

Remissvar gällande promemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31)

Inledande synpunkter

Förslagets ändamålsenlighet

Migrationsverket ser överlag positivt på de förslag som presenteras i betänkandet. En kortare, mer förutsägbar väg till uppehållstillstånd i Sverige, utökade möjligheter att beviljas tillstånd för forskning i kombination med förutsebara handläggningstider för den enskilde kommer att bidra till en ökning av Sveriges attraktionskraft.

Sammanfattande synpunkter

Myndigheten ställer sig positiv till förslaget om att doktorander ska kunna beviljas uppehållstillstånd för forskning och anser att förslaget kan främja rörlighet för internationella doktorander och bidra till att öka Sveriges attraktion som forskningsnation. Samtidigt finns det en risk för att förslagets avsedda effekt minskas till följd av att regelverket om tillstånd för studier och forskning är svåröverskådligt och svårnavigerat.

Migrationsverket tillstyrker förslaget om att införa ett undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716) enligt vilket ansökningar om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen kan prövas inifrån landet. Ett sådant generellt undantag saknas idag och orsakar också en del problem i tillämpningen. En tydlig bestämmelse kommer att underlätta tillämpningen och öka förutsebarheten för den enskilda.

Att forskare och doktorander i vissa fall ska beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter tre år är positivt. Eftersom det enligt förslaget ska finnas två parallella bestämmelser i 5 kap. 5 § utlänningslagen som reglerar frågan om permanent uppehållstillstånd för forskare och doktorander, krävs

vissa förtydliganden ut tillämpningsperspektiv, för att den avsedda effekten med bestämmelsen ska kunna uppnås.

Migrationsverket tillstyrker utredningens förslag om införandet av en begränsning av möjligheten att arbeta med uppehållstillstånd för studier. Den föreslagna regleringen gör det tydligt att huvudsysslan för den som har tillstånd för studier ska vara att studera. Utredaren föreslår att tillståndet för studier kan komma att återkallas om de föreslagna begränsningarna i arbetets omfattning överskrids. Migrationsverket anser dock att möjligheten att kontrollera hur mycket studenterna arbetar är idag obefintlig och kan leda till att syftet med förslaget inte nås. Vidare anser myndigheten att införandet av begränsningar både kan leda till missbruk av regelverket och öka incitamentet att arbeta fler timmar än tillåtet utanför den legala arbetsmarknaden.

Även förslaget om skärpning av kraven på godtagbara framsteg i studierna välkomnas. Detta krav i kombination med begränsning av möjligheterna att arbeta bör bidra till minskning av ansökningar om tillstånd för studier där syftet med vistelsen i verkligheten är annat än studier i Sverige, vilket i sin tur kommer att frigöra resurser inom myndigheten.

Migrationsverket välkomnar förslaget om ett ökat informationsutbyte och ändringar i antagnings- och studieregister. Ett bättre informationsutbyte bidrar till att de berörda myndigheterna kommer att få ett bättre beslutsunderlag.

Utredaren föreslår att den sökande ska kunna tillgodoräkna sig inkomster från stipendium vid försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen. Med hänsyn till behovet av förtydliganden kring bland annat varaktighetskravet, seriositetsbedömningen och risker kopplade till den samt vilka som kan tillgodoräkna sig dessa inkomster anser Migrationsverket att förslaget i dess föreslagna form inte kan tillstyrkas, utan att det behöver utredas vidare.

Den som ansöker om förlängning av tillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå och dennes familjemedlemmar ska enligt förslaget kunna ansöka om nationell visering under handläggningstiden. Nationell visering ska kunna beviljas för såväl tjänsteresor som för resor av privat karaktär. Enligt Migrationsverket kommer förslaget att leda till ett ökat antal ansökningar om nationell visering inifrån landet.

Det är därför av stor vikt att förslaget inte lämnar utrymme för olika tolkningar. Det är främst begreppet resor av privat karaktär som behöver förtydligas, för att syftet med bestämmelsen inte urholkas genom en alltför bred tolkning.

Utifrån erfarenheter avseende möjligheten att bevilja nationell visering för tjänsteresor till arbetskraftsinvandrare (3 kap. 3 § utlänningsförordningen (2006:97) i nuvarande lydelse) ser myndigheten att förslaget kommer att leda till en ökad administrativ börda för myndigheten. Ett ökat antal ansökningar i kombination med att ansökan om nationell visering behöver handläggas

skyndsamt kan leda till att Migrationsverket kommer att behöva prioritera ansökningar om nationell visering under handläggningstiden före ansökningar om förlängt tillstånd.

Utredaren föreslår att personer som har beviljats skydd enligt det så kallade massflyktsdirektivet bör kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning. I sådant fall ska uppehållstillståndet för tillfälligt skydd få återkallas på den sökandes begäran och det nya tillståndet beviljas inifrån landet. Enligt Migrationsverket är frågan om en utlänning under pågående tillståndstid kan avsäga sig ett skydd som är kopplat till situationen i ursprungslandet och där situationen i sig inte har ändrats av principiell betydelse och behöver utredas ytterligare. Det gäller även frågan om utlänningen därefter kan återropa detta skydd på nytt. Eftersom det finns en relativt stor risk att de föreslagna bestämmelserna inte får eftersträvad effekt och att otydlighet kan skapa osäkerhet hos den enskilde behöver förslaget utredas ytterligare.

Migrationsverket avstyrker förslaget om införande av ett krav på att utlänningen ska visa upp vissa bestämda handlingar som styrker att han eller hon uppfyller villkoren för uppehållstillståndet. Införandet av ett sådant krav skulle kunna leda till att underlaget i ett ärende blir mer omfattande utan att ha någon påverkan på sakfrågan. Det i sin tur innebär en risk för att ärenden blir mer komplicerade och tidskrävande.

Migrationsverket instämmer i att avsaknaden av aktuella adressuppgifter kan försvåra verkställighet av återkallelsebeslut, men avstyrker förslaget om att den sökande redan i samband med ansökan och som senast vid tidpunkten för utfärdandet av tillståndet måste ange en adress i Sverige. Myndigheten anser att förslaget kan medföra stora praktiska svårigheter och påverka handläggningen på ett negativt sätt.

Att Migrationsverket efterfrågar ett flertal förtydliganden kring förslagen utgår ifrån att regelverket ska vara tydligt och inte lämna utrymme för olika tolkningar, vilket är av stort vikt för både den enskilde och för prövningen. De förtydliganden som efterfrågas kommer att bidra till ett tydlig och därmed mer förutsebart regelverk, vilket leder till en effektivare handläggning. Att förslagen inte är precisa eller tillräckligt utredda kan leda till att det redan svåröverskådliga regelverket kommer att bli ännu mer komplext och svårtillämpligt.

Migrationsverket vill lyfta att vissa av de förslag som diskuteras i betänkandet finns även i betänkandet SOU 2024:15 Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. som föreslås träda i kraft 1 juni 2025. Det är bland annat förslaget om att nyfödda barn till innehavare av vissa EU-relaterade tillstånd ska få ansöka om uppehållstillstånd inifrån Sverige och förslag om utökade möjligheter att byta grund för tillstånd inifrån landet (SOU 2025:15 s. 275 ff). I SOU 2024:15 föreslås även att EU-blåkort ska kunna ges för fyra år (s. 262). Enligt Migrationsverket är det av stor vikt för tillämpningen att de förslag som rör

samma områden hålls samman, inte minst när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet.

Innehåll

Förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige	4
Doktorander ska kunna beviljas uppehållstillstånd för forskning	4
Förbättrade möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd	6
Särskilt om familjemedlemmars möjligheter till uppehållstillstånd	9
Längre uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier på forskarnivå	9
Möjlighet till nationell visering i vissa fall	10
Fler möjligheter till byte av uppehållstillstånd efter inresa	12
Särskilt om utlännningar som har beviljats skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet	12
Åtgärder i syfte att minska risken för att uppehållstillstånd för studier missbrukas	14
Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd för studier	14
Skärpt krav på godtagbara framsteg i studierna	15
En begränsning av möjligheten att efter inresan byta från uppehållstillstånd för studier till arbete	15
Ändrade villkor för familjemedlemmar till studenter	15
Ett ökat informationsutbyte och ändringar såvitt gäller antagnings- och studieregister	16
Åtgärder för effektivare handläggning	16
Åtgärder för att fler återkallelsebeslut ska kunna verkställas	17
Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	17
Övergångsbestämmelser	17

Förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige

Doktorander ska kunna beviljas uppehållstillstånd för forskning

Utredaren föreslår att en studerande på forskarnivå (doktorand) ska kunna ingå mottagningsavtal med en forskningshuvudman samt ansöka om och beviljas tillstånd för forskning eller forskning vid rörlighet för längre vistelse.

Migrationsverket ställer sig positivt till förslaget. Myndighetens erfarenhet är att doktorander ägnar sig åt forskning vid sidan av sina forskarstudier.

Enligt Migrationsverket kan förslaget främja rörlighet för internationella doktorander och bidra till att Sveriges attraktion som forskningsnation ökar. Samtidigt önskar myndigheten framföra följande.

Det migrationsrättsliga regelverket upplevs redan idag som svåröverskådligt och svårnavigerat, vilket även har framförts under utredningens gång (s. 82). De problem som oftast lyfts är bland annat att det är svårt att navigera mellan olika tillståndstyper. Det finns därför en viss risk att förslagets avsedda effekt minskas på grund av problem med gränsdragning mellan olika typer av tillstånd. Villkoren för tillstånd och indelning i olika tillståndstyper sammanfaller inte heller alltid med regler som finns inom andra rättsområden, som arbetsrätt, anställningsformer m.m.

Införandet av möjligheten för doktorander att ingå ett mottagningsavtal kommer enligt Migrationsverket att leda till att antalet ansökningar om tillstånd för forskning kommer att öka. Det nya regelverket kan även leda till att fler forskningshuvudmän ansöker om och beviljas ett godkännande enligt lagen om godkännande av forskningshuvudmän att ta emot gästforskare. Godkännanden kan antingen vara tillsvidare och är då möjliga att återkalla, eller tidsbegränsade, då möjligheten finns att inte förlänga. I samband med genomförande av forskardirektivet¹ konstaterades att verkan som en återkallelse av ett godkännande på ett redan ingånget mottagningsavtal får bedömas från fall till fall, samt att huvudregeln måste vara att återkallelse av ett godkännande för en forskningshuvudman inte ska inverka på redan ingångna mottagningsavtal, exempelvis i ett fall där gästforskaren endast har en kortare tid kvar av sitt forskningsarbete (prop. 2007/08:74 s. 40). Detta synsätt återfinns i betänkandet Genomförande av student- och forskardirektivet (Ds 2018:37)² där det även lyfts att sedan lagen om godkännande av forskningshuvudmän att ta emot gästforskare trädde i kraft i juli 2008 har, såvitt känt, någon återkallelse av godkännande eller nekad förlängning av godkännande för forskningshuvudman inte ägt rum (s. 97). Det är önskvärt att effekten av en återkallelse eller vägran att förlänga godkännandet förtydligas, främst i syfte att öka förutsebarheten och transparensen för både forskaren och forskningshuvudmannen.

Enligt nuvarande regler ska en komplett ansökan om forskning avgöras inom 60 dagar medan en komplett ansökan om tillstånd för studier inom högre utbildning ska avgöras inom 90 dagar (4 a kap. 1 § utlänningsförordningen). Det innebär att en komplett ansökan om tillstånd som lämnas in av en doktorand med mottagningsavtal ska avgöras inom kortare tid än en ansökan som lämnas in av en doktorand som inte ingått ett mottagningsavtal.

Migrationsverket anser att samma handläggningstid bör gälla för ansökningar som ges in av doktorander, oavsett om de har ingått ett mottagningsavtal eller

¹ Prop. 2007/08:74 [Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte - Regeringen.se](#).

² [Genomförande av student- och forskardirektivet, Ds 2018:37](#).

inte. I annat fall finns risk för att en ojämlig situation uppkommer inom denna grupp, vilket i sin tur kan leda till att regler och syftet med mottagningsavtal kringgås.

Förbättrade möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd

Ett förtydligat försörjningskrav vid permanenta uppehållstillstånd

Utredaren föreslår att bestämmelsen i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen ska få en ny lydelse, av vilken bland annat framgår att det vid bedömningen av det s.k. varaktighetskravet även ska beaktas om utlänningen haft en tillräcklig och kontinuerlig försörjningsförmåga under en längre tid före prövningstillfället. Migrationsverket välkomnar förslaget, men önskar lyfta ett behov av ett förtydligande. Formuleringen kan tolkas som att det införs ett krav på att den sökande ska ha uppfyllt försörjningskravet även en viss tidsperiod innan ansökan om permanent uppehållstillstånd lämnats in, vilket vore en skillnad jämfört med dagens praxis (prop. 2020/21:191 s.69³). Migrationsverket efterfrågar därför ett förtydligande om ett sådant krav införs nu.

I utredningen nämns mål UM 3195-24 där frågan om huruvida inkomst från anställning utomlands ska beaktas vid bedömningen av försörjningskravet (s. 101). Migrationsöverdomstolen har i målet (MIG 2024:16 som meddelades den 9 december 2024) kommit fram till att inkomster från en anställning utomlands ska beaktas vid bedömningen av om en utlänning uppfyller kravet på att kunna försörja sig för att få permanent uppehållstillstånd, även om inkomsterna inte beskattas i Sverige. Det vore önskvärt att denna slutsats kodifieras i 4 kap. 4 e § utlänningsförordningen samtidigt som frågan om hur en seriositetsbedömning kopplad till denna typ av inkomster bör göras utreds. Vidare vill Migrationsverket betona att det i dagsläget saknas möjligheter att kontrollera utländska inkomster, vilket kan försvåra prövningen genom att kräva omfattande utredningar.

Kravet på försörjning bör kunna uppfyllas även vid viss annan finansiering än inkomst från anställning

Utredaren föreslår att kravet på tillräcklig försörjning enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen även ska kunna uppfyllas genom inkomst från studiefinansiering i form av stipendium som uppfyller kraven i 7 kap. 36 § högskoleförordningen (1993:100).

Det är Migrationsverket som ska bedöma om de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd i 5 kap. 7 § utlänningslagen är uppfyllda.

I avsaknad av reglering om att högskolan i aktuella fall är skyldig att avge ett utlåtande i frågan blir det följaktligen Migrationsverket som kommer att göra bedömningen om kraven i 7 kap. 36 § högskoleförordningen är uppfyllda i de

³ [Ändrade regler i utlänningslagen, prop. 2020/21:191.](#)

fall utlänningen åberopar inkomster från stipendier. Myndigheten saknar idag kunskap om och erfarenhet inom denna lagstiftning. Att Migrationsverket ska göra bedömningar enligt ett lagrum som hör till andra myndigheters expertområde kan leda till att myndigheternas bedömningar skiljer sig åt, vilket i sin tur kan komma att påverka tillämpningen på ett negativt sätt.

Vidare följer det av 7 kap. 36 § högskoleförordningen att finansieringen ska säkras under hela utbildningen samt att nivån på stipendiet måste vara likvärdig med den lönenivå för doktorander som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket. Migrationsverket ifrågasätter inte nivån i sig men noterar att nivån på försörjningskravet kommer att skilja sig åt mellan inkomster från anställning och näringsverksamhet och inkomster från stipendier där det ställs högre krav på den sistnämnda. Detta eftersom det framgår av 4 kap. 4 e § utlänningsförordningen att kravet är uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken (1981:774).

Vidare innebär det också att inkomster av stipendier kommer att omfattas av två olika så kallade varaktighetskrav, dels det som följer av 7 kap. 36 § högskoleförordningen och dels det som följer av 4 kap. 4 e § utlänningsförordningen.

Som framgår av 7 kap. 36 § högskoleförordningen är utgångspunkten att studiefinansieringen genom stipendier ska ha en viss nivå och löpa under en viss tid. Någon egentlig kontroll av stipendiegivaren eller stipendiets seriositet verkar inte ingå i den bedömningen. I teorin skulle stipendiegivaren kunna vara allt ifrån en väletablerad förening till en enskild person. Det finns inte heller något krav på att stipendiegivaren ska ha en förankring till Sverige genom exempelvis säte här, vilket kan innebära att kontrollmöjligheterna, såsom till exempel inhämtande av uppgifter från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, är mycket begränsade. Eftersom det inte ställs några krav på stipendiegivaren och kontrollmöjligheterna är mycket begränsade, bedömer Migrationsverket att prövningen av inkomsternas seriositet (MIG 2023:4) kommer att vara svår att genomföra i samband med ansökan om permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket delar alltså inte utredningens bedömning att inkomstens seriositet säkerställs genom högskoleförordningens krav på skattefinansiering.

Enligt utredningen är det rimligt att en utlänning som kommer till Sverige för forskning eller studier på forskarnivå åberopar alternativ finansiering genom stipendium vid ansökan om permanent uppehållstillstånd. Att det rör sig just om personer som haft tillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå framgår dock inte av den föreslagna formuleringen av 4 kap. 4 e § utlänningsförordningen.

Det vore därför önskvärt med ett förtydligande av vilka som kan tillgodoräkna sig inkomster från stipendium. Frågan är om det skulle kunna gälla även personer som vistas i Sverige av andra skäl än studier och forskning men som

uppges sig finansiera sina studier genom ett stipendium som uppfyller kraven på varaktighet och inkomstnivå i 7 kap. 36 § högskoleförordningen.

Av nyss nämnda skäl anser Migrationsverket att förslaget behöver utredas ytterligare och att myndigheten inte kan tillstyrka förslaget om att det ska vara möjligt att tillgodoräkna sig inkomster från stipendium vid försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen i dess föreslagna form.

Forskare och doktorander ska ha bättre möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd

Migrationsverket välkomnar förslaget om att uppehållstillstånd för forskning och för forskning vid rörlighet för längre vistelse förs in som en uttrycklig tillståndsgrund som ska beaktas i samband med prövning enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen. Perioder med dessa tillstånd beaktas enligt nuvarande praxis i samband med prövningen, men ett förtydligande i bestämmelsen ökar rättssäkerheten och förutsebarheten.

Utredaren föreslår att den som har tillstånd för forskning, forskning vid rörlighet för längre vistelse eller för studier som avser utbildning på forskarnivå (doktorander) ska kunna beviljas ett permanent uppehållstillstånd efter personen haft något av dessa tillstånd sammanhängande i tre år. Migrationsverket ställer sig positivt till förslaget men noterar följande.

Utredaren anser att doktorander under kvalificeringsperioden på tre år har genomfört en övervägande del av sina studier och därmed etablerat sig i samhället. Det är dock oklart om det utöver kravet på att den sökande haft tillstånd för forskarstudier i tre år ställs ett krav på att doktoranden ska ha genomfört en övervägande del av sina studier på forskarnivå. Det tar ofta längre tid än tre år för en doktorand att slutföra sin avhandling, vilket i kombination med kravet på att en övervägande del av studierna ska ha genomförts kan leda till att möjligheten att ansöka om och beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter tre år inte aktualiseras för denna grupp av sökande.

Det behöver även klargöras om det räcker att personen haft något av de relevanta tillstånden i tre år. Idag är utgångspunkten för bedömningen att en doktorand som ansöker om permanent uppehållstillstånd genom arbetet ska ha bidragit till samhällsutvecklingen och fått en stark koppling till Sverige (prop. 2013/14:213 s. 34 och prop. 2007/08:147 s. 29)⁴.

Det är vanligt förekommande att doktorander och forskare i samband med studier och forskning spenderar längre tid utanför Sverige, bland annat för att delta i internationella konferenser eller i samband med forskning eller studier

⁴ Prop. 2013/14:213 [Cirkulär migration och utveckling](#) och prop. 2007/08:147 [Nya regler för arbetskraftsinvandring](#).

utomlands. Det är därför av vikt med ett klargörande hur vistelser utanför Sverige som är av tjänsterelaterad karaktär påverkar möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd. I ovan nämnda förarbeten hänvisar lagstiftaren till att samma bedömningar som genomförs i samband med prövning av permanent uppehållstillstånd för arbetskraftsinvandrare ska göras, men hänvisningen är inte tillräckligt tydlig då tillstånd för doktorandstudier eller forskning skiljer sig från arbetstillstånd när det gäller bland annat behov av rörlighet, inklusive vistelser utomlands.

Migrationsverket tillstyrker förslaget om att införa ett undantag från huvudregeln i 5 kap. 18 § utlänningslagen för ansökningar om permanent uppehållstillstånd enligt 5 kap. 5 § utlänningslagen. Av förslaget framgår att ansökan om permanent uppehållstillstånd ska kunna prövas och beviljas inifrån landet. Ett sådant generellt undantag saknas idag och orsakar också en del problem i tillämpningen. Det bör dock övervägas att möjligheten för en utlänningslagens prövad efter inresa flyttas in i 5 kap. 18 § andra stycket utlänningslagen istället för 5 kap. 18 a § utlänningslagen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv vore det en fördel att i en och samma bestämmelse samla undantagen från huvudregeln om att en ansökan om uppehållstillstånd ska vara ansökt om och beviljad innan inresa i Sverige.

Särskilt om familjemedlemmars möjligheter till uppehållstillstånd

På sidan 115 beskrivs vilken prövningsordning som tillämpas i samband med prövning av ansökan om tillstånd för en familjemedlem till en forskare eller doktorand som beviljats permanent uppehållstillstånd (5 kap. 3-3g §§ utlänningslagen). Migrationsverket önskar lyfta Migrationsöverdomstolens tolkning i avgörandet MIG 2024:14, som kan innebära att det inte kommer att uppställas något försörjningskrav på anknytningspersonen, när det är fråga om ansökan om permanent uppehållstillstånd.

Längre uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier på forskarnivå

Utredningen lägger fram ett förslag om att uppehållstillstånd 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.

Migrationsverket efterfrågar ett klargörande kring hur begreppet *slutfört en högskoleutbildning* bör tolkas, då det inte i tidigare förarbeten är tydligt beskrivet. Det är otydligt om det i begreppet finns ett krav på examen, eller om det är tillräckligt att den sökande genomfört den högskoleutbildning som den varit antagen till och kan visa examensbevis eller utbildningsbevis. Begreppet kommer enligt förslaget även att användas i 5 kap. 18 § första stycket 9 och 5 kap. 6 a § utlänningslagen.

Det är även av vikt med ett förtydligande om kravet kan uppfyllas genom fristående kurser eller enbart genom en programutbildning.

Utredaren föreslår att ett tillstånd om ett år fortfarande kan beviljas om den sökande inte uppfyller villkoren för att ges ett tillstånd om 18 månader. Det är oklart om denna möjlighet ska tolkas som att den sökande, i en situation där villkoren är uppfyllda, kan välja att ansöka om kortare tillstånd på ett år eller om Migrationsverket ska bevilja ett tillstånd om 18 månader om villkoren är uppfyllda, oaktat den sökandes vilja. Det är av vikt att förtydliga med hänsyn till att de aktuella bestämmelserna är av tvingande karaktär.

De som har ansökt om och beviljats ett så kallat jobbsökartillstånd är undantagna från kravet på arbetstillstånd under tillståndstiden, vilket innebär att de kan ta en valfri anställning här i Sverige. Varken av lagen eller förarbetsuttalanden framgår när den som har ett jobbsökartillstånd ska ansöka om tillstånd för arbete, vilket kan tolkas som att han eller hon kan arbeta inom ramen för samma anställning under hela tillståndsperioden utan att ansöka om tillstånd för arbete.

För att undvika missbruk eller kringgående av regelverket om arbetskraftsinvandring bör bestämmelsen kompletteras med att den som har ett jobbsökartillstånd ska till Migrationsverket anmäla om han eller hon fått en anställning. Av samma anledning bör det även förtydligas när innehavaren av ett jobbsökartillstånd bör ansöka om arbetstillstånd, det vill säga när syftet med tillstånd för att söka arbete i Sverige anses nått. Det kan exempelvis vara så snart utlänningen får en anställning av en viss varaktighet eller om han eller hon hittar en anställning inom utbildningens inriktning.

Möjlighet till nationell visering i vissa fall

Nationell visering ska kunna ges vid utlandsresor som antingen har anknytning till den forskning eller de studier på forskningsnivå som den sökande bedriver eller bedrivit, eller för att besöka familj i utlandet. Motsvarande föreslås att gälla för den som har ansökt om uppehållstillstånd eller förlängning av uppehållstillstånd som familjemedlem.

En motsvarande möjlighet att ansöka om och beviljas visering under handläggningstiden infördes 1 juni 2022⁵ och avser arbetskraftsinvandrare som ansökt om förlängning av arbetstillstånd med stöd av 6 kap. 4 a § utlänningslagen. Som anges i utredningen är denna möjlighet begränsad till tjänsteresor och avser enbart arbetskraftsinvandraren (3 kap. 3 § utlänningsförordningen).

I likhet med de synpunkter som framfördes på förslaget om viseringar för arbetskraftsinvandrare⁶, och med hänsyn till att det nuvarande förslaget avser även resor av privat karaktär och att möjligheten införs även för familjemedlemmar, önskar Migrationsverket framföra att förslaget kan medföra

⁵ [Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring, SOU 2021:5](#) och [Proposition 2021/22:134 Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring](#).

⁶ [Remiss av betänkandet Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring \(SOU 2021:5\)](#) (s. 23 f).

en ökad arbetsbörda, framför allt i den delen som avser den administrativa hanteringen.

Förvisso fungerar systemet med viseringar för arbetskraftsinvandrare över lag väl. Det bör dock framföras att Migrationsverket hanterar ett stort antal ansökningar som lämnats in av personer som inte ingår i den personkrets som kan beviljas visering för tjänsteresa enligt nuvarande bestämmelser.

Under år 2022 inkom 576 ansökningar om visering för tjänsteresor och av dessa har 41 % avslagits. Under år 2023 mottog Migrationsverket 584 ansökningar och 40 % av dessa har avslagits, medan 2024 mottogs 254 ansökningar och andelen avslag var 60 %. Den främsta anledningen till avslag har varit att andra grupper än arbetskraftsinvandrare har ansökt om nationell visering för tjänsteresor.

När det gäller år 2024 är det tydligt att antalet ansökningar om visering för tjänsteresor minskat, vilket troligen är en konsekvens av att tiden för handläggning av ansökningar om förlängt arbetstillstånd minskat till följd av Migrationsverkets förändrade arbetssätt. Eftersom behovet av tjänsteresor oftast förekommer bland de högkvalificerade yrkena har de korta handläggningstiderna för arbetstillstånd för dessa grupper av sökande kunnat leda till att behovet av viseringar för tjänsteresor minskat och att de nuvarande handläggningstiderna inte utgör hinder för möjligheten att resa i tjänsten. Andelen avslag under 2024 visar dock att de ansökningar som inkommer inte uppfyller kraven i hög grad (60 % avslag).

Migrationsverkets erfarenhet är även att tolkning av begreppet tjänsteresor har lett till vissa svårigheter. Efter ikraftträdandet har Migrationsverket fått ett antal ansökningar från arbetskraftsinvandrare i yrken där tjänsteresor sällan eller aldrig förekommer och där underlaget som lämnas in i samband med ansökan varit av varierande bevisvärde, vilket i sin tur lett till behovet av mer omfattande handläggningsåtgärder.

I fråga om det nuvarande förslaget anser Migrationsverket att införande av möjligheten till resor av privat karaktär kommer att leda till ett ökat antal ansökningar om nationella viseringar. I utredningen framgår tydligt att det inte ska röra sig om semesterresor, utan enbart om familjebesök. Enligt Migrationsverket bör detta ändamål tydligt formuleras i förarbetena, för att undvika ogrundade ansökningar om visering.

Det bör även förtydligas hur familjekretsen definieras och vilket underlag som den sökande bör lämna in i samband med ansökan om nationell visering och som ska styrka att det rör sig om resor av privat karaktär.

Vidare vill Migrationsverket lyfta att ett system där nationell visering utfärdas innan den sökande lämnat Sverige riskerar att medföra svårigheter i de fall Migrationsverket avslår ansökan om förlängt uppehållstillstånd medan den sökande inte befinner sig i Sverige. I sådant fall måste även viseringen

återkallas, vilket i sin tur innebär ytterligare en ärendekategori för Migrationsverket, nämligen återkallelse av nationell visering och en ökad administrativ börda.

Den som ansöker om national visering inifrån Sverige måste personligen inställa sig hos Migrationsverket på grund av biometriupptagning. Ansökan tas emot och skickas vidare till en prövningsenhet. Om nationell visering beviljas måste personen besöka Migrationsverket igen för att hämta ut viseringsstickers. Förfarandet består av flera steg och hanteringen är omfattande ur administrativ synvinkel. Utredningens förslag kan leda till ett ökat antal ansökningar för nationell visering, vilket i sin tur kan leda till en situation där hantering av dessa ansökningar kommer att behöva prioriteras före ansökningar om förlängt tillstånd.

Fler möjligheter till byte av uppehållstillstånd efter inresa

Migrationsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om utökade möjligheter till byte av grund för uppehållstillstånd efter inresa.

När det gäller möjligheten för familjemedlemmar till den som haft tillstånd enligt 5 b kap. 1 – 3, 7 eller 8 §§ utlänningslagen att på plats i Sverige beviljas tillstånd för forskning eller studier på forskarnivå, efterfrågar Migrationsverket ett förtydligande av när kravet på 30 högskolepoäng eller slutförd termin av forskarutbildning ska vara uppfyllt. Det bör tydliggöras om det krävs att dessa poäng eller terminen vid forskarutbildningen har slutförts inom ramen för den senaste tillståndsperioden, eller om det är tillräckligt att personen någon gång vid en vistelse i Sverige har uppfyllt kraven.

Särskilt om utlänningar som har beviljats skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet

Utgångspunkten för tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet⁷ är att behovet av skydd kopplas till situationen i hemlandet och inte till den fördrivnas individuella skäl.

Detta i kombination med avsaknad av återkallandebestämmelser i massflyktsdirektivet eller i 7 kap. och 21 kap. utlänningslagen samt att det tillfälliga skyddet upphör när, efter beslut från rådet, situationen i ursprungslandet är tillräckligt tryggt och stabilt för ett säkert återvändande gör att Migrationsverket har gjort bedömningen att det saknas rättsligt utrymme att återkalla ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen på utlänningens egen begäran. Frågan om en utlänning under pågående tillståndstid kan avsäga sig ett skydd som är kopplat till situationen i ursprungslandet och där situationen i sig inte har ändrats är av principiell betydelse och behöver enligt

⁷ Europeiska rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Migrationsverket utredas ytterligare. Det gäller även frågan om utlännen därefter kan återöppna detta skydd på nytt.

Vidare är utgångspunkten inom migrationsrätten att bedömningen ska utgå från omständigheterna vid beslutstillfället. Med hänsyn till det kan förslaget i 7 kap. 7 i § utlänningslagen och 5 kap. 18 § p. 11 samma lag leda till en tillämpningsproblematik, då utlännen vid beslutstillfället alltför kommer ha ett uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen. Detta samtidigt som han eller hon i vissa fall inte kan beviljas ett uppehållstillstånd, vilket är en grundförutsättning för att bestämmelserna ska vara tillämpliga, i och med att personer som beviljats uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen inte kan beviljas uppehållstillstånd för högre studier eller som forskare enligt 5 b kap. 10 § p. 3 eller EU-blåkort enligt 6 a kap. 2 § p. 3 samma lag. För att lagförslagen ska kunna få den avsedda effekten i dessa situationer hade det därför varit önskvärt att frågan utreddes ytterligare.

En förutsättning för att uppehållstillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen ska kunna återkallas enligt föreslagna 7 kap. 7 i § samma lag och att utlännen ska kunna få en ansökan om uppehållstillstånd beviljad efter inresa enligt föreslagna 5 kap. 18 § andra stycket p. 11 samma lag, är att det finns ett gällande uppehållstillstånd att återkalla. Om uppehållstillståndet hinner löpa ut under handläggningstiden kommer ansökan istället att prövas enligt de idag gällande bestämmelserna i 5 kap. 18 § utlänningslagen, där huvudregeln är att ansökan ska vara inlämnad och tillstånd beviljat innan inresa. Det finns därför en relativt stor risk att de föreslagna bestämmelserna inte kommer få eftersträvd effekt. Det riskerar även att skapa osäkerhet hos den enskilde som har begränsade möjligheter att påverka handläggningstiden och därigenom förutse om ansökan kan beviljas efter inresa eller inte.

Vidare noterar Migrationsverket att villkoren för att beviljas uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 21 kap. 4 § utlänningslagen skiljer sig från exempelvis regelverket för familjemedlemmar till arbetstagare (4 kap. 4 a § utlänningsförordningen) eller studenter inom högre utbildning (4 a kap. 6 § utlänningsförordningen). Det skulle således kunna uppstå en situation där huvudsökanden får sitt uppehållstillstånd, som beviljats enligt 21 kap. utlänningslagen, återkallat för att därefter beviljas exempelvis arbetstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § och 6 kap. 2 § utlänningslagen, men där familjemedlemmen inte uppfyller villkoren i 4 kap. 4 a § utlänningsförordningen.

I och med att anknytningspersonen inte längre har tillstånd enligt 21 kap. utlänningslagen kan det uppstå situationer där familjemedlemmen inte längre uppfyller någon grund för uppehållstillstånd i Sverige.

Sammanfattningsvis anser Migrationsverket att förslaget behöver utredas ytterligare.

Åtgärder i syfte att minska risken för att uppehållstillstånd för studier missbrukas

Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd för studier

Migrationsverket tillstyrker utredningens förslag om införandet av begränsning av möjligheten att arbeta med uppehållstillstånd för studier. Den föreslagna regleringen gör det tydligt att huvudsysslan för den som har tillstånd för studier i Sverige ska vara att studera och att man endast kan arbeta i begränsad omfattning.

Samtidigt önskar Migrationsverket lyfta att möjligheten att kontrollera arbetets omfattning kan innebära praktiska svårigheter för myndigheten. Det efterfrågas därför ett förtydligande av hur en sådan kontroll bör göras. Om förslaget införs kommer det att innebära ett nytt moment i handläggningen av ansökningar om förlängt tillstånd för studier, vilket i sin tur kan leda till förlängda handläggningstider. Med hänsyn till principen om fri bevisföring kan det underlag som lämnas in i samband med ansökan variera och föranleda behov av kompletteringar, vilket i sin tur påverkar handläggningstiden.

Av utredningen framgår att uppehållstillståndet ska kunna återkallas eller förlängning av tillståndet vägras om en utlänning arbetat i högre utsträckning än vad som är tillåtet. Med hänsyn till avsaknad av regler som möjliggör en löpande kontroll av arbetets omfattning under tillståndstiden kan återkallelser av tillstånd på denna grund i praktiken inte vara möjliga. Migrationsverket efterfrågar därför verktyg som möjliggör sådana kontroller, exempelvis regelverk för kontroll av villkorsuppfyllelse under pågående tillstånd. Det vore även önskvärt med möjlighet att kunna ta del av uppgifter från beskattningsdatabasen som Migrationsverket idag har i samband med handläggning av ansökan om arbetstillstånd enligt 8 a § förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Migrationsverket vill i sammanhanget lyfta att införande av begränsningar kan leda till både missbruk av regelverket och utnyttjande av dem som arbetar vid sidan av sina studier. Begränsningen kan öka incitament att arbeta fler timmar än tillåtet eller att arbeta utanför den legala arbetsmarknaden (svartarbete).

Begränsningen gäller inte för arbete som omfattar utbildning, praktik, forskning eller konstnärlig forskning och som utförs vid lärosätet eller har anknytning till utbildningen. Vad beträffar detta undantag bör det även avse arbete som utförs av de s.k. industridoktoranderna. De har sin tjänst utanför högskolan och det är den externa arbetsgivaren som betalar deras lön under utbildningen. Om denna grupp omfattas av det föreslagna undantaget bör det förtydligas.

Det är även oklart vilket ansvar som en arbetsgivare till en student har i de fall där begränsningen av antalet arbetade timmar överskrids.

Skärpt krav på godtagbara framsteg i studierna

Migrationsverket ställer sig positivt till utredningens förslag om skärpning av kraven på godtagbara framsteg i studierna. Detta krav i kombination med begränsning av möjligheterna att arbeta bör bidra till en minskning av ansökningar om tillstånd för studier där syftet med vistelsen i verkligheten är annat än studier och kravet på studieavsikten därmed inte är uppfyllt.⁸

Ett tillstånd för studier får återkallas eller ett förlängt tillstånd för studier får vägras om kravet på godtagbara framsteg i studierna inte är uppfyllt. Ett sådant beslut ska dock fattas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet och med respekt för proportionalitetsprincipen. Vidare anges att mindre brister i uppfyllelsen av kravet inte bör nödvändigtvis leda till att tillståndet återkallas. Migrationsverket tillstyrker förslaget men efterfrågar samtidigt ett förtydligande av vad som menas med mindre brister kopplat till kravet på godtagbara studieframsteg. Otydlighet i denna fråga kan leda till olika tolkningar och därmed göra handläggningen mer komplex och svåröverskådlig, vilket i sin tur kan påverka både rättssäkerheten, enhetlighet och handläggningstiden på ett negativt sätt.

Det är önskvärt att det tydligt framgår när studierna ska vara avklarade för att uppfylla kravet. Om det är ansökningstillfället eller beslutstillfället.

En begränsning av möjligheten att efter inresan byta från uppehållstillstånd för studier till arbete

Även beträffande detta förslag efterfrågar Migrationsverket ett förtydligande av tolkningen av begreppet *slutfört en högskoleutbildning*. Som anförts ovan (avsnittet Längre uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier på forskarnivå) är det otydligt om det i begreppet finns ett krav på examen. Eller om det är tillräckligt att den sökande genomfört den högskoleutbildning som den varit antagen till och kan visa examensbevis eller utbildningsbevis. Det är inte heller tydligt om kravet kan uppfyllas genom fristående kurser eller genom en programutbildning.

Ändrade villkor för familjemedlemmar till studenter

Migrationsverket tillstyrker förslaget om införande av möjligheten att återkalla uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en utlänning som har tillstånd för studier när anknytningen bryts, eller när hans eller hennes tillstånd återkallas samt om familjemedlemmen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

⁸ Migrationsverket har under åren 2022 – 2024 avslagit 3 254 ansökningar om tillstånd för studier, där grunden för avslag har varit att avsikten att nyttja tillståndet för det avsedda ändamålet saknats (år 2022 – 1 466 avslag, år 2023 – 1 054 avslag, år 2024 – 734 avslag).

Ett ökat informationsutbyte och ändringar såvitt gäller antagnings- och studieregister

Migrationsverket välkomnar förslaget om ett ökat informationsutbyte och ändringar i antagnings- och studieregistret.

Det är positivt att Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska beredas tillgång till bättre beslutsunderlag.

Det föreslås att Migrationsverket bör beredas tillgång till uppgifter från antagningsregistret om uppgifterna behövs i handläggningen av ärenden om uppehållstillstånd. Det är viktigt att det förtydligas att även ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd åsyftas här. Migrationsverket vill även framföra att de uppgifter som finns i antagningsregistret kan vara av vikt i andra typer av ärenden än uppehållstillstånd för studier, exempelvis i ärenden om permanent uppehållstillstånd.

Även tillgång till uppgifter om framsteg i studierna, i kombination med införande av möjligheten att göra en sådan kontroll även under pågående tillståndstid, är av intresse för Migrationsverket, både i samband med prövning av ansökan om förlängt tillstånd för studier och i samband med frågan om återkallelse av tillstånd för studier.

Med hänsyn till de överväganden som görs kring skärpning av kraven på studieframgång å ena sidan och det starka intresset för längre tillståndstider å andra sidan skulle möjligheten att kontrollera framsteg i studierna under pågående tillståndstid genom tillgång till dessa uppgifter möjliggöra återkallelse av de tillstånd där den studerande inte uppfyllt studiekraven redan under tillståndstiden. Utifrån nuvarande regelverk sker kontrollen av studieframsteg först i samband med ansökan om förlängt tillstånd.

Migrationsverket välkomnar vidare förslaget om att uppgift om medborgarskap ska sparas i antagnings- och studieregistret.

Åtgärder för effektivare handläggning

Migrationsverket avstyrker förslaget om införande av ett krav på att utlänningen ska visa upp vissa bestämda handlingar som styrker att han eller hon uppfyller villkoren för uppehållstillståndet.

Information om vilka handlingar som ska lämnas in i samband med ansökan om tillstånd enligt 5 b kap. 1 - 8 §§ utlänningslagen finns idag på Migrationsverkets externwebb.

Den sökande upplyses också om vilka handlingar som krävs i samband med att han eller hon fyller i en ansökan, både i e-tjänsten och i pappersblanketten.

Att det i en ansökan helt saknas handlingar förekommer inte så ofta, utan det är snarare så att relevant information inte framgår av det underlag som lämnats in. Det är tveksamt om denna brist i underlaget kan åtgärdas genom att den sökande uppmanas lämna in vissa bestämda handlingar. Exempelvis så lämnas

bankintyg oftast in, men behöver kompletteras för att relevanta uppgifter saknas. Införande av kravet skulle däremot kunna leda till att underlaget i ett ärende skulle bli mer omfattande och därmed mer komplext, utan att ha någon påverkan på bedömningen av sakfrågan. Det i sin tur innebär en risk för att ärenden blir mer komplicerade och tidskrävande.

Åtgärder för att fler återkallelsebeslut ska kunna verkställas

Migrationsverket instämmer med utredningen om att avsaknaden av aktuella adressuppgifter kan försvåra verkställighet av återkallelsebeslut. Samtidigt avstyrker myndigheten förslaget om att den sökande redan i samband med ansökan och som senast vid tidpunkten för utfärdandet av tillståndet måste ange en adress i Sverige. Förslaget kan medföra stora praktiska svårigheter och påverka handläggningen på ett negativt sätt.

Den sökande har sällan ett ordnat boende redan vid tidpunkten för ansökan. Införande av kravet skulle kunna leda till att ansökningarna behöver kompletteras med dessa uppgifter, eller att bostadsuppgifter som varit aktuella vid tidpunkten för ansökan kanske inte längre är aktuella vid tidpunkten för beslutet. Vidare saknar Migrationsverket möjligheter att kontrollera om den adress som angetts verkligen stämmer. Att kravet ställs garanterar inte att uppgiften som uppges är korrekt.

Ett effektivare sätt att se till att Migrationsverket får tillgång till aktuella adressuppgifter vore att införa en anmälningsskyldighet, enligt vilken den som beviljas ett tillstånd inom en viss tid ska anmäla sin adress till myndigheten. Om utlänningen därefter blir folkbokförd i Sverige bör Migrationsverket kunna utgå ifrån de uppgifter som finns hos Skatteverket och därmed omfattas av undantag från anmälningsskyldighet.

Om förslaget gällande aktuella adressuppgifter genomförs behöver det förtydligas vilken verkan som utebliven eller icke korrekt uppgift om adress i Sverige har i fråga om tillstånd, samt inom vilken tidsfrist som utlänningen bör meddela adressändring.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelser

De föreslagna reglerna ska tillämpas vid prövning av ansökningar som görs från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft. Övergångsbestämmelser införs i fråga om studentens rätt att arbeta och i fråga om återkallelse.

Migrationsverket noterar att det inte föreslås några övergångsbestämmelser som avser uppfyllelse av studieresultat. Utan övergångsbestämmelser kommer de studenter som beviljats tillstånd innan ikraftträdandet att omfattas av de skärpta kraven på studieresultat i samband med prövning av ansökan om fortsatt tillstånd för studier. Detta eftersom ansökan om förlängt tillstånd ska prövas enligt de regler som gäller vid tidpunkten för prövning av ansökan, och bedömningen är både bakåt- och framåtblickande.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av rättsliga experten Anna Bartosiewicz. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Carl Bexelius och enhetschefen för migrationsrättsenhet 2 Susanna Fonsell deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör