

Justitiedepartementet

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

Genom remiss den 10 december 2024 har Svenska ILO-kommittén ombetts att yttra sig över departementspromemorian *Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter* (Ds 2024:31).

Uppdraget i korthet

Utredningens uppdrag har sammanfattningsvis varit att föreslå åtgärder som förbättrar möjligheterna att attrahera och behålla utländska doktorander och forskare i Sverige samt att göra en översyn av regelverket när det gäller uppehållstillstånd för studier. Det övergripande syftet med uppdraget har varit 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.

Utredningens förslag i korthet

I promemorian lämnas förslag som enligt utredaren syftar till att förbättra de migrationsrättsliga förutsättningarna för utländska forskare, doktorander och seriösa studenter samt till att motverka att uppehållstillstånd för studier missbrukas. Vissa förslag avser även de studerandes familjemedlemmar. Det lämnas även förslag såvitt avser personer med ett EU-blåkort och med uppehållstillstånd enligt EU:s så kallade massflyktsdirektiv.

I promemorian anføres att inom svensk migrationsrättslig lagstiftning anses en utlänning som genomför utbildning på forskarnivå vara en student och att en doktorandtjänst baserad på en anställning med lön i ett migrationsrättsligt hänseende anses vara en anställningsform tillkommen för att ge doktoranden en försörjning under studietiden - eftersom den som är anställd som doktorand främst ska ägna sig åt den egna utbildningen.

Bättre möjligheter för uppehållstillstånd

Utredaren föreslår bl.a. följande i frågan om bättre möjligheter för uppehållstillstånd.

Doktorander ska kunna beviljas uppehållstillstånd för inte enbart studier som i dag, utan även för forskning.

Den som vill ha permanent uppehållstillstånd i Sverige måste enligt 5 kap. 7 § 1 utlänningslagen (2005:716) visa att han eller hon kan försörja sig. För att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt ska försörjningsförmågan ha en viss varaktighet. Migrationsöverdomstolens tolkning av vad som avses med kravet om varaktig försörjning (MIG 2023:18) föreslås kodifieras genom ny reglering i utlänningsförordningen (2006:97). Enligt utredaren bör det lösas de problem som främst doktorander tidigare upplevt och som har sin grund i att hänsyn inte tagits till doktoranders särskilda anställningsförhållanden. Kravet på tillräcklig försörjningsförmåga, enligt 5 kap. 7 § utlänningslagen, föreslås dessutom kunna uppfyllas om utlänningen har inkomster i form av stipendier.

Enligt 5 kap. 5 § första stycket utlänningslagen får en utlänning som i sammanlagt fyra år under de senaste sju åren har haft (1) uppehållstillstånd för arbete eller ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd, ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse eller tillstånd för säsongarbete, eller (2) uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå, beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

I promemorian föreslås att en ny grund för permanent uppehållstillstånd ska införas för forskare och doktorander, varvid ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas en utlänning som sedan minst tre år har haft ett uppehållstillstånd för forskning. Motsvarande förändring föreslås såvitt avser den med EU-blåkort. Sådan tid som utlänningen har haft ett EU-blåkort ska även kunna räknas samman med obruten tid med ett uppehållstillstånd för forskning eller för studier som avser utbildning på forskarnivå.

EU-blåkort är uppehållstillstånd som ger innehavaren rätt att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium vid högkvalificerad anställning. EU-blåkortet infördes bl.a. i syfte att skapa ett unionsövergripande system för inresa och vistelse, för att kunna locka och behålla högkvalificerad arbetskraft inom EU samt för att främja rörligheten för dessa arbetstagare. Även EU-blåkortet är avsedda att bemöta befintliga och nya behov av högkvalificerade tredjelandsmedborgare samt kompensera för kompetensbrist inom unionen.

Därutöver föreslås att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska, på utlänningens begäran, få återkallas om han eller hon under tillståndstiden ansöker och beviljas permanent uppehållstillstånd.

Vidare föreslås att det införs nya möjligheter att ansöka om uppehållstillstånd för studier och forskning inifrån landet. Dock föreslås en begränsning av möjligheten att efter inresa byta från uppehållstillstånd för studier till arbete.

I promemorian lämnas även förslag som rör utlänningar som har beviljats skydd enligt EU:s massflyktsdirektiv (personer på flykt från Ukraina). Dessa föreslås kunna ansöka om och beviljas uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning inifrån landet samt att ansöka om och beviljas EU-blåkort och uppehållstillstånd för arbete eller för att bedriva näringsverksamhet.

Missbruk av uppehållstillstånd

Utredaren föreslår därutöver följande såvitt avser frågan om missbruk av uppehållstillstånd.

Enligt 5 kap. 2 § första stycket 6 a) utlänningsförordningen är en utlänning som har uppehållstillstånd för bl. a. studier inom högre utbildning undantagen från kravet på arbetstillstånd för den tid som uppehållstillståndet gäller. I syfte att motverka att sådana uppehållstillstånd missbrukas föreslås att rätten att arbeta begränsas till 15 timmar per vecka. Det föreslås att visst arbete undantas så att denna begränsning inte omfattar sådant arbete med utbildning, administration, praktik, forskning eller konstnärlig forskning, som utförs av utlänningen antingen vid det lärosäte där utlänningen är antagen eller har anknytning till den utbildning som utlänningen bedriver.

Allmänt om förslagen

Författningsändringar föreslås i utlänningslagen, lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare och bedöms böra göras i förordning (1992:1153) om redovisning av studier m. m. vid universitet och högskolor, utlänningsförordningen (2006:97) samt förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

Förslagen förhåller sig där så är relevant till EU:s så kallade student- och forskardirektiv, 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.

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

Svenska ILO-kommittén har analyserat förslagen i förhållande till av Sverige ratificerade ILO-konventioner, men har inte kunnat identifierat några konventioner som är direkt tillämpliga på villkor för och formalia kring uppehållstillstånd för utlänningar för studier och forskning eller de övriga grupper som omfattas av förslag i promemorian.

Kommitténs bedömning är att möjligheten för en utländsk studerande att inom ramen för sitt uppehållstillstånd kunna arbeta extra vid sidan av studierna utan särskilt arbetstillstånd är att se som en förmån och att det inte finns några ILO-konventioner som hindrar de begränsningar jämfört med i dag som föreslås i denna del.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

I promemorian finns ett särskilt kapitel om kostnader och andra konsekvenser (kap. 8). I ett särskilt avsnitt om förslagets förenlighet med EU-rätt och internationella åtaganden anges att förslagen inte bedöms strida mot de internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa. Promemorian innehåller dock inte någon analys eller bedömning av förslagets förhållande till Sveriges åtaganden enligt relevanta ILO-konventioner.

Svenska ILO-kommittén har gjort bedömningen att det inte finns några direkt tillämpliga ILO-konventioner när det gäller de förslag och bedömningar som görs i promemorian. Mot den bakgrunden är ILO-kommitténs bedömning att utredningens förslag inte är strid med Sveriges internationella åtaganden i förhållande till ILO.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Ulrika Björne, Cecilia Moback, Ola Brinnen, Anna Bergsten, Marie Nordström, Cyrene Martinsson Waern, Lise Donovan samt Sophie Silverryd.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
ordförande

Helle Ellehöj
sekreterare