



Rektor

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

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

Karolinska Institutet har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Justitiedepartementets remiss av departementspromemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31). KI överlämnar härmed sitt yttrande.

Yttrandet har utarbetats genom beredning inom gemensamt verksamhetsstöd (GVS), med institutionsföreträdare samt Medicinska Föreningen.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rektor Annika Östman Wernerson i närvaro av universitetsdirektör Veronika Sundström efter föredragning av internationell koordinator Ulla Tunkara. Närvarande var också Medicinska Föreningens ordförande Patrik Blomberg.

Annika Östman Wernerson

Ulla Tunkara

Bilaga



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

Sammanfattning

Karolinska Institutet (KI) ställer sig bakom förslagen i promemorian gällande förbättrade förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige på de viktigaste punkterna, dock med vissa kommentarer. KI tillstyrker även förslagen om ändrade villkor för familjemedlemmar till studenter och åtgärder för en effektivare handläggning.

KI anser att migrationsrättsliga aspekter måste kompletteras i följande avseenden:

- Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd för studier
- Skärpt krav på godtagbara framsteg i studierna
- En begränsning av möjligheten att efter inresa byta från uppehållstillstånd för studier till arbete

KI avstyrker förslaget om medborgarskap i studieregistret. KI anser att konsekvenserna av ett eventuellt införande av uppgift om medborgarskap i studieregister (Ladok) inte är tillräckligt väl utredda för en sådan ändring.

KI ställer sig kritiskt till kravet på att lämna uppgift om aktuell bostadsadress i Sverige.

Allmänna synpunkter

För att stärka Sveriges konkurrenskraft som forskningsnation och attrahera de främsta internationella forskarna, doktoranderna och studenterna, bör migrationslagstiftningen erbjuda goda möjligheter till inresa, vistelse och etablering för högkvalificerad arbetskraft. För den

sökande är det viktigt att migrationsprocessen är transparent, rättssäker och snabb.

KI har länge efterfrågat en översyn av reglerna och välkomnar förslag som förbättrar förutsättningar för utländska forskare och doktorander att verka i Sverige. Vi anser att det är mycket viktigt att dessa förändringar genomförs skyndsamt. Till exempel föreslogs lösningar till välkända problem som uppehållstillstånd för nyfödda barn till utländska forskare och möjligheten att byta status från jobbsökartillstånd till uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån landet redan i betänkandet "Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m.", SOU 2024:15. Förslagen på lagändringar skulle träda i kraft den 1 juni 2025, men processen tar längre tid än förväntat.

KI menar att en del av de föreslagna åtgärderna för att minska risken för att uppehållstillstånd för studier missbrukas missar sitt syfte. Förslagen baserar sig på ett antagande att det pågår ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier. I Riksrevisionens rapport 2024:21 konstateras att missbruket av uppehållstillstånd för studier är betydligt mindre omfattande än vad som framgått av Migrationsverkets och Riksrevisionens tidigare rapporter. I rapporten konstaterar man dock att förekomsten av missbruk är problematisk, oavsett omfattning. De föreslagna åtgärderna bör därför för att vara resurseffektiva, vara i nivå med missbrukets omfattning och fokusera på det som har störst effekt för att minska risken för att uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Särskilda synpunkter

Forskare och doktorander ska ha bättre möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd 5.3.3

KI välkomnar förslaget om möjligheten till permanent uppehållstillstånd efter tre sammanhängande års forskning eller studier på forskarnivå. KI anser dock att även personer med arbetstillstånd bör inkluderas. Inom akademien finns högkvalificerad arbetskraft med arbetstillstånd, såsom lärare som undervisar mer än de forskar, och anställda som stöttar forskargrupper. Rörligheten mellan akademien, hälso- och sjukvården samt

näringslivet ska inte negativt påverka möjligheterna att beviljas permanent uppehållstillstånd redan efter tre år.

Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd för studier 6.2

KI ser positivt på förslaget att begränsa möjligheterna att arbeta under studietiden för att säkerställa att studierna kan prioriteras. Dock anser vi att den föreslagna begränsningen är alltför strikt. Vi föreslår därför att både begränsningen under terminstid och möjligheten att arbeta utanför terminstid ses över. Under terminstid bör studenter tillåtas arbeta fler timmar per vecka än vad som föreslås, och möjligheten till obegränsat arbete under sommaruppehållet bör införas.

Att begränsa möjligheterna till exempelvis sommarpraktik hos företag kan negativt påverka studenters förmåga att skapa nätverk och skaffa värdefull arbetslivserfarenhet både inom näringslivet och akademien. Detta kan i sin tur försämra deras anställbarhet efter examen, eftersom arbetsgivare ofta prioriterar kandidater med tidigare arbetslivserfarenhet. Arbete vid sidan av studierna kan även innebära meriter som kan ha betydelse när man söker till forskarutbildning i Sverige och utomlands. Även studenter från tredjeland måste ha möjlighet att engagera sig i kårarbete.

Åtgärderna för att stävja missbruk av uppehållstillstånd för studier bör fokusera på vad som är relevant för studierna, dvs studieintention och studieresultat. Det skärpta kravet på studieprestation som föreslås bör i detta sammanhang vara tillräckligt, dvs om en student klarar av sina studier bör detta vara det som styr uppehållstillståndet för studier, oavsett om studenten arbetat parallellt. Att lägga till detta krav riskerar dessutom att negativt påverka lärosätenas möjlighet att planera. Uppföljning och planering inför kommande år baserar sig på studenternas studieresultat och inte på faktorer som lärosätena inte kan ha kännedom om.

Skärpt krav på godtagbara framsteg i studierna 6.3

KI instämmer i det skärpta kravet på godtagbara framsteg i studierna. Kravet är rimligt och för KI:s del speglas detta redan idag i särskilda behörighetskrav till kurser inom program. Tillämpningen av regelverket

behöver dock ta hänsyn till särskilda skäl vid bedömning såsom oförutsedda akademiska utmaningar och studieuppehåll för kårarbete. Det är även väsentligt att vid tillämpning av regelverket ta hänsyn till studieårets fördelning över kalenderåret i förhållande till tidpunkt för bedömning av fortsatt uppehållstillstånd för att inte skapa onödigt administration.

Det händer att administrationen inte hinner lägga in slutbetygen i Ladok innan uppehållstillståndet för de internationella studenterna löper ut, vilket sker två veckor efter terminsslut. En generell förlängning av uppehållstillståndet med cirka två veckor, till och med sista juni, skulle underlätta avsevärt. I Nederländerna kan uppehållstillstånd inkludera tre månaders administrationstid i samband med att studierna avslutas.

En begränsning av möjligheten att efter inresa byta från uppehållstillstånd för studier till arbete 6.4

KI instämmer i att en begränsning av möjligheten att efter inresa byta från uppehållstillstånd för studier till arbete är rimlig. KI ifrågasätter dock att ingen skillnad görs mellan studier på avancerad nivå och grundnivå. De föreslagna gränserna gör att det faktiska kravet kan bli högre för en student antagen till ett mastersprogram än en antagen till forskarutbildning. Dessutom kan förslaget utformning komma att påverka upplägg på högskoleutbildningar, med t.ex. etappavgång.

Lärosäten vill självklart att de studenter som är antagna till ett mastersprogram ska slutföra detta, men i och med att kravet föreslås bli avslutad utbildning innebär begränsningen att studenter antagna till ett tvåårigt mastersprogram behöver studera ytterligare ett år jämfört med de som är antagna ett magisterprogram. Värt att notera är också att behörigheten till mastersprogram kräver avslutade studier i form av en första examen medan forskarutbildning inte har något krav på examen och även sökande till mastersprogram är i många fall högkvalificerade.

Ökat informationsutbyte och ändringar i antagnings- och studieregister 6.6

Utredningen har fått i uppdrag att utreda om, och i så fall hur Säkerhetspolisen kan få relevanta uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd för studier och lämna nödvändiga författningsförslag.

Det har inte ingått i uppdraget att redovisa överväganden om ökad registrering och personuppgiftsbehandling av enskilda är proportionerlig eller att göra någon intresseavvägning mellan myndigheternas behov av uppgifter i förhållande till inverkan på registrerade personers integritet samt grundläggande rättigheter och friheter. Ej heller att överväga om den utökade personuppgiftsbehandlingen är förenlig med registrets ursprungliga ändamål.

I Universitetskanslersämbetets delredovisning (UKÄ 2023:1) framgår att Säkerhetspolisen har framfört att ytterligare uppgifter från antagningsregistret skulle vara av värde för arbetet med att förhindra kunskapsöverföring till andra länders massförstörelseprogram. Säkerhetspolisen har sett sig hindrade av sekretess att ange precis vilka uppgifter som de skulle ha nytta av i detta arbete men kan ändå ange att uppgift om medborgarskap, dubbelt medborgarskap och tidigare svenska och utländska studier och examina vore till hjälp i myndighetens underrättelseverksamhet. I UKÄ:s slutredovisning framgår att myndighetens slutsats är att uppgift om medborgarskap kan vara av integritetskänslig karaktär och att UKÄ därför instämmer med Ladokkonsortiet att sådana uppgifter inte bör registreras i studieregistret (UKÄ 2023:22).

När det gäller förslaget om att det i studieregistret, förutom namn och personnummer även ska registreras medborgarskap bedömer KI att konsekvenserna av en sådan ytterligare registrering inte är tillräckligt väl utredda eller belysta. Förslaget framstår som problematiskt bland annat mot bakgrund av dataskyddsförordningens krav om ändamålsbegränsning och om uppgiftsminimering (GDPR artikel 5.1 b och c).

I förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. 2 kap. 2 § beskrivs ändamålet med studieregistret och här uppges visserligen att utlämnande till andra myndigheter enligt 2 kap. 6 och 6 a §§ i samma förordning är ett av ändamålen. Att anpassa innehållet i registren efter de mottagande myndigheternas behov inom andra verksamheter och samhällssektorer framstår ändå som en åtgärd vars konsekvenser för de registrerade och övriga samhällsintressen, bör övervägas noga.

I den nu remitterade promemorian anges att uppgift om medborgarskap skulle vara till hjälp vid lärosätenas antagning av studenter och ligga till grund för uppföljning och utvärdering. Detta skäl anses stödja att uppgift om medborgarskap ligger inom ramen för ändamålen med registret (Ds 2024:31 s 198). KI har inget behov av uppgift om medborgarskap i Ladok.

Att uppgifterna om studenternas medborgarskap dessutom skulle bli allmänna handlingar vid lärosätet och att uppgifterna som huvudregel inte omfattas av någon sekretess, kan också vara problematiskt. KI:s bedömning är att inte bara myndigheter, utan var och en som så önskar skulle kunna ta del av uppgifterna. Av utredningen framgår inte om det har gjorts någon analys av vilka konsekvenser detta skulle kunna få. Till exempel om vissa grupper av studenter kan bli mer utsatta för påtryckningar från hemländer eller ytterligare utsatta för trakasserier och liknande behandling på grund av sammansättningen av studenter på vissa utbildningar. Detta kan leda till nya risker för studenter och därmed även för lärosäten.

Åtgärder för att fler återkallelsebeslut ska kunna verkställas 6.8

KI ser en betydande risk med förslaget att studenter och forskare ska vara skyldiga att uppge en svensk adress redan vid ansökningstillfället för uppehållstillstånd. Vid denna tidpunkt saknar många studenter och forskare ännu en fast bostadsadress i Sverige, då boendearrangemang ofta inte är klara förrän närmare terminsstart eller när de redan har anlänt till Sverige. Om uppehållstillstånd nekas på grund av detta riskerar det att få negativa konsekvenser för studenterna och lärosätena och det skapar otydliga planeringsförutsättningar.

Regeringen bör utreda andra alternativ. Det finns redan bestämmelser i folkbokföringslagen om registrering av adress gällande personer som flyttar till Sverige och planerar att bo här i minst ett år.

Övriga synpunkter

KI anser att utlandsvistelser inte bör påverka negativt vid ansökan om permanent uppehållstillstånd i Sverige. Inom forskningen är utlandsvistelser avgörande för att få tillgång till specifika resurser och expertis som inte finns i Sverige, samt för att bygga internationella nätverk eller ingå avtal i internationella projekt. Som statsanställda skickas

forskare och doktorander utomlands för arbete med ett URA-kontrakt. Under ett URA-kontrakt omfattas man fortfarande av den svenska socialförsäkringen och betalar skatt i Sverige, vilket innebär att man behåller sin anknytning till Sverige.

Signature page

This document has been electronically signed
using eduSign.

eduSign