

ANALYSRAPPORT FRÅN ENHETEN FÖR OPERATIV ANALYS

Missbruk av uppehållstillstånd för studier

Dnr: 1.3.4-2022-14601



Migrationsverket: Missbruk av uppehållstillstånd för studier
Framställd av: Nationella operativa avdelningen, Enheten för operativ analys
Fastställd av: Abraham Haro, enhetschef
Fastställsedatum: 2022-07-28
Handlagd av: Simon Agerberg
Fastställelsebeslut: EC/004/2022
Diarienummer: 1.3.4-2020-14601

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Inledning	4
2. Syfte, frågeställningar och metod	5
3. Kartläggning och resultat	7
3.1 Lagstiftningen, utbud av studieplatser och lärosätenas incitament att rekrytera utländska studenter gör det lätt att använda studerandetillstånd för att arbeta i Sverige.....	7
3.2 Det finns indikationer på att pakistanska studenter använder uppehållstillstånd för studier med huvudsakligt syfte att arbeta i Sverige	9
3.3 Det finns indikationer på att pakistanska medborgare som kommer till Sverige på studerandetillstånd är föremål för arbetslivskriminalitet	12
4. Slutsatser	13
4.1 Det pågår ett missbruk av uppehållstillstånd för studier	13
4.2 Möjligheterna att stoppa missbruket är begränsade	14
4.3 Lärosätena kan ta ett större ansvar.....	14
4.4 Pakistanska studenter är en utsatt grupp i det svenska arbetslivet	14
5. Rekommendationer	16
6. Källförteckning	17
Internna källor.....	17
Externa källor.....	17
Bilagor	19

Sammanfattning

I den här rapporten undersöker vi om det pågår ett missbruk av uppehållstillstånd för studier genom att studenter använder tillstånden primärt för att arbeta. Vi undersöker också om dessa individer är en utsatt grupp i det svenska arbetslivet.

Rapporten har funnit starka indikationer på att det pågår ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier och att personer från den gruppen sannolikt också är utsatta i det svenska arbetslivet. Huvudorsaken till det identifierade missbruket är lagstiftningens utformning som inte begränsar hur mycket en internationell student kan arbeta vid sidan av studierna och som ger möjligheten att ansöka om arbetstillstånd efter bara en termins studier. En annan orsak är att vissa lärosäten inte lägger tillräckligt fokus på att attrahera studenter med en uppriktig studieavsikt vid rekrytering av internationella studenter.

Vi fokuserar i rapporten på studenter från Pakistan men det som gör missbruket möjligt begränsas inte av medborgarskap. Därför är det sannolikt att det förekommer liknande missbruk bland andra nationaliteter. Vi rekommenderar att Migrationsverket skapar incitament för lärosäten att rekrytera studenter som fullföljer sina studier. För att öka effektiviteten i befintliga kontrollinsatser rekommenderar vi också att dessa fokuseras på de lärosäten som har högst avhoppsfrekvens bland sina internationella studenter.

1. Inledning

Migrationsverket får återkommande indikationer på att grupper av studenter använder uppehållstillstånd för studier för att arbeta i Sverige istället för att studera. Informationen rör framför allt medborgare från länder i södra Asien som tillsammans med Kina och Iran utgör majoriteten av internationella studenter i Sverige.¹ Uppgifter gör också gällande att många personer i den här gruppen arbetar inom restaurangbranschen där de riskerar att utnyttjas. Frågan är viktig eftersom missbruk riskerar att urholka förtroendet för Migrationsverket som myndighet och kan även innebära att personer faller offer för kriminalitet. Samtidigt som det finns starka misstankar om missbruk av uppehållstillstånd finns bara ett fåtal studier på området². Vi startade därför under hösten 2021 arbetet med denna rapport tillsammans med medarbetare från migrationsanalysenheten, digitaliserings- utvecklingsavdelningen och operativ verksamhet.

¹ Perioden 2018–2022 var följande nationaliteter de fem vanligast förekommande för ansökningar om uppehållstillstånd för studier i Sverige: Indien, Kina, Pakistan, Iran och Bangladesh. Migrationsverket, SIMBA.

² Se "Interna källor - rapporter och underlag" i källförteckningen.

2. Syfte, frågeställningar och metod

Rapportens syfte är i första hand att få mer faktisk kunskap om misstankarna om missbruk stämmer. Rapporten syftar i andra hand till att undersöka om dessa individer är en utsatt grupp i det svenska arbetslivet. Vi besvarar följande tre undersökningsfrågor:

1. Vad gör det möjligt att använda uppehållstillstånd för studier för att arbeta i Sverige?
2. Finns indikationer på att pakistanska studenter använder uppehållstillstånd för studier primärt för att arbeta i Sverige?
3. Finns indikationer på att pakistanska medborgare som kommer till Sverige på studerandetillstånd är föremål för arbetslivskriminalitet?

Vi har fokuserat på pakistanska medborgare. De utgör idag den tredje största internationella studentgruppen i Sverige och misstankar om missbruk är vanligt bland den gruppen.³ Med *missbruk* menar vi att studerandeprocessen används för ett ändamål den primärt inte är avsedd för. Definitionen utgår från utlänningslagens två bestämmelser som säger att en ansökan om uppehållstillstånd för studier:

- ”får avslås om det finns grundad anledning att anta att den sökande avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser”⁴, och;
- ”ska återkallas om en utlänning vistas i Sverige av andra skäl än dem som tillståndet beviljades för”⁵.

Med begreppet *utsatt grupp* avser vi en grupp som löper en högre risk än andra att utsättas för arbetslivskriminalitet, det vill säga fusk, oegentligheter och brott i arbetslivet.⁶ Exempel på brott i arbetslivet är människohandel och människoexploatering som regleras i brottsbalken (1962:700).

Vi har inhämtat information i fyra olika spår.

- Centrala utlänningsdatabasen (CUD) – Informationen från CUD har omfattat samtliga pakistanska medborgare som 2020 beviljades ett studerandetillstånd för ett tvåårigt mastersprogram i Sverige. Rapporten har också omfattat en ärendegenomgång utifrån ett antal parametrar av samtliga pakistanska medborgare antagna till Högskolan i Halmstad och Linnéuniversitetet samma år.⁷
- Intervjuer – Rapporten har omfattat ett tiotal intervjuer med representanter för äldre och yngre lärosäten⁸ i Sverige, en representant för Universitets-

³ Svensk lagstiftning ger medföljande till studenter möjligheten att studera utan studieavgift i Sverige. Migrationsverket har också mottagit indikationer på att den möjligheten missbrukas genom påhittade förhållanden. Den frågan har dock lämnats utanför den här studien.

⁴ 5 b kap. 12 § andra stycket 2 Utlänningslagen (2005:716).

⁵ 5 b kap. 21 § 4 Utlänningslagen (2005:716).

⁶ Arbetsmiljöverket, [Arbetslivskriminalitet - Arbetsmiljöverket \(av.se\)](#) (hämtad 2022-03-04).

⁷ Arbetsgruppen valde att fokusera på Högskolan i Halmstad och Linnéuniversitetet då dessa lärosäten tar emot ett stort antal pakistanska studenter varje år.

⁸ Med yngre avser vi lärosäten som bildats från 1980-talet och framåt, t.ex. Högskolan i Halmstad, Högskolan Dalarna och Linnéuniversitetet.

och högskolerådet, en representant för Sveriges universitets- och högskoleförbund samt nuvarande och tidigare anställda vid Sveriges ambassad i Islamabad.⁹

- Tidigare rapporter och nyhetsartiklar i ämnet – Omfattar både rapporter skrivna av Migrationsverket och externa aktörer. Rapporterna har främst berört frågan om s.k. studieavsikt bland olika studentgrupper i Sverige.
- Digitala diskussionsforum – Har främst utgjorts av sociala medier riktade mot pakistanska studenter i Sverige¹⁰.

Informationen från intervjuerna har främst legat till grund för frågan hur det är möjligt att använda uppehållstillstånd för studier för att arbeta. Informationen från CUD har i första hand använts för att besvara frågan om pakistanska studenter använder uppehållstillstånd för studier primärt för att arbeta. Information från digitala diskussionsforum och tidigare rapporter har legat till grund för att besvara undersökningens samtliga frågeställningar.

⁹ Se "Interna källor - intervjuer" i källförteckningen.

¹⁰ Se "Interna källor" i källförteckningen, samt avsnitt Bilagor.

3. Kartläggning och resultat

Vi besvarar i det här avsnittet de tre frågeställningarna: (1) Vad gör det möjligt att använda uppehållstillstånd för studier för att arbeta i Sverige? (2) Finns indikationer på att pakistanska studenter använder uppehållstillstånd för studier primärt för att arbeta i Sverige? (3) Finns indikationer på att pakistanska medborgare som kommer till Sverige på studerandetillstånd är föremål för arbetslivskriminalitet?

3.1 Lagstiftningen, utbud av studieplatser och lärosätenas incitament att rekrytera utländska studenter gör det lätt att använda studerandetillstånd för att arbeta i Sverige

Vår undersökning visar att det framför allt är lagstiftningens utformning som gör det möjligt att använda uppehållstillstånd för studier som ett sätt för att primärt arbeta i Sverige.

Lagstiftningens roll

Till skillnad från många andra Schengenländer sätter svensk lagstiftning inte upp någon övre gräns för hur mycket internationella studenter får arbeta vid sidan av sina studier.¹¹ Det är alltså tillåtet och fullt möjligt för internationella studenter att arbeta heltid eller mer vid sidan av sina studier, samtidigt som grunden till deras vistelse ska vara att studera. Sverige erbjuder också möjligheten att ansöka om arbetstillstånd på plats i Sverige efter 30 tagna högskolepoäng, dvs. en termins studier. För att motverka att de här möjligheterna missbrukas ställer lagen samtidigt krav på att studenten måste ha som syfte med uppehållstillståndet att studera. Utlänningslagen anger att en ansökan om uppehållstillstånd för studier ”får avslås om det finns grundad anledning att anta att den sökande avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser”¹² och att uppehållstillstånd ska återkallas om en utlänning ”vistas i Sverige av andra skäl än dem som tillståndet beviljades för”¹³. Det är alltså studentens avsikt som avgör om ett uppehållstillstånd missbrukas eller inte och Migrationsverkets möjlighet till att stävja missbruk blir därför avhängig myndighetens förmåga att bedöma en individs egentliga avsikt, en uppgift som av naturliga skäl är svår.

Överutbud av studieplatser, låga språkkrav och starka incitament

Lagstiftningens utformning är den främsta orsaken till att det går att använda uppehållstillstånd för studier till arbete. Vi har dock identifierat framför allt två faktorer som också gynnar ett felaktigt nyttjande av uppehållstillstånd för studier: överutbud på studieplatser för internationella studenter och låga språkkrav till internationella utbildningar i Sverige.

¹¹ Det generella undantaget från kravet på arbetstillstånd framgår av 5 kap. 2 § första tycket 6 a Utlänningsförordningen (2006:97). Tillväxtanalys, [Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk kvalificerad arbetskraft \(tillvaxtanalys.se\)](https://www.tillvaxtanalys.se) (hämtad 2022-03-23).

¹² 5 b kap. 12 § andra stycket 2 Utlänningslagen (2005:716).

¹³ 5 b kap. 21 § 4 Utlänningslagen (2005:716).

Det finns ett brett utbud av mastersutbildningar på engelska i Sverige, framför allt vid de yngre lärosätena¹⁴. Utbudet är så pass stort att flera utbildningar inte kan fylla platserna. Det saknas alltså konkurrens till platserna¹⁵. Det ställs också låga krav på kunskaper i engelska för antagning till utbildningar på engelska. Det räcker med att man kan visa att man läst en utbildning med engelska som undervisningsspråk, vilket är lätt för den som studerat i t. ex. Pakistan¹⁶. Ett sådant intyg är en sämre garant på språkkunskaper än standardiserade tester, såsom IELTS eller TOEFL¹⁷.

Ett stort utbud av utbildningar med låga språkkrav innebär en möjlighet att attrahera breda grupper av internationella studenter. Terminsavgifterna från internationella studenter är en viktig inkomstkälla för flera av lärosätena. Sammantaget finns alltså incitament för lärosätena att ta emot utländska studenter utan att ställa särskilt höga krav. Det skapar i kombination med lagstiftningen en möjlighet för de som egentligen vill komma till Sverige för att arbeta att söka uppehållstillstånd för studier.

Kontrollmekanismer

För att motverka missbruk bland studenter genomför Migrationsverket s.k. studieavsiktsutredningar där man med hjälp av svenska ambassader och generalkonsulat försöker utreda sökandes avsikt genom en personlig intervju i samband med ansökan. Under 2020 genomfördes 267¹⁸ studieavsiktsutredningar på den svenska ambassaden i Islamabad. Intervjuerna fokuserar på sökandes nuvarande situation, kännedom om den sökta utbildningen och varför hen har sökt just den utbildningen. De tre senaste åren har 30-40 procent av utredningarna i Pakistan lett till avslag på grund av brister i studieavsikten.

Utredningarna kan vid en första anblick förefalla vara en effektiv kontrollmekanism. Många som inte har studieavsikt upptäcks, men många slinker också igenom. Vid ett stickprov visade det sig att hela 72 procent av de som beviljats uppehållstillstånd efter en studieavsiktsutredning hoppade av sin utbildning innan andra året. Studieavsiktsutredningarna är resurskrävande och har enligt ett lärosäte också en paradoxal effekt i att ju fler beslut om avslag som Migrationsverket fattar, desto fler sökande behöver lärosätena anta för att säkerställa tillräckligt antal studenter varje termin.¹⁹

¹⁴ Med yngre avser vi lärosäten som bildats från 1980-talet och framåt, t.ex. Högskolan i Halmstad, Högskolan Dalarna och Linnéuniversitetet.

¹⁵ Linnéuniversitetet 2021-11-12.

¹⁶ Universitets- och högskolerådet 2022-02-22.

¹⁷ International English Language Testing System (IELTS), Test of English as a Foreign Language (TOEFL).

¹⁸ Det utgör ca 33 procent av det totala antalet sökande från Pakistan som var 813 under 2020.

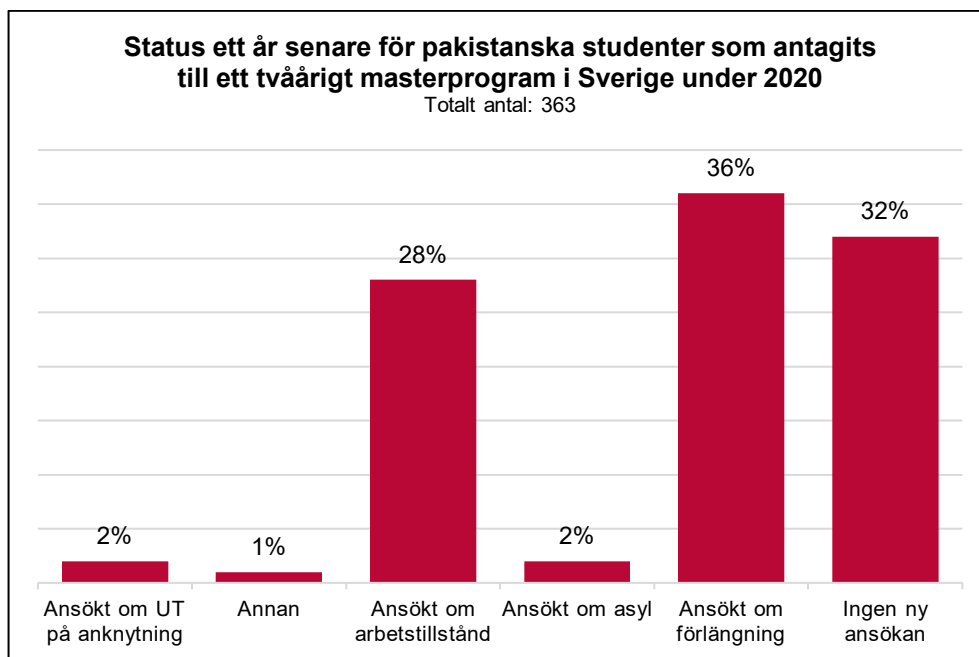
¹⁹ Linnéuniversitetet 2021-11-12.

3.2 Det finns indikationer på att pakistanska studenter använder uppehållstillstånd för studier med huvudsakligt syfte att arbeta i Sverige

Vi har definierat missbruk i vårt sammanhang som en *avsikt* att nyttja ett studerantestillstånd primärt för arbete. För att besvara frågan om det pågår ett missbruk behöver vi alltså undersöka om de pakistanska studenter som kommit till Sverige faktiskt hade en studieavsikt med ansökan om uppehållstillstånd. I den här rapporten använder vi två indikatorer för att mäta avsikt att nyttja ett studietillstånd för arbete: *byte av tillståndstyp* och *val av bostadsort*.

Många byter tillståndstyp eller avslutar studierna i förtid

I Sverige kan utländska studenter ansöka om arbetstillstånd efter en termins godkända heltidsstudier. Som en indikator på studieavsikt har vi undersökt hur många som fullföljer de studier de ansökt om och fått tillstånd för, och hur många som avbryter studierna för att istället ansöka om tillstånd för att arbeta. Utländska studenter antagna till tvååriga mastersprogram ges i normalfallet ett första uppehållstillstånd på 13 månader av Migrationsverket. Det innebär att studenten behöver ansöka om förlängning av sitt tillstånd för att göra klart sin utbildning.²⁰ Grafen nedan redovisar samtliga pakistanska studenter antagna till tvåårigt program 2020 och som fått ett tillstånd kortare än sin utbildning och därför behöver ansöka om förlängning för att fullfölja sin utbildning.



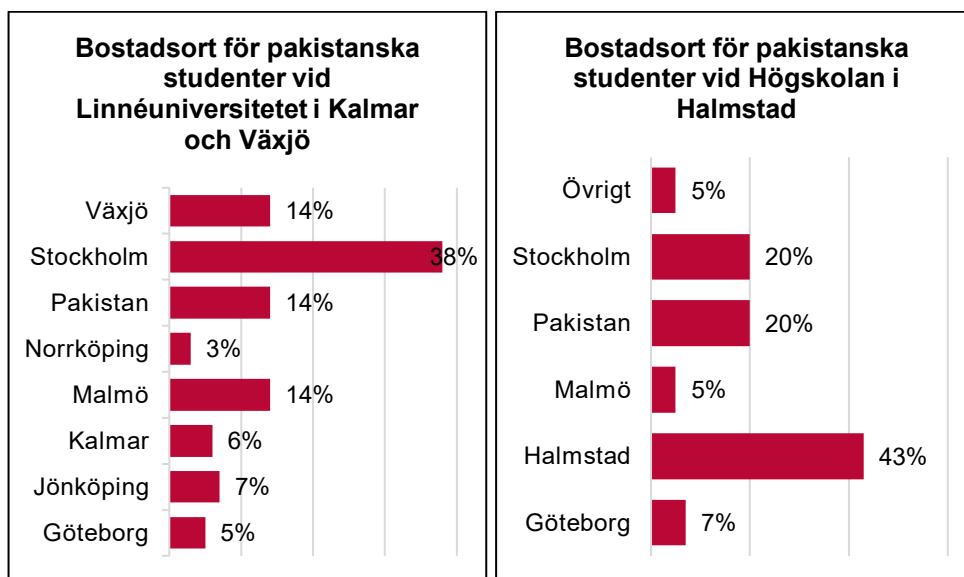
Nästan en tredjedel (28 procent) av studenterna har ansökt om att arbeta istället för att fortsätta studierna år två. En tredjedel betraktar vi som en hög siffra givet att kravet för att få uppehållstillstånd är att den sökande ska ha som avsikt att studera och inte arbeta. Än mer anmärkningsvärt är dock att ytterligare en tredjedel inte

²⁰ Som en del av ett pilotprojekt mellan Migrationsverket och flera svenska lärosäten har ett antal studenter vid Linnéuniversitetet beviljats ett tvåårigt tillstånd. Dessa ingår inte i statistiken ovan.

fullföljer sin utbildning av andra, för oss, okända skäl (de som inte lämnat in någon ny ansökan). Det innebär att enbart en dryg tredjedel av pakistanska masterstudenter i Sverige ansökte om uppehållstillstånd för studier för att fortsätta andra året på sin tvååriga utbildning.

Många bosätter sig långt från lärosätet

Om Migrationsverket får veta att en student bosatt sig långt från lärosätet betraktar Migrationsverket det som ett skäl till att utreda studentens studieavsikt då det väcker frågor om möjligheten att bedriva studier vid det lärosäte man antagits till. De flesta lärosäten vi talat med anser också att bosättning på annan ort indikerar bristande studieavsikt. När Migrationsverket får kännedom om att en student bosatt sig långt från lärosätet ombeds studenten förklara hur hen avser genomföra sina studier på distans. Nedan presenteras information om bostadsort för pakistanska studenter vid två högskolor. Det är ett tidskrävande arbete och vi har därför valt att som ett exempel enbart titta på Högskolan i Halmstad och Linnéuniversitetet (sammanslagt 169 pakistanska studenter):



Vid Linnéuniversitetet bor enbart 20 procent av de pakistanska studenterna på studieorten, dvs. i Kalmar eller Växjö. Vid Högskolan i Halmstad bor 43 procent av de pakistanska studenterna på studieorten. I de allra flesta fall bor studenterna mer än 20 mil bort från lärosätet, oftast i storstäderna²¹. Pandemiåret 2020 ledde till att mycket undervisning skedde på distans vilket innebar förändrade förutsättningar att bosätta sig på annan ort än lärosätet. Indikatorn bör därför beaktas med viss försiktighet. Samtidigt bedömer vi att internationella studenter som kommer till ett nytt land med studier som främsta avsikt, rimligtvis bör vilja bosätta sig i närheten av

²¹ Göteborg ligger 14 mil från Högskolan i Halmstad (HH), 34 mil från Linnéuniversitetet (LNU) Kalmar och 23 mil från LNU Växjö. Malmö ligger 14 mil från HH, 28 mil från LNU Kalmar och 20 mil från LNU Växjö. Stockholm ligger 49 mil från HH, 41 mil från LNU Kalmar och 42 mil från LNU Växjö. Norrköping ligger 25 mil från LNU Kalmar och 26 mil från LNU Växjö.

sitt lärosäte. Åtminstone i större utsträckning än vad vi ser bland pakistanska studenter på de två undersökta lärosätena.²²

De pakistanska rekryteringsagenterna – ytterligare en indikator

I samtal med representanter för lärosäten och Sveriges ambassad i Islamabad har vi identifierat ytterligare en indikator som stärker hypotesen att många pakistanska studenter använder uppehållstillstånd för studier till att primärt arbeta i Sverige. Det är att pakistanska rekryteringsagenter använder möjligheten till obegränsat arbete i Sverige som ett ”försäljningsargument” i rekryteringen av pakistanska studenter till utbildningar i Sverige.

I Pakistan är det vanligt att privatpersoner sköter kontakten med myndigheter via olika former av ombud.²³ När det kommer till studier utomlands är det s.k. rekryteringsagenter som mot betalning tar på sig att sköta arbetet som krävs för att ansöka om både antagning och uppehållstillstånd. Vid en genomgång av de pakistanska agenternas marknadsföring är det just möjligheten till obegränsat arbete vid sidan av studierna och låga språkkrav som återkommer som säljargument för att studera i Sverige (se [Bilagor](#)). Till skillnad från byte av tillståndstyp och val av bostadsort, är det svårt att av rekryteringsagenternas marknadsföring dra slutsatser om omfattningen av missbruket. Det verkar dock finnas en lukrativ marknad i Pakistan där agenterna lockar med möjligheten till arbete i Sverige.

Efter att Sverige 2011 övergick till att ta ut terminsavgift för utländska studenter har flertalet lärosäten själva börjat anlita agenter för att rekrytera utländska studenter till sina utbildningar. Lärosätena betalar per rekryterad student och ska samtidigt ställa krav på de kontrakterade agenterna vad gäller marknadsföring och arbetssätt.²⁴ Vid en genomgång av deras marknadsföring online ser det emellertid bara marginellt annorlunda ut från de icke-kontrakterade agenterna. Även de kontrakterade agenterna marknadsför studier i Sverige med att det finns andra möjligheter när man kommer till Sverige, snarare än kvaliteten på utbildningarna (se [Bilagor](#)).

Indikationer som talar för en studieavsikt

Vi har i undersökningen också letat efter indikationer som talar emot (falsifierar) hypotesen att pakistanska studenter nyttjar uppehållstillstånd för studier primärt för att arbeta. Det vill säga att de flesta pakistanska studenter har ett uppriktigt syfte att nyttja sitt uppehållstillstånd för att just studera. I intervjuer med representanter från två lärosäten, Universitets- och högskolerådet samt Sveriges ambassad i Islamabad

²² Bostadsort är den adress som finns registrerad för de aktuella studenterna i Centrala utlänningsdatabasen CUD. Vi har inte gjort någon uppföljning av huruvida personerna faktiskt bor på den registrerade adressen. De individer som har registrerat en adress i Pakistan har heller inte undersökts vidare, men bedöms sannolikt ha beviljats uppehållstillstånd men av någon anledning inte rest till Sverige. Migrationsverket, CUD.

²³ Sveriges ambassad i Islamabad 2021-12-07.

²⁴ Med kontrakterad agent avses ett företag som slutit avtal med ett eller flera lärosäten för rekrytering av studenter från Pakistan och som erhåller betalning från lärosätet. Icke-kontrakterade agenter är de agenter som rekryterar studenter till svenska lärosäten men som inte erhåller betalning från lärosätet. I de fallen är det istället studenten som betalar för agentens tjänster.

framkommer att man bedömer att de flesta pakistanska studenter som kommer till Sverige har en avsikt att slutföra sina studier.

I intervjuerna uttrycker flera att man tror att studenterna har missbedömt svårighetsgraden på studierna och hur mycket de behöver arbeta för att klara sitt uppehälle. Det slutar med att många väljer att bara arbeta. Detta avviker från vår andra empiri. Det kan bero på att de vi intervjuat vid lärosäten och ambassad främst har kontakt med studenterna när de ansöker eller anländer till Sverige. De har sannolikt också kontakt med dem som faktiskt vill studera, men inte klarar det och därför ber om hjälp. Den grupp som inte hade studieavsikt försvinner alltså från deras ”radar”.

3.3 Det finns indikationer på att pakistanska medborgare som kommer till Sverige på studerandetillstånd är föremål för arbetslivskriminalitet

Vi har även undersökt om den grupp av pakistanska medborgare som kommer till Sverige på ett uppehållstillstånd för studier och arbetar är en utsatt grupp med utgångspunkt i den definition som beskrivs i avsnitt 3 om begrepp: ”En grupp som löper en högre risk än andra att utsättas för arbetslivskriminalitet, dvs. fusk, oegentligheter och brott i arbetslivet.”

Flera intervjuade nyckelpersoner bedömer att pakistanska studenter som arbetar i Sverige kan vara en utsatt grupp i det svenska arbetslivet. Många arbetar inom restaurangbranschen där de löper risk att utnyttjas i form av dålig arbetsmiljö och dåliga villkor. Det förefaller också som att rekryteringsagenterna i Pakistan förser många med en felaktig bild av livet och möjligheterna som internationell student i Sverige, vilket gör att många hamnar i en svår ekonomisk situation när de kommer till Sverige. De försörjningskrav som Migrationsverket ställer vid ansökan ska säkerställa att Sverige mottar studenter som har tillräckliga finansiella resurser för att inte hamna i ekonomiskt trångmål. Dessvärre finns indikationer på att försörjningsintyg som skickas in är falska och i de pakistanska fallen kan vara framtagna av agenturerna själva. Arbetsgruppen har med hjälp av Lunds universitet som mellanhand försökt intervjua pakistanska studenter för att fördjupa bilden av deras situation i Sverige. Det har dock visat sig mycket svårt. Ingen av de tillfrågade studenterna har önskat delta. Medan det förefaller som att arbetande pakistanska studenter i Sverige löper en risk att utsättas för fusk och oegentligheter i arbetslivet, har inga uppgifter framkommit inom ramen för studien att gruppen systematiskt skulle vara utsatt för brott som människohandel och människoexploatering. Kartläggningen har heller inte funnit några indikationer på att pakistanska studenter i någon större omfattning har arbete ordnat innan resan till Sverige, vilket ofta är en indikator på en systematik som återfinns i människoexploateringsfall.

4. Slutsatser

I det här avsnittet sammanfattar vi resultatet av svaren på de tre frågeställningarna och knyter an till rapportens syfte och övergripande frågeställningar dvs. om det pågår ett missbruk av uppehållstillstånd för studier och om individer inom den undersökta gruppen är en utsatt grupp i det svenska arbetslivet.

4.1 Det pågår ett missbruk av uppehållstillstånd för studier

Vår undersökning har funnit starka indikationer på att det pågår ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier bland pakistanska studenter i Sverige. En tredjedel av alla pakistanska masterstudenter övergav sina studier för heltidsarbete direkt efter 30 avklarade högskolepoäng, samtidigt som ytterligare en tredjedel avvek från studierna av andra okända skäl. En majoritet av de undersökta studenterna bosätter sig långt bort från sina lärosäten, främst i storstäderna där möjligheten till arbete är större. Utöver detta så utgör möjligheten till arbete i obegränsad omfattning vid sidan av studierna ett centralt säljargument för att studera i Sverige bland pakistanska rekryteringsagenter. Dessa mönster är så vanliga att vi menar att det finns grund att anta att en stor del av studenterna i den grupp vi undersökt haft för avsikt att arbeta i Sverige snarare än att studera. Detta menar vi är ett missbruk av möjligheten som lagen ger. Det finns sannolikt också studenter som lockats hit under falska premisser och sedan tvingas arbeta för att klara sin försörjning. Vi har i den här undersökningen fokuserat på pakistanska sökanden. Vi tror dock att mönstren kan gälla även andra nationaliteter eftersom det som gör missbruket möjligt inte begränsas av nationalitet.

Vår slutsats är att det primärt är utlänningslagens och utlänningsförordningens bestämmelser som skapar möjligheten att missbruka uppehållstillstånd för studier till att arbeta. Genom att tillåta utländska studenter att arbeta obegränsat vid sidan av studierna och att efter bara 30 tagna högskolepoäng kunna ansöka om arbetstillstånd, skapar lagstiftningen möjligheten att använda uppehållstillstånd för studier som ett sätt att primärt arbeta i Sverige. Detta medan lagen föreskriver att den som får ett uppehållstillstånd för studier ska studera som huvudsyssla.

Lagen²⁵ ställer också indirekt krav på Migrationsverket att bedöma om det finns en *avsikt* att studera för att den sökande ska beviljas och tillåtas behålla ett uppehållstillstånd, eftersom detta inte är ett moment som ingår i antagningen av en student. Den studerandes avsikt får en central betydelse i lagstiftningen och blir också den avgörande faktorn för att bedöma ett ev. felaktigt nyttjande. Men att utreda och avgöra en individs avsikt vid en viss tidpunkt är väldigt svårt, inte minst i ett juridiskt och myndighetsutövande sammanhang. Det finns förstås de som kommer till Sverige med en avsikt att slutföra sina studier. Vissa av dessa kan ha missbedömt svårighetsgraden på studierna och hur dyrt det är att leva i Sverige. Vi menar dock att det finns starka indikationer på att en stor del, om inte den största delen, av studenterna har en primär avsikt att arbeta istället för att studera.

²⁵ 5 b kap. 12 § andra stycket 2 Utlänningslagen (2005:716), 5 b kap. 21 § 4 Utlänningslagen (2005:716).

4.2 Möjligheterna att stoppa missbruket är begränsade

För att försöka motverka missbruk bland studenter genomför Migrationsverket s.k. studieavsiktsutredningar där man med hjälp av svenska ambassader försöker utreda sökandes avsikt genom en personlig intervju i samband med ansökan. I ett urval av dessa har vi kunnat se att 72 procent av dem som genomgått en studieavsiktsutredning och sedan beviljats uppehållstillstånd ändå hoppade av sin utbildning. Den siffran är paradoxalt nog högre än för personer som inte genomgått studieavsiktsutredning där avhopsfrekvensen var 64 procent. Orsaken ligger just i svårigheten att bedöma en individs avsikt. Utredningarna i sin nuvarande form är inte ett effektivt tillvägagångssätt, särskilt sett till de resurser de tar i anspråk och det faktum att de leder till att en del lärosätena antar fler sökande för att säkerställa tillräckligt antal studenter. Istället för en utvidgning av studieavsiktsutredningarna rekommenderar vi en bättre inriktning av dem.

4.3 Lärosätena kan ta ett större ansvar

Lärosätena vill ha internationella studenter som stannar och fullföljer sin utbildning. Men lärosätena anser att de har för få verktyg och begränsade resurser för att skilja ”oseriösa” studenter från ”seriösa”. De kan till exempel inte avslå en ansökan om antagning från någon som är behörig, även om det finns indikationer på att personen inte har för avsikt att fullfölja sin utbildning. Samtidigt har lärosätena andra verktyg till sitt förfogande. Inför höstterminens antagning 2020 drev Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) igenom höjda språkrav för studenter från Bangladesh efter att det visat sig att många av dem hade mycket begränsade kunskaper i engelska. Åtgärden minskade söktrycket omedelbart och lärosätena upplevde en minskning av studenter med bristande studieavsikt. Flertalet lärosäten vill att samma sak görs för pakistanska studenter. Samtidigt finns det lärosäten, särskilt de yngre, som är beroende av avgifterna från internationella studenter. De kan därför antas vara mindre angelägna om att införa ytterligare begränsningar.

4.4 Pakistanska studenter är en utsatt grupp i det svenska arbetslivet

I vår undersökning har det inte framkommit några konkreta bevis som indikerar att personer i den här gruppen skulle vara systematiskt utsatta för fusk, regelöverträdelser eller brott i det svenska arbetslivet. Samtidigt visar undersökningen att personer ur den undersökta gruppen många gånger befinner sig i en utsatt ekonomisk situation. Många har i verkligheten inte den försörjningsförmåga som de uppgett vid ansökan och är helt beroende av arbete för att klara sitt uppehälle i Sverige. Tillsammans med begränsade kunskaper i det svenska språket och regler i det svenska arbetslivet samt att ofta vara hänvisad till riskbranscher som t.ex. restaurangbranschen, är gruppen att betrakta som *utsatt* då den löper en högre risk än andra att utsättas för arbetslivskriminalitet. Situationen är inte unik för just pakistanska studenter, utan gäller sannolikt för fler grupper av utländska studenter med liknande omständigheter, vilket gör att även andra studentnationaliteter kan vara en utsatt grupp i det svenska arbetslivet. Som redovisat ovan är det också en tredjedel av gruppen som varken studerar andra året på sin utbildning eller ansöker om arbetstillstånd. Det är en grupp människor som vi inte vet var de befinner sig eller

vad de gör. Här finns det skäl att göra vidare undersökningar därför att förutsättningarna finns för att denna grupp kan vara än mer utsatt i det svenska arbetslivet än de som ansökt om nytt tillstånd och genom det kommer att vara föremål för uppföljning.

5. Rekommendationer

Möjligheten att arbeta obegränsat vid sidan av studierna och möjligheten att ansöka om arbetstillstånd efter bara en termins studier kommer att fortsätta attrahera studenter som har arbete som huvudsaklig avsikt. Lagändringar som begränsar de här möjligheterna är sannolikt det effektivaste tillvägagångssättet att stävja missbruket men ligger utanför Migrationsverkets kontroll. Våra rekommendationer tar därför istället sikte på praktiska steg som Migrationsverket kan genomföra för att minimera missbruket inom ramen för nuvarande lagstiftning.

Öka samarbetet med lärosätena och skapa incitament för en bättre rekrytering av internationella studenter

Kontrollåtgärder som studieavsiktsutredningarna har en viss effekt men satt i relation till de resurser de tar i anspråk är de ineffektiva. Mot bakgrund av kartläggningen i den här rapporten är vår bedömning istället att den effektivaste vägen för Migrationsverket att motverka missbruket är ett ökat samarbete med lärosätena. Lärosätena har inflytande över vilka internationella studenter de attraherar. Det sker genom allt från kursutbud, språk- och antagningskrav till samarbete med rekryteringsagenter. Vår rekommendation är att Migrationsverket skapar incitament för att uppmuntra rekrytering av seriösa studenter. För lärosäten som rekryterar internationella studenter som fullföljer sina studier kan Migrationsverket till exempel erbjuda olika former av förenklade rutiner, såsom snabbspår eller 24 månaders uppehållstillstånd. Det skulle innebära väsentligt minskad administration för lärosätena och utgör ett starkt incitament.

Rikta kontrollåtgärder mot lärosäten med hög andel avhopp

Samtidigt som lärosäten som attraherar studenter med en uppriktig studieavsikt erbjuds fördelar, bör studieavsiktsutredningarna riktas mot de lärosäten som har flest andel studenter som hoppar av sina utbildningar. Genom att Migrationsverket i normalfallet ger 13 månaders uppehållstillstånd för två års studier kan vi ta reda på i vilken omfattning studenter fortsätter sina studier andra året vid olika lärosäten. För att öka effektiviteten i studieavsiktsutredningarna kan och bör dessa riktas primärt mot ansökningar kopplat till de lärosäten som uppvisar en hög avhoppsfrekvens.

Etablera en rutin för löpande bevakning av trender

En förutsättning för att genomföra ovan rekommenderade åtgärder är att Migrationsverket löpande bevakar utfallet bland personer som erhållit uppehållstillstånd för studier. Vi rekommenderar därför att Migrationsverket etablerar en rutin för att göra just detta. Förutom att vara en förutsättning för de två första rekommendationerna fyller en sådan rutin också syftet att förse myndigheten med löpande beslutsunderlag för fortsatta insatser och justeringar för att motverka missbruk.

Ingen av rekommendationerna ställer krav på extra resurser för genomförande.

6. Källförteckning

Interna källor

Interna system

Migrationsverket, *SIMBA – Statistik i Migrationsverket för beslut och analys*

Migrationsverket, *CUD – Centrala utlänningsdatabasen*

Intervjuer

Från operativ verksamhet har framför allt en medarbetare från tillståndsprövningsenhet 1 i Umeå deltagit i rapporten och bistått med sin kunskap om handläggning och beslutsfattande av uppehållstillstånd på grund av studier.

Migrationsverkets samordnare mot arbetslivskriminalitet har bistått rapporten i delen om pakistanska studenter är en utsatt grupp i det svenska arbetslivet.

Rapporter och underlag

Migrationsverket, *Indikatorer som underlag för behov av utredning av studieavsikt*, 2019-02-20

Migrationsverket, *Utredning av studieavsikt VT 2019*, 2019-03-01

Migrationsverket, *Studieavsikt – delprocess Att studera i Sverige*, 2021-07-20

Externa källor

Artiklar och rapporter

Assarsson, Anton, *Riskerna när agenter rekryterar studenter utomlands*, Svenska Dagbladet 2015-08-06, [Riskerna när agenter rekryterar studenter utomlands | SvD](#) (hämtad 2022-03-23)

Boström, Tove, *Matkassen levererad på 15 minuter – flera aktörer i kamp om kunderna*, Dagens Nyheter 2021-11-17, [Matkassen levererad på 15 minuter – flera aktörer i kamp om kunderna - DN.SE](#) (hämtad 2022-03-23)

Cederblad, Johanna, *Två nya brottstyper för att utnyttja arbetare*, Svenska Dagbladet 2021-11-02, [Två nya brottstyper för att utnyttja arbetare | SvD](#) (hämtad 2022-03-23)

Nätverket för Internationell marknadsföring och kommunikation (NIMK), *Förslag till anpassat regelverk för förbättrad internationell studentrekryteringskvalité*, Nätverket för Internationell marknadsföring och kommunikation (NIMK) via Arbetsgruppen för förbättrad rekryteringskvalité arbetsmaterial, april 2021,

Tillväxtanalys, *Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk kvalificerad arbetskraft*, Tillväxtanalys.se, PM 2018:11, [Svenska lärosäten som verktyg för att attrahera utländsk kvalificerad arbetskraft \(tillvaxtanalys.se\)](#) (hämtad 2022-03-23)

Intervjuer

Blekinge tekniska högskola, samtal med representant 2021-11-16

Halmstad högskola, samtal med representant 2021-11-03

Jönköpings universitet, samtal med representant, 2021-11-15

Kungliga tekniska högskolan, samtal med representant, 2021-10-22

Linköpings universitet, samtal med representant 2021-11-19

Linnéuniversitetet, samtal med representant 2021-11-12

Sveriges ambassad i Islamabad, samtal med tidigare anställd, 2021-10-22

Sveriges ambassad i Islamabad, samtal med lokalt anställd, 2021-12-07

Universitets- och högskolerådet, mejlväxling med representant, 2022-02-22

Uppsala universitet, samtal med representant 2021-11-26

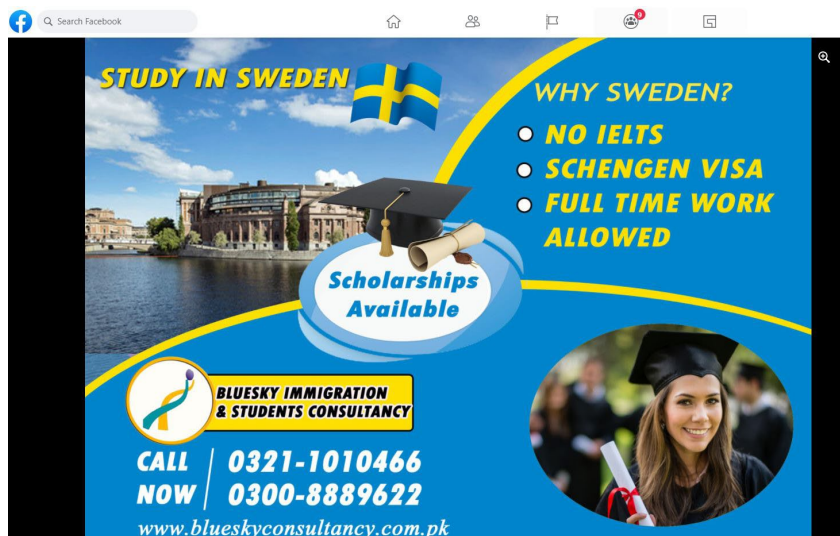
Övrigt

Arbetsmiljöverket, [Arbetslivskriminalitet - Arbetsmiljöverket \(av.se\)](#) (hämtad 2022-03-04)

Bevakning av diskussionsforum för pakistanska studenter i Sverige på sociala medier, se [avsnitt Bilagor](#)

Bilagor

Bilaga 1 – Exempel på en icke-kontrakterad agents annonsering



Figur 1 - Blue Sky Consultancys Facebooksida 11 december 2021, <https://www.facebook.com/blueskyconsultancy-pakistan/>

Bilaga 2 – Exempel på en kontrakterad agents annonsering



Figur 2 - KBM Consultants Facebooksida 22 januari 2022, <https://www.facebook.com/kbmconsultantspakistan> samt Education Links Facebooksida 11 december 2021, <https://www.facebook.com/educationlinkspk/>

Sändlista

GB-myndighetsstaben

GB-DUA

GB-Planeringsavdelningen

GB-rättsavdelningen

GB-RegionNord

GB-RegionSyd

GB-RegionVäst-kansli