

Särskilda regler om uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar

I promemorian föreslås att det i utlänningsförordningen ska införas särskilda regler om uppehållstillstånd för utlänningar som deltar i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar i Sverige. Syftet med förslagen är att komplettera regelverket om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning och att förtydliga vad som gäller i fråga om uppehållstillstånd för utlänningar som avser att delta i dessa högskoleliknande utbildningar.

Förslagen i promemorian innebär i huvudsak följande:

- Utlänningar som på heltid ska delta i en uppdragsutbildning vid universitet eller högskola eller en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som förutsätter ett särskilt förordnande ska beviljas uppehållstillstånd om vissa förutsättningar är uppfyllda.
- Uppehållstillstånd ska beviljas för minst ett år eller den kortare tid som utbildningen ska pågå. Tillståndstiden ska kunna förlängas.
- Medföljande familjemedlemmar till utlänningar som deltar i en uppdragsutbildning eller en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare ska få beviljas uppehållstillstånd.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	3
2	Ärendet.....	6
3	Nuvarande ordning för uppehållstillstånd för studier.....	6
4	Särskilda regler om uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar.....	9
4.1	Förutsättningar för att beviljas uppehållstillstånd och tillståndstiden	9
4.2	Arbetsstillstånd	14
4.3	Medföljande familjemedlemmar	15
4.4	När en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord	16
4.5	Förhållandet till de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen.....	17
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	17
6	Kostnader och andra konsekvenser.....	18

1 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Regeringen föreskriver att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas fem nya paragrafer, 4 kap. 5–5 d §§, och närmast före 4 kap. 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar

5 §¹

Uppehållstillstånd ska, om inte något annat följer av 5 a eller 5 b §, beviljas en utlänningsom som på heltid ska delta i

1. en uppdragsutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, eller

2. en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som förutsätter ett sådant särskilt förordnande som avses i 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

Ett uppehållstillstånd enligt första stycket ska gälla i minst ett år eller den kortare tid som utbildningen ska pågå. Tillståndstiden får efter ansökan förlängas om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda och utlänningsom har gjort godtagbara framsteg i sin utbildning.

5 a §²

För att beviljas ett uppehållstillstånd enligt 5 § ska utlänningsom

1. visa att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och

¹ Tidigare 5 § upphävd genom 2019:1212.

² Tidigare 5 a § upphävd genom 2019:1212.

för att täcka kostnaderna för sin återresa,

2. vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

3. inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa, och

4. visa vårdnadshavares medgivande, om utlänningen är under 18 år.

5 b §

Ett uppehållstillstånd enligt 5 § ska inte beviljas en utlänning som visar upp handlingar till stöd för sin ansökan som har förvärvats på ett bedrägligt sätt, förfalskats eller ändrats i något avseende.

Ett uppehållstillstånd enligt 5 § får vägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser.

5 c §

Upphållstillstånd får beviljas en familjemedlem till en utlänning som har ett uppehållstillstånd enligt 5 §. För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen

1. ha sin försörjning ordnad under vistelsen, och

2. inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo.

5 d §

En ansökan om förlängning av ett uppehållstillstånd enligt 5 § eller 5 c § får bifallas även om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller när den prövas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.
 2. Vid tillämpningen av de nya bestämmelserna ska uppehållstillstånd som före ikraftträdandet har beviljats
 - a) för studier enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) anses motsvara uppehållstillstånd som har beviljats enligt 4 kap. 5 §, om det beviljade uppehållstillståndet avser deltagande i en sådan utbildning som avses i den sistnämnda paragrafen, och
 - b) på grund av anknytning till sådan utlänning som avses i punkten a) anses motsvara uppehållstillstånd som har beviljats enligt 4 kap. 5 c §.

2 Ärendet

Den 1 januari 2020 trädde särskilda regler om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning i kraft. De nya reglerna innebär att en utlänning som har antagits till en utbildning på heltid vid en svensk läroanstalt för högre utbildning, t.ex. universitet eller högskola, under vissa förutsättningar kan beviljas uppehållstillstånd för studierna här. Det förekommer också att utlänningar deltar i utbildningar vid universitet och andra lärosäten här i Sverige, utan att de nödvändigtvis omfattas av de nya reglerna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Så kan vara fallet t.ex. om utlänningen deltar i viss utbildning i Sverige som en uppdragsgivare har ordnat för utlänningen (s.k. uppdragsutbildning) eller i vissa specialiseringsutbildningar.

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att komplettera de nya reglerna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning och att förtydliga vad som gäller för utlänningar som avser att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar i Sverige.

3 Nuvarande ordning för uppehållstillstånd för studier

Allmänt om uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen [2005:716], UtL). Uppehållstillstånd kan ges för viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte för medborgare i de nordiska länderna eller för en utlänning som har uppehållsrätt eller visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § UtL).

Ett uppehållstillstånd ska sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock flera undantag (5 kap. 18–19 §§ UtL). Beslut om uppehållstillstånd fattas som huvudregel av Migrationsverket.

Uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning

Enligt bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning som trädde i kraft den 1 januari 2020 ska en utlänning som har antagits till en utbildning på heltid vid en läroanstalt för högre utbildning i Sverige beviljas uppehållstillstånd om utlänningen har betalat de avgifter som tas ut för studierna vid läroanstalten, och uppfyller vissa allmänna villkor för uppehållstillstånd (5 b kap. 3 § UtL). De allmänna villkoren innebär bland annat att utlänningen ska visa att han eller hon har tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden, och för att täcka kostnaderna för sin återresa, och att utlänningen inte får utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. Vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år behöver utlänningen även visa att han

eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige (5 b kap. 9 § UtL).

De nya bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning har ersatt bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier på högskoleutbildningar som tidigare fanns i utlänningsförordningen (4 kap. 5 § utlänningsförordningen [2006:97], UtLF). Regelverket om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning omfattar dock studerande på fler utbildningar än bara högskoleutbildningar, t.ex. på folkhögskolor och yrkeshögskolor (prop. 2019/20:9 s. 66).

En familjemedlem till en utlänning som har uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning får beviljas uppehållstillstånd om han eller hon har sin försörjning ordnad under vistelsen och inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (4 a kap. 6 § UtLF).

Upphållstillstånd för övriga studier

Enligt 5 kap. 10 § UtL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som önskar vistas här i landet för bland annat studier. Med stöd av denna bestämmelse beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd för andra studier än inom högre utbildning, t.ex. studier på gymnasieutbildningar och uppdragsutbildningar på universitet och högskolor.

Med anledning av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning som nyligen trädde i kraft har tillämpningsområdet för 5 kap. 10 § UtL begränsats. Det beror på att bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, som nämns ovan, omfattar fler grupper än vad tidigare bestämmelser om uppehållstillstånd för högskolestudier gjorde. Det leder till att vissa studerande som tidigare beviljades uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § UtL numera beviljas uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, t.ex. studerande på folkhögskolor (prop. 2019/20:9 s. 66).

För att uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § UtL ska beviljas ställer Migrationsverket krav på att den sökande har för avsikt att studera på heltid i Sverige samt att han eller hon har sin försörjning under tillståndstiden tryggad och en heltäckande sjukförsäkring som gäller under vistelsen i Sverige. Migrationsverket kräver även att det framstår som rimligt att sökanden kommer till Sverige för att genomgå studierna, med hänsyn till vad som framkommer om studiernas omfattning och upplägg.

Familjemedlemmar till utlänningar som har beviljas uppehållstillstånd för studier med stöd av 5 kap 10 § UtL beviljas uppehållstillstånd för besök med stöd av 5 kap. 10 § UtL eller uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 5 § andra stycket UtL.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. UtL. Upphållstillstånd får återkallas bland annat för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. För en utlänning som rest in i Sverige får ett uppehållstillstånd återkallas bland annat om han eller hon utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd eller om det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig under-

rättelseverksamhet i Sverige eller något annat nordiskt land. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier får även återkallas om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda (7 kap. 7 a § UtlL).

Arbetstillstånd

En utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ska ha arbetstillstånd (2 kap. 7 § UtlL). Kravet på arbetstillstånd gäller inte för medborgare i de nordiska länderna eller för utlänningar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd (2 kap. 8 c § UtlL). Undantag från kravet på arbetstillstånd gäller i vissa fall enligt vad som anges i utlänningsförordningen. Till exempel är en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning eller forskning undantagen från kravet på arbetstillstånd (5 kap. 2 § första stycket 6 UtlF).

Ett arbetstillstånd ska i regel sökas och vara beviljat före inresan i Sverige. Från denna huvudregel finns dock flera undantag (6 kap. 4 § UtlL).

4 Särskilda regler om uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar

4.1 Förutsättningar för att beviljas uppehållstillstånd och tillståndstiden

Förslag: En utlänning som på heltid ska delta i en uppdragsutbildning enligt förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor eller en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som förutsätter ett sådant särskilt förordnande som avses i 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen ska beviljas uppehållstillstånd, om utlänningen

– kan visa att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa,

– vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

– inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa, och

– kan visa vårdnadshavares medgivande, om utlänningen är under 18 år.

Ett uppehållstillstånd ska inte beviljas en utlänning som visar upp handlingar till stöd för sin ansökan som har förvärvats på ett bedrägligt sätt, förfalskats eller ändrats i något avseende.

Ett uppehållstillstånd ska få vägras om det finns grundad anledning att anta att utlänningen avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser.

Ett uppehållstillstånd ska gälla i minst ett år eller den kortare tid som utbildningen ska pågå. Tillståndstiden ska få förlängas om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda och utlänningen har gjort godtagbara framsteg i sin utbildning.

Skälen för förslaget

Behovet av nya regler

Nyligen har bestämmelser om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning som genomför 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 (student- och forskardirektivet) trätt i kraft (se prop. 2019/20:9). Bestämmelserna omfattar studerande som har antagits till en utbildning vid en läroanstalt för högre utbildning enligt definitionen i artikel 3 i direktivet, t.ex. ett universitet eller en högskola. Det finns emellertid studerande på utbildningar som anordnas av läroanstalter för högre utbildning som bedöms falla utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna. Anledningen till att dessa utlänningar inte omfattas kan t.ex. vara att de inte anses ha antagits till utbildningen. Det i sin tur skulle kunna

bero på att utlänningarna inte formellt har ansökt om och antagits till utbildningen, utan att de i stället har uppdragsgivare som har ordnat utbildningsplatserna åt dem. För utlänningar som deltar i sådan utbildning finns det i dag inte några särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd, trots att utbildningarna har en nära koppling till reglerna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Det har också från olika håll påtalats att bristen på särskilda bestämmelser för uppehållstillstånd för utlänningar som avser att delta i olika högskoleliknande utbildningar, såsom vissa specialiseringsutbildningar för läkare och tandläkare, i Sverige kan hindra dessa utlänningar från att söka sig hit. En anledning till detta är att Migrationsverket nyligen har ändrat sin tillämpning och numera anser att vissa specialiseringsutbildningar inte kan ligga till grund för uppehållstillstånd eftersom utbildningarna inte bedöms avse studier på heltid. Ett tydligt regelverk om uppehållstillstånd för studier är viktigt för att Sverige ska bibehålla och stärka sin attraktions- och konkurrenskraft som kunskapsnation och destinationsland för kvalificerade personer som kan bidra med sina kunskaper. Det finns därför ett behov av att se över regelverket om uppehållstillstånd för dessa grupper av studerande för att säkerställa att det är ändamålsenligt.

Vilka utlänningar ska omfattas av de nya reglerna?

Behovet av anpassade och tydligare bestämmelser om uppehållstillstånd för studier bedöms främst finnas för utlänningar som studerar på utbildningar som anordnas av läroanstalter för högre utbildning, men som ändå inte omfattas av bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Sådana studerande finns, såvitt nu är aktuellt, i första hand på uppdragsutbildningar enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

En uppdragsutbildning innebär att en uppdragsgivare köper utbildning av ett universitet eller en högskola och att det är uppdragsgivaren som utser deltagarna. Deltagare i en uppdragsutbildning har hittills inte ansetts antagna till en utbildning i Sverige eftersom de är utsedda av en uppdragsgivare (MIG 2016:25). Om en sådan bedömning görs i rättstillämpningen även fortsättningsvis innebär det att dessa utlänningar inte kan beviljas uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, trots att de studerar vid en läroanstalt för högre utbildning. Anledningen till detta är att ett villkor för att beviljas ett sådant tillstånd är att utlänningen är antagen till en utbildning vid en läroanstalt för högre utbildning (5 b kap. 3 § UtIL). Utländska deltagare i uppdragsutbildningar har därför hittills beviljats uppehållstillstånd med stöd av den allmänna bestämmelsen om uppehållstillstånd för studier i 5 kap. 10 § UtIL. Det är rimligt att denna grupp av utlänningar även i fortsättningen kan beviljas uppehållstillstånd för studier. För att tydliggöra under vilka förutsättningar deltagare i uppdragsutbildningar kan beviljas uppehållstillstånd bör det införas särskilda bestämmelser för denna kategori.

Det finns även anledning att överväga nya, tydligare bestämmelser om uppehållstillstånd för studerande på en del utbildningar som liknar uppdragsutbildningar. Sådana studerande finns på vissa specialiseringsutbildningar för läkare och tandläkare som uppdragsgivare, och i vissa fall enskilda studenter, kan ordna platser på. När sådana utbildningsplatser

ordnas av en utländsk uppdragsgivare är det vanligtvis en annan stat som är uppdragsgivare. Det finns bland annat läkare och tandläkare från Japan, Libyen och Saudiarabien som deltar i specialiseringsutbildningar i Sverige.

Dessa specialiseringsutbildningar liknar uppdragsutbildningar, men faller inte inom tillämpningsområdet för förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Utlänningar som studerar på dessa utbildningar har fram tills nyligen beviljats uppehållstillstånd för studier med stöd av den allmänna bestämmelsen om uppehållstillstånd för studier i 5 kap. 10 § UtlL. Sedan i början av 2020 beviljas dock inte tillstånd på denna grund för dessa specialiseringsutbildningar eftersom Migrationsverket numera bedömer att utbildningarna inte avser studier på heltid. Anledningen till detta är i huvudsak att det i utbildningen ofta ingår en inte oväsentlig del verksamhetsförlagd, praktisk utbildning.

De utländska läkare och tandläkare som studerar på de aktuella specialiseringsutbildningarna har inte svensk legitimation som läkare eller tandläkare, utan i stället ett särskilt förordnande från Socialstyrelsen att utöva yrket under utbildningstiden (se 4 kap. 4 och 10 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659]). Det innebär bland annat att de inte får något bevis om specialistkompetens efter genomförd utbildning (4 kap. 8 § patientsäkerhetslagen). Såvitt framkommit följer specialiseringsutbildningarna Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkarnas och tandläkarnas specialiseringstjänstgöring ([SOSFS 2015:8] respektive [HSLF-FS 2017:77]). Utbildningarna innehåller dock även språkundervisning och mer handledning än vad som generellt sett är fallet vid en specialiseringstjänstgöring för läkare eller tandläkare. Det bedöms lämpligt att utlänningar som avser att delta i dessa högkvalificerade specialiseringsutbildningar, i likhet med vad som skett fram tills nyligen, kan beviljas uppehållstillstånd för detta syfte. De särskilda bestämmelser som nu övervägs bör därför omfatta också denna grupp av utlänningar. För att de nya bestämmelserna ska avgränsas till att gälla dessa personer bör bestämmelserna omfatta utlänningar som ska delta i en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som förutsätter ett sådant särskilt förordnande som avses i 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen. Med specialiseringsutbildning avses i detta sammanhang en sådan utbildning som beskrivs ovan, dvs. en utbildning som i allt väsentligt följer Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkarnas och tandläkarnas specialiseringstjänstgöring men som i regel innehåller ett något större inslag av lärar- eller handledarledd undervisning, t.ex. språkundervisning. Termen innefattar därför inte t.ex. läkares allmäntjänstgöring. Genom att ange att specialiseringsutbildningen förutsätter ett särskilt förordnande tydliggörs att det inte heller är fråga om sedvanlig specialiseringstjänstgöring eftersom sådan kräver svensk legitimation.

Det förekommer även utlänningar med svensk yrkeslegitimation som genomgår en specialiseringstjänstgöring för läkare eller tandläkare i syfte att få bevis om specialistkompetens. Dessa utlänningar behöver enligt gällande rätt arbetstillstånd och uppehållstillstånd för arbete i Sverige, om deras vistelse i Sverige kräver uppehållstillstånd. Förutsättningarna för dessa utlänningar att beviljas uppehållstillstånd är således tydliga och mer förutsebara än de som i dag gäller för utlänningar som inte har svensk yrkeslegitimation. Vidare skiljer sig dessa utlänningars tjänstgöring, som

redogörs för ovan, från den specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare som kan ligga till grund för ett särskilt förordnande att utöva läkaryrket utan legitimation. Med hänsyn till dessa omständigheter bedöms det inte finnas skäl att införa särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd för utlänningar med svensk yrkeslegitimation som genomgår en specialiseringstjänstgöring. För dessa utlänningar bör det alltså även fortsättningsvis krävas att de har arbetstillstånd och uppehållstillstånd för arbete i Sverige.

Sammanfattningsvis bör det införas nya, tydligare bestämmelser om uppehållstillstånd för deltagare i uppdragsutbildningar enligt förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och i specialiseringsutbildningar för läkare och tandläkare som förutsätter ett sådant särskilt förordnande som avses i 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen. Det är lämpligt att sådana särskilda bestämmelser om uppehållstillstånd som endast träffar en mindre grupp utlänningar införs på förordningsnivå. Regeringen får enligt ett bemyndigande i utlänningslagen meddela föreskrifter om sådana uppehållstillstånd för studier (5 kap. 23 § första stycket UtL).

De grupper av utlänningar som de nya reglerna föreslås gälla för bedöms inte omfattas av tillämpningsområdet för student- och forskardirektivet. Enligt direktivet avses med en studerande en tredjelandsmedborgare som har antagits vid en läroanstalt för högre utbildning. Utifrån denna definition bör deltagare i uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar inte vara studerande i direktivets mening. Det beror bl.a. på att de aktuella specialiseringsutbildningarna inte i alla fall anordnas av läroanstalter för högre utbildning i den mening som avses i direktivet, utan av t.ex. universitetssjukhus, och på att deltagare i utbildningar som har ordnats av uppdragsgivaren inte har ansetts antagna till en utbildning (se MIG 2016:25 och prop. 2019/20:9 s. 40). Av skäl 29 i direktivet framgår också att direktivet inte bör påverka medlemsstaternas rätt att utfärda andra tillstånd för studier än de som regleras i direktivet för tredjelandsmedborgare som inte omfattas av direktivet. De förslagna bestämmelserna bör därför vara förenliga med student- och forskardirektivet.

Villkoren för att beviljas uppehållstillstånd

Med hänsyn till de likheter som finns mellan studier inom högre utbildning och de utbildningar som är aktuella i detta ärende bör villkoren för att beviljas uppehållstillstånd enligt de nya bestämmelserna vara i huvudsak desamma som gäller enligt bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Dessa villkor motsvarar även i allt väsentligt de villkor som i dag tillämpas av Migrationsverket vid prövningen av om uppehållstillstånd för studier ska beviljas enligt 5 kap. 10 § UtL (se avsnitt 3).

För att en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning behöver han eller hon vara antagen till en utbildning på heltid. Med hänsyn till att de grupper som omfattas av de nya reglerna hittills inte har bedömts vara antagna till en utbildning i den mening som avses i bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning, bör ett sådant krav inte gälla för dem (jfr MIG 2016:25). Det bör däremot krävas att den som omfattas av de nya reglerna ska delta i en utbildning på heltid. Detta motsvarar delvis det krav på heltidsstudier som

hittills tillämpats för att beviljas uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § UtL för det nu aktuella syftet. Kravet bör dock i detta sammanhang tydligare ge uttryck för att det relevanta är att utlänningen ska delta på heltid i en sådan uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning som omfattas av de nya reglerna. Det vill säga, vad som ska prövas bör vara om det är fråga om en sådan uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning som avses i det nya regelverket och, i sådant fall, om utlänningen kommer att delta i utbildningen på heltid. Exempel på sådana moment som bör kunna beaktas vid bedömningen av om utlänningen deltar i utbildningen på heltid är teoretisk undervisning, verksamhetsförlagd praktisk utbildning och handledning som ges inom ramen för utbildningen. Det innebär – till skillnad från hur kravet på heltidsstudier vid uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § UtL tillämpas i dag – att det inte bör gälla att vissa av utbildningsinslagen, t.ex. den lärarledda undervisningen, ska uppgå till en minsta andel av utbildningstiden för att utbildningen ska anses bedriven på heltid. När utlänningens vistelse inleds med språkstudier bör även dessa kunna anses vara en del av specialiseringsutbildningen, om språkstudierna genomförs i anslutning till och kan ses som ett led i utbildningen. Det bör då inte nödvändigtvis krävas att språkstudierna uttryckligen ingår i utbildningen enligt avtalet om specialiseringsutbildningen.

Vidare bör ett villkor för att beviljas uppehållstillstånd vara att utlänningen kan visa att han eller hon kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden och för att täcka kostnaderna för sin återresa. Vid bedömningen av om sökanden kommer att ha tillräckliga medel för sitt uppehälle under tillståndstiden bör såväl medel som sökanden har tillgång till vid tidpunkten för ansökan som bevis om framtida tillgång till medel kunna beaktas (jfr prop. 2019/20:9 s. 54). Till exempel bör kunna beaktas ersättning som en uppdragsgivare utomlands betalar till utlänningen under tiden han eller hon genomgår utbildningen i Sverige. Det bör även krävas att utlänningen, vid vistelse som kommer att uppgå till högst ett år, kan visa att han eller hon har, eller har ansökt om, en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Motsvarande krav gäller för studerande inom högre utbildning (5 b kap. 3 och 9 §§ UtL).

För att uppehållstillstånd ska beviljas enligt de nya reglerna bör det även krävas att sökanden inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa. En sökande som är under 18 år bör dessutom behöva visa vårdnadshavares medgivande (jfr 5 b kap. 3 och 9 §§ UtL).

På motsvarande sätt som gäller för uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning bör uppehållstillstånd för att delta i uppdragsutbildningar eller specialiseringsutbildningar inte beviljas en utlänning som visar upp handlingar till stöd för sin ansökan som har förvärvats på ett bedrägligt sätt, förfalskats eller ändrats i något avseende (jfr 5 b kap. 11 § UtL).

En ansökan om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning får vägras bland annat om det finns grundad anledning att anta att utlänningen avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser (5 b kap. 12 § andra stycket 2 UtL). Bestämmelsen bör t.ex. kunna tillämpas i ett ärende om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning om det framstår som sannolikt att syftet med vistelsen inte är att genomföra studier (prop. 2019/20:9 s. 101). När det gäller uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § UtL ställer Migrationsverket i dag krav på att

den sökande ska visa studieavsikt för att uppehållstillstånd ska beviljas. Det innebär bland annat att den sökande behöver visa att studierna är det huvudsakliga syftet med vistelsen i Sverige. För att undvika att de nya bestämmelserna om uppehållstillstånd kan användas för att resa in och vistas i Sverige för andra syften än att delta i utbildning, bör därför en ansökan kunna avslås om det finns grundad anledning att anta att utlänningen avser att vistas i Sverige av andra skäl än dem som ansökan avser.

I övrigt bedöms det inte finnas anledning att införa motsvarande särskilda villkor som gäller för uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Det innebär bland annat att det inte bör införas några bestämmelser om att en ansökan om uppehållstillstånd får avslås om värdenheten har blivit påförd vissa sanktioner eller inte har uppfyllt vissa rättsliga skyldigheter (jfr 5 b kap. 12 § UtL).

Tillståndstid

Uppehållstillstånd enligt de nya bestämmelserna bör beviljas för minst ett år eller den kortare tid som utbildningen ska pågå. Tillståndstiden bör kunna förlängas om förutsättningarna för tillstånd är uppfyllda. Motsvarande gäller som huvudregel i fråga om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning (5 b kap. 3 och 17 §§ UtL).

När det gäller uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning behöver den sökande visa godtagbara framsteg i studierna för att beviljas förlängd tillståndstid (5 b kap. 18 § andra stycket UtL). Migrationsverket ställer i dag upp ett motsvarande krav för att ett uppehållstillstånd för studier enligt 5 kap. 10 § UtL ska förlängas. Även när det gäller uppehållstillstånd för deltagande i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar bör det ställas upp ett krav med sådan innebörd. För att tillståndstiden ska förlängas bör det därför krävas att utlänningen har gjort godtagbara framsteg i sin utbildning. Vad som kan anses utgöra godtagbara framsteg bör överlämnas till rättstillämpningen (jfr prop. 2019/20:9 s. 107).

4.2 Arbetstillstånd

Bedömning: En utlänning som har ett uppehållstillstånd enligt de nya reglerna om uppehållstillstånd för deltagande i uppdragsutbildningar eller vissa specialiseringsutbildningar bör inte vara undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Skälen för bedömningen: Utlänningar som beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 10 § UtL är inte undantagna från kravet på arbetstillstånd. De behöver därför arbetstillstånd om de ska arbeta under sin vistelse i Sverige (2 kap. 7 § UtL). Utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning är däremot undantagna från kravet på arbetstillstånd under tillståndstiden, och i vissa fall under tiden en ansökan om förlängt tillstånd prövas (5 kap. 2 § första stycket 6 och 11 UtL). Dessa studerande kan därmed arbeta utan arbetstillstånd vid sidan av sina studier.

Med hänsyn till de likheter som finns mellan nu aktuella uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar och de utbildningar som omfattas av reglerna om uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning skulle det kunna argumenteras för att även utläningar som omfattas av de nya reglerna bör vara undantagna från kravet på arbetstillstånd under sin vistelse i Sverige. Det finns dock flera omständigheter som talar mot en sådan ordning. Uppdragsutbildningar och sådana specialiseringsutbildningar som omfattas av de nya reglerna är inriktade på främst personalutbildning. Utlänningar som deltar i denna slags utbildning har därmed vanligtvis en anställning och ersättning från sin arbetsgivare under utbildningstiden. För dessa utläningar finns det därför inte samma behov av att kunna arbeta vid sidan av studierna som det kan finnas för studerande inom högre utbildning. Det är dessutom så att en utläning som är utsänd av sin arbetsgivare för att arbeta i Sverige behöver arbetstillstånd. Innan ett sådant tillstånd beviljas kontrolleras bl.a. att utläningens anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (6 kap. 2 § UtIL). Om en utläning som omfattas av de nya reglerna fick möjlighet att fritt arbeta utan arbetstillstånd för sin uppdragsgivare under tillståndstiden skulle det riskera att öppna upp för ett kringgående av reglerna om arbetskraftsinvandring. I sammanhanget bör det också lyftas fram att det i de specialiseringsutbildningar som omfattas av de nya reglerna vanligtvis ingår verksamhetsförlagd utbildning, t.ex. på ett sjukhus eller en tandläkarmottagning. Sådan verksamhetsförlagd utbildning bedöms dock inte kräva något arbetstillstånd eftersom den ingår som ett moment i utbildningen.

Mot ovanstående bakgrund görs bedömningen att de utläningar som omfattas av de nya reglerna om uppehållstillstånd för deltagande i uppdragsutbildningar eller vissa specialiseringsutbildningar inte bör vara undantagna från kravet på arbetstillstånd.

4.3 Medföljande familjemedlemmar

Förslag: Upphållstillstånd ska få beviljas en familjemedlem till en utläning som har ett uppehållstillstånd för deltagande i en uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning. För att beviljas uppehållstillstånd ska familjemedlemmen

1. ha sin försörjning ordnad under vistelsen, och
2. inte utgöra ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa.

Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd.

Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo.

Skälen för förslaget: Familjemedlemmar till utläningar som har beviljas uppehållstillstånd för studier med stöd av 5 kap 10 § UtIL kan, såvitt nu är aktuellt, beviljas uppehållstillstånd. Detsamma gäller för familjemedlemmar till utläningar som har beviljats uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning. Om det införs nya bestämmelser om uppe-

hållstillstånd för utländska deltagare i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar är det därför lämpligt att även införa bestämmelser om uppehållstillstånd för deras familjemedlemmar. Sådana bestämmelser bör, i likhet med vad som föreslås för anknytningspersonens uppehållstillstånd, införas på förordningsnivå (jfr avsnitt 4.1). Regeringens möjlighet att meddela sådana föreskrifter framgår av 5 kap. 23 § fjärde stycket UtL.

Den bestämmelse om uppehållstillstånd för familjemedlemmar som nu föreslås bör, på motsvarande sätt som andra bestämmelser om uppehållstillstånd för familjemedlemmar som finns i utlänningsförordningen, utformas som en fakultativ bestämmelse (jfr 4 kap. 4 b § och 4 a kap. 6 § UtIF). Det innebär att det kommer att finnas utrymme för Migrationsverket att beakta omständigheterna i det enskilda fallet och t.ex. avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av att det är fråga om ett skenäktenskap eller på grund av att medgivande från vårdnadshavare saknas när den sökande är under 18 år.

Även om bestämmelsen i grunden bör vara fakultativ, finns det anledning att ställa upp motsvarande tvingande villkor för att beviljas uppehållstillstånd som gäller för medföljande familjemedlemmar till studerande inom högre utbildning. Det bör alltså krävas att familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen i Sverige och inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (jfr 4 a kap. 6 § UtIF).

En medföljande familjemedlems uppehållstillstånd bör gälla för samma tid som anknytningspersonens tillstånd (jfr 4 a kap. 6 § UtIF).

De familjemedlemmar som kan komma i fråga för uppehållstillstånd på grund av anknytning till en studerande som har beviljats uppehållstillstånd enligt de nya bestämmelserna bör motsvara den personkrets som kan beviljas uppehållstillstånd som medföljande familjemedlemmar till studerande inom högre utbildning. Upphållstillstånd bör således kunna beviljas utlänningsens make eller sambo samt barn till denne eller till hans eller hennes make eller sambo under förutsättning att barnet är under 18 år (jfr 4 a kap. 6 § UtIF).

4.4 När en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

Förslag: En ansökan om förlängning av tillståndstiden för ett uppehållstillstånd enligt de nya reglerna om uppehållstillstånd för deltagare i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar, och deras familjemedlemmar, ska få bifallas även om utlänningsen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller när den prövas.

Skälen för förslaget: En utlännings som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan (5 kap. 18 § UtL). Från den huvudregeln finns det dock flera undantag, bl.a. när det gäller ansökningar om förlängd tillståndstid för uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning (5 b kap. 15 § UtL).

Även en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har beviljats på grund av anknytning till en utlänning som har ett uppehållstillstånd för studier inom högre utbildning får bifallas om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller när den prövas (4 a kap. 7 § UtIF).

För att en utlänning inte ska behöva avbryta sin utbildning och lämna landet för att ge in en ansökan om förlängt uppehållstillstånd enligt de nya bestämmelserna, bör en förlängningsansökan kunna bifallas även om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller när den prövas. Det bör gälla såväl deltagare i uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar som deras familjemedlemmar. Det är lämpligt att bestämmelser om detta införs på förordningsnivå (jfr avsnitt 4.1 och 4.3). I övrigt bör det inte införas några nya bestämmelser som ger dessa utlänningar möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd, t.ex. på en ny grund, inifrån landet.

4.5 Förhållandet till de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen

Bedömning: Frånsett de bestämmelser om uppehållstillstånd som nu föreslås bör de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen gälla.

Skälen för bedömningen: I utlänningslagen finns det allmänna bestämmelser om bl.a. återkallelse av uppehållstillstånd och avvisning och utvisning (7 och 8 kap. UtIL). Dessa bestämmelser kommer att gälla även för de utlänningar som omfattas av förslagen i denna promemoria. Det bedöms därför inte finnas anledning att införa några särskilda bestämmelser utöver de som föreslås ovan.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Vid tillämpningen av de nya bestämmelserna ska uppehållstillstånd som före ikraftträdandet har beviljats

1. för studier enligt 5 kap. 10 § utlänningslagen anses motsvara uppehållstillstånd som har beviljats enligt de nya bestämmelserna, om det beviljade uppehållstillståndet avser deltagande i en uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning, och

2. på grund av anknytning till en utlänning som deltar i en uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning anses motsvara uppehållstillstånd som har beviljats enligt de nya bestämmelserna.

Skälen för förslaget: De föreslagna bestämmelserna om uppehållstillstånd för studier bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås därför att de ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Bestämmelserna som föreslås ska, om inte annat särskilt föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från och med den dag då de träder i kraft (jfr RÅ 1991 ref. 1). Det innebär att bestämmelserna ska tillämpas på en ansökan om uppehållstillstånd som prövas av Migrationsverket eller en domstol efter ikraftträdandet, oavsett när ansökan gjordes. Upphållstillstånd som vid tidpunkten för ikraftträdandet redan har beviljats enligt äldre bestämmelser är giltiga även sedan de nya bestämmelserna har trätt i kraft. När ett sådant tillstånd löper ut kommer dock en ansökan om förlängt uppehållstillstånd för att delta i en uppdragsutbildning eller en specialiseringsutbildning att behöva prövas enligt de nya bestämmelserna.

Utan övergångsbestämmelser finns det en risk för oklarheter i fråga om vad som ska gälla vid t.ex. förlängningar av uppehållstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet. För att komma till rätta med denna problematik bör, vid tillämpning av de nya bestämmelserna, uppehållstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet för deltagande i en uppdragsutbildning eller specialiseringsutbildning anses motsvara uppehållstillstånd som har beviljats enligt de nya bestämmelserna. Detsamma bör gälla i fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning som före ikraftträdandet har beviljats för familjemedlemmar till sådana utlänningar. Övergångsbestämmelser med sådan innebörd föreslås därför.

6 Kostnader och andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför inte några ökade kostnader för Migrationsverket eller migrationsdomstolarna. Förslagen medför inte heller i övrigt några ökade kostnader för det allmänna.

Skälen för bedömningen

Samhällsekonomiska konsekvenser

De nya bestämmelserna om uppehållstillstånd som föreslås syftar till att anpassa och förtydliga reglerna om uppehållstillstånd för deltagare i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar samt för deras familjemedlemmar. Tydliga och förutsebara bestämmelser om uppehållstillstånd för studier är viktigt inte minst för att Sverige ska bibehålla och stärka sin attraktions- och konkurrenskraft som kunskapsnation och destinationsland för kvalificerade personer som kan bidra med sina kunskaper.

Utredningen om ökad internationalisering av universitet och högskolor har tagit del av och jämfört flera internationella studier av de samhällsekonomiska konsekvenserna av internationalisering inom högre utbildning och kommit fram till att utländska studenter påverkar värdlandets ekonomi positivt, oberoende av om studenterna betalar studieavgift. Flera studier i vilka de ekonomiska effekterna av utländska studenter i olika länder har jämförts visar på att de ekonomiska effekterna av inresande studenter är positiva på både kort och lång sikt (SOU 2018:3 s. 79).

De deltagare i uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar som omfattas av förslagen har samtliga fram tills alldeles nyligen kunnat

beviljas uppehållstillstånd för studier. Flertalet av dem kan dessutom fortfarande beviljas sådana tillstånd. Detsamma gäller för medföljande familjemedlemmar till dessa utlänningar. År 2019 beviljades 663 personer uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier. I den gruppen ingår bland annat de studerande som omfattas av de nya bestämmelserna som föreslås i promemorian. I gruppen ingår dock även t.ex. studerande på gymnasieutbildningar, folkhögskolor och yrkesinriktade utbildningar. År 2018 beviljades 606 personer uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier och år 2017 beviljades 496 personer sådana tillstånd. Det har därmed skett en viss ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier under de senaste tre åren.

År 2019 beviljades 302 uppehållstillstånd till medföljande familjemedlemmar till utlänningar med uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier. År 2018 var motsvarande siffra 243 och år 2017 var den 112. Det kan således konstateras att det under de senaste tre åren även skett en ökning av antalet beviljade uppehållstillstånd för familjemedlemmar till anknytningspersoner som har uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier.

Att regelverket anpassas och tydliggörs kan i viss utsträckning i sig leda till en viss ökning av antalet sökta uppehållstillstånd från de grupper som omfattas. Vidare kan en viss ökning av antalet uppehållstillstånd väntas med hänsyn till att antalet ansökningar om uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier har ökat under de senaste tre åren. Med hänsyn till att studerande som i dag söker sig till Sverige för andra studier än högskolestudier är en relativt liten grupp kan det dock antas att ökningen blir begränsad.

Tydligare regler om villkoren för att tredjelandsmedborgare ska kunna beviljas uppehållstillstånd för deltagande i uppdragsutbildningar och specialiseringsutbildningar bör även vara positivt för t.ex. universitet och högskolor som erbjuder sådana utbildningar och för företag och andra som förmedlar utbildningsplatser. Enklare och mer förutsebara regler torde nämligen underlätta för dessa aktörer att attrahera internationella studenter till utbildningarna i Sverige. Förslagen bör även leda till positiva konsekvenser för de studerande som berörs genom att reglerna på området blir mer förutsebara. Till exempel förtydligar de nya reglerna vilka villkor som gäller för att uppehållstillstånd ska beviljas för deltagande i uppdragsutbildningar och vissa specialiseringsutbildningar. Reglerna klargör även att förlängt uppehållstillstånd för sådana studier får sökas inifrån landet.

Offentligfinansiella konsekvenser

Förslagen i promemorian syftar till att anpassa och förtydliga regelverket om uppehållstillstånd för studier. De uppgifter som ska kontrolleras innan ett tillstånd kan beviljas enligt de nya reglerna är i princip uppgifter som redan enligt den nuvarande ordningen måste hanteras. Förslagen bedöms därför inte leda till några ökade kostnader för Migrationsverket eller migrationsdomstolarna. Socialstyrelsen utfärdar redan i dag sådana särskilda förordnanden som deltagare i specialiseringsutbildningar behöver ha för att omfattas av de nya bestämmelserna. Myndigheten hanterar även frågor från bl.a. vårdföretag och allmänheten. Även om de nya

bestämmelserna skulle leda till att något fler kontakter Socialstyrelsen i ärenden om särskilda förordnanden bedöms kostnaderna för sådana kontakter även fortsättningsvis rymmas inom befintliga anslag. Förslagen bedöms inte heller leda till ökade kostnader för någon annan myndighet.

Övriga konsekvenser

Under de senaste tre åren har något fler män än kvinnor beviljats uppehållstillstånd för andra studier än högskolestudier. Ungefär lika många män som kvinnor har beviljats uppehållstillstånd som medföljande familjemedlemmar till en anknytningsperson med sådant uppehållstillstånd. Förslagen bedöms inte leda till någon ändrad fördelning av andelen kvinnor och män som ansöker om uppehållstillstånd för studier eller som medföljande familjemedlemmar.

Huvudförslagen är inriktade på i första hand vuxna utlänningar. Barn till studerande som omfattas av förslagen kommer dock att ha möjlighet att beviljas uppehållstillstånd som medföljande familjemedlemmar. Vid alla åtgärder som rör barn både direkt eller indirekt ska barnets bästa beaktas i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).