

REMISSVARAvdelning
Juridiska avdelningenHandläggare
Sofia Tiberg
+46 8 563 088 38
sofia.tiberg@uka.seJustitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Universitetskanslersämbetets remissvar över promemorian ”Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter” (Ds 2024:31)

(Ju2024/02513)

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har anmodats att lämna synpunkter på ovanstående promemoria. UKÄ begränsar sitt remissvar till sådant som faller inom myndighetens uppdrag och verksamhet.

Sammanfattning

- UKÄ är **positivt** till att det migrationsrättsliga regelverket för forskare och doktorander ändras i syfte att förbättra förutsättningarna för dessa grupper att verka och stanna i Sverige (kapitel 5).
- UKÄ är **positivt** till att det migrationsrättsliga regelverket för studenter ändras i syfte att försvåra missbruk av systemet (kapitel 6).
- UKÄ efterfrågar ett **klargörande** om hur s.k. företagsdoktoranders arbete ska bedömas i samband med den begränsning till högst 15 timmars arbete per vecka som utredaren föreslår (avsnitt 6.2).
- UKÄ **ifrågasätter** utredarens ändringsförslag som rör medborgarskap i 2 kap. 5 §, 2 kap. 6 a § första stycket och 4 kap. 6 § tredje stycket förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, samt att 2 kap. 8 § samma förordning ska upphöra att gälla (avsnitt 6.6). UKÄ anser att andra alternativa lösningar istället bör övervägas i syfte att tillgodose Migrationsverkets och Säkerhetspolisens behov.

5 Förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige

Forskarutbildningen i Sverige har en hög andel utländska doktorander, i genomsnitt 40 procent av nybörjarna är utländska doktorander. I rapporten *Dimensionering av utbildning på forskarnivå* (UKÄ 2024:9) har UKÄ påpekat att de utländska doktoranderna som genomgår en forskarutbildning i Sverige utgör ett värdefullt tillskott av kompetens på arbetsmarknaden. Men en hög andel av dem lämnar Sverige efter doktorexamen. Regler för uppehållstillstånd och

arbetstillstånd har sannolikt stor betydelse för om de utländska doktoranderna väljer att stanna eller lämna Sverige.

UKÄ är därför **positivt** till att det migrationsrättsliga regelverket för forskare och doktorander ändras i syfte att förbättra förutsättningarna för dessa grupper att verka och stanna i Sverige. UKÄ lämnar dock inga synpunkter i sak på de enskilda författningsförslagen i kapitel 5.

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

I rapporten *Inresande studenter på masterprogram vid svenska lärosäten* (UKÄ 2024:13) visar UKÄ att kvarvaron i studier för vissa grupper av betalande freemover-studenter har minskat över tid. När genomströmningen minskar leder det till en negativ ekonomisk påverkan för lärosätena, och i förlängningen till att resurserna i högskolan inte utnyttjas effektivt.

UKÄ är därför **positivt** till att det migrationsrättsliga regelverket för studenter ändras i syfte att försvåra missbruk av systemet. UKÄ lämnar dock inga synpunkter i sak på de enskilda författningsförslagen i kapitel 6, förutom när det gäller förslagen som rör medborgarskap, se avsnitt 6.6. UKÄ efterfrågar även ett klargörande om hur s.k. företagsdoktoranders arbete ska bedömas, se avsnitt 6.2.

6.2 Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd för studier

I promemorian gör utredaren bedömningen att möjligheten att arbeta med ett uppehållstillstånd för studier bör begränsas till högst 15 timmar per vecka, men att denna begränsning inte bör 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.

I SCB:s¹ och UKÄ:s *Statistiska meddelanden, Universitet och högskolor, Doktorander och examina på forskarnivå 2022* (UF 21 SM 2301, s. 30) anges att andelen utländska doktorander som studiefinansierades som s.k. företagsdoktorander var fyra procent år 2022. En företagsdoktorand är en doktorand som är anställd vid ett företag (och får sin lön från företaget) och bedriver utbildning på forskarnivå inom anställningen.

UKÄ konstaterar att arbetsmängden för en företagsdoktorand i många fall kan komma att uppgå till mer än 15 timmar per vecka vid det företag där företagsdoktoranden är anställd. I promemorian redogör utredaren inte för hur företagsdoktoranders arbete ska bedömas. UKÄ efterfrågar därför ett **klargörande** om hur företagsdoktoranders arbete ska bedömas i samband med den begränsning till högst 15 timmars arbete per vecka som utredaren föreslår.

¹ Statistiska centralbyrån (SCB).

6.6 Ett ökat informationsutbyte och ändringar såvitt gäller antagnings- och studieregister

I promemorian föreslår utredaren att uppgift om medborgarskap ska sparas i studie- och antagningsregistren. Detta bör åstadkommas genom att det i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anges att varje students identitet ska anges även med hjälp av medborgarskap. Utredaren gör därvid bedömningen att en behandling av en uppgift om medborgarskap är förenlig med EU:s dataskyddsförordning², även om uppgiften möjligen indirekt skulle kunna anses utgöra en känslig personuppgift.

Statistiskt underlag

Utredaren uppger att om uppgifter om medborgarskap skulle registreras i antagnings- eller studieregistren, hade det kunnat leda till ett bättre statistiskt underlag för exempelvis rapporter som tas fram av det offentliga, t.ex. UKÄ.

UKÄ vill i detta sammanhang framhålla att UKÄ för närvarande inte ser något behov från ett statistiskt perspektiv av att uppgifter om medborgarskap ska finnas i antagnings- och studieregistren.

Ändamålen med registren

Utredaren uppger att en uppgift om medborgarskap i studie- och antagningsregistren skulle kunna vara till nytta för Säkerhetspolisen i dess arbete för att fullgöra verksamhet som anges i 3 § polislagen (1984:387). Utredaren uppger även att en uppgift om medborgarskap skulle 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. Utredaren uppger att det också hade inneburit att det skulle kunna införas mer ändamålsenliga bestämmelser om i vilka fall lärosätena ska lämna ut uppgifter till Migrationsverket.

I 2 kap. 2 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anges ändamålet med studieregistret.

Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras. Härutöver ska uppgifterna kunna läggas till grund för uppföljning och utvärdering, för antagning av studenter, för beslut om anmälningsavgift och studieavgift, för avstängning av studieavgiftsskyldiga studenter, för administration inom respektive högskola, för ändamål som anges i 6 och 6 a §§, för sådan officiell statistik som avses i 3 kap. samt för resurstilldelning. Registret får användas även för forskning.

I 4 kap. 1 § andra stycket förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor anges ändamålet med antagningsregistret.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Ändamålet med registret är att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. Uppgifterna får också användas för ändamål som anges i 4 §, för sådan officiell statistik som avses i 3 kap. och för forskning.

UKÄ konstaterar att det huvudsakliga ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras, och att det huvudsakliga ändamålet med antagningsregistret är att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. UKÄ konstaterar vidare att uppgifterna i studieregistret även ska kunna läggas till grund för ändamål som anges i 2 kap. 6 och 6 a §§, och att uppgifterna i antagningsregistret också får användas för ändamål som anges i 4 kap. 4 §.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 och 6 a §§ och 4 kap. 4 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor reglerar när uppgifter från studie- respektive antagningsregistret får lämnas ut på medium för automatiserad behandling, dvs. sättet för utlämnandet. Enligt UKÄ:s uppfattning kan dock endast uppgifter som har registrerats i studie- respektive antagningsregistret med anledning av det huvudsakliga ändamålet med respektive register lämnas ut, detta oavsett om utlämnandet sker på medium för automatiserad behandling i enlighet med de ovan nämnda bestämmelserna eller på annat sätt.

UKÄ anser därför att det kan ifrågasättas om utredarens förslag om att spara uppgifter om medborgarskap i studie- och antagningsregistren mot bakgrund av att uppgifterna skulle kunna vara till nytta för Säkerhetspolisen respektive underlätta för Migrationsverket, verkligen är förenligt med ändamålen med studie- och antagningsregistren. UKÄ anser vidare att det kan ifrågasättas hur utredarens förslag förhåller sig till principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning. I denna artikel anges att uppgifterna som registreras ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Känsliga personuppgifter

Utredaren gör bedömningen att en behandling av en uppgift om medborgarskap är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, även om uppgiften möjligen indirekt skulle kunna anses utgöra en känslig personuppgift.

I propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* anges följande (prop. 2017/18:218 s. 118 f.).

Konstitutionsutskottet har i flera lagstiftningsärenden som rör myndigheters personuppgiftsbehandling framhållit att målsättningen bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag. Av förarbetena framgår också att regeringen vid flera tillfällen har instämt i denna bedömning (prop. 2009/10:80 s. 183). Som framgått ovan är det av de register som finns på utbildningsområdet endast den personuppgiftsbehandling som utförs på studiestödsområdet som uppfyller de kriterier som har lyfts fram av konstitutionsutskottet. De uppgifter som finns i övriga register har inte ett särskilt känsligt innehåll. Den befintliga regleringen är således förenlig med grundlagen. Det behov som kan finnas av att se över och anpassa registerförfattningar inom utbildningsområdet som i dag finns på förordningsnivå till dataskyddsförordningen bedöms därmed kunna ske i form av förordningsändringar.

Mot bakgrund av ovanstående uttalande, och eftersom en uppgift om medborgarskap möjligen indirekt skulle kunna anses utgöra en känslig personuppgift, anser UKÄ att det kan ifrågasättas om en registrering av medborgarskap i ett register som regleras på förordningsnivå är förenlig med grundlagen.

Direktåtkomst till uppgifter

I förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor regleras statliga universitets och högskolors studieregister (2 kap.) och Universitets- och högskolerådets antagningsregister (4 kap.).

Ladok är Ladokkonsortiets studiedokumentationssystem. Samtliga statliga lärosäten³ och ett flertal av de enskilda utbildningsanordnarna med examenstillstånd⁴ använder Ladok som studieregister. NyA är Universitets- och högskolerådets (UHR) antagningsregister och antagningssystem. Samtliga statliga lärosäten och ett flertal av de enskilda utbildningsanordnarna med examenstillstånd är anslutna till NyA.

I två betänkanden, se nedan, har påpekats att bestämmelserna i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor i många fall inte stämmer överens med hur de verkliga förhållandena ser ut.

I betänkandet *EU:s dataskyddsförordning på utbildningsområdet* anges följande (SOU 2017:49 s. 282).

Vid genomgången av 2 och 4 kap. i förordningen har utredningen kunnat konstatera att bestämmelserna i många fall inte motsvarar de verkliga förhållandena. Exempelvis konstaterar utredningen att de statliga lärosätena för sin studieadministration använder sig av Ladok. Ladok är ett system som består av flera gemensamt tillgängliggjorda uppgiftssamlingar. Förordningens 2 kap. bygger dock på förutsättningen att varje lärosäte för ett eget, i förhållande till övriga separat, studieregister.

I 4 kap. regleras ett särskilt antagningsregister som får föras av UHR. NyA, som UHR använder sig av vid antagningsförfarandet, innehåller de uppgifter som anges i 4 kap. 2 § men systemet används inte enbart som ett register. Systemet används mest som ett handläggningssystem och uppgifterna i systemet har gjorts gemensamt tillgängliga för högskolorna som använder NyA i lika stor utsträckning som UHR.

I betänkandet *Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter* anges följande (SOU 2021:83 s. 178 f.).

Till att börja med innebär regleringen i 4 kap. redovisningsförordningen att ett särskilt antagningsregister får föras av UHR. NyA, som UHR använder sig av vid antagningsförfarandet, används emellertid som ett handläggningssystem och uppgifterna i systemet har gjorts gemensamt tillgängliga för de högskolor som använder NyA, i vart fall beträffande de personer som sökt till eller studerar vid respektive högskola. Detta trots att regleringen i 4 kap. 4 § 1, som redogjorts för, begränsar vilka uppgifter som får lämnas ut på

³ Statliga lärosäten; se 1 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434), 1 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100) och 1 kap. 1 § 1 förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

⁴ Enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd; se 1 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

medium för automatiserad behandling till en högskola samtidigt som regleringen i 4 kap. 5 § inte ger någon rätt för en högskola att ha direktåtkomst till antagningsregistret.

På liknande vis förutsätter 2 kap. i redovisningsförordningen att varje lärosäte för ett eget, i förhållande till övriga separat, studieregister (se särskilt 2 kap. 1 § första stycket). I själva verket använder lärosätena Ladok för sin studieadministration, ett system som består av flera gemensamt tillgängliggjorda uppgiftssamlingar. Genom systemet kan ett lärosäte – i vart fall när studenten har sökt till eller studerar vid flera olika lärosäten – ha elektronisk tillgång till samtliga uppgifter om en viss student i ett annat lärosätes studieregister. Detta trots att regleringen i 2 kap. 6 § 1 begränsar vilka uppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling från en högskolas studieregister till en annan högskola samtidigt som det saknas bestämmelser som ger rätt för en högskola att ha direktåtkomst till uppgifter i en annan högskolas studieregister.

När antagningsregistret och kanske även studieregistren kan komma att innehålla uppgifter om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret blir nämnda förhållanden särskilt problematiska. Det är nämligen inte enbart statliga högskolor, som i och för sig har rätt att behandla uppgifter som rör lagöverträdelse, som har tillgång till uppgifter i NyA och använder Ladok. Detsamma gäller ett flertal av de enskilda utbildningsanordnarna. Som framgått har dessa enligt gällande dataskyddsregelverk inte någon rätt att behandla sådana uppgifter, men den åtkomst de i praktiken givits till antagningsregistret och studieregister innebär att de ändå kan komma att få tillgång till dessa.

I betänkningarna konstateras alltså att uppgifter i Ladok respektive NyA har gjorts gemensamt tillgängliga för de lärosäten, såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd, som använder registren.

Det som konstaterats i de två ovan nämnda betänkningarna bekräftades under UKÄ:s arbete med ett regeringsuppdrag⁵ att genomföra en översyn av förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. I UKÄ:s delredovisning⁶ och slutredovisning⁷ av regeringsuppdraget konstaterade UKÄ att de lärosäten, såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd, som använder Ladok respektive NyA har direktåtkomst till uppgifter i dessa gemensamt tillgängliggjorda register.⁸

Vad UKÄ känner till har de lärosäten som använder Ladok respektive NyA alltjämt direktåtkomst till gemensamt tillgängliggjorda uppgifter i dessa register. Eftersom de studie- och antagningsregister som används i dag, dvs. Ladok och NyA, inte hanteras i enlighet med bestämmelserna i förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, ifrågasätter UKÄ lämpligheten i utredarens förslag, särskilt mot bakgrund av att uppgifter om medborgarskap möjligen indirekt skulle kunna anses utgöra en känslig personuppgift.

⁵ Regeringsbeslut den 5 maj 2022, dnr U2022/01915.

⁶ *En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – Delredovisning av ett regeringsuppdrag* (UKÄ 2023:1).

⁷ *En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag* (UKÄ 2023:22).

⁸ Se bl.a. UKÄ 2023:1, s. 46 ff. och 82 f. samt UKÄ 2023:22, s. 39 ff.

Utlämnande av uppgifter ur registren

Statliga universitet och högskolor samt Universitets- och högskolerådet är myndigheter och omfattas av offentlighetsprincipen. På begäran av en enskild ska en myndighet lämna ut uppgifter ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Om studie- och antagningsregistren skulle innehålla uppgifter om medborgarskap kan det finnas en risk för att sådana uppgifter begärs ut och missbrukas. UKÄ ifrågasätter därför utredarens förslag om att spara uppgifter om medborgarskap i studie- och antagningsregistren även av denna anledning.

UKÄ ifrågasätter förslagen som rör medborgarskap

Vid en samlad bedömning **ifrågasätter** UKÄ utredarens ändringsförslag som rör medborgarskap i 2 kap. 5 §, 2 kap. 6 a § första stycket och 4 kap. 6 § tredje stycket förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, samt att 2 kap. 8 § samma förordning ska upphöra att gälla. UKÄ anser att andra alternativa lösningar istället bör övervägas i syfte att tillgodose Migrationsverkets och Säkerhetspolisens behov.

Beslut om remissvaret har fattats av generaldirektören Martin Norsell efter föredragning av seniora verksjuristen Sofia Tiberg i närvaro av avdelningschefen Jenny Gardbrant och verksamhetsstrategen Petra Dahlström. Vid beredningen av remissvaret har även seniora utredaren Anna Bengtsson och gruppchefen Helena Wintgren medverkat.

Martin Norsell

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Alla elektroniska underskrifter listas i signaturpanelen. De tio första underskrifterna listas även på den här sidan.

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS.

Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller med SignPorts valideringstjänst. Andra valideringstjänster kan användas förutsatt att dessa uppfyller de tekniska kraven enligt internationella standarder.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

** Värderna markerade med en asterisk har validerats mot beviset från den legitimeringstjänst som användes för underskriften.*