

Rapport från EMN Sverige 2012:1

Invandring av internationella studenter till Sverige



Invandring av internationella studenter till Sverige

Rapport från EMN Sverige 2012:1

© Migrationsverket, 2012

Diarienummer: 111-2011-33444

ISBN: 978-91-7016-901-4

Innehåll: Bernd Parusel • E-post bernd.parusel@migrationsverket.se

Formgivning: Idermark och Lagerwall Reklam AB

Publikationen kan laddas ner från www.emnsweden.se

Rapport från EMN Sverige 2012:1

Invandring av internationella studenter till Sverige

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Introduktion, studiens syfte och arbetsmetoder	9
1.1	Metod	10
1.2	Definitioner	10
2	Högre utbildning i Sverige och regelverket för internationella studenter	11
2.1	Systemet för högre utbildning i Sverige	11
2.2	Nationell politik och målsättningar beträffande internationella studenter	12
3	Rättsliga förutsättningar och praktiska åtgärder för internationella studenters inresa och vistelse	16
3.1	Konkreta förutsättningar kring ansökan, antagning och inresa	17
3.1.1	Insatser för att uppmuntra tredjelandsmedborgare att studera i Sverige	17
3.1.2	Information om utbildningar i Sverige	18
3.1.3	Visering och uppehållstillstånd	19
3.2	Vistelse i Sverige	27
3.2.1	Internationella studenter	27
3.2.2	Anhöriga till internationella studenter	30
3.3	Tiden efter studierna	32
3.4	Missbruk av uppehållstillstånd för studier	34
4	Internationellt samarbete kring migrerande studenter	36
4.1	Bilaterala och multilaterala program och avtal	36
4.2	Samarbete inom EU och med internationella organisationer	38
4.3	Övriga samarbetsformer som kan främja studerandemobilitet	43
5	Tredjelandsstudenternas inverkan på Sverige	45
6	Slutsatser	49
	Källförteckning	52

Tabellförteckning

Tabell 1: Antal beviljade förstagångstillstånd för studier, 2006-2011	21
Tabell 2: Förstagångstillstånd för studier utifrån 10 största medborgarskap, 2006-2011	23
Tabell 3: Alla giltiga uppehållstillstånd och tillståndens giltighetstid, 2008-2011	25
Tabell 4: Giltiga uppehållstillstånd utifrån topp-5 medborgarskap, 2008-2011	25
Tabell 5: Tillståndstider för uppehållstillstånd för gäststuderande	28
Tabell 6: Avgjorda tillståndsärenden för anhöriga till gäststuderande (bifall), 2006-2011	31
Tabell 7: Vanliga yrken bland arbetstagare som tidigare varit gäststudenter, 2011	34
Tabell 8: Antal inresande studenter och lärare inom Linnaeus-Palme , 2006-2011	37
Tabell 9: Antal inresande tredjelandsmedborgare inom olika program, 2006-2011	38
Tabell 10: Grunder för förstagångsuppehållstillstånd, 2010 och 2011	48

Figurförteckning

Figur 1: Antal beviljade förstagångstillstånd för studier, 2006-2011	22
Figur 2: Antal beviljade förstagångstillstånd för studier utifrån medborgarskap, 2011	24
Figur 3: Giltiga uppehållstillstånd utifrån topp-5 medborgarskap, 2008-2011	26
Figur 4: Avgjorda tillståndsärenden för anhöriga till gäststuderande (bifall), 2006-2011	32
Figur 5: Uppehållstillstånd för arbete (tidigare studerande), 2009-2011	33
Figur 6: Grunder för förstagångstillstånd, 2010	47
Figur 7: Grunder för förstagångstillstånd, 2011	48

Sammanfattning

Utifrån ett globalt perspektiv, men också i ett europeiskt sammanhang, har det blivit allt vanligare för unga människor som väljer att studera vid en högskola eller ett universitet att antingen studera en period utanför sina hemländer eller till och med genomgå en fullständig akademisk utbildning i ett annat land. Enligt OECD har antalet studenter som var inskrivna vid ett universitet eller en högskola utanför landet där de är medborgare i stigit från 0,8 miljoner år 1975 till 3,7 miljoner 2009. Inom EU har inresor och vistelser av studenter från länder utanför EU ("tredjlandsstudenter") också ökat kraftigt, och internationell rörlighet av studenter har blivit en av de stora migrationskanalerna vid sidan av arbetskraftinvandring, familjeanknytning och migration på humanitära grunder. 20,6 procent av alla uppehållstillstånd som EU-medlemsstaterna beviljade år 2010 avsåg studenter. Mot bakgrunden att studerandemigration verkar bli allt mer omfattande och med syftet att samla fakta och statistik för att bättre kunna förstå och informera beslutsfattare om detta fenomen beslutade Europeiska Migrationsnätverket (EMN) att genomföra en jämförande studie inom EU om tredjlandsstudenter under 2012.

Den här studien är det svenska bidraget till detta jämförande projekt. Studien beskriver i huvudsak det gällande regelverket i Sverige för antagning och uppehållstillstånd för internationella studenter från länder utanför EU och analyserar statistik rörande bl.a. beviljade uppehållstillstånd för studier, antalet tredjlandsstudenter som "byter spår" och stannar i Sverige för att arbeta samt antalet studenter som kommer till Sverige inom ramen för internationella utbytesprojekt.

Mobilitet för studerande och akademisk personal har spelat en viktig roll inom EU-samarbetet i många år. Redan 1987 etablerades utbytesprojektet Erasmus som har gjort det möjligt för mer än två miljoner unga människor att studera en termin eller ett läsår i ett annat europeiskt land. Erasmus har utvidgats till länder som inte är medlemmar i EU, t.ex. Turkiet, och är numera också öppet för tredjlandsstudenter som är inskrivna vid högskolor eller universitet i ett av de deltagande länderna. Senare etablerades också programmet Erasmus Mundus som riktar sig mot länder utanför EU, EFTA, EES och EU:s kandidatländer.

När det gäller de rättsliga grunderna för inresa och vistelse av tredjlandsstudenter i Sverige och andra EU-medlemsstater så är harmoniseringen av nationella regelverk och strategier än så länge mindre utpräglad än på andra områden inom den gemensamma migrations- och asylpolitiken som exempelvis korttidsviseringar (Schengen) eller asyl. År 2004 antog Europeiska Unionens Råd ett direktiv om villkor för tredjlandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (2004/114/EG). Direktivet innehåller gemensamma minimikrav och grundläggande föreskrifter för inresa och vistelse för tredjlandsmedborgare som vill komma till EU som gäststuderande, men trots detta gemensamma direktiv finns det stora skillnader mellan medlemsstaternas nationella politik och strategi kring utländska studenter kvar även idag. Under 2011 utvärderade EU-kommissionen direktivets tillämpning i medlemsstaterna och identifierade ett antal brister och behov för fortsatt harmonisering. En process för att revidera direktivet och därmed förstärka EU-samarbetet kring inresande studenter påbörjades 2012. Ett mål med den här studien är att bidra till denna policyutveckling med fördjupande fakta, statistik och analyser.

Författningsändringar som krävdes för att genomföra studerandedirektivet i svensk lagstiftning trädde i kraft den 1 februari 2007. Direktivet påkallade bl.a. ett krav på att inresande tredjlandsstudenter måste ha en heltäckande sjukförsäkring och att de inte får utgöra ett hot mot folkhälsan. Därutöver infördes en ny bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd.

Som den här studien om situationen i Sverige visar har migrationen av tredjlandsstudenter till Sverige förändrats under den senaste tioårsperioden. Fram till 2010 har denna form av migration ökat för att sedan halveras under 2011. 2010 beviljade Migrationsverket 14 188 förstagångsuppehållstillstånd för studier. Året därpå var det 6 836, vilket innebär en minskning med nästan 52 procentenheter. Den nedåtgående trenden fortsatte även under första halvåret 2012.

Med största sannolikhet hänger minskningen 2011 ihop med införandet av studieavgifter för tredjelandsstudenter höstterminen 2011 och till viss del möjligen också med uppehållstillståndskort (UT-kort) med biometrikrav som infördes samma år. Dessa två åtgärder beskrivs detaljerat i denna studie. Ur ett studentperspektiv kan dessa förändringar ha gjort studier i Sverige mer kostsamma, och det kan ha blivit svårare att uppfylla de rättsliga förutsättningar för att kunna resa till Sverige – i synnerhet för studieintresserade från länder eller regioner där Sverige inte har någon utlandsmyndighet som kan ta upp biometriska uppgifter. Det har dock också gjorts ansträngningar för att underlätta för internationella studenter, exempelvis utbyggnad av möjligheterna att ansöka om uppehållstillstånd via webben (e-ansökan), inrättande av nya stipendieprogram och förbättrade marknadsförings- och informationsinsatser. Dessa insatser kan bidra till att värna om Sveriges attraktionskraft för internationella studenter, men har hittills inte kunnat vända den nedåtgående trenden.

Riksdagen och regeringen, som har det övergripande ansvaret för högre utbildning och forskning och för styrningen av internationell migration till Sverige, ser positivt på framväxten av en globaliserad utbildningssektor, konkurrens mellan framgångsrika svenska och utländska universitet och en ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare. Det politiska målet att öka rekryteringen av utländska studenter till svenska universitet och högskolor kvarstår. Man kan därför utgå ifrån att temat internationell studentmobilitet förblir aktuellt i Sverige och att nya ansträngningar diskuteras för att öka landets internationella attraktionsförmåga. Insatser som skulle kunna övervägas är att vidareutveckla och utöka stipendie- och utbytesprogrammen, att ändra reglerna kring UT-korten och biometri genom en författningsändring och att göra det lättare för tredjelandsstudenter att "byta spår" och att stanna i Sverige efter studierna för att arbeta. Enligt gällande lag har internationella studenter tillgång till arbetsmarknaden under studierna i Sverige, och de som har ett jobb kan få uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl efter studierna. För närvarande finns dock ingen möjlighet för internationella studenter att få uppehållstillstånd för att söka arbete efter studierna. Det finns också anledning att anta att en möjlighet för medföljande anhöriga till internationella studenter att få arbetstillstånd kan vara en möjlig insats för att öka Sveriges internationella attraktionsförmåga.

1 Introduktion, studiens syfte och arbetsmetoder

Att flytta till EU för att studera är idag en av de vanligaste migrationskanalerna vid sidan av till exempel arbetskraftinvandring, familjeanknytning eller migration av humanitära skäl (asyl). År 2010, till exempel, beviljade EU-medlemsstaterna nästan 2,5 miljoner ansökningar om uppehållstillstånd. 32,5 procent av dessa beviljades personer som ville arbeta i EU, 30,2 procent för familjeanknytning, 20,6 procent för studier eller utbildningar och omkring 17,0 procent på humanitära grunder och övriga ändamål. Studerandemigration kan i detta sammanhang ses som den tredje största migrationskanalen till EU.

I ett globalt perspektiv har migration av studerande ökat betydligt under de senaste åren. Enligt OECD har antalet studenter som var inskrivna vid ett universitet eller en högskola utanför landet där de var medborgare i stigit från 0,8 miljoner år 1975 till 3,7 miljoner 2009 (OECD 2011: 320). Utav de fem länderna som enligt OECD har flest utländska studerande (USA, Storbritannien, Australien, Tyskland och Frankrike) är tre medlemsstater i EU (OECD 2011: 321). EU är således en av huvuddestinationerna för internationella studenter. Även Sverige, som ett förhållandevis litet land, har 2009 tagit emot 1,1 procent av alla studenter som valde att studera utomlands (OECD 2011: 322). Bland länderna som tar emot flest internationellt rörliga studenter återfanns Sverige på plats 19 år 2008 (Macready/Tucker 2011: 86).

I många medlemsstater anses utländska studenter vara en viktig tillgång – deras närvaro ses som en positiv symbol för att den högre utbildningen tillhandahåller internationellt konkurrenskraftiga utbildningar. Utländska studenter bidrar också till internationella utbyten av kunskaper, språkfärdigheter och kulturella erfarenheter. Internationaliseringen av högskoleväsendet är en viktig fråga i många länder och att ett stort antal internationella studenter är inskrivna vid ländernas universitet och högskolor anses bidra till denna önskade utveckling. Vissa EU-medlemsstater, däribland Sverige, anser dessutom att utländska studenter är en viktig resurs för framtida behov av högkvalificerad arbetskraft. Samtidigt kan de, genom återvändande eller cirkulär migration, bidra till utvecklingen i sina hemländer.

Den stora betydelsen internationella studenter har för ekonomin, arbetsmarknaden och utbildningssystemen inom EU har på senare tid ofta understrukits av europeiska institutioner. I en rapport om tillämpningen av EU:s studerandedirektiv¹ skriver EU-kommissionen bland annat att det "övergripande målet är att arbeta för att Europa ska bli ledande inom högre studier". En "samordnad och transparent rättslig ram" ska då göra att EU som en plats för högre utbildning blir "synligare, tillgängligare och attraktivare för studerande från tredjeländer." Vidare skriver kommissionen: "Dessutom gynnar studenters rörlighet den globala ekonomiska utvecklingen i och med att denna rörlighet främjar spridningen av kunskap och idéer."

Inte bara på EU-nivå utan också på den nationella arenan i Sverige är studerandemigrationen ett angeläget ämne. Den svenska regeringen anser att svensk högre utbildning ska präglas av hög kvalitet, välutvecklade utbildningsmiljöer och närhet till forskning i världsklass. En fördjupad internationalisering av den högre utbildningen är en politisk prioritet. Regeringen har i detta sammanhang som mål att ett stort antal utländska studenter ska studera vid svenska lärosäten.²

Europeiska migrationsnätverket (EMN) har inom ramen för dess arbetsprogram 2012 i uppdrag att göra en jämförande studie bland EU:s medlemsstater och Norge beträffande gäststudenter från tredje länder. Denna studie ska bygga på nationella rapporter från samtliga medlemsstater som sedan ska sammanställas till en syntesrapport. Den föreliggande studien är den svenska delstudien till det övergripande projektet. Syftet med EMN-studien är att kunna jämföra EU-medlemsstaternas (och Norges) politik och regelverk

1 KOM(2011) 587 slutlig: Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om tillämpningen av direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, Elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, Bryssel, 28 september 2011.

2 Regeringens proposition 2009/10:65, Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter, Stockholm, 18 februari 2010, S. 6-7.

på området. Studien är ett led i arbetet med att ta fram faktaunderlag för den planerade revisionen av EU:s studerandedirektiv. Den idag gällande versionen av direktivet antogs av rådet 2004.³

1.1 Metod

Studien har tagits fram utifrån gemensamma specifikationer som utarbetats av EMN. Detta för att möjliggöra jämförbarhet mellan EU:s medlemsstater. Specifikationerna anger vilka frågor som studien ska besvara liksom övergripande disposition, definitioner och avgränsningar.

Studiens innehåll grundar sig på befintlig rätts- och samhällsvetenskaplig litteratur, forskningsrapporter och publikationer från departement och myndigheter som är verksamma inom området internationella studenter. Författaren har även använt sig av expertkunskap inom Migrationsverket, som också är Sveriges nationella kontaktpunkt för EMN. Vidare har samtal och expertintervjuer gjorts med företrädare för andra myndigheter och departement.

Den 18 april 2012 genomförde den svenska EMN-kontaktpunkten en nationell nätverkskonferens i ämnet för studien där företrädare för bl.a. flera departement, högskoleverket, internationella programkontoret, Svenska institutet, Sveriges Universitets- och Högskoleförbund, Sveriges Förenade Studentkårer samt lärosäten och forskare deltog. Information, erfarenheter och synpunkter som lyftes fram på konferensen har bidragit till studiens innehåll och slutsatser.⁴

1.2 Definitioner

I denna studie används EMN:s begrepp och definitioner som de angivits i EMN:s ordlista (glossary)⁵. Benämningen "internationell student" definieras i EU:s migrationspolitiska kontext som:

a third-country national accepted by an establishment of higher education and admitted to the territory of a Member State to pursue as his/her main activity a full-time course of study leading to a higher education qualification recognised by the Member State, including diplomas, certificates or doctoral degrees in an establishment of higher education, which may cover a preparatory course prior to such education according to its national legislation.

I enlighet med denna definition kommer föreliggande studie att fokusera på inresande studenter från länder utanför EU. Denna grupp ska korrekt benämnas "tredjelandsstudenter". Synonymt används i den här studien också begreppet "internationella studenter" eller "gäststudenter/gäststuderande".

För den svenska delen av studien bör emellertid också följande begrepp och förkortningar nämnas.

Denna EMN-studie fokuserar på internationella studenter som studerar vid högskolor och universitet. Inom ramen för International Standard Classification of Education (ISCED) är det nivåerna 5 och 6. ISCED klassificerar utbildning så att liknande utbildningsnivå kan jämföras mellan olika länder. Nivå 5 motsvarar grundläggande högskoleutbildning (bachelor- och masternivå) och nivå 6 innebär forskarutbildning. Nivå 5 är uppdelad i 5A och 5B. Nivå 5A avser högre utbildning som är tre år eller längre, och kan ligga till grund för forskarutbildning, medan nivå 5B normalt avser högskoleutbildning som omfattar två till tre år och som har en mer praktisk och yrkesförberedande karaktär. I Sverige är nästan all grundläggande högskoleutbildning placerad på nivå 5A.

3 Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandssmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

4 Mer information om konferensen finns på den svenska nationella EMN-kontaktpunktens hemsida www.emnsweden.se under rubriken "Nationellt nätverk".

5 EMN Glossary, EMN:s hemsida.

2 Högre utbildning i Sverige och regelverket för internationella studenter

2.1 Systemet för högre utbildning i Sverige

I Sverige har riksdag och regering det övergripande ansvaret för högre utbildning och forskning. De bestämmer vilka regler som ska gälla inom högskoleområdet och lägger fast mål, riktlinjer och resursfördelning för området. Utbildningsdepartementet ansvarar för skolfrågor, universitet och högskolor, forskning, vuxenutbildning, folkbildning och studiestöd (Högskoleverket 2010: 7).

De statliga universiteten och högskolorna är myndigheter under regeringen.⁶ År 2011 fanns 49 lärosäten i Sverige, däribland stora universitet som t.ex. Stockholms universitet som på höstterminen 2010 hade 35 374 studenter eller Göteborgs universitet med 32 600 studenter, men också mindre, specialiserade högskolor som exempelvis Operahögskolan i Stockholm som hade 44 inskrivna studenter höstterminen 2010 (Högskoleverket 2011a: 104-108).

Universitetens och högskolornas huvudsakliga uppgifter är att bedriva utbildning och forskning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. De ska också bedriva forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete och samverka med det omgivande samhället, till exempel genom att samarbeta med företag och myndigheter.

Den grundläggande centrala regleringen av verksamheten vid universitet och högskolor finns i högskolelagen som beslutas av riksdagen. Den närmare regleringen finns i högskoleförordningen, som beslutas av regeringen. Inom ramen för dessa regler och ramar har lärosätena frihet att själva bestämma hur de organiserar sin verksamhet, använder sina resurser och organiserar sina utbildningar (Högskoleverket 2010: 8).

Bland de svenska universiteten och högskolorna är det 21 lärosäten som har rätt att utfärda examina på grundnivå, avancerad nivå samt forskarnivå. Utav dessa har 18 statlig huvudman medan tre har enskild huvudman, vilket innebär att de ägs och bedrivs av en stiftelse eller en förening. Vidare finns 28 högskolor med rätten att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå, varav 18 har statlig huvudman och tio enskild huvudman. Utöver dessa universitet och högskolor finns det ett antal utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda psykoterapeutexamen (Högskoleverket 2011a: 4).

I princip är alla svenska lärosäten och utbildningarna som de erbjuder öppna för inresande tredjelandsstudenter. Hur många utländska studenter som studerar vid de enskilda lärosätena varierar dock beroende på utbudet av program och kurser. Medan Kungliga Tekniska högskolan och universiteten i Lund, Linköping, Uppsala, Stockholm, och Göteborg samtliga hade mer än 2 000 internationella studenter vardera under höstterminen 2011 fanns det också mindre högskolor där mindre än tio inresande studenter var registrerade (Högskoleverket 2011a: 104-108).

Det finns idag tre huvudkategorier av akademiska examina i Sverige, (1) generella examina, (2) konstnärliga examina och (3) yrkesexamina. Examina vid statliga universitet och högskolor regleras i högskoleförordningen. Dessa examina kan efter tillstånd av regeringen också utdelas av privata universitet och högskolor.

⁶ Inom utbildningsområdet finns även andra myndigheter, såsom Skolverket (som har ansvar för skolan), Högskoleverket (högre utbildning) och Vetenskapsrådet (forskning).

På grund av den så kallade Bologna-processen⁷ som syftar till att minska skillnaderna mellan olika länders examina i Europa har den svenska examenstrukturen förändrats på senare år. I det nya systemet som gäller sedan 2007 har vissa yrkesexamina utgått och ersatts med generella examina. En ny masterexamen och en ny huvudkategori med benämningen "konstnärliga examina" har införts. Examensbeviset är ett bevis på att studenten har tagit de högskolepoäng som krävs.

Generella examina på ISCED-nivå 5 är Högskoleexamen, Kandidatexamen, Magisterexamen och Masterexamen.

Högskoleexamen kan tas efter en högskoleutbildning som omfattar 120 högskolepoäng, vilket motsvarar 2 års heltidsstudier. Kandidatexamen omfattar tre års studier (180 högskolepoäng). Magisterexamen är en svensk akademisk examen på avancerad nivå som uppnås efter tidigare kandidatexamen eller yrkesexamen om 180 högskolepoäng, följt av ett års heltidsstudier (60 högskolepoäng). Magisterexamen innebär således totalt fyra års studier (240 högskolepoäng). Inriktningen på magisterprogrammet kan varje högskola själv bestämma. Masterexamen är en påbyggnad på en kandidatexamen eller annan treårig examen på grundnivå och omfattar 120 poäng. Totalt krävs alltså 300 poäng för att få en masterexamen. De flesta tredjelandsstudenter som studerar i Sverige är inskrivna i magister- eller masterprogram.

Utbildningar som leder fram till särskilda yrken och där det finns olika former av legitimations- eller behörighetskrav avslutas med en yrkesexamen. Det finns ett stort antal yrkesexamina i Sverige, men internationella studenter studerar förhållandevis sällan inom yrkesprogram.

Inom ISCED-nivå 6, dvs. på forskarnivå finns det doktorsexamen och licentiatexamen. Licentiat är i många fall ett mellansteg inom forskarutbildningen som slutligen leder till doktorsexamen.

2.2 Nationell politik och målsättningar beträffande internationella studenter

Nationell politik

Riksdagen och regeringen, som har det övergripande ansvaret för högre utbildning och forskning i Sverige och för styrningen av internationell migration, ser positivt på framväxten av en globaliserad utbildningssektor, konkurrens mellan framgångsrika svenska och utländska universitet och en ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare. Som framgått ovan är i princip all högre utbildning i Sverige öppen för internationella studenter. Det gäller såväl så kallade free-movers som studenter som vill studera här inom ramen för olika utbytes- och stipendieprogram. Villkoren för inresa och vistelse för studier regleras i utlänningslagen och utlänningsförordningen.

En tredjelandsmedborgare som har antagits till en högskoleutbildning och som även uppfyller övriga villkor om uppehållstillstånd för studier, exempelvis kravet på försörjning och sjukförsäkring i Sverige, ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Vid behov kan tillståndet förlängas. Då tillkommer ett krav på godtagbara studieresultat under föregående tillståndspano. Tredjelandsstudenter har under sin tid i Sverige full tillgång till arbetsmarknaden.

En tredjelandsmedborgare som vill ha uppehållstillstånd som gäststuderande måste i princip ha för avsikt att återvända hem efter studietidens slut. Om studenten har ett arbete i Sverige, och under vissa andra omständigheter, är det dock möjligt att "byta spår" och att få uppehållstillstånd för andra ändamål än studier. Något speciellt uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har avslutat sina studier och

⁷ Bologna-processen har sedan slutet på 1990-talet varit en drivkraft för många europeiska länder att reformera sina utbildningssystem så att de blir mer jämförbara och tydliga. 46 europeiska stater deltar i processen, däribland Sverige. Målsättningen är att skapa ett europeiskt område för högre utbildning, European Higher Education Area (EHEA). Syftet är att stärka Europas konkurrenskraft som utbildningskontinent genom att främja rörligheten mellan de europeiska utbildningssystemen och på arbetsmarknaden, se Högskoleverket 2000: 5.

som vill stanna i Sverige för att söka jobb finns i nuläget inte. Detaljerna kring dessa regler beskrivs mer utförligt i kapitel 3.

Sedan höstterminen 2011 måste tredjelandsstudenter betala en studieavgift och en anmälningavgift för att få studera i Sverige. Anmälningavgifter betalas vid ansökan till utbildning. Studieavgiften betalas till respektive lärosäte efter att ha blivit antagen. Studieavgifterna gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men inte utbildning på forskarnivå. För studenter som är medborgare i en stat som omfattas av Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz är studier i Sverige fortfarande avgiftsfria. Avgiftsfrihet gäller även tredjelandsmedborgare som redan är bosatta i Sverige eller som har ett permanent eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av andra skäl än studier. Undantag finns också för studenter som deltar i vissa utbytesprogram. Det finns möjligheter att ta med familjemedlemmar till Sverige.

Nationell strategi och målsättningar

Framväxten av en global utbildningsmarknad kan enligt regeringen stärka kvaliteten vid svenska universitet och högskolor. Regeringen bedömer också att kunskap om och förståelse för andra länder och kulturer växer genom internationaliseringen, och att internationella kontakter kan komma både individ och samhälle till godo (proposition 2008/09:175, s. 15).

Propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162) innehöll en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen. Som ett av flera övergripande mål fastslog regeringen att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter. För att uppnå detta mål stipulerar propositionen att universitet och högskolor ska erbjuda en internationellt konkurrenskraftig utbildning av hög kvalitet och att rekryteringen av utländska studenter ska öka (proposition 2004/05:162, s. 59-60). Någon skillnad mellan tredjelandsstudenter och studenter från EU-länder och Norden gjordes inte. Målet, som beskrevs enligt följande, gäller således båda kategorierna:

Det finns flera skäl att öka rekryteringen av utländska studenter till svenska universitet och högskolor. De är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet genom att de kan bidra med nya perspektiv. De kan också bidra till att stärka den internationella miljön och mångfalden, vilket främjar förståelsen för andra kulturer och traditioner samtidigt som det kan ha stort värde för näringslivets utveckling. Samtidigt utgör de en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige. Studenter med erfarenheter av svensk utbildning, svensk kultur och svenskt samhällsliv kan dessutom bli goda ambassadörer för Sverige. De kan komma att utgöra en viktig resurs för breddat och fördjupat samarbete mellan Sverige och andra länder, inte minst inom näringsliv och handel. Bland annat av denna anledning är det viktigt att utländska studenter erbjuds undervisning i svenska. (Regeringens proposition 2004/05:162, s. 60)

Målen avseende rörlighet av internationella studenter som definierades i propositionen Ny värld – ny högskola kvarstår i stort sett än idag. I propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65) återupprepar regeringen att det finns flera skäl att öka rekryteringen av utländska studenter till svenska universitet och högskolor. De är, enligt regeringen, bland annat en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet. Samtidigt utgör de utländska studenterna en rekryteringsbas för fortsatt utbildning, forskning och arbete i Sverige, inte minst inom tekniska områden (proposition 2009/10:65, s. 9).

Genom proposition 2009/10:65 infördes studieavgifter för inresande tredjelandsstudenter i Sverige. I samband med denna reform förväntade man sig att antalet tredjelandsstudenter skulle minska, vilket det också gjorde. Regeringen anser dock att målet att öka rekryteringen av utländska studenter kvarstår. Införandet av studieavgifterna motiverades med argumenten att det saknas tillräckligt starka skäl att erbjuda samtliga tredjelandsstudenter skattefinansierad avgiftsfri utbildning och att svenska universitet och högskolor i högre utsträckning bör konkurrera med utländska lärosäten genom hög kvalitet, snarare än genom avgiftsfri utbildning. Samtidigt som avgifterna infördes föreslogs därför också en rad insatser

för att främja rekryteringen av utländska studenter, bl.a. förbättrat samarbete mellan olika myndigheter, nya stipendieprogram samt informations- och marknadsföringsinitiativ.

Att internationella studenter söker sig till Sverige är ingen kontroversiell fråga i det svenska samhället. Lärosätena delar regeringens och riksdagens positiva syn och har satsat mycket på internationaliseringen av sina utbildningar samt på att marknadsföra sig utomlands och att rekrytera utländska studenter. Antalet internationella studenter innebär dessutom ett ökat utbildningsanslag för lärosätena. Flera lärosäten var kritiska till införandet av studieavgifter 2011 och förväntade sig att antalet nyanresande studenter skulle minska till följd av avgifterna, vilket också inträffade (se statistiken i avsnitt 3.1.3).

På utbildningsdepartementets initiativ skapades det så kallade Forum för internationalisering i slutet av 2008. Syftet är att förbättra samordningen mellan de svenska myndigheter och organisationer som berörs av och kan påverka universitetens och högskolornas internationalisering. I forumet kan deltagarna utbyta erfarenheter, identifiera möjligheter och samordna sitt arbete för att undanröja hinder för internationalisering.

Det är inte enbart med tanke på internationaliseringen av högre utbildning i Sverige, undervisnings- och forskningsmiljöerna, näringslivets utveckling, handeln och arbetsmarknaden som internationella studenter betraktas positivt som en viktig resurs, utan också i migrationspolitiska sammanhang och i samband med globala utvecklingsfrågor (Macready/Tucker 2011: 87). Den 2 juli 2009 gav regeringen en parlamentarisk kommitté i uppdrag att identifiera faktorer som påverkar migranters möjligheter att röra sig mellan Sverige och sina ursprungsländer. I uppdraget ingick att kartlägga rörelsemönster och analysera hur ökad rörlighet kan bidra till utveckling i migranternas ursprungsländer såväl ge positiva effekter i Sverige. Kommittén, som antog namnet Kommittén för cirkulär migration och utveckling (CiMU), överlämnade i mars 2011 slutbetänkandet Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick (SOU 2011:28). I slutbetänkandet pekas internationella studenter ut som en "nyckelgrupp när det gäller cirkulär migration och utveckling". Kommittén skriver vidare:

Gruppen är ung och rörlig, en flyttning mellan länder ligger på många sätt i utbytesstudiernas natur. Internationella studenter är en mycket viktig grupp för många av utvecklingsländerna, eftersom de utgör en högt kvalificerad resurs som med internationell erfarenhet på olika sätt kan bidra till utvecklingen i ursprungsländerna. (SOU 2011:28, s. 78)

Kommittén föreslog en rad åtgärder till förmån för internationella studenter. Kommittén menade bland annat att för en student, vars studier ska pågå minst två terminer, bör uppehållstillstånd även kunna beviljas för en tid av sex månader efter avslutade studier för att studenten ska kunna hitta ett arbete i Sverige. Vidare föreslogs en utökning av stipendieverksamheten, utökad samarbete mellan svenska och utländska universitet och ett förbättrat mottagande och omhändertagande av inresande studenter (SOU 2011:28, s. 144-158).

Debatter

I och med att inresande studenter bara står för en förhållandevis liten andel av all migration till Sverige (se kapitel 5) och på grund av att det normalt handlar om tillfällig invandring som inte brukar medföra stora kostnader har internationella studenter inte stått i centrum för allmänna debatter kring migration i Sverige. Det kan konstateras att andra grupper av migranter, framförallt asylsökande, uppmärksammas betydligt oftare i massmedia.

Viss uppmärksamhet har dock funnits för studerandemigration: införandet av studieavgifterna har varit en kontroversiell fråga i Sverige, och dess konsekvenser diskuteras fortfarande flitigt. Under 2011 och 2012 har massmedia vid upprepade tillfällen uppmärksammat att antalet tredjelandsstudenter sjunkit

kraftigt. I lokala och regionala tidningar har exempel ofta getts från enskilda högskolor och universitet.⁸ Högskoleverket publicerade i slutet av 2011 rapporten Avgiftsreformen – lärosätenas första erfarenheter. Rapporten lyfter fram att studieavgifterna dels har lett till ett sjunkande antal tredjelandsstudenter vid svenska universitet och högskolor, dels att de inneburit en omfattande arbetsbelastning för lärosätena (Högskoleverket 2011b). Enligt officiell statistik från Migrationsverket beviljades 14 188 förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier under 2010. Året därpå, 2011 beviljades bara 6 836 ansökningar, vilket betyder en minskning med 51,8 procent.⁹ Minskningen kan i stor utsträckning antas bero på studieavgifterna.

I viss mån har också svårigheter för tredjelandsstudenter att ta sig till en svensk utlandsmyndighet för att lämna biometriska uppgifter uppmärksammats i media och bland lärosätena. Ett personligt besök på utlandsmyndigheten krävs på grund av biometrikravet som framgår av svensk lagstiftning som infördes för att implementera Rådets förordning (EG) nr 380/2008 av den 18 april 2008.¹⁰ Till följd av förordningen införde Sverige den 20 maj 2011 så kallade uppehållstillståndskort (UT-kort) som ersatte tillståndsmärkena som tidigare klistrades in i passet. Den 1 juli 2011 trädde nationell lagstiftning i kraft som föreskriver att UT-kort ska innehålla biometriska uppgifter (fingeravtryck och fotografi) och att dessa måste tas upp av en svensk myndighet. Den svenska lagstiftningen innebär också att UT-kortet i regel måste vara ordnat före inresan till Sverige. För internationella studenter betyder det att de måste uppsöka en svensk utlandsmyndighet, även om de gör en elektronisk ansökan om uppehållstillstånd.

Dessa förändringar har framhållits som svårigheter för tredjelandsmedborgare som är intresserade av att studera i Sverige.¹¹ Den nya proceduren kan i vissa fall innebära långa och dyra resor till närmaste svensk utlandsmyndighet. Mot denna bakgrund infördes vissa lättnader den 19 juli 2012. Viseringsfria sökande kan nu, efter beslut i ärendet, resa in i Sverige och lämna biometrin till UT-kortet efter inresan, och i undantagsfall kan nationella "D-viseringar" beviljas som inte kräver biometri (se avsnitt 3.1).

Både följderna av införandet av studieavgifterna för utomeuropeiska studenter och för lärosätena och att studenten måste resa till en svensk utlandsmyndighet för att lämna biometriska uppgifter lyftes också av olika talare på nätverkskonferensen Entry and stay of international students som Sveriges EMN-kontaktpunkt anordnade den 18 april 2012 i Stockholm.¹²

8 Exempelvis Börje Ekholm/Carl Bennet: "Sverige har förlorat nio av tio utomeuropeiska studenter", Dagens Nyheter, 29 november 2011; Jan Eliasson: "Tusentals ungdomar stängs ute från studier i Sverige", Dagens Nyheter, 2 januari 2011; "Högskolan behöver utländska studenter för kvalitetens skull", helagotland.se, 6 december 2011.

9 Siffrorna inkluderar uppehållstillstånd för studier vid högskolor och universitet (2011: 73 procent), övriga studier (7 procent) och studenternas familjemedlemmar (20 procent), se avsnitt 3.1.

10 Rådets förordning (EG) nr 380/2008 av den 18 april 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland.

11 Se t.ex. KTH 2012: 32; Ingrid Elam: "Sveriges nya nålsöga", Dagens Nyheter, 21 juni 2011; "Krav på fingeravtryck slår hårt", ERGO, 29 augusti 2011.

12 Presentationer från de flesta talare samt en kort redogörelse för konferensen finns på EMN-kontaktpunktens webbplats www.emnsweden.se under rubriken "Nationellt nätverk".

Syftet med det här kapitlet är att beskriva regelverket och villkoren för inresa och vistelse av tredjelandsstudenter i Sverige samt olika insatser som ska underlätta för internationella studenter att välja Sverige som studiedestination. Kapitlet är indelat i avsnitt om antagning till studier och inresa, vistelsen i Sverige samt situationen för tredjelandsmedborgaren efter avslutade studier. Fjärde avsnittet tar upp felaktig användning (missbruk) av studerandetillståndet för andra ändamål.

Allmänna rättsliga föreskrifter

Villkoren för tredjelandsstudenters inresa och vistelse regleras i utlänningslagen (UtlL) och utlänningsförordningen (UtlF). Utlänningslagen fastslår i 5 kap. 10 § att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet. Tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige för att studera kan då inte få ett permanent uppehållstillstånd utan ett tidsbegränsat tillstånd som eventuellt kan förlängas. Enligt 5 kap. 23 § första stycket UtlL får regeringen meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för bl. a. studier eller besök. Regeringen har i 4 kap. 5 § UtlF reglerat villkoren för att bevilja tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd för universitets- och högskolestudier. Utformningen av bestämmelsen grundar sig på de obligatoriska bestämmelserna i direktivet om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (2004/114/EG). Direktivet genomfördes i svensk lagstiftning genom proposition 2005/06:129. Författningsändringarna trädde i kraft den 1 februari 2007.

De författningsändringar som direktivet påkallade i Sverige gjordes huvudsakligen genom smärre ändringar i 4 kap. 5 § UtlF avseende exempelvis kravet på sjukförsäkring och att utlänningen inte får utgöra ett hot mot folkhälsan. Därutöver infördes en ny särskild bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd för studier i 7 kap. 7 a § UtlL (Migrationsverket 2012a).

4 kap. 5 § UtlF föreskriver följande om uppehållstillstånd för studier:

En utlänning som har för avsikt att studera i Sverige och som har antagits till högskoleutbildning här skall beviljas uppehållstillstånd för studietiden om han eller hon

1. har sin försörjning under studietiden och sin återresa tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt,
2. har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige, och
3. inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa.

I och med att studieavgifterna infördes innebär antagningskravet att delavgiften måste vara betald för att antagningen ska anses slutlig. Dessförinnan är den bara preliminär och det är inte tillräckligt för att antagningskravet ska vara uppfyllt (proposition 2009/10:65, s. 24). Antagningen till högskola eller universitet och ansökan om uppehållstillstånd är annars helt separerade processer.

Enligt praxis krävs dessutom att studierna ska bedrivas på heltid. Det krävs också att studierna fordrar studentens närvaro här i landet. Huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket UtlL om att uppehållstillståndet ska vara ordnat före inresan gäller även för studerande liksom passkravet i 2 kap.1 § samma lag.

Migrationsverket har föreskrivit att kravet på tryggad försörjning ska anses uppfyllt om den gäststuderande förfogar över minst SEK 7 300 i månaden under minst tio månader per år (Migrationsverkets föreskrifter om försörjningskravet för utomnordiska gäststuderande som inte omfattas av EES-avtalet, MIGRFS 04/2006).

I 5 kap. 2 § 6 UtlF föreskrivs att den som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 5 § UtlF är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Det innebär en möjlighet för studenten att arbeta under studietiden utan begränsning till viss tid, särskilt yrke eller arbetsgivare.

Studerandedirektivet 2004/114/EG har inte implementerats i de delar som rör andra kategorier än studerande enligt den definition som används i direktivet.

Tredjelandssmedborgare som vill bedriva studier som faller utanför ramen för universitet- och högskoleutbildning kan få uppehållstillstånd för studier med stöd av den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 10 § UtL. Det kan exempelvis gälla studier vid folkhögskolor och gymnasier liksom hantverksutbildningar och studier med religiös inriktning. Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd för sådana studier, så kallade övriga studier, är inte rättsligt reglerade. Ansökningarna prövas därför utifrån en sedan länge etablerad praxis på området. Undantaget från skyldigheten att ha arbetstillstånd gäller inte den som har uppehållstillstånd för övriga studier.

3.1 Konkreta förutsättningar kring ansökan, antagning och inresa

3.1.1 Insatser för att uppmuntra tredjelandssmedborgare att studera i Sverige

Det finns i stort sett fyra olika kategorier av insatser som syftar till att uppmuntra tredjelandssmedborgare att söka sig till Sverige för att studera: marknadsförings-, informations- och rekryteringsinsatser, snabba och enkla processer för prövning av behörighet för studier vid svenska lärosäten, stipendieprogram och utbytesprojekt samt en snabb process för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd.

Marknadsföring, information och rekrytering

I marknadsföringen av Sverige som studiedestination är olika aktörer inblandade, däribland lärosätena, Sveriges ambassader och konsulat samt Svenska institutet. Marknadsföringen sker bland annat genom deltagande i utbildningsmässor i utlandet, webbaserad information om Sverige som studiedestination och utlandsmyndigheternas främjandearbete. Internetportalen studyinsweden.se fyller en viktig funktion som portal och nav för all information som en tredjelandssmedborgare som är intresserad av studier i Sverige behöver. Vissa lärosäten satsar på agenter i olika ursprungsländer som får i uppdrag att rekrytera internationella studenter. I samband med införandet av studieavgifter 2011 intensifierade många lärosäten sina informations-, marknadsförings- och rekryteringsinsatser för att möta den förutspådda minskningen av antalet tredjelandsstudenter.¹³

Prövning och validering av behörighet

Svenska studenters meriter finns tillgängliga i nationella databaser. Gäststudenter från tredje land måste däremot skicka in merithandlingar när de söker en utbildning vid ett svenskt lärosäte.

Den grundläggande behörigheten bedöms centralt av lärosätenas så kallade virtuella organisation (VO och AkVO) som funnits sedan 2007.¹⁴ Den virtuella organisationen består av handläggare från lärosäten som samarbetar i bedömningen av sökande från ett visst geografiskt område. Gruppen bedömer gymnasieremeriter, språkprov och för avancerad nivå även utländska högskoleexamina och meriter. Därutöver bedöms handlingarnas äkthet och om meriterna motsvarar svensk utbildning. Verket för högskoleservice (VHS) och Högskoleverket (HSV) bistår handläggarna med uppgifter om meritvärdet hos utländska gymnasiebetyg respektive högskoleutbildningar.¹⁵

13 Se bl.a. universitetens och högskolornas årsredovisningar samt t.ex. Svenska Institutet 2012 för detaljer och exempel.

14 VO ansvarar för utbildning på grundnivå och AkVO för utbildning på avancerad nivå.

15 Från och med 1 januari 2013 kommer myndighetsstrukturen på högskoleområdet att ändras. HSV kommer att upphöra som myndighet; stora delar av Högskoleverkets nuvarande verksamheter kommer att övergå till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). De verksamheter som istället kommer att skötas av Universitets- och högskolerådet (UHR) är framförallt bedömning av utländska betyg, studieinformation, tillträdesfrågor och högskoleprovet. UHR tar över verksamheterna från VHS och Internationella Programkontoret (IPK) som också upphör som myndigheter.

Den särskilda behörigheten som krävs för att bli antagen till en viss utbildning bedöms inte av den virtuella organisationen. Den kontrolleras lokalt av respektive lärosäte.

Stipendier

Ett flertal aktörer erbjuder stipendier för inresande studenter från tredjeländ. Lärosätena tilldelas stipendiemedel från regeringen för att stödja rekryteringen. Stipendierna används till att täcka studieavgiften. Vissa lärosäten kan även disponera privata stipendiemedel. På höstterminen 2011 var 1 348 studieavgiftsskyldiga studenterna registrerade vid svenska universitet och högskolor. 569 av dessa hade någon form av svenskt stipendium, d.v.s. drygt 40 procent (Högskoleverket 2011b: 5).

Utöver de enskilda lärosätena har Svenska institutet flera stipendieprogram för utländska studenter. I samband med avgiftsreformen inrättades dessutom ett nytt stipendieprogram. Detta är riktat till särskilt kvalificerade studenter från de tolv länder som Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete med,¹⁶ och som vill studera på avancerad nivå (se avsnitt 4.1). Bland stipendieprogram som finns sedan tidigare finns en Guest Scholarship Program for PhD and post-doctoral studies, Visby-programmet (The Visby Program – Swedish Institute's Baltic Sea Region Exchange Program), ett svenskt-turkiskt stipendieprogram, Scholarships for East Europe for master's level studies in Sweden m. m.¹⁷

Ansökan om uppehållstillstånd

Migrationsverket handlägger och beslutar om ansökningar om uppehållstillstånd från tredjelandsstudenter. Regeringen har i sitt regleringsbrev till Migrationsverket uttalat att följande mål gäller för studerandeärenden: "I ärenden som rör studerande ska tiden från ansökan till beslut göras så kort som möjligt med hänsyn till sökandens behov. Beslut ska dock fattas senast inom tre månader."¹⁸ För att underlätta för inresande studenter har under senare år insatser gjorts för att påskynda handläggningen, tillhandahålla lättillgänglig information och göra det möjligt att ansöka elektroniskt på internet. Ett annat prioriterat område är att intensifiera samarbetet med lärosätena och Verket för högskoleservice (VHS). Inrättandet av Forum för internationalisering (se avsnitt 2.2) har bidragit till nyttiga kontaktnät.

Processen för prövning av ansökan om uppehållstillstånd är lika för alla sökande; om en student har fått ett stipendium eller inte har ingen betydelse för handläggningen hos Migrationsverket. Handläggningen kan dock gå fortare för studenter som deltar i utbytesprojekt eller fått ett stipendium eftersom det är lättare för dessa studenter att visa att försörjningen är tryggad. Ambitionen för Migrationsverket är dock att handlägga alla ärenden så snabbt som möjligt. Information till sökande gällande reglerna och proceduren för att få uppehållstillstånd finns på portalen Study in Sweden (<http://www.studyinsweden.se/>) samt på Migrationsverkets webbplats http://www.migrationsverket.se/info/studera_en.html.

3.1.2 Information om utbildningar i Sverige

Det finns ett antal webbplatser där tredjelandsmedborgare som är intresserade av att studera i Sverige kan hitta information. En viktig roll spelar portalen Study in Sweden (<http://www.studyinsweden.se/>) som bl.a. innehåller:

- en databas med alla studieprogram på engelska som svenska universitet och högskolor tillhandahåller,
- en översiktlig beskrivning av hur ansökan görs och hur antagningsprocessen går till,
- en karta och förteckning av universitet och högskolor i Sverige,
- information om levnadssättet och vardagsorganisation i Sverige samt möjligheter för boende,
- och en lista och beskrivning av tillgängliga stipendier.

16 Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Kambodja, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia

17 Se <http://www.studyinsweden.se/Scholarships/>

18 Regeringen/Justitiedepartementet: Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket, 22 december 2012. S. 4.

Portalen innehåller också information om prövning av behörighet för högre utbildning i Sverige och erkännande av meriter från utlandet. Ett speciellt förfarande för erkännande av utländska intyg och prövning av behörighet finns inte – sökanden skickar handlingarna direkt till universitetet/högskolan där han eller hon har för avsikt att studera. Alla beslut om antagning och tillgodoräknande av tidigare utbildning utomlands fattas av universitetet och högskolorna själva. Det gäller för både avslutade och oavslutade utbildningar.

När det gäller bedömning av en utländsk utbildning eller examen, exempelvis för att lättare kunna söka lämpliga jobb i Sverige, kan sökande vända sig till Högskoleverket. Högskoleverket är ett informationscentrum inom europeiska nätverket ENIC-NARIC.¹⁹ Myndigheten bedömer de flesta utländska högskoleutbildningar, med vissa undantag: utländska utbildningar som ger tillgång till ett yrke som är reglerat i Sverige, exempelvis läkare, veterinär eller advokat, bedöms inte av Högskoleverket utan av den myndighet som är ansvarig för yrket i Sverige. På Högskoleverkets webbplats finns en lista över reglerade yrken och kontaktuppgifter till behöriga myndigheter.²⁰

3.1.2 Visering och uppehållstillstånd

Visering, uppehållstillstånd, uppehållstillståndskort

De nationella bestämmelserna gällande inresa och vistelse av tredjelandsmedborgare och frågan om inresan ska ske med en visering eller med olika former av uppehållstillstånd skiljer sig åt mellan medlemsländerna inom EU. I Sverige är huvudregeln att Schengenviseringar (C-viseringar) och de mer sällan förekommande nationella viseringarna (D-viseringar) används för besök, medan uppehålls- och arbetstillstånd används för legal invandring.

Eftersom vistelser i Sverige som överstiger tre månader kräver uppehållstillstånd utfärdar Sverige normalt inte viseringar för studenter vars studier ska pågå mer än tre månader. De ska söka uppehållstillstånd från hemlandet eller från det land där de är bosatta. Ansökan kan antingen göras elektroniskt eller genom att den sökande lämnar in sin ansökan hos en svensk utlandsmyndighet. Utlandsmyndigheten gör vid behov erforderliga utredningar innan den sökande får en tid för att lämna biometriska uppgifter.

Utlänningslagen kräver att tillståndet ska vara klart före inresan vilket för en viseringspliktig sökande även inkluderar att denne fått beviset om uppehållstillstånd (UT-kortet). Det innebär att en viseringspliktig sökande oavsett ansökningsform normalt ska uppsöka en svensk utlandsmyndighet för att lämna biometriska uppgifter och sedan invänta UT-kortet innan han eller hon reser in i Sverige. En viseringsfri sökande kan dock, efter beslut i ärendet, resa in i Sverige och lämna biometrin till UT-kortet efter inresan.²¹ Normalt kan alltså inte tillstånd ges när personen redan befinner sig i Sverige; det finns emellertid undantag från denna regel, exempelvis för studenter som "byter spår" och söker uppehållstillstånd för arbete eller på andra grunder (se avsnitt 3.2.1 om statusbyte).

Korttidsviseringar (C-viseringar) är relevanta enbart för personer som vill besöka Sverige för en kortare utbildning, en kurs eller en fortbildning, eller också exempelvis för en forskarstudent som vill genomföra en del av sin forskning i Sverige under en period som är kortare än tre månader eller delta i en konferens.²² Nationella långtidsviseringar (D-viseringar) för studier i Sverige beviljas bara i undantagsfall, exempelvis när en gäststudent inte har möjlighet att lämna fingeravtryck och foto hos en svensk utlandsmyndighet eller för en student som vill besöka Sverige flera gånger under ett år men där varje vistelse bara uppgår till någon månad. Undantag finns också för personer där det brådskar med inresan.

19 ENIC: European Network of Information Centres, NARIC: National Academic Recognition Information Centres.

20 <http://www.hsv.se/utlandskutbildning/arbetsverige/regleradeyrkenisverige.html>

21 Möjligheten för viseringsfria sökanden att lämna biometrin först efter inresan infördes den 19 juli 2012.

22 År 2011 utfärdade Sverige 2 842 viseringar där ansökningsskälet var "utbildning".

Eftersom det inte finns något konsulärt samarbete mellan EU- och Schengenländerna avseende långtidsviseringar eller uppehållstillstånd och på grund av att upptagande av biometri är nationell myndighetsutövning som inte utan lagstöd kan överlåtas till utländska myndigheter kan ansökan om uppehållstillstånd för Sverige inte göras vid ett annat lands utlandsmyndighet. Däremot berättigar en C- eller D-visering som är utfärdat av ett annat Schengenland till en kortare vistelse i Sverige och vice versa.²³ Detta kan exempelvis vara relevant för forskarstuderande som vill genomföra en del av sina forskningar i flera Schengenländer.

Handläggningstider för uppehållstillstånd

När det gäller studerandeärenden har Migrationsverket som målsättning att tiden från ansökan till beslut ska vara så kort som möjligt med hänsyn till sökandens behov och som längst tre månader. Under 2011 avgjorde Migrationsverket sammanlagt drygt 26 000 ansökningar om uppehållstillstånd för studier (förstagångsansökningar som kommer in direkt till Migrationsverket elektroniskt eller via utlandsmyndigheterna och förlängningsansökningar som görs direkt till Migrationsverket). Av dessa ansökningar avgjordes 71 procent inom tre månader. Den totala genomsnittliga handläggningstiden var 72 dagar (2,4 månader). Ungefär 85 procent av förstagångsansökningarna avgjordes inom tre månader och den totala genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden var 53 dagar (1,7 månader). Av dessa svarade Migrationsverkets handläggning för 34 dagar och utlandsmyndigheternas handläggning, inklusive postgång, för 19 dagar.

De flesta ansökningar måste hanteras under sommarmånaderna i perioden mellan beskedet om antagning till terminsstart. Nästan 50 procent av förstagångsansökningarna inkommer under perioden maj-juli. Under denna period måste Migrationsverket ibland prioritera förstagångsansökningar framför förlängningsansökningar. Prioriteringen grundar sig på att de studenter som ansöker för första gången behöver sina tillstånd för att kunna resa in i Sverige och påbörja sin utbildning. De som ansöker om förlängning kan vara kvar i Sverige och studera under tiden verket prövar deras ansökan. Det snabbaste sättet att få sin ansökan om uppehållstillstånd för studier prövad är att lämna in en komplett elektronisk ansökan. För studerande som deltar i internationella utbytesprojekt som exempelvis Erasmus Mundus gäller samma villkor som för free-movers.

Studieavgifter

Sedan höstterminen 2011 måste tredjelandsstudenter betala en studieavgift och en anmälningsavgift för att få studera i Sverige, se också avsnitt 2.2 för detaljer. För studieavgiftsskyldiga studenter kan ett uppehållstillstånd för studier beviljas först när studieavgiften är betald och registrerad.²⁴ Anmälningsavgiften betalas vid ansökan till utbildning medan studieavgiften betalas till respektive lärosäte efter antagningen. Respektive universitet och högskola bestämmer själva studieavgiftens storlek. Avgiften måste dock vara beräknad så att full kostnadstäckning uppnås, dvs. beloppet måste motsvara kostnaderna för utbildningen (Högskoleverket 2011b: 28).

Avgifterna varierar mellan lärosätena och beroende på utbildning. Samhällsvetenskapliga utbildningar är billigare än naturvetenskapliga program eller studier inom exempelvis medicin, konst eller arkitektur. Studieavgiften per år varierar oftast mellan SEK 80 000 och SEK 180 000 men kan vara ännu högre i

23 Det finns dock också viseringar med territoriellt begränsad giltighet, dvs. viseringar som endast är giltiga för en eller flera men inte alla medlemsstaters territorium. Dessa begränsade viseringar används undantagsvis, t.ex. när en medlemsstat finner det nödvändigt att utfärda en visering trots att bestämmelser i Viseringskodexen inte medger detta, se artikel 25 i viseringskodexen, Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

24 En första delbetalning kan räcka. 8 § studieavgiftsförordningen (2010:543) föreskriver: "För att bli antagen till utbildningen ska en studieavgiftsskyldig sökande betala studieavgiften senast vid den tidpunkt som avses i 7 §. Om utbildningen omfattar mer än 30 högskolepoäng, får högskolan besluta att studieavgiften får betalas genom delbetalningar och att en första delbetalning är tillräcklig för att bli antagen. Den första delbetalningen ska inte understiga studieavgiften för utbildningens första 30 högskolepoäng.

enstaka fall.²⁵ Anmälningsavgiften är SEK 900. Införandet av avgifterna anses vara huvudorsaken till att antalet förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier minskade kraftigt 2011 jämfört med året innan, se statistik nedan.

Statistik

Tabell 1 visar att antalet beviljade uppehållstillstånd ökade kraftigt under åren 2006 till 2010. Därefter, år 2011, skedde ett trendbrott och antalet beviljade tillstånd sjönk kraftigt, sannolikt till följd av införandet av studieavgifter (se avsnitt 2.2). Antalet beviljade tillstånd (6 836) var mindre än hälften så stor (-52 procent) som året innan (14 188). Minskningen berörde nästan alla nationaliteter, om än i varierande grad. Antalet kinesiska medborgare som beviljades studerandetillstånd sjönk från 2 602 år 2010 till 1 481 år 2011 (-43 procent). Stora minskningar noterades för ursprungsländerna Indien (-71 procent), Iran (-75 procent), Etiopien (-81 procent) och Bangladesh (-90 procent). Jämfört med detta var minskningen inte lika påfallande bland medborgare i USA (-19 procent), Kanada (-21 procent) eller Turkiet (-24 procent). En trendändring skedde också när det gäller könsfördelningen. Åren 2006 till och med 2010 var mer än 60 procent av alla sökande som fick uppehållstillstånd för studier män. 2011 hade denna andel sjunkit till 51 procent.

Siffrorna avser förstagångstillstånd, dvs. inte förlängningar. Alla myndigheters bifallsbeslut ingår, dvs. förutom migrationsverkets även migrationsdomstolarnas och ambassadernas. Statistiken innefattar inte enbart uppehållstillstånd för studier vid högskolor och universitet utan också övriga studier, t.ex. gymnasial eller religiös utbildning, samt anhöriga till gäststuderande. Uppehållstillstånd för studier vid högskolor och universitet utgör dock majoriteten av alla förstagångsansökningar som kommer in till Migrationsverket och utlandsmyndigheterna. 2011 rörde runt 73 procent av alla avgjorda gäststuderandeärenden med bifall denna kategori (4 472 personer) medan 7 procent (412 personer) gällde övriga studier och 20 procent anhöriga till studerande (1 209 personer).

Tabell 1: Antal beviljade förstagångstillstånd för studier, 2006-2011

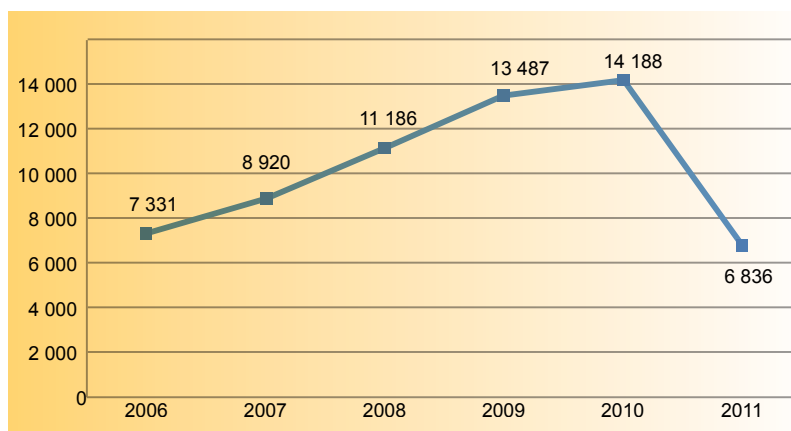
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antal beviljade förstagångstillstånd för studier	7 331	8 920	11 186	13 487	14 188	6 836
därav kvinnor	2 686	3 292	4 280	4 953	5 572	3 333
%	37 %	37 %	38 %	37 %	39 %	49 %
därav män	4 645	5 628	6 906	8 534	8 616	3 503
%	63 %	63 %	62 %	63 %	61 %	51 %

Källa: Migrationsverket

²⁵ Vid Stockholms universitet, t.ex. är studieavgiften SEK 90 000 SEK per läsår för studier inom humaniora, samhällsvetenskap och juridik och SEK 140 000 för studier inom naturvetenskap. Vid Uppsala universitet, för att ge ett annat exempel, kostar studier inom medicin, farmaci, naturvetenskap och teknologi mellan SEK 120 000 och 180 000 och studier inom samhällsvetenskap och humaniora mellan SEK 80 000 och 110 000. Vid Kungliga tekniska högskolan (KTH) i Stockholm är studieavgiften för merparten av KTH:s program och kurser 145 000 kronor per läsår. För program och kurser inom arkitekturskolan är avgiften 245 000 kronor.

Figur 1 visualiserar antalet beviljade uppehållstillstånd till gäststuderande för åren 2006 till och med 2011.

Figur 1: Antal beviljade förstagångstillstånd för studier, 2006-2011



Källa: Migrationsverket

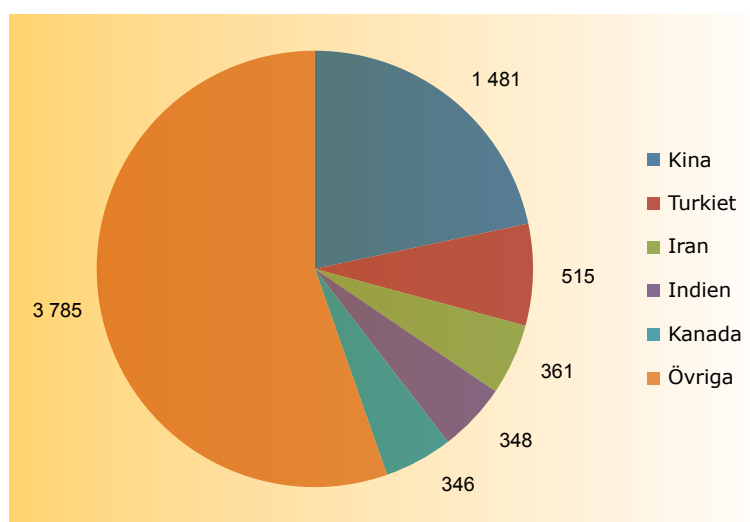
Tabell 2 visar vilka länder tredjelandsstudenterna som fick uppehållstillstånd i huvudsak kom ifrån. Det enskilt viktigaste ursprungslandet under hela perioden 2006 till 2011 var Kina. År 2011 beviljades kinesiska medborgare 1 481 uppehållstillstånd för studier. Under perioden 2006 till 2009 var Pakistan andra största ursprungsland. 2010 var det Iran och 2011 var det Turkiet. Figur 2 visar fördelningen utifrån medborgarskap år 2011.

Tabell 2: Förstagångstillstånd för studier utifrån 10 största medborgarskap, 2006-2011

2006		2007		2008	
Kina	1 378	Kina	1 824	Kina	2 174
Pakistan	907	Pakistan	1 367	Pakistan	1 725
Indien	482	Iran	595	Iran	941
Iran	349	Indien	508	Turkiet	523
Kanada	312	Kamerun	375	Indien	462
Australien	307	Kanada	349	Bangladesh	443
Nigeria	297	Turkiet	340	Kanada	358
Bangladesh	259	Bangladesh	267	USA	356
Turkiet	237	Australien	276	Australien	288
USA	219	Mexiko	206	Mexiko	261
2009		2010		2011	
Kina	2 556	Kina	2 602	Kina	1 481
Pakistan	1 839	Iran	1 446	Turkiet	515
Indien	1 300	Pakistan	1 427	Iran	361
Iran	1 164	Indien	1 220	Indien	348
Bangladesh	750	Bangladesh	935	Kanada	346
Turkiet	701	Turkiet	682	USA	302
Kanada	388	Etiopien	464	Australien	292
USA	332	Kanada	436	Singapore	291
Ryssland	297	Ryssland	398	Sydkorea	270
Australien	292	USA	375	Ryssland	223

Källa: Migrationsverket

Figur 2: Antal beviljade förstagångstillstånd för studier utifrån medborgarskap, 2011



Källa: Migrationsverket

Avgjorda ärenden, bifall, avslag

När man i stället för antalet beviljade tillstånd undersöker hanteringen av ärenden som kommer in till Migrationsverket så visar statistiken att Migrationsverket avgjorde 7 787 förstagångsansökningar om studerandetillstånd år 2011. 6 098 av dessa bifölls medan 1 488 sökande fick avslag. Bifallsandelen var 78 procent. Året innan, 2010, avgjordes 14 633 ärenden; 10 916 bifölls och 3 573 var avslag. Bifallsandelen var då 75 procent.

Andelarna för bifall respektive avslag varierar för olika medborgarskapsgrupper. För kinesiska sökande var bifallsandelen 70 procent år 2011. Ansökningar från pakistanska medborgare beviljades i endast 43 procent av fallen. För Iran var bifallsandelen däremot 90 procent, för Ryssland 92 procent och för Turkiet 97 procent.²⁶

Migrationsverket för ingen statistik över grunderna för avslag. Det är således inte möjligt att kvantifiera de olika möjliga anledningar till varför ansökan inte beviljas. Enligt expertuppfattningar är den vanligaste orsaken dock att försörjningskravet inte är uppfyllt, d.v.s. att studenten inte kan visa att han eller hon har tillräckliga medel för att finansiera sin vistelse i Sverige och hemresan till hemlandet.

Överklagandeärenden

Tredjelandsmedborgare som söker uppehållstillstånd för studier och får avslag kan överklaga avslagsbeslutet inom tre veckor. Överklagandet skickas till Migrationsverket. Om Migrationsverket efter omprövning inte ändrar beslutet lämnas överklagandet över till migrationsdomstolen vid någon av förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

År 2011 avgjorde Migrationsverket 464 överklagade studerandeärenden. Av dessa omprövades 48 och 409 lämnades över till migrationsdomstolarna; omprövningsfrekvensen var därmed 10,3 procent. Året innan, 2010, avgjordes 1 072 överklagandeärenden rörande studerande. 267 resulterade i omprövning och 797 gick vidare till domstolarna. Omprövningsfrekvensen var 24,9 procent.

²⁶ En bifallsandel på 43 procent betyder inte nödvändigtvis att den resterande andelen föreställer avslag. Vissa ärenden avskrivs, t.ex. när en sökande drar tillbaka ansökan om uppehållstillstånd eller ansökan av andra anledningar inte längre är aktuell för prövning.

Migrationsdomstolarna avgjorde 425 överklagade studerandeärenden under 2011, varav 27 fick bifall och 342 avslag.²⁷ Detta innebär att runt 6 procent av ärendena som migrationsdomstolarna avgjorde resulterade i att överklagandet bifölls. Året innan, 2010, avgjorde domstolarna 783 studerandeärenden, varav 106 bifölls och 586 avlogs.

Att antalet överklagandeärendena minskade mellan 2011 och 2010 beror sannolikt på samma faktorer som också orsakade den ovan beskrivna minskningen av antalet förstagångsansökningar, d.v.s. införandet av studieavgifter och svårigheterna kring UT-kort med biometrikrav.

Beståndsdata (stockdata) och uppehållstillståndens giltighetstid

Vänder man blicken från antalet uppehållstillstånd som beviljades under perioden 2006 till 2011 till antalet personer som hade ett uppehållstillstånd för studier (stockdata), så kan man även i denna statistik se en minskning år 2011 jämfört med 2010. 2011 hade 19 474 tredjelandsmedborgare ett uppehållstillstånd för studier i Sverige, se Tabell 3. Året innan var det 26 547 personer. Detta motsvarar en minskning med ca. 27 procentenheter. Betraktar man antalet giltiga tillstånd utifrån uppehållstillståndens giltighetstid så visar det sig att antalet korta tillstånd (3 till 5 månader) har ökat med ca. 14 procent år 2011 jämfört med året innan. Även antalet tillstånd med medellång giltighetstid (6 till 11 månader) ökade något (ca. 2 procent). Den tydliga minskningen av det totala antalet giltiga tillstånd beror således enbart på en stor minskning (ca. 43 procent) av antalet tillstånd med lång giltighetstid (mer än ett år).

Tabell 3: Alla giltiga uppehållstillstånd och tillståndens giltighetstid, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
3 till 5 månader	1 214	2 335	2 236	2 540
6 till 11 månader	4 604	6 020	6 913	7 067
12 månader eller längre	13 452	16 855	17 398	9 867
Totalsumma	19 270	25 210	26 547	19 474

Källa: Migrationsverket

Tabell 4 och Figur 3 visar antalet giltiga tillstånd utifrån de fem största medborgarskapsgrupperna, oberoende av tillståndens giltighetstid. Alla fem stora nationalitetsgrupper bland tredjelandsstudenterna i Sverige har minskat i antal år 2011 jämfört med 2010, fast minskningen var större bland studenter från Bangladesh (-45 procent) och Pakistan (-44 procent) jämfört med studenter från Iran (-27 procent), Indien (-24 procent) och Kina (-18 procent).

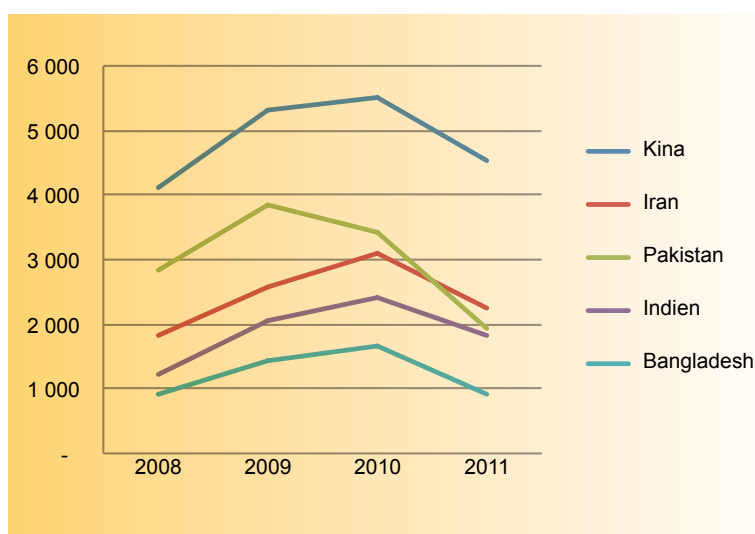
Tabell 4: Giltiga uppehållstillstånd utifrån topp-5 medborgarskap, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Kina	4 115	5 305	5 500	4 527
Iran	1 823	2 583	3 108	2 254
Pakistan	2 835	3 837	3 435	1 934
Indien	1 222	2 047	2 415	1 824
Bangladesh	919	1 437	1 653	916

Källa: Migrationsverket

²⁷ Siffrorna avser både förstagångsansökningar och förlängningsansökningar om uppehållstillstånd för studier vid högskola/ universitet, övriga studier och anhöriga till studerande.

Figur 3: Giltiga uppehållstillstånd utifrån topp-5 medborgarskap, 2008-2011



Källa: Migrationsverket

Förberedande studier

Förberedande utbildningar faller normalt inte inom ramen för högre utbildning, dvs. tillämpningsområdet för 4 kap. 5 § UtIF. De betraktas som övriga studier och prövas enligt den allmänna bestämmelsen om uppehållstillstånd för studier i 5 kap. 10 § UtIL. I avsaknad av rättslig reglering på området gäller enligt praxis att uppehållstillstånd inte beviljas för förberedande studier när syftet med dessa endast är att ge behörighet till fortsatta studier på högre nivå i allmänhet, ämnesbehörighet eller för annan verksamhet i Sverige, t.ex. arbete.

Utbildning i svenska språket är ett undantag från denna praxis. När språkutbildning i svenska ingår i en ämnesutbildning som den sökande har antagits till anses språkstudierna vara inkluderade i gäststudierna och betraktas då inte som övriga studier. Normalt beviljas högst ett års uppehållstillstånd för studier i svenska som utgör en förberedelse för fortsatta akademiska studier. Tiden kan utsträckas med en termin om det finns rimliga skäl för detta och läroanstalten stöder en ansökan om förlängt uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd kan även beviljas för förberedande språkstudier i svenska som inte ingår i en ämnesutbildning förutsatt att den sökande kan styrka sin behörighet till den planerade ämnesutbildningen.

Övriga studier

Med övriga studier, avses normalt:

- utbytesstudier (vid skolor)
- gymnasiestudier
- studier vid internatskolor
- övriga studier

Uppehållstillstånd beviljas inte för grundskolestudier med undantag för högstadiet vid internatskolor.

Utländska ungdomar som deltar i skilda organisationers utbytesprogram beviljas uppehållstillstånd under högst ett år. För att tillstånd ska ges räcker det med ett brev från den berörda organisationen med bekräftelse av antagningen och uppgift om kontaktperson i Sverige. Någon grundutredning eller uppgift om försörjningen krävs inte. Det finns flera organisationer som anordnar internationella elevutbyten.²⁸

²⁸ se Migrationsverket 2012a.

Huvudregeln är som för gäststudenter att uppehållstillstånd ska vara ordnat före inresan. Arbetstillstånd beviljas inte.

För övriga former av studier, t.ex. gymnasiestudier, gäller följande villkor:

- Försörjningen under studietiden ska vara styrkt.
- Det ska vara studier på heltid.
- Sökanden ska ha för avsikt att lämna Sverige efter studietidens slut.
- Utbildningen måste vara bekräftad av anordnaren och vara av sådan karaktär att det framstår som rimligt att sökanden kommer hit för att genomgå den och därefter återvända till hemlandet.
- Tillstånd beviljas inte för studier som enbart är förberedelse för fortsatta studier i Sverige eller är inriktade på fortsatt verksamhet i landet. Vissa undantag görs för svenskstudier som är en förutsättning för fortsatta gäststudier, se avsnitt ovan.
- Tillstånd beviljas inte heller om det är fråga om utbildning där det enligt skollagen krävs att eleven är bosatt i kommunen.
- Sökanden ska ha fyllt 18 år. Detta gäller dock inte den som kommer hit som utbyteselev. Om den sökande är under 18 år krävs det ett medgivande från legal vårdnadshavare eftersom underåriga saknar rättshandlingsförmåga och därmed inte är behöriga att själv ansöka.
- Upphållstillstånd ges för studietiden, dock högst ett år.²⁹
- Upphållstillstånd ska vara ordnat före inresan. Arbetstillstånd beviljas inte.

Villkoren liknar därmed delvis villkoren för personer som vill studera vid universitet eller högskolor.

Upphållstillstånd för övriga studier kan också beviljas för religiös verksamhet, annan ideell verksamhet och utbildning vid företag i Sverige. I vissa fall finns det beröringspunkter med uppehållstillstånd för arbete, och gränsen mellan studieändamål och avlönade verksamheter med en utbildningskomponent kan ibland vara svår att dra.

3.2 Vistelse i Sverige

Följande avsnitt syftar till att beskriva reglerna för gäststudenternas vistelse i Sverige efter inresan. Frågor som tas upp är bland annat uppehållstillståndets giltighetstid, möjligheter till förlängning samt tillgång till arbetsmarknaden, både för internationella studenter och deras anhöriga.

3.2.1 Internationella studenter

Tillståndstider

Tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige på grund av studier får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som i förekommande fall kan förlängas. Studenters vistelse i Sverige betraktas vara av tillfällig natur. I 4 kap. 5 § första stycket UtIF föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas för studietiden. I paragrafens andra stycke anges att uppehållstillståndet ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid studierna avser.

Upphållstillstånd för studier har således en förhållandevis flexibel giltighetstid. Tillståndstider som Migrationsverket tillämpar finns i Tabell 5.

²⁹ För vissa yrkesinriktade utbildningar samt gymnasie- och folkhögskolestudier kan uppehållstillstånd ges för längre tid än ett år. I sådana fall beviljas tillstånd för ett år i taget.

Tabell 5: Tillståndstider för uppehållstillstånd för gäststuderande

Studietid högst ett läsår		Studietid längre än ett läsår	
En termins studier, höstterminen	1 augusti - 31 januari påföljande år	När studierna påbörjas en hösttermin	1 augusti - 1 september påföljande år ³⁰
En termins studier, vårterminen	1 januari - 30 juni	När studierna påbörjas en vårtermin	1 januari - 31 januari påföljande år
Två terminers studier (ett läsår), påbörjas en hösttermin	1 augusti - 30 juni påföljande år		
Två terminers studier (ett läsår), påbörjas en vårtermin	1 januari - 31 januari påföljande år		

Källa: Migrationsverket 2012a

Det finns inget som hindrar att Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd någon eller högst några veckor utöver den formella studietiden om studenten behöver det för att installera sig och/eller avsluta sin vistelse i Sverige.

Förlängning av uppehållstillstånd

Om studierna pågår längre tid än ett år ska tillståndet förlängas med minst ett år i taget eller den kortare tid studierna avser. Förutsättningarna för förlängningen är att villkoren som gäller för förstagångstillstånd fortfarande är uppfyllda och att den studerande har gjort godtagbara framsteg i sina studier. Skillnaden mellan förlängningsansökan och förstagångsansökan är också att förlängningen är möjlig när studenten redan befinner sig i Sverige medan han eller hon måste ordna tillståndet före inresa vid förstagångsansökan. Om studieresultatet kan anses godtagbart bedöms utifrån det antal högskolepoäng som han eller hon har klarat av under studietiden. Studieresultatet redovisas oftast till Migrationsverket genom att den sökande lämnar in ett utdrag ur studieregistret. I dessa utdrag redovisas avklarade kurser och datum för dessa.³¹ Migrationsöverdomstolen har i två domar från den 6 februari 2009 preciserat vilka poängkrav som kan ställas och under vilken period de ska ha uppnåtts. Domstolen uttalade att studier bör bedömas enligt samma princip oavsett studiespråk (svenska eller engelska).

Migrationsverket kan då ställa följande krav:

- För första läsåret: 15 högskolepoäng
- För andra läsåret: 22,5 högskolepoäng
- För tredje och följande läsår: 30 högskolepoäng

Domstolen anser det som rimligt att sjukdom eller liknande skäl, såsom en nära anhörigs sjukdom eller dödsfall, kan leda till att lägre studieresultat undantagsvis kan godtas. Uppehåll i studierna på grund av sjukdom eller annan särskild anledning beaktas om den sökande kan styrka uppgifterna och om man kan anta att dessa omständigheter har haft betydelse för studieresultatet i sådan grad att ett bristande studieresultatet kan antas vara en följd av detta.³²

³⁰ Att tillstånd ges för ett år och en månad vid terminsstarten på hösten beror på den stora inströmningen av förstagångsansökningar vid denna tid.

³¹ Detta gäller dock inte doktorander. För doktorander gäller att studieresultatet ska redovisas genom att ansvarig handledare intygar att studieplanen följs.

³² Se Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, Mål nr. UM 4691-08 och mål nr. UM 2446-08 (refererade i MIG 2009:5).

De erforderliga poängkraven ska som regel ha uppnåtts under den studieperiod som respektive uppehållstillstånd avser. Det innebär att de högskolepoäng som uppnåtts under det senaste uppehållstillståndet ska ligga till grund för bedömningen om studenten har gjort godtagbara framsteg i sina studier vid prövning av fortsatt uppehållstillstånd. Undantag kan göras för högskolepoäng som exempelvis uppnås genom omtentamen i nära anslutning till den tidpunkt då uppehållstillståndet löper ut. Om studenten inte har klarat poängkraven i tid och inte heller har några godtagbara skäl för det, bör ansökan avslås.

Under 2011 avgjorde Migrationsverket 18 341 förlängningsansökningar beträffande tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier. 17 254 ansökningar fick bifall och 460 fick avslag.³³ Andelen avslag var därmed relativt liten. Att en utländsk student inte har uppnått tillräckligt många högskolepoäng är bara en utav flera möjliga orsaker till avslag.

Tillgång till arbetsmarknaden

Internationella studenter är undantagna från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet för studier gäller.³⁴ Det innebär att en gäststuderande har möjlighet att arbeta under studietiden utan begränsning till viss tid, särskilt yrke eller arbetsgivare. Undantaget från kravet på arbetstillstånd gäller även vid en ansökan om förlängning av uppehållstillståndet under förutsättning att ansökan lämnats inom giltighetstiden för det tidigare tillståndet och att den sökande haft uppehållstillstånd för studier under minst sex månader. Undantaget gäller till dess tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelats, till dess utvisningsbeslutet vunnit laga kraft.

Enligt praxis anses detta gälla även om den sökande åberopar andra grunder än fortsatta studier för sin ansökan (statusbyte) och detta oavsett om det ändrade yrkandet kommer direkt i samband med ansökan eller först i ett senare skede.

Arbetsrelaterade rättigheter, socialförsäkringssystemet och tillgång till sjukvård

Det svenska socialförsäkringssystemet innefattar två olika delar, en bosättningsbaserad del och en arbetsbaserad. Den bosättningsbaserade socialförsäkringen innefattar bl.a. föräldrapenning på lägsta nivå och grundnivå samt sjukersättning. Bosättningsfrågan avgörs enligt huvudregeln med ledning av reglerna om folkbokföring i folkbokföringslagen (1991:491). Den som har uppehållstillstånd för minst ett år skall enligt 3 § folkbokföringslagen folkbokföras. Enligt 5 kap. 7 § andra stycket socialförsäkringsbalken anses dock utlänningar som kommer till Sverige för att studera inte bosatta här.³⁵

Att inte anses bosatt i Sverige medför att man inte omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen. Den som förvärsarbetar i Sverige omfattas dock av den arbetsbaserade socialförsäkringen som bl.a. innefattar sjukpenning, havandeskapspenning, inkomstrelaterad sjukersättning samt inkomstgrundad ålderspension. Tredjelandsstudenter som arbetar under studietiden har därmed samma arbetsrelaterade rättigheter som personer med permanent uppehållstillstånd eller svenska medborgare, även om uppehållstillståndet är tidsbegränsat.

Någon egentlig rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård för den enskilde finns inte författningsreglerad men landstingen är skyldiga att tillhandahålla hälso- och sjukvård samt tandvård åt alla som är bosatta inom landstinget. För den som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där, är landstingets skyldighet att tillhandahålla vård begränsad till omedelbar vård. Bosättningsfrågan avgörs även i detta sammanhang med ledning av reglerna om folkbokföring i folkbokföringslagen, här finns dock inget undantag för studerande. Personer som får uppehållstillstånd för studier för minst ett år skall alltså folkbokföras och omfattas då av landstingets skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård samt tandvård (se proposition 2005/06:129, s. 60).

33 Källa: Migrationsverkets officiella statistik, inkomna och avgjorda gäststuderandeärenden 2011.

34 Se 5 kap. 2 § 6 UtIF

35 Detta undantag gäller dock inte den som har utbildningsbidrag för doktorander.

Personer som bara vistas tillfälligt i landet, dvs. mindre än ett år, registreras däremot inte i folkbokföringen och får inte heller något personnummer.³⁶ Det innebär att landstingens skyldighet att tillhandahålla vård är begränsad till omedelbar vård och att personer med kortvarig vistelse inte har rätt till andra former av bistånd förutom när de befinner sig i en nödsituation.³⁷ För att nödsituationer ska kunna undvikas måste tredjelandsmedborgare som söker uppehållstillstånd för studier som ska pågå i kortare tid än ett år ha en egen heltäckande sjukförsäkring (se proposition 2005/06:129, s. 65). I vissa fall tillgodoses studenternas behov av försäkring genom att lärosätena eller Svenska institutet tecknar en enskild försäkring eller samlingsförsäkring hos exempelvis Kammarkollegiet. Kammarkollegiets försäkring kan gälla för samtliga utländska studenter som antagits till och bedriver högskoleutbildning vid universitetet eller högskolan och som betalar en terminsavgift för detta.³⁸ Försäkringen gäller under utbildningstiden samt två veckor före studiestart och två veckor efter studieslut.³⁹

Statistik om tredjelandsstudenters vistelse i Sverige

Det finns ingen statistik över tredjelandsstudenter som avslutat sina studier i Sverige förutom statistiken om förlängningar av uppehållstillstånd som beskrevs ovan. Eftersom alla tredjelandsstudenter är undantagna från kravet att ha arbetstillstånd är det heller inte möjligt att ta fram information om hur många studenter som arbetar under studietiden. Viss statistisk information finns rörande personer som bytt status från studerandetillstånd till uppehållstillstånd för arbete. Detta redovisas i avsnitt 3.3.

3.2.2 Anhöriga till internationella studenter

Enligt praxis beviljas uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till en gäststuderande, dvs. maka, make, sambo och barn. Tillståndet beviljas för samma tid som den studerande har tillstånd.

En grundläggande förutsättning är att försörjningen är tryggad för hela den planerade vistelsetiden. En make, maka eller sambo ska förfoga över SEK 3 500 per månad och för varje barn gäller SEK 2 100 per månad. Detta gäller för hela den tid vistelsen ska vara, dvs. tolv månader per år.

Ytterligare en förutsättning är att det är en etablerad familjebildning i den bemärkelsen att personerna lever tillsammans även i vanliga fall. Uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap 10 § UtIL. Arbetstillstånd beviljas inte och familjemedlemmarna är inte heller undantagna från kravet på arbetstillstånd.

Att tredjelandsstudenter tar med sig anhöriga till Sverige är förhållandevis ovanligt. Under 2011 rörde ca. 20 procent av alla avgjorda ansökningar om uppehållstillstånd för studier med bifall anhöriga till studerande. En forskningsrapport om internationella studenters motivation att stanna i destinationslandet efter studierna (2012) framhäver inte möjligheten att ta med sig anhöriga som en av de avgörande faktorerna för valet av studiedestination (Sykes 2012: 36). Jämfört med internationella studenter som tillfrågats inom ramen för en enkät i Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Frankrike, urskiljer sig dock internationella studenter i Sverige genom att de anger i högre grad att förutsättningarna för att ta med sig anhöriga spelar en viktig eller mycket viktig roll när det gäller deras funderingar på att stanna i Sverige efter studierna (Sykes 2012: 39). Enkätresultatet för Sverige måste dock betraktas med förbehåll på grund av metodiska svårigheter och ett mycket litet och möjligtvis obalanserat antal tillfrågade studenter (Sykes 2012:32).

36 Istället för ett personnummer kan tredjelandsmedborgare som bara vistas tillfälligt i landet i vissa fall få ett särskilt "samordningsnummer", exempelvis när de arbetar och betalar skatt och då registreras i skatteregistret.

37 Vid nödsituationer hänvisas tredjelandsmedborgare som inte är folkbokförda i första hand till sina respektive ambassader för att få hjälp för att ta sig tillbaka till hemlandet. Om den hjälpsökandes situation inte kan lösas på detta sätt, genom kontakter till anhöriga eller på annat sätt, har den lokala socialtjänsten skyldighet att bistå honom, exempelvis med en biljett till hemlandet samt uppehälle till utresan. (Detta gäller inte asylsökande.)

38 Försäkringen kan även tecknas för studenter som har blivit beviljade stipendium.

39 Se Kammarkollegiet, FAS - Statens försäkring för avgiftsbetalande studenter, Försäkringsvillkor, 1 januari 2011.

Statistik om anhöriga till tredjelandsstudenter

Tabell 6 visar den statistiska utvecklingen när det gäller anhöriga till gäststudenter. Observera att statistiken som redovisas har en annan grund än Tabell 1 och 2. Medan tabellerna 1 och 2 ovan innehåller alla myndigheters bifallsbeslut, dvs. förutom Migrationsverkets även migrationsdomstolarnas och utlandsmyndigheternas, använder sig Tabell 6 av statistik som enbart omfattar migrationsverkets produktion av studerandeärenden. Tabellen visar antalet ansökningar om uppehållstillstånd som fick avslag, bifölls eller också avskrevs under respektive år.

Tabellen, och Figur 4 som visualiserar delar av Tabell 6, visar att antalet uppehållstillståndsärenden gällande gäststuderande har varierat starkt under åren 2006-2011. Mellan 2008 och 2010 ser man en tydligt uppåtgående trend. Variationen gällande anhöriga till internationella studenter är däremot förhållandevis liten. Andelsmässigt har anhöriga ökat något mellan 2006 och 2010 för att sedan öka kraftigt år 2011. Andelen anhöriga bland alla studerandeärenden som fick bifall var med nästan 20 procent nästan dubbelt så stor i 2011 som året innan (11 procent).

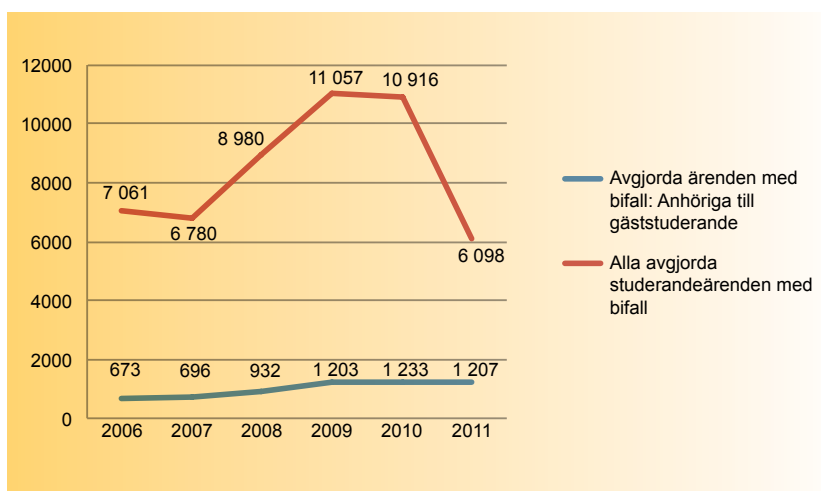
Statistisk information om hur många av de anhöriga som fick bifall var barn respektive vuxna (i de flesta fall make, maka eller sambo) finns bara sedan 2011. Det året var drygt 63 procent av alla anhöriga vuxna och resterande 37 procent var barn till gäststuderande. Bifallsandelen var förhållandevis hög för båda grupperna, men för barn (93 procent) var andelen som fick bifall något större än för vuxna anhöriga (89 procent).

Tabell 6: Avgjorda tillståndsärenden för anhöriga till gäststuderande (bifall), 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alla avgjorda studerandeärenden med bifall	7 061	6 780	8 980	11 057	10 916	6 098
Varav avgjorda ärenden med bifall: Anhöriga till gäststuderande	673	696	932	1 203	1 233	1 207
Varav vuxna	-	-	-	-	-	765
% av alla anhöriga	-	-	-	-	-	63 %
bifallsandel	-	-	-	-	-	89 %
Varav barn	-	-	-	-	-	442
% av alla anhöriga	-	-	-	-	-	37 %
bifallsandel	-	-	-	-	-	93 %
Andel anhöriga bland alla avgjorda ärenden rörande gäststudenter med bifall (förstagångsansökningar)	10 %	10 %	10 %	11 %	11 %	20 %

Källa: Migrationsverket

Figur 4: Avgjorda tillståndsärenden för anhöriga till gäststuderande (bifall), 2006-2011



Källa: Migrationsverket

3.3 Tiden efter studierna

“Staying on”

Enligt 5 kap. 18 § första stycket UtL gäller som huvudregel att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant före inresan i landet. För personer som vistas i landet med tidsbegränsade uppehållstillstånd, på annan grund än rena besök, finns dock ett flertal undantag som gör det möjligt att få förlängt uppehållstillstånd utan att först behöva lämna Sverige. Det gäller oavsett om grunden för förlängningsansökan är densamma som tidigare eller om det är ny grund (statusbyte), t.ex. anställning eller anknytning till en person som är bosatt här. Statusbyten anses falla under undantaget synnerliga skäl att bevilja tillstånd efter inresan 5 kap. 18 § 9. UtL.

För utlänningar som har uppehållstillstånd för studier på högskolenivå gäller dessutom att de får beviljas uppehålls- och arbetstillstånd utan att de lämnar landet om de slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller genomfört en termins forskarstudier.⁴⁰ Denna bestämmelse tillkom för att möjliggöra att studenter som avslutat sina studier och som fått erbjudande om anställning ska kunna ansöka om tillstånd utan att behöva lämna Sverige. Bestämmelsen är inte begränsad till ansökningar på grund av anställning och gäller även då andra grunder åberopas, exempelvis när en student vill bilda eget företag. Till skillnad mot några andra länder inom EU finns det däremot i nuläget inte någon möjlighet i Sverige att få uppehållstillstånd för att stanna kvar i landet och söka arbete efter avslutade studier. Då det har framkommit att möjligheterna att efter studierna kunna stanna kvar i destinationslandet och arbeta kan spela en viktig roll när internationella studenter väljer studieland och universitet har studenternas jobbperspektiv och karriärmöjligheter i Sverige uppmärksammats på olika sätt. Göteborgs kommunalförbund, Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Göteborgs universitet och Chalmers tekniska högskola har mot denna bakgrund genomfört projektet Talents for Growth. Målet var att göra en analys av hur Göteborg kan tillföra sig en brain gain till staden med hjälp av internationella studenter. Projektet satsade bl.a. på att skapa kontakter mellan regionala arbetsgivare och gäststudenter (Västsvenska Industri- och Handelskammaren 2011). Kommittén för cirkulär migration och utveckling föreslog 2011 en förändring kring tiden för uppehållstillstånd för studier för gäststudenter vars studier ska pågå minst två terminer och att göra det möjligt för denna grupp att få uppehållstillstånd i ytterligare sex månader i omedelbar anslutning till den tid som är beviljad för uppehållstillståndet för studier.

40 Se 5 kap. 18 § andra stycket 8 och 6 kap. 4 § UtL.

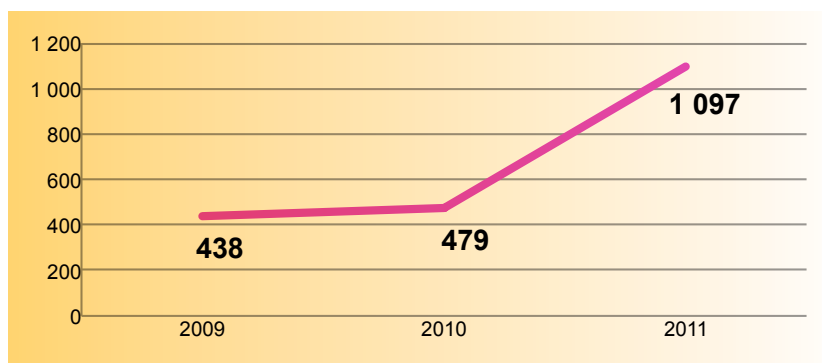
Kommittén menade att detta skulle skapa "en reell möjlighet för studenten att avsluta sina studier och därefter skaffa ett arbetserbjudande." Det skulle också underlätta för studenter som har en affärsidé eller ett patent som de vill utveckla vidare i ett eget företag (SOU 2011:28, s. 150-152).

Statistik om tiden efter studierna

Enligt specifikationerna för denna studie ska antalet tredjelandsstudenter som ansöker om tillstånd att arbeta redovisas. Det finns dock ingen sådan statistik i Sverige eftersom gäststudenter är undantagna från kravet att ha arbetstillstånd. Alla tredjelandsstudenter har således tillgång till arbetsmarknaden. I vilken omfattning de studerande faktiskt arbetar eller i hur många fall de faktiskt lyckas med att hitta ett arbete är okänt.

Däremot för Migrationsverket statistik över beviljade uppehållstillstånd för arbete. Här finns det olika kategorier, bl.a. om uppehållstillstånd för arbetstagare, egna företagare, bärplockare, artister, arbetstagare som tidigare varit asylsökande och fått avslag samt arbetstagare som tidigare hade uppehållstillstånd för gäststudier. Därmed finns det viss statistisk information om hur många tredjelandsmedborgare som fick uppehållstillstånd för arbete och som tidigare var gäststuderande. Ingen hänsyn tas dock till tidsperioden mellan studerandestatus och status som arbetstagare. Därmed ingår såväl personer som övergick direkt från studerande- till arbetstillstånd i denna statistik som personer som t.ex. rest till hemlandet efter gäststudierna och sedan kom tillbaka till Sverige som arbetskraftsinvandrare. År 2009 fick enligt denna statistik 438 personer uppehållstillstånd för arbete som tidigare hade studerandetillstånd; 2010 var det 479 och 2011 var det 1 097 personer. Statistiken visar därmed på en stigande tendens (se Figur 5).

Figur 5: Uppehållstillstånd för arbete (tidigare studerande), 2009-2011



Källa: Migrationsverket

En närmare undersökning (se Tabell 7) visar att arbetstagarna som tidigare var gäststuderande arbetar både inom yrken som kräver en hög kvalifikationsnivå och inom yrken med lägre kvalifikationskrav. Grupperna dataspecialister (259 personer) och civilingenjörer, arkitekter m.fl. (206) fanns i topp år 2011. Därefter följde dock yrkesgrupperna tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl., köks- och restaurangbiträden samt städare.

Tabell 7: Vanliga yrken bland arbetstagare som tidigare varit gäststudenter, 2011

Dataspecialister	259
Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	206
Tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl.	141
Köks- och restaurangbiträden	101
Städare	34
Ingenjörer och tekniker	34
Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	33
Redovisningsekonomer, administrativa assistenter m.fl.	32
Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	22
Datatekniker och dataoperatörer	18

Källa: Migrationsverket

3.4 Missbruk av uppehållstillstånd för studier

Att exakt kvantifiera hur ofta, eller i hur stor omfattning, det förekommer att tredjelandsmedborgare använder uppehållstillstånd för studier för att komma till Sverige eller övriga Schengenområdet för andra ändamål, t.ex. arbete eller familjeåterförening, är omöjligt. Man kan dock anta att "missbruket" av studentvägen för andra uppehållsändamål har minskat i samband med införandet av studieavgifter 2011. Det kan antas att det inte längre är attraktivt för tredjelandsmedborgare att söka uppehållstillstånd för studier när de från början inte har för avsikt att verkligen studera i Sverige. Studieavgifterna kan anses vara en ganska betydande investering.

Innan avgifterna infördes rapporterades ibland om studenter som fått uppehållstillstånd men som sedan inte skrev in sig vid ett svenskt lärosäte, inte uppnådde några studieresultat eller i hade mycket bristfälliga, ibland närmast obefintliga, språkkunskaper i engelska. I vissa fall uppmärksammades möjligt missbruk redan av utlandsmyndigheter som hade tagit emot ansökan om uppehållstillstånd från studenter som blivit antagna vid ett svenskt lärosäte men som inte kunde uttrycka sig tillräckligt bra på engelska. I andra fall uppmärksammades brister ofta vid provning av förlängningsansökningar.

År 2004 fick Migrationsverket i uppdrag att följa upp beslut om uppehållstillstånd för studier. Målsättningen var att ta reda på i vilken utsträckning studierna fullföljs eller ens påbörjas. I samarbete med Statistiska Centralbyrån undersökte Migrationsverket 6 061 personer som beviljats uppehållstillstånd för studier åren 2003 och 2004. Uppföljningen visade att ca. 27 procent av de som beviljats uppehållstillstånd också registrerade sig vid någon högskola eller universitet i Sverige. Av de som registrerade sig uppnådde dock enbart ca. 60 procent några högskolepoäng (Migrationsverket 2005: 3, 10-11) och det var inte ovanligt med falska handlingar. Rapportförfattarna kom bl.a. till slutsatsen att nya kontrollinsatser kan behövas med syfte att nå bättre överensstämmelse mellan utfärdade uppehållstillstånd för studier och påbörjade studier (Migrationsverket 2005: 3, 10-11).

Sedan uppföljningen gjordes har regelverket för invandring till Sverige reformerats, inte bara gällande inresande studenter utan också andra kategorier av migranter, så att man inte kan utgå ifrån att iakttagelser som gjordes i Migrationsverkets rapport som utkom 2005 fortfarande gäller idag. Mot bakgrund av det som beskrevs i rapporten och att ett uppehållstillstånd i Sverige ger rätt till inresa och vistelse under tre månader i hela Schengenområdet infördes bl.a. en särskild bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd för studier i svensk lag (7 kap. 7 a § UtL). Bestämmelsen har sin förebild i artikel 16 i EU-studerandedirektivet och föreskriver att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier får återkallas om förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Det innebär att uppehållstillstånd får återkallas om det i efterhand kommer fram att de objektiva förutsättningarna

för att bevilja tillståndet inte varit uppfyllda från början eller att de senare har brutit. De förutsättningar som avses är bland annat kravet på antagning till en erkänd utbildningsanstalt, vilket efter inresa anses innebära ett krav på inskrivning och att studier faktiskt bedrivs, kravet på tryggad försörjning samt krav på heltäckande sjukförsäkring.

Att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier återkallas förekommer dock sällan i praktiken. En orsak är att det sällan kommer in uppgifter till Migrationsverket som kan initiera ett ärende om återkallelse. Det finns t.ex. inget incitament för studenten att meddela verket att han eller hon inte längre uppfyller försörjningskravet. Migrationsverket har heller inget uppdrag att följa upp studenter under tillståndstiden. I samband med att studieavgifter infördes år 2011 infördes en skyldighet för lärosätena att rapportera till Migrationsverket om en studieavgiftsskyldig student inte har registrerat sig på utbildningen eller om det finns anledning att anta att studenten har avbrutit studierna.⁴¹ Hittills har Migrationsverket fått sådan information från lärosätena enbart i några enstaka fall. Med tanke på att uppehållstillstånd för studier bara beviljas för ett år i taget och att det kan ta flera månader till dess att frågan om återkallelse ens kan väckas kan nyttan med att initiera en sådan process diskuteras. Eftersom beslut om återkallelse kan överklagas hinner uppehållstillståndet i vissa fall gå ut innan återkallelsen vinner laga kraft. Det innebär i praktiken att studenten kan stanna i Sverige under en längre tid än tillståndet gällde, eftersom man har rätt att vistas i landet under hela proceduren.

Att en studerande missbrukar sitt uppehållstillstånd genom att arbeta mer än lagen tillåter kan inte förekomma i Sverige eftersom studerande får arbeta utan kvantitativa eller kvalitativa begränsningar under studietiden. Av denna anledning finns heller ingen statistik om "undeclared work" eller "work in excess of maximum work hours" i enlighet med specifikationerna för denna studie. En annan sak är dock att för mycket arbete kan inverka på studieresultatet med följd att tillståndet inte förlängs.

41 2 kap. 6 a § första stycket 2. och andra stycket Förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

4 Internationellt samarbete kring migrerande studenter

Universiteten och högskolorna i Sverige har en lång tradition av internationella kontakter och vetenskapliga utbyten med lärare och forskare i andra länder. Dessa har intensifierats betydligt under senaste åren då lärosätena satsar allt mer på internationalisering. Kring vikten av internationaliseringen råder brett konsensus. I propositionen Ny värld – ny högskola (Regeringens proposition 2004/05:162) skrev den svenska regeringen att ett viktigt skäl för internationalisering av den högre utbildningen är att den bidrar till utbildningens kvalitet. Studenter, doktorander, forskare och lärare från andra länder eller med internationella erfarenheter betraktas som en tillgång för utbildnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet. Ett annat viktigt skäl är att internationalisering av den högre utbildningen bidrar till att främja förståelsen och respekten för andra synsätt, kulturer och traditioner samt till internationell solidaritet (proposition 2004/05:162, s. 32.)

Svenska lärosäten har i stor omfattning olika former av bilaterala samarbeten med universitet i tredje länder.⁴² Dessa genomförs i stor utsträckning inom ramen för olika program så som Erasmus Mundus eller Linnaeus-Palme. Internationella programkontoret (IPK) tillhandahåller medel samt administrerar ett stort antal samarbetsprojekt och program med syftet att öka internationaliseringen av högskolevärlden. Svenska institutet (SI) bidrar också starkt till uppbyggnaden av internationella kontakter och gränsöverskridande rörlighet av studenter genom att erbjuda ett antal olika stipendieprogram för internationella studenter. I det här kapitlet ges några exempel på internationella samarbeten, utbyten och stipendier. Någon heltäckande kartläggning eller statistik rörande vilka utländska universitet och högskolor som svenska lärosäten har ingått avtal med finns inte och kunde heller inte göras för denna studie på grund av det höga antalet av befintliga samarbetsformer. Kapitlet fokuserar istället på övergripande program som finansierar eller på annat sätt stödjer lärosätenas internationella samarbeten och utbyten av studerande, forskare och akademisk personal.

4.1 Bilaterala och multilaterala program och avtal

Det här avsnittet beskriver strategier och program för internationella samarbeten som är oberoende av EU-projekt på det akademiska området medan avsnitt 4.2 fokuserar på Europeiska program.

Utbytesprogrammet Linnaeus-Palme

För att stimulera ett ökat utbyte med utvecklingsländer inrättade svenska regeringen år 2000 utbytesprogrammet Linnaeus-Palme. Linnaeus-Palme är ett program för lärare och studenter på högskolans grund- och avancerad nivå som syftar till att stärka svenska lärosätens samarbete med universitet i utvecklingsländer för att därmed öka och fördjupa de globala kontakterna inom högskolevärlden där såväl student- som lärarutbyte ingår. Internationella programkontoret (IPK) ansvarar för programmets utformning och genomförande medan programmet finansieras av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Sidas mål är att bidra till att skapa förutsättningar för människor i utvecklingsländer att förbättra sina levnadsvillkor. Häri ingår att stimulera den svenska högskolan till att bli mer global i sin internationalisering genom att relationer och samarbeten med utvecklingsländer stärks. Linnaeus-Palme möjliggör långsiktigt samarbete mellan institutioner i Sverige och i utvecklingsländer. Programmet är öppet för alla ämnesområden. Ett ömsesidigt samarbete mellan högskolor och universitet förväntas berika de deltagande länderna och utgöra en bas för bredare partnerskap dem emellan (IPK 2011a: 6). Medel kan sökas för planeringsresor, språkutbildning, lärar- och

42 Karolinska Institutet i Stockholm exempelvis har för läsåret 2012/2013 totalt 291 avtal om internationellt utbyte på grund- och avancerad studienivå med utländska universitet i totalt 40 länder. Majoriteten av avtalen genomförs inom ramen för utbytesprogrammen Erasmus, Nordplus, Linnaeus-Palme eller Erasmus Mundus, men det finns också ett antal bilaterala samarbeten som finansieras med Karolinska Institutets egna medel, se Karolinska Institutet, Avtal om internationellt utbyte, läsåret 2012/2013.

studentutbyten samt utvärderingsresor. Ansökan om deltagande i programmet sker en gång per år. Vilka länder som är giltiga partnerländer, för närvarande 117, beslutas av Sida som i sin tur utgår från OECD:s så kallade DAC-lista över länder som är mottagare för bistånd.⁴³ Läsåret 2009/10 beviljade IPK drygt SEK 44 miljoner till lärosätena, vilket är SEK 3 miljoner mer än läsåret 2008/09. Av 333 ansökningar läsåret 2009/10 beviljades 260 (IPK 2011b: 42).

Lsåret 2009/2010 hade totalt 33 svenska lärosäten mellan 1 och 25 aktiva utbytesprojekt vardera inom programmet Linnaeus-Palme. Av Tabell 8 framgår att antalet tredjelandsstudenter som kom till Sverige inom ramen för programmet ökade mellan läsåret 2006/2007 och läsåret 2009/2010 för att sedan minska något. Under läsåret 2010/2011 kom 207 studenter till Sverige. Antalet inresande lärare fortsatte att öka även under läsåret 2010/2011. De största ursprungsländerna för inresande studenter under Linnaeus-Palme-programmet var Kina (29 studenter), Indien (21) samt Thailand och Uganda (16 var).

Studerande som kommer till Sverige inom ramen för programmet Linnaeus-Palme är befriade från skyldigheten att betala studieavgifter.

Tabell 8: Antal inresande studenter och lärare inom Linnaeus-Palme , 2006-2011

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Inresande studenter	222	245	257	267	207
Inresande lärare	218	280	271	313	316

Källa: Internationella Programkontoret

Biståndspolitiken och stipendieprogrammet Swedish Institute Study Scholarships

Sedan 2007 tillämpar Sverige en "landfokusering" inom den nationella biståndspolitiken. Det innebär att Sverige satsar på mer riktade insatser till enbart 33 länder, istället för att sprida biståndspengarna brett till ett stort antal länder. Tidigare var 125 länder mottagare för officiellt svensk bistånd. Landfokuseringen infördes med syfte att uppnå bättre kvalitet och resultat i biståndspolitiken. Genom att frigöra resurser som tidigare spriddes brett ska det nu vara möjligt att engagera sig djupare i de länder där Sverige fortsätter samarbetet. På så sätt ska en starkare och utökad fattigdomsbekämpning uppnås. Bakgrunden till denna koncentration är att biståndsflödena i världen har ökat, bland annat från Kina och flera stora västländer (Regeringskansliet 2007: 1-2). Med 12 av de 33 mottagarländer för officiellt svensk bistånd bedrivs ett "långsiktigt utvecklingsarbete". Dessa länder är Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia, Bangladesh, Kambodja och Bolivia (Sida 2012: 25).

Landfokuseringen tillämpas inte bara inom utvecklings- och projektverksamheten som Sida ansvarar för utan präglar i viss utsträckning också Svenska institutets stipendier för inresande studenter. Svenska institutet har flera stipendieprogram inom ramen för internationell samverkan: ett gäststipendieprogram, bilaterala stipendier och ett nytt stipendieprogram för studenter från de länder som Sverige har ett långsiktigt utvecklingsarbete med.

SI:s gäststipendieprogram för doktorander och forskare har som mål att identifiera nyckelpersoner som kan bidra till förändring och inflytande inom sina respektive områden. Stipendierna riktar sig till samtliga länder som är mottagare för officiellt bistånd, drygt 150 länder. Inför läsåret 2011/2012 tog Svenska institutet emot 183 ansökningar, varav 23 beviljades.

Bilaterala stipendier utgör en förhållandevis liten del av Svenska Institutets stipendieverksamhet. Fem forskare från Kina beviljades ett bilateralt stipendium under läsåret 2011/2012.

⁴³ Listan finns på <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist>

Det nya stipendieprogrammet för studenter från de 12 länder som Sverige har långsiktigt utvecklingssamarbete med inrättades 2011 i samband med införandet av studieavgifter. Programmet heter Swedish Institute Study Scholarships. Stipendierna täcker studieavgifter, levnadsomkostnader samt stipendiatens resa till och från Sverige. Inför läsåret 2011/2012 var studerande inom över 500 utbildningsprogram behöriga för stipendium inom Swedish Institute Study Scholarships. Av totalt 2 700 sökande antogs 416 till svenska utbildningsprogram. Ur denna grupp beviljades stipendium till 105 sökande, varav 98 på mastersnivå och 7 på grundnivå. Stipendiaterna studerade sedan på 77 olika utbildningsprogram vid totalt 24 svenska lärosäten. Samtliga 12 länder för långsiktigt utvecklingssamarbete, utom Mali, var representerade bland stipendiaterna (Svenska institutet 2012: 32, 37).

Andra stipendier och utbytesprogram

Förutom Linnaeus-Palme och Svenska Institutets stipendier inom ramen för internationellt bistånd och samverkan finns det även ett antal andra stipendier och utbyten. SI har exempelvis ett Östersjöprogram som finansierar olika akademiska projekt och stipendier för gäststudenter från länder runt Östersjön. År 2011 beviljades totalt 126 stipendier för bland annat inresande gäststudenter och forskare inom Östersjöprogrammet. De flesta studenter kom från Ryssland och Ukraina (Svenska institutet 2012: 23, 26). I begränsad omfattning tillhandahåller SI också stipendier inom Swedish-Turkish Scholarship Program och SI Scholarships for East Europe. Dessa utnyttjades av 51 respektive 14 studenter (Svenska institutet 2012: 42). Även många svenska lärosäten delar ut stipendier utifrån egna medel. Ansökan om stipendium görs då i regel i samband med ansökan om studieplatsen.

Utöver program och stipendier som redan nämnts finns det bilaterala stipendier som grundar sig på formella eller informella överenskommelser mellan Sverige och Kina, Italien och Japan. Dessa överenskommelser gör det möjligt för utländska studenter att komma till Sverige, men de är ömsesidiga på så sätt att även svenska studenter erbjuds att studera i partnerländerna.⁴⁴

4.2 Samarbete inom EU och med internationella organisationer

Detta underavsnitt ger en överblick över utbytesprojekt för tredjelandsstudenter som är knutna till EU-finansiering och ger exempel på hur tredjelandsstudenters rörlighet inom EU underlättas. Avsnittet beskriver också svårigheter och problem som ibland uppstår i samband med rörligheten inom EU.

Erasmus

Erasmus är det största och äldsta av de europeiska mobilitetsprogrammen och ingår i EU:s program för livslångt lärande (LLP). Sedan starten 1987 har över två miljoner europeiska studenter deltagit i Erasmus, varav cirka 50 000 svenska. Målet för Erasmusprogrammet är att höja kvaliteten och stärka den europeiska dimensionen inom den högre utbildningen genom att uppmuntra till samarbete mellan europeiska lärosäten. I Sverige administrerar Internationella programkontoret (IPK) de decentraliserade delarna av Erasmus och informerar om och sprider resultat från de centraliserade delarna.⁴⁵

Under läsåret 2010/11 deltog 38 svenska universitet och högskolor i Erasmus. IPK beviljade ca. SEK 80 miljoner för läsåret 2009/10 till de svenska lärosäten som deltar i programmet. Av de Erasmusmedel lärosätena blev tilldelade utnyttjade de cirka 97 procent. Antalet utresande svenska Erasmusstudenter ökade kraftigt från det att Sverige började administrera Erasmusprogrammet till och med 1998/99 då trenden bröts. Sedan dess stabiliserades antal utbyten på en nivå kring 2 500 studenter per år. Lsåret 2009/10 ökade antalet till 2 728 utresande studenter. Erasmuspraktik, som var en ny aktivitet under läsåret 2007/08, tilldrog sig stort intresse. Antalet inresande Erasmus-studenter från andra länder har de senaste åren dock alltid varit betydligt större än antalet utresande svenska studenter. Lsåret 2008/2009

44 För mer information se <http://www.studyinsweden.se/Scholarships/Bilateral-scholarships/>

45 Programmets decentraliserade delar omfattar: Student-, lärarutbyten och personalfortbildning, organisering av mobilitet, intensivkurser i mindre utbredda språk och intensivprogram. De centraliserade delarna inom Erasmus är multilaterala projekt, Erasmusnätverk och kompletterande åtgärder, se IPK 2011b: 12.

kom totalt 8 840 studenter (studier och praktik sammanlagt) till Sverige medan 2 683 reste ut (IPK 2011b: 12).

Det är viktigt att påpeka att Erasmus inte bara är öppen för studenter som är medborgare i ett av de deltagande länderna (EU-medlemsstater samt Island, Liechtenstein, Schweiz, Norge, Turkiet, Kroatien och Republiken Makedonien) utan för alla studenter som är inskrivna i reguljära studieprogram vid ett lärosäte som deltar i Erasmus. Även tredjelandsstudenter som är bosatta i ett av de nämnda länderna eller som studerar där som gäststudenter kan således delta i Erasmus. Läsåret 2010/2011 kom totalt 10 034 Erasmus-studenter till Sverige, varav 197 studenter var medborgare i ett land utanför Erasmussamarbetet.⁴⁶ Andelen tredjelandsmedborgare inom Erasmus är därmed förhållandevis liten.

Erasmus Mundus

Erasmus Mundus är ett EU-finansierat program som riktar sig till samarbete med länder utanför EU, EFTA, EES och EU:s kandidatländer. Lärosäten kan söka medel för olika samarbets- och utbytesprojekt. Internationella programkontoret (IPK) har rollen som nationellt kontor, s.k. National Structure, för Erasmus Mundus. Programmet och består av tre delar, så kallade actions (insatser), som bedrivs i konsortier av lärosäten:

- Gemensamma program - Action 1
- Partnerskap - Action 2
- Främjande av europeisk högre utbildning - Action 3

Insats 1 utgörs av gemensamma europeiska master- och forskarutbildningsprogram inom ett konsortium bestående av lärosäten från minst tre europeiska länder. För deltagande studenter innefattar Erasmus Mundus en obligatorisk mobilitet i minst två länder inom konsortiet. Examen ska sedan vara erkänd i respektive land och efter slutförda studier kan studenter ta ut en dubbel eller gemensam examen. Insatsen finansierar master- och forskarutbildningsprogram genom att ge stöd till administration och stipendier till studenter och lärare.

Insats 2, som tidigare kallades för Erasmus Mundus External Cooperation Window, stödjer partnerskap mellan europeiska lärosäten och lärosäten i vissa regioner och länder (industrialiserade länder/ utvecklingsländer). Denna insats riktar särskild uppmärksamhet mot socialt och politiskt utsatta befolkningsgrupper. Konsortium inom Insats 2 ska innefatta minst fem lärosäten från minst tre europeiska länder samt ett antal utomeuropeiska. Partnerskapet kan omfatta upp till 20 partners. Insatsen stödjer partnerskapens administration och finansierar stipendier till europeiska och utomeuropeiska studenter för studier på hela eller delar av utbildningsprogram, samt stipendier för lärare och forskare.

Action 3 ger stöd till transnationella initiativ, studier, projekt och andra verksamheter som syftar till att göra europeisk högre utbildning mer attraktiv på global nivå. Nyckelprocesserna i insats 3 består av att främja och öka medvetenheten om den europeiska högre utbildningen, sprida resultat från program och goda exempel samt att utnyttja och integrera dessa resultat på institutions- och individnivå.

Läsåret 2009/2010 deltog 15 svenska lärosäten i Erasmus Mundus. Svenska regeringen tog 2011 beslut om anmälnings- och studieavgifter för tredjelandsmedborgare inom ramen för Erasmus Mundus. Beslutet innebär bland annat att Erasmus Mundus-studenter undantas från den annars obligatoriska anmälningsavgiften och att studieavgiften för studier i Sverige inom konsortieavtal som ingåtts efter 1 september 2010 ska sättas ner till stipendiebeloppen för avgifter inom programmet. Undantaget möjliggör alltså för tredjelandsstudenter som får ett Erasmus Mundus-stipendium att få avgiften nedsatt till maxstipendiet i programmet, dvs. 8000 Euro per läsår i Insats 1 och 3000 Euro per läsår i Insats 2. Detta innebär i praktiken att det är lärosätet och inte studenten som betalar den överskjutande delen av avgiften.

⁴⁶ Källa: Internationella Programkontoret. Totalt var 734 inresande studenter medborgare i ett land utanför EU, varav 397 i Turkiet, 100 i Norge och 40 i Island. Dessa tre länder ingår i Erasmussamarbetet men inte i EU.

År 2011 kom 79 tredjelandsmedborgare till Sverige inom ramen för Insats 1. 73 av dessa deltog i en övergripande masterskurs och 6 i en doktorandutbildning. Deltagarna kom från ett brett urval av ursprungsländer, däribland Bangladesh, Indien, Iran, Kina, Mexiko, Nepal, Pakistan och USA.⁴⁷ Statistik för inresande tredjelandsmedborgare inom Insatserna 2 och 3 år 2011 fanns ännu inte tillgänglig när denna studie skrevs.

2010 kom 552 tredjelandsmedborgare till Sverige genom Erasmus Mundus-projekt. 246 av dessa personer deltog i mobilitetsprojekt för utvecklingsländer inom action 2. De övriga deltagare fanns inom Insats 1 (masterskurser och doktorandkurser).

ASEM-DUO

Under 2010 gick Sverige in i ASEM-DUO Fellowship, ett samarbetsprogram för högre utbildning mellan EU och Asien. Svenska studenter söker stipendiet i par tillsammans med en asiatisk student vid det världuniversitet som utbytet ska ske med.⁴⁸ Det finns även möjlighet att söka stipendier för lärarutbyten. Läsåret 2009/2010 deltog 12 svenska studenter och lärare i ASEM-DUO och 12 asiatiska studenter och lärare kom till Sverige (IPK 2011b: 7). I förhållande till Erasmus och Erasmus Mundus är ASEM-DUO dock ett litet program. Endast 4 svenska lärosäten deltog under läsåret 2009/2010.

IAESTE

IAESTE (The International Association for the Exchange of Students for Technical Experience) är en internationell organisation som syftar till att underlätta för studerande inom främst högre teknisk utbildning att få internationell praktik samt att öka den internationella förståelsen mellan studenter från olika länder. Den 1 april 2012 gick ansvaret för IAESTE över från Internationella Programkontoret till Chalmers tekniska högskola. Verksamheten bygger på ett ömsesidigt utbyte av praktikplatser; antalet svenska studenter som kan resa ut avgörs av hur många praktikplatser företag och organisationer i Sverige erbjuder utländska studenter. År 2011 kom 16 tredjelandsstudenter till Sverige för att göra praktik hos svenska företag inom ramen för IAESTE. Även 2010 var det 16 studenter. 2009 var det 10 studenter och 2008 var det 23.⁴⁹ Studenterna kommer från både industrialiserade länder och utvecklingsländer.

Möjligheter att underlätta tredjelandsstudenters rörlighet inom EU

Studerandedirektivet 2004/114/EG föreskriver att Medlemsstaterna ska underlätta förfarandet för inresa och vistelse för tredjelandsstudenter som deltar i gemenskapsprogram som främjar rörligheten till eller

47 Källa: Statistik från IPK

48 Tidigare har svenska studenter endast kunnat delta genom andra delprogram som DUO-Korea, DUO-Thailand eller DUO-Singapore och då har dessa fått konkurrera med studenter från övriga Europa.

49 Källa: Statistik från IPK. I rapporten IPK 2011b: 21-22 anges ett högre antal IAESTE-deltagare vilket beror på att även medborgare från EU-länder deltar i programmet.

inom gemenskapen.⁵⁰ För tredjelandsstudenter som kommer till Sverige genom Erasmus Mundus gäller dock i princip samma villkor och förutsättningar när det gäller visering och/eller uppehållstillstånd som för övriga gäststuderande. Om studenten redan har ett uppehållstillstånd i ett annat EU-land har han/hon rätt att vistas i Sverige i upp till tre månader. För längre studier i Sverige krävs svenskt uppehållstillstånd. Studenten kan ansöka om uppehållstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet i landet där han/hon vistas. Det är alltså inte nödvändigt att resa tillbaka och söka tillstånd från hemlandet.

Att tredjelandsstudenter som deltar i utbytesprojekt som exempelvis Erasmus eller Erasmus Mundus är undantagna från kravet att betala anmälnings- och studieavgifter respektive att avgifterna sätts ner kan också betraktas som ett sätt att underlätta rörligheten till Sverige för dessa studenter.

Praktiska svårigheter och problem kring rörligheten inom EU

När det gäller tredjelandsstudenternas rörlighet inom EU finns det ett antal praktiska problem. Bland annat inom ramen för arbetet inom Forum för Internationalisering (se avsnitt 2.2) har olika svårigheter och problem lyfts fram och diskuterats, däribland möjligheterna för tredjelandsstudenter i Sverige att delta i ett Erasmus-utbytesprojekt och studera i ett annat EU-land för att sedan komma tillbaka till Sverige och fullgöra sina studier här.⁵¹ Det grundläggande problemet verkar vara att EU-länderna inte har en gemensam lagstiftning kring inresande tredjelandsstudenter som behöver uppehållstillstånd. Reglerna för uppehållstillstånd styrs av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Dessa regler ska stå i överensstämmelse med studerandedirektivet 2004/114/EG och dess tvingande bestämmelser, men medlemsstaterna behöver inte ha sinsemellan enhetliga bestämmelser om exempelvis proceduren för tillståndsgivningen. EU-kommissionen konstaterar i sin rapport om tillämpningen av studerandedirektivet att detta instrument inte till fullo tas tillvara:

Särskilt är den harmoniseringsnivå som uppnåtts genom direktivet, vilket antagits enligt enhällighetsregeln, relativt blygsam då endast ett fåtal bestämmelser i direktivet är juridiskt bindande och många bestämmelser inte medför några specifika skyldigheter för medlemsstaterna.⁵²

Det europeiska Schengen-regelverket innebär idag att en tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i en Schengenstat har rätt till fri rörlighet i övriga Schengenstater i sammanlagt tre månader i en valfri sex-månadsperiod. Det innebär att den som ska vistas i en annan medlemsstat under högst tre månader

50 Se artiklar 6 (2) och 8 av Rådets Direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete. Artikel 8 föreskriver följande:

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12.2, artikel 16 och artikel 18.2, skall en tredjelandsmedborgare som redan har beviljats rätt till inresa och vistelse som student och ansöker om att följa en del av sitt pågående studieprogram i en annan medlemsstat eller komplettera det med ett likartat studieprogram i en annan medlemsstat, av den senare medlemsstaten beviljas rätt till inresa och vistelse inom en period som inte hindrar att det relevanta studieprogrammet fullföljs, samtidigt som de behöriga myndigheterna får tillräckligt med tid för att behandla ansökan, om han
 - a) uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7 när det gäller den medlemsstaten
 - b) tillsammans med sin ansökan om inresa och vistelse har skickat in fullständiga uppgifter om de akademiska studier som han följt och bevis för att det nya studieprogram som han avser att följa verkligen kompletterar det program som han redan har avslutat, och
 - c) deltar i gemenskapens utbytesprogram eller bilaterala utbytesprogram eller har varit inskriven som studerande i en medlemsstat under minst två år.
2. Kraven i punkt 1 c skall inte gälla när den studerande inom ramen för sitt utbildningsprogram är skyldig att följa en del av kurserna vid en läroanstalt i en annan medlemsstat.
3. De behöriga myndigheterna i den första medlemsstaten skall på begäran av de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten översända lämpliga uppgifter om den studerandes vistelse på den första medlemsstatens territorium.

51 Se minnesanteckningar från Forum för Internationaliserings sammanträde den 9 december 2011.

52 KOM(2011) 587 slutlig, s. 10.

inte behöver ha uppehållstillstånd i det andra landet. De problem som uppstår och som svenska lärosäten och studenter har rapporterat till Migrationsverket och andra myndigheter förefaller i huvudsak röra situationen när någon form av uppehållstillstånd behövs, dvs. vid vistelser i annat EU-land som överstiger tre månader. Medlemsstaterna definierar bl.a. själva vad som anses som tillräckliga tillgångar som en student måste ha för att bekosta sitt uppehälle, sina studier och sin återresa. Föreskrifterna kring uppehållstillstånd, t.ex. på hur uppfyllt försörjningskrav ska bevisas i samband med ansökan, skiljer sig åt. Medlemsstaterna kan dessutom ha olika krav kring den studerandes språkkunskaper. När en tredjelandsstudent vill studera inte bara i ett land inom EU utan i två eller flera länder och då behöver ansöka om uppehållstillstånd i flera länder är det viktigt att medlemsstaterna tillhandahåller lättillgänglig och begriplig information om vilka regler som gäller.

Ett annat problem som tredjelandsstudenter som rör sig vidare inom EU kan stöta på gäller förlängningen av det svenska uppehållstillståndet. Det hävdas ibland att vissa medlemsstater kräver att Sverige ska utfärda uppehållstillstånd även för den tid studenten ska vistas i en annan medlemsstat för att studenten ska få uppehållstillstånd där. Enligt rådande praxis beviljar Migrationsverket inte uppehållstillstånd om studierna utomlands ska pågå under en termin. Det innebär inte att studenten måste eller ens bör avvakta med att lämna in sin förlängningsansökan tills det blir dags att återvända till Sverige. Kommer förlängningsansökan in i god tid finns förutsättningar att det nya tillståndet hinner utfärdas innan studenten lämnar Sverige, så att han eller hon redan då har alla papper klara inför återresan hit. Studenten bör i sin ansökan specificera utbytestiden och tydligt ange att utbytet är en del av studierna i Sverige. Han eller hon bör också tala om vart uppehållstillståndskortet ska skickas. I annat fall är det hemadressen i Sverige som gäller.

Statistik om tredjelandsstudenternas rörlighet inom ramen för utbyten och EU-program

I Tabell 9 redovisas antalet tredjelandsmedborgare som kom till Sverige inom ramen för några av de ovan nämnda utbytesprogram åren 2006 till och med 2011. För 2011 finns ännu inga fullständiga siffror. Det ska också observeras att årtalen som anges i tabellerna avser normalt åren där ansökan om deltagande i respektive program togs emot, vilket inte nödvändigtvis är året då vistelsen i Sverige påbörjades.

Tabell 9: Antal inresande tredjelandsmedborgare inom olika program, 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Erasmus	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	734	n.a.
Erasmus Mundus	384	442	680	719	552	79
ASEM-DUO	n.a.	n.a.	n.a.	5	12	n.a.
Linnaeus-Palme	222	245	257	267	210	n.a.

Källa: Internationella Programkontoret

Det är inte lätt att jämföra antalet tredjelandsstudenter som studerar i Sverige inom ramen för ett utbytesprojekt med antalet så kallade "free-movers", dvs. personer som ordnar sina studier i Sverige på egen hand. Enligt Högskoleverket deltog omkring 42 000 utländska studenter i svensk högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå under läsåret 2009/10. Drygt 14 200 av dessa var utbytesstudenter som kom via ett svenskt, internationellt eller EU-program. Omkring 27 800 personer, och därmed cirka två tredjedelar, var däremot så kallade freemover-studenter. (Högskoleverket 2012: 47). Dessa siffror från Högskoleverket inkluderar dock både studenter som är medborgare i ett EU-land och tredjelandsstudenter. Antalet freemover-studenter som kom från länder utanför EU, EES och Schweiz var enligt Högskoleverket 16 700 läsåret 2009/10. De fyra största ursprungsländerna var Kina, Pakistan, Iran, och Indien. Från Kina kom 3 910 inresande studenter läsåret 2009/2010, varav 3 220 var free-movers medan 730 var deltagare

i utbytesprojekt. När det gäller studenter från Pakistan så var nästan alla, närmare bestämt 2 930 av totalt 2 950 inresande studenter free-movers.⁵³

Inför hösten 2011 har antalet internationella sökande till svenska mastersprogram minskat med 73 procent, från 91 800 sökande höstterminen 2010 till 25 100 sökande höstterminen 2011, vilket kan anses som en följd av införandet av studieavgifter för freemover-studenter från tredje land (Högskoleverket 2012: 47).

Jämför man antalet inkomna förstagsansökningar om uppehållstillstånd för studier vid högskola eller universitet som bifölls under 2011 (4 472 bifall) och antalet avgiftsskyldiga studerande som började studera vid svenska lärosäten höstterminen 2011 (knapp 1 350 enligt Högskoleverket 2011b: 5) så verkar det som om freemover-studenter nu utgör en minoritet av alla tredjelandsstudenter. Siffrorna är inte direkt jämförbara, bland annat för att det är oklart hur många av de personer som har fått uppehållstillstånd under ett visst år faktiskt också börjar studerar under samma år eller över huvud taget kommer till Sverige, men de kan ändå tyda på att det har skett ett trendbrott till följd av införandet av studieavgifter.

4.3 Övriga samarbetsformer som kan främja studerandemobilitet

Gemensamma examina

Frågan om gemensamma examina eller dubbla examina har under 2000-talet varit en viktig del av utvecklingen av det internationella samarbetet inom högre utbildning. Sedan 1 juli 2010 är det tillåtet i Sverige att universitet och högskolor får utfärda en gemensam examen tillsammans med ett universitet, en högskola, en enskild utbildningsanordnare som har fått tillstånd att utfärda examina eller ett utländskt lärosäte som inte är en fysisk person. Gemensamma examen kan antas gynna rörligheten av internationella studenter eftersom osäkerhet kring erkännande av examen som utfärdats i annat land undanröjs. Enligt svenska regeringens uppfattning är det av stor betydelse att erfarenheter, kunskaper och formella kvalifikationer som människor har skaffat sig genom utländsk utbildning kan tas till vara i utbildningssystemet och på arbetsmarknaden i Sverige (proposition 2008/09:175, S. 64). Jämfört med några andra länder var Sverige förhållandevis sen med att tillåta gemensamma examina, men idag kan flera svenska universitet erbjuda sina studenter möjligheten att uppnå en gemensam examen.

Som stöd för internationella samarbeten inom högre utbildning och för att främja mobilitet har ett antal överenskommelser ingåtts mellan olika länder. I Lissabon antogs 1997 konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen gemensamt av Europarådet och UNESCO. Konventionen, som kallas för Lissabonkonventionen, har hittills ratificerats av 53 länder, däribland Sverige. Enligt konventionen ska varje konventionspart erkänna utbildningsbevis som har utfärdats av andra konventionsparter, om de uppfyller de grundläggande behörighetskraven för högre utbildning.

Mobilitet, kursutvecklingsprojekt och pedagogisk utveckling

Förutom övergripande eller dubbla examina omfattar internationaliseringen inom den högre utbildningen i dag en rad andra aktiviteter som rör exempelvis student-, lärar- och forskarmobilitet samt kursutvecklingsprojekt och pedagogisk utveckling. Genom EU:s olika program inom utbildningsområdet har dessa samarbetsområden stimulerats. I synnerhet EU:s program Erasmus och Erasmus Mundus har uppmuntrat lärosätena att samarbeta kring utveckling av kurser och utbildningsprogram.

Internationaliseringsstrategier i lärosätenas styrdokument

Högskoleverket noterar i en rapport som publicerades 2008 att antalet lärosäten som har antagit särskilda styrdokument för internationalisering har ökat (Högskoleverket 2008: 23). Idag har nästan alla svenska lärosäten styrdokument som innehåller målsättningar eller strategier för internationalisering.

⁵³ För övriga ursprungsländer se Högskoleverket 2012: 48.

Styrdokumentet finns i form av handlingsplaner eller internationaliseringsstrategier som innehåller målsättningar för ett eller flera år.⁵⁴

Svenska lärosätens utlandsverksamhet

Ytterligare ett sätt för lärosätena att arbeta internationellt är att etablera filialer eller kontor eller att bedriva uppdragsverksamhet utomlands. Svenska universitet har hittills inte varit aktiva med internationella etableringar i någon större omfattning, men det finns ett antal exempel. Lunds Universitet etablerade år 2009 European University Centre vid Peking University. Centret är ett samarbete mellan tio europeiska universitet som sedan tidigare samarbetat med bland annat Peking University. Centrets syfte är att främja utvecklingen av gemensamma forskningsprojekt inklusive jämförande studier mellan Europa och Kina, arrangera konferenser, etablera gemensamma kurser på master- och doktorandnivå och utgöra en plattform för samarbete mellan de europeiska universiteterna, Peking University och andra universitet och forskningsinstitutioner i Kina. Centret fungerar också som koordinator för de kinesiska universitet som medverkar i utbytet av forskare, doktorander och studenter inom utbytesprogrammet Erasmus Mundus (STINT 2011: 30). Ett annat exempel är Handelshögskolan i Stockholm, en privat handelshögskola med primärt privat finansiering. Högskolan bedriver utbildning i Lettland och Ryssland samt forskningsverksamhet i Tokyo tillsammans med Harvard Business School och Tokyo universitet. Det förekommer också att svenska lärosäten har mindre kontor utomlands. Ett exempel på detta är Chalmers tekniska högskola i Göteborg som öppnade Chalmers International Taiwan Office år 2003. Kontoret ska ge svenska studenter möjlighet att skaffa sig utlandserfarenhet och locka studenter från Taiwan med omnejd i Asien att söka sig till Chalmers.⁵⁵

54 Som ett exempel på detta kan nämnas: Karolinska Institutet (2011): Internationaliseringsstrategi.

55 Se <http://www.asia.chalmers.se/index.php>

5 Tredjelandsstudenternas inverkan på Sverige

Tredjelandsstudenter kan bidra på många olika sätt till svensk högre utbildning och forskning samt till det svenska samhället i allmänhet. Även om studenternas inverkan på Sverige är svår eller omöjlig att mäta exakt så är vissa tendenser tydliga: För det första så kan mångfalden av erfarenheter och kunskaper som skapas genom tredjelandstudenternas närvaro och deltagande höja kvaliteten i den högre utbildningen. Svenska regeringen anser att internationellt präglade utbildningsmiljöer också speglar i hög grad de sammanhang som många studenter kan komma att möta i arbetslivet efter sina studier. Eftersom ett antal tredjelandsstudenter fortsätter till utbildning på forskarnivå och in på övrig arbetsmarknad efter avslutade studier kan studentmobilitet och internationalisering skapa ett stort mervärde för såväl forskning som arbetsliv i övrigt. Enligt regeringen ger studenterna också möjligheter till långsiktiga relationer mellan Sverige och andra länder där en positiv inställning till och goda förbindelser är viktiga för handel och investeringar. Dessutom kan ökad studentrörlighet främja en hållbar och demokratisk utveckling och bidra till fattigdomsbekämpning i andra världsdelar. Vidare bidrar tredjelandstudenterna till ett ekonomiskt tillskott i form av levnadsomkostnader under studietiden (proposition 2009/10:65, s. 16).

Utöver dessa allmänna antaganden ska det här kapitlet tydliggöra några områden där internationella studenter interagerar med samhället och där det kan finnas ömsesidiga inverkningsområden.

Konkurrens om studieplatser

En fråga som lyfts i specifikationerna för denna studie är om det uppstår situationer där internationella och inhemska studieintresserade konkurrerar om studieplatser och där det kan finnas för- respektive nackdelar för en av grupperna.

I Sverige finns regler för tillträde till högskoleutbildning i högskolelagen, högskoleförordningen, Högskoleverkets föreskrifter om grundläggande behörighet samt urval samt i högskolornas och universitetens antagningsordningar. För att antas till en högskoleutbildning i Sverige krävs att vissa förkunskaper, så kallade behörighetskrav, är uppfyllda. Det finns grundläggande och särskilda behörighetskrav.

I princip är tillträdesreglerna desamma för sökande med svenska meriter och sökande med utländska meriter, och alla kurser och program som erbjuds vid svenska lärosäten är öppna att söka för alla behöriga oavsett om de är bosatta i Sverige eller har för avsikt att komma till Sverige för att studera. Den högskola som anordnar utbildningen avgör vilka behörighetskrav som gäller, om inte annat följer av bestämmelserna i högskoleförordningen eller av föreskrifter meddelade av Högskoleverket. Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska urval göras. Frågor om antagning till utbildning avgörs då av lärosätet. Beslut att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkor kan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (Riksrevisionen 2009: 31-32).

Även om svenska och inresande studenter i princip behandlas lika i samband med tillträde till universitets- och högskoleutbildningar är frågan om det kan uppstå konkurrens mellan sökande inom Sverige och internationella studenter inte lätt att svara på. Studieavgifterna som enbart gäller tredjelandsstudenter kan anses som en nackdel för denna grupp. Riksrevisionen konstaterade dessutom i en rapport som publicerades 2009 att tredjelandsstudenter måste söka tillträde till utbildningar i Sverige tidigare än svenska studenter eftersom bedömningen av utländska meriter kräver en högre tidsåtgång för de berörda myndigheterna och för att processen för att få uppehållstillstånd också kan medföra fördröjningar (Riksrevisionen 2009: 32-33). Även detta kan anses vara en nackdel.

Sedan år 2002 har högskolor och universitet haft i uppgift att verka för att främja och bredda rekryteringen till högskolan. Utbildningspolitiken har försökt att åstadkomma ett system för högre utbildning i Sverige

dit studenterna väljer mindre av tradition och social bakgrund och mer utifrån kunskaper, intresse och förutsättningar (Högskoleverket 2007: 5). I strävan efter en "bredare rekrytering" har lärosätenas öppenhet för social och kulturell mångfald samt genusfrågor stått i centrum. Situationen för inresande jämfört med inhemska studieintresserade har inte varit föremål för diskussionerna om bredare rekryteringsstrategier.

Övergången från studier till arbete

Statistiken som beskrevs i avsnitt 3.3 visade att antalet tredjelandsmedborgare som har fått uppehållstillstånd för arbete och som tidigare varit studerande i Sverige ökade under perioden 2009 till 2011. Denna utveckling kan bero på olika faktorer. Dels införde Sverige 2008 ett nytt regelverk för arbetskraftinvandring som har inneburit att arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft nu är styrande och att mänskliga resurser lyfts fram som en viktig del i den globala migrationen. Tredjelandsmedborgare kan idag tämligen enkelt flytta till Sverige för att arbeta – förutsatt att han eller hon har ett anställningserbjudande (Migrationsverket/EMN 2010: 2). I systemet ingår också att personer som har uppehållstillstånd för studier relativt lätt kan övergå till uppehållstillstånd för arbete utan att först behöva lämna landet. Ytterligare faktorer kan vara att antalet gäststudenter har ökat under många år fram till 2010; och därmed också antalet tredjelandsmedborgare som söker jobb efter avslutade studier. Att gäststuderande får arbeta under studierna kan också vara viktigt i sammanhanget. Att komma i kontakt med arbetsgivare och samla erfarenheter på arbetsmarknaden redan under studierna kan göra det lättare att hitta arbete efter examen.

Till skillnad från ett antal andra länder i Europa finns dock inte möjlighet att få uppehållstillstånd för att söka jobb i Sverige efter studierna (Sykes 2012: 16, 19). Gäststudenter som tar examen men inte hittat något arbete eller av andra skäl inte kan stanna kvar i Sverige måste lämna landet. Att skapa ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för personer som vill söka jobb efter sina studier har föreslagits. Ett sådant uppehållstillstånd skulle kunna underlätta för spårbyten och övergång från studerande- till arbetstillstånd.

Brain drain eller brain gain?

Avsnitt 3.3 visade också att ett stort antal personer som bytte från studerandestatus till uppehållstillstånd för arbete hade jobb inom yrken som kräver en hög kvalifikationsnivå. Många arbetade som dataspecialister, civilingenjörer eller arkitekter, men även yrken med låga krav på utbildningar (t.ex. tidningsdistributörer, vaktmästare, köks- och restaurangbiträden samt städare) finns i stor omfattning bland tidigare gäststudenter. Det betyder dels att Sverige lyckas med att tillföra sig högutbildad arbetskraft genom att ta emot internationella studenter som sedan stannar kvar eller kommer tillbaka till Sverige, dels också att inte alla tidigare studerande hittar jobb inom akademiska yrken. Det kan finnas flera olika orsaker till detta, bl.a. att studenter kan ha svårt att hitta lämpliga jobb trots att de har goda kvalifikationer, att de inte har tillräckligt goda kunskaper i svenska eller att vissa studerande inte lyckas med studierna och tar arbeten med låga kvalifikationskrav istället.

Både i Sverige och i internationella sammanhang har samband mellan migration och utveckling diskuterats flitigt under flera år. En av frågorna som återkommer i sammanhanget är om migration betyder en förlust för ursprungsländerna (brain drain) eller om de också kan profitera på längre sikt genom att migranter för över pengar, kunskaper och erfarenheter från sina destinationsländer (brain gain). Den svenska Kommittén för cirkulär migration och utveckling kom fram till att internationella studenter är en viktig grupp för många utvecklingsländer, eftersom de utgör en högt kvalificerad resurs som med internationell erfarenhet på olika sätt kan bidra till utvecklingen i ursprungsländerna (SOU 2011:28, s. 78). Utifrån tillgänglig statistik är det inte möjligt att veta hur många av gäststudenterna som kommit till Sverige som återvänder hem, vad de gör i hemlandet och hur många som stannar i Sverige efter sitt första uppehållstillstånd för att antingen studera vidare, börja arbeta, bilda familj eller migrera vidare till annat land. Utifrån stockdata som diskuterades i avsnitt 3.1 kan man utgå ifrån att ett betydande antal gäststudenter återvänder hem. Antalet giltiga studerandetillstånd (förstagångstillstånd och förlängningar) sjönk från 26 547 år 2010 till 19 474 år 2011, och det är osannolikt att alla personer som hade studerandetillstånd år 2010 och som inte fanns kvar 2011 har bytt spår till uppehållstillstånd

på någon annan grund. Slutsatsen kan vara att en del studenter är en brain gain för Sverige som har tagit emot dem medan andra, de studenter som återvänder, är en tillgång för hemlandet. Faktumet att fler gäststudenter än tidigare har fått uppehållstillstånd för arbete år 2011 kan också betyda att brain circulation förekommer, dvs. att studenter i viss utsträckning återvänder till hemlandet men kommer tillbaka till Sverige senare som arbetstagare.⁵⁶

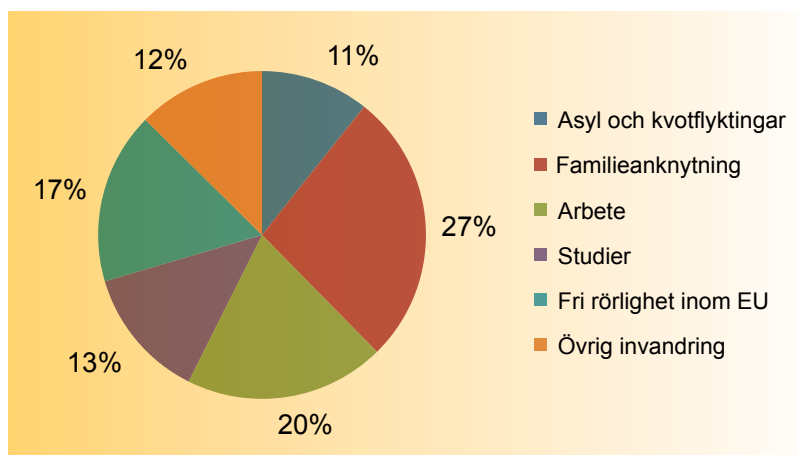
Studerandemigration som en del av invandringen till Sverige

Det kan också vara intressant att betrakta studerandemigrationen i ett övergripande migrations-sammanhang. I inledningen till denna studie nämndes siffror som visade att studieändamål stod för 20,6 procent av alla uppehållstillstånd som EU-medlemsstaterna beviljade år 2010. I Sverige är andelen studerande bland alla invandrare från tredjeländ betydligt mindre.

Figur 6 och Figur 7 nedan visualiserar procentandelen för de olika grunderna för beviljade uppehållstillstånd 2010 respektive 2011 (förstagångstillstånd, utan förlängningar). Beviljade uppehållstillstånd för studier stod för ca. 13 procent av alla förstagångstillstånd som beviljades under 2010. Uppehållstillstånd av familjeskäl (familjeåterförening, adoptioner etc.) utgjorde ca. 27 procent av alla beviljade förstagångstillstånd, följt av tillstånd för arbete (20 procent) och personer som flyttade till Sverige inom ramen för den fria rörligheten inom EU- och EES-området (17 procent). Uppehållstillstånd för studier var den fjärde största kategorin 2010. Invandringen av humanitära skäl (asyl m.m.) stod för 11 procent av alla tillstånd, de resterande 12 procent beviljades för övriga former av invandring, t.ex. besök.

2011 såg bilden annorlunda ut i och med att antalet förstagångstillstånd för studier sjönk. Nu motsvarade uppehållstillstånd för studier enbart ca. 6 procent av alla beviljade förstagångstillstånd. Både personer som vistas i Sverige med stöd av rörlighetsdirektivet och tredjelandsmedborgare som fick tillstånd av humanitära skäl var större grupper än studerandegruppen. Exakta siffror för 2010 jämfört med 2011 redovisas i Tabell 10.

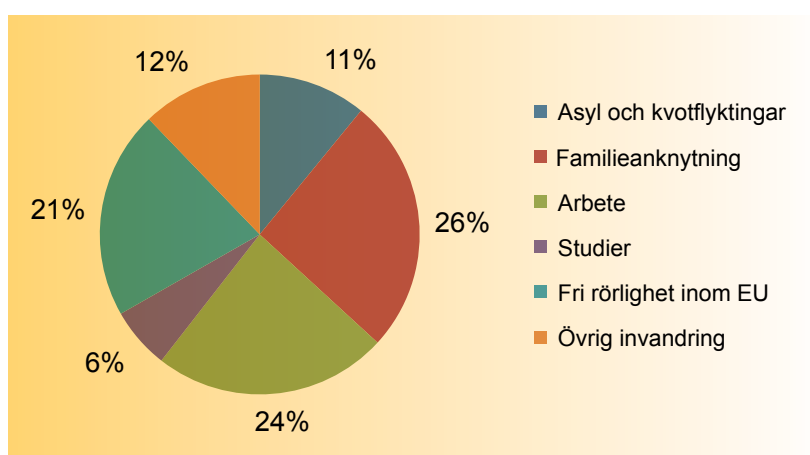
Figur 6: Grunder för förstagångstillstånd, 2010



Källa: Migrationsverket

⁵⁶ Utifrån statistiken som diskuterades ovan är det dock inte möjligt att veta i vilken utsträckning de som byter spår gör statusbytet direkt i anslutningen till studierna respektive flyttar utomlands och återvänder till Sverige senare.

Figur 7: Grunder för förstagångstillstånd, 2011



Källa: Migrationsverket

Tabell 10: Grunder för förstagångstillstånd, 2010 och 2011

Grund för uppehållstillstånd	2010	2011
Asyl och kvotflyktingar	11 648	12 023
Familjeanknytning	29 298	28 520
Arbete	21 507	26 119
Studier	14 188	6 836
Fri rörlighet inom EU	18 462	23 197
Övrig invandring	13 706	13 419

Källa: Migrationsverket

Studieavgifternas betydelse som intäkter för lärosätena

En fråga som kan komma upp i samband med införandet av studieavgifter 2011 och avgifternas betydelse är i vilken omfattning internationella freemover-studenter bidrar till lärosätenas intäkter genom att betala avgifter. Exempel från Lunds universitet och Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) tyder på att avgifternas betydelse som intäkter är relativt små. Lunds universitet som har haft största antalet inresande studenter bland sina nybörjare av alla svenska lärosäten anger i årsredovisningen för 2011 att intäkterna från studieavgifterna för tredjelandsstudenter uppgick till SEK 12,2 miljoner. Denna summa motsvarar mindre än 0,2 procent av alla intäkter som universitetet hade år 2011 (SEK 6 553 miljoner) (Lunds Universitet 2012: 86). På Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) i Stockholm, för att nämna ett annat lärosäte med många avgiftsskyldiga studenter, uppgick intäkterna från studieavgifterna till ca. SEK 9 miljoner. Detta motsvarar 0,24 procent av alla intäkter som KTH under 2011 (SEK 3 713 miljoner) (KTH 2012: 47).

6 Slutsatser

Slutsatser rörande utvecklingar i Sverige

Den här studien har visat att migrationen av tredjelandsstudenter till Sverige har förändrats avsevärt under den senaste tioårsperioden. Fram till 2010 har denna form av migration ökat för att sedan halveras 2011. Med största sannolikhet har i huvudsak införandet av studieavgifter för tredjelandsstudenter höstterminen 2011 och kanske också införandet samma år av uppehållstillståndskort med biometrikrav orsakat minskningen 2011. Dessa åtgärder kan ha gjort det svårare för internationella studenter att välja ett svenskt lärosäte för studier utomlands framför ett annat studieland.

Att Migrationsverket underlättar processen genom att erbjuda möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd elektroniskt och att påskynda hanteringen av studerandeärenden sänder en positiv signal till potentiella gäststudenter och svenska lärosäten som vill rekrytera dem. Halvårsdata för 2012 visar dock att antalet tredjelandsmedborgare som har sökt uppehållstillstånd för studier har minskat ytterligare jämfört med samma period 2011. Sverige tog emot 3 685 förstagsansökningar om uppehållstillstånd för studier under perioden 1 januari till 30 juni 2012. Under samma period året innan var det 4 233 ansökningar. (Som en logisk följd har även antalet ansökningar om förlängning av studerandetillstånd minskat från 10 880 till 9 541.)⁵⁷

Mot denna bakgrund framstår det som en utmaning för Sverige att öka antalet tredjelandsstudenter som kommer till Sverige. Denna utmaning kan antas av flera aktörer, bl.a. universiteten och högskolorna, Migrationsverket och Verket för högskoleservice. När det gäller utbyten spelar Internationella Programkontoret en stor roll, och även stipendier som Svenska Institutet administrerar och som i viss mån kan uppväga avgiftsbelastningen, är viktiga i sammanhanget. Ytterst ansvarar naturligtvis riksdagen och regeringen för inriktningen av politiken kring internationella studenter.

Många lärosäten har redan intensifierat sitt internationaliseringsarbete för att även fortsättningsvis kunna tillföra sig gäststuderande från tredjeländer. Till åtgärderna hör tätare samarbeten med Migrationsverket avseende hanteringen av uppehållstillstånd, ett mer aktivt marknadsförings- och rekryteringsarbete utomlands samt förbättrade strukturer för att välkomna tredjelandsstudenter. Vissa universitet erbjuder till och med en boendegaranti för inresande studenter (se t.ex. KTH 2012: 32). Det pågår också ett arbete med att hitta övergripande lösningar för marknadsföring och rekrytering av internationella studenter. En rapport från myndigheten Tillväxtanalys påpekar exempelvis vikten av lärosätenas internationella uppkoppling, en snabb antagningsprocess och rollen för sociala medier och alumner att förmedla erfarenheter från studier i Sverige (Tillväxtanalys 2011).

Högskoleverket har konstaterat i en undersökning att lärosätena har haft ett merarbete på grund av införandet av avgifterna (Högskoleverket 2011b). På nätverkskonferensen Entry and stay of international students som Sveriges EMN-kontaktpunkt anordnade den 18 april 2012 i Stockholm lyftes problematiken också, och olika scenarion för framtiden diskuterades. Flera aktörer har uttryckt tveksamhet inför möjligheterna för universiteten och högskolorna att även på längre sikt lyckas med att upprätthålla eller till och med öka antalet gäststudenter. En möjlig slutsats är att medan större universitet med internationellt känd profil även i fortsättningen kan lyckas med en omfattande rekrytering av gäststudenter kan läget för mindre högskolor bli betydligt svårare. De kan komma att stå inför en situation där de måste välja att antingen satsa mycket resurser på marknadsföring, profilering och rekrytering eller att fokusera på andra grupper än avgiftsskyldiga tredjelandsstudenter, exempelvis europeiska studenter eller utbytesstudenter som inte är avgiftsskyldiga. Migrationsverket har också en ambition att underlätta för inresan och vistelsen av utländska studenter. Exempel på detta har nämnts i studien, däribland målet att påskynda ärendehanteringen, intensifiera dialogen med lärosätena och andra myndigheter för att bättre förstå deras behov och införandet av elektroniska ansökningar.

57 Källa: Migrationsverket, tillståndsstistik

Forum för Internationalisering har identifierat en rad olika problem och utmaningar som Sverige står inför och börjat arbetet med att hitta lösningar. Som exempel på utmaningar har Forumet nämnt:

- handläggningstiderna för uppehållstillstånd,
- tiden för antagningsprocesserna,
- att UT-kort ska vara ordnat före inresa,
- behov av bättre samverkan mellan myndigheter i allmänhet och mellan lärosätena och migrationsverket i synnerhet,
- höga administrationskostnader och lite flexibilitet i stipendie- och utbytesprogrammen, t.ex. Linnaeus-Palme och Erasmus Mundus (Högskoleverket/Internationella Programkontoret 2011).

Även i samhället i övrigt finns det svårigheter för internationella studenter, bl.a. bristen på billiga bostäder i storstäderna, svårigheter att öppna bankkonto eller skaffa mobiltelefon när man inte har ett svenskt personnummer eller osäkerheter kring erkännandet av svenska betyg utomlands. Förbättrade möjligheter att få stanna i Sverige efter studierna för att söka arbete skulle också kunna vara ett incitament för tredjelandsstudenter att söka sig till Sverige. Möjligheter för arbete och karriär efter studierna i destinationslandet anses vara en viktig pull-faktor för studenter som vill studera utomlands (Macready/Tucker 2011: 46, 50). Det finns också anledning att anta att en möjlighet för medföljande anhöriga till internationella studenter att få arbetstillstånd kan vara en möjlig insats för att öka Sveriges internationella attraktionsförmåga.

I stort sett finns nu tre möjliga framtidsscenarioer för Sverige som studiedestination:

1. Lärosätenas respektive internationella profil, intensifierad marknadsföring, förbättrade procedurer för antagning och uppehållstillstånd samt välfungerande och utökade utbytes- och stipendieprogram gör att antalet nyinresande gäststudenter börjar öka igen efter minskningen 2011 trots studieavgifterna.
2. Antalet nyinresande tredjelandsstudenter fortsätter att minska, bl.a. för att lärosätena bara delvis har tillräckliga resurser för att öka sin profilering och marknadsföring utomlands, stipendieprogrammen inte räcker till för att uppväga studieavgifterna och det är i praktiken lättare att få UT-kort i andra destinationsländer än Sverige.⁵⁸
3. Antalet tredjelandsstudenter stabiliseras på en lägre nivå än på sena 2010-talet.

Migrationsverket utgår i nuläget ifrån att tredje scenariot inträffar, åtminstone på medellång sikt. I verksamhets- och kostnadsprognosen som publicerades den 3 maj 2012 räknar Migrationsverket med 7 000 beviljade förstagångstillstånd för studier år 2012 och 8 000 per år för perioden 2013 till 2016 (Migrationsverket 2012c: 20).

⁵⁸ De flesta medlemsstater som ger uppehållstillstånd verkar tillåta biometri efter inresan. Sverige kräver biometri före inresan (se avsnitt 2.2).

Slutsatser rörande samarbete och policyutvecklingen inom EU

En slutsats från den här studien är att den gemensamma europeiska politiken på migrationsområdet hittills inte har påverkat det svenska regelverket för gäststuderande från tredjeländer i någon stor utsträckning – i varje fall inte när man jämför med viserings- eller asylpolitiken där EU-gemensam lagstiftning nuförtiden spelar en ofrånkomlig och präglade roll. Implementeringen av studerandedirektivet 2004/114/EG föranledde endast mindre justeringar i svenskt regelverk och praxis. Rådets förordning (EG) nr 380/2008 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeländ, som föranledde att UT-kort ersatte de tidigare använda klistermärkena i utländska pass och att tredjelandsmedborgare nu måste lämna biometriska uppgifter vid utlandsmyndighet, har haft konsekvenser. Sveriges sätt att tillämpa förordningen verkar ha gjort det svårare i praktiken för viseringspliktiga studenter att få UT-kort. Situationen för tredjelandsstudenter som vill komma till Sverige skulle kunna underlättas antingen genom att bevilja nationella D-viseringar, som inte medför krav på biometri, istället för uppehållstillstånd, eller på lång sikt också genom etablering av ett konsulärt samarbete bland EU-medlemsstaterna i migrationsärenden så att uppehållstillstånd för studier i Sverige kan sökas även vid andra länders utlandsmyndigheter.⁵⁹

När det gäller tredjelandsstudenters rörlighet inom EU finns det idag en del problem och svårigheter som möjligtvis skulle kunna undanröjas genom en fortsatt harmonisering av nationella regelverk för studerandemigration inom EU. Att regelverken skiljer sig åt och olika krav ställs gällande uppehållstillstånd gör det i praktiken ofta svårt för exempelvis studenter som deltar i Erasmus Mundus att studera i flera EU-länder. I avsnitt 4.2 nämndes bl.a. olika försörjningskrav och krav på språkkunskaper som tillämpas för nationella uppehållstillstånd. I nuläget kan studenter som har uppehållstillstånd i ett EU-land vistas i ett annat land under högst tre månader. Diskussioner som har förts bl.a. inom Forum för internationalisering kan tolkas som att rörligheten för tredjelandsstudenter skulle kunna underlättas genom antingen en förlängning av denna period eller genom att göra det lättare för tredjelandsstudenter som har uppehållstillstånd i ett land att även få uppehållstillstånd i en annan medlemsstat.

Överlag råder en positiv syn i Sverige på europeiska utbytesprogram som t.ex. Erasmus, som sedan några år tillbaka inte bara är öppen för personer som är medborgare i ett land som deltar i programmet utan också för tredjelandsmedborgare som studerar i ett av dessa länder, eller också Erasmus Mundus. Dessa program har bedrivits framgångsrikt i många år och de har i stor omfattning bidragit till internationaliseringen av högre utbildning i Sverige och andra EU-länder och skapat värdefulla internationella kontakter bland studerande och personal. Utifrån ett svenskt perspektiv skulle det vara positivt om arbetet med dessa program skulle fortsätta och kanske till och med byggas ut samtidigt som de administrativa kostnaderna för programmen skulle minska och flexibiliteten öka. En central slutsats av denna studie kan således vara att Sverige som ett förhållandevis litet land med färre utlandsmyndigheter och utländska kulturrepresentationer än större EU-länder kan profitera på en fortsatt harmonisering av de nationella regelverken för studerandemigration inom EU.

⁵⁹ Detta skulle kräva författningsändringar också för att göra det möjligt att överlåta myndighetsutövning för upptagande av biometri till andra aktörer.

Källförteckning

Svenska författningar och EU-lagstiftning

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)

Rådets förordning (EG) nr 380/2008 av den 18 april 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland

Högskoleförordningen (1993:100)

Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärbete

Utlänningslag (2005:716)

Utlänningsförordning (2006:97)

Propositioner och offentliga utredningar

Regeringens proposition 2009/10:65, "Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter", Stockholm, 18 februari 2010.

Regeringens proposition 2008/09:175, "Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid", Stockholm, 26 mars 2009.

Regeringens proposition 2005/06:129, "Genomförande av EG-direktiven om överföring av passageraravgifter och uppehållstillstånd för studier", Stockholm, 16 mars 2006.

Regeringens proposition 2004/05:162, "Ny värld – ny högskola", Stockholm, 2 juni 2005.

SOU 2011:28, "Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick", Slutbetänkande av Kommittén för cirkulär migration och utveckling, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

SOU 2006:7, "Studieavgifter i högskolan", Betänkande av Studieavgiftsutredningen, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Övriga källor och forskningslitteratur

Högskoleverket (2012): Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2011, Rapport 2011:8 R, Stockholm.

Högskoleverket (2011a): Universitet & högskolor, Högskoleverkets årsrapport 2010, Rapport 2010:10 R, Stockholm.

Högskoleverket (2011b): Avgiftsreformen – lärosätenas första erfarenheter, Rapport 2011:17 R, Stockholm.

Högskoleverket (2000): Nationell referensram för examina, Reviderad oktober 2010, Reg.nr 12-5202-10, Stockholm.

Högskoleverket (2008), En högskola i världen – internationalisering för kvalitet, Rapport 2008:15 R, Stockholm.

Högskoleverket (2007): Utvärdering av arbetet med breddad rekrytering till universitet och högskolor - En samlad bild, Rapport 2007:43 R, Stockholm.

Högskoleverket/Internationella Programkontoret (2011): Hu kan vi underlätta samarbete med utländska lärosäten? Rapport från en hearing Forum för internationalisering, 12 april 2011, Stockholm.

IPK - Internationella programkontoret för utbildningsområdet (2011a): Att utveckla det globala lärandet med Linnaeus-Palme, Stockholm: Internationella Programkontorets rapportserie nr. 37.

IPK - Internationella programkontoret för utbildningsområdet (2011b): Internationella utbyten för högre utbildning 2010, Stockholm: Internationella Programkontorets rapportserie nr. 33.

KTH – Kungliga Tekniska Högskolan (2012): Årsredovisning 2011, Stockholm.

Lunds Universitet (2012): Årsredovisning 2011, Lund.

Macready, Caroline/Tucker, Clive (2011): Who goes where and why? An overview and analysis of global educational mobility, New York: Institute of International Education.

Migrationsverket (2012a): Handbok i migrationsärenden, Uppdaterad: 2012-05-02, www.migrationsverket.se

Migrationsverket (2012b): Årsredovisning 2011, www.migrationsverket.se

Migrationsverket (2012c): Verksamhets- och kostnadsprognos, 3 maj 2012.

Migrationsverket / Europeiska Migrationsnätverket (2010): Satisfying Labour Demand through Migration, rapport inom ramen för EMN

Migrationsverket (2005): Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier, Rapport, diarie-nr. HK 11-2004-1728

OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

Regeringskansliet (2007): Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete, Stockholm: Utrikesdepartementet

Riksrevisionen (2009): Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd, RiR 2009:29, Stockholm.

Sida - Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete (2012): Sidas årsredovisning 2011, Stockholm

STINT – Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (2011): Svenska kunskapssystemet – en möjlighet till framtida export, Stockholm.

Svenska Institutet (2012): För Sverige i världen, Svenska institutets årsredovisning 2011, Dnr 2470/2012, Stockholm.

Svenska Institutet (2011): Internationell studentrekrytering i praktiken - användbara tips och inspirerande röster från det första året med studieavgifter för tredjelandsstudenter, Stockholm.

Sykes, Brooke (2012), Mobile Talent? The Staying Intentions of International Students in Five EU Countries, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Berlin.

Tillväxtanalys (2011): Global utblick – tema: Mobilitet, studieavgifter och högre utbildning, Working paper/PM 2011:01, Östersund.

Västsvenska Industri- och Handelskammaren, Göteborgsregionens kommunalförbund, Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet (2011): Talents for Growth – slutrapport, Göteborg.

Om EMN

Europeiska migrationsnätverket (EMN) är ett nätverk som finansieras av Europeiska kommissionen och har i uppdrag att förse Europeiska unionens institutioner, samt myndigheter och regeringar i EU:s medlemsstater, med aktuell, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om migrations- och asylfrågor i syfte att stödja policyutvecklingen på området. Informationen som EMN tillhandahåller riktar sig också till allmänheten. Under 2008 inrättades EMN som en permanent expertgrupp. EMN består av nationella kontaktpunkter i EU:s medlemsländer samt Norge. Migrationsverket är den svenska kontaktpunkten.

Migrationsverket • 601 70 Norrköping

tfn 0771-235 235 • e-post emn@migrationsverket.se

www.migrationsverket.se • www.emnsweden.se