

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Genomförandet av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37)

(Ert dnr Ju2018/04280/L7)

Sammanfattning

Migrationsverket har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Ds 2018:37 Genomförande av student- och forskardirektivet. Migrationsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om införandet Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete (härefter direktivet). Bland annat anser Migrationsverket att det är välkommet att reglerna kring praktikanter och au pairer regleras och tydliggörs. Det är även positivt att gästforskare framöver även kommer vara undantagna kravet på arbetstillstånd under handläggningstiden och att det ges möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för att söka arbete. Vidare är det välkommet med tydligare regler kring när en ansökan kan bifallas efter inresan.

Migrationsverket ser dock att det finns behov av vägledning och förtydliganden inom vissa områden. Till exempel när det gäller kravet på sjukförsäkring och tillräckliga medel för sin försörjning. Vidare ser Migrationsverket bland annat även vissa problem med den föreslagna ordningen med arbetstillstånd för praktikanter. Det finns därtill ett behov av att ytterligare anpassa regelverket så att det även går att tillämpa på studier som idag klassificeras som övriga studier men som framöver kan komma anses utgöra studier inom högre utbildning.

Synpunkter

Personkategorier som undantas (6 kap)

Migrationsverket ställer sig positivt till att det av formuleringen i den föreslagna 5 b kap. 10 § p 2 utlänningslagen tydligt framgår att det enbart omfattar de personer som ansökt om eller beviljas internationellt skydd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Och att artikel 2.2 (a) inte ska tolkas så att den

omfattar samtliga personer som ansökt om eller beviljats internationellt skydd enligt Europaparlamentets och Rådets direktiv 2011/95/EU oaktat vilket medlemsland som antingen tagit emot ansökan eller beviljat skydd.

Sjukförsäkring (7.4)

Den ordning som föreslås innebär att de tredjelandsmedborgare som omfattas av 5 b kap. utlänningslagen i många fall skulle få en förmånligare prövning än en EES-medborgare och dennes familjemedlemmar där det vid så kallade icke ekonomisk aktiv uppehållsrätt ställs krav på heltäckande sjukförsäkring.

Migrationsverket förordar att det som grundförutsättning för att beviljas uppehållstillstånd ska krävas att den sökande ska styrka att denne innehar en heltäckande sjukförsäkring. En sådan ordning är mer i enlighet med direktivets lydelse och gällande ordning. En sådan ordning skulle även motverka risken att en tredjelandsmedborgare vistas i Sverige utan att ha varken sjukförsäkring eller tillgång till svensk hälso- och sjukvård.

Enligt direktivet ska den sökande ha en heltäckande sjukförsäkring gällande för hela den planerade vistelsen. Detta är en av grundförutsättningarna för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas och avsaknad av sjukförsäkring kan ligga till grund för att ett beviljat uppehållstillstånd återkallas eller att förlängt tillstånd inte kan beviljas (artikel 20 – 21).

Eftersom det är en tvingande regel bör kravet på sjukförsäkring därför omfatta alla sökande, oaktat längden på planerad vistelse i Sverige. Presumtionen i artikel 11.2 att en person som automatiskt omfattas av en sjukförsäkring när han eller hon är inskrivna vid en läroanstalt för högre utbildning gäller enbart för studerande och inte för direktivets övriga kategorier.

Migrationsverket ställer sig även frågande till vilka studenter som automatiskt omfattas av sjukförsäkring för att de är inskrivna vid en läroanstalt. Som lyfts fram i promemorian så är tillgången till svensk hälso- och sjukvård beroende av att personen är folkbokförd i Sverige, inte att denne är antagen på ett lärosäte. Folkbokföringen i sin tur grundas på att en person från datum för antingen inflyttning i Sverige eller när begäran om folkbokföring görs kan förväntas ha sin huvudsakliga dygnsvila i Sverige under minst ett år. En person som t.ex. anländer senare till Sverige eller som inte kontaktar Skatteverket direkt riskerar således att under sin vistelse i Sverige inte omfattas av ett sjukförsäkringsskydd. Även en person som beviljats tillstånd som innefattar rörlighet och där sökandens avsikt är att vistas en period i ett annat medlemsland riskerar att inte kunna folkbokföras. Enligt direktivet ska ett uppehållstillstånd återkallas om den sökande inte innehar en sjukförsäkring. Den sökande kan då inte heller få förlängt uppehållstillstånd. Utöver att den sökande riskerar att hamna i en utsatt situation genom att vara oförsäkrad riskerar denne även att inte kunna genomföra eller fortsätta sin forskning etc.

En ordning som den föreslagna kan även leda till ett ökat antal kompletteringar. En sökande som ansöker om uppehållstillstånd för en tid som överstiger ett år kommer troligen inte att teckna eller bifoga handlingar som styrker att denne omfattas av en heltäckande sjukförsäkring. Det är inte ovanligt att den sökande ansöker om längre tillståndstid än vad Migrationsverket sedan beviljar, t.ex. pga. passets giltighetstid, den sökandens försörjningsförmåga eller heltidsstudiernas varaktighet.

Den föreslagna ordningen skulle även kunna skapa förvirring vid t.ex. en ansökan om ett så kallat jobsökartillstånd. En sådan sökande är i de flesta fall redan folkbokförd i Sverige och det kan uppfattas som oklart huruvida denne då ska teckna sjukförsäkring i och med att tillståndstiden understiger ett år.

Enligt gällande ordning måste den sökande visa att denne innehar en heltäckande sjukförsäkring. Som Migrationsverket uppfattar det så föreskrivs det inte i nationell rätt att det skulle vara tillräckligt att den sökande enkom visar att denne har ansökt om sjukförsäkring. Det är därför oklart för Migrationsverket varför det nu föreslås räcka med att den sökande enbart har ansökt om försäkring. En sådan ordning innebär att kravet på sjukförsäkring i praktiken blir verkningslöst.

Försörjningskrav (7.6)

Av föreslagen ändring av 4 kap. 24 § utlänningsförordningen framgår att Migrationsverket bemyndigas att meddela föreskrifter om kravet på försörjningsförmåga enligt 5 b kap. 1 § utlänningslagen. Samtidigt föreslås det inte göras någon ändring av 3 § förordning (2008:353) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare (GodkF) där Vetenskapsrådet ges rätt att utfärda föreskrifter om försörjningsförmågan för gästforskare. Detta kan potentiellt innebära att det ställs två olika krav på en gästforskares försörjningsförmåga.

Enligt direktivet och föreslagen lagändring kommer kravet på försörjningsförmåga vara gemensamt för samtliga av de kategorier som omfattas av direktivet och inte som tidigare specifikt för varje kategori. Eftersom försörjningskravet är gemensamt är det enligt Migrationsverket troligt att även nivån på referensbelopp kommer vara gemensam för kategorierna. Vilket i vissa fall kan leda till att beloppsnivån höjs alternativt sänks jämfört med gällande ordning.

Migrationsverket gör redan idag en individuell prövning av omständigheterna i det enskilda ärendet. Denna bedömning kommer att bli mer omfattande och i vissa fall mer komplicerad mot bakgrund av att fler inkomstkällor kan godkännas. Det kan även innebära att behovet att komplettera en ansökan ökar vilket i sin tur riskerar att förlänga handlägningsprocessen ytterligare. Som exempel så kan det krävas att den sökande visar upp lönespecifikationer eller dylikt så att Migrationsverket kan bedöma att inkomsten är tillräcklig eller inte, tex vid en interim anställning.

Vad gäller uttalandet i promemorian (s. 85) att åtaganden från andra sponsorer bör kunna beaktas vid bedömningen av om försörjningskravet är uppfyllt anser Migrationsverket att det bör klargöras om detta innefattar åtaganden från familjemedlemmar och andra privatpersoner. Om ett sådant åtagande kan godtas kommer det att avsevärt påverka Migrationsverkets möjlighet att på förhand bedöma den sökandes försörjningsförmåga, då kvaliteten på ett sådant åtagande får bedömas som svårkontrollerat. Detta kommer leda till att det kommer att krävas en mer omfattande utredning. Det kan även innebära att den sökande som erhåller bidrag eller sponsring från en tredje part styrker vem denne tredje part är och att denne person har ekonomisk möjlighet att försörja sökanden. Generellt så kommer dessa handlingar inte visas upp i original utan som en elektronisk bilaga till ansökan. Detta i kombination med att utländska handlingar ofta inte kan verifieras gör att Migrationsverket kommer att ha svårigheter att kontrollera handlingens äkthet. Om det endast är lärosätet eller utbildningsanordnare som ska kunna stå värd för vistelsen så bör det förtydligas.

Möjligheten att kunna godta ett giltigt anställningsavtal eller ett bindande anställningserbjudande kan öppna upp för fler ansökningar där syftet egentligen inte är att studera utan istället att komma till Sverige för att arbeta. Även studenter som har studieavsikt kan få problem med att slutföra sina studier om de inte ställs krav på att de ska ha sin försörjning ordnad på förhand. Migrationsverkets erfarenhet är att de yrken som studenterna oftast har är sådana arbeten där individen behöver arbeta relativt mycket för att komma upp i en lön som motsvarar försörjningskravet.

Migrationsverket kommer ha små möjligheter att kontrollera om framtida inkomster sedan faktiskt betalas ut till den sökande. I avsaknad av möjlighet till efterkontroller så kommer Migrationsverket först att granska detta vid en eventuell förlängningsansökan. Med den föreslagna förlängda tillståndstiden (promemorian s. 103) kan det innebära att en individ kan leva i flera år i Sverige utan försörjning och riskerar att belasta det sociala biståndssystemet.

Det kan även leda till problem i tillämpningen då det kan vara svårt att bedöma om en studerande som uppvisar ett anställningserbjudande för ett heltidsarbete kan anses ha studieavsikt för studier på heltid.

Villkor för uppehållstillstånd för forskning (8.1)

Av 5 b kap. 3 § utlänningslagen framgår att en utlänning som har beviljats ett uppehållstillstånd för forskning av en annan EU-stat under vissa förutsättningar kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Migrationsverket tolkar detta som att verket kan kräva att den sökande visar att denne har ett uppehållstillstånd för forskning i en annan EU-stat.

Undantag från kravet på arbetstillstånd (8.5)

Migrationsverket är positiv till att det dels tydliggörs att bedriva forskning inte är att anse som arbete och dels att forskare framöver kommer vara undantagna kravet på arbetstillstånd även under tid som en förlängningsansökan handläggs och tills ett eventuellt beslut om utvisning vunnit laga kraft.

Enligt gällande ordning är det en förutsättning att den sökande ansöker om förlängt tillstånd inom giltighetstiden för tillståndet, denna ordning gäller för samtliga utlänningar (se t.ex. 5 kap. 2 § första stycket 11 och 3 § utlänningsförordningen). Migrationsverket förordar att gällande ordning även ska tillämpas för studenter och forskare framgent. En annan ordning skulle innebära en legalisering av arbete under en tid då den sökande kanske inte har rätt att vistas i landet. Det ger även mer enhetlighet.

Som Migrationsverket uppfattar det så kommer det framöver inte längre krävas att en student eller forskare, till skillnad från övriga tillståndsökande, ska ha haft uppehållstillstånd för en tid av minst sex månader.

Villkor för uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning (9.1)

Det kommer vara fler studenter än idag som kan beviljas uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning eftersom definitionen av högre utbildning även omfattar studier som idag klassificeras av Migrationsverket som övriga studier. Kraven för att beviljas uppehållstillstånd för övriga studier med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen har delvis skilt sig från de krav som ställs på en gäststudent.

Det ankommer på Migrationsverket att avgöra vilka utbildningar som omfattas av högre utbildning. Även med det förtydligande som framgår av promemorian anser Migrationsverket att det i vissa fall kommer bli svårt att bedöma huruvida en utbildning omfattas eller inte och att få information om den aktuella utbildningen genom författning eller beslut bedömts motsvara nivå 5. Ytterligare ledning i frågan vore därför önskvärt.

Det finns en mängd olika yrkesinriktade utbildningar på folkhögskola. I de allra flesta fall tas ingen eller endast en liten studieavgift, ofta inte mer än ett par tusen kronor. För att beviljas uppehållstillstånd för övriga studier idag krävs utöver de förutsättningar som gäller för gäststudenter på högskola och universitet även att det framstår som rimligt att utlänningen kommer till Sverige för att genomföra studierna. I rimlighetsbedömningen tas hänsyn till vad som framkommer om studiernas omfattning och upplägg. Det är Migrationsverkets erfarenhet att många ärenden inom denna kategori avslås just på grund av att rimlighetskravet inte är uppfyllt. T.ex. så saknas det i många fall en koppling mellan vad den sökande tidigare har gjort, de framtidsplaner personen har och de studier som personen är antagen till. Rimlighetskravet tas i och med införandet av direktivet bort från denna kategori, eller en stor del av de utbildningar som ingår i kategorin. Den nya ordningen kommer att innebära att det blir ännu mer attraktivt för oseriösa

studenter att söka sig till dessa utbildningar. Särskilt med beaktande av att dessa studenter, till skillnad från idag, framöver kommer vara undantagna kravet på arbetstillstånd. Migrationsverket ser därför att detta skulle kunna möjliggöra missbruk. Även av den anledning vore det önskvärt med ytterligare vägledning kring vilka utbildningar som är att anse som högre utbildning.

Av definitionen av studerande i artikel 3.3 framgår att det ska vara fråga om heltidsstudier. Även enligt gällande ordning krävs att det är fråga om heltidsstudier. Migrationsverket anser att det skulle vara mer förutsebart och tydligt för den sökande om kravet på heltidsstudier framgick direkt av lag. Särskilt med beaktande av att det idag är en av de vanligare avslagsgrunderna. När det gäller utbildningar som idag klassificeras som övriga studier men som framöver kan komma att anse som högre utbildning så kommer det uppstå svårigheter att avgöra vad som kan motsvara heltidsstudier då dessa utbildningar inte har samma system som högskolor och universitet. Migrationsverket ser därför ett behov av vägledning även i denna fråga.

Migrationsverket förordar även att den möjlighet som ges i artikel 11.1 (b) om att medlemsstaterna får kräva att den avgift som tas ut av läroanstalten för högre utbildning ska vara betald bör utnyttjas. Det är idag en grundförutsättning för att Migrationsverket ska kunna påbörja handläggningen av ansökan.

Tillståndstid (9.2)

Vad som är unionsprogram eller ett multilateralt program som innefattar rörlighetsåtgärder framgår av definitionen i artikel 3.20. Däremot ges ingen närmare förklaring till vilka avtal mellan lärosäten som avses. Migrationsverket ser gärna att detta förtydligas.

Enligt promemorian kan ett uppehållstillstånd beviljas för hela studietiden om den sökande redan vid prövningen av ansökan kan visa att denne uppfyller förutsättningarna för hela studietiden. Detta bör vara utgångspunkten för studenter på forskarutbildningar och mastersprogram, dvs inte bara i de fall som utlänningen omfattas av ett unionsprogram eller ett multilateralt program som innefattar rörlighetsåtgärder eller ett avtal mellan läroanstalter. Eftersom detta inte framgår av direktivet och till viss del går emot gällande ordning önskar Migrationsverket ett förtydligande även i denna del då det inte heller framgår av den föreslagna lagändringen.

Migrationsverket har under våren 2018 utrett frågan om längre tillståndstider för programstudenter och kommit fram till att även om verket generellt är positiv till en sådan ordning i och med att det finns flera fördelar för alla parter så finns det skäl som talar emot en sådan ordning i dagsläget. Det beror bland annat på att det saknas garantier för att Migrationsverket får vetskap om eventuella studieavhopp men även för att avslagsfrekvensen för förlängningsansökningar är högre än t.ex. doktorander som numer beviljas tvååriga tillstånd. Avslagsfrekvensen på förlängningsärenden har legat

omkring 12 % åren 2015 till 2018 att jämföra med avslagsfrekvensen för doktorander som ligger omkring 3 %.

Ett problem med en förlängd tillståndstid för programstudenter är även kravet på heltidsstudier då de flesta studenter inte kommer uppfylla detta eftersom de inte är antagna eller bedriver några studier under sommar- månaderna. Många studenter reser även ifrån Sverige under sommaren och enligt Migrationsverkets generella bedömning så kan inte uppehållstillstånd beviljas för tid som den sökande inte avser att vistas i Sverige.

Migrationsverket har under sommaren 2018 ändrat sin inställning och godkänt att undantag från kravet på heltidsstudier kan göras för studenter som omfattas av unionsprogram eller multilaterala program som innefattar rörlighetsåtgärder. Det innebär att en tredjelandsmedborgare som är antagen till studier på ett unionsprogram eller multilateralt program som innefattar rörlighetsåtgärder och där studierna inte överstiger ett år kan, vid en första-gångsansökan, beviljas uppehållstillstånd till och med den 31 augusti. Detta under förutsättning att övriga krav för uppehållstillstånd är uppfyllda.

Undantag från kravet på arbetstillstånd (9.3)

Av artikel 24.3 framgår att medlemsstaterna ska fastställa det högsta antalet timmar en student får arbeta per vecka eller per månad. Som Migrationsverket uppfattar det så har lagstiftaren valt att inte ange någon högsta nivå utan att gällande ordning ska fortsätta gälla. Detta torde innebära att en student utöver sina heltidsstudier kan inneha en heltidsanställning. Vid prövningen av försörjningskravet så kan det föranleda frågor hur verket ska förhålla sig till en heltidsanställning i och med att det kan ifrågasättas dels att den sökande kommer ha tid med sina studier och dels den sökandes studieavsikt.

Villkor för uppehållstillstånd för praktik (10.1)

Migrationsverket välkomnar bestämmelsen då det leder till större förutsebarhet och en rättssäkrare bedömning. Det kommer dock innebära mer arbete för Migrationsverket då det i dagsläget är de organisationerna (såsom SACC, AISEC och JuF) som förmedlar praktikplatserna som gör prövningen av de erbjudna villkoren. Som Migrationsverket uppfattar det så kommer det i och med införlivandet av direktivet öppnas en möjlighet för en individ att ordna en praktikplats utan att förmedling av de organisationer som gör det idag. Detta kan öppna upp för möjligheten för potentiellt missbruk och utnyttjande av utländsk arbetskraft i och med de organisationer som idag förmedlar praktikplatser säkerställer att det enbart är seriösa praktikplatser som förmedlats.

För att undvika missförstånd ser Migrationsverket gärna att det i lagtexten (5 b kap. 5 § andra stycket p 1) förtydligas att den sökande ska ha *erhållit* examen från högre utbildning inom två år från *ansökningstillfället*. När det gäller kravet på att praktiken ska ha anknytning till utlänningens utbildning ser Migrationsverket gärna förtydligande kring om detta avser samma sak

som att praktiken ska genomföras inom samma område och på samma kvalifikationsnivå som studentens utbildning eller om lagstiftaren valt en generösare tillämpning än artikel 13.2 i direktivet.

När det gäller de krav som ställs på det praktikavtal som ska bifogas ansökan ser Migrationsverket gärna att det även, såsom vid volontärarbete, ställs krav på att avtalet ska innehålla information om praktikens längd eller tiderna för praktiktjänstgöringen då dessa uppgifter är av betydelse för prövningen. Bland annat vid bedömningen av tillståndstid.

Tillståndstid (10.2)

Migrationsverket ser vidare gärna vägledning kring huruvida en sökande kan beviljas tillstånd som praktikant vid flera tillfällen, dvs i de fall som det inte kan anses vara en förlängningsansökan.

Arbetstillstånd (10.3)

De sökande som inte har en praktikplats inom om ramen för ett internationellt utbytesprogram eller bilateralt avtal kan inte beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen. Enligt promemorian bör de istället, enligt gällande ordning, beviljas arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen. Migrationsverket anser att det behövs förtydligas hur ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 5 § utlänningslagen förhåller sig hierarkiskt till den nationella bestämmelsen om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen. Detta då både kraven för att beviljas tillstånd och tillståndstiden skiljer sig mellan lagrummen. Ett arbetstillstånd får även avse ett visst slags arbete enligt 6 kap. 1 § utlänningslagen. I sammanhanget noterar Migrationsverket att arbetstillstånd som beviljas med stöd av 6 kap. 2 § utlänningslagen kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen.

Därtill så är det en skillnad i att ett uppehållstillstånd efter en proportionalitetsbedömning får vägras mot att ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen enbart får beviljas om förutsättningarna är uppfyllda.

Ett alternativ är att istället bevilja arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 3 § utlänningslagen. Detta får dock konsekvensen att arbetstillståndet inte knyts till den specifika praktikplatsen vilket skulle kunna innebära att det blir mer eftertraktat att söka tillstånd för praktik. Migrationsverket förespråkar därför att gällande ordning om att arbetstillståndet begränsas till praktiktjänsten och företaget där praktiken ska ske bör gälla även framöver.

Migrationsverket vill även uppmärksamma att det i dag är svårt att bedöma huruvida anställningsvillkoren för en praktikplats är i nivå med kollektivavtal eller praxis inom branschen eftersom de flesta kollektivavtal och fackförbund saknar uppgifter om lönenivåer för praktikanter inom sina områden.

Som Migrationsverket uppfattat det så kan en praktikant inte beviljas förlängt uppehållstillstånd som praktikant. Migrationsverket får idag in flertalet ansökningar om förlängt eller fortsatt uppehållstillstånd för praktik. Vägledning behövs huruvida det är möjligt att under förutsättningar att det alltså finns ett giltigt uppehållstillstånd samt att övriga villkor är uppfyllda, bevilja ett nytt arbetstillstånd för en ny praktikplats för den tid som uppehållstillståndet gäller. Eller om det under vissa förutsättningar, som ovan, går att bevilja fortsatt uppehålls- och arbetstillstånd för praktik.

Upphållstillstånd för au pair-arbete (12.1)

Migrationsverket hade gärna sett att syftet med uppehållstillstånd som au pair tydliggjordes mer, det vill säga att förbättra sina språkkunskaper och sin kunskap om Sverige (artikel 3.8). Särskilt med beaktande av att avsikten med vistelsen är en grund för avslag. Som exempel ställs det idag krav på nivån och omfattningen av studierna i svenska. I förslaget framgår enbart att studierna inte får omfatta mer än 15 timmar i veckan. När det gäller syftet med tillståndet så kan det idag anses uppnått genom vistelse i ett annat nordiskt land i och med att språket och kulturerna är så pass lika. Vidare så anses syftet med tillståndet uppnått vid ett tillståndstillfälle och uppehållstillstånd för au pair-arbete kan idag generellt enbart beviljas vid ett tillfälle.

Vidare ser Migrationsverket gärna att det tydliggjordes vem det är som ska stå för kostnaden för utbildningen i svenska och vilka krav som kan ställas på studierna. Idag kontrollerar Migrationsverket om den sökande är garanterad en plats och om studieplatsen är fysisk och inte via distans. Det sista för att au pairen ska få möjlighet att träffa andra och på det viset lära sig svenska. Det minimerar även risken att au pairen enbart utnyttjas för hushållsarbete.

En au pair ska erhålla gratis kost och logi samt en viss ersättning. Migrationsverket ser gärna ett tydliggörande hur detta krav på ersättning ska förhålla sig till försörjningskravet i 5 b kap. 1 § utlänningslagen.

Enligt gällande praxis inte ställs några krav på att den sökande inte får vara släkt med värdfamiljen. I många fall ifrågasätts dock syftet med vistelsen om familjebanden är väldigt nära och det kan även ifrågasättas hur mycket kunskaper om Sverige och svenska språket den sökande kan erhålla om värdfamiljen enbart varit bosatt i Sverige under en kort period.

Det finns idag ingen begränsning av hur många au pairer som varje familj kan ansöka om tillstånd för under samma tillståndsperiod. Migrationsverket anser att det bör finnas en övre gräns för hur många au pairer en familj kan bjuda in under samma period. Detta för att undvika exploatering på arbetsmarknaden samt att syftet med au pairtjänstgöring urholkas. Det bör betonas att au pairer är en utsatt grupp och misstankar och indikationer om människohandel förekommer.

Tillståndstid (12.2)

Som Migrationsverket uppfattat det så kan en au pair inte beviljas förlängt uppehållstillstånd som au pair. Det är inte ovanligt att en person ansöker om uppehållstillstånd som au pair vid flera tillfällen. Verket hade gärna sett vägledning kring huruvida en sökande kan beviljas tillstånd som au pair vid flera tillfällen, dvs i de fall som det inte kan anses vara en förlängningsansökan utan där sökande rest ut och efter viss tid ansöker igen.

Migrationsverket anser vidare att det behövs vägledning hur de nya reglerna kring tillståndstider förhåller sig till punkten 4 i Samförståndsavtalet med Kanada, SÖ 2007:20.

Arbetstillstånd (12.3)

Eftersom en au pair utöver uppehållstillstånd även behöver arbetstillstånd tolkar Migrationsverket detta som att en au pair-verksamhet i lagens mening är att likställa med en anställning. Innebär det även att en au pair ska ha rätt till övriga anställningsvillkor såsom semester, övertidsersättning etc? Och om au pair-verksamhet anses som en anställning, hur förhåller det sig till att arbetstillstånd enligt 6 kap. 1 § utlänningslagen får avse viss slags verksamhet? Kan en au pair även inneha en annan anställning och skulle inkomst från en sådan anställning kunna ligga till grund för försörjningskravet?

Upphållstillstånd efter slutförd forskning eller efter slutförda studier (13.1)

Migrationsverket välkomnar möjligheten att bevilja så kallat jobbsökartillstånd även för gästforskare.

Av föreslagna 5 b kap. 9 § utlänningslagen framgår att ett av kraven för att kunna beviljas ett uppehållstillstånd är att den sökande har ett uppehållstillstånd enligt 4 §. Migrationsverket tolkar detta som att det är en förutsättning för uppehållstillstånd att den sökande vid ansökningstillfället hade ett gällande tillstånd för studier inom högre utbildning och att en person som ansökt efter det att ett sådant tillstånd löpt ut inte kan beviljas uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna att bedriva näringsverksamhet.

I och med att uppehållstillstånd framöver ska beviljas för studier inom högre utbildning istället för som idag högskolestudier anser Migrationsverket att det kan bli missvisande att det av 5 b kap. 9 § första och tredje stycket utlänningslagen framgår att den sökande ska ha slutfört en högskoleutbildning. Denna lydelse exkluderar de utbildningar som idag klassificeras som övriga studier men som framöver kommer berättiga till uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Migrationsverket anser att det därför bör förtydligas att den sökande ska ha slutfört sådan utbildning som avses i 4 §. Det är inte ovanligt att utbildningar som idag klassificeras som övriga studier inte följer typisk terminsstruktur vilket kan innebära att de inte kommer kunna uppfylla kravet på minst två terminer i paragrafens andra stycke p 1 då även detta krav främst riktar sig mot högskolestudier.

Eftersom det inte framgår av 5 b kap. 9 § utlänningslagen eller har föreslagits en ändring av 4 kap. 5 a § utlänningsförordningen samt med bakgrund av ordalydelsen i artikel 25 utgår Migrationsverket ifrån att de som idag innehar uppehållstillstånd för studier beviljat enligt gällande ordning enbart kan beviljas jobbsökartillstånd med stöd av 4 kap. 5 a § utlänningsförordningen. Det innebär även att de som idag har tillstånd som forskare inte kan beviljas ett jobbsökartillstånd efter slutförd forskning.

Upphållstillstånd efter slutförd forskning eller efter slutförda studier för den som vistats i Sverige med ett tillstånd utfärdat av en annan EU-stat (13.2)

Migrationsverket hade gärna sett att det förtydligades huruvida en ansökan om så kallat jobbsökartillstånd ska lämnas in i anslutning till att den sökande vistas i Sverige för att forska eller bedriva studier. Eller är det möjligt att en sådan ansökan lämnas in i efterhand när den sökande t.ex. rest tillbaka till det EU-land som utfärdade grundtillståndet och där slutfört utbildningen? Migrationsverket ser även gärna att det förtydligas huruvida kravet är att forskningen ska vara avslutad eller om det avser den delen av forskningen som bedrivits i Sverige.

Migrationsverket ser vidare att det tydliggörs huruvida kraven i 5 b kap. 8 § respektive 9 § andra stycket utlänningslagen även omfattar sökanden i paragrafernas tredje stycke. I sådana fall så efterfrågas även klagörande kring vilken forskningshuvudman som avses, den som man har haft uppehållstillstånd för i en annan EU-stat eller från forskningshuvudmannen hos vilken den sökande bedrivit en del av sin forskning i Sverige.

Vidare önskar Migrationsverket ett förtydligande kring vilket tillstånd som avses i den föreslagna 5 kap. 2 § punkten 11 utlänningsförordningen och som en sökande enligt 5 b kap. 13 § utlänningslagen måste ha ansökt inom giltighetstiden. När det gäller undantag från arbetstillstånd under handläggningstiden så krävs det som regel att den sökanden har haft ett uppehållstillstånd i Sverige tidigare, om det ska göras fränsteg från denna princip bör detta framgå tydligt. I och med att detta är nytt kan det skapa osäkerhet för eventuella arbetsgivare.

Tvingande grunder för avslag (14.1.1)

Migrationsverket förordar att ordet *förvärvats* ersätts med ordet *erhållit* då det kan uppfattas som att förvärvat uppställer ett krav på avsikt i och med att det krävs en aktiv handling från den sökande.

Migrationsverket uppmärksammar även att både direktivet och den föreslagna 5 b kap. 11 § utlänningslagen enbart behandlar handlingar och inte utsagor. Om t.ex. sökanden har lämnat falska uppgifter i sin ansökan eller undanhållit uppgifter som är eller var av betydelse för bedömningen av tillståndet så kan uppehållstillstånd inte vägras men däremot är det grund för ett eventuell återkallande eller för att neka förlängt uppehållstillstånd.

Fakultativa grunder för avslag (14.1.2)

Migrationsverket är positiv till att det i lag ställs upp krav på en arbetsgivares, myndighets, organisations eller värdfamiljs seriositet men verket har idag inte tillgång till de uppgifter som återfinns i 5 b kap. 12 § andra stycket p 1-3 utlänningslagen. Detta får till följd att antingen så blir avslagsgrunderna verkningslösa eftersom Migrationsverket saknar vetskap om t.ex. en arbetsgivare har blivit pålagd en sanktion alternativt att den sökande får komplettera ansökan med denna information. Migrationsverket ser även svårigheter för den enskilde att inkomma med handlingar som visar detta.

Med anledning av ICT-direktivet har Migrationsverket utan framgång undersökt möjligheten att upphandla informationstjänster via kreditupplysningsföretag. Istället har Migrationsverket försökt att via en fråga svarstjänst få tillgång till dessa uppgifter från bl.a. Skatteverket. Detta arbete innefattar också en hemställan om sekretessbrytande bestämmelser för att få tillgång även till material som vi i dagsläget inte får p.g.a. sekretess. Där är oklart när Migrationsverket kan få tillgång till uppgifterna.

När det gäller 5 b kap. 12 § andra stycket p 3 utlänningslagen emotser Migrationsverket tydlighet kring om detta även kan innebära att bedömningar som Migrationsverket gjort i tidigare ärende gällande samma värdfamilj, arbetsgivare etc. kan ligga till grund för bedömningen.

I 5 b kap. 12 § tredje stycket punkten 1 utlänningslagen anges att anställningsvillkoren inte får vara sämre än vad som följer av kollektivavtal eller praxis inom branschen. Innebär detta även att Migrationsverket ska bedöma anställningsvillkoren i de fall den sökande är undantagna kravet på arbetstillstånd, t.ex. doktorander och gästforskare? Migrationsverket vill framhålla att det, även efter en proportionalitetsbedömning, kan få stora konsekvenser för inte minst de parter vars anställningsförhållanden är väldigt specifika och kanske inte helt i linje med anställningsvillkoren för en person som anställs för att utföra hushållsarbete.

Tvingande grunder för att återkalla eller neka förlängning av ett uppehållstillstånd (14.2.1)

Reglerna om återkallelse av tillstånd återfinns i 7 kap. utlänningslagen. I och med att återkallelserregeln förläggs i 5 b kap. och inte i 7 kap efterfrågar Migrationsverket ett förtydligande kring hur återkallelsereglerna ska förhålla sig till reglerna i 7 kap.

Av 5 b kap. 16 § utlänningslagen framgår att tillståndstiden får förlängas efter en ansökan om förutsättningarna för tillståndet är uppfyllda. Av andra stycket framgår att tillståndstiden inte *får* förlängas i tre olika fall. Ordet *får* indikerar att det är en fakultativ bestämmelse. Då artikel 21.1 i direktivet är tvingande önskar Migrationsverket att lagtexten förtydligas alternativt att de förtydligas att lagstiftaren har valt en mer generös tolkning.

Fakultativa grunder för att återkalla eller neka förlängning av ett uppehållstillstånd (14.2.2)

Idag finns det ett krav på att en högskola ska meddela Migrationsverket om en student har avbrutit sina studier (2 kap. 6 a § förordning [1993:1153] om redovisning av studier m.m. vid universitetet och högskolor).

Migrationsverket får däremot inte information om huruvida en student inte har tagit sina högskolepoäng eller gjort godtagbara framsteg i studierna. I de flesta fall kommer bedömningen om godtagbara framsteg i studierna ske vid en ansökan om förlängt tillstånd. Det är positivt till att det införs en grund för återkallelse om en student inte tar tillräckligt många högskolepoäng. Särskilt med beaktande av tillståndstiderna för flera studenter kommer att förlängas från ett till två år.

En student som beviljats uppehållstillstånd i Sverige och som omfattas av ett unionsprogram eller ett multilateralt program med rörlighetsåtgärder eller ett avtal mellan två eller flera läroanstalter och som utnyttjar sin rätt till rörlighet och bedriver delar av sina studier i ett annat EU-land kan få vissa svårigheter med att visa att denne har gjort godtagbara framsteg.

De krav på godtagbara framsteg som gäller idag kommer från Migrationsöverdomstolens avgörande i MIG 2009:5 där det framgår hur många högskolepoäng en student minst behöver ta varje läsår. I brist på vägledning i detta förslag blir det problematiskt att tillämpa avgörandet för studier som idag klassificeras som övriga studier men som framöver kommer anses som studier inom högre utbildning.

I sammanhanget noterar Migrationsverket att de relativt lågt satta kraven på godtagbara framsteg i studierna kan få vissa konsekvenser för studenterna. Till exempel så är kravet idag att den sökande under första läsåret ska ha tagit minst 15 högskolepoäng, vilket motsvarar en halv termins studier. Det går att i vissa fall ifrågasätta studieavsikten hos en student som under ett läsår bara klarat en fjärdedel av studierna men samtidigt arbetat i stor utsträckning för att klara sin försörjning. Migrationsverket förordar mot denna bakgrund att det av lagtext eller förarbetsuttalanden bör framgå att det ska krävas att en student ska ha tagit i vart fall hälften av högskolepoängen per läsår.

När det gäller återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats för att söka arbete eller bedriva verksamhet så emotser Migrationsverket förtydligande om det även innebär att ett uppehållstillstånd kan återkallas om den sökande inte längre har för avsikt att söka arbete. Till exempel när den sökande har erhållit en anställning och lämnar in en ansökan om arbetstillstånd. En utlänning kan som regel inte ha två gällande uppehållstillstånd eftersom det avser samma sak (se bl.a. MIG 2007:31).

Vidare så vore det önskvärt om det förtydligas huruvida ett jobbsökartillstånd som förvärvats på ett bedrägligt sätt kan återkallas med stöd av 7 kap. 1 § utlänningslagen.

Förutsättningar för uppehållstillstånd för en forskares familjemedlemmar (15.1)

Migrationsverket efterfrågar tydlighet gällande med vilket lagstöd som en familjemedlem till en forskare som beviljats jobbsökartillstånd med stöd av 5 b kap. 8 § utlänningslagen kan beviljas uppehållstillstånd då det inte framgår av förslaget. Om familjemedlemmar i dessa fall kan beviljas uppehållstillstånd efterfrågas även om det i dessa fall krävs att familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen.

Migrationsverket välkomnar att det införs bestämmelser om att uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en gästforskare kan återkallas.

Som Migrationsverket uppfattat det så ställs det, till skillnad från övriga kategorier som omfattas av direktivet och familjemedlemmar till gäststudenter, inget krav på att en familjemedlem till en gästforskare som beviljats tillstånd med stöd av 5 b kap. 2 eller 3 §§ utlänningslagen ska ha sin försörjning ordnad under vistelsen. Inte heller ställs det något krav på sjukförsäkring oaktat om tillståndstiden kommer understiga ett år.

Upphållstillstånd som familjemedlem till en forskare kan enbart ges till ett barn som är under 18 år. Migrationsverket anser att det vore önskvärt om det förtydligas hur verket ska bedöma en ansökan om förlängt uppehållstillstånd från en individ som har tidigare beviljats uppehållstillstånd som familjemedlem men som vid förlängningstillfället fyllt 18 år.

Forskares rörlighet för kortare vistelse i Sverige (16.2)

Eftersom en forskare inte behöver underrätta svenska myndigheter om denne ämnar utföra forskning under högst 180 dagar så kommer Migrationsverket sakna möjlighet att kontrollera det tvingande kravet huruvida en forskare kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Migrationsverket kommer inte heller kunna kontrollera kraven på t.ex. sjukförsäkring, försörjning eller forskningsorganet och de anställningsvillkor som forskaren ska erhålla. Utan någon form av kontrollåtgärder från svenska myndigheter kan en individ hamna i en utsatt position.

Rörlighet för studerande (16.4)

Migrationsverket delar bedömningen om att personer som beviljats ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning bör underrätta Migrationsverket om sin avsikt att studera i Sverige i syfte att undvika eventuellt missbruk och att den studerande hamnar i en utsatt situation.

Av 5 b kap. 14 § utlänningslagen framgår att en student, under vissa förutsättningar, får resa in och vistas i Sverige om studenten har underrättat Migrationsverket om sin avsikt. Av artikel 31.2 i direktivet framgår när medlemsländerna ska godta att en underrättelse sker och av artikel 31.3-4 följer att rörligheten får anses godkänd och får äga rum i den andra medlemsstaten om det inom 30 dagar inte har framförts några invändningar.

Detta innebär att underrättelsen ska vara inlämnad minst 30 dagar innan förväntad inresa i Sverige. Migrationsverket anser att detta krav bör tydliggöras i lag.

Enligt föreslagna lydelse av 5 b kap 14 § och 4 a kap. 5 § utlänningsförordningen framgår att för det fall Migrationsverket invänder mot rörligheten så ska ett sådant beslut fattas inom 30 dagar från det att underrättelse mottogs. Att lagstiftaren valt att inte använda sig av den formulering som framgår av artikel 31.7, det vill säga att de 30 dagarna räknas från det att medlemsstaten mottagit en fullständig underrättelse tolkar Migrationsverket som att den sökande inte kommer kunna ges möjlighet att komplettera upp sin underrättelse för de fall den är ofullständig.

Av promemorian (s. 168) framgår att det inte behöver utfärdas något uppehållstillståndskort. Enligt artikel 31.10 får medlemsstaterna utfärda en handling till den studerande där det intygas att denne har rätt att vistas på medlemsstatens territorium. Eftersom förfarande med rörlighet inom unionen för att bedriva studier är nytt kan det förväntas att externa aktörer inte är insatta i regelverket. Ett intyg eller liknande från Migrationsverket skulle i vissa fall kunna underlätta för studenten i dennes interaktion med andra aktörer, t.ex. arbetsgivare. I sådana fall önskar Migrationsverket vägledning kring vilken form ett sådant intyg ska ha.

Studenter ska enligt förslaget inte ha rätt att överklaga ett beslut där Migrationsverket invänder mot rörligheten. Migrationsverket vill framhålla att det finns omständigheter som en student inte kan läka genom att komma in med en ny underrättelse med kompletterande uppgifter/handlingar, t.ex. en bedömning att en person utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.

Av artikel 32.4 a) så framgår att den andra medlemsstaten får begära att forskaren, eventuella familjemedlemmar till forskaren eller den studerande omedelbart upphör med all verksamhet och lämna medlemsstatens territorium. Det har i promemorian inte bemötts hur Migrationsverket ska hantera frågan om eventuell avvisning eller utvisning vid beslut om att avslå en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 § utlänningslagen eller ett beslut om att invända mot en students rörlighet. Kravet på att utlännningen först ska anmodas att frivilligt lämna landet enligt 8 kap. 6 a § utlänningslagen gäller enbart om utlännningen alltså har ett giltigt uppehållstillstånd i en annan EU-stat. Det kommer vidare inte att gälla för forskare eftersom de kommer ha rätt att få sin ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 3 § beviljad efter inresa eller i de fall utlännningen anses utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet.

Att det inte finns möjlighet att avvisa eller utvisa en person kan undergräva trovärdigheten av ett avslagsbeslut eller ett beslut att neka någon att utnyttja sin rörlighet. Det kan även ifrågasättas ur ett säkerhetsperspektiv om utlännningen till exempel bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och

säkerhet. Migrationsverket bör i dessa lägen begära att den andra medlemsstaten återtar utlännningen.

I och med att ett beslut om avvisning eller utvisning är överklagningsbart bör i sådana fall även ett beslut om att invända mot en students rörlighet var överklagningsbart.

Undantag från kravet på arbetstillstånd (16.5)

En utlänning som vistas i Sverige med stöd av ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier utfärdat av en annan EU-stat är undantagna kravet på arbetstillstånd under tillståndstiden alternativt under vistelsetid med stöd av 5 b kap. 13-14 §§ utlänningslagen. En sådan forskare eller student kan även få en ansökan om så kallat jobbarsökartillstånd prövad efter inresa. Mot den bakgrunden anser Migrationsverket att dessa sökande även bör vara undantagna kravet på arbetstillstånd under handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd för att söka arbete eller starta eget företag. Under förutsättning att ansökan är inlämnad inom giltighetstiden för tillståndet respektive vistelsetid med stöd av 5 b kap. 13-14 §§ utlänningslagen.

Återtagande av en utlänning som har uppehållstillstånd för forskning eller studier inom högre utbildning utfärdat av Sverige (16.8)

Av 5 b kap. 24 § andra stycket utlänningslagen framgår att Sverige ska återta en forskare eller en student från en annan medlemsstat om en annan medlemsstat har motsatt sig att utlännningen bedriver forskning eller studier på dess territorium eller om uppehållstillståndet utfärdat av Sverige har löpt ut eller återkallats. Denna formulering kan tolkas som att Sverige ska återta en utlänning vid två tillfällen, dels om det andra medlemslandet motsätter sig att utlännningen bedriver forskning eller studier på dess territorium och dels om uppehållstillståndet som utfärdats av Sverige har löpt ut eller återkallats. Migrationsverket tolkar artikel 32.4 b) på samma sätt som framgår av promemorian (s 174), dvs att återtagande enbart ska ske vid det första alternativet men att återtagande då kan ske oavsett om tillståndet i Sverige löpt ut eller återkallats.

Denna typ av återtagande skiljer sig t.ex. från en överföring med stöd av Dublinförordningen (Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013) och Migrationsverket saknar i dags läget rutiner för dessa ärenden. Migrationsverket välkomnar därför ytterligare vägledning kring den praktiska hanteringen. T.ex. så framgår det av artikel 32.4 att återtagandet ska ske utan några formaliteter och utan dröjsmål, innebär det att Migrationsverket inte kan fatta ett formellt beslut om återtagande. Ett formellt beslut skulle dels innebära att det tydligt framgår vid en kontroll i utlänningsdatabasen, som den svenska gränspolisens i viss del har tillgång till, och dels att personen ifråga skulle kunna erhålla en handling att visa upp vid t.ex. gränspassage. Eftersom dessa personer kommer vara viseringsfria efterfrågar Migrationsverket vägledning kring hur de personer vars tillstånd löpt ut i Sverige ska resa ifrån det andra EU-landet till Sverige och då passera eventuella gränskontroller. Ytterligare

vägledning kring vad som avses med utan dröjsmål efterfrågas även liksom vem det är som ska stå för kostnaden för återtagandet.

Ansökan om uppehållstillstånd (kap 17.1)

Migrationsverket ser att det finns fördelar med att hålla samman reglerna om när en ansökan kan beviljas efter inresa i samma lagrum, det vill säga 5 kap. 18 utlänningslagen. Det gör lagstiftningen lättare att överblicka och att använda.

Av 5 b kap. 15 § tredje stycket utlänningslagen framgår att en ansökan om uppehållstillstånd enligt 3, 8 eller 9 §§ får lämnas in efter inresa. Migrationsverket förordar användandet av samma formulering som återfinns i 5 kap. 18 § utlänningslagen, det vill säga att en sådan ansökan *får bifallas* efter inresa. Att enbart kunna få lämna in en ansökningshandling innebär inte nödvändigtvis att en ansökan om uppehållstillstånd kan prövas i sak eller bifallas efter inresa.

Migrationsverket tolkar 5 b kap. 15 § tredje stycket utlänningslagen som att det inte ställs några krav på när ansökan ska lämnas in och lagstiftaren har valt att inte ställa det krav som framgår av artikel 7.4, det vill säga att en ansökan kan prövas när en tredjelandsmedborgare vistas i Sverige i egen- skap av innehavare av ett giltigt uppehållstillstånd eller visering för längre vistelse. En ansökan ska således kunna prövas oaktat att personen inte inne- har ett giltigt uppehållstillstånd i Sverige eller i ett annat medlemsland. Personen behöver inte heller vistas lagligt i Sverige.

Formuleringen i 5 b kap. 16 § utlänningslagen om att tillståndstiden under vissa förutsättningar får förlängas förekommer inte i liknande sammanhang i utlänningslagen då det i t.ex. 5 kap. 18- 19 §§ utlänningslagen och 4 kap. 17 § utlänningsförordningen anges att en ansökan ska få bifallas efter inresa. Eftersom formuleringen är ny har Migrationsverket svårt att förutse even- tuella konsekvenser. Migrationsverket ser dock gärna att det förtydligas hur 5 b kap. 16 § utlänningslagen ska förhålla sig till 5 kap. 18 § andra stycket p 9 utlänningslagen. Om 5 kap. 18 § andra stycket p 9 utlänningslagen enbart avser situationen när den sökande byter grund för uppehållstillstånd, så kallat statusbyte, så bör detta förtydligas.

Av den föreslagna ändringen av 5 kap. 18 § andra stycket p 9 utlännings- lagen framgår att en person som *har* ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 2-5 och 8-9 §§ kan få en ansökan beviljad efter inresa. Migrationsverket tolkar detta som att det är ett krav att den sökande ansöker om nytt tillstånd innan giltighetstiden för det tidigare tillståndet löpt ut (jmf prop. 2007/08:147 s.39). Denna ordning antas även gälla vid ansökan om sk jobsökartillstånd (se ”Uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller efterslutförda studier 13.1”). Det vore därför rimligt att anta att kravet på att ansökan måste ha inkommit under föregående tillståndstid även gäller vid 5 b kap. 16 § utlänningslagen. Vidare önskar Migrationsverket vägledning kring huruvida en ansökan som inkommer för sent under vissa förutsättningar istället skulle

kunna beviljas efter inresa med stöd av 5 kap. 18 § andra stycket p 11 utlänningslagen.

Migrationsverket välkomnar att det i lag förtydligas att en person som har ett jobsökartillstånd kan få en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund beviljad efter inresa.

En gästforskare eller praktikant kan idag, utöver undantagen i 5 kap. 18 § utlänningslagen, inte få en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund beviljad efter inresa. Som Migrationsverket tolkar det så föreslås det nu att det införs ett generellt undantag för dessa grupper utan några begränsningar till skillnad från gäststudenterna (jämfört prop. 2007/08:147 s. 48). Detta skulle i praktiken kunna innebära att t.ex. en praktikant reser in i Sverige och relativt snart ansöker om uppehållstillstånd på en annan grund kan få en sådan ansökan prövad inifrån oaktat att den sökande kanske inte ens har påbörjat praktiktjänstgöringen eller fullföljt den. En sådan ordning skulle kunna öppna upp för ett kringgående av lagstiftningen och därför bör förslaget justeras i denna del.

I den föreslagna ändringen av 5 kap. 18 § andra stycket p 9 utlänningslagen framgår att en student ska ha slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller en termin vid en forskarutbildning. Av prop. 2007/08:147 s. 40 framgår att med ”motsvarar minst 30 högskolepoäng” så åsyftas studier på högskolenivå, forskarutbildning och studier enligt tidigare regler i högskoleförordningen (1993:100). Denna ordning omfattar således inte studier som idag klassificeras som övriga studier men som framöver kan komma att anses vara studier inom högre utbildning. För att dessa studenter inte ska ges ett generellt undantag (jämför prop. 2007/08:147 s. 39) så bör det uppställas krav på att dessa studenter ska ha slutfört studier som motsvarar minst sex månader. Migrationsverket ser gärna att det även förtydligas att dessa studier ska vara godkända av lärosätet så att det inte är tillräckligt att den sökande enbart har haft ett uppehållstillstånd för studier utan att det även krävs att den sökande faktiskt har deltagit i studierna och klarat examinationen. En annan ordning öppnar upp för ett missbruk av regelverket.

Handläggningstid (17.2)

Av artikel 34.1 framgår att myndigheterna ska ge den sökande rimlig tid att komplettera upp sin ansökan om så krävs och att tidsfristen om 60 respektive 90 dagar ska upphöra att löpa fram till dess att de behöriga myndigheterna har mottagit de uppgifter som krävs. Av föreslagna 4 a kap. 1-2 §§ utlänningsförordningen så framgår att ansökan ska avgöras inom 60 respektive 90 dagar men att denna tid kan förlängas om ansökan behöver kompletteras. Migrationsverket emotser vägledning kring hur tidsfristen ska räknas och hur lång förseningen får bli.

Av 4 a kap. 1-2 §§ utlänningsförordningen framgår att den sökande ska underrättas om förlängningen. Detta krav framgår inte av direktivet och kan

innebära en ökad administrativ börda för Migrationsverket. Alla kompletteringar i ett ärende sker inte direkt till den sökande utan t.ex. till lärosätet, utlandsmyndighet eller en annan aktör. Det kan även innebära komplikationer i de fall där ärendet ligger hos t.ex. Säkerhetspolisen eller om den sökande förekommer i misstankeregistret eller i SiS. Sådan information är ofta sekretessbelagd gentemot sökande själv och Migrationsverket kommer i dessa fall inte kunna ge någon förklaring till förseningen eller i vissa fall inte underrätta alls. I dessa fall har även Migrationsverket svårt att påverka tiden för förseningen och det är inte ovanligt att det dröjer innan verket får information från Säkerhetspolisen eller att sökanden åtalas alternativt att misstankar om brott lagts ned. Migrationsverket önskar därför att det förtydligas vilken typ av information som sökande ska få om anledningen till förseningen och om underrättelsen måste ske i alla fall.

Enhetlig utformning av uppehållstillstånd (17.3)

I dag finns det en gräns för hur många tecken som ett uppehållstillståndskort kan inrymma. Som Migrationsverket tolkar artikel 17 och 4 a kap. 3 § utlänningsförordningen så blir någon av de aktuella beteckningarna (forskare, studerande etc.) titeln på uppehållstillståndskortet och hamnar i så fall utanför teckenbegränsningen i ett eget fält, den så kallade märkningen. Namnet på det särskilda unionsprogrammet eller avtalet läggs in i anmärkningsfältet där det finns en teckenbegränsning. Vid ett sådant upplägg bör all information få plats på uppehållstillståndskortet. Om allt inte får plats löses sådana situationer med att förkortningar görs av t.ex. arbetsplatsen för att det väsentliga ska rymmas på kortet.

Kostnader och andra konsekvenser (kap 20)

Som utredningen påpekar kommer införandet av direktivet sannolikt att ge positiva samhällsekonomiska effekter för Sverige men samtidigt ge utökade arbetsuppgifter och fler ärenden till Migrationsverket. Införandet av direktivet förväntas därför medföra ökade kostnader för Migrationsverket.

Syftet med direktivet är bland annat att bidra till att unionen får en ställning som en attraktiv plats för forskning och innovation och att stärka unionen i den globala konkurrensen om begåvningar och att öka unionens attraktionskraft bland tredjelandsmedborgare som vill bedriva forskningsverksamhet (skäl 8 och 10). Det finns därför anledning att anta att antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd för forskning, studier, praktik etc. kommer att öka i antal. Eftersom en gästforskare tidigare inte har kunnat ansöka om uppehållstillstånd för att söka arbete förväntas även denna kategori av sökande att öka.

Omständigheten att vissa studenter framöver kommer beviljas tvååriga tillstånd istället för ettåriga tillstånd som idag talar dock för en minskning av antalet ärenden och därmed en kostnadsminskning. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd kommer även att minska på grund av att det idag är krav på uppehållstillstånd för de personer som framöver kommer kunna nyttja sin rörlighet och enbart underrätta Migrationsverket om sin vistelse. Detta

förväntas inte leda till någon kostnadsminskning då Migrationsverket kommer vidta en liknande prövning vid en eventuell invändning mot en sökandes underrättelse. Det ska också påpekas att denna nya ärendetyp inte kommer inbringa några avgifter till statsbudgeten och därmed bidra till att stärka finansieringsläget för ärendeslagen studerandeärenden.

Migrationsverkets prövning kommer i vissa fall bli mer komplicerad, t.ex. gällande försörjningskravet, och den kommer i andra fall att bli mer omfattande såsom för praktikanter och au-pairer. Detta höjer styckkostnaden per ärende. Eftersom direktivet innehåller flera nyheter, t.ex. rörligheten för forskare och studerande kan det även förväntas ett ökat antal förfrågningar från allmänheten. Därtill tillkommer nya arbetsgifter genom att Migrationsverket dels ska hantera ett underrättelseförfarande och på begäran från en annan medlemsstat ska återta personer, varav flera troligen kommer sakna tillstånd i Sverige. Detta kan leda till ökade kostnader för Migrationsverket, särskilt om det är verket som ska stå kostnaderna för återtagandet.

I och med osäkerheten i bedömningarna finns det inte starka skäl att avvika från utredningens bedömning om att Migrationsverkets kostnader beräknas öka med sex–sju miljoner kronor per år, vilket också bör täcka de utvecklingsinsatser som behöver ske. Migrationsverket delar inte utredningens bedömning utan anser att de ökade kostnaderna inte ryms inom befintliga anlag.

Tabellens uppgifter kommer från underlag till Migrationsverkets årsredovisning 2017

	2016			2017		
	Total kostnad (inkl OH)	Avgjorda ärenden	Snittkostnad	Total kostnad (inkl OH)	Avgjorda ärenden	Snittkostnad
Studerantetillstånd första ansökan	27 248	13 561	2 009	35 583	16 347	2 177
Studerantetillstånd förlängning	20 172	6 850	2 945	20 986	8 287	2 532
Totalt	47 420	20 411	2 323	56 569	24 634	2 296

Utredningens antagande + 10% ärenden	2 463
Snittkostnad	2 296
Totalt	5 656 891

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (kap 21)

Enligt förslaget så ska ikraftträdandet ske den 1 juli 2019. Migrationsverket ställer sig positivt till att införlivandet av direktivet kommer ske inom en relativt snar framtid. Detta för att de som omfattas inte ska riskera att lida någon rättsförlust. Samtidigt kommer införandet kräva omfattandeförberedelser för Migrationsverket.

Det är brukligt att lagändringar sker antingen vid hel- eller halvårsskiftet. Migrationsverket vill påtala att den 1 juli infaller mitt i högsäsongen av hanteringar av ansökningarna för läsåret 2019/20 och höstterminen 2019. Detta kan innebära att vissa sökande, främst studenter, kommer prövas enligt gällande ordning och då kanske inte får tillgång till de mer förmånliga rättigheterna i direktivet. Resterande kan riskera att behöva komplettera sin ansökan så att den är fullständig enligt de krav som ställs i den nya lagändringen. Det kan även förväntas att sökande väntar med att ansöka tills efter den nya lagen trätt i kraft vilket kan få till följd att de inte hinner få beslut innan terminsstart. Det skulle även kunna innebära att den begäran om studieavsiktsutredning som Migrationsverket skickar till utlandsmyndigheterna i vissa ärenden skickas ut senare i tid än normalt vilket påverkar utlandsmyndigheternas arbetsplanering och ger en ökad arbetsbelastning. Det innebär även att många studenter riskerar att inte hinna få en intervju tid och därmed beslut innan terminsstart. Det kommer även att påverka överklagandeprocessen i migrationsdomstol. Mot denna bakgrund föreslår Migrationsverket att införlivandet istället sker 1 oktober 2019.

Övriga synpunkter

Migrationsverket anser att det bör införas lagstöd för när en familjemedlem till en gäststudent eller en före detta gäststudent som beviljats uppehållstillstånd för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet kan få en ansökan om fortsatt tillstånd enligt 4 kap. 4 b § andra stycket p 2 utlänningsförordningen beviljad efter inresa.

Det saknas även en återkallelsegrund liknande den som nu föreslås för familjemedlemmar till en gästforskare. För att säkerställa en mer rättssäker och förutsebar tillämpning och handläggning anser Migrationsverket att det bör införas lagstöd för att dessa individers ansökningar ska kunna beviljas efter inresa och återkallas för det fall anknytningen till studenten har upphört eller att studentens tillstånd har återkallats.

Av 5 kap. 23 § andra stycket utlänningslagen framgår bland annat att regeringen (eller Migrationsverket efter regeringens bemyndigande) får meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för en utlänning som slutfört en högskoleutbildning för vilken uppehållstillstånd för studier beviljats. Eftersom begreppet högskolestudier nu kommer ersättas av studier inom högre utbildning bör även detta lagrum uppdateras.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad ställföreträdande generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Camilla Odin. I den slutliga handläggningen har rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Inga Thoresson Hallgren