

Kopia till Migrationsverket ang. kap. 7.6 (se sida 2)

Remissvar:

Genomförande av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37)

Regeringskansliets dnr: Ju2018/04280/L7

Sveriges förenade studentkårer (SFS) har erbjudits möjlighet att yttra sig över skrivelsen Genomförande av student- och forskardirektivet. SFS har valt att yttra sig över de delar av skrivelsen som är relevanta för studenter på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

SFS anser att såväl studenter som forskande och undervisande personal måste ges möjlighet och uppmuntras till utbyten och internationell samverkan. SFS ser därför övergripande positivt på student- och forskardirektivet, som gör det enklare för tredjelandsstudenter att studera i Sverige och övriga Europa. Eftersom skrivelsen handlar om hur svensk lagstiftning ska anpassas till direktivet så är SFS därmed också övergripande positiva till remissen.

Doktorander – studenter men också forskare

SFS tolkar det som att skrivelsen konsekvent räknar in doktorander där studenter nämns, om inte annat anges. I skrivelsen klargörs inte uttryckligen att doktorander ska räknas som studenter. Alla doktorander är dock antagna till utbildning ”vid en läroanstalt för högre utbildning” varför doktorander faller in under den definition av student som används i förslaget (s. 15). Detta är också i linje med definitionen av ”student” i direktivets art. 3, samt med nuvarande ordning i Sverige. I skrivelsen anges dessutom att doktorander inte räknas som gästforskare (s. 61) samt att ”Doktorander beviljas uppehållstillstånd för studier med stöd av 4 kap. 5 § UtIF” (s. 62). På sidorna 103 och 220 finns dessutom formuleringar i samband med om vad som bör vara ”utgångspunkten för studenter på utbildningar på forskarnivå”. Det är således tydligt att avsikten är att räkna doktorander som studenter.

SFS vill uppmärksamma regeringen på att det i direktivet anges att

När så är lämpligt bör medlemsstaterna uppmuntras att behandla doktorander som forskare vid tillämpningen av detta direktiv. (inledande skäl, 12)

SFS har därför där det gör sig gällande tagit ställning till om doktorander behandlas sämre än andra forskare. För förslagen om rörlighet inom EU (kap 16.4) och uppehållstillstånd för familjemedlemmar (kap 15) brister detta, då doktorander behandlas sämre än andra forskare. I all övrig väsentlighet tycks doktorander behandlas som forskare.

(7.5) Ansökningsavgift vid ansökan om uppehållstillstånd

SFS avstyrker förslaget gällande en ansökningsavgift. Ambitionen bör vara att all utbildning ska vara avgiftsfri. I det ingår att processen kring antagning och registrering är avgiftsfri.

(7.6) Försörjningskrav

SFS tillstyrker förslaget att för att beviljas uppehållstillstånd för studier ska utlänningen visa att han eller hon kommer att ha *tillräckliga* medel för sitt uppehälle under studietiden.

Det nuvarande kravet på *egna medel, stipendier eller på annat liknade sätt*, är i praktiken alltför strikt, både i relation till direktivet och utifrån att det internationella utbytet inom utbildningssektorn ska fungera bra. Exempelvis har studenter blivit nekade uppehållstillstånd på grund av att de har ett delat bankkonto och därför i strikt mening inte har "egna medel", trots att de i praktiken har mycket goda möjligheter att försörja sig under studietiden. Ett annat viktigt exempel gäller studenter som kommer från länder som Sverige av politiska skäl har sanktioner emot. Det är inte möjligt att överföra pengar till Sverige direkt från ett sådant land, utan alla transaktioner måste gå via ett annat land. Det har uppkommit fall då sådana omständigheter har gjort det väldigt svårt att leva upp till Migrationsverkets beviskrav, att studenten ska ha de tillgångar som krävs för att kunna försörja sig under hela vistelsen i Sverige. Studenten har alltså haft tillräckliga medel för att försörja sig, och således levt upp till de krav som anges i direktivet, men har ändå nekats uppehållstillstånd på grund av Migrationsverkets alltför strikta rutiner.

Förslaget med den nya formuleringen torde leda till att dylika problem undviks och att Migrationsverkets kan börja efterleva det som direktivet föreskriver. SFS uppmanar samtidigt Migrationsverket att ta detta på allvar och uppdatera sina rutiner utifrån dessa problem, i och med att det är Migrationsverket som ska avgöra exakt vad som räknas som tillräckliga medel. SFS ser gärna att Migrationsverket inför beslut om nya rutiner inhämtar synpunkter från de centrala aktörerna inom utbildningssektorn, dvs. studenterna, lärosätena, lärarna och forskarna.

(9.1) Villkor för uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning

Formuleringen att "[e]n utlänning som har *antagits* till en utbildning" ska beviljas uppehållstillstånd tycks vara snävare än vad som egentligen avses.

Felet går att härleda till en felöversättning av direktivet till svenskan. I direktivets svenska översättning art. 3.3. definieras *student* som "en tredjelandsmedborgare som har antagits vid en läroanstalt för högre

utbildning [osv]”. Den svenska termen ”antagen” har dock en särskild betydelse, som enligt Internationella programkontorets *Svensk-engelsk ordbok för utbildningsområdet* motsvaras av den engelska termen ”admitted”. I den engelska översättningen av direktivet används dock ”accepted” som inte har samma avgränsade innebörd. Motsvarande gäller ”aceptado” i direktivets spanska översättning, osv.

Men i svenskan avser ”antagen” något mer specifikt än att ha accepterats för deltagande, och utgår från den procedur för tillträde som regleras i högskoleförordningen.

Tekniskt sett så är utbytesstudenter inom utbytesprogram inte antagna vid lärosätet i Sverige. Detsamma gäller studenter vid beställd utbildning. Antagningen sker vid lärosätet i ursprungslandet, och tillträdet till utbildningen i Sverige sker utanför det svenska lärosätets antagningsprocess. Utbytesstudenterna faller således utanför direktivets definition av ”student” i den svenska översättningen, vilket troligtvis inte har varit intentionen. Motsvarande problem tas upp i Internationaliseringsutredningen (2018:78, kap 9.5). Med den formulering som föreslås i skrivelsen så riskerar motsvarande otydlighet att uppstå gällande uppehållstillstånd. Studenter som hade kunnat få uppehållstillstånd i andra europeiska länder utifrån en EU-anpassad lagstiftning skulle således nekas uppehållstillstånd i Sverige, trots att den svenska lagstiftningen är anpassad efter samma EU-regler. Det är givetvis inte rimligt.

Internationaliseringsutredningen ger ett förslag på hur studentbegreppet ska utvidgas, med följande lydelse:

Med student avses i denna lag den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, och med doktorand en student som är antagen till och bedriver utbildning på forskarnivå.

Med student avses även den som bedriver högskoleutbildning vid högskolan inom ramen för

- 1. ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller*
- 2. en överenskommelse om beställd utbildning med ett annat svenskt eller utländskt lärosäte.*

Ytterligare bestämmelser om vem som kan anses vara student finns i 1 kap. 18 §.

Utifrån detta förslag skulle 5 kap. 4 § första stycket Utlänningslagen kunna formuleras:

En utlänning som har accepterats för deltagande i utbildning vid läroanstalt för högre utbildning i Sverige, genom

- 1. antagning,*
- 2. ett utbytesavtal med ett utländskt lärosäte, eller*
- 3. en överenskommelse om beställd utbildning*

och som uppfyller kraven i 1 § ska, om inte annat följer av 10–12 §§, beviljas ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning.

På så sätt kommer bestämmelserna uppfylla kraven i en korrekt översättning av direktivet.

SFS tillstyrker i övrigt förslaget att en utlänning som uppfyller de allmänna förutsättningarna för uppehållstillstånd och har antagits till en utbildning vid ett lärosäte för högre utbildning i Sverige ska beviljas uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning.

SFS delar även utredningens bedömning att ytterligare krav inte bör ställas avseende språkkunskaper eller medel för studiekostnader, särskilt vad gäller språkkunskaper då sådana ändå är en förutsättning för att vara behörig och kunna bli antagen.

(9.2) Tillståndstid för uppehållstillstånd för studier

SFS tillstyrker förslaget vad om tillståndstid. SFS delar bedömningen att det inte bör införas någon begränsning för hur lång tid vistelse i studiesyfte i Sverige får pågå. SFS vill särskilt instämma och lyfta fram att utgångspunkten för studenter på utbildningar på forskarnivå och studenter som är antagna till en utbildning som leder till en masterexamen om 120 högskolepoäng ska vara att de redan från början meddelas uppehållstillstånd för hela studietiden.

(9.3) Undantag från kravet på arbetstillstånd för studenter

SFS har inga invändningar gällande bedömningen om hur bestämmelsen om undantag från kravet på arbetstillstånd i utlänningslagen bör anpassas till den nya regleringen av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning som föreslås.

(10.2) Tillståndstid för uppehållstillstånd för praktik

SFS har inte funnit något att anmärka på gällande de föreslagna bestämmelserna och bedömningarna rörande uppehållstillstånd för praktik. Dock råder viss osäkerhet kring tillståndstiden för praktik, som eventuellt borde vara längre. Internationaliseringsutredningen föreslår exempelvis att lärosätena i Sverige jobbar mer med praktik i de utbildningar som är föremål för internationellt utbyte (SOU 2018:78 kap 5.5) men vi vet i nuläget inte om en utveckling av praktikmomenten skulle innefatta att det blir vanligare med längre praktikperioder. Det är således oklart om det påkallar en längre tillståndstid, men departementet bör ta denna eventualitet i åtanke.

(13.1) Uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller efter slutförda studier

SFS ser positivt på förslaget att en utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning eller studier [osv] får beviljas uppehållstillstånd för en tid av nio månader efter slutförd forskning eller utbildning om hen avser att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet. Förslaget innebär en förlängning jämfört med dagens sex månader.

SFS anser dock att tiden bör förlängas ytterligare, förslagsvis till 18 månader. Direktivet anger lägsta-nivåer. Sverige bör anstränga sig mer än så för att tillvarata kompetens. För att locka lovande studenter är det viktigt att erbjuda dem attraktiva möjligheter efter studietiden. Till saken hör också att det på grund av strukturella problem på den svenska arbetsmarknaden kan ta längre tid för utlänningar än för den inhemska arbetskraften att få en

anställning med god matchning av kompetens. För att göra bästa möjliga nytta av värdefull kompetens bör regelverket utformas med hänsyn till detta.

(14.1.2) Ifrågasatt studieavsikt som grunder för avslag osv.

För att förbättra tillämpningen, för att exempelvis undvika att felaktigt ifrågasätta avsikten med vistelsen, så bör lärosätena ges möjlighet att bidra mer i processen och Migrationsverket bör samarbeta med lärosätena eller deras samarbetsorgan när det kan vara till nytta. I och med detta bör departementet ta hänsyn till kommentaren nedan rörande avsnitt 17.6 ”Godkännandeförfarande för att låta lärosäten o.d. handlägga ansökan om uppehållstillstånd”.

(15) Upphållstillstånd för familjemedlemmar

SFS anser att studerande, särskilt doktorander, bör behandlas likadant som forskare, vad gäller möjligheten till uppehållstillstånd för familjemedlemmar. Att behandla doktoranders familjemedlemmar på samma sätt som andra forskares familjemedlemmar ligger i linje med direktivets intentioner. I praktiken skulle samma bestämmelser även kunna gälla studenter, då det torde röra sig om ett försumbart antal ärenden, som dock kan ha väsentliga konsekvenser för de berörda individerna.

(16.4) Rörlighet inom EU för studerande

SFS avstyrker förslaget att införa ett underrättelseförfarande, som innebär striktare regler för studenter än för forskare vad gäller att informera inreselandet, vid resa inom EU för den som har uppehållstillstånd för att studera.

Att ställa hårdare krav på doktorander än på andra forskare är fullständigt godtyckligt. Det är särskilt anmärkningsvärt med tanke på att medlemsstaterna uppmanas att behandla doktorander som forskare vid tillämpningen av direktivet. Doktorander har samma behov som andra forskare av att med lätthet röra sig mellan länder för att delta i internationella konferenser och dylikt.

Ju lättare det är för inresande studenter i andra EU-länder att resa till Sverige, desto större är chanserna att intresset för Sverige som studienation på sikt ökar. Således bör onödiga hinder undvikas. Personer som redan har beviljats uppehållstillstånd i annat EU-land, kommer redan ha blivit kontrollerad vad gäller exempelvis resehandlingar och avsikt att studera, och det hade inneburet ett ovälkommet slöseri med resurser att låta Migrationsverket genomföra en motsvarande kontroll en andra gång. SFS anser att de regler som rör forskare i detta avseende även ska gälla studenter.

(17.2) Handläggningstid för ansökan om uppehållstillstånd

SFS tillstyrker förslaget att i förordning föreskriva att ett ärende om uppehållstillstånd enligt direktivet ska avgöras inom 90 dagar från det att ansökan lämnas in respektive 60 dagar om det rör en godkänd forskningshuvudman. Det vore bra att snabba upp handläggningstiderna, vilket Internationaliseringsutredningen tar upp, bl.a. i delbetänkandet (SOU 2018:3 kap 7.5.3). Genom att i förordning reglera hur lång tid det får ta, skulle dels skapa en trygghet för studenter, dels skulle Migrationsverket få

anledning att förbättra sina rutiner för att säkerställa att ärenden hanteras effektivt och inte drar ut på tiden.

(17.6) Godkännandeförfarande för att låta lärosäten o.d. handlägga ansökan om uppehållstillstånd

SFS uppmanar regeringen att utnyttja möjligheten att föreskriva om ett godkännandeförfarande, åtminstone för universitet och högskolor.

SFS invänder således mot bedömningen att möjligheten att föreskriva om ett godkännandeförfarande inte bör utnyttjas. I direktivet anförs att ”det står inte heller klart vilka fördelar ett sådant godkännandesystem skulle medföra...”. Detta är inte helt riktigt, då inresande studenter skulle uppleva processen som enklare om den i större utsträckning handlades av lärosätet.

Detta lyftes redan i Internationaliseringsutredningens delbetänkande (SOU 2018:3), och sedermera i slutbetänkandet (SOU 2018:78 kap 6.6.1).

SFS har tidigare framfört och står fast vid synpunkten att lärosätena har goda förutsättningar att bedöma *studieavsikt*, vilket är något som idag görs av Migrationsverket men i några fall tycks ha brustit. Ett godkännandeförfarande för universitet och högskolor hade inneburit att den mest relevanta kompetens utnyttjas för bedömningen.

Internationaliseringsutredningen tar upp hur ansvaret bör fördelas mellan Migrationsverket och lärosätena. SFS avser att återkomma i samband med remissförfarandet av Internationaliseringsutredningens slutbetänkande.

(18.7) Likabehandling i fråga om tillgång till varor och tjänster

SFS efterfrågar en tydligare rättslig bedömning rörande huruvida det råder likabehandling i fråga om tillgång till varor och tjänster. Studenter som saknar svenskt personnummer kan ibland ha svårigheter att få bostad, i vissa fall har studenter som saknar personnummer avkrävt depositionsavgifter som inte begärts av andra studenter. I och med att rätten till likabehandling i fråga om tillgången till varor och tjänster inbegriper en rätt till likabehandling vid förfarandet för att erhålla bostad enligt nationell rätt, så tycks detta utgöra ett problem. Departementet bör ta ställning till huruvida särskilda krav på depositionsavgifter för studenter utan personnummer, är förenligt med kravet på likabehandling.

Det omständliga begreppet ”läroanstalt för högre utbildning”

För att modernisera språket och harmonisera lagstiftningen uppmanas departementet att ersätta Utlänningslagens formulering ”läroanstalt för högre utbildning” med benämningen ”universitet eller högskola”, då det senare används i HSL, och de tycks syfta på samma sak.



Daniel Lindblom
Vice ordförande

daniel.lindblom@sfs.se
070-545 75 57



Sebastian Lagunas Rosén
Politisk sekreterare

sebastian.lagunas.rosen@sfs.se
08-545 701 10