

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-22

Närvarande: F.d. justitierådet Nina Pripp, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Genomförande av EG-direktivet om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte

Enligt en lagrådsremiss den 14 februari 2008 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare,
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
4. lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Peder Bjursten.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådsremissens lagförslag grundas på det s.k. gästforskardirektivet (rådets direktiv 2005/71/EG). Syftet med detta direktiv är att stödja tredjelandsmedborgare att resa till en medlemsstat, och där bedriva forskning under längre tid än tre månader, så att gemenskapen får ökad attraktionskraft bland forskare i hela världen och stärker sin ställning som ett internationellt forskningscentrum.

Förslaget till lag om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare

3 §

Enligt paragrafens första punkt är bestämmelserna om gästforskare inte tillämpliga på tredjelandsmedborgare som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser. De angivna paragraferna i utlänningslagen reglerar emellertid inte ansökan om uppehållstillstånd utan innehåller definitioner av termen flykting och uttrycket skyddsbehövande i övrigt. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen därför omformuleras enligt följande: "1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § samma lag eller motsvarande äldre bestämmelser,"

4 §

Enligt paragrafens *första stycke* ska den som avser att ta emot gästforskare ansöka om godkännande för det ändamålet. Enligt *första meningen i andra stycket* ska ett godkännande lämnas till en forskningshuvudman, dvs. enligt definitionen i 2 § en statlig myndighet eller en fysisk eller juridisk person i vars verksamhet forskning utförs. För att tydligare ge uttryck för att det är forskningshuvudmannen som ska godkännas för det uppgivna ändamålet föreslår Lagrådet att den första meningen i paragrafens andra stycke utgår och att paragrafens första stycke ges följande lydelse: "En forskningshuvudman som avser att ta emot gästforskare ska ansöka om godkännande för detta ändamål."

Enligt paragrafens *andra stycke andra meningen 1* får en ansökan om godkännande avslås, om forskningshuvudmannen tidigare har godkänts genom att lämna osanna uppgifter. Lagrådet föreslår att orden "genom att" byts ut mot "på grundval av".

6–9 §§

I 6 § *första stycket* förskrivs att innan en godkänd forskningshuvudman får ta emot en gästforskare som avser att ansöka om uppehållstillstånd för forskning ska gästforskaren och forskningshuvudmannen ingå ett mottagningsavtal där gästforskaren åtar sig att genomföra ett forskningsprojekt och forskningshuvudmannen åtar sig att ta emot gästforskaren. I *andra stycket* anges att mottagningsavtalet ska utgöra en del av gästforskarens ansökan om uppehållstillstånd.

I 7 § föreskrivs att mottagningsavtalet ska innehålla uppgifter om bl.a. syftet med den planerade forskningen, gästforskarens kvalifikationer, arbetsvillkor och finansiering av uppehållet och återresan.

Av punkten 13 i direktivets ingress framgår att det särskilda förfarandet för forskare bygger på att forskningsorganen ska samarbeta med medlemsstaternas behöriga myndigheter på invandringsområdet och av punkten 14 framgår att medlemsstaterna ska utfärda ett uppehållstillstånd på grundval av mottagningsavtalet.

I direktivets artikel 6.2 föreskrivs att ett forskningsorgan får ingå ett mottagningsavtal endast om vissa villkor är uppfyllda. Dessa villkor är att forskningsprojektet har godtagits av forskningsorganets behöriga instanser sedan kontroll har gjorts av bl.a. forskningens syfte, forskarens kvalifikationer och att forskaren har tillgång till tillräckliga medel för uppehälle och återresa m.m.

Av direktivet framgår således att ett mottagningsavtal inte får ingås med en forskare utan att forskningsorganet utfört en kontroll av vissa förhållanden. Denna kontroll synes vara avsedd att ersätta den kontroll som i ett ärende om uppehållstillstånd i motsvarande del utförs av en migrationsmyndighet.

Denna ordning med en föregående kontroll av vissa förhållanden avspeglas inte i lagförslaget. Däremot anges, som tidigare nämnts, i 7 § att uppgifter om sådana förhållanden ska ingå i mottagningsavtalet. Uppgifter som lämnas i ett mottagningsavtal som ingås mellan forskaren och forskningshuvudmannen och som reglerar förhållandet mellan dessa parter innebär inte något åtagande av forskningshuvudmannen gentemot migrationsmyndigheten vad gäller uppgifternas riktighet. I 9 § föreskrivs emellertid att den myndighet som avses i 4 § får återkalla ett godkännande för en forskningshuvudman, om denne har medverkat till att det i ett mottagningsavtal har angetts vilseledande eller oriktiga uppgifter. Forskningshuvudmannen har således redan på denna grund ett intresse av att de uppgifter som lämnas om gästforskaren är korrekta, vilket bör utgöra ett incitament för forskningshuvudmannen att kontrollera uppgifterna. Till detta kommer att forskaren torde riskera straffansvar enligt 20 kap. 6 § 2 utlänningslagen, om han medvetet lämnat oriktig uppgift i mottagningsavtalet som enligt 6 § andra stycket ska utgöra en del av gästforskarens ansökan om uppehållstillstånd.

Genom det som nu sagts får enligt Lagrådets mening artikel 6.2 med de där uppställda villkoren anses vara genomfört i förslaget.

Av 8 § följer att ett mottagningsavtal upphör att gälla, om gästforskaren inte beviljas uppehållstillstånd eller om det planerade forskningsprojektet upphör. Bestämmelserna om att ett mottagningsavtal kan upphöra att gälla är inte uttömmande. Mottagningsavtalet är ett

civilrättsligt avtal mellan forskaren och forskningshuvudmannen. Det ankommer därför på parterna att i avtalet reglera andra upphörande-grunder än de i 8 § angivna och även vilka påföljder som ska kunna göras gällande vid mottagningsavtalets förtida upphörande, t.ex. till följd av ett godkännande av en forskningshuvudman återkallats enligt 9 §.

9 §

Med hänvisning till vad Lagrådet sagt under 4 § föreslås att i paragrafen punkten 2 orden ”genom att” byts ut till ”på grundval av”.

10 §

Enligt paragrafen får beslut i ärenden enligt 4 och 9 §§ överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som har ansökt om godkännande att ta emot gästforskare. Av författningskommentaren till paragrafen framgår att i formuleringen ”den som har ansökt om godkännande att ta emot gästforskare” ligger att även myndigheter får överklaga.

En statlig myndighet som överklagar ett avslagsbeslut i fråga om godkännande som forskningshuvudman eller ett beslut om återkallelse av ett godkännande gör det – i likhet med ett privaträttsligt subjekt i samma situation – för att i sin forskningsverksamhet få möjlighet att ta emot gästforskare. Någon särskild föreskrift om klagorätt krävs därför inte för att en myndighet ska ha klagorätt, utan de allmänna reglerna i 22 § förvaltningslagen (1986:223) om vem som får överklaga är tillämpliga (se Hellners-Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl., 2007, s. 293 ff.). Den citerade formuleringen bör därför slopas.

11 §

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om förfarandet för godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare. Bemyndigandet avser enligt Lagrådets mening verkställighetsföreskrifter. Eftersom regeringen har behörighet direkt enligt grundlagen att besluta sådana föreskrifter, och att subdelegera sådan normgivningskompetens, bör paragrafen utgå.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Förslaget till lag om ändring i lagen om allmän försäkring

9 kap. 7 §

I paragrafens fjärde stycke föreslås en ny bestämmelse bli införd. Enligt denna ska en utländsk medborgare med uppehållstillstånd i Sverige för forskning samt hans eller hennes familjemedlemmar med uppehållstillstånd i Sverige likställas med en svensk medborgare när det gäller beräkningen av försäkringstid för garantiersättning enligt paragrafens andra stycke.

Enligt författningskommentaren innefattar begreppet "utländsk medborgare med uppehållstillstånd i Sverige för forskning" såväl gästforskare enligt lagen om godkännande för forskningshuvudman som tredjelandsmedborgare som vid ikraftträdandet av lagändringen

redan har beviljats uppehållstillstånd i Sverige för forskning. Hänvisningen i kommentaren till lagen får förstås så att den avser den föreslagna nya lagen om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare.

Att den nya bestämmelsen i paragrafens fjärde stycke är avsedd att ha den begränsning som sägs i författningskommentaren framgår inte direkt av bestämmelsens ordalydelse. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen formuleras om, förslagsvis enligt följande:

Detta gäller även

1. en gästforskare som avses i lagen (2008:000) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare,
2. en tredjelandsmedborgare som avses i nyssnämnda lag och som före den 1 juni 2008 beviljats uppehållstillstånd i Sverige för forskning och
3. en sådan gästforskares och tredjelandsmedborgares familjemedlemmar med uppehållstillstånd i Sverige.

Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen

1 kap. 7 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att utländska medborgare som är tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige för forskning och som kan härleda rättigheter i fråga om familjeförmåner från EG-rätten ska, när det gäller rätt till studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg enligt lagen, jämnställas med svenska medborgare.

Vad som åsyftas med uttrycket "tredjelandsmedborgare" framgår inte av lagen. I författningskommentaren sägs att begreppet tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd för forskning har samma betydelse som i 9 kap. 7 § fjärde stycket lagen om allmän försäkring.

”Tredjelandsmedborgare” förekommer emellertid inte i det nämnda fjärde stycket. Som nyss framgått talas där endast om ”utländsk medborgare med uppehållstillstånd i Sverige för forskning” med den särskilda betydelse som detta uttryck är avsett att ha enligt kommentaren till 9 kap. 7 § (se ovan under denna paragraf). Att hänvisning görs till kommentaren till 9 kap. 7 § i lagen om allmän försäkring reser frågan om avsikten är att de föreslagna bestämmelserna om rätt till studiebidrag och extra tillägg ska omfatta endast de personkategorier som avses med 9 kap. 7 §, dvs. gästforskare enligt den föreslagna lagen om forskningshuvudmän och sådana tredjelandsmedborgare enligt den lagen vilka före ikraftträdandet beviljats uppehållstillstånd för forskning samt de nu nämnda personkategoriernas familjemedlemmar med uppehållstillstånd här i landet. Lagrådet efterlyser ett förtydligande.