



Riksrevisionens styrelses redogörelse om gäststudenter i högre utbildning

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svensk högskola nyttjas för sitt avsedda syfte. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29).

Riksrevisionens granskning visar att det inte finns någon myndighet som har kunskap om i vilken omfattning som uppehållstillstånd för studier används i andra syften. Detta bl.a. på grund av felkällor i den statistik som används avseende registrerade gäststudenter från tredje land och antalet beviljade uppehållstillstånd för studier. Ingen myndighet har heller fått i uppdrag att följa upp eller kontrollera frågan samtidigt som antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier ökat kraftigt de senaste åren. Riksrevisionen pekar dessutom på oklara ansvarsförhållanden och dålig samverkan mellan berörda myndigheter samt bristande styrning från regeringens sida.

Enligt styrelsen måste antagningen till högskoleutbildning och prövningen av uppehållstillstånd för studier så långt möjligt vara verksamheter som bedrivs effektivt och rättssäkert i enlighet med riksdagens intentioner. Styrelsen anser det därför otillfredsställande att felkällor i statistiken gör att det idag inte går att jämföra antalet registrerade gäststudenter från tredje land med antalet beviljade uppehållstillstånd för studier. Indikationer på att uppehållstillstånd missbrukas har funnits en längre tid och det är därför enligt styrelsen viktigt att regeringen snarast tar initiativ för att klarlägga missbrukets omfattning och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att komma till rätta med problemet.

Enligt styrelsens uppfattning bör regeringen överväga om gällande regelverk och processer behöver ses över samt tydliggöra de berörda myndigheters roller och ansvar inom området samt verka för en ökad samverkan mellan myndigheterna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund och inriktning.....	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Har regeringen tagit sitt ansvar?	6
Har Migrationsverket tagit sitt ansvar?.....	8
Har utlandsmyndigheterna tagit sitt ansvar?.....	9
Har lärosätena tagit sitt ansvar?	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Styrelsens överväganden	12

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ulla Löfgren (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svensk högskola nyttjas för sitt avsedda syfte. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund och inriktning

Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter. Svenska lärosäten ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelse för internationella förhållanden.¹

Svenska lärosäten erbjuder i dag ett brett utbud av kurser riktade till bl.a. utländska sökande. Efterfrågan på dessa kurser är stor. I dag är var fjärde nybörjarstudent en gäststudent. Gäststudenter från tredje land söker i stor utsträckning kurser på avancerad nivå som sträcker sig över flera terminer, och det stora flertalet väljer att stanna i Sverige under mer än ett år. På tre år har antalet sökande från denna grupp ökat nästan fem gånger. Av de ca 300000 ansökningar som skickades in till svenska lärosäten i år var 95000 inskickade av sökande från ett land utanför EU/EES-samarbetet.

Läsåret 2007/08 var ca 13000 gäststudenter från tredje land inskrivna vid svenska lärosäten. Gäststudenterna söker i stor utsträckning kurser på avancerad nivå, och det stora flertalet väljer att stanna i Sverige under mer än ett år. Särskilt har antalet gäststudenter som inte deltar i något utbytesprogram ökat kraftigt. En bidragande orsak till det stora intresset för högskolestudier i Sverige kan enligt Riksrevisionen vara att utbildningen är avgiftsfri.

Gäststudenter från tredje land som antas till svenska utbildningar måste beviljas uppehållstillstånd i Sverige innan de kan påbörja sina studier. Det stora söktrycket till svenska lärosäten har lett till att Migrationsverket på några år har konstaterat en fördubbling av antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier. På grund av felkällor i statistiken över uppehållstillstånd respektive registrerade gäststudenter från tredje land går det i dag enligt Riksrevisionen inte att avgöra hur många gäststudenter som, trots beviljade och uttagna uppehållstillstånd för studier, ej har registrerat sig vid något svenskt lärosäte. Därmed saknas underlag för en bedömning av omfattningen av riskerna för ett eventuellt missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Det stora söktrycket på utbildningsplatser och för uppehållstillstånd innebär en stor belastning på berörda myndigheters handläggning.

¹Prop. 2008/09:175 Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid, bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282 och 2008/09:283 prop. 2004/05:162, Ny värld – ny högskola, bet. 2005/06UbU3, rskr. 2005/06:160; Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende universitet och högskolor m.m.

Granskningens revisionsfråga

Riksrevisionens syfte med granskningen har varit att undersöka risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av uppehållstillstånd för studier. Granskningen syftade vidare till att utifrån granskningens slutsatser föreslå åtgärder som kan vidtas av regeringen och av berörda myndigheter. Granskningen har inriktats på att besvara följande revisionsfråga:

Har regeringen, Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och lärosätena tagit sitt ansvar så att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte?

Granskade myndigheter

Granskningen fokuserar främst på regeringens ansvar att minska riskerna för att uppehållstillstånd för studier nyttjas i annat syfte. Regeringen har ett ansvar att skapa tydliga förutsättningar för myndigheter, bl.a. genom att besluta om övergripande mål och olika myndigheters uppgifter, samt att följa upp att myndigheternas verksamheter fungerar effektivt.

Det är Migrationsverket som har ansvaret för att besluta om uppehållstillstånd för studier. Utlandsmyndigheterna biträder Migrationsverket med handläggningen av dessa beslut. Lärosätena har ansvar för att intentionerna med internationalisering av högre utbildning realiserar bl.a. genom att ta emot gäststudenter och i det sammanhanget anta och registrera studenter. Andra berörda myndigheter i granskningen är Verket för högskoleservice och Högskoleverket.

Högskoleverket är bl.a. sammankallande för Forum för internationalisering, som har initierats i syfte att förbättra samordningen mellan myndigheter och organisationer som stöder lärosätenas internationaliseringsarbete. Vidare har polisen en funktion i samband med personkontroller vid yttre gränser och vid inre utlänningskontroller.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

I en rapport från Migrationsverket år 2005 gavs indikationer på att upp till var fjärde person som beviljats uppehållstillstånd för studier kan ha rest in i Sverige eller ett annat land inom Schengenområdet i en annan avsikt än att studera. Att missbruk förekommer framhålls enligt Riksrevisionen av såväl polis och lärosäten som utlandsmyndigheter. Ingen myndighet har dock i dagsläget kunskap om i vilken omfattning uppehållstillstånd för studier används i andra syften än studier. Ingen myndighet har heller i uppdrag att följa upp och kontrollera om uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Riksrevisionens övergripande bedömning från granskningen är att regelverket kring antagning av gäststudenter från tredje land inte är anpassat till de

särskilda krav som bör ställas i antagningsprocessen och i beredningen av uppehållstillstånd för studier. Processerna är heller inte samordnade så att synergier vid planering, handläggning och uppföljning kan uppnås. Lite hänsyn har tagits till de risker som är förknippade med antagnings- och tillståndprocesserna.

Har regeringen tagit sitt ansvar?

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har uppmärksammat risken för att uppehållstillstånd för studier kan missbrukas genom att fr.o.m. 2007 införa möjligheten för Migrationsverket att återkalla beviljade uppehållstillstånd. Enligt Riksrevisionen visar dock granskningen att den åtgärden inte har fått avsedd verkan. Migrationsverket har enligt Riksrevisionen i dag inte möjlighet att på ett systematiskt sätt återkalla uppehållstillstånd vid missbruk. Endast ett hundratal uppehållstillstånd för studier har återkallats årligen sedan 2007, då möjligheten infördes.

Regeringen aviserade inför våren 2010 ett förslag om anmälnings- och studieavgifter för tredjelandsstudenter, där ett av syftena avsågs vara att komma till rätta med den stora belastningen på systemen för antagning till högskolestudier.² Avgifter skulle sannolikt minska antalet sökande från tredje land och därmed minska den höga belastningen på de handläggande myndigheterna. Riksrevisionen gör dock bedömningen att det finns problem med hanteringen av antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd för studier som inte kommer att lösas genom att avgifter införs. Exempel på kvarstående problem är kunskap om omfattningen av missbruket, dålig samverkan mellan berörda myndigheter och brist på uppföljning. Vidare löser inte avgifter problemen med förfälskade handlingar.

Ett tvärsektoriellt problem med otydligt ansvar

Antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd för studier är två processer som involverar ett flertal myndigheter. Riksrevisionen anser att en tydligare styrning med uppdrag till berörda myndigheter att samverka skulle öka effektiviteten och rättssäkerheten i arbetet med bedömning av handlingars äkthet. I dag är de två processerna avgränsade ifrån varandra, och såväl samverkan som informationsutbyte sker i begränsad utsträckning. Regeringen har initierat ett forum för samverkan i internationaliseringsfrågor. Forumet är ett led i att öka samverkan mellan myndigheter, men Riksrevisionen gör bedömningen att denna form av samverkan mellan myndigheterna inte är tillräcklig för att effektivitet och rättssäkerhet ska upprätthållas. Delta-gandet i forumet är frivilligt och endast avsett för att skapa kontaktytor och att fungera som kanal för informationsspridning. Alla berörda myndigheter deltar inte heller i forumet.

² Den 18 februari 2010 överlämnade regeringen till riksdagen prop. 2009/10:65 Kon-kurrera med kvalitet — studieavgifter för utländska studenter.

Ansvar för uppföljning och utredning av gäststudenter som inte studerar bör klargöras

Riksrevisionen konstaterar att det i dag inte finns någon samlad kunskap om i vilken grad uppehållstillstånd för studier nyttjas för andra syften än avsett. Risker för missbruk uppmärksammades i en rapport från Migrationsverket 2005, men ingen myndighet gör i dag några kontroller om en person med uppehållstillstånd bedriver studier vid ett svenskt lärosäte. De berörda myndigheterna upprättar statistik för sina respektive områden.

Riksrevisionen bedömer att statistiken över gäststudenter har förbättrats något sedan Migrationsverkets studie gjordes, men trots det går det på grund av felkällor inte att få en uppfattning om problemets omfattning utan särskilda samkörningar av individdata.

Som framgått ovan finns det sedan 2007 möjligheter för Migrationsverket att återkalla ett uppehållstillstånd för studier, förutsatt att det finns ett underlag som visar att förutsättningarna för att medge uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda. Granskningen visar dock att Migrationsverket inte gör någon generell uppföljning och kontroll av de uppehållstillstånd för studier som beviljats.

Polisens möjligheter att agera vid misstankar om att uppehållstillstånd används i annat syfte än det avsedda är begränsade. Uppgifter som tyder på att uppehållstillståndet har beviljats på felaktiga grunder kan vidareförmedlas till Migrationsverket, men rutiner för ett sådant informationsutbyte har inte etablerats. Lärosätena har inte heller någon rapporteringsskyldighet om en antagen gäststudent inte registrerar sig vid den utbildning som antagningen gäller eller om studierna avbryts.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att ingen berörd myndighet i dagsläget har givits i uppdrag vare sig att följa upp eller att kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte. Regeringen har inte heller initierat någon uppföljning av den studie Migrationsverket gjorde 2005 av risker i processen för uppehållstillstånd för studier. Riksrevisionen gör mot denna bakgrund bedömningen att den formella möjligheten till återkallande av tillstånd inte har fått den effekt som lagstiftaren avsåg.

Det gällande regelverket inom högskoleområdet är inte anpassat till gäststudenter från tredje land

Riksrevisionen konstaterar att målen för internationaliseringen av högre utbildning är allmänt hållna. Regeringen har betonat vikten av uppföljning av lärosätenas internationaliseringsarbete. Trots detta är det få lärosäten som gör någon fördjupad uppföljning av antagningen av gäststudenter.

I dag erbjuder flera lärosäten ett stort antal engelskspråkiga utbildningar som endast kräver grundläggande behörighet, och det förekommer i vissa fall att alla behöriga sökande antas utan urval. Därtill är kravet på studieprestation för att en gäststudent ska beviljas förlängt uppehållstillstånd mycket lågt satt.

Endast 15 högskolepoäng krävs under det första läsåret, vilket inte motsvarar kraven inom högskolan för att studenten ska få fortsätta till kurser på en högre nivå.

Regelverket tar i dag inte heller hänsyn till den mer krävande handläggning som meritvärdering, äkthetsbedömning och ansökan om uppehållstillstånd innebär vid antagning av gäststudenter från tredje land. Enligt Riksrevisionen har regeringen inte i tillräcklig omfattning uppmärksammat riskerna med en internationaliserad högre utbildning och de begränsningar som det nuvarande regelverket innebär. En tidigare ansökningsomgång än den ordinarie är enligt Riksrevisionen nödvändig för att möjliggöra att såväl antagningsprocessen som handläggningen av uppehållstillstånd för studier ska hinnas med före studiestarten. En längre handläggningstid skulle också öka rättssäkerheten i bedömningen av ansökningarna.

Berörda myndigheter har inte tillräcklig registerinformation

Granskningen visar att varken Migrationsverket, utlandsmyndigheterna eller polisen i dag har tillgång till de uppgifter om antagna och registrerade gäststudenter som finns i databaserna NyA och Ladok.³ Migrationsverkets handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för studier skulle underlättas om verket hade direkt tillgång till information om huruvida en sökande av uppehållstillstånd är antagen vid ett svenskt lärosäte. Tillgång till information om registrerade studenter skulle ge Migrationsverket ökad möjlighet att följa upp om uppehållstillstånd används i avsett syfte.

Även utlandsmyndigheternas arbete vid kontroll skulle enligt Riksrevisionen underlättas av direkt tillgång till sökande- och antagningsinformation i NyA. För utlandsmyndigheterna skulle tidig tillgång till antagningsinformation även vara en hjälp vid resursplanering för handläggningen av uppehållstillstånd för studier.

Har Migrationsverket tagit sitt ansvar?

Migrationsverket har vidtagit vissa åtgärder för att utveckla arbetet med uppehållstillstånd för högskolestudier. Som ett led i att åstadkomma en effektivare handläggning av uppehållstillstånd har en ny organisation med en specialiserad studerandeenhet med utvecklings- och bevakningsansvar inrättats. Vidare har diskussioner inletts med lärosäten om ett vidgat samarbete för att korta handläggningstiderna. Riksrevisionen gör bedömningen att Migrationsverket bör fortsätta att utveckla sin samverkan med berörda myndigheter och förtydliga den handbok som verket tagit fram för bedömning av den sökandes avsikter med studierna och av handlingars äkthet.

³ I NyA finns uppgifter om namn, det specifika anmälningsnumret, tillfälligt personnummer, den sökandes adress samt sökta lärosäten och utbildningar.

Ladok är det system som används för att dokumentera de studerandes närvaro och studieresultat inom högre utbildning. Systemet ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium.

Brister i samverkan mellan myndigheter

Migrationsverket ska enligt sin instruktion samverka med andra myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för att genomföra verksamheten effektivt. Granskningen visar att det behövs en ökad samverkan mellan myndigheterna. Migrationsverket har tagit vissa initiativ till att förbättra samverkan med lärosätena, men Riksrevisionen gör bedömningen att denna samverkan bör utvecklas ytterligare. I synnerhet efterfrågar lärosätena regelbundna möten med Migrationsverket med ömsesidigt utbyte av information.

Riksrevisionen har vidare funnit att Migrationsverket inte har etablerat några rutiner tillsammans med polisen vid misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier. Migrationsverket och Rikskriminalpolisen bör enligt Riksrevisionen tillsammans konkretisera den problembild som finns vid uppehållstillstånd för studier och säkerställa att det finns rutiner för tillämpning av gällande regelverk.

Risken med falska handlingar har inte beaktats i tillräcklig utsträckning

Utlandsmyndigheterna ska biträda Migrationsverket i ärenden om uppehållstillstånd för studier. Granskningen visar dock att utlandsmyndigheterna inte har fått tydlig vägledning från Migrationsverket om hur de ska agera i situationer när de gör bedömningen att den sökandes språkkunskaper brister eller då handlingar misstänks vara falska. Vidare uppger vissa utlandsmyndigheter att det finns tveksamheter om och hur verifiering av bankhandlingar och övriga ansökningshandlingar ska ske. Förhållandena varierar mycket mellan olika länder. I vissa länder medför exempelvis banksekretess och korruption att det med rådande metoder i praktiken är omöjligt att bedöma om försörjningskravet är uppfyllt. Granskningen har dock visat att det finns alternativa metoder som används i andra länder.

Har utlandsmyndigheterna tagit sitt ansvar?

Utlandsmyndigheterna och Migrationsverket har under de senaste åren behövt handlägga ett ökande antal ansökningar om uppehållstillstånd för studier. Granskningen visar att utlandsmyndigheterna upplever att det är tidskrävande att bedöma handlingars äkthet och bedöma om den sökande avser att studera. Utlandsmyndigheterna misstänker i vissa fall att antagningen till studierna skett på oriktiga grunder med hjälp av falska handlingar eller falsk identitet. I dessa fall finns det en stor osäkerhet beträffande vilka åtgärder som ska vidtas. Det är oklart om kontakt med lärosätet ska tas endast för den utredning som krävs i ärendet om uppehållstillstånd eller om den även ska tas för att lärosätena ska kunna vidta åtgärder i antagningsärendet.

Riksrevisionen har funnit att det finns en målkonflikt mellan kraven på förkortade handläggningstider och bedömning av handlingars äkthet. Utlandsmyndigheterna uppger att brist på resurser, oklar vägledning från Migrationsverket samt svårigheter att planera dimensioneringen av handlägg-

ningen gör att såväl verifiering av bankhandlingar som intervjuer med den sökande inte är möjliga att prioritera.

Sammantaget gör Riksrevisionen bedömningen att utlandsmyndigheterna i allt väsentligt har tagit sitt ansvar men att de har svårt att utföra sitt uppdrag effektivt och rättsäkert utifrån de förutsättningar som de har i dagsläget.

Har lärosätena tagit sitt ansvar?

Lärosätena har fått i uppdrag att bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete. Riksrevisionen bedömer att lärosätena, med avseende på antalet gäststudenter vid svenska lärosäten, har lyckats väl med att bidra till en ökad internationalisering av den högre utbildningen. Lärosätena har i samverkan med Verket för högskoleservice effektiviserat antagningssystemet för högskolestudier.

Riksrevisionen konstaterar att antagningen till högskoleutbildning och prövningen av uppehållstillstånd i dag är två skilda processer. Flera myndigheter bereder frågor om handlingars äkthet utan uttalad samverkan. Företrädare för lärosätena menar att ökningen av antalet ansökningar från tredje-landsstudenter medfört att den tid som kan ägnas åt kontroll och bedömning av handlingars äkthet tenderar att bli alltför kort. Lärosätena är beroende av hjälp från utländska lärosäten eller myndigheter för kontroll av identiteter och handlingars äkthet. Riksrevisionens bedömning är att lärosätena väsentligt kan utveckla rutiner för samverkan med utlandsmyndigheterna och Migrationsverket i antagningsprocessen. Detta skulle såväl effektivisera arbetet som medföra en ökad rättssäkerhet i handläggningen.

Lärosätena har ingen skyldighet att rapportera till Migrationsverket om en student inte har registrerat sig eller avbrutit sina studier. Tillgång till information om huruvida en antagen gäststudent har registrerat sig vid något lärosäte i Sverige skulle enligt Riksrevisionen underlätta uppföljning. Vidare skulle rapportering till Migrationsverket vid misstanke om att antagning skett på oriktigt grund kunna ligga till grund för återkallande av ett uppehållstillstånd.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen och berörda myndigheter.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en samlad översyn av processer och regelverk för systemen för antagning till högre utbildning och prövning av uppehållstillstånd för studier. I denna översyn bör ingå att

- tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för att följa upp, utreda och kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte
- se över förutsättningarna för en effektiv tillämpning av regleringen om återkallande av uppehållstillstånd för studier

- pröva berörda myndigheters behov av information från NyA och Ladok, för att utveckla och effektivisera processen med uppehållstillstånd för studier och möjliggöra kontroll
- se över den offentliga statistiken så att den kan ligga till grund för uppföljning, samt pröva i vilken mån gäststudenter från tredje land kan hänvisas till en särskild antagningsperiod så att tid ges till bedömning av merithandlingars äkthet och prövning av uppehållstillstånd.

Riksrevisionen rekommenderar i övrigt regeringen att göra följande.

- Ge Migrationsverket i uppdrag att utreda och lämna förslag till metoder för bedömning av om det försörjningskrav som ställs för uppehållstillstånd uppfylls.
- Ge Migrationsverket, Verket för högskoleservice och Högskoleverket i uppdrag att tillsammans med lärosäten och utlandsmyndigheter utveckla ändamålsenliga former för samverkan under beredningen av ansökningar till svenska lärosäten respektive prövningen av uppehållstillstånd för studier.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att göra följande.

- Utveckla sitt samarbete med lärosätena i frågor som rör gäststudenter från tredje land.
- Tillsammans med polisen upprätta rutiner vid misstanke om missbruk av uppehållstillstånd för studier.
- Tydliggöra skrivningarna i handboken till utlandsmyndigheterna när det gäller kontroll av den sökandes identitet och intentioner, handlingars äkthet samt om kraven på försörjning uppfylls.
- Överväga landsspecifika anvisningar till utlandsmyndigheterna för att underlätta verifieringsarbetet.

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att göra följande.

- Utveckla sitt samarbete med Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i säkerställandet av identiteter och meriter i antagningsprocessen.
- Att tillsammans med Migrationsverket upprätta rutiner för att hantera misstankar om missbruk av uppehållstillstånd.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) ska överlämnas till riksdagen som en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionen har granskat eventuella risker vid antagning av gäststudenter från tredje land och vid prövning av uppehållstillstånd för studier. I granskningen konstateras att Migrationsverket redan 2005 noterade att en fjärdedel av de personer som fått uppehållstillstånd för studier kan ha rest in i Sverige utan att ha registrerat sig vid något lärosäte. Iakttagelsen medförde att regeringen vidtog vissa åtgärder, men enligt Riksrevisionen har detta inte varit tillräckligt för att komma till rätta med problemet. Samtidigt har antalet ansökningar om uppehållstillstånd ökat kraftigt de senaste åren.

Riksrevisionen framhåller i rapporten myndigheternas bristande uppföljning och kontroll inom området samt konstaterar att det på grund av felkällor i den statistik som används över gäststudenter från tredje land och uppehållstillstånd för studier inte går att följa upp och kontrollera om missbruk förekommer. Vidare pekar Riksrevisionen på oklara ansvarsförhållanden och dålig samverkan mellan berörda myndigheter samt bristande styrning från regeringens sida. Enligt Riksrevisionen skulle en förbättrad samverkan mellan Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, polisen och lärosätena effektivisera handläggningen av ärenden om antagning till högskoleutbildning av gäststudenter och prövning av uppehållstillstånd för studier samt minska riskerna för att uppehållstillstånden används felaktigt. Riksrevisionen föreslår bl. a. att regeringen bör göra en översyn av gällande regelverk och processer.

Enligt styrelsen måste antagningen till högskoleutbildning för gäststudenter och prövningen av uppehållstillstånd för studier så långt möjligt vara verksamheter som bedrivs effektivt och rättssäkert i enlighet med riksdagens intentioner. Styrelsen anser det därför otillfredsställande att felkällor i statistiken gör att det i dag inte går att följa upp om missbruk förekommer trots att indikationer på att uppehållstillstånd missbrukas har funnits en längre tid. Det är därför viktigt att regeringen snarast tar initiativ för att klarlägga missbrukets omfattning och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att komma till rätta med problemet. Regeringen bör vidare, enligt styrelsens uppfattning, överväga om gällande regelverk och processer behöver ses över, tydliggöra de berörda myndigheternas roller och ansvar inom området samt verka för en ökad samverkan mellan myndigheterna.

Med detta överlämnas redogörelsen till riksdagen.