



Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Förbättrade förutsättningar för utländska doktorander och forskare att verka i Sverige och säkrare bedömningar av uppehållstillstånd för studier

Sammanfattning

En utredare ska föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att attrahera och behålla utländska doktorander och forskare i Sverige. Utredaren ska även göra en översyn av regelverket när det gäller uppehållstillstånd för studier. Syftet med uppdraget är att stärka Sveriges konkurrenskraft som forsknings- och innovationsnation samt att motverka att systemet med uppehållstillstånd för studier missbrukas av personer som inte har avsikt att studera.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 december 2024.

Förbättrade förutsättningar för utländska doktorander och forskare att verka i Sverige

Kort om nuvarande reglering

En utlänning som ska utföra forskning i Sverige enligt ett mottagningsavtal som har ingåtts enligt lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare ska beviljas ett uppehållstillstånd för forskning, om inte något annat följer av de allmänna förutsättningarna för uppehållstillstånd (5 b kap. 1 och 9–12 §§ utlänningslagen [2005:716], förkortad UtL). En utlänning som ska studera på forskarnivå kan i stället beviljas ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning (5 b kap. 3 och 9–12 §§ UtL). Utbildning på forskarnivå är två eller fyra år, och leder till licentiat- respektive doktorsexamen. Reglerna om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning bygger på Europaparlamentets

och rådets direktiv (EU) 2016/801 av den 11 maj 2016 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, praktik, volontärarbete, deltagande i elevutbytesprogram eller utbildningsprojekt och för au pair-arbete (student- och forskardirektivet), som genomfördes i svensk rätt den 1 januari 2020 (jfr prop. 2019/20:9).

En utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för bl.a. studier som avser utbildning på forskarnivå får beviljas ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 5 § första stycket UtL). För att beviljas ett permanent uppehållstillstånd krävs även att de särskilda kraven i 5 kap. 7 och 8 §§ UtL är uppfyllda, vilket bl.a. innefattar att utlänningen kan försörja sig. Kravet på att kunna försörja sig är bl.a. uppfyllt om utlänningen har lön som efter avdrag för preliminär skatt uppgår till förbehållsbeloppet vid utmätning av lön. För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt måste försörjningsförmågan ha en viss varaktighet (4 kap. 4 e § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtLF). Migrationsverket har tidigare bedömt att det krävs en anställning på minst 18 månader från prövningstillfället för att försörjningskravet ska vara uppfyllt. Migrationsöverdomstolen har dock uttalat att begreppet viss varaktighet vid permanent uppehållstillstånd har samma innebörd som motsvarande begrepp i anknytningsmål, där kravet på försörjning ansetts vara uppfyllt om anknytningspersonen vid prövningstillfället antingen kommer att ha en tillräcklig arbetsrelaterad inkomst under minst ett år framöver, eller om det vid en prognos framstår som sannolikt att han eller hon kommer att ha en sådan inkomst i vart fall ett år framöver. Tillämpningen måste enligt domstolen inrymma viss flexibilitet och det får inte handla om en slentrianmässig fast tidsgräns. I stället måste en sammantagen bedömning av de konkreta och individuella omständigheterna göras (MIG 2023:18).

En utlänning som har ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier på forskarnivå kan efter forskningen eller studierna beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett år för att söka arbete eller undersöka förutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet i Sverige (5 b kap. 7 och 8 §§ UtL). Forskare kan också ansöka om och beviljas ett annat uppehållstillstånd inifrån landet, t.ex. ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd (5 kap. 18 § andra stycket 9 och 6 kap. 4 § UtL). Detsamma gäller doktorander som har fullföljt en termin vid forskarutbildning.

Förutsättningarna för utländska doktorander och forskare ska förbättras

Regeringens mål för forskningspolitiken är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt (se t.ex. prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 avsnitt 6.1).

Regeringen har även påbörjat arbetet med nästa forsknings- och innovationspolitiska proposition. Inriktningen för propositionen är excellens, internationalisering och innovation med målet att svensk forskning och innovation ska hålla hög kvalitet och vara konkurrenskraftig på en global arena (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 avsnitt 6.4.2). Regeringen har dessutom beslutat om en strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft (Utrikeshandelsstrategin, dnr UD2023/01758). Utrikeshandelsstrategin fastställer bl.a. att Sverige ska locka hit den främsta kompetensen och att förutsättningarna för utländska doktorander och forskare att verka vid universitet och högskolor i Sverige samt att bli anställda i näringslivet ska förbättras. Ett viktigt led i att förbättra kompetensförsörjningen är att Sverige kan erbjuda attraktiva arbets-, studie- och forskningsmöjligheter.

En förutsättning för att uppnå ovan nämnda mål är bl.a. att lärosätena lyckas attrahera och rekrytera kompetenta utländska doktorander och forskare och att de efter slutförd forskarutbildning stannar kvar med sin kompetens i landet. Av de som påbörjade sina doktorandstudier under 2022 utgjordes 41 procent av utländska doktorander. Inom det naturvetenskapliga området var motsvarande siffra 63 procent (Universitetskanslersämbetets Årsrapport 2023 om Universitet och högskolor, s. 78 f). Utländska doktorander och forskare är således mycket viktiga för svensk högre utbildning och forskning. Dessa personer är i förlängningen även viktiga för kompetensförsörjningen inom det svenska näringslivet och offentlig sektor. Statistik från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) visar emellertid att en stor andel av de utländska doktoranderna sedan i vart fall i början av 2000-talet lämnar Sverige efter färdig forskarutbildning. UKÄ menar, enligt en rapport baserad på statistik från SCB över utländska doktorander som examinerats 1998–2017, att vilka regler för uppehållstillstånd och arbetstillstånd som gäller vid examenstid-

punkten sannolikt har haft stor betydelse för om den utländska doktoranden stannat kvar i Sverige eller inte.

Från såväl universitet och högskolor som från näringslivet har det framhållits att det migrationsrättsliga regelverket bidrar till att göra Sverige mindre attraktivt som forskningsnation och försvårar för utländska doktorander och forskare att stanna kvar i landet efter slutförd utbildning eller forskning. Kritik har bl.a. riktats mot hur försörjningskravet för att beviljas permanent uppehållstillstånd har tillämpats av Migrationsverket. Kritikerna har särskilt framställt att kravet som tillämpats inte varit anpassat till anställningsformerna vid universitet och högskolor, där tidsbegränsade anställningar, inklusive meriteringsanställningar tidigt i karriären, är vanliga och där forskning ofta finansieras genom tidsbegränsade externa medel som ansöks om i konkurrens. Samtidigt kan långa handläggningstider innebära att den som vid ansökningstillfället har en anställning med tillräcklig varaktighet ändå riskerar att få avslag när ansökan prövats, vilket innebär att en anställning i praktiken kan behöva vara längre än den varaktighet som krävs för att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt. Migrationsverkets tidigare bedömning av varaktighetskravet har vidare angetts skapa en osäkerhet för de som har en provanställning i näringslivet. Utifrån det stora behovet av utländska doktorander och forskare inom högre utbildning och forskning i Sverige och den investering som staten gör i deras utbildning och forskning, är det viktigt att det migrationsrättsliga regelverket fungerar för den här gruppen.

Andra problem med regelverket som har lyfts kopplat till utländska forskare är att barn som föds i Sverige och vars föräldrar har uppehållstillstånd för forskning (eller är medföljande till en sådan person) har fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd med hänvisning till att ansökan om uppehållstillstånd ska göras före inresa i landet. Ytterligare problem som lyfts är att den som har ett ettårigt uppehållstillstånd för att söka arbete i Sverige efter avslutade studier eller forskning måste lämna landet om man vill ansöka om ett uppehållstillstånd för studier på forskarnivå eller för forskning. Förslag för att åtgärda dessa problem lämnas i betänkandet Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. (SOU 2024:15). Den till stor del externa finansieringen av forskning i Sverige innebär även att det kan ta lång tid innan forskningsprojekt kan inledas och att det ettåriga tillståndet därmed inte alltid är tillräckligt för att t.ex. en nyexaminerad doktor ska hitta en relevant anställning. Vidare har det framförts kritik om att den som ska bli

utsänd av ett svenskt lärosäte med ett anslag för internationell postdok från ett forskningsråd kan riskera utvisning med motiveringen att man under en del av tiden kommer att arbeta utomlands.

Regeringens tydliga målsättning är att förutsättningarna för utländska doktorander och forskare att verka i Sverige ska förbättras och att Sveriges konkurrenskraft som forskningsnation ska stärkas. Av Tidöavtalet framgår också att det ska undersökas och vid behov införas särskilda bestämmelser för doktorander och forskare gällande möjligheten till uppehållstillstånd efter en viss tids sammanhängande anställning. En utredare ska därför analysera och ta ställning till om befintlig reglering om uppehållstillstånd är ändamålsenlig för att attrahera och behålla utländska doktorander och forskare samt föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för dem att verka och stanna kvar i Sverige.

Utredaren bör bl.a. se över förutsättningarna för att kunna ansöka om uppehållstillstånd för forskning eller studier på forskarnivå inifrån landet samt, för den som redan har ett sådant tillstånd, förutsättningarna för att kunna byta grund för uppehållstillstånd inifrån landet för att till exempel få arbetstillstånd inom ett relevant yrke. Utredaren bör även se över under vilka förutsättningar uppehållstillstånd för att söka arbete efter avslutade studier eller forskning kan beviljas för längre än ett år. Sedan Migrationsöverdomstolens vägledande avgörande om hur försörjningskravet för att beviljas permanent uppehållstillstånd ska tolkas (MIG 2023:18) bör de synpunkter som tidigare framförts i denna del huvudsakligen vara tillgodosedda. Utredaren bör ändå se över om det behövs ytterligare åtgärder i syfte att attrahera och behålla doktorander och forskare i Sverige och vid behov justera möjligheterna för dem att beviljas permanent uppehållstillstånd. Till exempel möjligheten för utlänningar som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, och som har erhållit doktorsexamen i Sverige, att på ett enkelt och snabbt sätt kunna ansöka om och beviljas permanent uppehållstillstånd. Utredaren ska samtidigt tillse att eventuella förslag inte går emot intentionerna med de generella kraven för permanent uppehållstillstånd, inklusive krav på försörjning (prop. 2020/21:191). Det är också viktigt att de nya reglerna inte leder till ökat missbruk eller uppmuntrar till långa perioder av sysslolöshet. Även möjligheterna att under handläggningstiden av en förlängningsansökan återvända till Sverige på laglig grund efter en

utlandsresa, inom ramen för doktorandstudierna eller ett forskningsuppdrag, bör undersökas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det migrationsrättsliga regelverket är ändamålsenligt för att attrahera och behålla utländska doktorander och forskare,
- föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för utländska doktorander och forskare att verka och stanna kvar i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Säkrare bedömningar av uppehållstillstånd för studier

Kort om nuvarande reglering

En utlänning som har antagits till en utbildning på heltid vid en läroanstalt för högre utbildning i Sverige ska beviljas ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, om utlänningen har betalat de avgifter som tas ut för studierna vid läroanstalten och inte något annat följer av de allmänna förutsättningarna för uppehållstillstånd (5 b kap. 3 och 9–12 §§ UtIL). Med läroanstalt för högre utbildning avses alla slags läroanstalter för högre utbildning som är erkända eller betraktas som sådana och som erbjuder en erkänd examen från högre utbildning eller annan erkänd eftergymnasial behörighet (prop. 2019/20:9 s. 169). Begreppet studier inom högre utbildning enligt 5 b kap. 3 § UtIL omfattar alltså, utöver studier på forskarnivå, även utbildningar på t.ex. högskola, yrkeshögskola och folkhögskola om utbildningen är på eftergymnasial nivå. Uppehållstillstånd för övriga studier, som inte är inom högre utbildning, kan beviljas enligt 5 kap. 10 § UtIL. I utlänningsförordningen finns även vissa särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd för studier på uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar (4 kap. 5–5d §§ UtIF).

Ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning får bl.a. vägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser (5 b kap. 12 § andra stycket 2 UtIL) och en förlängning av tillståndstiden får bl.a. vägras om utlänningen inte har gjort godtagbara framsteg i sina studier (5 b kap. 18 § andra stycket UtIL). En utlänning med uppehållstillstånd för bl.a. studier inom högre utbildning är undantagen från kravet på arbetstillstånd under hela tillståndstiden och kan därmed arbeta obegränsat i Sverige (5 kap. 2 § första stycket 6 UtIF). En

sådan utlänning får också ansöka om och beviljas ett annat uppehållstillstånd inifrån landet, t.ex. ett uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd, om han eller hon antingen har slutfört studier som motsvarar 30 högskolepoäng eller fullföljt en termin vid forskarutbildning (5 kap. 18 § andra stycket 9 och 6 kap. 4 § UtIL).

Det finns starka indikationer på att uppehållstillstånd för studier missbrukas

Utländska studenter som har tagit examen vid svenska universitet och högskolor kan vara en viktig resurs för att möta de kompetensbehov som finns och stärka Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. Samtidigt har Migrationsverket i en rapport 2022 funnit starka indikationer på att det pågår ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier bland vissa grupper genom att studenter använder tillstånden primärt för att arbeta (dnr 1.3.4-2022-14601). Enligt rapporten är personer från den gruppen sannolikt också utsatta i det svenska arbetslivet. Huvudorsaken till det identifierade missbruket bedöms i rapporten vara lagstiftningens utformning som inte begränsar hur mycket en internationell student kan arbeta vid sidan av studierna och som ger möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd för arbete efter bara en termins studier. Även Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har noterat brister i lagstiftningen som gör det enkelt för sökande utan studieavsikt att söka sig till ett svenskt lärosäte i syfte att få ett uppehållstillstånd i Sverige. Utöver de brister som Migrationsverket uppmärksammat har SUHF bl.a. pekat på att möjligheten för medföljande familjemedlemmar att studera avgiftsfritt och för personer som efter en termins studier beviljas uppehållstillstånd på annan grund, t.ex. arbete, kan utgöra ett incitament till fusk. Ytterligare ett problem som SUHF har lyft är att kravet på antalet högskolepoäng som en student måste avklara för att beviljas förlängning av uppehållstillstånd för studier är lågt, vilket bidrar till att personer med begränsad studieavsikt får möjlighet att stanna kvar i landet.

Riksrevisionen har också i en granskningsrapport noterat vissa brister i systemet med uppehållstillstånd för studier (Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd, RiR 2023:19), bl.a. att Migrationsverket i många fall saknar en aktuell adress och kontaktuppgifter. Vidare har Riksrevisionen i november 2023 beslutat att genomföra granskningen ”Utbildningssystemet för tredjelandsstudenter”. Inom ramen för granskningen kommer

Riksrevisionen bl.a. att granska om systemet med antagning och organisering av utbildningen för tredjelandsstudenter fungerar effektivt.

Regelverket avseende uppehållstillstånd för studier behöver ses över

Det är av stor vikt att uppehållstillstånd för studier används för det som de är avsedda för och inte beviljas på felaktiga grunder. Det är också av stor vikt att lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att missbruk av uppehållstillstånd motverkas, samtidigt som efterfrågad kompetens kan attraheras. Det är angeläget att uppehållstillstånd för studier endast beviljas personer som har för avsikt att studera i Sverige, och inte personer som avser att utnyttja systemet i andra syften. Att använda systemet med uppehållstillstånd för studier kan t.ex. vara ett sätt både för den studerande och hans eller hennes familjemedlemmar att kringgå kraven för arbetstillstånd i 6 kap. 2 § UtlL. Risken för missbruk av uppehållstillstånd för studier leder bl.a. till att Migrationsverket måste lägga resurser på tidskrävande studieavsiktsutredningar, vilket riskerar att förlänga handläggningstiden för uppehållstillstånd för andra sökande. En konsekvens av detta kan bli att uppehållstillstånd inte beviljas i tid och att lärosätena går miste om motiverade studenter. Avhoppen skapar dessutom stora problem och ekonomiska konsekvenser för lärosätena som måste kunna planera sin verksamhet utifrån att studenterna ska fullfölja den utbildning som de är antagna till. Det bör därför eftersträvas ett regelverk som motverkar missbruk av uppehållstillstånd för studier. Samtidigt behöver det finnas goda förutsättningar för motiverade studenter att komma till Sverige och att stanna kvar och bidra med sin kompetens på den svenska arbetsmarknaden efter slutförd utbildning.

Regeringen har, i enlighet med Tidöavtalet, påbörjat ett arbete för att komma till rätta med missbruket av uppehållstillstånd för studier. I regleringsbrevet avseende Migrationsverket för 2023 har myndigheten fått i uppdrag att, tillsammans med Sveriges universitet och högskolor, genomföra åtgärder som utvecklar och effektiviserar arbetet med att säkerställa att missbruk av uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning i enlighet med 5 b kap. 3 § UtlL försvåras. En delredovisning av uppdraget gjordes i oktober 2023 (dnr 1.1.1.2-2023-15830). Slutredovisning ska ske senast den 1 april 2024. I delredovisningen av uppdraget framhåller Migrationsverket att det krävs författningsändringar för att genomföra vissa åtgärder som övervägs. Det finns mot denna bakgrund skäl att ge en utredare i uppdrag att se över

regelverket samt föreslå åtgärder i syftet att förhindra att uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Utredaren bör i sitt arbete bl.a. beakta vad som framkommer i ovan nämnda rapporter och redovisning av regeringsuppdraget och föreslå åtgärder som kan motverka att uppehållstillstånd för studier missbrukas.

Utredaren bör bl.a. se över möjligheterna att begränsa arbete under studietiden, se över möjligheten för studenter på grundnivå och avancerad nivå att ansöka om uppehållstillstånd på annan grund inifrån landet redan efter en termin samt möjligheter att avslå ansökan om uppehållstillstånd för studier vid misstanke om missbruk. Utredaren ska i sitt arbete ta hänsyn till behovet av goda förutsättningar för seriösa studenter att komma till Sverige och möjligheter för dem att stanna kvar i landet efter slutförd utbildning.

En närliggande fråga rör Säkerhetspolisens behov av information i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Det är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar en viss utgång, t.ex. avslag på ansökningar om eller återkallelse av uppehållstillstånd (1 kap. 7 § UtL). När det gäller studenter har Säkerhetspolisen möjlighet att få ut vissa uppgifter från antagningsregistret (4 kap. 4 § 6 förordningen [1993:1153] om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Regeringen har gett UKÄ i uppdrag att genomföra en översyn av nämnda förordning (U2022/01915). UKÄ redovisade den 28 februari 2023 den del av uppdraget som avser antagningsregistret och lämnade den 20 december 2023 en slutrapport till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet. I delredovisningen av uppdraget framkommer att Säkerhetspolisen har framfört att myndigheten har ett behov av att få tillgång till fler uppgifter avseende studenter än de som anges i nämnda förordning, bl.a. för att förhindra kunskapsöverföring till andra länders massförstörelsevapenprogram, men att UKÄ inte kan omhänderta frågan inom ramen för regeringsuppdraget (UKÄ 2023:1 En översyn av bestämmelserna om antagningsregister, Delredovisning av ett regeringsuppdrag). I uppdraget bör därför ingå att också undersöka Säkerhetspolisens behov av tillgång till ytterligare uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd på grund av studier.

Utredaren ska därför

- analysera och identifiera eventuella brister i författning som möjliggör missbruk av uppehållstillstånd för studier,
- föreslå åtgärder för att motverka missbruk av systemet med uppehållstillstånd för studier samtidigt som seriösa studenter kan attraheras och ges goda förutsättningar att stanna kvar i Sverige efter slutförd utbildning,
- analysera om, och i så fall hur, Säkerhetspolisen kan få ökad tillgång till relevanta uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd för studier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med student- och forskardirektivet, övrig EU-rätt och Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska bedöma och redovisa vilka offentligfinansiella, samhälls-ekonomiska och övriga konsekvenser, bl.a. för kompetensförsörjningen, som de föreslagna ändringarna bedöms få. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om statistik redovisas ska den, när så är möjligt, vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen riskerar att innebära en ökad administrativ börda för universitet och högskolor, ska utredaren redovisa hur detta kan vägas mot de förväntade effekterna.

Utredaren ska, i den utsträckning som utredaren finner lämpligt, rådgöra med och inhämta upplysningar och synpunkter från relevanta myndigheter, däribland Migrationsverket, Säkerhetspolisen och Universitets- och högskolerådet, samt andra organisationer och aktörer som berörs av frågorna. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Vid utformandet av förslagen bör inspiration och erfarenheter från några andra relevanta EU-länder inhämtas.

Utredaren får i mån av tid ta upp sådana närliggande frågor som kan aktualiseras under utredningsarbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 9 december 2024.