

Ett förbättrat system för arbetskrafts- invandring (SOU 2021:5)

Ju2021/00432

Sammanfattning

Universitets- och högskolerådet (UHR) välkomnar förslaget att införa ett nytt uppehållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet och ställer sig positivt till en ordning där Migrationsverket remitterar utbildningsbevis till UHR för bedömning av utbildningens nivå och kontroll av dokumentens äkthet.

UHR är tveksamt till om förslaget att den som ansöker om uppehållstillståndet ska ha en examen som bedöms motsvara avancerad nivå träffar rätt, dvs. om den högkvalificerade arbetskraften som arbetsgivarna faktiskt har behov av att rekrytera kommer att kunna kvalificera sig för det nya uppehållstillståndet. Examenskravet och konsekvenserna av kravet bör utredas vidare utifrån arbetsgivarnas behov av högkvalificerad arbetskraft, UHR:s erfarenhet av utländska utbildningssystem och hur olika examina är placerade i dessa system.

UHR anser att det vore positivt om det gjordes tydligt att Migrationsverket ska remittera alla ärenden till UHR, utom i de fall då det är uppenbart obehövt, för att säkerställa äkthet och utbildningsnivå. Lärosätets erkännandestatus behöver också säkerställas. Äkthetsgranskning kan dock vara en tidskrävande process vilket kommer att påverka den totala handläggningstiden av dessa ärenden.

UHR menar att uppskattningen av det förväntade antalet ansökningar om det nya uppehållstillståndet om ca 100 per år är högst osäker. Uppskattningen av antalet ansökningar bör också kopplas till de delar om informationsinsatser och marknadsföring av Sverige som ett land för arbetskraftsinvandring som utredningen ska återkomma till.

Förslag 6.4: Upphållstillstånd för högkvalificerade personer för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet

UHR ställer sig positivt till en ordning där Migrationsverket remitterar utbildningsbevis till UHR för bedömning av utbildningens nivå och kontroll av dokumentens äkthet. Det är uppgifter som UHR redan utför och har kunskap och processer för.

Träffar kravet på särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå rätt?

UHR ser en stor risk att sökande med adekvat utbildning (exempelvis ingenjörsutbildning) inte kommer att kvalificera sig för uppehållstillståndet om det krävs slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå. Detta även om dessa individer mycket väl skulle kunna arbeta inom yrken med krav på fördjupad högskolekompetens. UHR:s bedömningar görs efter objektiva kriterier där den utländska examens placering i det utländska utbildningssystemet är ett kriterium. En bedömning kan inte kompensera för skillnader mellan olika utbildningssystem. UHR kan alltså inte bedöma att en grundexamen A från land B motsvarar en examen på avancerad nivå även om den skulle förbereda för yrkesverksamhet inom det som i Sverige kallas "civilingenjörsyrken".

UHR noterar att utredaren föreslår en ordning där beslut om uppehållstillstånd ska kunna fattas snabbt och på en klar och objektiv grund. Särskild kompetens i form av slutförda studier som motsvarar en examen på avancerad nivå är ett enkelt kriterium i jämförelse med kraven i andra länder där man till exempel skiljer mellan olika yrken och examina beroende på arbetsmarknadens behov. UHR saknar dock ett mer utvecklat resonemang om vad som kan krävas för att en utländsk medborgare ska kunna anses vara högkvalificerad, och vad kravet på en examen på avancerad nivå får för konsekvenser i olika konkreta fall.

Metoden för erkännande av utländsk högre utbildning för oreglerade yrken baseras på Lissabonkonventionen. Utländska utbildningar jämförs med svensk utbildning så som den är definierad i högskolelagen (HL), högskoleförordningen (HF), examensmålen enligt examensordningen samt den svenska nationella referensramen för examina. Även om det inte krävs någon exakt överensstämmelse mellan den utländska utbildningen och den svenska så är bedömningskriterierna klara och lämnar **inte** utrymme för att inkludera exempelvis läraren som har läst en utbildning i annan form, som i utredningens exempel på sid 109.

Generellt ska en utländsk examen ligga på avancerad nivå eller inom andra cykeln (eller motsvarande) i det utländska utbildningssystemet, och dessutom ge tillträde till forskarutbildning, för att bedömas motsvara en svensk examen på avancerad nivå (exempelvis magisterexamen, masterexamen eller yrkesexamen på avancerad nivå). Många utbildningar som förbereder för yrkesverksamhet inom yrken där det råder arbetskraftsbrist i Sverige ligger i tredje land på grundnivå, inte på avancerad nivå. Med en examen på grundnivå kommer en utländsk medborgare inte att uppfylla kravet för det nya uppehållstillståndet oavsett hur lång utbildningen är. Hänsyn kan inte heller tas till om den sökande har relevant arbetslivserfarenhet och/eller relevanta vidareutbildningar om dessa inte avslutats med examen. Kravet på en examen på motsvarande avancerad nivå skulle exempelvis sortera bort ingenjörer och sökande med kompetens inom data och IT när den sökande har en fyraårig utbildning på grundnivå. Frågan är om det är avsikten med förslaget, om man

dessutom betänker att det inte alltid är så att den som arbetar inom ett yrke *med krav på fördjupad högskolekompetens* har en examen på avancerad nivå.

En konsekvensanalys där man undersöker några examina från olika utbildningssystem skulle visa vilka examina som kan komma att uppfylla kravet och vilka som inte kommer att kunna göra det. Det skulle indikera om syftet med förslaget uppnås, dvs. om den högkvalificerade arbetskraft som arbetsgivare behöver rekrytera från andra länder kommer kunna kvalificera sig för uppehållstillståndet.

Remissförfarandet bör gälla alla ärenden

UHR välkomnar förslaget att Migrationsverket ska kunna remittera ärenden till UHR under handläggningen av ansökningar om det nya uppehållstillståndet. Här vill UHR poängtera att om man vill säkerställa att inga uppehållstillstånd utfärdas på felaktig grund (baserat på falska examensbevis och/eller dokument från icke erkända lärosäten) så måste **alla** ärenden kontrolleras vad gäller äkthet och lärosätets status. Baserat på UHR:s erfarenhet av äkthetsgranskning så kan man inte alltid dra slutsatser om ett dokument är äkta eller ej baserat enbart på jämförelser med tidigare ärenden. UHR menar därför att Migrationsverket bör ges möjligheten att remittera alla ärenden (där de övriga kraven avseende ekonomi och försäkring är uppfyllda) till UHR.

Oavsett om alla ärenden remitteras eller ej så vill UHR även lyfta att framförallt äkthetskontroll kan vara en tidskrävande process. Detta kan påverka Migrationsverkets handläggningstider indirekt.

Är det rimligt att förvänta sig 100 ansökningar per år?

Utredaren utgår från beviljade arbetstillstånd respektive beviljade uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet när antalet förväntade ansökningar uppskattas. UHR menar att det är möjligt att antalet ansökningar kan bli långt större.

Möjligen hade resonemangen om det förväntade antalet ansökningar kunnat vara något utförligare och beaktat att antalet beviljade arbetstillstånd speglar arbetsgivarnas *efterfrågan* snarare än utbudet av arbetskraft. Man kanske inte kan dra slutsatser om hur många som skulle kunna vara intresserade av att komma till Sverige för att söka arbete utifrån hur många som faktiskt har beviljats arbetstillstånd.

En stor del av dem som beviljas arbetstillstånd för att arbeta inom högkvalificerade yrken är anställda i tredje land eller i koncerner med företag både i Sverige och i tredje land. De har kanske inte själva kontaktat en svensk arbetsgivare för att söka arbete utan har snarare rekryterats som konsulter och har kvar sin tidigare anställning. När man gör det möjligt att komma till Sverige för att söka arbete eller undersöka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet kan även nytexaminerade och personer utan tidigare anställning som uppfyller kraven ansöka om uppehållstillståndet. Det är

naturligtvis svårt att på förhand veta hur stort intresset är, men det finns potentiellt många som skulle kunna uppfylla kraven och pröva sina möjligheter i Sverige.

Hur många som ansöker beror också på vilka informationsinsatser som görs för att sprida information om att möjligheten finns och hur denna information sprids vidare.

Antalet ansökningar och därmed antalet remisser har konsekvenser för kostnaderna och kommer att följas noga av UHR.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektör Maria Linna Angestav efter föredragning av utredare Åse Rislund i närvaro av avdelningschef Lars Petersson.

Maria Linna Angestav

Åse Rislund, föredragande

På grund av rådande situation med coronaviruset är beslutet inte signerat.