

Generaldirektören

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

justitiedepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Delredovisning regleringsbrevuppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier

Härmed överlämnas delredovisning av regleringsbrevuppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Migrationsverket delredovisar uppdraget i form av en rapport. Ärendet har beslutats av generaldirektören efter föredragning av Markus Filipsson. I den slutliga handläggningen har även direktören för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen Marcus Toremar deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga: Rapporten Uppdrag 4 – Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier

Sändlista: Utbildningsdepartementet,
utrikesdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

RAPPORT

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

Dnr: 1.1.1.2-2023-15830



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

Framställd av: Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen/Processområde Tillstånd

Fastställd av: Maria Mindhammar

Fastställsedatum: [2023-10-23]

Handlagd av: Markus Filipsson, Processledare

Fastställelsebeslut: [Gd/xxx/2023]

Diarienummer: 1.1.1.2-2023-15830

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
2.	Bakgrund	4
3.	Arbetet med uppdraget	5
3.1	Hantering av förslag på åtgärder.....	5
3.1.1	Genomförda åtgärder.....	6
3.1.2	Pågående arbete med åtgärder	7
3.1.2.1	Överenskommelse mellan Migrationsverket och lärosäten gällande avbrottsrapportering.....	8
3.1.2.2	Översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt....	8
3.1.2.3	Sammanställning av genomförda åtgärder på lärosäten för att motverka missbruk	9
3.1.2.4	Strukturering av informationsöverföring mellan aktörer i processen.....	9

1. Inledning

Detta är en delrapport av uppdrag 4, Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier, från *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket*. Delrapporten beskriver det arbete Migrationsverket hittills genomfört för att hantera uppdraget. Mycket av detta arbete sker i samarbete med andra aktörer och dessa delar nämns endast övergripande, då det är produkter av ett gemensamt arbete. Likväl kommer de produkter som kommer av detta samarbete att påverka utfallet av uppdraget.

2. 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 enligt 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 (Studerandeprocessen). Samarbetet med UHR skapade dels kontakt mellan Migrationsverket andra funktioner inom Studerandeprocessen så som Svenska institutet (SI) och Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), men framförallt en samverkansmodell som beskrev Studerandeprocessen i sin helhet. Utifrån denna samt uppföljning av Studerandeprocessen har Migrationsverket sedan 2015 arbetat med att skapa transparens och förståelse av ansvar i processen med alla 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, istället 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 standard och piloten avslutades 31 mars 2023. Resultatet av den sista uppföljningen¹ 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 2023. Samverkansgruppen SUHF – Migrationsverket (hädanefter i underlaget benämnd Samverkansgruppen) ska minst fram till och med år 2025 genomföra åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige samt förenkla för seriösa studenter.

3. Arbetet med uppdraget

Majoriteten av arbetet med uppdrag 4 från Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket har hittills hanterats inom Samverkansgruppen då gruppens arbete sammanfaller med uppdraget. Vissa delar av har dock hanterats internt på Migrationsverket. Mer om detta nedan.

Ett annat strategiskt vägval för hantering av uppdraget har 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 hinna få sina beslut 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. Därför behöver vi i hanteringen av alla åtgärder ha båda sidor av myntet för ögonen.

3.1 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 en mängd 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 med början i mitten på maj detta år.

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

Prioriteringen har skett genom att bedöma effekt samt genomförbarhet. Föreslagna åtgärder med stor effekt och hög genomförbarhet har fått högsta prioritet, men även

¹ Se bilaga Uppföljning Pilot tvååriga tillstånd och komplett avbrottsrapportering.docx

åtgärder med låg effekt och hög genomförbarhet har tagits vidare i Samverkansgruppens fortsatta arbete. Viktigt i sammanhanget är att Samverkansgruppen inte tar ställning till förslagen, utan arbetar med varje förslag förutsättningslöst. Det kan mycket väl bli så att vissa förslag inte bör eller kan genomföras.

En operativ undergrupp till Samverkansgruppen har sedan under hösten löpande 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.

Målet med genomförande av våra prioriterade åtgärder är att skapa en stor mängd förändringar som sänker incitamentet att missbruka Studerandeprocessen och samtidigt då göra den mer attraktiv för seriösa studenter. Därför varierar det kraftigt i hur långtgående de olika föreslagna åtgärderna är. Det finns dock större utmaningar med att genomföra vissa åtgärder än andra. Författningsändringar kan sägas vara de största utmaningarna. Det finns såklart 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 har Samverkansgruppen 18 september i år genomfört en konferens med representanter för bland annat Sveriges alla 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.

3.1.1 Genomförda åtgärder

Förutom ovan nämnda delar så som konferensen den 18 september i år och den gemensamma prioriteringen av föreslagna åtgärder så har också andra åtgärder genomförts hittills under året.

En åtgärd som redan genomförts innan Samverkansgruppen påbörjade sitt arbete, men som förväntas ha påverkan på uppdraget är ett utökat språkrav i engelska som beslutats av SUHF. Det utökande språkravet gäller medborgare i alla länder och införs från och med vårterminen 2024.

Migrationsverkets rättsavdelning har också bland annat 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 om bland annat att öka precisionen över vilka sökande som ska utredas muntligen gällande studieavsikten men också minskningen av antalet kompletteringsbegäran.

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

Vidare har Migrationsverkets rättsavdelning ändrat 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 istället i större grad lägga resurserna på att hantera återkallande av uppehållstillståndet på de som har uppehållstillstånd för studier i Sverige men inte aktivt studerar.

Det kan också vara värt att nämna, även om det ligger utanför Samverkansgruppens arbete, att Migrationsverket under år 2023 genomfört en insats i Abuja där man utrett majoriteten av sökande av uppehållstillstånd för studier på grund- och avancerad nivå, förstagsansökan. Denna insats har således påverkat sökande från Ghana, Kamerun och Nigeria. Målet med insatsen är att öka kvaliteten i Studerandeprocessen och säkerställa att rätt sökande får uppehållstillstånd för studier i Sverige. Insatsen ska utvärderas framgent.

3.1.2 Pågående arbete med åtgärder

Det pågår som sagt i Samverkansgruppen ett löpande arbete med att ta nästa steg i alla de åtgärder som prioriterats. Det innebär att ingen av dessa åtgärder läggs åt sidan men också att vi kommit olika långt gällande hanteringen av olika åtgärder.

Den operativa undergruppen till Samverkansgruppen arbetar för stunden med att utöka antalet föreslagna åtgärder för att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige och förenkla för seriösa studenter med de förslag som inkom under konferensen.

På grund av att listan med föreslagna åtgärder hela tiden utökas så specificeras inte en komplett lista i denna delrapport, men den finns tillgänglig vid intresse. En annan anledning till att inte presentera hela listan är att Samverkansgruppen inte tar ställning till förslagen utan arbetar objektivt med varje förslag. Det innebär att vi inte vet om den samlade bedömningen är att ett förslag bör genomföras eller om det ens kan genomföras. Dock kan nämnas att vi idag har 23 föreslagna åtgärder gällande att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier i Sverige och 26 föreslagna åtgärder gällande att förenkla för seriösa studenter att arbeta med, där vissa inte har påbörjats och arbetet med de som inkommit under ovan nämnda konferens har av naturliga skäl inte påbörjats. Vissa förslag är mindre omfattande och vissa förslag påverkar varandra så siffrorna bör ses som approximationer av bredden i vårt arbete.

Det finns ett antal föreslagna åtgärder som vi i stunden arbetar med och som kan vara värda att nämna mer i detalj kring i denna delrapport. Det gäller:

- Överenskommelse mellan Migrationsverket och lärosäten gällande avbrottsrapportering
- Översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt

- Större precision i åtgärder på Migrationsverket så som utredning av avsikt kontra kontroll av handlingar
- Viktning av studieavsiktsindikatorer
- Sammanställning av genomförda åtgärder på lärosäten för att motverka missbruk
- Strukturering av informationsöverföring mellan aktörer i processen

3.1.2.1 Överenskommelse mellan Migrationsverket och lärosäten gällande avbrottsrapportering

Migrationsverket har som nämnts ovan från hösten 2018 och 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 programstudenter.

Migrationsverkets rättsavdelning har efter pilotens avslutande fastställt att vi har kunnat påvisa en komplett avbrottsrapportering. Migrationsverket har sedan genomfört en informationssäkerhetsanalys och arbetat fram ett underlag för en överenskommelse med Sveriges lärosäten gällande avbrottsrapportering och tillståndslängd.

Utifrån detta har vi inom Samverkansgruppen tagit fram ett formaliserat underlag för överenskommelse som överlämnats till SUHF för kvalitetssäkring. Om vi kan få till en sådan överenskommelse med majoriteten av Sveriges lärosäten skulle vi avsevärt få ner antalet förlängningsansökningar, men också säkerställa att vi har en mer komplett och transparent avbrottsrapportering gällande alla händelser som kan tänkas påverka status för ett uppehållstillstånd för de som har tillstånd för att aktivt studera i Sverige.

Planen är att detta arbete ska vara klart 1 april 2024.

3.1.2.2 Översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt

Migrationsverket har påbörjat ett internt arbete kopplat till tre föreslagna åtgärder; Översyn av Migrationsverkets indikatorer för utredning av studieavsikt, Större precision i åtgärder på Migrationsverket så som utredning av avsikt kontra kontroll av handlingar och Viktning av studieavsiktsindikatorer. Alla dessa förslag har en naturlig koppling, varav vi har valt att arbeta med dem samtidigt.

Den största effekten med att arbeta med indikatorer för brister i studieavsikt är dels att utreda rätt ärende, men också att undvika att utreda ärenden i onödan.

Åtgärden är långt framskriden och planen är att den ska vara slutförd innan årets slut.

3.1.2.3 Sammanställning av genomförda åtgärder på 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.

Det är särskilt viktigt att vi kan genomföra åtgärder som påverkar delar tidigt i Studerandeprocessen, eftersom kostnaden att hantera ett missbruk ökar ju längre bak i processen som det medges utrymme. Om vi kan hindra sökande som inte avser att nyttja uppehållstillståndet för studier i Sverige tidigt i processen så kan vi lägga mer resurser på att hantera de seriösa studenterna genom hela processen.

Planen är att denna åtgärd ska vara klar innan årets slut.

3.1.2.4 Strukturering av informationsöverföring mellan aktörer i processen

Ett stort hinder i Studerandeprocessen är att aktörerna i Studerandeprocessen 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 Polisen.

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

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

Bilaga 1 Pilot tvååriga tillstånd för programstudenter

Uppföljning av avbrottsrapportering

Av de 148 studenter som ingick i stickprovet har konstaterats att inget lärosäte som ingår i piloten har missat sin avbrottsrapportering. Se tabell nedan för sammanställning.

Rapportering av avbrottshändelse

Lärosäte	Antal studenter i urvalet	Antal ej aktiva rapporterade i urvalet	Konstaterad missad avbrottsrapportering
Jönköping University	29	1	0
Kungliga tekniska högskolan	30	0	0
Linnéuniversitetet	29	3	0
Lunds universitet	30	1	0
Umeå universitet	30	1	0
Totalt	148	6	0