



Förslag till direktiv om forskare

Utrikesdepartementet

2004-05-17

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 178 slutlig

Förslag till rådets direktiv om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i Europeiska gemenskapen i forskningssyfte, förslag till rådets rekommendation om att underlätta tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen, samt förslag till rådets rekommendation om att underlätta medlemsstaternas utfärdande av enhetliga viseringar för kortare vistelse till forskare från tredje länder som flyttar i syfte att bedriva forskning i Europeiska gemenskapen.

Sammanfattning

Kommissionens initiativ omfattar ett förslag till ett rådsdirektiv och två förslag till rådets rekommendationer. Initiativet grundar sig bl.a. på konstaterandet att Europeiska unionen kommer att behöva 700 000 nya forskare fram till år 2010 för att kunna uppfylla det mål som fastställdes av Europeiska rådet i Barcelona, nämligen att lägga 3 % av medlemsstaternas BNP på forskning och teknisk utveckling före nästa decennieskifte.

Förslaget till direktiv är tänkt att skapa ett särskilt förfarande för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som avser att genomföra ett forskningsprojekt under minst tre månader i Europeiska unionen. Avsikten är att ge i förväg utsedda forskningsorgan en roll i den procedur som leder fram till utfärdandet av ett uppehållstillstånd.

Den första rekommendationen syftar till att få medlemsstaterna att mycket snabbt anta ett antal praktiska åtgärder. Denna rekommendation gör det enligt kommissionen möjligt att på vissa punkter föregripa antagandet av direktivet genom krav på att medlemsstaterna vidtar vissa åtgärder som ligger i direktivets riktning. I en andra rekommendation behandlas den mer

specifika frågan om viseringar för kortare vistelse, exempelvis för forskare som för sitt forskningsarbete måste delta i konferenser och seminarier.

2003/04:FPM101

Initiativet kompletterar direktivet om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, yrkesutbildning eller volontärarbete (7463/04, MIGR15). En politisk överenskommelse om sistnämnda direktiv träffades den 30 mars 2004.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

I direktivet anges villkoren för inresa och vistelse i medlemsstaterna för forskare från tredje länder som avser att under minst tre månader genomföra ett forskningsprojekt inom ramen för ett mottagningsavtal med ett forskningsorgan. Direktivet omfattar även bestämmelser om förfarandet för godkännande av forskningsorgan samt bestämmelser om det mottagningsavtal som skall ingås mellan ett forskningsorgan och forskaren. Vidare innehåller direktivet bestämmelser gällande inresan och uppehållstillstånd samt regler beträffande forskares rättigheter i den medlemsstat denne reser till.

Definitioner (artikel 2)

I artikeln definieras för direktivets tillämpning bl.a. beteckningarna *forskare* och *forskningsorgan*. Med *forskare* menas en tredjelandsmedborgare med en doktors- eller licentiatexamen som beviljas inresa och vistelse på Europeiska unionens medlemsstaters territorium för att bedriva ett forskningsprojekt vid ett forskningsorgan. Med *forskningsorgan* menas varje form av offentlig eller privat inrättning eller företag som bedriver forskning och som för ändamålen med direktivet har godkänts av en medlemsstat, i enlighet med den medlemsstatens bestämmelser eller administrativa praxis.

Tillämpningsområde (artikel 3)

Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd i en medlemsstat i forskningssyfte. Direktivet är inte tillämpligt på asylsökande eller personer som söker subsidiärt skydd. Det innebär att dessa personer inte kan åberopa direktivet som grund för att ansöka om ändrad status. Vidare undantas tredjelandsmedborgare som ansöker om rätt att vistas i en medlemsstat i egenskap av studerande i den mening som avses i ovannämnda direktiv om studenter. Direktivet gäller heller inte tredjelandsmedborgare mot vilka ett utvisningsförfarande har

inletts eller forskare som lånats ut till ett annat forskningsorgan i en annan medlemsstat.

2003/04:FPM101

Minimiregler (artikel 3 a)

Direktivet innehåller minimiregler, vilket gör det möjligt för medlemsstaterna att införa eller behålla nationella bestämmelser som är mer förmånliga för de personer som direktivet skall tillämpas på.

Godkännande av forskningsorgan (artikel 4)

I artikeln beskrivs förfarandet för godkännande av forskningsorgan. Alla forskningsorgan som vill ta emot en forskare inom ramen för direktivet skall ha förhandsgodkänts för detta ändamål. Medlemsstaterna får själva besluta vilken myndighet som skall vara behörig att godkänna forskningsorgan på deras territorium. Forskningsorganen kan vara både offentligrättsliga eller privaträttsliga organ med forskning som huvudsakligt ändamål eller som komplement. För att uppväga de befogenheter som tillkommer organet i samband med förfarandet för inresa och vistelse, skall det åta sig att stå för de kostnader för uppehälle, sjukvård och återresa som kan bli följden av forskarens närvaro på medlemsstatens territorium. Forskningsorganen skall till den behöriga myndigheten redovisa att de för mottagningsavtalet aktuella forskningsarbetena verkligen har ägt rum. Den behöriga myndigheten skall upprätta en förteckning över de godkända forskningsorganen vilken skall uppdateras och offentliggöras varje år. Medlemsstaten får återkalla eller vägra att förlänga ett godkännande av ett forskningsorgan som inte längre uppfyller villkoren i artikeln eller som har ingått ett mottagningsavtal med en tredjelandsmedborgare gentemot vilken en medlemsstat har dragit in eller vägrat att förlänga ett uppehållstillstånd i enlighet med artikel 8 i direktivet. Forskningsorganet kan i sådana fall inte ansöka om ett nytt godkännande förrän fem år förflutit sedan beslutet om att återkalla eller inte förlänga godkännandet offentliggjordes.

Mottagningsavtal (artikel 5)

Ett forskningsorgan som vill ta emot en forskare skall ingå ett mottagningsavtal med denne. Mottagningsavtalet reglerar dels forskarens åtagande att genomföra det aktuella forskningsprojektet, dels forskningsorganets åtagande att ta emot forskaren för detta ändamål. Som förutsättning för att ett mottagningsavtal får ingås gäller att forskningsorganet har godkänts av behörig myndighet samt att forskaren beviljas uppehållstillstånd. Vidare krävs att forskaren har tillgång till tillräckliga medel för att täcka kostnaderna för uppehälle och återresa utan att medlemsstatens system för socialt bistånd behöver utnyttjas samt att

forskaren har en sjukförsäkring. Varje medlemsstat fattar beslut om vilka minimitillgångar som en tredjelandsmedborgare normalt skall förfoga över för att ha rätt att vistas på dess territorium. Efter det att mottagningsavtalet har undertecknats skall forskningsorganet utfärda ett intyg till forskaren om att organet åtar sig att stå för kostnaderna för forskarens uppehälle, sjukvård och återresa (kostnadsåtagande).

Villkor för inresa och vistelse (artikel 6)

Medlemsstaten skall bevilja en forskare uppehållstillstånd för inresa och vistelse under förutsättning att denne har en giltig resehandling i enlighet med nationell lagstiftning, kan uppvisa ett undertecknat mottagningsavtal, kan uppvisa ett kostnadsåtagande som utfärdats av forskningsorganet samt inte bedöms som ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

Upphållstillstånd (artikel 7-9)

Giltighetstiden för uppehållstillståndet skall motsvara forskningsprojektets längd om forskningsarbetets längd understiger ett år. I andra fall skall tillståndet gälla minst ett år med möjlighet till förlängning. Upphållstillståndet får dras in om förutsättningarna för utfärdandet har ändrats. Medlemsstaten får också dra in eller vägra att förlänga ett uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller folkhälsa. Vidare får medlemsstaten dra in alla uppehållstillstånd som har utfärdats med stöd av direktivet om de har erhållits på falska grunder.

Vistelse och forskning (artikel 10)

Forskaren har rätt att resa in och vistas på territoriet till den medlemsstat som har beviljat sådan rätt och att där genomföra det forskningsprojekt som han eller hon har ingått ett mottagningsavtal om. Direktivet ger forskaren en rätt att utföra forskningsarbetet enligt föreskrivna villkor utan att behöva utverka ett arbetstillstånd.

Undervisning (artikel 11)

En forskare som har beviljats inresa och vistelse i enlighet med direktivet har också rätt att undervisa vid ett institut för högre utbildning i enlighet med medlemsstatens bestämmelser och administrativ praxis.

Likabehandling (artikel 12)

Innehavaren av ett uppehållstillstånd skall åtnjuta samma behandling som medborgare i fråga om vissa rättigheter, såsom erkännande av examensbevis, arbetsvillkor, social trygghet, skatteförmåner och tillgång till varor och tjänster. Lönevillkor och villkor för uppsägning är endast relevanta om forskaren är anställd. Bidrag ur det sociala trygghetssystemet omfattar inte socialt bistånd eftersom forskaren förutsätts ha tillräckliga medel i enlighet med kostnadsåtagandet.

Rörlighet (artikel 13)

Om den verksamhet som är förbunden med forskningsprojektet bedrivs i en annan medlemsstat, kan innehavaren av ett uppehållstillstånd som utfärdats med tillämpning av direktivet under giltighetstiden förflytta sig till den medlemsstaten för att bedriva den aktuella verksamheten där. Förutsättningen är att han eller hon kan visa upp ett giltigt pass eller giltig resehandling och att förfaringsättet inte inkräktar på allmän ordning och säkerhet eller folkhälsa.

Ansökan om uppehållstillstånd (artikel 14)

Medlemsstaterna beslutar huruvida ansökningar om uppehållstillstånd skall lämnas in av forskaren eller av det berörda forskningsorganet. Ansökningarna skall lämnas in antingen i det land där forskaren är bosatt eller direkt på gemenskapens territorium om forskaren redan befinner sig där lagligt.

Rättssäkerhetsgarantier och avgifter (artikel 15-16)

Forskaren har rätt att erhålla ett skriftligt beslut i ärendet från behörig myndighet senast 30 dagar efter det att ansökan lämnades in. I särskilt komplicerade fall får denna tidsgräns överskridas. Ett negativt beslut skall motiveras och kommuniceras i vederbörlig ordning. Den berörda parten skall ha rätt att begära rättslig prövning i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaten har rätt att ta ut en ansökningsavgift som inte får överstiga de administrativa kostnaderna.

1.2 Innehåll i rekommendationen om underlättande av inresa och vistelse

Rekommendationen uppmanar medlemsstaterna att börja underlätta för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte i avvaktan på att ovan nämnt direktiv antas. Rekommendationerna gäller områdena inresa och vistelse i forskningssyfte, utfärdande av uppehållstillstånd, familjeåterförening och operativt samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen.

Rekommendationen föreskriver särskilda åtgärder för att underlätta inresa, vistelse och rörlighet i medlemsstaterna för forskare från tredje länder när det gäller kortare vistelser (vistelser som inte överstiger tre månader totalt). Medlemsstaterna rekommenderas att främja den internationella rörligheten för forskare från tredje länder samt att underlätta utfärdandet av viseringar bl.a. genom att åta sig att snabbt pröva viseringsansökningar från forskare från tredje länder samt att harmonisera kraven på styrkande handlingar.

1.4 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De huvudsakliga skillnaderna i direktivförslaget jämfört med nuvarande svenska regler från ett utlänningsrättsligt perspektiv finns i artiklarna 8, 10, 11, 12, och 14. De svenska regler som berörs finns främst i utlänningslagen (1989:529, UtL) och utlänningsförordningen (1989:547, UtF).

Skrivningen i artikel 8 vad gäller grunder för återkallelse, kan föranleda ändringar i utlänningslagstiftningens regler om återkallelse av uppehållstillstånd (2 kap. 9 och 11 §§ UtL).

Enligt artikel 10 får en forskare som beviljats uppehållstillstånd i enlighet med direktivet rätt att resa in och vistas i en medlemsstat utan arbetstillstånd. Enligt de svenska reglerna gäller ett undantag från arbetstillstånd för forskare endast om vistelsen understiger tre månader under en tolv månadersperiod (1 kap. 5 § UtL jmf med 4 kap. 2 § 3 p UtF). Direktivet inför således ett mer långtgående undantag från kravet på arbetstillstånd än vad de svenska bestämmelserna medger. Skrivningen i artikel 11 föranleder samma ändring i utlänningsförordningen som artikel 10.

Av artikel 14 framgår att en ansökan om uppehållstillstånd kan lämnas in direkt på en medlemsstats territorium om forskaren redan befinner sig där lagligt. Möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd efter inresa stämmer inte överens med den svenska huvudregeln att ansökan skall göras vid svensk ambassad eller konsulat i hemlandet (2 kap. 5 § UtL och 3 kap. 7 § UtF).

Några svenska regler om forskningsorgan och mottagningsavtal samt om godkännande av forskning finns inte för närvarande. För att dylika regler ska kunna införas fordras författningsändringar.

1.5 Budgetära konsekvenser

I dagsläget bedöms förslaget inte innebära ökade kostnader eftersom den svenska positionen är att inte godta de föreslagna reglerna i artikel 4 och 5.

2.1 Svensk ståndpunkt

Den preliminära svenska ståndpunkten är att Sverige är positivt till ett direktiv som syftar till att underlätta för personer från tredje land att komma till länder inom EU för att forska. Det finns dock risk för att bestämmelserna i artikel 4 och 5 medför ökad byråkrati vilket motverkar direktivets syfte.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Direktivet har principiellt sett tagits emot positivt i övriga medlemsstater.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte lämnat något yttrande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har sänts ut på remiss och svar har inkommit från Göteborgs universitet, Lunds universitet, Uppsala universitet och Utlänningsnämnden. Remissvar väntas även inkomma från Stockholms universitet, Umeå universitet, SIDA, Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen.

Göteborgs universitet välkomnar förslaget i sin helhet men anser att medlemsstaterna bör kontrollera om i sammanhanget aktuella forskare följer etiska regler för experimentell verksamhet på människor och djur. Vidare anser Göteborgs universitet att det är oklart om det är forskningsorganet eller forskaren som har ansvaret för sjukvårdsutgifter.

Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen) ifrågasätter om det verkligen behövs reglering på europeisk nivå. Förslagets definition av forskare anses vara oklar bl.a. p.g.a. översättningssvårigheter av utbildningsnivåer. Rapporteringsskyldigheten anses vara byråkratisk och det tycks även vara oklart vilken rättslig ställning konstruktionen med "hosting agreement" får. Tidsfristen kan tas bort eller åtminstone vara 90 dagar.

Uppsala universitet välkomnar initiativet i sin helhet men tror att det kan öka universitetets kostnader. Uppsala universitet accepterar inte ett ettårigt ansvar för bostadskostnader, sjukvårdskostnader, samt kostnader för hemresa för forskarna efter avtalstidens utgång. Försäkringskassan bör ta på sig ansvaret att den inresande forskaren har sjukförsäkring. Vidare bör regeringen snarast lägga till rätta hur rollfördelningen mellan ansvariga myndigheter kan komma att se ut. Ackrediterande myndigheter bör vara Högskoleverket, Vetenskapsrådet och Vinnova.

Utlänningsnämnden har inga invändningar mot direktivförslaget.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Nästa möte i arbetsgruppen hålls den 13 maj 2004. Ytterligare ett möte kommer att hållas den 3 juni 2004 (preliminärt datum).

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för direktivet är artikel 63.3 a och 63.4 i EG-fördraget. Enligt artikel 67 i EG-fördraget fattar rådet beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Den rättsliga grunden för rekommendationen om underlättande av inresa och vistelse är artikel 63 i EG-fördraget.

Den rättsliga grunden för rekommendationen om enhetliga viseringar är artikel 62.2 b ii) i EG-fördraget.

3.3 Fackuttryck/termer

—