

Justitiedepartementet

Yttrande över departementspromemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31)

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har fått möjligheten att svara på promemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter Ds 2024:31. SLU anser att utredningen föreslår många viktiga författningsändringar som kommer att förbättra de migrationsrättsliga reglerna för forskare och studenter. Förslagen är generellt sett positiva, särskilt när det gäller forskare och doktorander, och SLU anser att det är viktigt att flera av förändringarna genomförs skyndsamt. SLU avråder dock från att genomföra vissa av de föreslagna ändringarna kring uppehållstillstånd för studier.

Generella synpunkter

SLU välkomnar att lagstiftningen rörande uppehållstillstånd för studier ses över, men ser det som problematiskt att promemorian till del bygger på slutsatserna i Migrationsverkets rapport *Åtgärder för att minska missbruk av uppehållstillstånd för studier* (dnr 1.1.1.2-2024-3373), vilken har underkänts av Riksrevisionen i rapporten *Tredjelandsstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning* (RiR 2024:21). Det innebär att en central utgångspunkt för promemorian – att det skulle förekomma omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier – är felaktig och att en del av förslagen därför inte är relevanta. Dessa förslag riskerar få negativa konsekvenser för Sveriges attraktivitet för internationella studenter, och därigenom för ambitionen om att stärka landets konkurrenskraft på den internationella forsknings- och utbildningsarenan. Andra förslag om ändringar i regelverket för uppehållstillstånd för studier är positiva, och kan öka Sveriges attraktivitet som studiedestination och underlätta för Migrationsverket och lärosätena.

Specifika synpunkter

1. SLU är mycket positiva till förslaget att doktorander och forskare får ökad möjlighet till permanent uppehållstillstånd genom sänkt vistelsekrav, i vissa fall redan efter tre år (5.3.3, sid 102). Bedömningen av vistelsetiden, samt kravet på varaktig försörjning behöver dock komma till uttryck i förordning istället för att fortsatt överlämnas till rättstillämpningen. Det behöver bli tydligt för båda parter vad som krävs för att uppfylla kraven samt hur en bedömning av kraven bör göras.
2. SLU är mycket positiva till förslaget att en återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna göras. Begränsningen av när en person kan ansöka om permanent uppehållstillstånd försvårar och försämrar doktorander och forskares möjligheter att med trygghet kunna stanna i Sverige avsevärt. Denna ändring bör ske snarast möjligt, och prioriteras att införas före den 1 mars 2026.
3. SLU är mycket positiva till förslaget att fler byten av uppehållstillstånd (statusbyten) tillåts göras inifrån Sverige (5.6, sid 131).
4. SLU är mycket positiva till förslaget att barn till forskare ska kunna beviljas uppehållstillstånd inifrån landet (5.6, sid 133). Denna förändring är något som har efterfrågats under en längre tid och har stor effekt för de forskare och familjer som berörs. Ändringen bör därför prioriteras att införas före den 1 mars 2026.
5. SLU är positiva till förslaget att jobbsökartillstånden utökas från 12 till 18 månader för doktorer och forskare (5.4, sid 116).
6. SLU är positiva till förslaget att forskare och doktorander ges utökade möjligheter att få D-visum i väntan på nytt beslut (5.5, sid 121). För att denna förändring ska ge effekt behöver dock handläggningstiden för D-visum vara prioriterad och effektiv.
7. SLU är frågande till att utredningen inte belyser användandet av arbetstillstånd inom akademien. Arbetstillstånd används vid flera anställningar på universitet och högskolor, något som måste tas med i bedömningar. Exempelvis bör vistelsetid på arbetstillstånd kunna kombineras med vistelsetid på uppehållstillstånd för studier eller uppehållstillstånd för forskning, vid beräkning av kvalificeringstid till permanent uppehållstillstånd efter tre år.
8. SLU är kritisk till problembeskrivningen gällande missbruk av uppehållstillstånd för studier (6.1, s 155). Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets hantering av uppehållstillstånd för studier och riktat kritik mot tidigare rapporter som påstått att ett omfattande missbruk av

dessa tillstånd förekommer (RiR 2024:21). Riksrevisionen konstaterar att tredjelandsstudenter generellt presterar väl och bidrar positivt till svensk forskning och arbetsmarknad, vilket även Universitetskanslersämbetet gör i sin rapport *Inresande studenter på masterprogram vid svenska lärosäten* (UKÄ 2024:13).

9. SLU avstyrker att begränsa möjligheterna att arbeta för studenter med uppehållstillstånd för studier (6.2, s 164). I promemorian SOU 2024:15 föreslås skärpta krav på arbetskraftsinvandring, genom bland annat krav på sjukförsäkring och höjda lönekrav, vilket i praktiken hindrar användandet av uppehållstillstånd för studier som en genväg till den svenska arbetsmarknaden. SLU anser att detta i kombination med skärpta krav på studieframgång och ändrade regler för spårbyte bör förhindra missbruk av uppehållstillstånd, och följaktligen att förslaget att begränsa möjligheten att arbeta för studenter bör tas bort. En strikt begränsning av antalet timmar en student får arbeta riskerar att göra det svårare för internationella studenter att ta förtroende- och kåruppsdrag eller att arbeta fulltid under sommarmånader eller andra lov. Det är viktigt för studenterna att bygga professionella nätverk och få relevant arbetslivserfarenhet.
10. SLU ställer sig positiv till att nivåerna för godtagbara framsteg i studierna skärps från dagens nivåer (6.3, s 172). Vi bedömer dock att ett krav på 50 % studieframgång under första året, och därefter 62,5 % är tillräckligt för att förhindra att studenter med låga utsikter för att genomföra studierna stannar kvar.
11. SLU är positiva till att nuvarande regler för spårbyte ses över (6.4, s 180), men kravet på att studierna ska vara slutförda kan medföra nackdelar för båda studenter och arbetsgivare. Våra studenter är eftertraktade på arbetsmarknaden och får ofta jobberbjudande mot slutet av studietiden. Det skulle underlätta både för arbetsgivare och för studenter om det gick att ansöka om uppehållstillstånd för arbete redan när 75% av studierna är slutförda, så att ett eventuellt arbetstillstånd kan vara klart i samband med examen.
12. SLU stödjer förslaget om att medföljande familjemedlemmar till någon som har uppehållstillstånd för studier, inte ska kunna undantas från skyldigheten att betala anmälningsavgift eller studieavgift (6.5, s 185).
13. SLU har, som de flesta lärosäten i Sverige, ingått en överenskommelse med Migrationsverket om samverkan avseende avbrottsrapportering och möjlighet till tvååriga uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning (SLU.ua.2024-1019-1). Vi ser positivt på att detta förtydligas i lagtext (6.6, s 193). Dock är det problematiskt att förslaget använder begreppet tredjelandsmedborgare. SLU registrerar inte medborgarskap, i enlighet

med Universitetskanslersämbetets rekommendation (UKÄ rapport 2023:22, s 107), och kan med nuvarande rutiner enbart ge information om avgiftsskyldiga studenter.

14. SLU är kritisk till förslaget om att ”bemyndigande att avgöra vilka handlingar som krävs för att bedöma en ansökan om uppehållstillstånd ges till lämplig myndighet” (6.7, s 204). Grundläggande behörighet och särskild behörighet prövas av VO/UHR och lärosätet innan den sökande kan ansöka om uppehållstillstånd för studier. Förslaget kan få till följd att Migrationsverket kan överpröva beslut fattade av andra myndigheter, vilket vore i strid med Förvaltningslagen.
15. SLU är mycket kritisk till förslaget om att bostadsadress ska lämnas i samband med ansökan om uppehållstillstånd för studier (6.8, s 209). Det är i princip en omöjlighet för studenter att säkra studentboende redan vid ansökningstillfället och ett sådant krav skulle riskera att avsevärt minska Sveriges attraktionskraft som studiedestination. Det är vidare oklart på vilket sätt kravet kan förbättra möjligheterna att verkställa återkallelsebeslut. Återkallelsebeslut bör meddelas via migrationsverkets e-tjänst, då man kan få läskvitto och således bekräftelse på att sökande har läst beslutet.
16. SLU anser att övergångsbestämmelserna bör fastställas i samråd med lärosätena, gärna med SUHF som företrädare (7.2 s 218). SLU anser vidare att övergångsbestämmelser även måste finnas när det gäller krav på studieresultat, för att så långt som möjligt undvika att individer hamnar i en gråzon. En effektiv implementering av regeländringar och övergångsbestämmelser är beroende av fungerande system och rutiner. Tekniska förändringar i antagnings- och registreringsystem kan bli nödvändiga i samband med införandet av nya regler. Det är viktigt att tidsramen tar hänsyn till detta.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av vice-rektor Ylva Hillbur efter föredragning av HR-specialist Julia Damberg och internationell handläggare Geir Lö.