

Justitiedepartementet

Dnr: Ju2024/02513

BÄTTRE MIGRATIONSRÄTTSLIGA REGLER FÖR FORSKARE OCH STUDENTER (DS 2024:31)

Fackförbundet ST organiserar arbetstagare inom staten eller med statligt uppdrag. Vi representerar 100 000 medlemmar som arbetar statligt och där ingår medlemmar inom universitets- och högskoleområdet. Vi har djupgående kunskaper om hur det är att arbeta inom akademien och vi har därmed vetskap om vilka särskilda förutsättningar som behöver råda i sektorn – såväl för den enskilde arbetstagarens bästa som för att uppnå bästa möjliga effekt av den förda utbildnings- och forskningspolitiken. Vi har tagit del av departementsskrivelsen Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31) och inkommer härmed med vårt yttrande.

Övergripande synpunkter

Under de senaste åren har många migrationspolitiska förändringar gjorts som inneburit att Sverige blivit ett mindre attraktivt land att söka sig till och slå sig ner i permanent. År 2021 ändrades lagstiftningen så att det blev svårare för doktorander att få permanent uppehållstillstånd. Därefter har den följande regeringen föreslagit skärpta regler för arbetstillstånd, infört så kallade ”återvändningsbidrag”, föreslagit skärpta krav för medborgarskap, föreslagit skärpta regler för studietillstånd, tillsatt utredning för höjda krav på ”god vandel”- med ökade möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd på oklara grunder.

När det gäller de försämrade möjligheterna för doktorander att erhålla uppehållstillstånd, liksom svårigheterna för forskare, har det sedan 2021 skett en bred mobilisering mot nu gällande migrationsregler, där även vi som facklig organisation aktivt medverkat till att få en ändring till stånd. De förslag som gäller doktorander och forskare i den första delen av departementsskrivelsen tillmötesgår den här kritiken och vi välkomnar dessa förslag, som är klara förbättringar. Vi anser dock att det krävs förbättrade migrationsrättsliga regler så snart som möjligt när det gäller ukrainska flyktingar som är i Sverige med anledning av EU:s massflyktsdirektiv.

Däremot är vi kritiska till vissa av de förslag i den andra delen av departementsskrivelsen som berör studenter. De skärpta reglerna innebär klara försämringar för

tredjelandsmedborgare, leder samtidigt till ökad administration hos lärosätena och snedvrider lärosätenas huvuduppdrag. Vi anser att det är viktigt med en attraktiv migrationsrättslig miljö även för studenter. Enligt UKÄ går nio procent av internationella mastersstudenter i Sverige över till doktorandstudier. Goda villkor för internationella studenter utgör alltså till viss del också goda villkor för framtida forskare.

När det gäller den tredje delen om ökat informationsutbyte och ändringar vad gäller antagnings- och studieregister är vi bland annat kritiska mot förslagen om kraven på registrering medborgarskap och krav på fast adress för erhållande av uppehållstillstånd.

Vi ifrågasätter att kostnaderna blir begränsade för lärosätena och inte medför något behov av ändrade anslag och och därför anser vi att en utredning är nödvändig om merkostnaden för de nya uppgifter som föreslås att läggas på lärosätena.

När det gäller ikraftträdande anser vi att de förbättrade villkoren för doktorander och forskare bör genomföras tidigare än den 1 mars 2026.

I det följande anger vi våra ställningstaganden till de olika förslagen i departementsskrivelsen.

Förändrade migrationsvillkor för doktorander och forskare

Krav för permanent uppehållstillstånd för doktorander och forskare

Vi välkomnar följande förändringar som föreslås när det gäller kraven för permanent uppehållstillstånd för doktorander och forskare.

- En utlänning ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd om han eller hon sedan minst tre år har ett uppehållstillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse eller studier som avser utbildning på forskarnivå.
- Permanent uppehållstillstånd kan beviljas en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för arbete, forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse eller studier som avser utbildning på forskarnivå.
- En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska få göras inifrån landet.
- Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, på utlänningens begäran, få återkallas om utlänningen under tillståndstiden ansöker om och beviljas ett permanent uppehållstillstånd.
- Upphållstillstånd för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i Sverige efter slutförd forskning eller studier på forskarnivå ska kunna beviljas för en tid av 18 månader.

De här förändringarna utgör förbättringar även jämfört med de regler som gällde före juli 2021, då det t.ex. krävdes fyra års doktorandstudier för att erhålla permanent uppehållstillstånd. Möjligheten att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till förmån

för ett permanent är också en fördel jämfört med nuvarande system, där det inte är möjligt att ansöka om permanent uppehållstillstånd förrän det gällande tillfälliga uppehållsståndet är på väg att löpa ut, även om kraven på permanent uppehållstillstånd är uppfyllda. Att tiden för uppehållstillstånd för att t.ex. söka arbete utökas från 12 till 18 månader är också en förbättring som vi välkomnar, eftersom det ger större möjlighet att etablera sig på svensk arbetsmarknad.

Nationell visering vid utlandsresor och möjlighet att söka uppehållstillstånd för nyfödda barn inifrån landet

Vi välkomnar och ställer oss bakom följande förslag till förändringar som är klara förbättringar när det gäller villkor för doktorander och forskare. Nuvarande regler är ogynnsamma om man vill attrahera utländska doktorander och forskare till Sverige.

- En utlänning bör kunna ansöka om nationell visering vid utlandsresor som antingen har anknytning till den forskning eller de studier på forskningsnivå som han eller hon bedriver eller har bedrivit eller görs för att besöka utlänningens familj i utlandet. Motsvarande möjlighet att beviljas nationell visering bör införas för en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd eller förlängt uppehållstillstånd som familjemedlem.
- Uppehållstillstånd för nyfödda barn bör vara möjligt att ansöka om inifrån landet.

De här förslagen bör även omfatta studenter. Det är inte ovanligt att en student t ex åker till sitt hemland för att göra praktik eller samla in material till sitt examensarbete. Det förekommer också ganska ofta att även studenter får barn.

Varaktig försörjning för permanent uppehållstillstånd

När det gäller kravet på varaktig försörjning föreslås följande:

- Det är inte aktuellt att helt avskaffa försörjningskravet
- En utlänning bör kunna uppfylla kravet på tillräcklig försörjningsförmåga om han eller hon har inkomst från studiefinansiering i form av stipendium.
- A-kassa uppfyller inte kravet på varaktig försörjning

Vi skulle gärna se att man helt avskaffar försörjningskravet. För doktorander spelar dock kravet på varaktig försörjning knappast någon roll om dessa uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd redan efter tre år och om även stipendier för doktorander uppfyller kravet på försörjningsförmåga.

Däremot kan försörjningskravet vara ett problem för andra forskarkategorier i och med att det föreslås att arbetslöshetsersättning inte uppfyller försörjningskravet. Vi anser att även arbetslöshetsersättning bör kunna uppfylla försörjningskravet, på samma sätt som i EU:s regelverk om varaktig bosättning.

En kategori forskare som inte alls tas upp i departementsskrivelsen är postdoktorer med stipendium. Det här är en stor och mycket utsatt grupp som rekryteras till Sverige för forskning. Vi anser att även denna grupp bör ha möjlighet att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd.

Massflyktsdirektivet och ukrainska flyktingar

När det gäller flyktingar från Ukraina som vistas i Sverige enligt massflyktsdirektivet, så föreslås liknande regler från 1 mars 2026 som för andra doktorander och forskare. För denna grupp, och andra ukrainska flyktingar, är det dock ännu mer akut att kunna söka uppehållstillstånd på andra grunder än massflyktsdirektivet inifrån landet redan nu. Flera EU-länder, till exempel Tyskland och Tjeckien, har redan börjat erbjuda permanenta lösningar genom arbets-, studie- eller familjebaserade uppehållstillstånd. Det finns ingen anledning att Sverige har en mer restriktiv linje.

Vidare missgynnas denna grupp jämfört med andra genom att åren som en person vistas i Sverige med tillfälligt skydd inte räknas med i den totala tiden för att få permanent uppehållstillstånd. Det betyder att ukrainare som har bott här i snart tre år, och snart påbörjar sitt fjärde, måste börja räkna tiden från noll när de får ett arbets-, studie- eller forskaruppehållstillstånd.

Vi anser att det är självklart att ukrainska medborgare som vistas i Sverige enligt massflyktsdirektivet, liksom andra, ska få tillgodoräkna sig även denna tid när det gäller att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd.

Skärpta regler för studenter

När det gäller de föreslagna skärpta reglerna för studenter är vi kritiska utifrån utgångspunkten att alla studenter, så långt som möjligt, ska behandlas lika och inte särbehandlas utifrån vilket land de kommer ifrån.

Vi vill även poängtera vikten av en attraktiv migrationsrättslig miljö för utländska studenter, där en relativt stor andel, nio procent, av internationella mastersstudenter går över till doktorandstudier i Sverige enligt UKÄ. Goda villkor för internationella studenter utgör alltså till viss del också goda villkor för framtida forskare. De internationella studenterna bidrar dessutom aktivt till lärosätenas uttalade mål om en ökad internationalisering. Öppenhet och internationellt utbyte är en viktig grund för kvalitet och utveckling på våra lärosäten.

Begränsning av möjligheten att arbeta

När det gäller möjligheten att arbeta i Sverige samtidigt med studier föreslår regeringen kraftiga försämringar för den här gruppen av studenter.

- Möjligheten att arbeta med ett uppehållstillstånd för studier bör begränsas till högst 15 timmar per vecka.
- Inget undantag för vissa perioder av året.

- Denna begränsning bör dock inte gälla sådant arbete som omfattar utbildning, administration, praktik, forskning eller konstnärlig forskning och som antingen utförs av utlänningen vid det lärosäte där utlänningen är antagen eller har anknytning till den utbildning som utlänningen bedriver.

Vi anser att förslaget är ett förmynderi när det gäller hur utländska studenter planerar och fördelar sin tid. Motsvarande begränsningar finns inte för andra studenter. Utifrån likabehandlingsprincipen är vår uppfattning att de nuvarande reglerna kan bibehållas eftersom utbildnings- och kursplaner redan innehåller krav på att studenten ska ha klarat tidigare kurser för att kunna fortsätta sina studier.

De första två punkterna är dessutom alldeles för restriktiva, även i ett internationellt perspektiv där 20 timmar per vecka är standard. 20 timmar per vecka motsvarar vad som är tillåtet när det gäller studier utöver normal studietakt, dvs 45 högskolepoäng per termin. Vi anser också att det är självklart att utländska studenter, i likhet med andra studenter, ska kunna arbeta utan begränsningar under loven, t.ex. under sommaren.

Skärpta krav på godtagbara framsteg i studierna

I den här delen föreslås dramatiska försämringar för internationella studenter, där kravet idag är 15 poäng första året, 22,5 poäng andra året och 30 poäng under tredje och följande år.

Regeringens förslag:

- En utlänning ska anses ha uppfyllt kravet på godtagbara framsteg i sina studier om
 - han eller hon har klarat av 62,5 procent (=37,5 poäng) av de studier som ska ha bedrivits under det första studieåret med uppehållstillstånd för studier och 75 procent (=45 poäng) av de studier som ska ha bedrivits därefter, eller
 - det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet finns särskilda skäl.

Vi motsätter oss dessa kraftiga försämringar som sätter stark press på studenterna, där studenterna hela tiden stressas av de stora konsekvenser det innebär att bli av med sitt uppehållstillstånd. Jämförelsen med kraven för att få erhålla fortsatt studiestöd i Sverige är orimligt, eftersom konsekvenserna är så mycket allvarigare med indraget uppehållstillstånd, som också ofta är irreversibelt.

Som tidigare påpekats så finns i utbildnings- och kursplaner krav på progression för att kunna fortsätta studierna. Vidare innebär de höga poängkraven ytterligare administration på lärosätena, på grund av ett utökat behov av intyg till studenter som inte klarat examinationer och behöver omtentera.

Byta uppehållstillstånd

Regeringen föreslår:

- För att en utlänning med ett uppehållstillstånd ska få byta uppehållstillstånd inifrån landet ska det krävas att han eller hon först har slutfört en högskoleutbildning och

utbildningen avser studier som motsvarar minst två terminer eller fullföljt två terminer vid forskarutbildning.

Vi är kritiska mot kravet om slutförd högskoleutbildning för att byta uppehållstillstånd inifrån landet för t.ex. arbete. Det är inte ovanligt att studenter får ett attraktivt jobberbjudande innan utbildningen är avslutad, t.ex. under en praktikperiod eller i samband med uppsatsarbete. Vi anser alltså att det ska vara möjligt att byta uppehållstillstånd även innan utbildningen är helt avslutad.

Familjemedlemmar till studenter

Regeringen föreslår följande förändringar när det gäller familjemedlemmar till studenter:

- Medföljande familjemedlemmar till en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier ska inte längre undantas från skyldigheten att betala anmälningsavgift eller studieavgift.
- Någon ändring vad gäller avgiftsbefrielse föreslås inte när det gäller familjemedlemmar till en utlänning som t.ex. har uppehållstillstånd för forskning.
- Uppehållstillstånd för en familjemedlem till en utlänning med uppehållstillstånd för studier bör kunna återkallas även om anknytningen till den som har ett tillstånd bryts eller ett sådant tillstånd återkallas

Vi har inga invändningar mot de första två punkterna. Utredningens argument mot avgiftsbefrielse för studier för familjemedlemmar är övertygande, t.ex. att agenter marknadsför studier i Sverige för två till priset av en.

Däremot är vi kritiska mot att uppehållstillstånd bör återkallas om anknytningen till den som har tillstånd bryts, eftersom det innebär att en familjemedlem kan tvingas stanna kvar i en relation präglad av våld och förtryck. Vi anser att detta också borde beaktas när det gäller familjemedlemmar till forskare.

Ökat informationsutbyte och ändringar vad gäller antagnings- och studieregister

I departementsskrivelsen föreslås ett ökat informationsutbyte med Säkerhetspolisen och Migrationsverket och ett antal ändringar när det gäller antagnings- och studieregistren. Förslagen är otydliga om det ökade informationsutbytet endast innebär ökad tillgång för dessa myndigheter eller aktiv rapporteringsskyldighet. Här vill vi påpeka att universitets och högskolors uppgift är att ägna sig åt utbildning och forskning, inte underrättelseverksamhet.

Det föreslås även att antagnings- och studieregistren bör innehålla uppgifter om medborgarskap. Vi vänder oss skarpt emot ett sådant här förslag som innebär att studenter med viss nationalitet ska kunna särbehandlas och övervakas speciellt.

Till exempel så skrivs på sid. 198: ”Utöver att en uppgift om medborgarskap skulle kunna vara till nytta för Säkerhetspolisen i dess arbete för att fullgöra verksamhet som anges i 3 § polislagen, skulle en sådan uppgift kunna underlätta Migrationsverkets arbete med att förhindra missbruk av uppehållstillstånd för studier, eftersom det skulle skapa en utökad möjlighet att följa studenter från vissa nationaliteter där det finns en särskilt hög missbruksfrekvens.”

Ovanstående ger associationer till förslaget om anmälningsplikt, den s k angiverilagen, ett intryck som ytterligare stärks genom utredningen *Skärpta krav på hederligt levnadssätt*, den s k vandelsutredningen, där regeringen i utredningsdirektivet skriver: ”Den som befinner sig i Sverige och åtnjuter svensk gästfrihet har en skyldighet att uppvisa respekt i förhållande till grundläggande svenska värderingar och inte in handling missakta befolkningen.” En politik där lärosäten avkrävs att registrera studenters värderingar, politiska åsikter och attityder hör inte hemma i en demokrati och är inte förenligt med akademisk frihet. Det lär inte heller främja Sveriges attraktivitet som studie- och forskningsdestination.

UKÄ har också bedömt att en uppgift om medborgarskap kan vara av integritetskänslig karaktär och att uppgiften inte bör registreras i studieregistren (se UKÄ, rapport 2023:22, sid. 107). Det sätt som utredningen viftar undan dessa invändningar från UKÄ och olika EU-förordningar är inte hållbara. Man konstaterar också att uppgift om medborgarskap kombinerat med namn kan ge uppgift om etniskt ursprung, vilket inte är tillåtet.

Mot ovanstående bakgrund måste förslaget att registrera medborgarskap självklart avvisas.

Åtgärder för en effektivare handläggning av uppehållstillstånd

Utredningen föreslår:

- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka handlingar som utlänningen behöver visa upp.
- Det bör inte krävas att handlingarna ges in på visst språk.
- Bör få till följd att behovet av kompletteringar minskar och handläggningstiderna påverkas i positiv riktning.

Vi ställer oss bakom de här förslagen, som bör minska handläggningstiderna på Migrationsverket.

Uppgift om adress

Regeringen föreslår:

- En förutsättning för att beviljas uppehållstillstånd ska vara att utlänningen lämnar uppgift om adress till den bostad i Sverige där han eller hon avser att bo under tillståndstiden. Senast vid tidpunkten för utfärdandet av uppehållstillståndet uppge sin fasta adress.

Det här vänder vi oss emot eftersom förslaget är orealistiskt. Många studenter vet inte vilken bostadsadress de kommer att ha innan de fått uppehållstillstånd och att skriva kontrakt på en bostad innan man erhållit uppehållstillstånd ter sig bakvänt. Inte sällan tvingas studenter, inte minst på grund av bostadsbrist, att klara sig med ett provisoriskt boende i början av utbildningen.

Om kostnader

I utredningen hävas att:

- Lärosätena får en viss utökad uppgiftsskyldighet.
- Anpassningen av studieregistren och uppgiftsskyldigheten kan medföra vissa kostnader för bl.a. anpassning av registren.
- Bland annat eftersom tillgång till registren redan finns för flera myndigheter bör dock kostnaderna bli begränsade och inte medföra något behov av ändrade anslag.

Vi ifrågasätter om det verkligen är fallet att kostnaderna blir begränsade för lärosätena och inte medför något behov av ändrade anslag. Speciellt med den ökade rapporteringsskyldighet som avkrävs lärosätena, vilket bland annat innebär att de tar på sig en del av Migrationsverkets uppgifter och att alltmer känslig information kommer att lagras i lärosätenas datasystem.

Vi efterlyser därför en utredning om merkostnaden för de nya uppgifter som föreslås att läggas på lärosätena.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att samtliga förändringar ska träda i kraft ”så snart som möjligt”, men tidigast den 1 mars 2026. Denna tidpunkt motiveras med att relevanta myndigheter bör ges tid att anpassa sina rutiner och datasystem före ikraftträdandet, att förslagen även innebär vissa ändringar i antagnings- och studieregistren som kan innebära anpassningar av programvara och system och att det behövs tid för den fortsatta beredningen.

Utöver den sedvanliga politiska beredningen är ovanstående motiv inte tillämpligt när det gäller doktorander och forskare. Vi anser därför att de föreslagna förändringarna när det gäller doktorander och forskare träder i kraft tidigare än den 1 mars 2026. Det är också av största vikt för ukrainska doktorander och forskare som är i Sverige genom massflyktsdirektivet. Här föreslår vi också, som tidigare nämnts, att ukrainare som befunnit sig i landet enligt massflyktsdirektivet ska få tillgodoräkna sig denna tid när det gäller att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd.

Kjell Nilsson

Förtroendevald, ST inom Universitets-och Högskoleområdet

EvaLena Moser

Ordförande, ST inom Universitets-och Högskoleområdet

Britta Lejon

Förbundsordförande, Fackförbundet ST