

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migration och asylpolitik
103 39 Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Eva Westberg

eva.westberg@hsv.se

Yttrande
2011-08-30
Reg.nr 13-2773-11

Betänkandet (SOU 2011:28) cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick

(Ert dnr Ju2011/2845/EMA)

Sammanfattning

Högskoleverket begränsar sitt remissyttrande till de delar av betänkandet som rör internationella studenter samt validering och erkännande av tredjelandsmedborgares yrkes- och utbildningskvalifikationer. Högskoleverket har inga synpunkter på övriga förslag i betänkandet.

Sammanfattningsvis tillstyrker Högskoleverket samtliga förslag i avsnittet 4.6 om internationella studenter. Verket föreslår dock vissa ändringar och tillägg i förslaget till ny lydelse av 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716). En lösning på de problem med att dokumentera biometriska data vid ansökningar om uppehållstillstånd från utländska sökande som inte befinner sig i Sverige efterfrågas också. I enlighet med tidigare uttalanden av verket förordas ett större stipendieprogram än vad utredningen föreslår.

Högskoleverket tillstyrker även förslaget om att ge ett uppdrag till berörda svenska myndigheter om samarbete i valideringsfrågor med relevanta aktörer i några viktiga ursprungsländer, men framför några allmänna synpunkter på vilka myndigheter som bör delta. Verket anser att det behövs bättre information om utbildningsutbudet på forskarnivå och antagningar av doktorander.

4.6.1 Tillståndsformer för internationella forskarstudenter

Högskoleverket tillstyrker förslaget om att det införs ett särskilt tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningar som har för avsikt att studera i Sverige och som har antagits till högskoleutbildning på forskarnivå, s.k. doktorander. Verket tillstyrker också att möjligheten till permanent uppehållstillstånd utvidgas till utlänningar som under de senaste åtta åren har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utbildning på forskarnivå i sammanlagt fyra år. Högskoleverket ställer sig även bakom att familjemedlemmar till utländska doktorander ska ha möjlighet till uppehållstillstånd motsvarande vad som gäller för arbetskraftsinvandrare.

Av samma skäl som har framförts i betänkandet vill Högskoleverket understryka vikten av att internationella forskarstudenter får tillgång till en egen form av tidsbegränsat uppehållstillstånd, som på sikt kan leda till permanent uppehållstillstånd. Förändringen är angelägen inte minst med tanke på att andelen forskarstuderande som kommer från andra länder än Sverige ökar successivt. Det är viktigt att förstärka möjligheten att efter avlagd examen kunna behålla dessa högt kvalificerade personer i landet, åtminstone under en period. Förutsättningarna för detta ökar om tiden som doktorand kan tillgodoräknas för fortsatt uppehållstillstånd.

Vid formuleringen av ändringarna i utlänningslagstiftningen anser verket att samma terminologi som i högskolelagstiftningen bör användas. Det innebär att ordet forskarutbildning bör ersättas med ”utbildning på forskarnivå” i 5 kap. 5 och 10 §§ samt i 18 § andra stycket 8 UtlL (jämför med 1 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) och 1 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100)). Eftersom utbildning på forskarnivå ingår i det vidare begreppet ”studier” bör detta tydliggöras. Högskoleverket föreslår därför följande formulering av ändringen i 5 kap. 10 § UtlL. ”Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för arbete, *utbildning på forskarnivå, andra studier, besök eller för att bedriva näringsverksamhet.*”

Verket ställer sig bakom kommitténs uttalande om att avsaknaden av lagreglering om tidsbegränsade uppehållstillstånd för medföljande familjemedlemmar till egenföretagare och internationella studenter är en oklarhet i rättstillämpningen som bör hanteras vidare inom Regeringskansliet (s. 136f i slutbetänkandet). Verket förordar att det införs en enhetlig reglering för alla grupper av familjemedlemmar till migranter motsvarande vad som för närvarande gäller familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och gästforskare. Detta skulle kunna uppnås genom en kodifiering av nuvarande praxis i ett nytt andra stycke i 5 kap. 10 § UtlL som förslagsvis skulle kunna formuleras på följande sätt. ”En utlänning, som är familjemedlem till en person som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, utbildning på forskarnivå, andra studier eller näringsverksamhet enligt första stycket, får också beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om familjemedlemmen inte utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa.” Bemyndigandena i 5 kap. 23 § UtlL kan i så fall behöva vissa följdändringar, liksom motsvarande föreskrifter i utlänningsförordningen (2006:97).

4.6.2 Förslag om arbetstillstånd för medföljande till internationella studenter

Högskoleverket ställer sig bakom bedömningen att familjemedlemmar till internationella studenter bör kunna beviljas arbetstillstånd om de har tidsbegränsade uppehållstillstånd. Verket delar kommitténs uppfattning att lagstöd för detta redan finns i 6 kap. 3 § UtlL, men att det behövs en ändrad praxis.

4.6.3 Förslag om förlängd tid för uppehållstillstånd för studier

Högskoleverket tillstyrker förslaget om att studenter som har fått uppehållstillstånd för minst ettåriga högskolestudier ska kunna beviljas uppehållstillstånd under ytterligare sex månader efter studiernas avslutande. Flera undersökningar bland utländska studenter visar att en stor andel vill stanna kvar i Sverige för att arbeta. Det behövs en förlängd tid efter studiernas avslutande för de ska hinna visa sin kompetens för tänkbara arbetsgivare eller utveckla och presentera en affärsidé för finansärer och eventuella samarbetspartners. Förutom att skaffa praktisk kunskap och erfarenhet av svenskt arbets- och näringsliv, kan det också handla om att förbättra kunskaperna i det svenska språket eller att ordna ett mer permanent boende. Förutsättningarna för att fler internationella studenter ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden, som anställda eller egna företagare, ökar om förslaget genomförs.

Verket förutsätter att möjligheten till förlängning kommer att gälla också medföljande familjemedlemmar, vars uppehålls- och arbetstillstånd bör kunna omfatta samma tid som den internationella studentens. Därmed ökar även de sociala förutsättningarna för att fler internationella studenter ska välja att stanna i Sverige efter studiernas avslutande, i vart fall under en period.

4.6.4 Stipendier till internationella studenter

Högskoleverket tillstyrker förslaget om utökad stipendieverksamhet för internationella studenter från tredje land. Det behövs ett gediget stipendieprogram och verket delar kommitténs uppfattning att de statliga medel som hittills har avsatts inte räcker. Erfarenheter från andra länder visar att ett stipendieprogram av tillräcklig omfattning är ett sätt att marknadsföra landet som studiedestination, vilket kan leda till fler kvalificerade sökande. Högskoleverket anser dock att den av utredningen föreslagna utökningen inte är tillräcklig. Allt talar för att resultatet av antagningen inför höstterminen 2011 blir en mycket kraftig minskning av antalet utländska studenter i Sverige. Om vi ska lyckas bättre kommande år krävs ett kraftfullt stipendieprogram och det i sin tur kräver ett betydligt högre anslagsbelopp. Högskoleverket har tidigare, tillsammans med Internationella programkontoret, Svenska institutet och Styrelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) föreslagit att ett stipendieprogram i storleksordningen 600 miljoner kronor borde inrättas.

4.6.5 Samarbeten mellan universitet i Sverige och i tredje land

Högskoleverket delar kommitténs bedömning om den stora betydelsen av samarbete mellan svenska och utländska universitet för att underlätta utbyten av studenter, forskare och lärare. Utbytet bidrar till högskolans internationalisering, för in nya perspektiv i undervisningen och erbjuder möjlighet till internationella nätverk. Därmed skapas förutsättningar inte bara för fortsatt svensk tillväxt, utan även för nödvändig internationell forskning och annan kunskapsutveckling bl.a. för att möta de globala utmaningarna.

4.6.6 Handläggningen av tillstånd för internationella studenter

Kommittén har gjort bedömningen att det inte längre finns några problem med långa handläggningstider för uppehållstillstånd till internationella studenter. Sedan den 20 maj 2011 har dock nya EU-regler om uppehållstillståndskort (UT-kort) börjat tillämpas. För att beviljas uppehållstillstånd måste den sökande numera bli fotograferad och lämna fingeravtryck, s.k. biometriska data. Eftersom utlänningslagen föreskriver att en ansökan om uppehållstillstånd som huvudregel inte får bifallas efter inresan till Sverige, handläggs sådana ärenden av utlandsmyndigheterna för sökande som befinner sig utomlands. Kravet på personlig inställelse orsakar extra kostnader och praktiska problem för sökande som bor långt ifrån en utlandsmyndighet som har tillgång till nödvändig utrustning för den biometriska dokumentationen. Högskoleverket anser därför att det bör vara en prioriterad fråga att så snart som möjligt hitta en lösning för att undanröja detta hinder för att inom rimlig tid få uppehållstillstånd. Detta är ett problem särskilt för utländska studenter som har blivit antagna till högskoleutbildningar i Sverige. Annars finns det en risk för att de praktiska problemen för att få uppehållstillstånd leder till att antalet internationella studenter i Sverige minskar ytterligare.

4.6.7 Omhändertagande av internationella studenter

Högskoleverket delar kommitténs bedömning att det är viktigt att internationella studenter blir väl mottagna och omhändertagna under studietiden i Sverige. Det är särskilt viktigt att de får en introduktion om svensk utbildningstradition samt om vetenskapliga grunder och arbetsmetoder vid akademiska studier.

Verket har gjort en enkätundersökning bland internationella fritt inresande masterstudenter (s.k. free-movers) vintern 2010/2011, för att undersöka bakgrundsförhållanden och förväntningar före avgiftsreformen (se Högskoleverkets publikation *Internationella utblickar* nr 2011/2). Avsikten är att upprepa enkäten vintern 2011/2012, efter införandet av avgifter, för att göra en jämförande analys. Av den första enkätundersökningen framgår att studenterna förväntar sig mycket av introduktionen till utbildningen, lärosätet och landet. Nästan hälften av studenterna har svarat ja på frågan om de har några planer på eller överväger att arbeta i Sverige och lika många på frågan om man planerar att stanna kvar för att studera. Dessa resultat tyder på att det finns ett stort intresse för att stanna i Sverige om tillfälle erbjuds.

7.3.5 Validering och erkännande av tredjelandsmedborgares yrkes- och utbildningskvalifikationer

Högskoleverket delar bedömningen att en fungerande och effektiv process för validering av kompetens är av största vikt för att främja cirkulär migration och utveckling. Verket tillstyrker uppdragsförslaget om samarbete mellan relevanta aktörer

i Sverige och några viktiga ursprungsländer för att utveckla kompetens och kunskap om validering.

Bedömningen av vilka svenska myndigheter som bör vara med i detta samarbete påverkas dock av uppdragets närmare innehåll. I betänkandet verkar begreppet validering användas som en sammanfattande term för valideringar av reella yrkeskunskaper och färdigheter, erkännanden av utbildningar till reglerade yrken samt bedömningar av utländska utbildningsdokument.

För validering av reell kompetens som utförs av branschorganisationer utfärdas intyg eller bevis av den aktuella branschorganisationen eller utbildningsanordnaren. Det innebär att universitet och högskolor kan ha valideringsuppdrag. Högskoleverket anser därför att det borde vara av värde om representanter för dessa involveras i samarbetsuppdraget på något lämpligt sätt, t.ex. genom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF).

Beträffande de inom EU/EES reglerade yrkena är Högskoleverket behörig myndighet för arkitektyrket enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer. Eftersom arkitektyrket är reglerat i de flesta EU-länder (men inte i Sverige), innebär det att Högskoleverket efter ansökan utfärdar äkthetsintyg för sådana svenska examensbevis och praktikintyg. För reglerade yrken leder en ansökan till att en svensk legitimation, auktorisation eller motsvarande utfärdas av den behöriga myndigheten om kraven för erkännande är uppfyllda.

För utländska högskoleutbildningar inriktade mot yrken som inte är reglerade, utfärdar Högskoleverket utlåtanden där den utländska utbildningen jämförs med en svensk examen. Bedömningarna i utlåtandena är avsedda som rekommendationer till bl.a. arbetsgivare och innebär inte att en svensk examen utfärdas. Högskoleverket har alltså ett bedömningsuppdrag och inte något valideringsuppdrag i egentlig mening.

Högskoleverket är föremål för en myndighetsöversyn tillsammans med Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret (dir. 2011:52). Enligt direktiven till utredaren ska uppgiften att bedöma utländska högskoleutbildningar flyttas till en ny myndighet med service- och samordningskaraktär samt vissa främjandeuppgifter. Resultatet av myndighetsöversynen bör påverka valet av vilka som bör ingå i samarbetsuppdraget.

7.3.6 Sverige måste vara attraktivt för cirkulär migration

För att få internationella studenter till svensk högre utbildning är det viktigt med bra information om utbildningsutbudet och antagningsförfarandet. Webbplatsen studyinsweden.se fyller en funktion för internationella studenter när det gäller både generell information om högre utbildning i Sverige och för att få en samlad bild av utbildningsutbudet på grund- och avancerad nivå. Däremot saknas en samlad

information om utbildningsutbudet för den som är intresserad av att läsa på forskarnivå. Utbildningsutbudet på forskarnivå finns inte heller på webbplatsen doktorandhandboken.nu och information om aktuella antagningar av doktorander finns inte tillgängligt via studera.nu eller på den nya webbplatsen antagning.se. Ofta är sådan information endast tillgänglig genom annonser eller direktkontakt med respektive lärosäte, ofta ner på fakultets- eller institutionsnivå.

Bristen på en samlad information om utbildningar på forskarnivå och aktuella antagningar av doktorander gäller både svenska och internationella studenter. Detta kan dock skapa särskilda problem för utländska studenter som inte har en fördjupad kunskap om och etablerad kontakt med det svenska högskolesystemet. En utvecklad information om utbudet av utbildningar på forskarnivå och aktuella antagningsförfaranden skulle kunna vara ett led i att underlätta mobiliteten för studenter både nationellt och internationellt, vilket kan få en positiv effekt också för den cirkulära migrationen.

Beslut om detta remissyttrande har tagits av universitetskanslern Lars Haikola efter föredragning av stabsjuristen Eva Westberg i närvaro av stabschefen Lennart Ståhle. I beredningen av ärendet har även informationschefen Eva Ferndahl, verksjuristen Teresa Edelman samt utredarna Gunnar Enequist och Miska Tarma deltagit.

Lars Haikola

Eva Westberg

Kopia för kännedom till:
Utbildningsdepartementet