

Stockholm den 24 mars 2025

R-2024/2646

Till Justitiedepartementet

Ju2024/02513

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 10 december 2024 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Bättre migrationsrättsliga regler för forskare och studenter (Ds 2024:31).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslagen med följande undantag.

Synpunkter

Advokatsamfundet anser inte att förslaget avseende möjligheten att arbeta med ett uppehållstillstånd för studier bör begränsas till högst 15 timmar per vecka. Enligt Advokatsamfundet framstår risken för överträdelse av misstag som överhängande. Begränsningen medför, enligt Advokatsamfundet, en uppenbar risk för gratisarbete och är ett incitament för svartarbete. Lagstiftningens syfte torde i allt väsentligt också vara uppfyllt i och med de höjda försörjningskraven för utländska arbetstagare.

Advokatsamfundet avstyrker de skärpta kraven på godtagbara framsteg i studierna. Enligt Advokatsamfundet torde det många gånger vara svårt att mäta vilka moment en student måste ha slutfört för att ha klarat en viss procentsats av studierna under ett studieår. Att CSN idag tillämpar en liknande ordning är inte ett bärande skäl, då konsekvensen för den enskilde av att CSN avslår en ansökan om studielån i regel inte



blir helt avgörande för dennes livssituation och ekonomi, vilket kan bli konsekvensen av ett felaktigt utvisningsbeslut.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om att Migrationsverket i förordningsform ska fastställa vilka handlingar en utlänning måste visa upp för att bli beviljad ett tillstånd för studier. Migrationsverket bestämmer redan idag vilka dokument som ska bifogas alla typer av ansökningar inom ramen för myndighetens ansökningssystem med beaktande av den väl förankrade principen om fri bevisprövning. Advokatsamfundet kan inte se varför Migrationsverket i föreskriftsform ska meddela vilka handlingar som ska bifogas en ansökan om tillstånd för studier, medan detsamma inte gäller andra tillståndstyper.

Begränsning av möjligheterna att arbeta med uppehållstillstånd för studier

Utredningen föreslår att möjligheten att arbeta med ett uppehållstillstånd för studier bör begränsas till högst 15 timmar per vecka. En arbetstid om 15 timmar per vecka motsvarar en tjänstegrad om 37,5 %. Tjänstegraden torde vara sällan förekommande på den svenska arbetsmarknaden. Advokatsamfundet upplever därför att begränsningen framstår som svår att tillämpa i praktiken. Risken för överträdelser av misstag framstår som överhängande.

Begränsningen innebär också att relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare riskerar att bli ansträngd om parterna måste övervaka att utlänningen inte arbetar mer än den tillåtna tiden under varje enskild vecka, även ifall då arbetsgivaren har ett tillfälligt och trängande behov och trots att utlänningen vill och kan arbeta mer. Begränsningen medför, enligt Advokatsamfundet, även här en uppenbar risk för gratisarbete och är ett incitament för svartarbete.

Advokatsamfundets uppfattning är, så som utredningen framhåller, att ett arbete under studietiden inte bara kan innebära ett välkommet ekonomiskt tillskott, utan även ge studenten viktig praktisk erfarenhet. För många kan det medföra en värdefull introduktion till arbetsmarknaden och även öppna dörrar till potentiella tjänster efter avslutade studier (jfr sid. 164). Mot bakgrund av detta finner Advokatsamfundet att begränsningen är väl restriktiv. Förslaget riskerar att innebära att det blir svårare för utländska studenter att komma in på den svenska arbetsmarknaden, vilket riskerar att göra Sverige till ett mindre attraktivt land för unga talanger. Advokatsamfundet noterar att en student har rätt att arbeta 60 % av en heltid enligt fransk lagstiftning och att det



finns en möjlighet till dispens om arbetet har en koppling till studierna (se sid. 71). Advokatsamfundet anser att detta är en rimligare begränsning än den som nu föreslagits.

Möjligheten för en utländsk student att arbeta vid sidan av studierna är, enligt utredningen, ”ett förhållande som av flera aktörer har pekats ut som en av de främsta orsakerna till det förmodade missbruket av uppehållstillstånd för studier.” Utredningen föreslår att sanktionen för en överträdelse ska vara att studenten inte ska beviljas ett förlängt uppehållstillstånd. Advokatsamfundet kan inte se att förslaget uppfyller det utpekade syftet i någon beaktansvärd utsträckning.

Om en student studerar heltid med godkänt resultat samt arbetar mer än 15 timmar vid sidan av studierna är det inte fråga om ett missbruk av reglerna. Det finns inga vägande skäl för att begränsa arbetet i detta fall. Om en student studerar heltid, arbetar mer än 15 timmar, men misslyckas med att uppnå ett godkänt studieresultat kan Migrationsverket likväl vägra studenten ett förlängt uppehållstillstånd.

Advokatsamfundet ifrågasätter inte att det förekommer att utlänningar ansöker om tillstånd för studier i syfte att söka ett arbete, för att sedan ansöka om ett uppehållstillstånd för arbete inifrån landet. Om Migrationsverket får indikationer om detta kan Migrationsverket enligt nuvarande rättstillämpning avslå en ansökan om tillståndet för arbete.

Antalet fall då en utlänning ansöker om och erhåller ett tillstånd för studier i syfte att byta till ett tillstånd för arbete och samtidigt studerar med godkänt resultat, torde vara relativt få. Lönekravet för när en utlänning kan beviljas ett tillstånd för arbete höjdes år 2023 till 80 % av medianlön; för närvarande 28 480 kr/månad. Advokatsamfundet noterar också att regeringen föreslagit att minimilönen för att en utlänning ska kunna erhålla ett tillstånd för arbete ska vara medianlön; för närvarande 35 600 kr. Den rapport som utredningen hänvisar till, enligt vilket det fanns ”starka indikationer på att det pågår ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier”, avser en begränsad tidsperiod innan det nya lönekravet antogs (se sid. 159). Få utlänningar utan högre utbildning torde ha en möjlighet att erhålla ett arbete där lönen uppgår till det nu gällande lönekravet. Detta gäller i än högre grad om lönekravet höjs ytterligare. Möjligheten till inresa i Sverige med stöd av ett tillstånd för högre studier, men sedan



fokusera på en anställning för att byta till ett tillstånd för arbete, torde således begränsas i tillräcklig utsträckning bara av det höjda lönekravet.

Om utlänningen har en högre utbildning kan denne ansöka om det relativt nya uppehållstillståndet för att söka arbete. För denna kategori utlänningar finns det ingen anledning att missbruka reglerna om tillstånd för studier.

Det förekommer säkert även utlänningar som ansöker om ett tillstånd för studier i syfte att arbeta under tillståndstiden, men utan plan på att förlänga tillståndet. För denna kategori utlänningar har begränsningen emellertid ingen betydelse. Utlänningen avser likväl lämna Sverige då tillståndet upphör. Även andra situationer kan förekomma. Advokatsamfundet anser emellertid inte att möjligheten att arbeta ska begränsas för seriösa studerande utlänningar om detta inte klart kan förväntas få efterfrågad effekt.

Om en utlänning arbetat i högre utsträckning än vad som är tillåtet, föreslår utredningen att uppehållstillståndet ska kunna återkallas eller förlängning av tillståndet vägras. Enligt Advokatsamfundet bör ett uppehållstillstånd inte kunna återkallas eller en förlängning vägras för att en utlänning enstaka veckor har arbetat mer än den tillåtna tiden. Utredningen uttrycker en liknande åsikt. Advokatsamfundet noterar samtidigt att Migrationsverket i många fall tenderar att tillämpa motsvarande fakultativa bestämmelser restriktivt. Enligt Advokatsamfundet bör det förtydligas när återkallelsereglerna ska tillämpas på grund av att en student arbetat mer än tillåtet.

Advokatsamfundet anser slutligen att ett undantag bör införas för de perioder då utlänningen har uppehåll från studierna. Förslaget riskerar även i denna del att innebära att det blir svårare för seriösa utländska studenter att komma in på den svenska arbetsmarknaden, vilket riskerar att göra Sverige till ett mindre attraktivt land för unga talanger. Advokatsamfundet noterar att ett sådant undantag har införts i Nederländerna (se sid. 73).

Skärpt krav på godtagbara framsteg i studierna

Enligt promemorian bör det i förordning anges att en utlänning ska anses ha uppfyllt kravet på godtagbara framsteg i sina studier om han eller hon har klarat av 62,5 procent av de studier som ska ha bedrivits under det första studieåret med uppehållstillstånd för studier och 75 procent av de studier som ska ha bedrivits därefter.



Utbildningar i Sverige är utformade på olika sätt. En termin kan bestå av en kurs eller flera kurser av olika längd. En kurs kan också bestå av flera delmoment. Om en student får underkänt på en skriftlig tentamen, har denne i regel möjlighet att skriva en omtentamen. Om en utbildning består av många praktiska moment, kan studenten behöva vänta en termin eller till och med ett läsår på att få en ny möjlighet. Enligt Advokatsamfundet torde det många gånger, av bland annat nämnda anledningar, vara svårt att mäta vilka moment en student måste ha slutfört för att ha klarat av 62,5 respektive 75 procent av studierna under ett studieår.

Det har idag överlåtit till rättsordningen att avgöra vad som utgör godtagbara framsteg. Enligt Advokatsamfundet är detta en bättre ordning. Att CSN idag uppställer motsvarande krav som enligt förslaget för att en student ska beviljas studielån ändrar inte Advokatsamfundets inställning i detta hänseende. En student som inte får ta ytterligare studielån behöver inte avbryta sina studier. Sedan studenten klarat av de moment där denne tidigare blivit underkänd, kan studenten återigen erhålla studielån. Konsekvensen för den enskilde av att CSN avslår en ansökan om studielån blir i regel inte helt avgörande för dennes livssituation och ekonomi, vilket kan bli konsekvensen av ett felaktigt utvisningsbeslut.

Åtgärder för en effektivare handläggning

I promemorian föreslås att en förutsättning för att beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 b kap. 1–8 §§ utlänningslagen ska vara att utlänningen visar upp handlingar som styrker att han eller hon uppfyller villkoren för uppehållstillståndet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka handlingar som utlänningen behöver visa upp enligt den föreslagna bestämmelsen.

Enligt Advokatsamfundet framstår den föreslagna regleringen som otydlig. Migrationsverket bestämmer redan idag vilka dokument som ska bifogas alla typer av ansökningar inom ramen för myndighetens ansökningssystem med beaktande av den väl förankrade principen om fri bevisprövning. Advokatsamfundet kan inte se varför Migrationsverket i föreskriftsform ska meddela vilka handlingar som ska bifogas en ansökan om tillstånd för studier, medan detsamma inte gällande andra tillståndstyper.

Det kan också i vissa fall vara svårt att specificera exakt vilken dokumentation som måste bifogas en ansökan, då dokumentation från olika länder inte alltid är enhetlig. Föreskriften riskerar således att antingen bli vag och otydlig, för detaljerad, eller en



kombination av detta. Det är, enligt Advokatsamfundet, en bättre ordning att överlämna till beslutande tjänsteman att avgöra om den dokumentation sökande lämnat in, med vägledning av det befintliga ansökningssystemet, är tillräcklig för att bevilja det sökta tillståndet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander