

2024-03-24

Justitiedepartementet
113 33 Stockholm

Joakim Lindström
072-601 16 15
Joakim.Lindstrom@tco.se

TCO:s yttrande över Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31)

Ju2024/02513

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har fått möjligheten att yttra sig över promemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31) och lämnar härmed vårt yttrande.

Sammanfattning

TCO är positiva till de flesta av utredningens förslag och bedömningar som underlättar för utländska forskare och studenter att forska och studera i Sverige.

TCO är däremot delvis kritiska till de förslag som riktar sig mot utländska studenter och på olika sätt ska motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier. Dels ställer vi oss frågande till omfattningen av missbruket av uppehållstillstånd för studier, dels frågande till om enstaka förslag kan motverka det missbruk som utredningen vill åtgärda.

TCO:s övergripande synpunkter

Arbetstagare som arbetar i Sverige med olika tillstånd för arbete fyller en förhållandevis liten men viktig roll på den svenska arbetsmarknaden. Sett till helheten är de en liten del av den totala arbetskraften men fyller en viktig funktion i vissa branscher eller yrken där bristen på arbetskraft är stor. På längre sikt är den demografiska utvecklingen i Sverige med en åldrande befolkning och ett lägre barnafödande en långsiktig utmaning för den svenska arbetskraftsförsörjningen.

TCO ser flera fördelar med relativt generösa system för utländska medborgare att arbeta, forska och studera i Sverige vilket vi menar på både kort och längre sikt bidrar till den svenska arbetskraftsförsörjningen. En fördel med generösa system för forskning och studier är att studenter tenderar att i högre grad stanna en längre tid och arbeta i Sverige än de högtbildade arbetskraftsinvandrare som kommer till Sverige för att arbeta.

En baksida med generösa system är risken för fusk, missbruk och utnyttjande av arbetstagare på arbetsmarknaden. Det kommer alltid att finnas de som utnyttjar generösa system och de som utnyttjar dem som befinner sig i en beroendeställning eller svag position. TCO:s ingång i frågan är därför att utvecklingen av våra regelverk behöver innebära starka och solida system som klarar av att samtidigt tillåta både en god arbetskraftsförsörjning och ett starkt skydd för den enskilda.

För att utländska forskare och studenter ska vilja komma till Sverige, krävs att Sverige är attraktivt för dem på flera sätt. För TCO – och vad gäller detta yttrande – betyder det att de system som vi bygger inte får vara för krångliga och svåröverskådliga, eller för den delen ta sin utgångspunkt i att utlänningar som kommer till Sverige för att forska, studera eller arbeta, egentligen gör det för att de vill fuska och utnyttja våra gemensamma system. TCO vill inte förminska de problem med fusk och missbruk av till exempel uppehållstillstånd eller andra system som ändå finns. TCO vill helst bidra till att balansera diskussionen och att de förslag som genomförs för att motverka det missbruk som finns står i proportion till de problem de är avsedda att motverka, är praktiskt genomförbara och inte skapar olägenheter för de forskare, doktorander och studenter som vi vill attrahera till Sverige. TCO:s utgångspunkter i våra synpunkter på förslagen i denna promemoria är att trygga förhållanden, förutsebara och överskådliga regelverk ger de bästa förutsättningarna för att kunna attrahera utländska forskare, doktorander och studenter till Sverige samtidigt som vi motverkar flera former av missbruk.

TCO:s synpunkter på enskilda bedömningar och förslag

5.2 Doktorander ska kunna beviljas uppehållstillstånd för forskning

TCO tillstyrker förslaget och delar utredningens bedömning. För TCO är det särskilt viktigt, om Sverige på allvar ska kunna vara attraktiva för bland andra internationella forskare, att utländska doktorander i Sverige inte har sämre möjligheter att främja sin forskning och karriärer än vad som annars hade varit gällande.

5.3.1 Ett förtydligt försörjningskrav vid permanenta uppehållstillstånd

TCO är i flera avseenden kritiska till försörjningskravet, men delar med hänsyn till omständigheterna och bestämmelserna i andra delar av migrationslagstiftningen, utredningens bedömning att tolkningen av försörjningskravet i MIG 2023:18 innebär en förbättring av tillämpningen och har av det skälet inget ytterligare att erinra mot förslaget.

5.3.2 Kravet på försörjning bör kunna uppfyllas även vid viss annan finansiering än inkomst från anställning

TCO delar utredningens bedömning.

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

TCO tillstyrker utredningens förslag som vi menar stärker forskare och doktoranders möjligheter att beviljas permanent uppehållstillstånd.

5.3.4 Återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd till förmån för ett permanent uppehållstillstånd

TCO tillstyrker utredningens förslag eftersom det bör underlätta för de som har för avsikt att stanna en längre tid i Sverige.

5.4 Längre uppehållstillstånd efter slutförd forskning eller slutförda studier på forskarnivå

TCO tillstyrker utredningens förslag till en längre tillståndstid på 18 månader för att söka arbete eller undersöka förutsättningar för näringsverksamhet.

Angående tillståndstiden för jobbsökartillstånd efter slutförda studier på lägre nivå än forskarnivå anför utredningen att ett skäl som talar emot ett generöst regelverk – det vill säga att förlänga tillståndstiden från 12 till 18 månader – är att det skulle sända signaler att det är accepterat att vistas i Sverige utan bland annat arbete. TCO delar inte den uppfattningen, bland annat eftersom det krävs att han eller hon behöver ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under hela tillståndstiden, vilket tvärt om bör sända tydliga signaler om förväntningarna på den som söker sig till Sverige för att söka arbete. TCO menar att det finns skäl att överväga en förlängning av tillståndstiden även för de som har en slutförd utbildning på lägre nivå än forskarnivå eftersom det förekommer långa rekryteringstider inom flera yrken och branscher där arbetskraften är eftertraktad och angelägen att behålla i Sverige.

5.5 Möjligheter till nationell visering i vissa fall

TCO delar utredningens bedömning att det bör införas möjligheter till nationell visering för forskare och doktorander i de situationer som utredningen redogör för. TCO delar uppfattningen att fördelarna klart överväger nackdelarna med att införa en sådan ordning som utredningen bedömer bör införas – naturligtvis hade regelförenklingar varit att föredra men eftersom en utredning om sådana förenklingar inte föreligger, delar TCO utredningens bedömning.

5.6 Fler möjligheter till byte av uppehållstillstånd efter inresa

TCO tillstyrker utredningens förslag och delar flera av utredningens bedömningar i detta avsnitt. TCO:s uppfattning i frågan är att möjligheten att byta mellan olika tillståndsgrunder bör vara generösa för att Sverige ska vara ett attraktivt land för eftertraktad arbetskraft, forskare, doktorander, studenter, etc. och att risken för att huvudregeln att uppehållstillstånd ska vara beviljade före inresan i Sverige, som utredningen anför, inte ska missbrukas bör enligt TCO:s mening inte överdrivas. Vidare bör bestämmelserna utformas så att nyfödda barn till forskare, doktorander och studenter inte behöver lämna landet för att ansöka om uppehållstillstånd.

5.7 Särskilt om utlännningar som har beviljats skydd enligt det s.k. massflyktsdirektivet

TCO tillstyrker utredningens förslag rörande personer som omfattas av bestämmelserna enligt det s.k. massflyktsdirektivet i aktuella situationer ska kunna söka uppehållstillstånd inifrån Sverige.

6.1 Regelverket kring uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning bör ändras för att motverka missbruk

TCO delar till stora delar utredningens bedömning att det finns brister i regelverken som behöver åtgärdas. Men TCO är däremot mer osäkra på i vilken utsträckning det behövs särskilt omfattande regelförändringar för att komma till rätta med problemen som beskrivs i avsnittet eller om mindre förändringar som genomförs tillsammans med förbättrat samarbete mellan myndigheter har större utsikter att bli framgångsrika. Viss vägledning bör kunna ges av Riksrevisionens granskning *Tredjelandsstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning*, RiR 2024:21. I rapporten uppmärksammar Riksrevisionen att det missbruk som har rapporterats tidigare inte är så omfattande som har framförts och att det finns goda utsikter att komma tillrätta med de problem som trots allt finns genom åtgärder hos enskilda myndigheter men även förbättringar av samarbetet mellan myndigheter.

TCO argumenterar för en större återhållsamhet när det gäller de förslag till begränsningar och försämringar av utländska studenters möjligheter som presenteras i avsnittet. Vi bedömer att förslaget i avsnittet 6.2 inte kommer att åtgärda de problem de är till för att åtgärda, är svårt att genomföra i praktiken och riskerar att skapa fler komplicerade regler för den enskilde som inte gör Sverige mer attraktivt för utländska studenter.

6.2 Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd med studier

TCO avstyrker utredningens förslag.

TCO anser naturligtvis att uppehållstillstånd för studier inte ska missbrukas och att personer som befinner sig i landet med ett uppehållstillstånd för studier i huvudsak inte ska ha för avsikt att arbeta i stället för att studera. Utredningen anför vidare att missbruket riskerar att leda till situationer där de utnyttjas på arbetsmarknaden vilket TCO naturligtvis vill motverka. Men frågan är om förslaget att begränsa studenters möjligheter att arbeta till 15 timmar per vecka är det bästa sättet att motverka de problem som utredningen beskriver.

TCO vill till att börja med invända att det finns flera fördelar med att studenter arbetar parallellt med studierna, särskilt för utländska studenter, vilket utredningen också anför. Till exempel bör det underlätta studentens möjligheter att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden och integreras i det svenska samhället.

TCO ställer sig frågande till hur pass utbrett problemet med missbruk av uppehållstillstånd för studier faktiskt är. Till exempel finner Riksrevisionen i sin granskning (RiR 2024:21) inget stöd för att missbruket är utbrett och konstaterar att det inte är lika omfattande som det har framställts i tidigare rapporter. Men det missbruk av uppehållstillstånd för studier som förekommer är naturligtvis problematiskt – vilket TCO inte på något sätt ifrågasätter. Men Riksrevisionens granskning väcker befogade frågor om vilka åtgärder som är rimliga, proportionerliga och tillräckligt träffsäkra för att komma till rätta med det fusk och missbruk som faktiskt förekommer.

Till exempel står det inte klart för TCO hur en begränsning av möjligheten att arbeta till 15 timmar per vecka i praktiken blir ett effektivt sätt att motverka missbruk av uppehållstillstånd för studier. En sådan begränsning innebär inte bara en ytterligare uppsättning bestämmelser med förekommande undantag för den enskilde att sätta sig in i. Bestämmelserna ska tillämpas av berörda myndigheter och bör förutsätta en relativt omfattande kontroll för att följa upp studenters arbetade tid per vecka. En begränsning av veckoarbetstiden utesluter inte att den som missbrukar systemet och primärt sökt sig till Sverige för att arbeta, ändå utnyttjas eller exploateras av en arbetsgivare, helt eller delvis arbetar svart för att undgå begränsningen av utländska studenters veckoarbetstid. För de som mycket väl klarar av att arbeta mer än 15 timmar per vecka och samtidigt klarar sina heltidsstudier, blir en den föreslagna begränsningen en inskränkning som inte tar hänsyn till individuella förutsättningar och möjligheten att bestämma över sitt eget liv. TCO menar även att förslaget får konsekvenser för likabehandlingen av utländska studenter som inte får samma möjligheter som andra studenter.

I sammanhanget är det viktigt att påminna om att syftet med möjligheten för utländska studenter att komma till Sverige för att studera till stora delar handlar om att locka kvalificerad arbetskraft till Sverige. Det menar TCO lättast görs med regler som är lätta för den enskilde att förstå och överblicka, myndigheters förhandskontroller och samarbete, samt möjligtvis uppföljning av studieresultaten som bör ge indikationer på om studier faktiskt bedrivs eller inte. Riksrevisionen identifierar i nämnda granskning 2024:21 brister i samarbetet mellan inblandade myndigheter, problem med antagningen vid vissa lärosäten, bristande kunskaper om utbildningssystemen i olika länder, förekomsten av rekryteringsagenter, etc. som sammantaget ger en för TCO trovärdig utgångspunkt för ett förbättringsarbete som har större utsikter att åstadkomma verkningsfulla åtgärder mot det missbruk som beskrivs av utredningen.

TCO vill även påpeka att lönekravet för arbetstillstånd i Sverige som för närvarande uppgår till 80 procent av medianlönen riskerar att leda till att människor som egentligen vill komma till Sverige för att arbeta i stället söker uppehållstillstånd för studier, vilket både Riksrevisionen och utredningen uppmärksammat. TCO varnade bland annat i vårt remissyttrande till SOU 2024:15 för att införandet av begränsningar som lönekravet kan få till följd att arbetskraftsmigrationen söker nya vägar som är svårare att övervaka och innebär större risker för att arbetstagare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att reformer som påverkar förhållandena på arbetsmarknaden genomförs med stor varsamhet och beaktar hur skyddet för arbetstagare på arbetsmarknaden fungerar och stärker fackförbundens möjligheter att nå utsatta arbetstagare, samt stärker parternas gemensamma ansträngningar för att stänga tränga undan oseriösa aktörer från arbetsmarknaden.

6.3 Skärpt krav på godtagbara framsteg i studierna

TCO tillstyrker utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som ska anses utgöra godtagbara framsteg i studierna. TCO delar utredningens bedömning i denna del om att det bör innebära en större tydlighet för studenten om vilka förutsättningar som råder för ett uppehållstillstånd för studier i Sverige.

TCO delar däremot inte utredningens bedömning om vilken nivå kraven bör ligga och jämförelsen med de kriterier som uppställs för att kunna få studiemedel. Skälet är att konsekvenserna för en utländsk student av att förlora sitt uppehållstillstånd är mycket större än för en annan student att förlora sitt studiemedel.

Det bör också påpekas att det i utbildnings- och kursplaner finns krav på progression för att studenten ska kunna fortsätta sina studier –

krav som är anpassade till de utbildningar som studenten studerar. Kraven i befintlig praxis utgör enligt TCO:s mening en tillräckligt hög nivå och bör inte höjas och i onödan stressa utländska studenter. Däremot motsätter sig TCO inte att den utländska studenten ska kunna visa att han eller hon bedriver studier genom att ge in studieresultat eller intyg från lärosätet.

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

TCO tillstyrker till viss del utredningens förslag. TCO delar till viss del uppfattningen att möjligheten att byta ett uppehållstillstånd från studier till arbete inifrån Sverige är något för generösa. Framför allt delar TCO uppfattningen i de förarbeten som ligger till grund för nuvarande bestämmelser som utredningen refererar till (sid. 180), att studenter utgör kvalificerad arbetskraft och att Sverige helt enkelt bör ta tillvara på dem. Därför menar TCO att kraven kan höjas något, till exempel att studenten ska ha klarat av studier under fler terminer än idag, men inte nödvändigtvis innebära krav på att utbildningen ska vara avslutad i betydelsen att hela den planerade utbildningen ska ha genomförts.

Det är inte ovanligt att studenter får ett attraktivt jobberbjudande innan deras utbildning är avslutad, till exempel under en praktikperiod eller ett uppsatsarbete.

Med anledning av Riksrevisionens granskning RiR 2024:21 vill TCO även uppmärksamma att omfattningen av det missbruk som förslaget avser att motverka, inte tycks vara så omfattande som tidigare rapporter har indikerat. Men det betyder som sagt inte att ett missbruk ändå förekommer och att förekomsten av ett sådant missbruk är allvarligt. TCO vill i sammanhanget anföra att förslaget att begränsa möjligheterna att byta uppehållstillstånd från studier till arbete, bör ha bättre utsikter att motverka förekommande missbruk än en begränsning av veckoarbetstiden för utländska studenter om kraven höjs något. Höjs kraven för mycket finns det enligt TCO:s mening en risk för att möjligheten att studera i Sverige förlorar i attraktivitet för den kvalificerade arbetskraft som vi hoppas kunna locka till landet.

6.5.1 En avskaffad avgiftsfrihet

TCO delar utredningens bedömning att avskaffa de undantag för medföljande familjemedlemmars avgifter eftersom det bör minska risken för missbruk.

6.5.2 Fler möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till studenter

TCO delar i stora delar utredningens bedömning att införa de möjligheter till återkallelse av uppehållstillstånd för

familjemedlemmar till studenter som nämns i avsnittet. Däremot vill TCO uppmärksamma situationer där familjemedlemmar kan vara utsatta för våld och förtryck i en relation till en anknytningsperson – vilket naturligtvis förekommer även bland forskare och studenter. TCO menar att regeringen bör vid ett eventuellt genomförande av förslaget, analysera och genomföra nödvändiga justeringar för att säkerställa att familjemedlemmar som är utsatta för våld och förtryck inte tvingas vara kvar i relationen, eller möter större svårigheter att lämna den, på grund av svenska migrationsrättsliga bestämmelser.

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

TCO delar inte utredningens bedömning att antagnings- och studieregistren bör innehålla uppgifter om medborgarskap och att det finns särskilt starka skäl för att registrera uppgiften. Som tidigare nämnts, visar Riksrevisionens granskning RiR 2024:21 att missbruk med uppehållstillstånd för studier inte är så omfattande som tidigare rapporterats, samt att missbruk inte nödvändigtvis är kopplat till medborgarskap.

För Sveriges kompetensförsörjning kan det ifrågasättas om svenska myndigheters ökade möjligheter att övervaka utländska studenter enbart på grundval av deras nationalitet, gör Sverige mer attraktivt som studiedestination.

Det har dessutom under de senaste åren kommit flera utredningar – och mer är under utredning – med förslag på informationsutbyte av olika slag mellan myndigheter, till exempel när det gäller uppgifter om medborgare och utlänningar som befinner sig i Sverige.

TCO saknar en analys och konsekvensbeskrivning av de samlade och övergripande effekterna för den enskildes personliga integritet av de förslag om uppgiftsinhämtning och delning som hittills ha lämnats och genomförts.

Med en sådan utökad informationsskyldighet mellan myndigheter med olika syften kan det bli svårt för statliga myndigheter, kommuner och regioner att implementera och ha kontroll över nya skyldigheter och den information som de ska rapportera. Samma svårigheter kan uppstå för de myndigheter som ska ta emot dessa uppgifter. Enligt TCO innebär detta en tydlig risk för ineffektivisering av förvaltningen.

TCO efterfrågar också därför en analys av vad de många olika förslagen om informationsöverföring som lämnats de senaste åren sammantaget innebär för den personal som omfattas av förslagen när det gäller exempelvis personalens utsatthet och allmänhetens förtroende för, och tillit till, den aktuella verksamheten.

TCO ser således med oro på utvecklingen och ser dessutom skäl för att ifrågasätta hur nödvändig all uppgiftsinhämtning faktiskt är.

TCO delar däremot utredningens bedömning att högskolornas underrättelseskyldighet till Migrationsverket kan utökas för att omfatta de uppgifter om antagning, studier, avbrott, studieresultat, etc. som utredningen nämner. Det bör underlätta att komma till rätta med det missbruk som förekommer, men framför allt ge Migrationsverket möjligheter att i fler fall kunna bevilja längre uppehållstillstånd för studier.

6.7 Åtgärder för en effektivare handläggning

TCO tillstyrker utredningens förslag eftersom de bör kunna leda till kortare handläggningstider hos Migrationsverket.

6.8 Åtgärder för att fler återkallelsebeslut ska kunna verkställas

TCO avstyrker utredningens förslag av praktiska skäl. Det råder en stor bostadsbrist vid flera svenska lärosäten och många utländska studenter vet inte var de kommer att bo när de ansöker om studier i Sverige eller om ett uppehållstillstånd för studier. Många studenter har ett provisoriskt boende i början av sin utbildning. Det kan även upplevas som riskfyllt att underteckna ett hyreskontrakt innan ett uppehållstillstånd är beviljat.

Therese Svanström
Ordförande

Joakim Lindström
Utredare