individ som ansökt om ett uppehållstillstånd och dessförinnan, i direkt anslutning till den aktuella ansökan, inte har ett tillstånd av denna typ. En individ kan alltså vid flertalet tillfällen vara förstagångssökande till uppehållstillstånd för studier.

<sup>166</sup> Se diagram C 24 i bilaga 1. Perioden avser 2017–2021. Vidare visar vår analys att tre procent av populationen inte var registrerade på någon form av utbildning men uppbar någon form av arbetsinkomst. Den vanligaste arbetsgivaren var ett företag som bedriver verksamhet inom utbildning, reklam- och marknadsföring, restaurang- bar- och cateringverksamhet samt post- och kurirverksamhet. Övriga fyra procent varken studerar eller arbetar och vi kan inte i registerdata identifiera vad de gör.

<sup>167</sup> Som framgår av faktarutan kan missbruket vara överskattat om individer med studieavsikt av olika anledningar avbryter sina studieplaner och lämnar Sverige innan registrering. Utöver detta ingår individer med uppehållstillstånd för att efter sina studier söka arbete eller undersöka möjligheten att starta eget företag bland de studenter som beviljats uppehållstillstånd för studier. Detta är alltså individer som inte bör vara registrerade på studier trots att de i data klassificeras som individer med "uppehållstillstånd för studier". Missbruket är därför sannolikt mindre än vad som framkommer i den här analysen.

<sup>168</sup> Under perioden 2020–2023 har Migrationsverket avslagit drygt hälften av alla ansökningar som skickats på studieavsiktsutredning. Det motsvarar i genomsnitt knappt 1000 ansökningar per år. Givet att Migrationsverkets bedömning är korrekt och att dessa avslag beror på att studenten anses sakna studieavsikt visar detta att det även finns ett försök till missbruk av uppehållstillstånd för studier.

<sup>169</sup> Presentation av Linnéuniversitetet på SUHF:s samverkanskonferens "Erfarenheter kring rekrytering från ett lärosäte" 2023-09-18; intervju med lärosäte 2C.

## 4 Lärosätenas antagning och organisation av utbildningen för tredjelandsstudenter

Våra iakttagelser visar att systemet för antagning av tredjelandsstudenter fungerar väl, trots att det är uppbyggt utifrån den nationella antagningen och inte har anpassats till förutsättningarna vid internationell studentrekrytering.

Granskningen visar vidare att den centraliserade bedömning av utländska meriter som sker inom den virtuella organisationen (VO) är ett effektivt sätt att arbeta och samla kompetens om utbildningssystem runt om i världen. En viktig iakttagelse i granskningen är att det saknas systematisk uppföljning av tredjelandsstudenternas resultat både i sektorn som helhet och på lärosätetsnivå, vilket försvårar verksamhetsutveckling och kvalitetshöjande insatser.

### 4.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunder som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma om lärosätena har utformat antagning och utbildning av tredjelandsstudenter så att det fungerar effektivt:

#### Lärosätenas antagning

- Lärosätena och UHR bör ordna antagningen av tredjelandsstudenter så att dessa hinner ansöka om uppehållstillstånd i tid.
- Lärosätena och UHR bör organisera antagningsprocessen så att den främjar rekrytering av kvalificerade sökande.
- Lärosätenas och VO:s arbete med att bedöma utländska meriter bör vara effektivt och korrekt.

#### Lärosätenas fastställande av behörighetskrav och urvalsgrunder

- Vid konkurrens om platser bör lärosäten använda sig av urvalsgrunder till utbildningar på avancerad nivå som i första hand utgår från studenternas meriter.<sup>170</sup>
- Lärosäten bör följa upp antagna tredjelandsstudenters förkunskaper och studieresultat.
- Lärosäten bör vidta åtgärder om det förekommer systematiska brister i förkunskaper och studieresultat bland tredjelandsstudenter.

---

<sup>170</sup> 7 kap. 32 § högskoleförordningen.

### Dimensioneringen av engelskspråkiga utbildningar

Lärosätena bör anpassa sitt utbildningsutbud så att:

- Tredjelandsstudenter studerar på engelskspråkiga utbildningar som efterfrågas på arbetsmarknaden.
- De engelskspråkiga utbildningar som erbjuds är eftersökta av kvalificerade studenter, dvs. studenter som klarar sina studier.

### Sammansättningen av tredjelandsstudenter speglar en mångfald

Enligt riksdagen höjer den mångfald av erfarenheter och kunskaper som skapas av tredjelandsstudenternas närvaro kvaliteten i den högre utbildningen.<sup>171</sup> Vi bedömer detta utifrån följande:

- Det finns studenter från ett flertal olika länder (inklusive Sverige) på de engelskspråkiga utbildningarna.

## 4.2 Antagningen fungerar väl, men servicen till studenter brister

Granskningen visar att antagningen av tredjelandsstudenter är organiserad så att det är möjligt för studenterna att ansöka och få antagningsbesked i god tid. Samtidigt finns en målkonflikt avseende tidpunkten för ansökan – tidig ansökan är viktigt för att hinna få besked om uppehållstillstånd, men processen som helhet är utdragen med följd att studenterna kan acceptera erbjudanden från lärosäten i andra länder som ger snabbare besked.

Riksrevisionen konstaterar också att antagningshandläggare upplever handläggningssystemet för ansökningar som föråldrat, och att det webbaserade ansökningssystem som studenterna har tillgång till ger mycket begränsad information om en ansökans status. Det senare leder till att UHR måste lägga resurser på att besvara frågor från sökande, och uppfattas av lärosätena som bristande studentservice och en konkurrensnackdel.

### 4.2.1 Tidig ansökan gör att studenter får besked i tid

UHR och lärosätena anordnar en särskild antagningsomgång ("den internationella omgången") för antagning till masterutbildningar som ges på engelska. Den är öppen för ansökningar från oktober året innan och fram till mitten av januari, för studier som ska påbörjas vid höstterminens start. Den nationella omgången är i stället öppen mellan 15 mars och 15 april.<sup>172</sup> Den tidigarelagda antagningen syftar till att

<sup>171</sup> Se prop. 2009/10:65; bet. 2009/10:UbU15; rskr. 2009/10:230.

<sup>172</sup> Det finns inget som hindrar svenska eller EU/EES-studenter från att söka i den internationella omgången, och på samma sätt kan tredjelandsstudenter inte hindras från att söka i den nationella omgången även om lärosätena avråder dem från det, eftersom de då sällan hinner få besked på sin ansökan om uppehållstillstånd.

tredjelandsstudenterna ska hinna få sina antagningsbesked i god tid för att hinna ansöka och få besked om uppehållstillstånd.

Lärosätena kan välja att anta studenter till en och samma utbildning i båda antagningsomgångarna, men måste i förväg planera antagningstalen i de båda omgångarna. Studenter som antas i den tidiga omgången har sina platser garanterade och konkurrerar inte om platser vid det senare antagningstillfället. Studenter som sökt i den internationella omgången får besked om huruvida de erbjuds en plats i slutet av mars eller i början av april.<sup>173</sup>

Företrädare för lärosäten lyfter vid intervjuer att det finns en nackdel med att ansökningsperioden ligger så tidigt eftersom det kräver att studenter planerar sina studier långt i förväg. De beskriver det som en konkurrensnackdel dels eftersom konkurrentländer har en senare ansökningsperiod, dels för att det är en utmaning att upprätthålla studenternas intresse under en så lång period innan studiestart, då de under tiden kan erbjudas en utbildningsplats vid ett lärosäte i ett annat land.<sup>174</sup> Riksrevisionens internationella jämförelse visar dock att det även i andra länder förekommer att sista ansökningsdatum till studier på avancerad nivå ligger i januari. Däremot finns det exempel på länder där migrationsprocessen är avsevärt kortare än i Sverige vilket förkortar processen i sin helhet.<sup>175</sup>

#### 4.2.2 Separat antagning används vid behov och ger flexibilitet

Separat antagning innebär att lärosätena har möjlighet att anta betalande tredjelandsstudenter och övriga studenter i två olika urvalsgrupper, vilket medför att studenternas meriter jämförs inom respektive grupp. I en kartläggning av UKÄ från 2017 framgick att drygt en fjärdedel av lärosätena då använde sig av separat antagning.<sup>176</sup> Enligt svaren i Riksrevisionens enkätundersökning 2024 är det idag 42 procent av lärosätena som använder separat antagning.<sup>177</sup> I enkätens fritextsvar uppger ett flertal lärosäten att de inte använder separat antagning eftersom det inte finns behov då de antar alla behöriga sökande.<sup>178</sup>

Av enkät svar och intervjuer med lärosäten framgår att separat antagning – när det råder konkurrens om platser – används för att balansera sammansättningen av studenter från tredjeland och EU/EES på de internationella utbildningarna.<sup>179</sup>

<sup>173</sup> Datumet då antagningsbesked skickas ut är förbestämt varje år och studenterna får sina besked på utsatt datum.

<sup>174</sup> Intervju med lärosäte 8C; intervju med lärosäte 2F.

<sup>175</sup> Se bilaga 3.

<sup>176</sup> UKÄ, *Kartläggning av studieavgifter*, 2017, s. 38.

<sup>177</sup> I enkäten uppger 21 procent av lärosätena att de använder separat antagning på både grundnivå och avancerad nivå och 21 procent endast på avancerad nivå. Resterande del uppger att de inte använder separat antagning överhuvudtaget.

<sup>178</sup> Denna bild bekräftas också vid en intervju med företrädare för ett lärosäte. De använder inte separat antagning eftersom de till flertalet program antar alla behöriga studenter. Se intervju med lärosäte 6B. Konstnärliga utbildningar uppger i enkät svaren att de inte använder separat antagning eftersom urvalet bygger på arbetsprover där samtliga sökande konkurrerar med varandra.

<sup>179</sup> Se fritextsvar på enkätfråga 27; intervju med lärosäte 6B.

Riksrevisionen konstaterar därmed att den separata antagningen fyller en funktion, ger flexibilitet och används av lärosätena när behov uppstår.

#### 4.2.3 Gammalt handläggningssystem och brister i informationen till sökande

Handläggningen av studenternas ansökningar görs i systemet NyA, som administreras av UHR. NyA har primärt utvecklats för handläggningen i den nationella antagningsomgången.<sup>180</sup> Vid intervjuer och av fritextsvar i enkäten framgår att antagningshandläggare tycker att NyA är ett gammalt och ålderdomligt system, att det inte är optimalt för handläggning av tredjelandsstudenters ansökningar, men att det trots detta fungerar tillfredsställande.<sup>181</sup>

Även om NyA fungerar utifrån ett handläggningsperspektiv, har flera antagningshandläggare och företrädare från både UHR och lärosäten påtalat att systemet brister i informationen till sökande. Sökande från tredjeland saknar möjlighet att identifiera sig för att kunna logga in och se hur ärendet utvecklas och vilka meriter som har registrerats.<sup>182</sup> UHR ägnar därför onödigt stora resurser åt att svara på enskilda studenters frågor under ansökningsprocessen, framför allt när det gäller behörighetsstatus.<sup>183</sup> Inom ramen för systemet saknas möjligheter att förtydliga informationen och kommunikationen med de sökande.<sup>184</sup>

#### 4.2.4 De flesta lärosäten följer rekommendationerna om sista betalningsdag

Det är viktigt att de antagna studenterna betalar in studieavgiften så fort som möjligt efter antagningsbeskedet, eftersom det är en förutsättning för att de ska kunna hinna söka och beviljas uppehållstillstånd i tid. Lärosätena kan påskynda processen genom att meddela en sista betalningsdag för terminsavgiften.

Lärosätena ska enligt SUHF meddela Migrationsverket vilka avgiftsskyldiga studenter som har betalat senast 15 juni inför studiestart på höstterminen eller den 15 december inför studiestart på vårterminen, om inte lärosätet gör en särskild överenskommelse med Migrationsverket om ett senare datum.<sup>185</sup>

I lärosätesenkäten svarar 30 av 33 lärosäten att de har fastställt en sista betalningsdag för både höst- och vårtermin.<sup>186</sup> Tre lärosäten uppger att de har en sista betalningsdag

<sup>180</sup> Intervju med lärosäte 6A; lärosäte 6B.

<sup>181</sup> Intervjuer med lärosäte 6B; lärosäte 2F; intervjuer med företrädare för VO2. Se även fritextsvar på enkätfråga 12.

<sup>182</sup> Mejl från företrädare för VO 2024-05-08; intervju med lärosäte 2F.

<sup>183</sup> Intervju med VO2.

<sup>184</sup> Studenterna kan endast se så kallade "meddelanden" som kopplats till ärendet, vilket skickas ut när VO begär in en komplettering av handlingar, samt det slutgiltiga antagningsbeskedet. Se mejl från företrädare för VO 2024-05-08.

<sup>185</sup> SUHF, Rekommendation om hantering av avgiftsskyldiga studenter, REK 2018:2.

<sup>186</sup> Utöver detta svarar två lärosäten att de har fastställt ett datum endast för höstterminen, medan ett lärosäte svarar att sista betalningsdag avgörs lokalt på institutionerna.

efter 15 juni för höstterminen, och 7 lärosäten uppger ett datum efter den 15 december för vårterminen.<sup>187</sup> Samtidigt är det ett flertal lärosäten som uppger att de meddelar ett sista betalningsdatum som ligger långt tidigare än det som rekommenderas.<sup>188</sup>

Vidare är det viktigt att lärosätenas kommunikation om sista betalningsdatum och Migrationsverkets praxis gällande godtagbara handlingar är harmoniserade. Migrationsverket godtar inte intyg som visar att studenten har egna medel som når upp till försörjningskravet om de är äldre än fyra månader räknat från uppehållstillståndets start. Denna praxis innebär en begränsning av hur tidigt en student kan ansöka om uppehållstillstånd och kan därför minska nyttan av att tidigare lägga sista betalningsdatum.

#### 4.3 Samordnad bedömning av utländsk studiedokumentation är ett effektivt arbetssätt

Granskningen visar att den centraliserade bedömningen av utländsk studiedokumentation är organiserad på ett effektivt sätt. I de allra flesta fall använder lärosätena urvalsgrunder som utgår från studenternas meriter.

##### 4.3.1 Utbildningar från erkända lärosäten är behörighetsgivande

Enligt högskoleförordningen ger en examen på grundnivå som omfattar minst 180 högskolepoäng eller *motsvarande utländsk examen* grundläggande behörighet till studier på avancerad nivå.<sup>189</sup> Förordningen uttalar inte närmare vad begreppet "motsvarande" innebär.

En av SUHF:s arbetsgrupper, den nationella bedömningsgruppen för antagning (NBA)<sup>190</sup>, har utarbetat rekommendationer som kan användas av antagningshandläggare som stöd vid bedömning av om utländska meriter motsvarar kraven på grundläggande behörighet.

För grundläggande behörighet till studier på avancerad nivå är NBA:s rekommendation att alla högskoleexamina från erkända lärosäten runt om i världen som bedöms motsvara 180 högskolepoäng ska godtas. Med erkänt lärosäte avses att utbildningen godtas av utbildningslandets egen utbildningsmyndighet. Utöver detta görs ingen ytterligare bedömning av om den utländska utbildningens kvalitet skiljer sig från motsvarande svensk utbildning. Enligt rekommendationerna ska

<sup>187</sup> Antalet studenter som antas för första gången till vårterminen är avsevärt lägre än antalet som antas till höstterminen, vilket kan vara en förklaring till att lärosätena inför vårterminen följer SUHF:s rekommendation i lägre utsträckning.

<sup>188</sup> 12 lärosäten uppger att de meddelar ett datum redan i maj. Se Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 20.

<sup>189</sup> 7 kap. 28 § högskoleförordningen. I detta avsnitt begränsar vi oss till en beskrivning av antagning till studier på avancerad nivå, eftersom denna nivå är relevant för en övervägande majoritet av tredjelandsstudenterna.

<sup>190</sup> NBA består av valda representanter från lärosätena samt adjungerade representanter från UHR. UHR:s representanter har inte rösträtt i gruppen. Rekommendationerna finns i den så kallade Bedömningshandboken.



bedömningen ta hänsyn till om det råder väsentliga skillnader mellan den utländska och motsvarande svensk utbildning.<sup>191</sup> Enligt intervjuer är "väsentliga skillnader" något som tillämpas för att skilja ut till exempel utbildningar inom alternativmedicin samt ideologisk och militär utbildning, som inte anses uppfylla kraven.<sup>192</sup>

Rekommendationerna har utarbetats utifrån internationella konventioner om erkännande av kvalifikationer.<sup>193</sup> Konventionerna innebär att parterna ska erkänna bevis avseende högre utbildning utfärdade av andra parter, om inte en väsentlig skillnad kan visas mellan utbildningsbevis i respektive part.<sup>194</sup> NBA rekommenderar att vid behörighetsbedömning ska denna princip gälla generellt, även för länder som inte har undertecknat konventionerna.<sup>195</sup>

NBA har även utarbetat rekommendationer för bedömning av studenternas engelskmeriter, som för att ge behörighet ska motsvara den svenska gymnasieskolans Engelska 6. Det finns fyra kategorier av meriter som rekommenderas ge behörighet:

- engelska gymnasimeriter från vissa länder
- högskoleutbildning med undervisningsspråk engelska från vissa länder
- examen motsvarande svensk kandidatexamen med engelska som huvudämne
- erkända internationella språktester

Efter signaler om bristande engelskkunskaper bland tredjelandsstudenter från vissa utländska lärosäten har rekommendationerna uppdaterats i flera steg, senast från och med vårterminen 2024. Högskoleutbildning på undervisningsspråk engelska från ett icke-engelskspråkigt land utanför EU är i de flesta fall inte längre behörighetsgivande.<sup>196</sup> Detta innebär att studenter från dessa länder nu i högre utsträckning än tidigare måste genomföra ett språktest i engelska och uppnå ett resultat som motsvarar Engelska 6 för att vara behöriga.

#### 4.3.2 Centraliserad bedömning av utländska meriter effektiviserar lärosätenas arbete

Lärosätena är formellt ansvariga för behörighetsbedömningen, men genom en överenskommelse med UHR anlitar lärosätena VO i arbetet med att fastställa

<sup>191</sup> Se UHR, "Bedömningshandboken", hämtad 2024-04-03.

<sup>192</sup> Se intervju med VO2 samt mejl från antagningschef vid lärosäte 2024-03-19.

<sup>193</sup> Sverige har ratificerat konventionerna och införlivat dem i 6 kap. 6 § högskoleförordningen. De internationella konventionerna är Europarådets konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (Lissabonkonventionen), som undertecknats av 57 länder i Europa samt av Kanada, Australien, Nya Zeeland och Israel, och Unescos globala konvention för erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning, som undertecknats av 28 länder.

<sup>194</sup> Se artikel VI.1 i Lissabonkonventionen.

<sup>195</sup> Se UHR, "Bedömningshandboken", hämtad 2024-04-03.

<sup>196</sup> Rekommendationer utfärdade av Sveriges universitets- och högskoleförbunds nationella bedömningsgrupp för antagning, UHR, "Bedömningshandboken", hämtad 2024-04-03. Se även intervjuer med företrädare för SUHF:s nationella bedömningsgrupp för antagning.

grundläggande behörighet.<sup>197</sup> I VO är handläggarna specialiserade på utbildningssystem runt om i världen och har ibland även särskilda språkkunskaper som krävs för att tolka utländsk studiedokumentation. I VO arbetar handläggarna bland annat utifrån de rekommendationer som utarbetats av NBA.<sup>198</sup>

Fastställande av grundläggande och särskild behörighet till avancerad nivå görs i två steg genom ett samarbete mellan UHR och lärosätena. I ett första steg gör VO en bedömning av om den sökande uppfyller den grundläggande behörigheten genom att gå igenom de studiebevis som bifogats ansökan. Uppgifter om erkända lärosäten runt om i världen är inlagda i NyA, vilket innebär att handläggarna i normalfallet inte behöver göra efterforskningar om lärosätet.<sup>199</sup> Om lärosätet är erkänt bedömer handläggaren om meriterna motsvarar grundläggande behörighet, dvs. en examen omfattande 180 högskolepoäng.

VO:s bedömning utgår från NBA:s rekommendation, men är inte bindande. Lärosätena kan i princip välja att göra en egen bedömning av meriter för att fastställa grundläggande behörighet, men de är förbundna att följa de internationella konventioner om erkännande av kvalifikationer som Sverige har ratificerat.<sup>200</sup> Granskningen har funnit få exempel på att lärosätena frångår VO:s bedömning och gör egna bedömningar för att fastställa grundläggande behörighet, men det förekommer.<sup>201</sup>

Efter VO:s bedömning går ärendet i nästa steg vidare till respektive lärosäte för bedömning av den särskilda behörigheten. Lärosätena organiserar sig på olika sätt för att göra detta. På vissa lärosäten görs bedömningen av lärosätets antagningsenhet i den centrala förvaltningen, medan andra har en decentraliserad organisation där respektive institution granskar den särskilda behörigheten och värderar meriter.<sup>202</sup>

Vi konstaterar att VO:s centraliserade bedömning spelar en viktig roll i antagningen av tredjelandsstudenter. Handläggarna har specifik landkompetens och även om kunskap dokumenteras i landmanualer med mera så bygger arbetet i stor utsträckning på upparbetad erfarenhet. Samordningen i VO utgör en effektivitets-

---

<sup>197</sup> År 2022 omfattade VO 38 heltidstjänster, med antagningshandläggare från 25 lärosäten runt om i landet. Se UHR, *Årsredovisning 2022, 2023*. Handläggarna lånas ut på deltid till VO, och UHR har även egna anställda inom VO.

<sup>198</sup> VO utgår i sitt arbete även från EAR-manualen och information från ENIC-NARIC:s svenska kontor. ENIC-NARIC är ett europeiskt samarbete för erkännande av högre utbildning.

<sup>199</sup> Uppgifter om erkända lärosäten har inhämtats från olika källor, bland annat IAU/Unescos "World List of Universities and Other Institutions of Higher Education", onlinepublikationen "World Higher Education Database" (WHED), samt ENIC-NARIC. Se UHR, "Bedömningshandboken", hämtad 2024-08-09. Om det saknas en kataloguppgift om ett lärosäte i NyA kan handläggaren göra efterforskningar genom att exempelvis kontakta utbildningsmyndigheten i det aktuella landet för ett besked om lärosätets status, och därefter uppdateras NyA, se intervju med VO2.

<sup>200</sup> Europarådets konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (Lissabonkonventionen) och Unescos globala konvention för erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning.

<sup>201</sup> Se intervjuer med lärosäte 8B; lärosäte 2C; samt VO2. Se även synpunkt från lärosäte 6 vid faktagranskning av Riksrevisionens utkast till granskningsrapport.

<sup>202</sup> Se enkätsvar på fråga 3, samt intervjuer med företrädare för lärosäte 8B och lärosäte 6B.

och kvalitetsvinst jämfört med lokal handläggning. Enligt våra intervjuer och enkätsvaren fungerar samarbetet inom VO väl.<sup>203</sup>

#### 4.3.3 VO verifierar dokumentation av utländsk högre utbildning genom stickprov

I hanteringen av en students ansökan ingår det även i VO:s arbete att avgöra om studentens studiedokumentation är äkta. Handläggarna granskar uppladdade kopior som bifogats till ansökan. Genom att granska en kopia av en handling är det inte möjligt att avgöra om handlingen är äkta, men med god kunskap om hur dokumentet bör se ut kan handläggare upptäcka uppenbara fall av förfalskningar. VO:s handläggare hanterar en stor mängd ärenden från samma förutbildningsland vilket gör att de bygger upp erfarenhet och kompetens som gör det lättare att upptäcka avvikelser.<sup>204</sup>

Förutsättningarna att verifiera uppgifterna i studiedokumentationen ser olika ut för olika förutbildningsländer. För vissa länder accepterar inte VO uppladdade dokument, utan kräver att dokumenten skickas direkt från lärosätet, vilket är en åtgärd för att minska möjligheterna till fusk och förfalskningar.<sup>205</sup> För en del länder finns nationella databaser som ger möjlighet att verifiera studiedokumentation digitalt.<sup>206</sup>

VO:s handläggare följer den så kallade EAR-manualen<sup>207</sup>, som rekommenderar att dokumentationen ska förutsättas vara äkta om det inte finns indikationer på något annat. Även om verifiering är en viktig del i erkännandeprocessen pekar EAR-manualen på att det också är viktigt att inte utsätta sökande för onödigt omfattande granskning.<sup>208</sup>

Vid misstanke om förfalskning skickar VO en verifieringsförfrågan till det utfärdande lärosätet, och studentens meriter godtas inte förrän de har verifierats. Ovanliga handlingar eller avvikelser från de typiska studiedokumenterna kan också verifieras även om det inte finns en misstanke om förfalskning.<sup>209</sup> Slumpmässiga kontroller av digitalt verifierbara intyg utförs också, där frekvensen varierar mellan

<sup>203</sup> Se fritextsvar på enkätfråga 12 samt intervjuer med företrädare för VO1 och lärosäte 6B.

<sup>204</sup> Se mejl från företrädare för VO 2024-05-16.

<sup>205</sup> NBA har fastställt rekommendationer om vilka utbildningsländer som omfattas av krav på att dokument skickas direkt från lärosätet.

<sup>206</sup> Digital verifiering innebär att intyget har en unik verifieringskod som kan skrivas in på lärosätets webbportal, och handläggaren får då tillgång till studentens registerutdrag från det aktuella lärosätet och kan jämföra detta med den studiedokumentation som bifogats i ansökan. Se intervju med VO1.

<sup>207</sup> EAR-manualen (The European Area of Recognition Manual for Higher Education Institutions) är framtagen av nätverket Naric (National Academic Recognition Information Centre) inom EU samt Enic (European Network of Information Centres) inom Unesco. UHR har översatt den senaste utgåvan från 2016 till svenska. Se Nuffic, 2018.

<sup>208</sup> Frågor om äkthet avhandlas i EAR-manualens kapitel 5. Se Nuffic, 2018.

<sup>209</sup> Intervju med VO2 samt mejl från företrädare för VO 2024-05-16.

förutbildningsland och avgörs utifrån risk för avvikelser baserat på tidigare erfarenheter.<sup>210</sup>

Generellt sett uppfattar inte VO:s handläggare att förfalskningar är ett stort problem, men det finns variationer mellan regioner och länder.<sup>211</sup> Ett lärosäte uppger att det finns en underrapportering av förfalskade handlingar inom VO.<sup>212</sup> VO för inte någon statistik över förfalskade handlingar och har heller inte följt rekommendationen från EAR-manualen om att upprätta en exempelbank med förfalskade handlingar.

#### 4.3.4 Urval utifrån högskolepoäng och motivationsbrev vanligast

Vid urval ska lärosätet ta hänsyn till de sökandes meriter.<sup>213</sup> Enligt enkätvaren använder 76 procent av lärosätena tidigare akademiska poäng som urvalsgrund till internationella kurser och program på avancerad nivå. 45 procent använder motivationsbrev medan 33 procent använder betyg/meritvärden.<sup>214</sup> Eftersom VO endast registrerar 180 högskolepoäng i NyA (även för studenter som har fler poäng) har alla tredjelandsstudenter exakt samma merit, och ett urval baserat enbart på antal högskolepoäng innebär att urvalet måste ske genom lottnings.<sup>215</sup> Flera lärosäten har påpekat att detta inte är förenligt med ett meritbaserat urval.<sup>216</sup> Utifrån intervjuer och enkätsvar är det tydligt att antal högskolepoäng i praktiken sällan tillämpas som ensam urvalsgrund. Lärosätena använder antalet högskolepoäng i specifika ämnen, i kombination med andra urvalsgrunder, för att rangordna studenterna. Ett fåtal lärosäten anger att de inte gör någon egen bedömning av meriter och att det därför förekommer att urvalet sker genom lottnings.<sup>217</sup>

Vilka meriter som ska användas vid urval fastställs i respektive kurs/utbildningsplan, och arbetet med att bedöma meriter och rangordna studenter kan se mycket olika ut. På många lärosäten är det de programansvariga på institutionerna som har i uppgift att rangordna studenterna, och de använder sig till exempel av poängsystem där de poängsätter motivationsbrev och tidigare studiemeriter, som sedan viktas samman.<sup>218</sup> Det finns också exempel på centraliserad bedömning av meriter, där antagningshandläggare översätter de akademiska betygssystemen på internationella lärosäten till en gemensam skala.<sup>219</sup>

<sup>210</sup> Se mejl från företrädare för VO 2024-05-08.

<sup>211</sup> Mejl från företrädare för VO 2024-05-08.

<sup>212</sup> Se synpunkt från lärosäte 6 vid faktagranskning av Riksrevisionens utkast till granskningsrapport.

<sup>213</sup> 7 kap. 32 § högskoleförordningen.

<sup>214</sup> Andelarna summerar inte till 100 procent eftersom lärosäten kan använda olika urvalsgrunder på olika utbildningar, eller kombinera urvalsgrunder. 45 procent av lärosätena uppger att de använder tester eller arbetsprover. Detta gäller dock konstnärliga utbildningar i första hand.

<sup>215</sup> Enligt 7 kap. 32 § högskoleförordningen får vid övriga likvärdiga meriter urval också göras genom prov, intervjuer eller genom lottnings.

<sup>216</sup> Se intervju med lärosäte 1; intervju med lärosäte 8B; mejl från lärosäte 8B 2021-05-17.

<sup>217</sup> Riksrevisionens har ställt ett antal uppföljande frågor till ett urval av lärosäten för att förtydliga enkätvaren. Se sammanställning av uppföljningsfrågor 2024-08-14.

<sup>218</sup> Se intervju med lärosäte 2E; intervju med lärosäte 8H.

<sup>219</sup> Intervju med lärosäte 6B.

#### 4.4 Söktrycket skiljer sig mellan lärosäten, och påverkar kvaliteten

Granskningen visar att det finns betydande skillnader i söktrycket mellan lärosäten. På många internationella utbildningar, särskilt vid nya universitet och högskolor, råder inte konkurrens om platserna, och alla behöriga antas. Lärosätena upplever detta som ett problem, eftersom den urvalssituation som uppstår vid konkurrens om platser leder till att de antagna studenterna har bättre studieförutsättningar och därmed bidrar till en högre kvalitet i verksamheten.<sup>220</sup>

##### 4.4.1 Urval höjer kvaliteten, men är ovanligt på de internationella masterprogrammen

I intervjuer uppger lärosätena att det är viktigt att få till en urvalssituation, eftersom det innebär att de studenter som antas har bättre förkunskaper och därmed bidrar till att upprätthålla en hög kvalitet i verksamheten.<sup>221</sup> Samtidigt är det både enligt UHR:s antagningsstatistik och intervjuer med lärosätena vanligt att det inte råder konkurrens om platser på de internationella masterutbildningarna.

Söktrycket skiljer sig mellan lärosätena och är lägre vid nya universitet och högskolor. En majoritet av lärosätena saknar konkurrens om platser på mer än hälften av sina program, se diagram 7. Totalt sett ligger andelen tredjelandsstudenter som antagits till program med konkurrens på omkring 55–60 procent de senaste åren, vilket är en ökning jämfört med de första åren efter införandet av studieavgifter.<sup>222</sup>

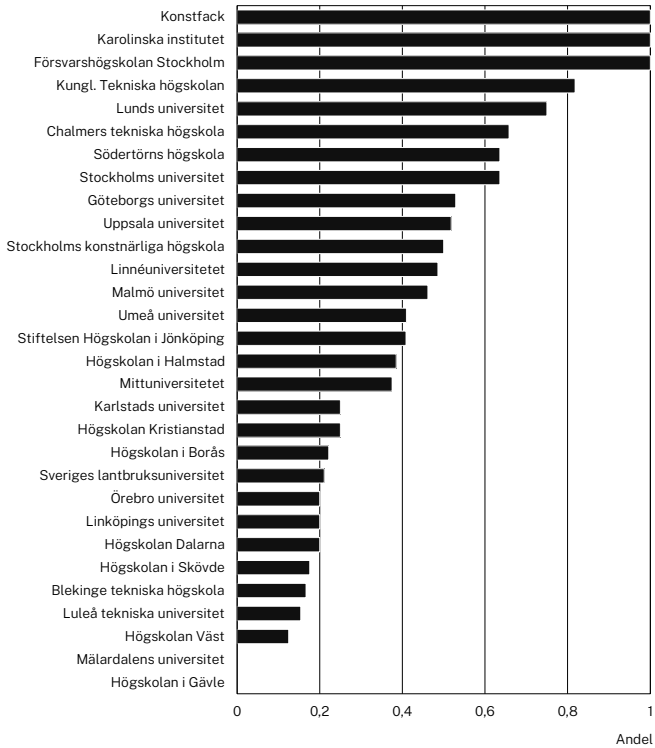
---

<sup>220</sup> Avsaknad av konkurrens är inte unikt för internationella utbildningar. Inför första urvalet vårterminen 2022 gjordes inget urval på 59 procent av samtliga utbildningsprogram. Se UHR, *Antagning till högre utbildning vårterminen 2022*, s.17.

<sup>221</sup> Intervju med lärosäte 8A; intervju med lärosäte 6B.

<sup>222</sup> Se diagram D 1 i bilaga 1.

**Diagram 7** Andel master/magisterprogram med konkurrens om platserna, internationella antagningen ht 2023



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av UHR:s antagningsstatistik.

Att urval är förknippat med högre kvalitet och bättre resultat bekräftas också av våra statistiska analyser. Vi har undersökt kvarvaron termin 4 för studenter som antogs till tvååriga masterprogram höstterminen 2017, uppdelat utifrån studentgrupp och om det rådde konkurrens om platser. I alla studentgrupper är kvarvaron högre på program som hade konkurrens om platserna.<sup>223</sup>

<sup>223</sup> Bland tredjelandsstudenterna var kvarvaron i genomsnitt 62 procent på de program där alla behöriga antogs, och 76 procent på de program där det förelåg konkurrens. Se diagram D 2, bilaga 1.

#### 4.4.2 Likabehandling av meriter är rättssäkert men kan innebära att studenter antas utan tillräckliga förkunskaper

När det inte råder konkurrens om platserna måste alla behöriga sökande antas och bland antagna tredjelandsstudenter kan utbildningsbakgrunden då variera stort. Utbildningskvaliteten skiljer sig mellan länder och lärosäten och en kandidatexamen är inte alltid en garanti för tillräckliga förkunskaper.<sup>224</sup> Likabehandling av meriter från alla erkända lärosäten runt om i världen uppfattas av intervjuade lärosäten bidra till rättssäkerhet och objektivitet i antagningen, men kan också släppa igenom svaga studenter när det inte råder konkurrens om utbildningsplatserna.<sup>225</sup>

Företrädare för lärosäten som arbetat länge med internationella studenter vittnar om att de ser ett mönster, där behöriga studenter med olika utbildningsbakgrund presterar olika bra. De berättar att de ibland antar studenter som de *på förhand* vet inte kommer att klara av studierna, eftersom deras utbildningsbakgrund är svag.<sup>226</sup> Lokalanställda vid en utlandsmyndighet har också ifrågasatt varför prestigeuniversitet i Sverige antar studenter från utländska lärosäten som enligt deras uppfattning håller låg kvalitet.<sup>227</sup> Av Riksrevisionens enkät framkommer en liknande bild. Endast hälften av lärosätena uppger att alla studenter har tillräckliga förkunskaper för att slutföra utbildningen. Studenterna uppges ibland ligga kunskapsmässigt långt under den nivå som förväntas, trots att de formellt sett uppfyller behörighetskraven enligt NBA:s rekommendation.<sup>228</sup>

Som vi har visat i kapitel 3 presterar dock tredjelandsstudenterna som grupp relativt väl, så även om det förekommer att studenter har låga förkunskaper är det inte ett generellt problem.

De särskilda behörighetskraven ska användas för att säkra att de antagna har de förkunskaper som krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Företrädare för lärosäten menar dock att de särskilda behörighetskraven inte är lämpade för att komma åt problemet med bristande förkunskaper. Höjda krav skulle snarare utestänga många kvalificerade sökande.<sup>229</sup>

I enkäten svarar 85 procent av lärosätena att de har vidtagit åtgärder för att rekrytera tredjelandsstudenter med tillräckliga förkunskaper. Av fritextsvar framgår att åtgärderna bland annat omfattar riktad marknadsföring mot specifika lärosäten eller länder som uppfattas ha hög utbildningskvalitet, och tydlig information till studenterna om vilka förkunskaper som krävs och om studiernas omfattning. Många lärosäten nämner också de nya kraven gällande godtagbara meriter i engelska som ett exempel på en åtgärd.<sup>230</sup>

<sup>224</sup> Se fritextsvar på enkätfråga 28 samt intervju med lärosäte 2E och lärosäte 8H.

<sup>225</sup> Intervju med lärosäte 6B; intervju med lärosäte 2B, intervju med lärosäte 2C.

<sup>226</sup> Intervju med lärosäte 6B; intervju med lärosäte 2E; intervju med lärosäte 8H.

<sup>227</sup> Intervju med lokalanställda UM 4.

<sup>228</sup> Se enkätfråga 32 samt fritextsvar enkätfråga 34.

<sup>229</sup> Intervju med lärosäte 8H.

<sup>230</sup> Se fritextsvar på enkätfråga 34.

## 4.5 Utbildningsutbudet svarar delvis mot arbetsmarknadens framtida behov

Granskningen visar att de flesta tredjelandsstudenter utbildar sig inom yrken där det på sikt förväntas råda brist på eller balans för utbildad arbetskraft på svensk arbetsmarknad. Intervjuer med lärosäten visar att det är ovanligt med strategiska beslut om utbildningsutbud och dimensionering, men att anpassningar sker vid behov.

### 4.5.1 En femtedel av tredjelandsstudenterna tar examen inom områden där det förväntas råda överskott på utbildade

För att bedöma tredjelandsstudenternas möjliga bidrag till svensk arbetsmarknad, utgår vi från SCB:s bedömningar av framtida brist eller överskott på utbildade personer inom olika utbildningsgrupper.<sup>231</sup> En majoritet av de tredjelandsstudenter som har tagit ut en examen mellan 2017 och 2022 har en examen inom ett område som antas vara i balans eller där det kommer att råda brist på arbetskraft, men drygt 20 procent av studenterna har en utbildning inom ett område där det förväntas råda överskott på utbildade.<sup>232</sup> Dessa studenter är framför allt representerade på samhällsvetenskapliga utbildningar, utbildning inom biologi- och miljövetenskap, samt arkitektur.

### 4.5.2 Internationella utbildningar startar på institutionernas initiativ

Lärosätena styr själva över utbildningsutbudet (utbildningarnas inriktning) och dimensioneringen (antalet platser som erbjuds). Många lärosäten arbetar på central nivå med strategiska mål för internationalisering, men det framkommer av våra intervjuer att programutbudet kan vara frikopplat från de övergripande strategiska målen, och att de internationella programmen ofta startar på initiativ av forskare ute på institutionerna.<sup>233</sup>

Enligt våra intervjuer finns ett fåtal exempel på utbildningar som har lagts ned, och det är framför allt ekonomiska motiv som legat bakom nedläggningarna, eftersom programmen har lockat för få studenter.<sup>234</sup> Det finns också exempel på utbildningar som har lagts ned eftersom de har attraherat allt för många studenter utan studieavsikt.<sup>235</sup>

---

<sup>231</sup> SCB, 2024. SCB:s prognoser innehåller framskrivningar av hur tillgång och efterfrågan på utbildade beräknas se ut under kommande år fram till år 2040. Prognoseerna lyfter fram de obalanser mellan tillgång och efterfrågan på utbildade som kan komma att uppstå om utvecklingen avseende utbildning och sysselsättning fortsätter på samma sätt som i dag.

<sup>232</sup> Se diagram D 3 i bilaga 1.

<sup>233</sup> Rektor fattar det formella beslutet om att starta en utbildning efter att kursplan eller utbildningsplan har arbetats fram och godkänts. Intervju med lärosäte 8C, intervju med lärosäte 6C, intervju med lärosäte 2D.

<sup>234</sup> Intervju med lärosäte 2D; intervju med lärosäte 8H.

<sup>235</sup> Presentation av Linnéuniversitetet på SUHF:s samverkanskonferens "Erfarenheter kring rekrytering från ett lärosäte" 2023-09-18; intervju med lärosäte 2C.



Lärosätena kan också omorganisera sina utbildningar eller dra ned på antalet platser för att kunna göra ett urval. Av granskningen framgår att lärosätena eftersträvar att ha högt söktryck och att kunna göra ett urval.<sup>236</sup> Att anta färre studenter kan vara en lösning, men samtidigt krävs en viss volym i verksamheten för att den ska bära sig med studieavgifter på dagens nivå. Detta innebär att det inte alltid är realistiskt att dra ned på antalet platser på enskilda utbildningar.<sup>237</sup>

#### 4.6 Bristande uppföljning av studieresultat

Granskningen visar att det saknas systematisk uppföljning av tredjelandsstudenters studieresultat både nationellt och lokalt på lärosätena, och det är ingen myndighet som har i uppdrag att göra regelbundna uppföljningar.<sup>238</sup> En bidragande orsak till bristande uppföljning på lärosätetsnivå är att det saknas systemstöd för att samköra uppgifter.

##### 4.6.1 Uppföljning en förutsättning för kvalitetshöjande åtgärder

Enligt Riksrevisionen är en förutsättning för att tredjelandsstudenterna ska bidra till hög kvalitet i högskolan att deras prestationer följs upp och att det vid behov vidtas åtgärder för att de studenter som antas ska ha rätt förkunskaper.<sup>239</sup> Detta förutsätter att uppföljningen tar hänsyn till studenternas förutbildning.

Ett lärosäte lyfter behovet av gemensam uppföljning på nationell nivå, eftersom det för lärosäten som har få tredjelandsstudenter kan vara svårt att avgöra om det är individuella variationer som förklarar prestationsgraden för studenter från ett visst förutbildningsland, eller om det representerar ett systematiskt mönster.<sup>240</sup>

Ett annat lärosäte har i enkätsvaren betonat att myndigheten inte bör fokusera på enskilda studentgrupper, till exempel utifrån nationalitet, vid uppföljning av genomströmning.<sup>241</sup> Vi konstaterar dock att för många lärosäten är frågan om studenternas förutbildningsland en aktuell fråga, eftersom de arbetar aktivt med rekryteringsstrategier riktade mot specifika regioner och även har justerat kraven på engelskkunskaper utifrån förutbildningsland.<sup>242</sup>

Översynen av villkoren för godtagbara förkunskaper i engelska startade med att ett flertal lärosäten informerade NBA om att grupper av studenter saknade tillräckliga engelskkunskaper för att kunna genomföra sina studier i Sverige. Förutom att studenterna själva misslyckades i sina studier hade deras bristande förkunskaper även konsekvenser för övriga studenter på utbildningarna, eftersom exempelvis

<sup>236</sup> Se mejl med lärosäte 2024-08-16; intervju med lärosäte 8A; intervju med lärosäte 8H.

<sup>237</sup> Se intervju med lärosäte 8H. Se även mejl från lärosäte 8 2024-08-15 och lärosäte 6 2024-08-16.

<sup>238</sup> UKÄ publicerade en rapport om tredjelandsstudenters prestationer i april 2024, men detta är inte en återkommande publikation. UKÄ, *Inresande studenter vid masterprogram vid svenska lärosäten, 2024*.

<sup>239</sup> Vi avser både akademiska förkunskaper och kunskaper i engelska.

<sup>240</sup> Intervju med lärosäte 8A.

<sup>241</sup> Se fritextsvar på fråga 43 i lärosätelsenkäten.

<sup>242</sup> Intervju med lärosäte 8G; intervju med lärosäte 6B. Se även intervjuer med NBA1 och NBA2.

grupparbeten inte kunde genomföras som det var tänkt. Det uppfattades även som ett problem att studenterna inte kunde följa instruktioner gällande säkerhetsrutiner.<sup>243</sup>

Inför höstterminen 2020 skärptes kraven för studenter från Bangladesh. Detta uppfattades dock inte vara tillräckligt, och hösten 2021 påbörjade NBA en generell översyn av rekommendationerna för bedömning av engelska. Man genomförde en remissrunda för att inhämta information från lärosätena om vilka studentgrupper som var berörda, och jämförde de svenska kraven mot övriga Norden, Europa och anglosaxiska länder. NBA fattade därefter beslut om nya rekommendationer från och med höstterminen 2024. Det förekommer dock att lärosäten inte följer de nya rekommendationerna fullt ut, eftersom de upplever att studentgrupper som normalt sett klarar sig bra drabbas negativt.<sup>244</sup>

Våra analyser visar att när kraven för meriter från Bangladesh skärptes inför höstterminen 2020 sjönk antalet antagna i denna grupp med 65 procent jämfört med året innan.<sup>245</sup> Skärpningen inför antagningen till höstterminen 2024 sammanfaller med en stor nedgång i antalet antagna med meriter från Pakistan (65 procent) och Sri Lanka (56 procent). Dessa länder är några av de vanligaste ursprungsländerna bland tredjelandsstudenter och de nya behörighetskraven innebär att studenterna måste klara av ett språktest i engelska.<sup>246</sup>

Våra analyser indikerar dock att de skärpta kraven gällande engelska för studenter från Bangladesh inte har lett till förbättrade studieresultat i den aktuella studentgruppen.<sup>247</sup> Detta tyder på att åtgärden endast har påverkat antalet som antagits, men att studieförutsättningarna bland de antagna är oförändrade.

#### 4.6.2 Det saknas systemstöd för systematisk uppföljning

I enkäten svarar 36 procent av lärosätena att de årligen följer upp tredjelandsstudenters studieresultat på central nivå, 40 procent svarar att de gjort det vid enstaka tillfällen och 24 procent svarar att de inte har följt upp studieresultat.

Enkätens fritextsvar och lärosätesintervjuer uppvisar en stor variation i hur lärosäten arbetar med uppföljning. Ett av de tre lärosäten vi har djupstuderat har påbörjat en

---

<sup>243</sup> Intervjuer med NBA1 och NBA2. Se underlag från SUHF inför skärpta rekommendationer 2023-02-06.

<sup>244</sup> Intervju med lärosäte 2C.

<sup>245</sup> Se diagram D 4 i bilaga 1. På motsvarande sätt sjönk antalet registrerade studenter från Bangladesh från ca 600 år 2019 till ca 200 år 2020. Notera också att statistiken i detta avsnitt utgår från studenternas förutbildningsland enligt studiedokumentationen. Om studenter har fått en icke-engelskspråkig utbildning tillgodoräknad i ett engelskspråkigt land kan deras meriter registreras från det engelskspråkiga utbildningslandet, och studenten undantas kravet på ett språktest.

<sup>246</sup> Den stora nedgången i antalet antagna från Pakistan förklaras sannolikt även av svårigheterna för pakistanska studenter att få uppehållstillstånd i och med att ambassaden i Islamabad har hållits stängd, och studenterna i stället har hänvisats till ambassaden i Addis Abeba. Nedgångarna i antalet antagna från Bangladesh och Sri Lanka tyder dock på att språkraven har haft effekt, eftersom skärpningen för studenter från dessa länder inte sammanfaller med andra omständigheter som påverkar antalet studenter som söker sig till Sverige.

<sup>247</sup> Däremot har vi endast kunna följa en årskull som har påverkats av de skärpta kraven. Se diagram D 5 i bilaga 1.

systematisk uppföljning av tredjelandsstudenters studieresultat där resultat kopplas till förutbildningsland, och rekryteringsstrategierna justeras utifrån detta.<sup>248</sup> De två andra lärosätena har inte någon systematisk uppföljning på central nivå. Däremot tycks det vara vanligt med både formell och informell uppföljning lokalt på programnivå, där undervisande lärare mer direkt kan se hur studieresultatet ser ut för olika studentgrupper.<sup>249</sup>

Uppföljning av förkunskaper, förutsättningar och resultat försvaras av att det inte på ett enkelt sätt går att koppla studieresultat till förutbildningsland. Resultat dokumenteras i Ladok, medan information om förutbildningsland finns i NyA. Lärosätena beskriver att det endast går att följa upp resultaten genom att manuellt matcha ihop uppgifterna, alternativt genom att ta hjälp av IT-specialister för att göra uttag ur systemen och matcha ihop individuppgifter.<sup>250</sup>

## 4.7 Studentsammansättningen är viktig för att nå målen med internationalisering

Förarbetena till studieavgiftsreformen och lärosätena själva uttrycker att en mångfald av studenter med olika bakgrund är kvalitetsdrivande.<sup>251</sup> Granskningen visar att studentsammansättningen varierar mellan program. På en majoritet av programmen finns studenter från både Sverige och andra delar av världen, men det finns också program helt utan svenska studenter. Många lärosäten konstaterar att när sammansättningen är ensidig beror det ofta på att studenter från Sverige och EU/EES visar svagt intresse för de internationella programmen.

### 4.7.1 Sammansättningen av studenter varierar mellan program

Studentsammansättningen varierar stort mellan olika magister- och masterprogram. För att studera sammansättningen har vi undersökt hur stor andel av studenterna på ett givet program som kommer från Sverige. Svenska studenter studerar tillsammans med internationella studenter på en majoritet av programmen, se diagram 8. Det finns dock en stor andel program som enbart har internationella studenter. Många av programmen som helt saknar studenter från Sverige är dock små med färre än tio registrerade studenter.

---

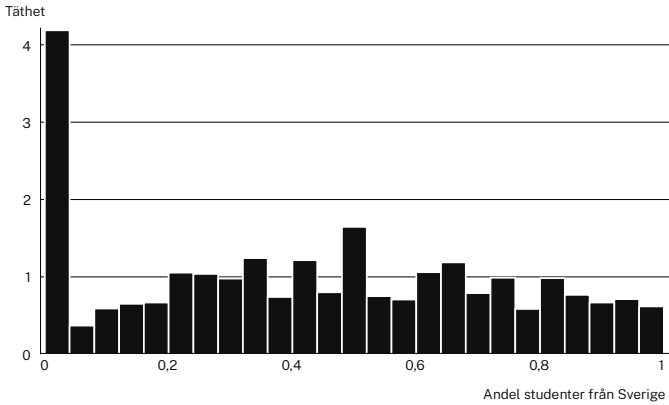
<sup>248</sup> Intervju med lärosäte 8G.

<sup>249</sup> Intervju med lärosäte 6C; intervju med lärosäte 2D. Se även fritextsvar enkätfråga 31.

<sup>250</sup> Se fritextsvar på enkätfråga 31.

<sup>251</sup> Prop. 2009/10:65. Se även intervju med lärosäte 3; intervjuer med lärosäte 8C; lärosäte 2D.

**Diagram 8** Andelen svenska studenter på program på avancerad nivå, perioden 2011–2022



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

För att få en djupare förståelse kring hur mångfalden av studenter varierar mellan program har vi även undersökt studentsammansättningen med hjälp av ett mångfaldsindex. Denna metod möjliggör för oss att undersöka sammansättningen när vi delat upp studenterna i fler än två grupper.<sup>252</sup> Indexet kan anta värden mellan noll och ett, där värdet ett betyder att alla studenter på programmet kommer från samma geografiska område. Ju närmare siffran noll indexet kommer desto mer heterogen är studentsammansättningen på programmet.

Analysen visar att studentsammansättningen varierar mellan programmen.<sup>253</sup> Många av programmen har ett indexvärde som ligger kring 0,35 vilket motsvarar indexvärdet för hela studentpopulationen. Det finns även många program där alla studenter kommer från samma geografiska område (det vill säga som har ett index lika med ett). Nästan alla av dessa program är små med färre än tio registrerade studenter.

<sup>252</sup> För att undersöka hur studentsammansättningen ser ut på de olika programmen har Riksrevisionen först delat in studenterna i tio geografiska områden utifrån deras nationalitet. De tio geografiska områdena är: Sverige, EU/EES, övriga Europa, Nordamerika, Latinamerika och Karibien, Nordafrika och västra Asien, Central- och Sydostasien, Öst- och Sydostasien, Oceanien samt Subsahariska Afrika. Utifrån denna indelning skapas sedan ett mångfaldsindex (Herfindahl-Hirschman index). Ett programs mångfaldsindex beräknas enligt följande formel:

$$\text{Mångfaldsindex} = \sum_n s_{n,p}^2$$

där  $s_{n,p}$  står för n:te geografiska området inom program p.

<sup>253</sup> Se diagram D 6 i bilaga 1.

#### 4.7.2 Bristande intresse bland studenter från Sverige och EU/EES påverkar sammansättningen på internationella program

Även om många program har en heterogen studentsammansättning finns det undantag. När vi frågar om utmaningar i arbetet med att främja en blandad studentgrupp svarar lärosätena att det är svårt att locka svenska studenter och EU/EES-studenter till de internationella utbildningarna, att den långa ansökningsprocessen gör att många tredjelandsstudenter väljer en annan studiedestination, att Migrationsverkets handläggningstider är ett problem samt att Sverigebildens senaste tiden har skadats internationellt.<sup>254</sup>

Studentsammansättningen påverkas också av möjligheten till stipendier. Afrikanska sökande är ofta beroende av att få ett stipendium för att tacka ja till sin studieplats.<sup>255</sup> Från Kina däremot är det snarare lärosätets internationella status som avgör, och även om studenten erbjuds ett stipendium kan den välja ett högre rankat lärosäte.<sup>256</sup>

I enkäten svarar lärosäten att de använder riktad marknadsföring (exempelvis mot länder, regioner), annonsering i både den internationella och nationella antagningsomgången samt separat antagning i syfte att främja en blandad studentsammansättning. Av intervjuer med lärosäten och enkätens fritextsvar framgår att det inom tekniska utbildningar förekommer samläsning, så att svenska civilingenjörsstudenter läser de två sista åren av sin femåriga utbildning tillsammans med internationella masterstudenter.<sup>257</sup>

#### 4.8 Lärosätenas arbete för att främja antagning av studenter med studieavsikt

Det ingår inte i lärosätenas uppdrag att bedöma studenters studieavsikt, utan det är Migrationsverkets ansvar. Däremot ligger det i lärosätenas intresse att antagna studenter registrerar sig och inte hoppar av studierna. Granskningen visar att lärosätena anpassar sin verksamhet för att främja att de studenter som antas har studieavsikt.

##### 4.8.1 Lärosätena vidtar åtgärder för att attrahera studenter med avsikt att studera

I enkäten uppger flertalet lärosäten att det är ovanligt att antagna studenter som betalat studieavgift inte dyker upp för registrering.<sup>258</sup> Samtidigt svarar flera att de har vidtagit åtgärder för att främja att studenter med studieavsikt antas. Några exempel är

<sup>254</sup> Flera lärosäten lyfter i enkäten också att lagstiftningen är en utmaning, eftersom den inte möjliggör ett urval baserat på förutbildningsland eller nationalitet/region. Det framgår dock inte av enkätsvaren om lärosätena förordar en förändring av lagstiftningen. Se fritextsvar på enkätfråga 28.

<sup>255</sup> Andelen studenter från Afrika sjönk kraftigt i samband med studieavgifternas införande 2011, se Delmi, *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, 2019.

<sup>256</sup> Intervju med lärosäte 6C.

<sup>257</sup> Intervju med lärosäte 5 samt fritextsvar på fråga 27 i lärosätelsenkäten.

<sup>258</sup> 70 procent svarar att det är väldigt eller ganska ovanligt att antagna studenter som betalat studieavgift inte dyker upp för registrering. Se Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 40.

att de riktar sin studentrekrytering mot länder där de bedömer att studenterna generellt sett har studieavsikt, att de har infört obligatoriska upprop vid registrering eller har anpassat sitt utbildningsutbud genom att lägga ner utbildningar som attraherat studenter utan avsikt att studera.

Därutöver indikerar våra analyser att det finns ett samband mellan konkurrens om platser och studieavsiktsproblematik på lärosätena. Bland lärosäten som i vår enkät svarat att det är mycket ovanligt att studenter antas och betalar studieavgiften men inte registrerar sig, råder konkurrens på 55 procent av master/magisterprogrammen. Bland lärosäten som anser att det är mycket vanligt att studenter antas men inte registrerar sig råder konkurrens endast på 26 procent av programmen.<sup>259</sup>

---

<sup>259</sup> Se bilaga 1, tabell D 1.

## 5 Migrationsverkets process för att handlägga uppehållstillstånd för studier

Våra iakttagelser i det här kapitlet visar att Migrationsverkets rutin för att handlägga studerandeärenden över lag fungerar väl, men brister i kontrollen av de anhöriga till studenter. Det främsta problemet är att handläggarna har ett begränsat underlag att utgå från för att kunna bedöma relationen.

Vi konstaterar att ansvaret att utfärda uppehållstillstånd innebär en komplex avvägning mellan att sträva efter kortare handläggningstider och att upprätthålla en noggrann granskning av ansökningar från studenter och deras anhöriga. Migrationsverket går mot ett mer enhetligt arbetssätt för att initiera en studieavsiktsutredning, som även syftar till att korta handläggningstiderna. Från våra intervjuer råder det delade meningar om det nya arbetssättet. Vi kan dock inte uttala oss om på vilket sätt det påverkar kvaliteten i handläggningen, eftersom vi ännu inte sett effekten av förändringarna.

Vidare är Migrationsverket beroende av utlandsmyndigheterna för att kunna få ett korrekt och objektivt underlag vid en ansökan. Om samarbetet brister försvårar det för handläggarna att fatta välgrundade beslut. Granskningen visar att det saknas ett effektivt samarbete mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheter i studerandeärenden, inte minst vad gäller dialog mellan handläggare och lokalanställda.

### 5.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunder som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma effektiviteten i Migrationsverkets handläggningsprocess<sup>260</sup> för uppehållstillstånd för studier:

- Migrationsverkets handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för studier sker inom 90 dagar.<sup>261</sup>
- Migrationsverket har en rutin för studerandeärenden, inklusive anhöriga till studenter, som är heltäckande och fungerar väl för att skilja seriösa från oseriösa ansökningar.
- Migrationsverket initierar studieavsiktsutredningar på ett enhetligt sätt.

<sup>260</sup> Migrationsverket reviderade sin handläggningsrutin under granskningsperioden. I avsnitt där vi beskriver våra iakttagelser kring rutinen utgår vi främst från den tidigare processen. I vissa avsnitt i kapitlet redogör vi dock för det nya arbetssättet.

<sup>261</sup> Vi bedömer handläggningstiden för förstagångsansökningar utifrån den förordningsstyrda tiden på 90 dagar. Se 4 kap. 1 § första stycket 2 utlänningsförordningen. Samtidigt konstaterar vi i granskningen att det är viktigt att studenter får beslut innan terminsstart oavsett om tiden är kortare eller längre än 90 dagar. Migrationsverket har även formulerat detta som ett internt mål, se Migrationsverket, 2024 A, s.68.

- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna avsätter tillräckligt med tid och resurser och säkerställer att medarbetare har tillräcklig kompetens för att rutinen ska vara möjlig att följa.
- Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har ett samarbete som fungerar väl i studerandeärenden.

## 5.2 Allt fler får inte beslut inom 90 dagar

En majoritet av Migrationsverkets ärenden beslutas inom den förordningsstyrda tiden på 90 dagar.<sup>262</sup> Mellan 2013 och 2023 var det 15 procent av dem som sökte uppehållstillstånd för studier som inte fick något beslut inom 90 dagar. Denna andel har dock ökat över tid, år 2013 var andelen 8 procent och 2023 var motsvarande andel drygt 30 procent.<sup>263</sup> Migrationsverket har dock presenterat statistik som tyder på att handläggningstiden skulle kunna vara kortare under 2024.<sup>264</sup>

### 5.2.1 Handläggningstiderna ökar

År 2023 var Migrationsverkets medianhandläggningstid i förstagsärenden 55 dagar.<sup>265</sup> Handläggningstiden i våra grannländer ligger på liknande nivåer som i Sverige. I Danmark tar handläggningen av uppehållstillstånd cirka 2 månader och i Finland 1–3 månader. I Australien, Nederländerna och Storbritannien är processen betydligt kortare, i genomsnitt 2–3 veckor.<sup>266</sup>

För ansökningar om förlängning av uppehållstillståndet tog det betydligt längre tid, medianhandläggningstiden var 136 dagar under 2022.<sup>267</sup> Enligt några intervjuade handläggare<sup>268</sup> beror detta på att förstagsärenden ska prioriteras i handläggningen, så att studenter som vill börja studera i Sverige ska kunna ta sin plats i anspråk. Att handläggningen av förlängningsansökningar nedprioriteras får som konsekvens att studenter som vill fortsätta sina studier i Sverige både får det svårare att planera sina studier och att resa utanför Sverige.<sup>269</sup>

<sup>262</sup> 4 kap. 1 § första stycket 2 utlänningsförordningen.

<sup>263</sup> Se diagram E 1 i bilaga 1. Utbytesstudenter som inte betalat studieavgifter inkluderas i Migrationsverkets statistik, i följande avsnitt presenterar vi resultat för freemover-studenter, dvs. studenter som anordnar studier på egen hand. Se bilaga 2 för en beskrivning av detta.

<sup>264</sup> Antalet dagar för avgjorda ärenden samt antalet öppna ärenden är lägre för förstagsansökningar och förlängningar jämfört med föregående år. Detta avser perioden januari – augusti 2024, vilket innebär att de längsta ärenden kanske inte syns ännu i statistiken. Se presentation av Migrationsverket på SUHF:s samverkanskonferens "Samverkan kring studerandeprocessen", 2024-09-30.

<sup>265</sup> För samtliga tredjelandsstudenter var mediantiden något kortare, 43 dagar. Jämför diagram E 2 och E 3, bilaga 1. Vidare skiljer sig våra resultat för handläggningstiden för förstagsärenden från Migrationsverkets årsredovisning. Vi bedömer att det beror på att andra ärenden inkluderas i årsredovisningen än studier för högre utbildning, till exempel doktorander eller övriga studier.

<sup>266</sup> De migrationsrättsliga regelverken ser dock olika ut länder emellan. Se bilaga 3.

<sup>267</sup> Se diagram E 4, bilaga 1.

<sup>268</sup> Riksrevisionen har intervjuat både beslutsfattare och handläggare på Migrationsverket. När vi hänvisar till handläggare i detta kapitel avser vi båda grupperna.

<sup>269</sup> Intervju med enhet 1 Migrationsverket; intervju med enhet 4 Migrationsverket; intervju med enhet 2 Migrationsverket.

60 Riksrevisionen

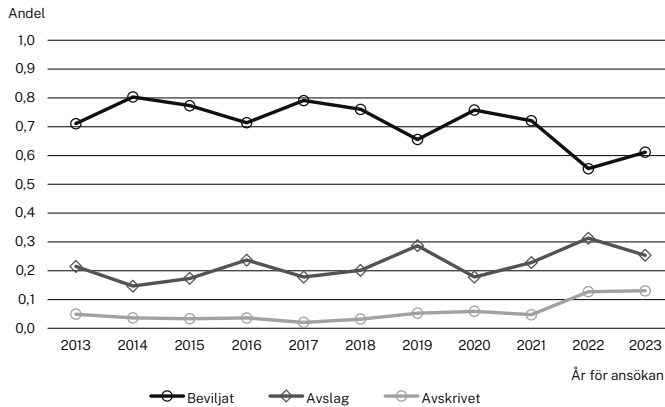


Under de senaste tio åren har handläggningstiden ökat för både förstags- och förlängningsansökningar, med undantag för åren 2017 och 2020. Nedgången under 2020 beror sannolikt på ett lägre antal sökande under pandemin.<sup>270</sup>

## 5.2.2 Fler ärenden blir avskrivna

Samtidigt som handläggningstiderna ökar visar våra analyser att en lägre andel beviljats ett uppehållstillstånd för studier, se diagram 9. En ansökan kan antingen beviljas, avslås eller avskrivas. När ett ärende inte avgjorts innan studiestart förlorar studenten sin studieplats och vanligtvis avskrivs ärendet hos Migrationsverket.<sup>271</sup>

**Diagram 9** Andelen beviljade, avslagna, avskrivna tillstånd uppdelat per år som ansökan inkom, omfattar endast freemover-studenter med tillstånd inom högre utbildning



Källa: Riksrevisionens bearbetningar av data från Migrationsverket

En omständighet som kan vara av betydelse är att man prioriterar att handlägga ärenden som är tydliga beviljanden, enligt intervjuade på Migrationsverket.<sup>272</sup> Det betyder att man väntar med att handlägga de ärenden som sannolikt skulle resultera i ett avslag. Det kan till exempel röra sig om personer som har utretts på ambassad och där underlaget tyder på att ärendet kommer att avslås.<sup>273</sup> Ett avslag behöver motiveras individuellt, vilket tar mer tid i anspråk, samtidigt som handläggarna anser det

<sup>270</sup> Se diagram E 5, bilaga 1.

<sup>271</sup> Ett ärende kan även avskrivas av andra anledningar. Men det vanligaste bland förstagsansökningar är att den sökande har återtagit sin ansökan för att hen inte kommer få beslut i tid. Se mejlväxling med Migrationsverket 2024-08-21. Se även Migrationsverket, *Avskriva/lämna utan älgård/avvisa ansökan*, rev. 2024-03-04. Se även diagram E 6, bilaga 1 för en redovisning av andelen avskrivningarna.

<sup>272</sup> Intervju med enhet 4 Migrationsverket; intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med utsänd 2; intervju med Migrationsverket utlandssektionen.

<sup>273</sup> Intervju med enhet 4 Migrationsverket.

viktigare att positiva besked hinner beslutas innan terminsstart. Några uppger att det därmed göms troliga avslagsbeslut i statistiken över avskrivna ärenden.<sup>274</sup>

Migrationsverket har som mål om att den sökande ska få ett beslut på sin ansökan innan terminsstart.<sup>275</sup> Att få beslut innan terminsstart är dock avhängigt när studenten söker uppehållstillstånd och att den sökande kommer in med eventuella efterfrågade kompletteringar från Migrationsverket i tid.

I våra intervjuer och enkätsvar beskriver flera lärosäten att deras antagna studenter inte får uppehållstillstånd i tid och att problemen tilltagit de senaste åren.<sup>276</sup> På ett lärosäte saknade till exempel 223 av 871 studenter ett beslut från Migrationsverket inför terminsstart höstterminen 2023.<sup>277</sup> Problem med att studenter inte får uppehållstillstånd i tid kan enligt lärosätena variera mellan ären och mellan enheter på Migrationsverket.<sup>278</sup>

### 5.2.3 Ingen samsyn kring orsakerna till att handläggningstiderna ökar

I granskningen anger Migrationsverket olika förklaringar till att handläggningstiderna och andelen avskrivningar har ökat. Enligt Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) finns det tendenser till överutredning i handläggningen, till exempel att fler sökande skickas på en studieavsiktsutredning än vad som hade behövts.<sup>279</sup> Bedömningen att det förekommer överutredning grundar sig främst i en rapport där myndighetens rättsavdelning granskar studerandeärenden från Sri Lanka. Onödiga kompletteringar av ett ärende och beställningar av ambassadutredning pekades ut som omständigheter som förlängde handläggningstiden.<sup>280</sup> I rapporten konstaterades att mindre tids- och resurskrävande åtgärder bör vidtas innan ambassadutredning.<sup>281</sup> Andra inom Migrationsverket pekar dock på andra orsaker, exempelvis att de handläggande enheterna på Migrationsverket är för dåligt resurssatta.<sup>282</sup>

Ett antal åtgärder har identifierats inom Migrationsverkets och SUHF:s samverkansgrupp för att korta väntetiderna för uppehållstillstånd.<sup>283</sup> Ett exempel är att ändra lärosätesindelningen på Migrationsverket så att fler enheter kan handlägga

<sup>274</sup> Intervju med enhet 4 Migrationsverket; intervju med utsänd 2.

<sup>275</sup> Migrationsverket, 2024 A, s.68.

<sup>276</sup> Se Riksrevisionens lärosätesenkät: frågor 38, 39 och 43. intervju med lärosäte 2F; intervju med lärosäte 8A; intervju med lärosäte 4.

<sup>277</sup> Se underlag från lärosäte 8 presentation.

<sup>278</sup> Se Riksrevisionens lärosätesenkät: frågorna 38, 39 och 43.

<sup>279</sup> Intervju med Migrationsverkets huvudkontor 2.

<sup>280</sup> I 82 procent av ärendena hade handläggarna begärt en komplettering och 74 procent hade intervjuats på utlandsmyndighet. Ibland saknades en tydlig orsak till att en intervju beställts. Granskningen genomfördes under april 2022 – mars 2023. Se Migrationsverket, 2023 A, s. 5 och 17.

<sup>281</sup> I 82 procent av ärendena hade handläggarna begärt en komplettering och 74 procent hade intervjuats på utlandsmyndighet. Ibland saknades en tydlig orsak till att en intervju beställts. Granskningen genomfördes under april 2022 – mars 2023. Se Migrationsverket, 2023 A, s. 5 och 17–18.

<sup>282</sup> Vissa tillståndsenheter pekar på att resursättningen har varit ett problem tidigare, men har förbättrats. Se avsnitt 5.5.1. Se även intervju med Migrationsverket utlandssektionen.

<sup>283</sup> Sammanställningen innehåller 25 åtgärder. Se Migrationsverket, 2023 B.

ett ärende. Ett annat problem som lyfts inom samverkansgruppen är att UT-korten levereras till utlandsmyndigheterna för sällan under sommaren, vilket förlänger processen.<sup>284</sup> Studenter från viseringspliktiga länder behöver UT-korten för att kunna resa in i Sverige.<sup>285</sup> Det är UD som bestämmer hur ofta de ska levereras.<sup>286</sup> Åtgärder för att förkorta tiden för att den sökande ska få sitt UT-kort prioriteras också inom samverkansgruppen.<sup>287</sup> Vi kan inte uttala oss om huruvida dessa åtgärder är tillräckliga för att korta väntetiderna. Samtidigt ser vi fördelar med att lärosätena och Migrationsverket tillsammans identifierar var processen kan effektiviseras.

### 5.3 Migrationsverkets process för att handlägga fungerar väl för studenter, men kan förbättras för anhöriga

Granskningen visar att Migrationsverkets rutin för att handlägga uppehållstillstånd för studier över lag är heltäckande och fungerar väl för att särskilja seriösa från oseriösa studenter. Vi konstaterar dock att kontrollen av anhöriga till studenter brister.

#### 5.3.1 Handläggningsrutinen för studenter är över lag heltäckande

Rutinen för handläggningen av ärenden som rör studenter och deras anhöriga beskrivs främst i två handböcker som är tillgängliga på myndighetens intranät.<sup>288</sup> Intervjumallar som används vid studieavsikts- och anknytningsutredningar vid utlandsmyndigheterna ingår även i rutinen.<sup>289</sup>

Från våra intervjuer med handläggare på Migrationsverket framkommer att rutinen för sökande studenter fungerar väl. Rutinen uppfattas som tillräckligt heltäckande, samtidigt kan inte allting täckas av handbokstext. Det förekommer många individuella, regionala och studierelaterade omständigheter som en handläggare måste ta ställning till.<sup>290</sup> Detta ställer krav på handläggarens erfarenhet och kompetens.

<sup>284</sup> Se Migrationsverket, 2023 B; se även intervju med utsänd 3.

<sup>285</sup> Dock kan utlandsmyndigheterna utfärda en D-visering för att resa in i Sverige.

<sup>286</sup> Enligt Regeringskansliet gör de en bedömning av antalet försändelser som en utlandsmyndighet får under ett år och sedan anpassas leveranserna efter det. Det gäller för hela året och görs inga förändringar under sommaren. Se mejl från Regeringskansliet 2024-05-17.

<sup>287</sup> Till exempel att UD:s kurirverksamhet på sommaren ska leverera UT-kort veckovis till utlandsmyndigheter. Leveranser av UT-kort sker varannan eller var tredjevecka. Dock får några utlandsmyndigheter veckovisa leveranser. Migrationsverket ska också se över möjligheten att studenter får en D-visering direkt vilket för att studenten får resa in i Sverige och hämta ut sitt UT-kort. Se Migrationsverket, 2023 B.

<sup>288</sup> Det rör sig om *Handbok i migrationsärenden – Upphållstillstånd för studier högre utbildning och Rutinhandbok för besök och bosättning – Studerandearbenden*. På Migrationsverkets intranät finns även annan information kopplad till handläggning av denna grupp. En av tillståndsenheterna har dessutom tagit fram ett lokalt dokument för att handlägga studerandestillstånd.

<sup>289</sup> Det är DUA på Migrationsverkets huvudkontor som ansvarar för utvecklingen av rutinen och intervjumallar. Medan Migrationsrättsenheten ansvarar för de rättsliga ställningstagandena. Intervju med Migrationsverkets huvudkontor 1.

<sup>290</sup> Intervju med enhet 1 Migrationsverket; intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket; intervju med enhet 4 Migrationsverket.

De lokalanställda på utlandsmyndigheten följer Migrationsverkets intervjumall och uppger att den både är heltäckande och fungerar väl. Intervjumallen upplevs som en öppen intervjuguide, där de lokalanställda kan lägga till frågor utifrån den lokala kontexten i landet.<sup>291</sup> I själva intervjusituationen finns det också stor frihet för de lokalanställda att ställa följdfrågor anpassade efter intervjusituationen.<sup>292</sup> Lokalanställda kan kommentera hur de upplevt intervjusituationen, men gör ingen egen bedömning.<sup>293</sup>

### 5.3.2 Migrationsverkets kontroll av anhöriga till studenter brister

Över tid har antalet anhöriga till studenter som söker och fått ett beviljat uppehållstillstånd ökat.<sup>294</sup> Andelen anhöriga per student har ökat kraftigt under perioden 2013–2023. År 2013 var det ungefär en anhörig per åtta studenter som sökt och fått ett beviljat uppehållstillstånd. År 2023 var motsvarande siffra ungefär en anhörig per fem studenter.<sup>295</sup>

Enligt Riksrevisionen finns det incitament för personer att utnyttja systemet för andra ändamål än de avsedda. I vissa länder marknadsförs Sverige till exempel som ”kom två betala för en” eftersom anhöriga är avgiftsbefriade om de väljer att studera.<sup>296</sup> När en student har fått sitt uppehållstillstånd återkallat har Migrationsverket inte kunnat återkalla tillståndet för anhöriga som har rest in i Sverige.<sup>297</sup> I vissa regioner är även människohandel vanligt förekommande.<sup>298</sup> Detta gör det särskilt viktigt att Migrationsverket genomför effektiva kontroller.

Informationen kring hur anhöriga till studenter ska handläggas är knapphändig i Migrationsverkets rutin.<sup>299</sup> Handläggare hänvisas till rutinhandböcker som används i anknytningsärenden för rättsliga bedömningar av äktenskap och samboförhållanden, samt vägledning om när kompletterande muntlig intervju bör övervägas.<sup>300</sup> Vi finner dock att dessa handböcker inte kan användas i studerandeärenden. Mycket av de nödvändiga materialen för att utreda anknytningen finns inte tillgängliga, och flera av

<sup>291</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med lokalanställda UM 4.

<sup>292</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; Intervju med lokalanställda UM 2; intervju med lokalanställda UM 4; intervju med lokalanställda UM 3.

<sup>293</sup> Intervjuer med samtliga intervjuade enheter på Migrationsverket.

<sup>294</sup> Se diagram E 7, bilaga 1. I våra analyser av studenter inkluderas endast de som sökt tillstånd för högre utbildning. Våra analyser av anhöriga till studenter inkluderar dock anhöriga till andra typer av studenter, exempelvis doktorander.

<sup>295</sup> Se diagram E 8, bilaga 1.

<sup>296</sup> Se SUHF, *Uppdrag studieavskikt*, 2020, s.4

<sup>297</sup> Riksrevisionen, *Systemet med återkallelse av uppehållstillstånd*, 2023, s.41.

<sup>298</sup> Intervju med utsänd 2, intervju med lokalanställda UM 1.

<sup>299</sup> Det har dock tillkommit lite mer information om handläggningen av anhöriga i den senaste revideringen av myndighetens handbok. Se Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Upphållstillstånd för studier högre utbildning*, s. 92–93, rev. 2024-03-07. Därutöver anges olika exempel på mönster i flera ärenden som kan vara indikationer på människohandel s.48–49.

<sup>300</sup> Se Migrationsverket, *Rutinhandboken för besök och bosättning – Rätt till familjeåterförening och Utredning*, rev. 2023-01-12. Vidare sedan december 2023 har det skett en ändring i utlänningslagen om att avslå ansökande makar eller sambos under 21 år, tillskillnad från tidigare 18 år. Detta i syfte att bekämpa människohandel. Se 5 kap. 17 a § andra stycket 3 utlänningslagen.

de indikatorer som beskrivs är inget som Migrationsverket kan styrka utifrån innehållet i ett studerandeärende.<sup>301</sup>

Migrationsverkets handläggare har ett tunt underlag att utgå från när de gör en initial bedömning av relationen och avgör om det finns skäl att utreda relationen vidare. Handläggarna har endast tillgång till svaren på ett par frågor i ansökningsformuläret som rör relationen för samboende samt en kopia på vigselbevis eller underlag som styrker samboskap från den sökande.<sup>302</sup>

Våra intervjuer med handläggare bekräftar denna bild. De efterfrågar mer information i ansökningsformuläret om relationen men också om de anhörigas bakgrund, till exempel frågor om utbildning och arbetslivserfarenhet för att eventuellt utreda om personen utgör en säkerhetsrisk.<sup>303</sup> Handläggare som vi har intervjuat uppger att den främsta indikationen på att en muntlig intervju ska beställas är att paret har gift sig nära inpå ansökan.<sup>304</sup>

Vi konstaterar att Migrationsverket ställer få frågor till studenten om relationen till de anhöriga. För studenter som genomgår en studieavsiktsutredning ställs ett par frågor om familjebakgrund. Men för övriga studenter, som endast visar upp ett pass i original på utlandsmyndigheterna, ställs inga frågor alls om relationen utöver de i ansökningsformuläret. Om de anhöriga söker senare än studenten kontaktar dock Migrationsverket studenten i Sverige med en kontrollfråga.<sup>305</sup> Vid en utredning av familjeanknytning på utlandsmyndighet får studenten besvara frågor om relationen.<sup>306</sup> Det är dock få anhöriga som utreds, cirka två procent de senaste åren.<sup>307</sup>

Oftast brukar studenten och de anhöriga söka tillsammans.<sup>308</sup> På en del ambassader hinner man dock inte utreda anhöriga under högsäsongen för studerande.<sup>309</sup> Då sker intervjun i stället efter sommaren. Detta kan få negativa konsekvenser då studenten behöver separeras från sina anhöriga, inklusive minderåriga barn, under längre tid.

---

<sup>301</sup> Se Migrationsverket, *Rutinhandbok för besök och bosättning – Utredning*, s.10, uppdaterad 2023-01-12.

<sup>302</sup> I övrigt ska den anhörigas personuppgifter fyllas i och en kopia på passet laddas upp. Källa: Migrationsverkets webbansökan för att studera till högre utbildning, hämtad 2024-06-17.

<sup>303</sup> Intervju med enhet 1 Migrationsverket; intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket; intervju med utsänd 1.

<sup>304</sup> Intervju med utsänd 1; intervju med enhet 4 Migrationsverket; intervju med utsänd 2.

<sup>305</sup> Se Migrationsverket, *Rutinhandbok för besök och bosättning – Studerandeärenden*, uppdaterad 2023-06-01, s.24–25.

<sup>306</sup> Studenten får fylla i en referentbilaga likt handlägningsprocessen i anknytningsärenden. Se intervju med enhet 1 Migrationsverket.

<sup>307</sup> Se diagram E 9, bilaga 1.

<sup>308</sup> Familjemedlemmar kan ansöka vid ett senare tillfälle, men detta är ovanligt enligt våra intervjuer. Detta kräver även att handläggaren får kontakt med studenten som redan befinner sig i Sverige eller inhämtar ett underlag för att bekräfta relationen. Se intervju med utsänd 1, intervju med enhet 1 Migrationsverket.

<sup>309</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med lokalanställda UM 3; intervju med lokalanställda UM 4.

## 5.4 Att initiera en utredning blir mer enhetligt, men leder inte nödvändigtvis till högre kvalitet

Under 2023 har Migrationsverket ändrat sin rutin för när en studieavsiktsutredning ska initieras, som bland annat syftar till en mer enhetlig handläggning. Tidigare har handläggarna haft större handlingsutrymme att bedöma om det fanns skäl att ifrågasätta studieavsikten, och bland handläggarna råder det delade meningar om denna förändring. Vi har dock inte kunnat granska effekten av förändringarna eftersom de inte implementerats fullt ut vid tidpunkten för denna granskning.

### 5.4.1 Fler utredningar av studieavsikten

Andelen studieavsiktsutredningar har ökat mellan 2020 och 2023. År 2020 utreddes 10 procent av freemover-studenterna, 2023 var motsvarande andel drygt 33 procent.<sup>310</sup> Under 2022 och 2023 genomförde Migrationsverket två insatser i Islamabad och Abuja, vilket innebar att samtliga sökandes studieavsikt utreddes på ambassaderna. Med tanke på att ambassaderna hanterar en stor mängd av de sökande har detta sannolikt bidragit till ökningen av antalet utredningar under perioden.<sup>311</sup> Därtill tyder Migrationsverkets egen statistik på att det blir färre utredningar under 2024.<sup>312</sup>

Våra analyser visar att andelen studieavsiktsutredningar varierar stort utifrån sökandes medborgarskap. Sökande från Nigeria, Pakistan och Sri Lanka är överrepresenterade, vilket sannolikt delvis kan förklaras av insatserna.<sup>313</sup> Bland samtliga ansökningar som skickades på studieavsiktsutredning resulterade 54 procent i ett avslagsbeslut, medan 32 procent beviljades. Övriga 15 procent av ansökningarna avskrevs.<sup>314</sup>

### 5.4.2 Ett indikatorbaserat arbetssätt

I Migrationsverkets handbok anges ett antal indikationer som antingen tyder på bristande studieavsikt eller på att den sökande har studieavsikt. Indikatorerna har formulerats som exempel. Ett exempel på bristande studieavsikt är att ansökan innehåller en ämnesmässig spridning på studierna som saknar koppling till studentens tidigare utbildning. Att den sökande har fått ett stipendium från erkända stipendiegivare i Sverige indikerar däremot studieavsikt.<sup>315</sup>

Trots att det finns fastställda indikatorer visar granskningen att Migrationsverkets handläggare haft stor frihet att själva värdera den sökandes studieavsikt utifrån

<sup>310</sup> Se diagram E 10, bilaga 1.

<sup>311</sup> Se underlag från Migrationsverket 2023-12-18.

<sup>312</sup> Detta avser perioden januari – augusti 2024. Se presentation av Migrationsverket på SUHF:s samverkanskonferens "Samverkan kring studerandeprocessen", 2024-09-30.

<sup>313</sup> Även bland ansökningar från Iran och Bangladesh är det en relativt stor andel som genomgår en studieavsiktsutredning. Se diagram E 11, bilaga 1.

<sup>314</sup> Se diagram E 12, bilaga 1.

<sup>315</sup> Se Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2023-06-01, s.40–41.

ansökan. Intervjuade handläggare uppger att man utgår från tidigare sökandemönster i liknande ärenden, till exempel att personen söker till en utbildning med stora avhopp. De beskriver även att de tar hänsyn till information om tidigare anställningar och studier, samt det motiv till studieval som framgår i ansökan.<sup>316</sup>

Enligt Migrationsverkets rutin görs ingen riskbedömning av studieavsikten utifrån sökandes förutbildningsland.<sup>317</sup> Migrationsverket ser däremot en större risk om personen söker från ett land som kräver visum för inresa till Sverige jämfört med sökande från viseringsfria länder. Handläggare har även kunnat väga in landspecifik information i sin bedömning gällande risken för förfalskade handlingar och risker kopplade till människohandel.<sup>318</sup>

### 5.4.3 Ny rutin att initiera en studieavsiktsutredning

Under 2023 har Migrationsverket förändrat handläggningsrutinen vad gäller att initiera en studieavsiktsutredning. Ambitionen är att minska mängden ärenden som överutreds, det vill säga ärenden där handläggaren har vidtagit fler åtgärder än vad som hade behövts för att fatta ett beslut i ärendet. Detta ska minska belastningen på utlandsmyndigheterna och korta handläggningstiden.<sup>319</sup>

Ett förtydligande i rutinen är att en kontroll av äkthet i handlingar ska vara färdigutredd innan eventuell studieavsiktsutredning genomförs.<sup>320</sup> På en enhet görs redan detta och de beskriver det som ett fungerande arbetssätt.<sup>321</sup> Några intervjuade handläggare uppger att kontrollen av äkthet i handlingar innan utredning, inklusive verifiering av bankkontoutdrag, kommer att innebära en stor förändring av deras arbetssätt. Att vänta på att utlandsmyndigheten ska hjälpa till att verifiera bankkontoutdrag, eller kontrollera andra handlingar kan ta tid, och det är mer effektivt att beställa en utredning samtidigt som handlingarna kontrolleras.<sup>322</sup>

En översyn av indikatorerna som tyder på bristande studieavsikt har också gjorts. Över lag är det samma indikatorer i den nya rutinen jämfört med gamla.<sup>323</sup> Den stora skillnaden är att det enbart är de angivna indikatorerna som ska ligga till grund för

<sup>316</sup> Eventuell tidigare historik i ansökningar till Migrationsverket beaktas dessutom. Se intervjuer med samtliga intervjuade enheter på Migrationsverket.

<sup>317</sup> Se Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2024-03-27.

<sup>318</sup> Se mejlkorrespondens med Migrationsverket 2024-04-22.

<sup>319</sup> Se Migrationsverket, 2023 A, Intervju med enhet 1 Migrationsverket, intervju Migrationsverkets huvudkontor 2.

<sup>320</sup> Detta fanns med i den tidigare rutinen, men har förtydligats i handboken. Se *Handbok i migrationsärenden – Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2024-03-27, s.51. jämför med rev. 2023-06-01, s.40.

<sup>321</sup> Intervju med enhet 1 Migrationsverket.

<sup>322</sup> Intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket; intervju med enhet 4 Migrationsverket.

<sup>323</sup> Indikatorn oförklarade uppehåll mellan tidigare studier och arbete och nu planerade studier har tagits bort.

beslutet att initiera en utredning, till skillnad från tidigare skrivningar om exempel på brister i studieavsikten.<sup>324</sup>

Handläggarna har olika åsikter om förändringen kring indikatorerna. Vissa av våra intervjupersoner upplever förändringen som alltför styrande. För att få en helhetsbild av ett ärende uppger de att det kan vara viktigt att beakta andra omständigheter än indikatorerna.<sup>325</sup> I andra intervjuer uppger handläggare att det är för tidigt att avgöra vad förändringarna kommer att få för effekter eftersom de ännu inte har implementerats fullt ut.<sup>326</sup>

## 5.5 Bemanningen är tillräcklig men det saknas ett effektivt samarbete med utlandsmyndigheterna

Intervjuade handläggare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheterna bedömer att de för tillfället har en tillräcklig bemanning. Det finns dock utmaningar för utlandsmyndigheterna att hinna med studieavsiktsutredningarna på grund av brist på lokaler.

Granskningen visar att Migrationsverkets handläggare inte får utbildning om olika länders förhållanden som de kan behöva för att bedöma studieavsikten och anknytningen till eventuella medsökande familjemedlemmar. Detta innebär att de är beroende av utlandsmyndigheternas lokalkännedom och kunskap. Enligt Riksrevisionen kan utlandsmyndigheternas lokala kunskap tillvaratas mer effektivt. Exempelvis ser vi att samarbetet mellan handläggare på Migrationsverket och lokalanställda vid utlandsmyndigheter kan utvecklas.

### 5.5.1 Bemanningen är tillräcklig just nu men har inte varit så tidigare

Samtliga intervjuade på Migrationsverket handlägger enbart studerandetillstånd, men de har tidigare arbetat med olika typer av ärenden.<sup>327</sup> Antalet handläggare som arbetar med studerandetillstånd har växt över en längre period i samband med att fler söker sig till Sverige för att studera.<sup>328</sup> På alla fyra enheter uppger intervjuade handläggare att de för tillfället har en tillräcklig bemanning.<sup>329</sup> Bemanningen har varierat mellan åren och flera intervjuade uppger att det tidigare har varit en tung arbetsbelastning.<sup>330</sup>

---

<sup>324</sup> Indikatorerna som talar emot behov av utredning är inte uttömmande. Däremot bland indikatorerna som talar för behov av utredning är det endast de som anges som ska beaktas i handläggningen. Se *Handbok i migrationsärenden – Upphållstillstånd för studier inom högre utbildning*, rev. 2024-03-27, s.52, jämför med rev. 2023-06-01, s.40.

<sup>325</sup> Intervju med enhet 4 Migrationsverket; intervju med utsänd 1; intervju med utsänd 2.

<sup>326</sup> Förändringarna för handläggarna kommer sannolikt att få genomslag sommaren 2023 vid högsäsongen för studerandetillstånd. Se intervju med enhet 1 Migrationsverket; intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket.

<sup>327</sup> På en tillståndsenhet handläggs både studerandetillstånd och EES-ärenden, men i separata team. På vissa enheter kan även doktorander och deras tillhörande familjer inkluderas i studerandeärenden.

<sup>328</sup> Intervju med utsänd 1, intervju med enhet 4 Migrationsverket, intervju med enhet 3 Migrationsverket.

<sup>329</sup> Intervjuer med samtliga intervjuade enheter på Migrationsverket.

<sup>330</sup> Intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket; intervju med enhet 4 Migrationsverket.



Handläggare på en enhet beskriver att arbetsbelastningen har påverkats av att man tidigare har arbetat med olika ärendeslag samtidigt.<sup>331</sup>

Antagningsprocessen för högre utbildning är utformad så att utlandsmyndigheterna har ett kort fönster på cirka två–tre månader att hantera alla sökande. Därutöver arbetar de lokalanställda migrationsassistenterna med viseringar, anknytningsärenden och andra arbetsuppgifter. De arbetar med detta samtidigt som de arbetar med studerandetillstånd, men under högsäsongen lägger de huvudfokus på studerande för att hinna med ansökningarna innan terminsstart.<sup>332</sup>

Av våra intervjuer på utlandsmyndigheterna framgår att de lokalanställda också upplever att de för tillfället har en tillräcklig bemanning. Vissa anser att det funnits tidigare perioder när arbetssituationen varit mer ansträngd.<sup>333</sup> Enligt de intervjuade består problemen snarare på brist på lokaler, på två av ambassaderna har de exempelvis enbart två rum för intervjuer. Detta blir särskilt svårt om många beställningar på utredningar kommer i slutet av säsongen.<sup>334</sup> Kvaliteten i utredningarna kan också bli lidande i dessa lägen.<sup>335</sup>

## 5.5.2 Avsaknad av utbildning om förhållanden i olika länder

Det finns inga centralt framtagna utbildningar av Migrationsverket som riktar in sig på handläggning av studerandeärenden.<sup>336</sup> På respektive tillståndsenhet tas det fram egna utbildningar och introduktionsprogram som hålls av beslutsfattare eller erfarna handläggare.<sup>337</sup> Det är även vanligt att nya handläggare sitter med någon mer erfaren för att lära sig att handlägga olika typer av tillstånd.<sup>338</sup>

Det saknas också utbildning om olika länders förhållanden som handläggarna kan behöva för att bedöma studieavsikten och anknytningen till eventuella medsökande. Handläggarna kan söka viss landinformation i Migrationsverkets databas LIFOS<sup>339</sup>, men enligt Riksrevisionen behövs även kunskap om till exempel hur

<sup>331</sup> Intervju med enhet 2 Migrationsverket.

<sup>332</sup> Intervju med utsänd 1, intervju med lokalanställda UM 2; intervju med lokalanställda UM 3, intervju med lokalanställda UM 4.

<sup>333</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med utsänd 2; intervju med lokalanställda UM 3; intervju med utsänd 1.

<sup>334</sup> Intervju med utsänd 3.

<sup>335</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med utsänd 2; intervju med lokalanställda UM 3; intervju med utsänd 3.

<sup>336</sup> HR-avdelningen har dock tagit fram en central webbutbildning som bland annat innehåller kortfattad information om studerandetillstånd. Den riktar till alla nyanställda inom Migrationsverket oavsett vilket ärendeslag de handlägger. Det erbjuds även en grundläggande utbildning i dokumentkontroll. Se minnesanteckningar enhetschef tillståndsprövning Migrationsverket 2024-04-19.

<sup>337</sup> Se utbildningsunderlag från tillståndsenheterna. Utbildningar utgår exempelvis från specifika tillstånd, till exempel förstagångs- eller förläningsansökningar.

<sup>338</sup> Se utbildningsmaterial på enhet 2; intervju med enhet 1 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket; intervju med enhet 4 Migrationsverket.

<sup>339</sup> I LIFOS finns det information om hur exempelvis pass och visgelsbevis ser ut i olika länder. Se intervju med enhet 1 Migrationsverket; intervju med enhet 2 Migrationsverket; intervju med enhet 3 Migrationsverket.

utbildningssystemet fungerar i olika länder, förekomsten av rekryteringsagenter, manipulerade handlingar och relationsmönster.

Vissa inom Migrationsverket har också framfört att det behövs lokal kunskap för att kunna tolka innehållet från intervjuer på ambassaderna. Det krävs också lokal kunskap för att kunna tolka underlaget från ansökningarna och veta vilka man ska skicka på utredning.<sup>340</sup>

### 5.5.3 De lokalanställdas kompetens och lokalkännedom en viktig förutsättning för en korrekt bedömning

Riksrevisionen konstaterar att kompetensen hos de lokalanställda på utlandsmyndigheterna är viktig för att handläggaren på Migrationsverket ska få ett tillräckligt underlag för att fatta ett korrekt beslut. Migrationsverket granskar inte dokument i original och intervjuar inte den sökande.

Enligt ambassadpersonalen är det svårt, men möjligt, att identifiera och skilja de seriösa studenterna från de oseriösa. Det kan handla om att tolka kroppsspråk för att avgöra om en person stakar sig på grund av nervositet eller av andra orsaker. Om de sökandes svar är inövade och utan koppling till intervjufrågorna kan det också vara ett tecken på en oseriös student.<sup>341</sup> I vissa länder behöver man även byta ordning eller omformulera frågorna med jämna mellanrum eftersom frågorna har läckt ut i sociala medier eller till rekryteringsagenter.<sup>342</sup>

Vi kan inte uttala oss om samtliga utlandsmyndigheters kompetensförsörjning, men bland dem vi har intervjuat har flertalet arbetat länge på utlandsmyndigheten. De har också utredningsvana och visar på medvetenhet om kvalitetsaspekter i intervjuteknik.

Det är Migrationsverket som ansvarar för att tillhandahålla utbildning i migrationsfrågor till lokalanställd och utsänd personal.<sup>343</sup> Intervjuade lokalanställda uppger att de får utbildning av Migrationsverket och att de även deltar i utbildningar som hålls av andra, till exempel samarbeten med andra länders ambassader eller med gränspoliserna i landet.<sup>344</sup> På utlandsmyndigheterna förekommer även medsitning vid intervjuer.<sup>345</sup> De lokalanställda uppger att de får tillräcklig utbildning, men vissa av våra intervjuade önskar ytterligare fördjupning i intervjuteknik.<sup>346</sup>

<sup>340</sup> Intervju utlandsektionen; intervju med utsänd 1.

<sup>341</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med lokalanställda UM 4.

<sup>342</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med lokalanställda UM 3; intervju med lokalanställda UM 4.

<sup>343</sup> Förvaltningsöverenskommelse mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket, avseende administrativt samarbete och kostnadsdelning för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, 2019, s. 12.

<sup>344</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med utsänd 2; intervju med lokalanställda UM 3; intervju med utsänd 3.

<sup>345</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med utsänd 2; intervju med utsänd 1.

<sup>346</sup> Intervju med lokalanställda UM 1; intervju med utsänd 2; intervju med lokalanställda UM 4.

#### 5.5.4 För lite dialog mellan lokalanställda och handläggare

Granskningen visar att det saknas organiserade former för dialog mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i enskilda ärenden. Om samarbetet brister försvårar det för Migrationsverkets handläggare att fatta välgrundade beslut, eftersom de inte själva möter studenten och därför inte får möjlighet att ställa kritiska och utredande frågor. Vidare konstaterar vi att det är viktigt att Migrationsverket tar tillvara utlandsmyndigheternas lokalkännedom eftersom de själva saknar utbildning om olika länders förhållanden.

Det sker inga regelbundna möten mellan handläggare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter. Tidigare har det organiserats möten där utsända från ett urval av de större utlandsmyndigheterna, representanter från tillståndsenheterna samt företrädare för utlandsenheterna<sup>347</sup> och Migrationsverkets huvudkontor har deltagit, men som inte längre genomförs.<sup>348</sup>

Vidare kan Migrationsverkets handläggare ge återkoppling på enskilda intervjuer om studieavsikten, men granskningen visar att det sker utan någon kontakt med de lokalanställda. Återkopplingen går via DUA på Migrationsverkets huvudkontor, till de utsända på respektive utlandsmyndighet.<sup>349</sup> Från våra intervjuer framkommer en samstämmig bild av att återkoppling på intervjuer sker några gånger per år, och då ofta i slutet av säsongen. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att de lokalanställda får återkoppling för att kunna veta om underlaget de lämnar till Migrationsverket är användbart för att bedöma studieavsikten.<sup>350</sup>

En del av de intervjuade lyfter att de önskar mer kommunikation och samarbete med tillståndsenheterna på Migrationsverket. De menar att det krävs en ökad förståelse för varandras verksamheter för att undvika missförstånd i vad som är möjligt att utreda på en utlandsmyndighet.<sup>351</sup> Därtill pekar de på att de behöver träffas för att kunna planera verksamheten bättre och diskutera aktuella frågor.<sup>352</sup> Ett par utlandsmyndigheter önskar även mer återkoppling från Migrationsverket på sina intervjuer.<sup>353</sup>

---

<sup>347</sup> Utlandsenheterna arbetar bland annat med att bemanna utsänd personal från Migrationsverket, styrning, samt med att följa upp rutiner och ge stöd till utlandsmyndigheterna. Se intervju med Migrationsverket utlandssektionen.

<sup>348</sup> Se mejlväxling med Migrationsverket 2024-05-06.

<sup>349</sup> Handläggarna fyller i ett specifikt formulär som sedan skickas till Migrationsverkets huvudkontor. Sedan skickas formuläret vidare till den utsända på respektive utlandsmyndighet som sedan kommuniceras vidare till de lokalanställda. Se intervju med Migrationsverkets huvudkontor 2.

<sup>350</sup> Utlandsmyndigheter kan även återkoppla på enskilda ärenden till Migrationsverket genom avvikelsesrapporteringar. Det kan exempelvis handla om att handläggaren har skickat fel mall inför utredning eller handläggaren har skickat beslut på mejl i stället för i ärendehanteringssystemet. Återkopplingen skickas till utlandssektionen som skickar vidare till ansvarig enhetschef på tillståndsenheten och processledaren för studerandeprocessen månadsvis. Se mötesanteckning med Migrationsverket EQ-projektet.

<sup>351</sup> Intervju med utsänd 3; intervju med lokalanställda UM 1.

<sup>352</sup> Intervju med utsänd 1; intervju med utsänd 3; intervju med lokalanställda UM 2. intervju med lokalanställda UM 4.

<sup>353</sup> Intervju med utsänd 2; intervju med lokalanställda UM 3.

I några intervjuer framkommer det att det kan vara svårt för de lokalanställda att veta vilket utrymme de har att avvika från intervjumallen och ställa följdfrågor vid en studieavsiktsutredning.<sup>354</sup> Hos vissa kan det också finnas en rädsla för att göra fel.<sup>355</sup> Även om man har mandat att ställa följdfrågor kan handläggaren på Migrationsverket undra varför man har ägnat mycket tid åt att ställa frågor om ett visst område.<sup>356</sup> Exempelvis skulle sådana frågor kunna diskuteras om handläggarna på Migrationsverket och de lokalanställda kommunicerade mer med varandra.

---

<sup>354</sup> Intervju med utsänd 3; intervju med utsänd 1; intervju med enhet 1 Migrationsverket.

<sup>355</sup> Intervju med utsänd 1.

<sup>356</sup> Intervju med utsänd 3.

## 6 Lärosätenas arbete med studieavgifter och återbetalningar

Våra iakttagelser i det här kapitlet visar att lärosätena sällan identifierar de faktiska kostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten. Granskningen visar också att lärosätena tillämpar studieavgiftsförordningen olika gällande villkoren för återbetalning av studieavgiften.

### 6.1 Operationaliserade bedömningsgrunder

Med utgångspunkt i de övergripande bedömningsgrunder som beskrivs i kapitel 1, utgår vi från följande kriterier för att bedöma om lärosätena sätter studieavgifter för tredjelandsstudenter så att kravet om full kostnadstäckning uppnås och hur lärosäten hanterar återbetalningar av studieavgiften:

- Lärosätena ska balansera eventuella över- eller underskott över tid.
- Lärosätena bör ha tydliga riktlinjer för återbetalningen av studieavgiften.<sup>357</sup>

### 6.2 Utmaningar med prissättning och variationer i studentvolymen kan leda till obalanser

Granskningen visar att lärosätena sällan identifierar de faktiska kostnaderna för tredjelandsstudenterna, och att det finns utmaningar kopplade till att balansera över- eller underskott över tid. Riksrevisionen har inte granskat hur kostnaderna bokförs i detalj. Vi ser dock inga indikationer på att lärosätena använder intäkter från den avgiftsfinansierade verksamheten för att finansiera andra delar av lärosätets verksamhet. Däremot kan institutioner med många avgiftsstudenter ha en mer omfattande verksamhet och exempelvis anställa fler forskare för att undervisa än de annars skulle ha gjort.

#### 6.2.1 Vanligt med en schablonmässig prissättning av studieavgiften

Lärosätena utgår från två olika typer av kostnader när de fastställer studieavgiften. Den ena avser kostnaden för själva utbildningen. Den andra, så kallade särkostnaden, innefattar ett administrativt påslag avsett att täcka de kostnader som uppstår specifikt för avgiftsfinansierade studenter inom den centrala förvaltningen. Exempel på sådana kostnader inkluderar internationell studentrekrytering och administration kopplat till

<sup>357</sup> Detta överensstämmer med SUHF:s rekommendationer om att det bör finnas ett lokalt regelverk för hantering av avgiftsskyldiga studenter. Se SUHF, *Rekommendationer om hantering av avgiftsskyldiga studenter*, REK 2018:2.

hanteringen och återbetalning av studieavgiften.<sup>358</sup> Särkostnaden kan även omfatta service som specifikt riktas till studentgruppen, såsom bostadsservice eller språkstöd.<sup>359</sup> Utbildningskostnaden utgör den största andelen av studieavgiften, medan särkostnaden utgör en mindre andel.<sup>360</sup>

Granskningen visar att utbildningskostnaden ofta beräknas genom att lärosätena utgår från ersättningsbeloppen för anslagsstudenter inom olika utbildningsområden. Sedan lägger de på ett schablonbelopp för särkostnaden.<sup>361</sup> Några lärosäten gör mer avancerade kalkyler när de bestämmer studieavgifterna, som bygger på uppskattningar av faktiska kostnader och prognoser över antalet studenter, men detta är ovanligt.<sup>362</sup> Ett par intervjuade lärosäten uppger att en faktisk beräkning av vad varje tredjelandsstudent kostar skulle vara väldigt administrativt betungande.<sup>363</sup>

Ett lärosäte pekar på att institutionerna riskerar att ha högre utbildningskostnader för tredjelandsstudenter än vad de faktiskt får intäkter för, eftersom studenter med olika bakgrund kan ha olika behov av stöd i undervisningen.<sup>364</sup> Samtidigt studerar de flesta tredjelandsstudenter tillsammans med anslagsstudenter, vilket tyder på att kostnaden för utbildningen inte bör skilja sig särskilt mycket åt.<sup>365</sup> Marginalkostnaden för ytterligare studenter är dessutom sannolikt avtagande, vilket kan kompensera för eventuella merkostnader för tredjelandsstudenter.<sup>366</sup> Vidare framgår det från enkätvar och intervjuer att lärosätena gör olika rörande hur ofta studieavgifterna revideras. En del lärosäten uppger att de gör en årlig översyn, medan andra gör en översyn mer sällan. Flera gör det i samband med att de statliga ersättningarna för anslagsstudenter uppdateras.<sup>367</sup> Vid en översyn tar en del lärosäten hänsyn till andra lärosätens prissättning, både nationellt och internationellt.<sup>368</sup>

## 6.2.2 Osäkerhet i det redovisade resultatet

Vid bokföring av utbildningskostnaderna för den avgiftsfinansierade verksamheten är det också vanligt att lärosätena använder schabloner. Institutionerna bokför kostnaden som motsvarande den intäkt som de får för sina avgiftsstudenter, som i sin tur har beräknats från ersättningsbeloppen för anslagsfinansierade studenter

<sup>358</sup> Intervju med lärosäte 3; intervju med lärosäte 8L; intervju med lärosäte 7; intervju med lärosäte 1; intervju med lärosäte 6E; intervju med lärosäte 2G. Se även "Sammanställning studieavgifter" utifrån Riksrevisionens lärosätesenkät.

<sup>359</sup> Intervju med lärosäte 7; intervju med lärosäte 5; intervju med lärosäte 4.

<sup>360</sup> Se bifogade underlag Riksrevisionens lärosätesenkät, samt "Sammanställning studieavgifter" utifrån Riksrevisionens lärosätesenkät.

<sup>361</sup> "Sammanställning studieavgifter" utifrån Riksrevisionens enkät till lärosäten.

<sup>362</sup> Se bifogade underlag Riksrevisionens lärosätesenkät, samt intervju med lärosäte 6E och intervju med lärosäte 4.

<sup>363</sup> Intervju med lärosäte 8L; intervju med lärosäte 7.

Därutöver beräknas inte de faktiska utbildningskostnaderna för varje anslagsstudent utan lärosätena utgår även här från ersättningsbeloppen från regeringen.

<sup>364</sup> Intervju med lärosäte 7.

<sup>365</sup> Intervju med lärosäte 5.

<sup>366</sup> Bryntesson, *Det svenska studieavgiftssystemets ekonomiska logik – En kritisk diskussion*, 2018.

<sup>367</sup> "Sammanställning studieavgifter" utifrån Riksrevisionens lärosätesenkät.

<sup>368</sup> Se bifogade underlag Riksrevisionens lärosätesenkät.

inom motsvarande utbildningsområde. En konsekvens av detta är att de över- och underskott som redovisas endast uppstår i den del av verksamheten som ligger inom den centrala förvaltningen. Därmed är det inte möjligt att bedöma om verksamheten som helhet uppnår full kostnadstäckning eftersom bokföring utifrån en schablon kan innebära en osäkerhet i det redovisade resultatet. Det finns dock undantag. Exempelvis så gör ett av de intervjuade lärosätena en efterkalkyl och fördelar utbildningens faktiska kostnader proportionellt utifrån antalet avgiftsstudenter på institutionerna.<sup>369</sup>

### 6.2.3 Utmaningar med att balansera över- och underskott över tid

Enligt avgiftsförordningen ska de myndigheter som får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet, lämna förslag till regeringen om hur det ackumulerade överskottet från avgiftsbelagd verksamhet ska användas när det uppgår till mer än tio procent av omsättningen. När ett underskott uppkommit som inte täcks av balanserat överskott från tidigare år ska myndigheterna lämna förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.<sup>370</sup> Universitet och högskolor ska lämna förslag i sin årsredovisning på är undantagna hur eventuella överskott och underskott ska disponeras respektive täckas.<sup>371</sup>

År 2023 redovisade tolv av lärosätena som ingår i granskningen ett ackumulerat under- eller överskott i den studieavgiftsfinansierade verksamheten som översteg 10 procent. Bland dessa hade åtta lärosäten ett ackumulerat överskott på 20–70 procent av intäkterna. Två lärosäten hade ett ackumulerat underskott som översteg 20 procent av omsättningen.<sup>372</sup>

Intervjuade lärosäten uppger att de försöker nå en balans i verksamheten, men att det finns utmaningar. Det råder till exempel osäkerhet när det gäller utvecklingen av antalet studieavgiftsskyldiga studenter.<sup>373</sup> Lärosätena uppger att antalet tredjelandsstudenter varierar mellan åren och även inom olika utbildningsprogram. Omständigheter i omvärlden och pandemin har påverkat hur många som påbörjat studier vid svenska lärosäten. Även Migrationsverkets handläggningstider bidrar till svårigheter att uppskatta hur många som kan påbörja sin utbildning ett givet år.<sup>374</sup> Lärosätena har dock fasta kostnader för exempelvis rekrytering och marknadsföring och när intäkterna fluktuerar med studentantalet kan detta leda till över- eller underskott.

<sup>369</sup> Intervju med lärosäte 8L.

<sup>370</sup> Se 25 a § andra och tredje stycket avgiftsförordningen (1992:191).

<sup>371</sup> Se regeringsbeslut U2023/03645 (delvis) U2023/03658, bilaga 1 Riktlinjer.

<sup>372</sup> Se "Sammanställning studieavgifter" utifrån Riksrevisionens lärosätessenkät.

<sup>373</sup> Enligt ESV behöver myndigheter kunna fastställa en normalvolym för att beräkna de genomsnittliga kostnaderna. En normalvolym syftar till uppskattad genomsnittsvolym ett antal år framåt. Myndigheter ska inte heller ta normalvolymen som en gång given utan den behöver omprövas då och då. Se Ekonomistyrningsverket, *Handledning – Sätt rätt pris! Prissättning och kalkyler för statliga myndigheter*, s.12–13.

<sup>374</sup> Intervju med lärosäte 3; intervju med lärosäte 8L; intervju med lärosäte 6E.

Ett par lärosäten med överskott i verksamheten beskriver att överskottet har uppstått för att studentantalet har ökat och att man inte har hunnit återinvestera i verksamheten fullt ut.<sup>375</sup> Intervjuade lärosäten med ett ackumulerat underskott har uppgett tomma studentbostäder som en bidragande faktor. Lärosätena har ingått avtal med hyresvärdar för att kunna erbjuda bostäder till studenterna, och när det inte kommer tillräckligt många studenter får lärosätet stå för kostnaden.<sup>376</sup>

För att uppnå balans kan studieavgiften justeras. Det tar dock tid innan avgiftsförändringar får genomslag eftersom de gäller framtida studenter, och på sikt kan studentantalet dessutom ha förändrats jämfört med när man initierade översynen av avgifterna.<sup>377</sup>

### 6.3 Lokala regelverk för den avgiftsskyldiga verksamheten

Det har inte gjorts några större ändringar i studieavgiftsförordningen sedan den infördes.<sup>378</sup> År 2018 antog dock SUHF rekommendationer om hantering av vissa avgiftsskyldiga studenter och av viss avgiftsskyldig utbildning. I den anges bland annat att det ska finnas ett lokalt regelverk för hantering av avgiftsskyldiga studenter, tidpunkten för betalning av studieavgiften och vilka avgifter som ska betalas vid anstånd i samband med studieuppehåll.<sup>379</sup>

Samtliga lärosäten i granskningen har riktlinjer eller beslut som berör den avgiftsskyldiga verksamheten, inklusive återbetalningen av studieavgiften.<sup>380</sup>

#### 6.3.1 Återbetalningsärenden tar administrativa resurser

Enligt studieavgiftsförordningen får lärosätena betala tillbaka hela eller en del av studieavgiften om en student av särskilda skäl är förhindrad att delta i utbildningen.<sup>381</sup> I vår enkät framkommer det att nästan alla lärosäten, 97 procent, har infört centrala riktlinjer för återbetalning av studieavgiften. Ett lärosäte har angett att frågan om återbetalning avgörs lokalt på fakulteterna eller institutionerna. Lärosätena framför i enkäten och i intervjuer att det vanligaste skälet till återbetalning av studieavgiften är att studenten har fått avslag eller inte fått sitt uppehållstillstånd i tid. Andra exempel på vanliga skäl för återbetalning är byte av tillstånd för studier till ett annat uppehållstillstånd, att en utbildning blir inställd eller sjukdom.<sup>382</sup>

<sup>375</sup> Se Karolinska institutet, *Årsredovisning 2023* s. 27, Kungl. Tekniska högskolan *Årsredovisning 2023*, s.72.

<sup>376</sup> Intervju med lärosäte 7; intervju med lärosäte 4.

<sup>377</sup> Intervju med lärosäte 6E.

<sup>378</sup> Mindre ändringar har dock gjorts, bland annat i samband med Storbritanniens utträde ur EU. Se intervju med Regeringskansliet. Det bör noteras att studieavgiftsförordningen inte gäller för enskilda utbildningsanordnare som Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping.

<sup>379</sup> Förutom dessa ges även andra rekommendationer, se SUHF, *Rekommendationer om hantering av avgiftsskyldiga studenter*, REK 2018:2. Under 2024–2025 planerar SUHF att påbörja en översyn av rekommendationerna.

<sup>380</sup> Se "Sammanställning studieavgifter" utifrån Riksrevisionens lärosätesenkät.

<sup>381</sup> Se 12 § andra stycket studieavgiftsförordningen.

<sup>382</sup> Se Riksrevisionens lärosätesenkät fråga 23, samt intervju med lärosäte 2A; intervju med lärosäte 8A; intervju med lärosäte 6A; intervju med lärosäte 3; intervju med lärosäte 4; intervju med lärosäte 5.



Enligt lärosätena är återbetalningsärenden mycket resurskrävande. Lärosätena anger i enkätens fritextsvar och i intervjuer att de behöver hantera många återbetalningsärenden eftersom många antagna studenter inte får besked om uppehållstillstånd i tid. Varje enskilt ärende tar tid, exempelvis kan det krävas mycket administration för att hantera internationella banktransaktioner. Det kan även ta lång tid för studenterna att få tillbaka sina pengar.<sup>383</sup>

### 6.3.2 Lärosätena tillämpar olika återbetalningsregler

I studieavgiftsförordningen är inte villkoren för återbetalning tydligt reglerade. Våra intervjuade lärosäten gör olika avseende villkor för återbetalning. Som exempel godtar ett lärosäte alla ansökningar om återbetalning fram till upprop oavsett skäl, medan andra intervjuade lärosäten är mer restriktiva med vilka skäl de godkänner.<sup>384</sup> Till exempel kan det handla om sjukdomsfall med läkarintyg eller att studenten återtar sin ansökan om uppehållstillstånd från Migrationsverket när studenten inte har fått något beslut.<sup>385</sup>

En annan situation där lärosätena har olika villkor är när studenten inte har registrerat sig, men har rest in i landet och vill få en återbetalning. På ett lärosäte har de gjort tolkningen att de inte kan neka en återbetalning då studenten inte har bekräftat sin plats på upprop, oavsett om de har rest in i landet eller inte.<sup>386</sup> Ett annat lärosäte har bedömt att studenten behöver lämna tillbaka sitt uppehållstillståndskort på ambassaden för att kunna få en återbetalning.<sup>387</sup>

År 2018 pågick en rättsprocess i Högsta domstolen om huruvida en student från tredjeland skulle få sin studieavgift återbetald på grund av bristande kvalitet i undervisningen. Högsta domstolen beslutade att studenten skulle få en större andel av avgiften återbetald av lärosätet. Motivet var att utbildningen fick omdömet bristande kvalitet i en utvärdering från UKÄ och myndigheten ifrågasatte även högskolans tillstånd att utfärda en examen.<sup>388</sup> I granskningen har vi inte fått någon indikation på att domen ska haft någon större inverkan på lärosätenas villkor för återbetalningar.

### 6.3.3 Nationell vägledning för återbetalningar saknas

Intervjuade lärosäten i granskningen efterfrågar nationell vägledning kring frågor som berör återbetalning av studieavgiften eftersom de inte finner stöd i studieavgiftsförordningen.<sup>389</sup>

<sup>383</sup> Se fritextsvar Riksrevisionens lärosätessenkät fråga 43; samt intervju med lärosäte 2G, intervju med lärosäte 6E.

<sup>384</sup> Se intervju med lärosäte 6A; intervju med lärosäte 3; intervju med lärosäte 5.

<sup>385</sup> Intervju med lärosäte 5; intervju med lärosäte 7; intervju med lärosäte 4.

<sup>386</sup> Intervju med lärosäte 6F.

<sup>387</sup> Intervju med lärosäte 3.

<sup>388</sup> NJA 2018 s. 266.

<sup>389</sup> Intervju med lärosäte 6F, intervju med lärosäte 6C, intervju med lärosäte 8F, intervju med lärosäte 2C.

I granskningen framkommer att det saknas rättslig vägledning kring tolkningen av särskilda skäl för att få studieavgiften återbetald. Enligt förordningen får varje lärosäte välja att betala tillbaka studieavgiften och får därmed bedöma vad som utgör ett särskilt skäl. En företrädare för ett lärosäte uttrycker önskemålet om nationella riktlinjer för att lärosäten inte ska kunna konkurrera med generösa återbetalningsregler.<sup>390</sup> Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att det är transparent och tydligt för studenten när studieavgiften kan återbetalas. Därtill är det inte reglerat när en ansökan om återbetalning behöver komma in. UKÄ har konstaterat att det inte finns något bemyndigande i lag eller förordning för en högskola att föreskriva att en ansökan om återbetalning av studieavgift ska inkomma till lärosätet inom viss tid för att den över huvud taget ska prövas i sak.<sup>391</sup>

Enligt SUHF kan merkostnader uppstå i samband med återbetalning och lärosätet kan debitera studenten för detta.<sup>392</sup> Det kan innebära att lärosätena tar ut en administrativ avgift och därmed inte återbetalar hela studieavgiften. Bland våra intervjuade lärosäten ser det olika ut om de tar ut en administrativ avgift eller inte.<sup>393</sup> En del intervjuade företrädare på lärosätena efterfrågar även reglering gällande om administrativa avgifter ska tas ut vid begäran om återbetalning eftersom lärosätena gör olika tolkningar.<sup>394</sup>

---

<sup>390</sup> Intervju med lärosäte 6B.

<sup>391</sup> UKÄ, Anmälan gällande handläggningen av ett ärende om återbetalning av studieavgiften vid Linnéuniversitetet, reg. nr. 31-00117-16, 2016.

<sup>392</sup> SUHF, *Rekommendationer om hantering av avgiftsskyldiga studenter*, REK 2018:2.

<sup>393</sup> Intervju med lärosäte 8E; intervju med lärosäte 6E; intervju med lärosäte 2G.

<sup>394</sup> Intervju med lärosäte 6C; intervju med lärosäte 2C; intervju med lärosäte 8F.

## 7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att tredjelandsstudenter presterar väl i sina studier och utgör en viktig rekryteringsbas för fortsatt forskning och arbete i Sverige. På majoriteten av utbildningarna finns studenter från olika delar av världen, vilket enligt riksdagen bidrar till utbildningens kvalitet. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att det finns brister i systemet som gör att målen med internationalisering inte tillfullo uppnås. Riksrevisionens övergripande slutsats är därför att utbildningssystemet för tredjelandsstudenter i högskolan inte fullt ut fungerar effektivt.

De långa antagnings- och migrationsprocesserna försvårar för svenska lärosäten att konkurrera om kvalificerade studenter. Otillräcklig information till sökande utgör också en konkurrensnackdel eftersom studenterna samtidigt kan antas i andra länder.

Granskningen visar på brister i lärosätenas förutsättningar att följa upp tredjelandsstudenters studieresultat. Regeringen har inte heller prioriterat nationell uppföljning av studieresultaten. En konsekvens av detta är att det blir svårt för relevanta aktörer att veta hur tredjelandsstudenterna presterar och i vilken utsträckning de bidrar till utbildningens kvalitet.

Regeringen har på senare tid fokuserat på att stävja ett potentiellt missbruk av uppehållstillstånd för studier. Riksrevisionen finner inget tydligt stöd för att det förekommer ett omfattande missbruk. Det finns dock en gråzon där det är svårt att avgöra om systemet missbrukas – att ett mindre antal tredjelandsmedborgare tidigt hoppar av sina studier och börjar arbeta inom okvalificerade yrken kan bero antingen på bristande studieavsikt eller på att de har misslyckats i sina studier.

### 7.1 Utmaningar i rekryteringen av kvalificerade studenter

Riksrevisionen bedömer att antagningen av tredjelandsstudenter fungerar väl, men det finns flera brister i systemet som försvårar rekryteringen av kvalificerade studenter.

#### 7.1.1 Flera hinder i den globala konkurrensen om studenter

Granskningen har identifierat brister i systemet som försvårar rekryteringen av tredjelandsstudenter. Antagningsprocessen som helhet är lång, och informationen till de sökande är bristfällig. Det finns en risk att Sverige förlorar kvalificerade studenter till konkurrerande lärosäten i andra länder som har en snabbare och mer transparent process. För att stärka Sveriges möjligheter att attrahera studenter föreslog Internationaliseringsutredningen från 2018 bland annat en myndighetsgemensam webbplats, som skulle underlätta för studenten att följa hanteringen av sin ansökan. Riksrevisionen delar utredningens bedömning att hela processen – från ansökan om en studieplats till besked från Migrationsverket – behöver bli mer transparent och sökandevänlig.

Den centraliserade bedömningen av utländska meriter som görs av VO är ett effektivt sätt att arbeta. På sikt bör dock VO överväga att ytterligare effektivisera arbetet genom att automatisera delar av det manuella arbetet, exempelvis genom maskinell avläsning av studiedokumentation från välkända lärosäten. Detta skulle kunna förkorta handläggningstiderna och bidra till en snabbare process. För att säkerställa att kvalificerade studenter kommer till Sverige bör UHR också överväga att upprätta en exempelbank med förfalskade studiedokument, eftersom det finns en risk att förfalskade dokument godtas.

I dagens system är den tidiga ansökningsperioden som riktar sig till tredjelandsstudenter en förutsättning för att studenterna ska hinna få antagningsbesked och ansöka om uppehållstillstånd i tid. Perioden mellan antagningsbeskedet och sista betalningsdatum för studieavgift är dock onödigt lång, uppemot två och en halv månad för de lärosäten som utgår från SUHF:s rekommendation om sista betalningsdag. Under denna period rör sig inte processen framåt, om inte studenten väljer att betala före sista betalningsdatum. Genom att tidigarelägga sista betalningsdatum kan lärosätena påskynda processen med syfte att fler ansökningar om uppehållstillstånd kommer in i rimlig tid före terminsstart.

### **7.1.2 Migrationsverkets handläggningstider förlänger processen och försvårar för studenter**

Migrationsverkets handläggningstider för ansökningar om uppehållstillstånd för studier är den enskilt viktigaste orsaken till att processen är lång. Handläggningstiderna har dessutom ökat över en tioårsperiod och tilltagit de senaste åren. Vidare konstaterar Riksrevisionen att handläggningstiderna i förlängningsärenden har varit långa, vilket kan drabba studenterna negativt då det försvårar för dem att resa in i Sverige efter att de exempelvis rest hem under sommaruppehållet. Riksrevisionen har inte kunnat fastställa någon entydig orsak till att handläggningstiderna har blivit längre, då det framkommit olika förklaringar inom myndigheten.

Andelen studerandeärenden som avskrivs hos Migrationsverket har ökat de senaste åren. När ett ärende inte avgjorts innan studiestart förlorar studenten sin studieplats och då avskrivs vanligtvis ärendet hos Migrationsverket. Oavsett vad utfallet hade blivit i beslutet medför det svårigheter för den berörda studenten att planera framtiden och utgör en ekonomisk belastning innan studieavgiften återbetalas.

Riksrevisionen bedömer att en del av de åtgärder som tagits fram inom samarbetet mellan Migrationsverket och SUHF har potential att förkorta handläggningstiderna, och Migrationsverkets statistik för 2024 verkar peka i den riktningen. Tvååriga uppehållstillstånd bör frigöra handläggningsresurser hos Migrationsverket och därmed bidra till kortare handläggningstider, samtidigt som studenter som beviljas tvååriga tillstånd lättare kan planera sin vistelse i Sverige. Båda dessa faktorer bidrar till att stärka Sveriges möjligheter att konkurrera om tredjelandsstudenter globalt.

Samtidigt medför längre uppehållstillstånd att studenten behöver visa upp ett högre belopp för att leva upp till försörjningskravet under en längre period.

## **7.2 Tredjlandsstudenter klarar sina studier väl men systemet brister i olika kvalitetsaspekter**

Granskningen visar att tredjlandsstudenter över lag klarar sin utbildning väl och i hög utsträckning antingen fortsätter till forskarstudier i Sverige eller etablerar sig på den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt finns det aspekter av utbildningssystemet för tredjlandsstudenter där kvaliteten brister.

### **7.2.1 Tredjlandsstudenter klarar sina studier väl och många fortsätter till forskarstudier eller arbete**

Studenter från tredjeland presterar minst lika bra som svenska studenter på sina utbildningar, men det finns stora skillnader inom gruppen. Studenter från Pakistan och Bangladesh klarar inte sina studier i samma utsträckning som övriga tredjlandsstudenter.

Närmare 45 procent av tredjlandsstudenterna är kvar i Sverige fem år efter påbörjade studier och en stor andel av dessa har antingen påbörjat forskarstudier eller etablerat sig på arbetsmarknaden. Många av de tredjlandsstudenter som påbörjar forskarstudier gör det i ämnesområdet teknik, medan många av dem som börjar arbeta gör det inom yrken som kräver högskolekompetens inom naturvetenskap, teknik eller IT. I linje med riksdagens intentioner utgör därmed tredjlandsstudenter en viktig rekryteringsbas för fortsatt forskning och arbete i Sverige inom det tekniska området.

### **7.2.2 Sammansättningen av studenter speglar en mångfald**

På en majoritet av utbildningarna finns studenter från ett flertal olika regioner, inklusive Sverige. Även om vissa utbildningar har en relativt homogen studentgrupp är den övergripande bilden att riksdagens intention om att skapa internationellt präglade utbildningsmiljöer där studenter med olika nationalitet och erfarenheter kan mötas och lära av varandra är uppfylld.

### **7.2.3 Likabehandling av meriter ställer krav på en kvalitetsinriktad dimensionering av utbildningarna**

Riksrevisionens bedömning är att de engelskspråkiga utbildningar som erbjuds på det stora hela är eftersökta av kvalificerade studenter som klarar sina studier. Det kan dock förekomma problem med bristande förkunskaper inom vissa studentgrupper och på vissa utbildningar. För den enskilda individen som har investerat betydande summor för att utbilda sig kan konsekvenserna av att misslyckas med studierna bli kännbara. Det är därför viktigt att de studenter som antas har rätt förutsättningar för att lyckas med studierna i Sverige.

Riksrevisionen bedömer att utbudet och dimensioneringen av de internationella utbildningarna på ett tydligare sätt än idag bör kopplas till lärosätenas mål med den internationella studentverksamheten. Ett kvalitetsinriktat utbud och en kvalitetsinriktad dimensionering bör ta hänsyn både till arbetsmarknadens behov och till efterfrågan bland kvalificerade sökande med god potential att slutföra studierna.

Söktrycket varierar mellan lärosäten och utbildningar, och särskilt vid nya universitet och högskolor är det vanligt att alla behöriga sökande antas. Eftersom svenska universitet och högskolor godtar meriter från alla erkända lärosäten i världen, oavsett utbildningskvalitet, kan studenter med mycket varierande utbildningsbakgrund antas till dessa utbildningar. Med nuvarande tillämpning av högskoleförordningen kan lärosätena endast förhindra detta genom att erbjuda färre utbildningsplatser för att på så sätt skapa konkurrens och en urvalssituation. Riksrevisionen bedömer att lärosätena i högre utsträckning än idag bör sträva efter att skapa konkurrens om utbildningsplatserna och att detta måste ske med ett samlat grepp. Lärosätena bör också utnyttja sin autonoma ställning och frångå NBA:s rekommendationer gällande erkända lärosäten om de vid upprepade tillfällen antar studenter med allt för svag utbildningsbakgrund.

#### **7.2.4 Brister i uppföljningen av resultat försvårar kvalitetshöjande insatser**

En övergripande uppföljning på nationell nivå är viktig för att få en bild av tredjelandsstudenters studieresultat och om målen med internationalisering uppnås. Förutom Riksrevisionens granskning är UKÄ:s egeninitierade studie som nyligen publicerades den enda som på djupet följer upp tredjelandsstudenters studieresultat på nationell nivå. Lärosätena rapporterar inga uppgifter till regeringen om tredjelandsstudenters studieresultat. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har prioriterat denna fråga, trots att den är viktig för att kunna värdera om studentgruppen bidrar till kvalitet i högskolan.

För verksamhetsutvecklingen på det enskilda lärosätet är det också viktigt att följa upp studieresultat, exempelvis utifrån studenternas utbildningsprogram och förutbildningsland. Resultaten från sådan uppföljning kan bland annat användas för att justera behörighetskrav och förbättra rekryteringsstrategier i syfte att tredjelandsstudenterna ska bidra till kvalitet i den svenska högskolan. Det saknas emellertid systemstöd som möjliggör för lärosätena att göra egna uppföljningar av prestationer utifrån förutbildningsland, och det finns ingen myndighet som har i uppdrag att bistå lärosätena med uppföljningen.

Trots brister i uppföljningen har lärosätena vidtagit åtgärder när brister i studenternas förkunskaper i engelska har konstaterats. Det är viktigt att denna typ av kvalitetsinriktade uppföljning pågår kontinuerligt, och att åtgärder vidtas vid behov.

### **7.3 Inga tydliga indikationer på omfattande missbruk men det finns vissa brister i handläggningen**

I granskningen finner Riksrevisionen inget stöd för att det förekommer ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier, men jämfört med svenska studenter arbetar en relativt stor andel av tredjelandsstudenterna i okvalificerade yrken. Vidare bedömer Riksrevisionen att Migrationsverkets handlägningsprocess, som bland annat syftar till att utreda studieavsikten, över lag fungerar väl för att handlägga studenternas ansökningar på ett rättssäkert sätt. Det finns dock brister i kontrollen av de anhöriga till studenter och i samarbetet mellan handläggare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter.

#### **7.3.1 Inga tydliga tecken på utbrett missbruk av uppehållstillstånd**

Granskningen tyder på att missbruket i sin helhet inte är utbrett. Resultaten visar på små skillnader mellan antalet som beviljas uppehållstillstånd för studier och det totala antalet förstagsregistrerade tredjelandsstudenter samma år. Riksrevisionen uppskattar att det årligen är upp till 250–350 tredjelandsmedborgare som reser in i landet med uppehållstillstånd för studier och som folkbokför sig, men som inte registrerar sig för studier.

Även om vår granskning inte tyder på att missbruket är utbrett så är förekomsten av missbruk problematisk. Exempelvis har vissa lärosäten erfarit att studenter med bristande studieavsikt på ett systematiskt vis sökt sig till vissa av deras utbildningar. Migrationsverket har även pekat på att problem med bristande studieavsikt är vanligt förekommande inom vissa regioner och länder där det förekommer oseriösa rekryteringsagenter. Det är därför angeläget att samarbetet mellan Migrationsverket och SUHF för att stävja missbruk och underlätta för seriösa studenter att ta sig till Sverige fortsätter.

#### **7.3.2 En del arbetar inom okvalificerade yrken**

Av de tredjelandsstudenter som stannar i Sverige och fortsätter till arbete så finns det, jämfört med svenska studenter, en relativt stor andel som arbetar i okvalificerade yrken. Denna grupp består till stor del av studenter som tidigt hoppade av sin utbildning och aldrig tog en examen. Det kan finnas olika anledningar till avhoppet, till exempel att studierna var för svåra eller att studenterna arbetade vid sidan av sina studier, vilket i sin tur försvårar deras möjligheter att fullfölja sina studier. Detta behöver dock inte tyda på en bristande studieavsikt. Även om samtliga i denna grupp inte avser att studera är missbruket inte lika omfattande som det framställts i tidigare rapporter. De senaste åren har det varit ungefär 100 personer per år. Det rör sig inte om många personer men kan vara allvarligt eftersom det innebär risker för att människor utnyttjas.

Att tredjelandsstudenter får arbeta obegränsat vid sidan av studier innebär att regelverket för arbetstillstånd kan kringgås och att tredjelandsmedborgare kan utnyttja studerandetillstånd i syfte att arbeta. Det kan också innebära att studenter ägnar mindre tid åt sina studier. Regeringskansliet har tillsatt en utredning som bland annat adresserar denna fråga.

Därutöver krävs det numera att månadslönen uppgår till minst 80 procent av medianlönen för att få ett arbetstillstånd i Sverige. Sannolikt kommer antalet tredjelandsstudenter som byter till ett arbetstillstånd och börjar arbeta i okvalificerade yrken att minska till följd av denna förändring. Samtidigt riskerar det att leda till att fler som vill arbeta i Sverige söker uppehållstillstånd för studier.

### 7.3.3 Risker med Migrationsverkets nya arbetssätt

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets handläggning i huvudsak fungerar väl. Handläggningsrutinen för studerandeärenden är tydlig och heltäckande. Bland handläggare på Migrationsverket ser Riksrevisionen ett behov av mer lokal kunskap om hur utbildningssystemet fungerar i olika länder, förekomsten av rekryteringsagenter, manipulerade handlingar och relationsmönster. Detta är särskilt viktigt eftersom myndigheten inte arbetar riskbaserat och därmed inte anpassar sin rutin utifrån missbrukets omfattning i olika studentgrupper.

Parallellt med Riksrevisionens granskning har Migrationsverket gjort en översyn av sin handläggningsrutin för studerandetillstånd. I översynen har det förtydligats att det enbart är de angivna kriterierna som ska tillämpas för att initiera en studieavsiktsutredning. Tidigare har handläggaren haft ett större utrymme att väga in andra omständigheter för att initiera en utredning. Antalet utredningar kommer sannolikt att minska till följd av förändringarna i rutinen.

Riksrevisionen konstaterar att det är svårt för Migrationsverkets handläggare att bedöma sökandes studieavsikt när de inte träffar personen. Den nya rutinen som innebär färre utredningar, och därmed färre intervjuer med sökande, ställer krav på att de underlag som skickas in i samband med ansökan är tillräckliga för att kunna bedöma någons studieavsikt. Det finns därmed vissa risker med det nya arbetssättet och det är viktigt att förändringarna följs upp av myndigheten.

### 7.3.4 Brister i Migrationsverkets handläggning av anhöriga till studenter

Varken Riksrevisionen eller någon annan har granskat missbruket av uppehållstillstånd för anhöriga till studenter och omfattningen av missbruket är därför okänd. Däremot finner vi brister i processen. Migrationsverkets handläggning av studenters ansökan om uppehållstillstånd är tydligare och mer grundlig än den för medsökande anhöriga. Myndighetens rutiner skiljer sig även åt om den medsökande är anhörig till en student jämfört med om hen är anhörig till en person bosatt i Sverige, ett så kallat anknävningsärende. I sådana ärenden görs en mer noggrann prövning av relationen.



Granskningen visar att handläggarna har ett tunt underlag att utgå från för att göra en första bedömning av relationen i ärenden som rör anhöriga till studenter. Detta försvårar för handläggaren att bedöma behovet av att utreda anknytningen eller eventuella säkerhetsrisker.

Riksrevisionen bedömer dock att det finns delar av handläggningen i anknytningsärenden som skulle kunna tillämpas i handläggningen av anhöriga till studenter, som till exempel fler frågor till studenten om relationen till den anhöriga. Detta är särskilt viktigt eftersom det finns incitament att missbruka möjligheten att ta med anhöriga på studerandetillstånd. Medföljande till en student kan studera utan att betala studieavgift, och arbeta utan att uppfylla kraven för ett uppehållstillstånd för arbete.

### **7.3.5 Samarbetet mellan lokalanställda på utlandsmyndigheter och handläggare på Migrationsverket är otillräckligt**

Granskningen visar att det saknas organiserade former för dialog mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i enskilda ärenden. Detta trots att Migrationsverket är beroende av utlandsmyndigheternas arbete med att kontrollera handlingar och utreda studenters studieavsikt eller anknytningen till deras anhöriga. Ett välfungerande samarbete krävs för att rätt information förmedlas i varje ärende och att beslutsunderlaget på så vis håller hög kvalitet. Vidare kan de lokalanställdas kunskap bättre tas tillvara genom mer kommunikation och samarbete med Migrationsverkets handläggare.

## **7.4 Svårt att bedöma om full kostnadstäckning har uppnåtts**

Lärosätena sätter ofta studieavgifterna utifrån en schablon som bygger på den ersättningen för anslagsfinansierade studenter. De utgår också ofta från schabloner när utbildningskostnaden i den studieavgiftsfinansierade verksamheten redovisas. De över- och underskott som uppstår i redovisningen kan därför ses som en approximation av verksamhetens ekonomiska resultat. Det finns dock en risk att schablonerna inte är uppdaterade eller rättvisande. Detta medför att det är svårt för Riksrevisionen att bedöma om full kostnadstäckning har uppnåtts. Riksrevisionen konstaterar att lärosätena har ett ansvar att säkerställa en rättvisande redovisning av resultatet i den studieavgiftsfinansierade verksamheten.

### **7.4.1 Olika villkor för återbetalning av studieavgift**

Villkoren för återbetalning av studieavgiften bör vara tydliga för studenten. Principerna bör inte skilja sig väsentligt mellan lärosätena eftersom det är önskvärt med ett tydligt och enhetligt regelverk. Det kan dock finnas behov av en viss flexibilitet för att lärosätena ska kunna ta hänsyn till enskilda omständigheter.

Granskningen visar att lärosätena var för sig har lagt ner resurser på att tolka ett gemensamt regelverk och att de har kommit fram till olika tolkningar. I UKÅ:s

kartläggning av studieavgifter från 2017 konstaterades att varken studieavgiftsförordning eller förarbeten gav lärosätena något stöd i tillämpningen av regelverket. UKÅ pekade på att det fanns ett uppenbart behov av att förtydliga reglerna om återbetalning. Riksrevisionen bedömer också att det finns ett behov av ett tydligare regelverk.

## 7.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

### Till regeringen

- Se över studieavgiftsförordningen så att regelverket kring återbetalningar av studieavgiften tydliggörs.

### Till Universitets- och högskolerådet

- Utred möjligheten att tillhandahålla förutbildningsland till lärosätena som dessa kan använda i sin uppföljning av studenternas studieresultat.

Ladokkonsortiet är till exempel en aktör som kan bidra i arbetet för att studieresultat och förutbildningsland ska kunna kopplas samman.

### Till lärosätena

- Se till att utbudet och dimensioneringen av internationella utbildningar är i linje med målen med den internationella studentverksamheten. En översyn bör även ta hänsyn till eventuella problem med bristande studieavsikt på enskilda utbildningar.
- Följ upp tredjelandsstudenters studieresultat regelbundet.

### Till Migrationsverket

- Säkerställ att myndigheten har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma anknytningen mellan student och anhörig.
- Främja organiserade former för dialog mellan handläggare/beslutsfattare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter.

## Referenslista

### Tidskrifter, utredningar och rapporter

Bryntesson, *Det svenska studieavgiftssystemets ekonomiska logik – En kritisk diskussion*, Rapport från Forum för studier av den högre utbildningens internationalisering (SIHE), Uppsala universitet, 2018.

Bryntesson A & Börjesson, M., *Internationella studenter i Sverige – Avgiftsreformens påverkan på inflödet av studenter*, Delegationen för migrationsstudier, rapport 2019:4.

Deardorff, D., *Identification and Assessment of Intercultural Competence as a Student Outcome of Internationalization*, Journal of studies in International Education, Vol. 10 No. 3, 2006.

Karolinska institutet, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Kungl. Tekniska högskolan, *Granskning av prissättning av studieavgifter för studenter*, Revisionsrapport 3/2021, 2021.

Kungl. Tekniska högskolan, *Årsredovisning 2023*, 2024.

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

Migrationsverket, *Missbruk av uppehållstillstånd för studier*, dnr: 1.3.4-2022-14601, 2022.

Migrationsverket (2023a), *Tematisk kvalitetsuppföljning för ärenden av uppehållstillstånd för studier*, dnr: 1.3.4-2023-14141 2023.

Migrationsverket (2023b), *Sammanställning - Prioriterade åtgärder för att förkorta väntetider för uppehållstillstånd för studier*, 2023.

Migrationsverket (2024a), *Årsredovisning för 2023*, 2024.

Migrationsverket (2024b), *Åtgärder för att underlätta genomförandet av passkontroller för viseringsfria sökande i enlighet med uppdrag 3.17 i regleringsbrevet 2023*, dnr: 1.3.4-2024-1947, 2024.

Migrationsverket (2024c), *Uppdrag 4 - Åtgärder för att minska missbruket av uppehållstillstånd för studier*, dnr. 1.1.1.2-2024-3373, 2024.

Riksrevisionen, *Systemet med återkallelse av uppehållstillstånd*, 2023:19.

Riksrevisionen, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, 2024:12.

Skatteverket, *Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev gällande återvändandearbetet*, 2023, dnr. 8-2520301.

SOU 2018:78, *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige – Slutbetänkande av utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor.*

Sveriges universitets- och högskoleförbund, *Uppdrag studieavsikt*, 2020.

Statistiska centralbyrån, *Trender och Prognoser 2023 Befolkning, utbildning, arbetsmarknad – med sikte på år 2040*, 2024.

Tillväxtanalys, *Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk högkvalificerad arbetskraft*, PM: 2018:11.

Universitets- och högskolerådet, *Årsredovisning*, 2022, 2023.

Universitets- och högskolerådet, *Antagning till högre utbildning vårterminen 2022 – Analys av antagningsomgångar och trender i antagningsstatistiken*, rapport 2022:2.

Universitetskanslersämbetet, *Anmälan gällande handläggningen av ett ärende om återbetalning av studieavgift vid Linnéuniversitetet*, reg. nr: 31-00117-16, 2016.

Universitetskanslersämbetet, *Kartläggning av studieavgifter – redovisning av ett regeringsuppdrag*, rapport 2017:2, 2017.

Universitetskanslersämbetet, *Lärosätenas årsredovisningar 2023*, reg. nr: 51-00254-24, 2024.

Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor – Årsrapport 2023*, 2024.

Universitetskanslersämbetet, *Inresande studenter på masterprogram vid svenska lärosäten*, rapport 2014:13, 2024.

## Riksdagstryck

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

Prop. 2009/10:65 *Konkurrera med kvalitet - studieavgifter för utländska studenter*, bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230.

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*, bet. 2020/21:UbU16, rskr. 2020/21:60.

Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024*.

Justitiedepartementet, *Förbättrade förutsättningar för utländska doktorander och forskare i Sverige och säkrare bedömningar av uppehållstillstånd för studier*, promemoria HR2024/008271, 2024.

Utbildningsdepartementet, *Antagning av studieavgiftsskyldiga studenter*, promemoria U2013/4281/UH, 2013.

## Regeringsbeslut

Förvaltningsöverenskommelse mellan Utrikesdepartementet och Migrationsverket, avseende administrativt samarbete och kostnadsdelning för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, UD2019/19279/PLAN.

Regeringsbeslut Ju2023/01510, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket.

Regeringsbeslut U2023/03645 (delvis) U2023/03658, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2023/00413, Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2021/04851 (delvis), U2021/04891, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2021/04391, Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2020/06069, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2019/02262/BS (delvis), U2019/02337/UH, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2017/05023/BS (delvis) U2017/05052/UH, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2016/01219, 02223/UH, U2016/05494/BS(delvis), U2016/05633/UH, Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2015/01913, 05184/UH, U2015/04976/UH(delvis), U2015/05895/SAM(delvis), U2015/05953/UH, Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut U2014/07215/UH, U2015/01681/UH, U2015/03560/SAM (delvis), U2015/03647/UH, Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende universitet och högskolor.

Regeringsbeslut, U2019/04447 (delvis), U2021/03585, U2021/04055, Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Universitets- och högskolerådet.

Regeringsbeslut, U2015/01913,05184/UH, U2015/04976/UH(delvis), U2015/05895/SAM(delvis), U2015/05953/UH, Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Universitetskanslersämbetet.

Regeringsbeslut, dir. 2023:158, Uppdrag om skärpta krav på ett hederligt levnadssätt och ökade möjligheter till att återkalla uppehållstillstånd.

### **Författningar med mera**

Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd om avgifter (ESVFA 2022:5).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete.

Förordning (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Förordning (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen.

Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet för studier inom högre utbildning (MIGRFS 2023:01).

Migrationsöverdomstolens dom 2009-02-06 i målnr: UM4691-08, "MiG 2009:5".

Migrationsöverdomstolens dom 2009-03-31 i målnr: UM5420-08, "MiG 2009:7".

Högskoleförordningen (1993:100).

Högskolelagen (1992:1434).

NJA, Högsta domstolens dom 2018-04-17, i målnummer: T 2196-17.

Utlänningsförordningen (2006:97).

Utlänningslagen (2005:716).

Europarådets konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europearegionen den 11 april 1997 (ETS No. 165).

Unescos globala konvention för erkännande av kvalifikationer inom högre utbildning den 25 november 2019.

### **Webbsidor**

Migrationsverket, "Avgifter för ansökan om uppehållstillstånd för studier och deras familjemedlemmar", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Studera-i-Sverige/Avgifter.html>, hämtad 2024-05-06.

Migrationsverket, "Digitala passkontroll",  
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Digital-passkontroll.html>, hämtad 2024-10-11.

Migrationsverket, "Studenter som fått arbete och som vill ansöka om arbetstillstånd",  
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Arbeta-i-Sverige/Anstald/Du-som-redan-ar-i-Sverige/Studenter-som-fatt-arbete.html>, hämtad 2023-11-16.

Migrationsverket. "Uppehållstillståndskort",  
<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Uppehallstillstandskort.html>, hämtad 2024-03-25.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "International student mobility indicator 2020", doi: 10.1787/4bcf6fc3-en, hämtad 2024-06-09.

Universitets- och högskolerådet, "Främja ansvarsfull internationalisering inom utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbeten." <https://www.uhr.se/om-uhr/detta-gor-uhr/projekt-och-uppdrag/framja-ansvarsfull-internationalisering-vid-utbildnings-forskning-och-innovationssamarbeten/>, hämtad 2024-05-28.

Svenska institutet, "357 internationella studenter beviljas för 2024/25",  
<https://si.se/357-internationella-studenter-beviljas-sis-scholarship-for-global-professionals/>, hämtad 2024-05-17.

Svenska institutet, "299 internationella studenter har beviljats stipendier för läsåret 2023/24." <https://si.se/299-internationella-studenter-beviljas-sis-scholarship-for-global-professionals/>, hämtad 2024-05-17.

Svenska institutet, "432 studenter beviljas stipendier för 2022/23"  
<https://si.se/svenska-institutet-delar-ut-432-stipendier-till-utlandska-studenter/>, hämtad 2024-05-17.

Universitetskanslersämbetet, "Antal doktorandnybörjare inom teknik",  
<https://www.uka.se/integrationer/hogskolan-i-siffror/statistik?statq=https%3A%2F%2Fstatistik-api.uka.se%2Fapi%2Ftotals%2F43%3Funiversity%3D1%26year%3D2023%26group-slug%3D2435975bc5e107fa99bcf57509b25804cd8162de>, hämtad 2024-09-19.

Universitets- och högskolerådet, "Stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter",  
<https://www.uhr.se/internationella-mojligheter/samarbete-och-utbyte/sok-finansiering/stipendier-for-studieavgiftsskyldiga-studenter/>, hämtad 2024-05-17.

## Övriga dokument från myndigheter och organisationer

Ekonomistyrningsverket, *Handledning – Sätt rätt pris! Prissättning och kalkyler för statliga myndigheter*, ESV 2014:52.

Migrationsverket, *Handbok i migrationsärenden – Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning*, reviderad 2024-03-27, 2024.

Migrationsverket, *Avskriva/lämna utan åtgärd/avvisa ansökan*, reviderad 2024-03-04.

Migrationsverket, *Rutinhandboken för besök och bosättning – Studerandeärenden*, uppdaterad 2023-06-01.

Migrationsverket, *Rutinhandboken för besök och bosättning - Rätt till familjeåterförening och utredning*, reviderad 2023-01-12.

Migrationsverket *Rättsligt ställningstagande – Uppvisande av pass i original i ärenden om uppehållstillstånd*, RS/009/2022.

Nuffic, *Europeisk manual för erkännande av kvalifikationer för högre utbildning*, 2018 (svensk översättning på uppdrag av Universitets- och högskolerådet).

Sveriges universitets- och högskoleförbund, *Bedömningshandboken*, hämtad 2024-04-03.

Sveriges universitets- och högskoleförbund, *Rekommendationer för nationella antagningsomgångar: tidsplaner, antal sökalternativ, takvärden och antal urval*, REK 2016:2 rev 4.

Sveriges universitets- och högskoleförbund, *Rekommendation om hantering av avgiftsskyldiga studenter*, REK 2018:2.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

## Tredjelasstudenter i högskolan antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning (RiR 2024:21)

Tredjelasstudenter är den grupp studenter vid svenska lärosäten som är medborgare i ett land utanför EU/EES. Sveriges mål är att de ska bidra till utbildningskvaliteten i högskolan och kompetensförsörjningen i Sverige.

Granskningen visar att studenterna presterar väl och utgör en viktig rekryteringsbas för forskning och arbete i Sverige. Riksrevisionen finner inget tydligt stöd för att det förekommer ett utbrett missbruk av uppehållstillstånd för studier. Samtidigt finns det brister i systemet. Antagningsprocessen för tredjelasstudenter är lång och brister i transparens, vilket utgör hinder i rekryteringen. Det finns utmaningar för svenska lärosäten att garantera att studenter med rätt förkunskaper antas. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket brister i sin kontroll av anhöriga till studenter, och samarbetet mellan handläggare på Migrationsverket och lokalanställda på utlandsmyndigheter kan förbättras. Granskningen visar även på brister i lärosätens uppföljning av tredjelasstudenters studieresultat.

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att bland annat se till att utbudet och dimensioneringen av internationella utbildningar är i linje med målen med den internationella studentverksamheten. Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att bland annat säkerställa att myndigheten har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma anknytningen mellan student och anhörig. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över studieavgiftsförordningen så att regelverket kring återbetalningar av studieavgiften tydliggörs.



Riksrevisionen  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)  
S:t Eriksgatan 117  
Box 6181, 102 33 Stockholm  
08-5171 40 00

## Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 2025

Närvarande: Busch, ordförande, och statsråden Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Tenje, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Dousa

Föredragande: statsrådet J Pehrson

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om  
tredjelandsstudenter i högskolan