

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-08-28

Närvarande: F.d. justitieråden Eskil Nord och Lena Moore samt justitierådet Dag Mattsson

Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning

Enligt en lagrådsremiss den 27 juni 2019 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. lag om ändring i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare,
4. lag om ändring i lagen (2019:487) om ändring i lagen (2017:356) om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Ulrika Moberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

1 kap.

Om Lagrådets förslag till ändrad lydelse av kapitelrubriken till 5 b kap. (se nedan) godtas bör den nya strecksatsen i 1 § lyda enligt följande och 1 kap. kompletteras med en ny 3 c § enligt följande.

- uppehållstillstånd enligt EU:s student- och forskardirektiv (5 b kap.)

3 c § Med EU:s student- och forskardirektiv avses 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 pairarbete.

5 b kap.

Rubriker och struktur m.m.

Kapitelrubriken är tung och föga upplysande särskilt som de grunder för uppehållstillstånd som räknas upp där återkommer under egna rubriker i kapitlet. En kortare och mer sammanfattande rubrik som förklarar varför så disparata grunder för uppehållstillstånd har samlats i ett eget kapitel är att föredra.

Lagrådet föreslår att kapitelrubriken ges följande lydelse.

5 b kap. Uppehållstillstånd enligt EU:s student- och forskardirektiv

En sådan kapitelrubrik kräver att en definition av vad som avses med EU-direktivet tas in i 1 kap., se Lagrådets förslag vid 1 kap.

Rubriken före 9 § bör lyda "Allmänna förutsättningar för uppehållstillstånd".

Placeringen av remissens 13 och 14 §§ och rubriken före 13 § gör kapitlet svåröverskådligt. Lagrådet föreslår att paragraferna flyttas och att rubriken före 13 § utgår, se Lagrådets synpunkter vid 2, 13 och 14 §§.

Rubriken före 15 § bör lyda "När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord", jfr rubriken före 5 kap. 18 § och före 6 a kap. 4 §.

Rubriken före 20 § bör kunna utgå.

Rubriken före 21 § bör lyda "Återkallelse av uppehållstillstånd".

5 b kap. 1 §

Enligt paragrafen ska en utlänning som ska bedriva forskning i Sverige enligt ett mottagningsavtal som har ingåtts enligt 2008 års lag kunna beviljas uppehållstillstånd "för forskning".

Frågan är vad som gäller om den forskning som ska bedrivas enligt det aktuella mottagningsavtalet av någon anledning skulle komma att avbrytas i förtid. Utgångspunkten i direktivet synes vara att uppehållstillståndet är knutet till ett visst ingånget mottagningsavtal och att detta avtal ska ligga till grund för tillståndet. Samtidigt ger paragrafen intrycket att ett beviljat uppehållstillstånd fortsätter att gälla för forskning, även om forskningen enligt mottagningsavtalet skulle avbrytas, och att tillståndet i varje fall kan användas om utlänningen väljer att i stället bedriva forskning enligt ett annat mottagningsavtal. Detta skulle vara i linje med vad som gäller för bl.a. uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning enligt 3 §, där det uppehållstillstånd som beviljats för viss högre utbildning tillåter att utlänningen – utan att behöva ansöka om nytt tillstånd – byter till andra studier inom högre utbildning. En sådan ordning är

också bäst förenlig med vad som allmänt gäller för arbetstillstånd och uppehållstillstånd enligt lagen. Saken bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I tredje stycket finns en bestämmelse som anger att uppehållstillståndet ska gälla under en viss minsta tid om vissa förutsättningar är uppfyllda. En av dessa är att utlänningen omfattas av "ett unionsprogram eller ett multilateralt program som innefattar rörlighetsåtgärder".

Ordet rörlighetsåtgärder är oprecist. Det som avses med rörlighet i detta sammanhang är den specifika fria rörligheten över nationsgränser som definieras i direktivets artikel 3.20. Enligt Lagrådets mening skulle bestämmelsen bli tydligare om ordet rörlighetsåtgärder preciseras genom att det ovan citerade uttrycket ersätts av den definition som finns i den nämnda artikeln, dvs. "ett program finansierat av unionen eller medlemsstaterna som främjar tredjelandsmedborgares rörlighet i unionen eller i de medlemsstater som deltar i de respektive programmen". Ett alternativ är att "som innefattar rörlighetsåtgärder" i remissförslaget ersätts med "som främjar tredjelandsmedborgares rörlighet".

5 b kap. 2 §

Bakgrunden till paragrafen är att medlemsstaterna, när det gäller en utlännings möjlighet att uppehålla sig i landet och bedriva forskning under längre tid än 180 dagar med stöd av en annan medlemsstats tillstånd, kan välja att låta forskaren vistas i landet utan något föregående förfarande eller någon underrättelse till berörd myndighet. Men staterna har också möjlighet att välja att forskaren ska ansöka om uppehållstillstånd i landet om han eller hon avser att bedriva forskning under längre tid än 180 dagar.

Förevarande paragraf innehåller ett sådant krav. Forskaren ska alltså ansöka om vad som benämns "uppehållstillstånd för forskning för rörlighet för längre vistelse". Detta uttryck används därefter närmast som en teknisk term, se t.ex. i andra stycket: "Ett uppehållstillstånd för forskning för rörlighet för längre vistelse ska gälla ...".

Termen förefaller olämplig, inte bara eftersom den innehåller ordet "för" tre gånger, utan framför allt eftersom den ger intryck av att det är just forskarens rörlighet som är det centrala momentet. I själva verket är det alltså forskningen som är tillståndets föremål.

Enligt Lagrådets mening bör begreppet rörlighet utgå ur termen, eftersom det inte torde ha någon självständig betydelse. I stället kan uttrycket "forskarens rörlighet för längre vistelse" läggas inom parentes sist i första stycket (jfr rubriken till direktivets artikel 29). På motsvarande sätt kan uttrycket "rörlighet för kortare vistelse" läggas inom parentes sist i remissens 13 § första stycket, jfr rubrikerna till artiklarna 28 och 30 och Lagrådets synpunkter vid remissens 13 §.

Lagrådet föreslår att 2 §, med vissa redaktionella ändringar, ges följande lydelse.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning av en annan EU-stat och som ska utföra forskning i Sverige i mer än 180 dagar enligt ett mottagningsavtal som har ingåtts enligt lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare ska, om inte något annat följer av 9–12 §§, beviljas uppehållstillstånd för forskning under längre vistelse (forskarens rörlighet för längre vistelse).

Ett uppehållstillstånd enligt första stycket ska gälla i minst ett år eller den kortare tid som forskningen enligt mottagningsavtalet ska pågå. Ett sådant tillstånd får dock inte gälla för längre tid än det uppehållstillstånd för forskning som har beviljats av en annan EU-stat.

5 b kap. 3 §

Paragrafen handlar om uppehållstillstånd för den utlänning som antagits till en utbildning på heltid vid en läroanstalt för högre utbildning.

I tredje stycket förekommer samma uttryck som i 1 § tredje stycket, men kompletterat också med "eller av ett avtal mellan två eller flera läroanstalter".

Lagrådet föreslår här samma ändrade lydelse som i 1 § tredje stycket. Ytterligare tydlighet uppnås om den kompletterande bestämmelsen flyttas till en ny sista mening i stycket, "Detsamma gäller om utlänningen omfattas av ett avtal mellan två eller flera läroanstalter."

5 b kap. 13 §

Paragrafen har ett naturligt samband med 2 §, se Lagrådets synpunkter vid den paragrafen. Lagrådet föreslår att paragrafen flyttas och placeras direkt efter 2 § och att det i paragrafen anges att sådan inresa och vistelse, till skillnad från vad som gäller enligt 2 §, får ske utan särskilt tillstånd. Lagrådet föreslår att paragrafens första stycke ges följande lydelse; om förslaget godtas bör rubriken före 13 § utgå.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för forskning av en annan EU-stat får under giltighetstiden för tillståndet i högst 180 dagar under en 360-dagarsperiod utan särskilt tillstånd resa in och vistas i Sverige för att utföra en del av sin forskning hos en godkänd forskningshuvudman här (rörlighet för kortare vistelse).

5 b kap. 14 §

Paragrafen har ett naturligt samband med 3 §. Lagrådet föreslår att paragrafen flyttas och placeras direkt efter 3 §. Paragrafens första stycke bör ges följande lydelse, se Lagrådets synpunkter vid 2 och 13 §§, jfr rubriken till direktivets artikel 31.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning av en annan EU-stat får under giltighetstiden för tillståndet i högst 360 dagar utan särskilt tillstånd resa in och vistas i Sverige för att bedriva studier vid en läroanstalt för högre utbildning här (rörlighet för studerande), om

I paragrafens första stycke 1 görs en hänvisning till "ett unionsprogram eller ett multilateralt program med rörlighetsåtgärder eller ett avtal mellan två eller flera läroanstalter för högre utbildning".

Lagrådet föreslår här samma ändrade lydelse som i 1 § tredje stycket.

5 b kap. 25 §

Angående orden "för forskning för rörlighet för längre vistelse", se Lagrådets synpunkter vid 2 §.

Övergångsbestämmelsen

Det kan ifrågasättas om de nya reglerna om återkallelse av uppehållstillstånd ska gälla även för beviljade tillstånd. Det kan övervägas att komplettera övergångsbestämmelsen med en andra mening av följande lydelse.

I fråga om återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet gäller dock de äldre bestämmelserna om återkallelse.

Förslaget till lag om ändring i lagen om godkännande för
forskningshuvudmän att ta emot gästforskare

6 §

Angående orden "för forskning för rörlighet för längre vistelse", se
Lagrådets synpunkter vid 5 b kap. 2 § utlänningslagen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.