



BESLUT

2025-03-20

Dnr SU FV-4186-24

Handläggare:
Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

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

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) att inkomma med synpunkter departementspromemorian *Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter* (Ds 2024:31). Universitetet har följande att anföra.

Övergripande synpunkter

Stockholms universitet vill uttrycka sitt stöd för förslagen att förenkla och förbättra möjligheterna för internationella forskare, doktorander och studenter att verka inom den svenska akademiska världen, och menar att de föreslagna förändringarna skulle stärka Sveriges position som en attraktiv plats för forskning och utbildning. Universitetet välkomnar särskilt förslaget att doktorander ska kunna beviljas uppehållstillstånd för forskning (avsnitt 5.2, ss. 85ff.), förslagen i avsnitt 5.3 (ss. 91ff.) om förbättrade möjligheter för doktorander och forskare att få permanent uppehållstillstånd samt förslaget (avsnitt 5.7, ss. 142ff.) att personer som beviljats skydd enligt det så kallade massflyktsdirektivet ges möjlighet att söka och beviljas andra tillståndstyper efter inresa i landet.

Emedan Stockholms universitet således tillstyrker flertalet av utredningens förslag, som i allmänhet är väl underbyggda och väl avvägda, menar universitetet att det avseende några förslag finns skäl att diskutera utredningens vägval. Universitetet avstyrker förslaget (avsnitt 6.6, ss. 193ff.) om registrering av medborgarskap och informationsdelning i dess nuvarande utformning. Dessa ställningstaganden redovisas närmare i det följande.

Specifika synpunkter

Längre uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier på forskarnivå (avsnitt 5.4, ss. 116ff.)

Utredaren föreslår att uppehållstillstånd för att söka arbete efter slutförda studier ska kunna beviljas för 18 månader, jämfört med 12 månader idag. Tillståndstiden blir då densamma som i flera andra EU-länder, t.ex. Tyskland, men kortare än i Finland där den är två år (s. 118). Då att tillsättningen av tjänster inom akademien kan dra ut på tiden och då Sverige som forsknings- och utbildningsnation har större likheter med Finland än med Tyskland menar Stockholms universitet att det finns skäl att överväga om det inte vore rimligare att bevilja uppehållstillstånd för arbetssökande upp till två år. Då försörjningsbördan läggs på den enskilde är risken med sysslolöshet är ett problem denne själv får ta ansvar för.

Möjligheter till nationell visering i vissa fall (avsnitt 5.5, ss. 121ff.)

Forskare och doktorander kan komma att behöva ansöka om förlängning eller byte av uppehållstillstånd, men kan med dagens regler inte lämna Sverige och sedan på laglig väg återvända under den tid handläggningen av en sådan ansökan pågår. För att åtgärda detta föreslår utredaren att en möjlighet till nationell visering införs. En sådan möjlighet ska också ges dem som har jobbsökartillstånd och inifrån landet ansöker om uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå. Detta föreslås även gälla några ytterligare fall. En motsvarande möjlighet har sedan tidigare införts för arbetskraftsinvandrare (6 kap. 4a § utlänningslagen). Enligt förslaget ska denna typ av visering beviljas vid forskningsrelaterade resor samt även för vissa resor av privat karaktär, dock begränsat till resor för att besöka sin familj i hemlandet eller i andra länder. Förslagets utformning är enligt Stockholms universitet en rimlig avvägning givet den migrationsrättsliga utgångspunkten att nationella viseringar enbart ska beviljas om det finns särskilda skäl och att hanteringen av nationella viseringar konkurrerar med Migrationsverkets övriga ärenden. Dock bör utformningen inte bli för formalistisk, då det kan vara rimligt att även t.ex. få besöka nära vänner i utlandet.

Fler möjligheter till byte av uppehållstillstånd efter inresa (avsnitt 5.6, ss. 131ff.)

Utredarens kartläggning visar att medföljande familjemedlemmar kan vilja ansöka om byte av uppehållstillstånd för forskning eller studier inifrån Sverige, vilket nu inte är möjligt. Nuvarande regelverk utgör ett hinder för dem eftersom de måste lämna landet för att söka om sådant tillstånd. Samtidigt uppges att det förekommer visst missbruk av regelverket enligt 5 b kap. utlänningslagen. Utredaren försöker balansera dessa faktorer (ss. 137f.) genom att föreslå att möjligheterna att söka sådana tillstånd inifrån landet ska öka, men på vissa villkor. Några av villkoren överensstämmer med vad som gäller i motsvarande situation för familjemedlemmar till personer med arbetstillstånd och några är bara relevanta för den kategori utredningen tar sikte på. Ett sådant specifikt krav är att om anknytningspersonen har uppehållstillstånd för högre studier enligt 5 b kap. 3 § utlänningslagen måste anknytningspersonen antingen ha slutfört studier som motsvarar 30

högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning. Stockholms universitet vill lyfta att när en person väl antagits till forskarutbildningen eller ingått ett mottagningsavtal med en forskningshuvudman är det angeläget att kunna påbörja arbetet så snart som möjligt. Det i sig utgör också tydliga tecken på seriositet. Kraven på anknytningspersonen kan fördröja möjligheten för familjemedlemmen att påbörja forskning eller forskarutbildning. En sådan fördröjning kan ha negativa konsekvenser både för den enskilde och för forskningsprojektet. Universitetet tillstyrker i princip utredningens förslag men vill utifrån det ovan anförda föreslå att det i den fortsatta beredningen av frågan övervägs att kravet att motverka missbruk av regelverket kan åstadkommas på annat sätt.

Utredaren föreslår efter övervägande inte någon mer generell undantagsbestämmelse (ss. 139f.) med hänvisning till att det är svårt att se om den skulle få någon praktisk betydelse i förhållande till alla de undantagsmöjligheter som nu föreslås och att det finns skäl att värna huvudregeln om att uppehållstillstånd ska sökas innan inresa till landet. Stockholms universitet vill invända att det vid utformningen av specifika undantagsbestämmelser alltid finns en risk att situationer uppkommer som inte kunnat förutses och att därför personer i onödan exkluderas från tillämpningsområdet. Utredaren lyfter inte fram att en mer generell undantagsbestämmelse i enlighet med det skissade förslaget skulle ge upphov till risk för missbruk. Universitetet föreslår därför att det i den fortsatta beredningen av de olika förslag som lämnas för bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter övervägs att införa en sådan generell undantagsmöjlighet.

Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehåll för studier (avsnitt 6.2, ss. 164ff.)

Utredaren föreslår att rätten att arbeta för utlänningar med uppehållstillstånd för studier begränsas till 15 timmar i veckan (det minimum som måste tillåtas enligt student- och forskardirektivet) med undantag för studierelaterat arbete. I annat fall ska uppehållstillståndet kunna återkallas eller förlängning av tillstånd nekas. Stockholms universitet tillstyrker att denna gräns bör gälla under terminerna, men ställer sig tveksamt till utredarens förslag att samma tidsgräns även bör gälla utanför terminstid, t.ex. under sommarlovet. Arbete under sommarmånaderna ger studenter arbetslivserfarenhet och många gånger en fot in i den framtida arbetsmarknaden. Att utländska studenter ska ges en konkurrensnackdel i förhållande till inhemska kan knappast motiveras av viljan att motverka missbruk, då denna problematik gör sig gällande främst under terminerna.

Skärpta krav på godtagbara framsteg i studierna (avsnitt 6.3, ss. 172ff.)

Stockholms universitet ser i princip positivt på att nivåerna för vad som anses vara godtagbara framsteg i studierna höjs från dagens nivåer. Utredaren föreslår emellertid att kraven på uppfyllda studieresultat ska höjas avsevärt, från 25 till 62,5 procent det första året och från 50 till 75 procent följande år, motsvarande resultatgränserna för att få statliga studiemedel. Som utredaren påpekar utgör de tidigare låga resultatkraven i kombination med rätten till obegränsat arbete en grogrund för missbruk, och den föreslagna begränsningen av rätten att arbeta kan förväntas medföra att denna risk minskar. Att inleda studier i ett annat land kan innebära särskilda utmaningar. Att ställa alltför höga krav, framför allt

inledningsvis i utbildningen, kan därför leda till att även seriösa studenter drabbas negativt. Även om det finns en poäng med att tillämpa samma resultatkrav som för statliga studiemedel blir konsekvenserna mycket olika för de två studentgrupperna om kraven inte uppfylls. Stockholms universitet menar därför att det i den fortsatta beredningen finns skäl att överväga att sänka kraven framför allt under det första studieåret.

Begränsad möjlighet att efter inresa byta från uppehållstillstånd för studier till arbete (avsnitt 6.4, ss. 180ff.)

Stockholms universitet är positivt till att nuvarande regler kring spårbyte ses över men menar lagstiftningen inte får bli alltför restriktiv och avskräcka kvalificerade studenter från att välja Sverige. Att kräva en slutförd högskoleutbildning innan en student kan byta från uppehållstillstånd för studier till arbete skulle hindra studenter från att tacka ja till erbjudande om anställning under sista terminen av sin utbildning. Studenter som får ett jobberbjudande vid denna tidpunkt bör kunna tacka ja utan att förlora sitt uppehållstillstånd för studier eller begränsas av regler om arbetstid. Den grupp studenter som rekryteras direkt av företag innan examen utgör en eftertraktad kompetens och bör ges möjlighet att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden utan hinder i lagstiftningen som driver dem till andra länder. Att möjliggöra en smidig övergång från studier till arbete är även i linje med regeringens strategi att stärka Sveriges attraktionskraft för internationell kompetens. Universitetet föreslår därför att möjligheten att byta uppehållstillstånd inifrån landet ska kvarstå för studenter som kan uppvisa att minst 75 procent av utbildningen är slutförd.

Ändrade villkor för familjemedlemmar till studenter (avsnitt 6.5, ss. 185ff.)

Stockholms universitet tillstyrker förslaget, som bidrar till en mer enhetlig reglering och till en harmonisering med övriga europeiska länder. Det skulle emellertid behöva tydliggöras om även medföljande studieavgiftsbetalande familjemedlemmar omfattas av de lagförslag som föreslås i betänkandet eller om de omfattas av andra regler utifrån grunden för uppehållstillståndet.

Ett ökat informationsutbyte och ändringar såvitt gäller antagnings- och studieregister (avsnitt 6.6, ss. 193ff.)

Utredaren föreslår att uppgifter om samtliga studenters medborgarskap ska införas i antagnings- och studieregistren, att Säkerhetspolisen och Migrationsverket ska beredas ökad tillgång till uppgifter från studieregistren, samt att högskolornas underrättelseskyldighet gentemot Migrationsverket avseende medborgare utanför EES-området utvidgas.

Stockholms universitet delar den uppfattning som Universitetskanslersämbetet gett uttryck för i sin rapport 2023:22, att en uppgift om medborgarskap kan vara av integritetskänslig karaktär och att uppgiften inte bör registreras i studieregistret (s. 199). Detta gäller inte minst då uppgifterna i studieregistren ingår i allmänna handlingar, samt då utredaren inte föreslår någon sekretessreglering. Uppgifterna kan därmed komma att lämnas ut på begäran och behandlas för obegränsade ändamål, inklusive kartläggning av utländska studenter av

främmande makt eller av andra nationella eller internationella aktörer. De allmänna ändamålsbegränsningar som finns i lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) innebär inte något hinder. För det fall de föreslagna reglerna införs, bör lämpliga skyddsåtgärder vidtas för att se till att uppgifterna inte kan användas för andra ändamål än de som anges i utredningen (se mål C-439/19, Latvijas Republikas Saeima, punkt 110 och C-740/22, Endemol Shine Finland, punkt 52). Detta kan ske genom att en tydlig ändamålsbegränsning införs i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Med tanke på det oklara rättsläge som råder om förhållandet mellan 1 kap 7 § dataskyddslagen och den sekretessgrund som finns avseende behandling av personuppgifter i strid med GDPR, 21 kap 7 § offentlighets- och sekretesslagen, skulle det vara säkrare att införa en särskilt avpassad sekretessreglering för uppgifterna.

Härutöver framgår att bakgrunden till att lärosätena föreslås registrera studenters medborgarskap är att kunna förse Säkerhetspolisen och Migrationsverket med uppgifter som dessa myndigheter behöver i sin verksamhet. Lärosätena själva saknar en generell anledning att registrera studenters medborgarskap, och deras skyldighet att samla in och registrera en större mängd uppgifter framstår som en oproportionerligt betungande administrativ uppgift att utföra å andra myndigheters vägnar. Härutöver kan ifrågasättas om insamlandet av uppgifterna är förenligt med den dataskyddsrettsliga principen om uppgiftsminimering, artikel 5.1 c GDPR, att de personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Av utredningen framgår att Säkerhetspolisen och Migrationsverket ska behandla uppgifterna i ärenden enligt utlänningslagen, vilket torde innebära att det är uppgifter om studenter som inte är svenska medborgare som avses. Även om det ur integritetshänsyn kan anses vara mindre utpekande att registrera samtliga studenters medborgarskap än enbart de som inte är svenska medborgare, innebär förslaget att en större mängd uppgifter om studenters medborgarskap ska samlas in utan egentlig nytta.

Invändningen gör sig än mer gällande i förhållande till den utökade underrättelseskyldighet som föreslås. Skyldigheten innebär att lärosätena ska lämna ut en relativt omfattande mängd uppgifter om enskilda utländska medborgare, utan individuell prövning. Utöver en omfattande administrativ börda för lärosätena riskerar behandlingen av personuppgifter att gå långt över vad som är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna utföra sina uppgifter. Eftersom uppgifterna om medborgarskap, som anförts ovan, kan vara av integritetskänslig karaktär, riskerar personuppgiftsbehandlingen att utgöra ett oproportionerligt ingrepp i de registrerades rätt till respekt för privatliv och rätten till skydd för personuppgifter enligt artiklarna 7 och 8 i rättighetsstadgan samt GDPR. Stockholms universitet avstrýker därför förslaget i den del det avser ett ökat informationsutbyte och ändringar såvitt gäller antagnings- och studieregister.

Åtgärder för en effektivare handläggning (avsnitt 6.7, ss. 204ff.)

Stockholms universitet tillstyrker att bemyndigande att avgöra vilka handlingar som krävs för att bedöma en ansökan om uppehållstillstånd för studier ges till lämplig myndighet. Det

är dock viktigt att understryka att ett sådant bemyndigande endast bör kunna brukas i en sådan omfattning att enbart nödvändiga handlingar avkrävs. Det är även viktigt att det är tydligt för studenter vilka handlingar som generellt krävs vid en uppehållstillståndsansökan och att begäran av komplettering av handlingar utöver detta sker skyndsamt så att tillstånd kan beviljas i god tid före terminsstart.

Åtgärder för att fler återkallelsebeslut ska kunna verkställas (avsnitt 6.8, ss. 209ff.)

Stockholms universitet ställer sig tveksamt till kravet att lämna uppgift om adress i samband med ansökan om uppehållstillstånd för studier. Studieavgiftsskyldiga studenter saknar vid ansökningstillfället en svensk adress och kravet är därmed omöjligt för studenterna att uppfylla. Att kräva en bostadsadress flera månader innan studiestarten är orealistiskt och oförenligt med hur svensk bostadsmarknad ser ut och fungerar, särskilt då det råder bostadsbrist i många svenska universitets- och högskolestäder.

Det nämns vidare att uppehållstillstånd kan återkallas vid utebliven uppdatering av adress, vilket Stockholms universitet avstyrker. Många studieavgiftsskyldiga studenter tvingas på grund av bostadsbrist att flytta upprepade gånger under sin studietid. Att en student inte uppdaterat sin adress är rimligen inte skäl nog för återkallande av uppehållstillstånd.

En åtgärd som skulle kunna underlätta delgivande av återkallelsebeslut vore att tillhandahålla en digital plattform där personer med uppehållstillstånd enkelt kan uppdatera sin adress. Systemet kan kopplas till påminnelser och verifiering. Detta kan kombineras med en utökad möjlighet till delgivning genom e-post eller digitala plattformar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (kapitel 7, ss. 217ff.)

Stockholms universitet menar att ikraftträdande den 1 mars 2026 förutsätter att den lagändring då trätt i kraft som föreslås i SOU 2024:15 om att uppehållstillstånd för barn födda i Sverige av föräldrar med uppehållstillstånd för studier eller forskning ska kunna sökas inifrån Sverige.

Stockholms universitet tillstyrker de föreslagna övergångsreglerna men menar att även andra delar av det föreslagna regelverket, som krav på studieresultat, möjlighet att arbeta vid sidan av studierna samt möjligheten att byta till arbetstillstånd, bör omfattas av övergångsregler för de studenter som redan befinner sig i Sverige under tidigare regler.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Hans Adolfsson, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och har haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekreteriatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.