

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
justitiedepartementet.registrator
@regeringskansliet.se

Redovisning av uppdrag 4 i regleringsbrevet 2023 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier

Härmed överlämnas slutredovisning av uppdrag 4 i Migrationsverkets regleringsbrev 2023 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket redovisar uppdraget i form av en slutrapport.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:

Slutrapport Uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier

SLUTRAPPORT

Uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier

Dnr: 1.1.1.2-2024-3373



Migrationsverket: Uppdrag 4 - Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier

Framställd av: Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen/Processområde Tillstånd

Fastställd av: Marcus Toremar, direktör digitaliserings- och utvecklingsavdelningen

Fastställsedatum: 2024-03-19

Handlagd av: Markus Filipsson, Processledare

Diarienummer: 1.1.1.2-2024- 3373

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	4
2.	Inledning.....	4
3.	Bakgrund	5
4.	Arbetet med uppdraget	6
4.1	Hantering av förslag på åtgärder.....	6
4.1.1	Genomförda åtgärder	7
4.1.1.1	Rekrytering	7
4.1.1.2	Kontroll.....	7
4.1.1.3	Efterkontroll.....	8
4.1.1.4	Andra genomförda åtgärder med koppling till uppdraget	9
4.1.2	Pågående arbete med åtgärder	10
4.1.2.1	Sammanställning av genomförda åtgärder vid lärosäten för att motverka missbruk	10
4.1.2.2	Strukturerings av informationsöverföring mellan aktörer i processen	10
4.1.3	Fortsatt arbete efter den 1 april 2024.....	11
4.1.3.1	Övriga medskick.....	12

1. Sammanfattning

Arbetet med uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier från 2023 års regleringsbrev med instruktioner till Migrationsverket har bidragit till en fördjupad samverkan med Sveriges universitets- och högskoleförbund och genomförandet av ett antal åtgärder för att motverka missbruk och underlätta för seriösa studenter.

Bland annat har överenskommelser om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning erbjudits Sveriges lärosäten, och Migrationsverket har genomfört en större uppdatering för att stärka sin förmåga att utreda rätt ärenden gällande avsikten att studera i Sverige.

Arbetet med att genomföra åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier och underlätta för seriösa studenter fortsätter i samverkan med Sveriges universitets- och högskoleförbund även efter denna slutrapportering.

2. Inledning

Detta är slutrapport för uppdrag 4, Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier (hädanefter i underlaget benämnt uppdraget), från Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket. Mycket av arbetet med uppdraget har skett i samverkan med andra aktörer i det som kallas Samverkansgruppen SUHF – Migrationsverket (hädanefter i underlaget benämnd Samverkansgruppen). De produkter som kommit av detta samarbete, och övrigt samarbete internt och externt, har påverkat utfallet av uppdraget.

Samverkan med Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier, samt att förenkla för seriösa studenter, kommer enligt beslut att fortgå fram till åtminstone 31 december 2025. Mer information om Samverkansgruppen finns på suhf.se under Arbetsgrupper.

Migrationsverket har i uppdraget gjort det strategiska valet att inte bara fokusera på att motverka missbruk utan också på att förenkla för seriösa studenter. En av orsakerna till detta är att undvika att skapa hinder för seriösa studenter vid genomförande av åtgärder för att motverka missbruk. En annan orsak till detta val är att en förenklad hantering av seriösa studenter leder till större möjligheter att fokusera på att hantera missbruk av uppehållstillstånd för studier.

3. Bakgrund

I Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket tilldelades uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier med följande instruktion:

”Migrationsverket ska tillsammans med universitet och högskolor gemensamt genomföra åtgärder som utvecklar och effektiviserar arbetet med att säkerställa att missbruk av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning i enlighet med 5 b kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) försvåras. Uppdraget ska samordnas av Migrationsverket. Migrationsverket ska löpande hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerade om arbetet. Migrationsverket ska delredovisa uppdraget till Regeringskansliet (Justitiedepartementet med kopia till Utbildningsdepartementet) senast den 1 november 2023. Slutredovisning ska ske senast den 1 april 2024.”

Migrationsverket har intensifierat arbetet med problematiken kring missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige sedan 2015, då Migrationsverket övergick till en processororienterad organisation. Detta arbete startade med att Migrationsverket kontaktade Universitets- och högskolerådet (UHR) för att få en överblick över hela processen för studerande vid svenska lärosäten som behöver uppehållstillstånd för sin vistelse här (hädanefter i underlaget benämnd Studerandeprocessen). Samarbetet med UHR skapade dels kontakt mellan Migrationsverket och andra funktioner inom Studerandeprocessen så som Svenska institutet (SI) och Sveriges universitets- och högskoleförbund, men framför allt en samverkansmodell¹ som beskrev Studerandeprocessen i sin helhet. Utifrån denna, samt utifrån löpande uppföljning av Studerandeprocessen, har Migrationsverket sedan 2015 arbetat med att skapa transparens och förståelse av ansvar i processen tillsammans med inblandade aktörer, men också samarbetat med olika aktörer i Studerandeprocessen för att genomföra åtgärder gentemot missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige.

År 2018 startade Migrationsverket en pilot tillsammans med fem lärosäten för att skapa en komplett studieavbrottsrapportering från lärosätenas sida och tvååriga tillstånd för programstudenter (i stället för ettåriga tillstånd). De deltagande lärosätena var Jönköping University, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Kungliga tekniska högskolan och Umeå universitet. I piloten utgick vi från en gemensam standard² och piloten avslutades 31 mars 2023. Resultatet av den sista uppföljningen³ visade att avbrottsrapporteringen var komplett i de ärenden som följdes upp (148 ärenden).

I oktober 2022 enades Migrationsverket och ledningen för SUHF att en samverkansgrupp skulle inrättas, vilket skedde i januari 2023⁴. Samverkansgruppen SUHF – Migrationsverket ska minst fram till och med år 2025 genomföra åtgärder för att

¹ Se bilaga Samverkansmodell.pdf

² Se bilaga Standard Pilot tvååriga tillstånd och komplett avbrottsrapportering.pdf

³ Se bilaga Uppföljning Pilot tvååriga tillstånd och komplett avbrottsrapportering.docx

⁴ Se bilaga Beslut om samverkansgrupp mellan SUHF och Migrationsverket.pdf

motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige samt förenkla för seriösa studenter.

4. Arbetet med uppdraget

Majoriteten av arbetet med uppdraget har hanterats inom Samverkansgruppen, då gruppens arbete sammanfaller med uppdraget. Vissa delar av har dock hanterats internt på Migrationsverket.

Som nämns ovan har ett annat strategiskt vägval för hantering av uppdraget varit att i arbetet med hantering av missbruk även ta hänsyn till underlättande för seriösa studenter. Detta med anledning av att åtgärder gentemot missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige också skapar möjligheter för seriösa studenter att få sina beslut om uppehållstillstånd i tid. Ju färre som missbrukar Studerandeprocessen, desto mer resurser och tid kan alla aktörer lägga på att hantera de seriösa studenterna. En annan anledning är att vi också i arbetet vill undvika att försvåra för seriösa studenter.

4.1 Hantering av förslag på åtgärder

För att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige och förenkla för seriösa studenter så har vi samlat in ett stort antal förslag på åtgärder genom åren, men också i arbetet i Samverkansgruppen. Dessa förslag på åtgärder har i Samverkansgruppen tillsammans med SI och UHR analyserats och prioriterats. Detta arbete påbörjades i mitten på maj 2023.

Mycket tid lades på att sammanställa förslag och prioritera dem. Detta för att de inblandade aktörerna skulle få en gemensam bild över de eventuella åtgärderna som krävdes, och för att Samverkansgruppen ska ha ett tillförlitligt underlag i sitt fortsatta operativa arbete. Förslagen utgör grunden för vårt gemensamma arbete och för hanteringen av uppdraget som tilldelats Migrationsverket.

Prioriteringen skedde genom att bedöma effekt samt genomförbarhet. Föreslagna åtgärder med stor effekt och hög genomförbarhet fick högsta prioritet, men även åtgärder med låg effekt och hög genomförbarhet har tagits vidare i Samverkansgruppens fortsatta arbete⁵. Viktigt i sammanhanget är att Samverkansgruppen inte i förväg har tagit ställning till förslagen, utan arbetat med varje förslag förutsättningslöst.

En operativ undergrupp till Samverkansgruppen har sedan hösten 2023 möten veckovis för att planera och hantera åtgärder. Det har också tillkommit förslag på åtgärder under arbetets gång som lagts till underlaget som vi ska arbeta med. Dessa prioriteras och hanteras löpande av denna undergrupp.

⁵ Se bilagor Sammanställning prioritering Motverka missbruk.docx och Sammanställning prioritering Förkorta väntetider.docx

Målet med genomförande av de prioriterade åtgärderna är att skapa en stor mängd förändringar som minskar möjligheter och incitament att missbruka Studerandeprocessen och samtidigt gör den mer attraktiv och effektiv för seriösa studenter. Därför varierar det hur långtgående de olika föreslagna åtgärderna är. Det finns större utmaningar med att genomföra vissa åtgärder.

Författningsändringar kan sägas vara de största utmaningarna. Det finns så klart andra utmaningar, så som vilja att genomföra begränsningar i processen, men där upplever vi idag att vi har ett gemensamt mål mellan de olika aktörerna och en förståelse för att eventuella begränsningar har som mål att underlätta för seriösa studenter som behöver uppehållstillstånd i Sverige.

Som en del i detta arbete genomförde Samverkansgruppen 18 september 2023 en konferens med representanter för bland annat Sveriges lärosäten, Gränspolisens etc. Dels för att skapa samsyn kring uppdraget, men också för att skapa samsyn i problematiken kring missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige.

4.1.1 Genomförda åtgärder

Förutom ovan nämnda aktiviteter så som konferensen den 18 september 2023, och den gemensamma prioriteringen av föreslagna åtgärder samma år, så har också andra åtgärder genomförts.

En åtgärd som genomfördes innan Samverkansgruppen påbörjade sitt arbete, men som kan ha haft påverkan på uppdraget är ett utökat språkkrav i engelska som beslutats av SUHF. Det utökande språkkravet gäller medborgare i alla länder och infördes från och med vårterminen 2024.

Samverkansgruppen har också i samarbete med SI och UHR uppdaterat den tidigare nämnda samverkansmodellen.

Studerandeprocessen kan delas in i tre delar; rekrytering, kontroll och efterkontroll. Rekrytering handlar om hur sökande kommer in i processen, kontroll handlar om hur vi kontrollerar avsikt hos den sökande och efterkontroll hur vi reglerar tillstånd för de som inte är aktiva studenter. Alla dessa tre delar är viktiga att optimera, men rekryteringsdelen är den allra viktigaste ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och på individnivå för de seriösa studenterna. Om vi undviker att ta in oseriösa studenter i processen så minskar belastningen på alla inblandade aktörer, och de seriösa studenterna kan snabbare komma igenom hela processen.

4.1.1.1 Rekrytering

Det pågår ett arbete i Samverkansgruppens regi att sammanställa goda exempel på genomförda och föreslagna åtgärder vid lärosätena för att motverka missbruk. För mer information se under rubrik *3.1.2.1 Sammanställning av genomförda åtgärder vid lärosäten för att motverka missbruk* nedan.

4.1.1.2 Kontroll

Migrationsverkets rättsavdelning har som en del av uppdraget genomfört en tematisk kvalitetsuppföljning i Studerandeprocessen. Denna uppföljning har i sin tur lett

till ett antal förslag på åtgärder internt kopplat mot missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige samt underlättande för seriösa studenter. Det handlar främst om att öka precisionen över vilka sökande som ska utredas muntligen gällande studieavsikten. För att hantera detta genomfördes i januari 2024 tre åtgärder från åtgärdslistan för Samverkansgruppen:

- Större precision i handläggning på Migrationsverket gällande utredning av studieavsikt kontra kontroll av handlingar
- Översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt
- Viktning av studieavsiktsindikatorer för utredning av studieavsikt.

Genomförandet av dessa tre åtgärder har i praktiken inneburit ändringar i Migrationsverkets handbok i migrationsärenden, rutinhandboken för besök och bosättning, mallar och utredningsunderlag. Målet med genomförandet är att öka precisionen när det gäller kontroller från Migrationsverkets sida.

Samverkansgruppen hade också fått ett förslag på åtgärd gällande översyn av poängkravet, med motiveringen att ett lågt poängkrav kan uppmuntra till att studier inte blir huvudsysslan under vistelsen i Sverige. Poängkravet styrs av en dom från Migrationsöverdomstolen (MIG 2009:5). Eftersom domen är prejudicerande etablerar den vissa ramar för bedömningen där endast lagstiftaren har mandat att göra ändringar av praxis. Migrationsverket har dock gjort en närmare genomgång av myndighetsintern praxis och de delar av bedömningen som inte regleras av MIG 2009:5. Därefter genomfördes en praxisändring på Migrationsverket med en striktare bedömning gällande vad som kan medge undantag från poängkravet.

4.1.1.3 Efterkontroll

Migrationsverket har som nämnts ovan från hösten 2018 till 31 mars 2023 genomfört en pilot tillsammans med fem lärosäten för att utreda om vi kan säkerställa en komplett avbrottsrapportering och samtidigt ge längre uppehållstillstånd till studerande vid högre utbildning.

Utifrån detta tog vi inom Samverkansgruppen fram ett formaliserat underlag för överenskommelse om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning som överlämnades till SUHF för kvalitetssäkring⁶. I praktiken innebär överenskommelsen att vi kan komma att få ett lägre antal förlängningsansökningar på Migrationsverket, samt att vi säkerställer en komplett avbrottsrapportering (avbrott i studier) för reglering av alla tillstånd som behöver regleras inom delprocessen (återkallande av uppehållstillstånd).

Överenskommelsen innebär också möjligheter för Migrationsverket att följa upp efterlevnad av överenskommelsen hos lärosätena.

⁶ Se bilaga Överenskommelse om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning (Mall).pdf

Den 16 februari 2024 undertecknades överenskommelser om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning mellan Migrationsverket och Kungliga tekniska högskolan, Lunds universitet och Umeå universitet. Efter detta har övriga svenska lärosäten erbjudits att skriva på en överenskommelse.

Samverkansgruppen har även haft som föreslagen åtgärd att se över en möjlig förordningsändring gällande lärosätenas ansvar att rapportera avbrott i studier som kan påverka uppehållstillståndet (förordning [1993:1153]). I och med att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) fick ett regeringsuppdrag att genomföra en översyn av denna förordning har Samverkansgruppen i stället lämnat synpunkter på förordningen till UKÄ i deras arbete. Den överenskommelse som Samverkansgruppen tagit fram omhändertar dock redan behovet gällande ändringar i denna förordning för de lärosäten som har skrivit på en överenskommelse med Migrationsverket.

En annan åtgärd som föreslagits för Samverkansgruppen är att utreda hur gruppen studieavgiftsskyldiga studenter kan följas från ansökan om antagning till examen via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar. I och med att UKÄ utrett denna fråga har möten genomförts och förslag på variabler som kan vara av vikt för studieavsiktsfrågan har överlämnats till UKÄ. I och med detta får åtgärden anses genomförd med förbehållet att det kan komma att behövas en ny åtgärd framöver.

4.1.1.4 Andra genomförda åtgärder med koppling till uppdraget

Som nämnts tidigare har Migrationsverket i uppdraget också lagt fokus på att förenkla för seriösa studenter. Med detta som bakgrund har även sådana åtgärder genomförts.

År 2023 ändrade Migrationsverkets rättsavdelning praxis för utlandsvistelse för studerande med uppehållstillstånd för studier i Sverige. Man har öppnat upp möjligheten att vistas längre utanför Sverige utan att riskera att få sitt uppehållstillstånd återkallat så länge vistelsen är en del av studierna. Tidigare har vi lagt resurser på att utreda dessa ärenden och återkalla tillstånd för dessa seriösa studenter. Nu kan vi i stället i större grad lägga resurserna på att hantera återkallande av uppehållstillståndet för de som har uppehållstillstånd för studier i Sverige men inte aktivt studerar.

Vidare har Migrationsverkets rättsavdelning utrett följande förbättringsförslag:

- Förenkling av kravet på försörjning för viseringsfria medborgare
- Beviljande av uppehållstillstånd för att söka arbete efter slutförda studier/forskning i samband med beviljande av uppehållstillstånd för studier.

I båda fallen fastställdes i utredningen att förändringarna skulle kräva lagändring, men att det inte finns skäl för Migrationsverket att framföra en hemställan gällande lagändring i dessa frågor. Migrationsverket har dock i ett annat sammanhang istället lyft frågan vidare till Justitiedepartementet för kännedom.

Vidare har start- och slutdatum för hela utbildningstillfället för samtliga utbildningar/lärosäten gjorts tillgängliga för Migrationsverket via Ladoksystemet för att underlätta Migrationsverkets arbete med att bevilja uppehållstillstånd.

4.1.2 Pågående arbete med åtgärder

I Samverkansgruppen pågår ett löpande arbete med att ta fram nästa steg i alla de åtgärder som prioriterats. Det innebär att ingen av de prioriterade åtgärderna läggs åt sidan.

Den operativa undergruppen till Samverkansgruppen kommer att fortsätta arbeta med åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige och förenkla för seriösa studenter även efter regeringsuppdraget har avslutats den 1 april 2024. Som nämnts ovan finns beslut på att Samverkansgruppen fortsätter sitt arbete åtminstone till 31 december 2025.

Det finns ett antal föreslagna åtgärder som vi hoppas kunna slutföra i närtid. Det gäller:

- Sammanställning av genomförda åtgärder vid lärosäten för att motverka missbruk
- Strukturering av informationsöverföring mellan aktörer i processen.

4.1.2.1 Sammanställning av genomförda åtgärder vid lärosäten för att motverka missbruk

Samverkansgruppen har tagit in och sammanställt en lista på åtgärder som man har genomfört, planerar att genomföra eller har föreslagit ska genomföras vid lärosätena för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier. Denna lista har överlämnats till SUHF för bearbetning. Målet är att från Samverkansgruppen kunna presentera ett paket som beskriver potentiella åtgärder och den förväntade effekten av dem, samt följer upp genomförda åtgärder för en sammanställning.

Det är särskilt viktigt att genomföra åtgärder som påverkar rekryteringsdelen i Studerandeprocessen, eftersom kostnaden för att hantera ett missbruk ökar senare i processen. Om vi kan hindra sökande som inte avser att nyttja uppehållstillståndet för studier i Sverige tidigt i processen så kan vi i stället lägga mer resurser på de seriösa studenterna.

Planen är att denna åtgärd ska vara klar under andra kvartalet 2024.

4.1.2.2 Strukturering av informationsöverföring mellan aktörer i processen

Ett av de kända hindren i Studerandeprocessen är att aktörerna i processen inte kommunicerar effektivt samt att vi som aktörer i processen inte har en överblick över vilken information som hanteras mellan vilka aktörer. Det gäller främst kommunikationen mellan Migrationsverket, sökande och lärosätena, men andra aktörer av intresse är UHR, Skatteverket, Försäkringskassan och Polismyndigheten.

Målet med denna åtgärd är att kartlägga hur informationsöverföringen ser ut oss aktörer emellan, inkluderat den sökande, förbättra den och visualisera den.

Planen är att denna åtgärd ska vara klar under andra kvartalet 2024.

4.1.3 Fortsatt arbete efter den 1 april 2024

Arbetet med att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier kommer att fortsätta.

Det kommer alltid att finnas ett behov av att bevaka och hantera denna fråga. Detta kommer till åtminstone den 31 december 2025 till stor del att göras inom Samverkansgruppen. Det kan därför vara av intresse att lista de åtgärder som har prioriterats och påbörjats, men som ännu inte är genomförda. Detta är inte en uttömmande lista, eftersom fler åtgärder kan tillkomma. Observera att denna lista också innehåller åtgärder för att underlätta för seriösa studenter:

- Förenklad delgivning i Migrationsverkets e-tjänster för studerandeärenden
- Rättsliga åtgärder mot personer som lämnar in falska handlingar
- Utredda studerande med utländsk adress för att kontrollera om de fortfarande vistas i Sverige och studerar
- Utveckling av återkoppling på muntlig utredning mellan handläggande enhet på Migrationsverket och utlandsmyndighet
- Utredda hur gruppen studieavgiftsskyldiga studenter kan följas från ansökan om antagning till examen via regelbunden statistik eller i särskilda uppföljningar
- Översyn av meritgranskning på UHR
- Översyn av tillgång till studentkonto hos lärosäten
- Exempelbank för falska handlingar
- Översyn av agentavtal på lärosätena
- Hantering av återbetalning av studieavgift vid lärosätena
- Översyn av lärosätesindelningen på Migrationsverket
- Automatisk D-visering vid beviljat uppehållstillstånd
- Snabbare hantering av uppehållstillståndskort under högsäsong
- Utveckla Migrationsverkets e-tjänster och omstrukturera externwebben för att öka andelen kompletta ansökningar
- Översyn av antagningsprocessen för de studenter som ansöker om antagning inför vårterminen
- Tidigarelagd antagningsprocess inför höstterminen
- Löpande antagning och systemstöd för detta
- Gemensam ordlista för definition av begrepp
- EU-forum för gemensamma frågor mellan staterna

- Certifierade nomineringsprocesser för att motverka överutredning av studieavsikt.

4.1.3.1 Övriga medskick

I Samverkansgruppens arbete med uppdraget har inkommit förslag på författningsändringar för att motverka missbruk och förenkla för seriösa studenter. De förslag på författningsändringar som inkommit och inte utretts under arbetet med uppdraget summeras i nedan lista. Listan är prioriterad med vad Samverkansgruppen anser som den potentiella förändring som skulle ha störst effekt på missbruksproblematiken längst upp som nummer ett (1) i listan.

1. Inskränkning av obegränsad rätt till arbete under studierna
2. Ökade krav för att byta från uppehållstillstånd för studier till annat uppehållstillstånd
3. Borttag av studieavgiftsfrihet för anhörig till studerande
4. Införa möjlighet att återkalla tillstånd för medsökande som rest in i Sverige
5. Införa möjlighet att spärra uppehållstillståndskort direkt vid beslut om återkallande.