

Till

Statsrådet Anders Ygeman, Justitiedepartementet
(justitiedepartementet.registrator@regeringskansliet.se)
Statsrådet Anna Ekström, Utbildningsdepartementet
(utbildningsdepartementet.registrator@regeringskansliet.se)
Statsrådet Karl-Petter Thorwaldsson, Näringsdepartementet
(n.registrator@regeringskansliet.se)
Statsrådet Mikael Damberg, Finansdepartementet
(finansdepartementet.registrator@regeringskansliet.se)

Skrivelse till Justitiedepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet rörande nya krav för att få permanent uppehållstillstånd

Inledning

Den 20 juli i år ändrades utlänningslagen (2005:716) genom att det infördes särskilda krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Lagändringen innebär att permanent uppehållstillstånd endast kan beviljas om sökanden kan försörja sig själv. Lagen i sig specificerar inte närmare hur varaktig sådan försörjning ska vara men ger Migrationsverket mandat att meddela föreskrifter på området. I tidigare skrivelse, Dnr SU-850-0051-21, adresserade SUHF det mest akuta, att lagändringen tillämpas retroaktivt vilket gör att öppna ärenden om permanent uppehållstillstånd, som kom in under en tid då andra krav gällde, nu behandlas enligt den nya lagstiftningen. I denna skrivelse vill SUHF ytterligare belysa de utmaningar och konsekvenser som lagstiftningen innebär, för såväl individen som för Sverige som kunskapsnation, då möjligheten för juniora forskare och deras medföljande att erhålla permanent uppehållstillstånd försvåras avsevärt och Sveriges attraktionskraft för högkvalificerad arbetskraft riskerar att minska: Närmare en tredjedel av doktoranderna¹ vid svenska lärosäten kommer från länder utanför EU/EES. Under 2017 till 2020 ansökte något fler än 2000 doktorander om permanent uppehållstillstånd: 87 % beviljades. Under samma period ansökte närmare 1300 medföljande vuxna och barn om permanent uppehållstillstånd: 83% beviljades.² Försörjningskravet kommer att medföra en avsevärd minskning av såväl antalet ansökningar som beviljade permanenta uppehållstillstånd.

SUHF vill även belysa att lagstiftningsprocessen har varit belastad med allvarliga brister. SUHF ser att doktorander, forskare och medföljande till dessa grupper behöver undantas från de särskilda kraven i 5

¹ Bilaga 1_Statistik_doktorander_2019_2020.

² Bilaga 2_Dokorander_medföljande_2017_2020.

kap. 7§, första stycket punkt 1, att utlänningen ska kunna försörja sig eller att Migrationsverkets definition av 18 månaders anställning från att beslut fattas i ärendet ändras. Vidare föreslår SUHF också att lagstiftningen ändras så att alla typer av arbeten inklusive studier kan ingå och lämpligt tillstånd kan sökas inifrån Sverige om man har ett jobsökartillstånd, inte bara arbetstillstånd för arbete.

Anställningar och anställningsformer inom akademien för juniora forskare

Migrationsverkets tolkning av det särskilda kravet att sökanden ska kunna försörja sig är ett minimum om 18 månaders anställning räknat från dagen då Migrationsverket fattar beslut i ärendet. Detta krav är illa utformat om man ser till anställningar och anställningsformerna vid universitet och högskolor.

En doktorandanställning är en tidsbegränsad anställning under utbildning på forskarnivå som är reglerad i högskoleförordningen. Anställningen motsvarar fyra års studier på heltid.³

En anställning som postdoktor är en tidsbegränsad meriteringsanställning på två år* med huvudinriktning mot forskning som ett första karriärsteg efter disputationen. Ett krav för anställning som postdoktor är en avlagd doktorsexamen/utländsk examen som bedöms motsvara doktorsexamen.⁴

Anställning som biträdande lektor och lektor regleras i högskoleförordningen⁵. En doktorsexamen eller motsvarande vetenskaplig kompetens krävs för anställning av dessa befattningar. Till det kommer i de flesta fall andra krav på meritering. En biträdande lektor är en meriteringsanställning och kan anställas tillsvidare dock längst under en tid på minst fyra och högst sex år. Ett lektorat kan erhållas genom att söka ett utlyst lektorat, tidsbegränsat eller tillsvidare, eller genom att söka befordran från biträdande lektor till lektor.

Möjlighet att ingå andra anställningar än ovan finns och kontakt med SUHF:s medlemmar visar att kortare visstidsanställningar förekommer i vissa fall för nyligen disputerade juniora forskare. Det hänger samman med möjligheter till meritering och akademisk karriär, det tar tid att meritera sig så pass att en längre anställning såsom biträdande lektor eller lektor kan bli aktuell. Detta i kombination med att en stor del av forskningen finansieras genom forskningsråd, det vill säga många tidsbegränsade projekt finansieras med externa medel där forskare och lärosäten söker i konkurrens.

Om förslaget på ändringar av lagen om anställningsskydd (1982:80) antas⁶, där visstidsanställning begränsas från två år till 12 månader, inskränks möjligheten ytterligare för juniora forskare att uppfylla Migrationsverkets krav på 18 månaders anställning vid beslutstillfället.

Som statliga myndigheter ska universitet och högskolor begagna sig av det normala anställningsförfarandet med information om ledig anställning och bedömning av förtjänst och skicklighet i enlighet med anställningsförordningen (1994:373) och lagen om offentlig anställning (1994:260).

³ Högskoleförordningen 5 kap, 1-7§§.

⁴ Avtal om tidsbegränsad anställning som postdoktor.

⁵ Högskoleförordningen 4 kap.

⁶ En reformerad arbetsrätt – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden Ds 2021:17.

*Från och med 1 februari 2022 gäller nya regler för anställning som postdoktor på centralt kollektivavtal. En postdoktor får då anställas en tid om minst två och högst tre år. De nya reglerna innebär också att behörighetskravet om avlagd doktorsexamen/utländsk examen som bedöms motsvara doktorsexamen ska vara uppfyllt senast vid tidpunkten då anställningsbeslutet fattas.

Konsekvenser av särskilda krav för permanent uppehållstillstånd

När man ansöker om en anställning vid ett lärosäte ska man vid ansökningstillfället uppfylla kraven för anställningen. För doktorander som vill meritera sig för en fortsatt karriär inom akademien kan det innebära att en lucka uppstår mellan det att doktorsexamen avlagts och en ny anställning kan ingås. Möjligheten att erhålla dessa anställningar i direkt anslutning till erlagd doktorsexamen och därmed uppfylla de särskilda kraven om 18 månaders anställning är i praktiken svårt. För juniora forskare med medföljande familj är kravet ytterligare en börda eftersom vuxna medföljande omfattas av kravet om 18 månaders anställning.

Möjligheten att stanna ett år för att söka arbete eller starta näringsverksamhet efter avslutade studier, är ett alternativ som nämnts av ministern för högre utbildning⁷, är inte en fullgod lösning. Detta beskrivs detaljerat i bilaga 3.

Förändringarna i utlänningslagen går dessutom i motsatt riktning från vad som skrivs fram som intention i den senaste forskningspolitiska propositionen⁸. Där lyfts ett ökat fokus på internationalisering genom att den internationella verksamheten vid varje högskola är ett bidrag till att öka kvaliteten i högskolans utbildning och forskning. Regeringen uttrycker också att andelen doktorander som stannar i Sverige bör öka. Den intentionen kommer att bli mycket svår att uppnå med ändringen av utlänningslagen och det kompetensförsörjningstapp som det innebär.

Vidare investerar Sverige stora resurser i utbildning på forskarnivå. 2019 var lärosätets totala kostnad för forskarutbildning 13 miljarder kronor. En enskild doktorand är en investering för såväl lärosätet som för Sverige på mellan 600 000 och 1,3 miljoner kronor per år, beroende på försörjningsform.⁹ Denna investering resulterar i specialistkompetens som både lärosäten, näringsliv och samhälle har behov av. Det är därför väsentligt att åtminstone en del av denna kompetens behålls i Sverige om Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en framstående kunskapsnation.

Migrationsverkets tillämpning

Hur Migrationsverket har kommit fram till att man ska bevisa försörjning för just 18 månader framgår inte¹⁰. Som Migrationsverket anger finns det inte någon annan situation som är fullt jämförbar. Slutsatsen om 18 månader borde därför kunna diskuteras och ändras med tanke på de negativa följderna för doktorander och juniora forskare.

Ytterligare en aspekt att lyfta fram är Migrationsverkets långa handläggningstider som kan överstiga ett halvår. 18-månaderskravet blir därför ett krav om att sökanden vid ansökningstillfället behöver ha en väsentligt längre anställning. Särskilt svårt blir det för doktoranderna som har tidsbegränsade anställningar och som inte kommer att ha de slutgiltiga meriter som krävs för att kvalificera sig för andra relevanta anställningar förrän alldeles i slutet av deras doktorandutbildning och motsvarande uppehållstillstånd.

⁷ Riksdagens frågestund den 23 september 2021, anförande 72-73, Axel Hallberg (MP).

⁸ Regeringens proposition 2020/21:60 "Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige

⁹ UKÄ, "Vad kostar forskarutbildningen?", reg. Nr 00080-21, 2021-02-22.

¹⁰ Bilaga 3 – Migrationsverkets tolkning av 18 månaders krav på försörjning och problematiken i fortsatt legalisering av juniora forskares vistelse i Sverige.

Tillsammans med Migrationsverkets policy om att doktorander inte får ansöka om ett permanent uppehållstillstånd tidigare än 14 dagar innan deras gamla uppehållstillstånd går ut¹¹, gör det nästintill omöjligt för denna grupp att planera på ett sätt som gör att de kan möta de krav för permanent uppehållstillstånd som nu gäller.

Frågan om doktorander och forskare som särskild grupp

När frågan om lättnader för doktorander och forskare har diskuterats i olika mediasammanhang¹²¹³ och med ministrar har det yttrats att doktorander och forskare måste uppfylla de krav som gäller, precis som alla andra som omfattas av reglerna, alternativt ifrågasattes att denna grupp inom akademien skulle ha särskilda regler. Vad som inte tas i beaktande är att olika regler redan gäller för olika grupper. Exempelvis kan flyktingar kvalificera sig till ett permanent uppehållstillstånd redan efter tre år.¹⁴ Egenföretagare kan kvalificera sig till permanent uppehållstillstånd efter endast två år.¹⁵ En inkonsekvens i lagstiftningen är att doktorander inte kan beviljas permanent uppehållstillstånd förrän de har haft uppehållstillstånd för forskarstudier i minst fyra år under en sjuårsperiod.

Brister i lagstiftningsprocessen

I kommittédirektivet till utredningen *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54) framgår att syftet är att reformera asyltagstiftningen. Doktorander omnämns inte på någon av utredningens 684 sidor. Det faktum att de särskilda kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd gäller alla kategorier utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige, även sådana som inte ansökt om asyl och beviljats uppehållstillstånd, borde ha uppmärksammats. Men någon bedömning bortom en allmänt hållen yttring om att attraktionskraft för högkvalificerade arbetstagare kan "...*tänkas minska något till följd av lagförslaget*" (SOU 2020:54, s. 400)¹⁶ saknas.

Frågan om permanent uppehållstillstånd för doktorander uppmärksammades inte av Regeringskansliet under framtagandet av *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*, SOU 2020:54. Lagrummet som reglerar permanent uppehållstillstånd för doktorander saknas i utredningen. Endast två remissinstanser med anknytning till högre utbildning valdes ut. Det innebär att denna ändring inte uppmärksammades av de flesta relevanta instanser¹⁷, i en SOU som i övrigt rör ändringar i asyltagstiftningen. Resultatet blev bristfälliga remissvar: frågan hur de särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd förhåller sig till akademins anställningar och anställningsformer för disputerade forskare varken uppmärksammades eller belystes. Regeringsformens beredningskrav är för denna fråga inte uppfyllt. Med ett fullgott

¹¹ [Permanent uppehållstillstånd för doktorander - Migrationsverket.](#)

¹² [Lärosäten kritiserar utlänningslagen: Drabbar utländska doktorander - P4 Malmöhus | Sveriges Radio.](#)

¹³ [Nya krav på undantag för utländska forskare | SvD.](#)

¹⁴ [Upphållstillstånd för dig som har fått status som flykting - Migrationsverket.](#)

¹⁵ [Upphållstillstånd för dig som har eget företag - Migrationsverket.](#)

¹⁶ *Med tanke på att många länder på senare tid har arbetat för att bli mer attraktiva för utländska arbetstagare, särskild högkvalificerade, kan Sveriges relativa attraktionskraft för vissa internationellt eftertraktade grupper som exempelvis högkvalificerade, personer med kvalifikationer för bristyrken, eller forskare, tänkas minska något till följd av förslagen. För grupper som arbetar inom engelskspråkiga miljöer (t.ex. forskning, IT eller teknologi) kan exempelvis språkravet uppfattas som ett hinder vad gäller möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd. Exakt hur många individer som i praktiken kommer att påverkas av förslagen på krav för permanent uppehållstillstånd är svårt att uppskatta, bl.a. eftersom en stor andel av arbetskraftsinvandringen är tillfällig och frågan om permanent uppehållstillstånd inte blir aktuell för alla. Att kraven leder till en viss minskning är dock mer sannolikt än att de skulle leda till en ökning.*

¹⁷ Migrationsverket uppmärksammade dock detta i sitt remissvar. Stycket i 5 kap. 5 § om särskilda krav lades därefter till i lagrådsremissen av Justitiedepartementet.

remissförfarande hade sådana brister som lyfts fram i denna skrivelse uppmärksammats och kunnat åtgärdas av Regeringskansliet före det att lagrådsremissen överlämnades. Valet av två remissinstanser med anknytning till högre utbildning och forskning för SOU 2020:54 sätts i ett sammanhang när det jämförs med de 56 remissinstanser med anknytning till högre utbildning och forskning som Regeringskansliet valde som remissinstanser för *En strategisk agenda för internationalisering* (SOU 2018:3).

Förslag

SUHF föreslår att doktorander, forskare och medföljande till dessa grupper undantas från de särskilda kraven i 5 kap. 7§ första stycket punkt 1 att utlänningen ska kunna försörja sig eller i andra hand att Migrationsverkets definition av 18 månaders anställning från att beslut fattas i ärendet ändras. Vidare föreslår SUHF att lagstiftningen ändras så att alla typer av arbeten inklusive studier kan ingå och lämpligt tillstånd kan sökas inifrån Sverige om man har ett jobsökartillstånd, inte bara arbetstillstånd för arbete. Ett utvecklat resonemang och förslag till ny laglydelse återfinns i bilaga 3 - Migrationsverkets tolkning av 18 månaders krav på försörjning och problematiken i fortsatt legalisering av juniora forskares vistelse i Sverige.

För SUHF:s medlemslärosäten



Astrid Söderbergh Widding
Ordförande