

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkande Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige (SOU 2018:78)

(Ert dnr U2018/0499/UH)

Migrationsverket tillstyrker förslaget om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) och i huvudsak de rekommendationer som utredningen lämnar.

Migrationsverket välkomnar att lärosätena ska säkerställa rutiner som innebär att myndigheten informeras omgående om en student har avbrutit sina studier.

Utredningen (SOU 2018:78) har haft uppdraget att föreslå nya mål och en ny nationell strategi för internationalisering av universitet och högskolor, som omfattar både utbildnings- och forskningsverksamheten.

Vidare hade utredningen i uppdrag att föreslå hur fler studenter kan få ett internationellt perspektiv i sin utbildning bland annat genom att fler studenter, lärare och forskare studerar eller verkar utomlands. Även internationalisering på hemmaplan har varit fokus för utredningen.

Slutligen skulle utredningen föreslå åtgärder för att öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och kunskapsnation.

Certifiering

Migrationsverket har inget att erinra mot att utlänningsförordningen (2006:97) ändras så att universitet och högskolor kan certifieras för bedömningar av utlänningars avsikt att studera i Sverige inför Migrationsverkets beslut om uppehållstillstånd för studier.

Det bör finnas tydlig vägledning från lagstiftaren hur riktlinjerna för certifieringen ska sättas upp. Det måste framgå vilka krav som ska vara uppfyllda för att erhålla certifiering och vad resultatet blir om man inte uppfyller kraven vid certifieringstillfället eller senare. Möjlighet till överprövning av Migrationsverkets beslut om att neka eller återkalla certifiering är också exempel på frågor som måste omhändertas.

Det finns ärenden där Migrationsverket av olika anledningar ser behov av att närmare utreda studieavsikt. Stöd för bedömningen framgår idag av interna dokument inom Migrationsverket. Migrationsverket skulle kunna kodifiera detta genom verkets författningssamling om verket får bemyndigande via utlänningsförordningen.

En certifiering, där ansvaret för frågan om studieavsikt lämnas över helt på lärosätena, måste i vart fall inledningsvis åtföljas av stöd från Migrationsverket gällande bedömning av studieavsikt.

Om denna modell skulle införas i Sverige finns möjlighet till fler kompletta ansökningar. Detta kan förhoppningsvis minska ledtiderna och påverka Migrationsverkets handläggningstider positivt.

En utredning kring samarbete gällande studieavsiktsfrågan pågår i dagsläget i form av en pilot mellan Migrationsverket och fem svenska lärosäten (Umeå universitet, Kungliga tekniska högskolan, Lunds universitet, Linnéuniversitetet och Jönköping University).

Förslaget är att ändringen av utlänningsförordningen ska ske den 1 januari 2021 och ska gälla för ansökningar som inkommer efter den 31 december 2020.

Statusbyte

Utredningen för fram att Migrationsverket ska tydliggöra sin praxis kring kraven för statusbyte för personer som befinner sig i Sverige med annan grund för uppehållstillstånd och som söker uppehållstillstånd för studier på forskarnivå, s. k. statusbyte.

De som var undantagna var personer som, inresta på visering, beviljats uppehållstillstånd för besök och au-pairer.

Upphållstillstånd efter statusbyte kan fortfarande beviljas med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket 11 utlänningslagen. Skillnaden mot tidigare praxis är att Migrationsverket nu behöver bedöma om det finns synnerliga skäl i det enskilda fallet vilket framgår av MIG 2016:18 samt verkets rättsliga styrdokument, SR 14/2017.

Tilläggas kan att rättsläget i viss mån torde komma att ändras när det nya student- och forskardirektivet har implementerats i svensk utlänningsrätt.

I promemorian Genomförandet av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37) föreslås det bland annat införas en särskild undantagsgrund för gästforskare gällande huvudregeln på att uppehållstillstånd ska ha beviljats före inresa.

I dagsläget är statusbyten från uppehållstillstånd för gästforskare till uppehållstillstånd för doktorander den situation som har medfört många frågor från landets lärosäten.

Efter genomförd lagändring utifrån student- och forskardirektivet kommer Migrationsverket att behöva se över dels information kring statusbyte, men också tillämpning av praxis.

Gästdoktorander (utbytesdoktorander)

Utredningen har även fört fram frågor som rör gästdoktorander.

Denna grupp gäller studenter som inte är antagna till studier i Sverige. Det saknas närmare reglering i författning gällande möjligheten att bevilja uppehållstillstånd för denna kategori. Det har dock vuxit fram en praxis hos Migrationsverket där man kan bevilja ett uppehållstillstånd för besök.

Enligt gällande praxis kan uppehållstillstånd beviljas upp till ett år. Se prop. 1994/95/179, s. 66 ff. där man kan läsa att huvudregeln är att uppehållstillstånd kan beviljas för totalt upp till ett år.

Det återstår att se om det ska ske en förändring med stöd av det nya student- och forskardirektivet .

Studieavbrott

Migrationsverket välkomnar att lärosätena åläggs att säkerställa rutiner som innebär att vi informeras omgående om en student har avbrutit sina studier. Detta sker inte alltid i dagsläget. Relativt ofta framkommer det istället i samband med en förlängningsansökan.

Som tidigare nämnts pågår i dagsläget en pilot för att utreda den här möjligheten .

Samarbete och möten med lärosäten och utbildningssamordnare

Som nämns i utredningen och noterats i flera avsnitt har Migrationsverket under de senaste åren genomfört omfattande insatser för att öka och förbättra kontakten med lärosäten och utbildningsanordnare.

Myndigheten har bland annat förbättrat informationen och stödet på Migrationsverkets hemsida, vilket medfört fler kompletta ansökningar och kortare väntetider. Förbättrade riktlinjer kring vilken information studieintygen från lärosätena ska innehålla har också utvecklats.

Flera årliga möten sker idag mellan företrädare för Migrationsverket och lärosätena och en bättre samsyn finns om aktörernas roller och hur verksamheterna kan förbättras utifrån den lagstiftning som gäller idag.

Det bör också nämnas att Migrationsverket har ändrat sin praxis avseende doktorander. Om de uppfyller kraven kan de numera beviljas uppehållstillstånd på två år.

Migrationsverket har genom en praxisändring även underlättat för studenter som bara har några få delar kvar av sin utbildning att få uppehållstillstånd för ytterligare en tid för att avsluta exempelvis examensarbete, trots att kravet på heltidsstudier inte är uppfyllt under den här begränsade tiden.

Banktillgodohavanden

Utredningen har fört fram att Migrationsverket ser över och ändrar den nuvarande tremånadersgränsen för banktillgodohavanden vid förstagångsansökningar.

Myndigheten har idag ett krav att banktillgodohavandet inte bör vara äldre än tre månader. Denna tolkning har Migrationsverket gjort med beaktande av MIG 2009:5 där det framgår att den sökande ska visa att tillräckliga medel kommer finnas tillgängliga i nära anslutning till studiestarten.

Det förekommer att man ansöker lång tid i förväg, vilket oftast innebär att ansökan inte kan beviljas då man inte kan säkerställa att de egna medlen på bankkonto som visas upp vid provningstillfället kommer att finnas kvar när studierna börjar.

Även om praxis gällande tremånadersgränsen skulle ändras skulle effekten i sannolikt bli ganska liten, då de flesta studenter i dagsläget inte är slutgiltigt antagna tidigare än så. Om antagningsprocessen skulle komma att ändras i framtiden kan det finnas anledning att se över praxis gällande tremånadersgränsen.

Förändringar gällande kravet på tryggad försörjning kan eventuellt komma att ske när det nya student- och forskardirektivet har implementerats i svensk utlänningsrätt. Ett förslag är att man endast ska visa att man har tillräckliga medel för sin försörjning på konto eller exempelvis via en sponsor under studietiden – det behöver alltså i så fall inte vara fråga om egna medel.

Migrationsverkets arbete med studerandefrågor

Migrationsverket har ett processnätverk för studerandefrågor. Många av de förslag och rekommendationer som anges i utredningen kan anses understödja det redan pågående arbetet i processnätverket.

Prövning av ansökningar för studier enligt den nederländska modellen

Om det ansökningsförfarande som används i Nederländerna ska gälla i Sverige bör det utredas vidare för att se vilka för- och nackdelar som kan uppstå om systemet ska gälla för sökanden till Sverige.

En fördel som uppstår om lärosätet genomför ansökan åt den sökande till Migrationsverket är att man då har en funktion som har möjlighet att optimera ansökningarna. Det finns också andra fördelar, så som att man undviker möjligheten för oseriösa agenter att lämna in ansökan gällande uppehållstillstånd etc.

Ett sådant förfarande kräver dock en gedigen utredning eftersom svensk förvaltningslag utgår ifrån att det är den enskilde som agerar i förhållande till myndigheterna.

Webbportal

I utredningen förs det fram ett förslag om en gemensam webbportal som sökanden och berörda myndigheter kan använda. Om detta förslag ska realiseras bör det utredas vidare. Det pågår redan idag ett arbete på Universitets- och högskolerådet som tangerar detta arbete till viss del, något man bör ta hänsyn till i en eventuell vidare utredning.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av den rättsliga experten David Lindstrand. I den slutliga beredningen har även rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik