

Rådets begrundelse: Rådets førstebehandlingsholdning (EU) nr. 9/2016 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter, og om pair-ansættelse

(2016/C 170/02)

I. INDLEDNING

Den 25. marts 2013 vedtog Kommissionen et forslag til direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, elevudveksling, lønnet og ulønnet praktik, volontørtjeneste og om pair-ansættelse.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget vedtog deres udtalelser om forslaget hhv. den 18. september 2013 og den 28.-29. november 2013.

De relevante organer i Rådet begyndte at drøfte forslaget i april 2013. Den 25. februar 2014 vedtog Europa-Parlamentet sin førstebehandlingsholdning. Rådet var ikke i stand til at acceptere resultatet af Europa-Parlamentets førstebehandling, og den 10. december 2014 godkendte De Faste Repræsentanternes Komité det mandat, der bemyndiger Rådet til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet.

Efter seks uformelle triloger mellem Rådet og Europa-Parlamentet den 3. og den 31. marts, den 26. maj, den 16. juli, den 29. oktober og den 17. november 2015 blev der opnået enighed om teksten mellem de to medlovgivere, bistået af Kommissionen. På mødet den 26. november godkendte De Faste Repræsentanternes Komité den tekst, der er forhandlet med Europa-Parlamentet. Rådet nåede til politisk enighed om teksten på samlingen den 4. december 2015. Forinden havde formanden for Europa-Parlamentets LIBE-Udvalg i en skrivelse af 1. december 2015 til formanden for Coreper oplyst, at hvis kompromisteksten skulle tilsendes Parlamentet som Rådets førstebehandlingsholdning, ville han henstille til LIBE-Udvalgets medlemmer og derefter til plenarmødet, at Rådets holdning accepteres uden ændringer under Parlamentets andenbehandling, idet den dog skal gennemgås af begge institutioners jurist-lingvister.

Europa-Parlamentet og Kommissionen fremsatte en erklæring, som vil blive optaget i Rådets protokol.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager disse medlemsstater ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige og Irland.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Den 10. marts 2016 vedtog Rådet sin førstebehandlingsholdning i overensstemmelse med artikel 294 i traktaten.

II. FORMÅL

Forslaget udgør en omarbejdning og ændring af direktiv 2004/114/EF om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste og direktiv 2005/71/EF om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning. Formålet med dette forslag er at forbedre de retlige rammer, der gælder for de kategorier af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af de to ovennævnte direktiver samt at udvide direktivets anvendelsesområde til nye kategorier af tredjelandsstatsborgere (lønnede praktikanter og om pairer).

III. ANALYSE AF RÅDETS FØRSTEBEHANDLINGSHOLDNING

Generelt

Forhandlingerne fandt sted i en politisk kontekst, der var formet af Kommissionens meddelelse fra marts 2014, »Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa«⁽¹⁾, og Det Europæiske Råds strategiske retningslinjer for den videre udvikling af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed fra juni 2014⁽²⁾. Det Europæiske Råd understregede, at Europa over for de globale og europæiske demografiske udviklingstendenser fortsat skal være et attraktivt sted for talenter og kvalifikationer. Til dette formål skal Europa udvikle strategier for at maksimere mulighederne for lovlig migration gennem sammenhængende og effektive regler. Også i forbindelse med Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst er indvandring som en kilde til højtuddannet arbejdskraft fortsat et vigtigt aspekt.

Den sidste fase i forhandlingerne i 2015 faldt sammen med migrations- og flygtningekrisen. I den forbindelse var det vigtigt at afslutte forhandlingerne om direktivet og således skabe flere muligheder for, at tredjelandsstatsborgere lovligt kan rejse ind i EU. Kommissionens meddelelse fra maj 2015, »En europæisk dagsorden for migration«⁽³⁾, opfordrede til en hurtig vedtagelse af direktivet, som vil give studerende og forskere, der betragtes som strategisk vigtige grupper, nye mobilitets- og jobsøgningsmuligheder i EU.

Centrale spørgsmål

I overensstemmelse med bestemmelserne i den fælles erklæring om den praktiske gennemførelse af den fælles beslutningsprocedure⁽⁴⁾ har repræsentanter for Rådet, Parlamentet og Kommissionen været i kontakt med hinanden for at nå til enighed om forslaget. Med henblik på at tilnærme de to institutioners holdninger og for at tage hensyn til den aftale, der er opnået enighed om i disse kontakter, vedtager Rådet sin førstebehandlingsholdning til et direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, elevudveksling, lønnet og ulønnet praktik, volontørtjeneste og au pair-ansættelse med følgende væsentlige ændringer til Kommissionens forslag:

Anvendelsesområde (artikel 2)

Selv om Kommissionen i sit forslag gjorde alle kategorier obligatoriske, er det i Rådets holdning kun forskere, studerende, praktikanter og volontører i den europæiske volontørtjeneste, der beskrives som obligatoriske kategorier. Kategorierne skoleelever, andre volontører og au pairer er fakultative i Rådets holdning. Dette følger af Rådets synspunkt om, at den primære målsætning med dette direktiv er at tiltrække højtuddannede tredjelandsstatsborgere til EU.

Hvad angår praktikanter, besluttede Rådet at afskaffe sondringen mellem lønnede og ulønnede praktikanter, der ikke blev anset for relevant med hensyn til dette direktiv, og i stedet henvise til den generelle kategori af praktikanter. På den anden side er kategorien af volontører blevet opdelt i volontører, der deltager i den europæiske volontørtjeneste, og andre volontører. Det er vigtigt at have harmoniserede regler i hele EU for at sikre adgang til den europæiske volontørtjeneste, der indgår i EU's program Erasmus+ og har en international dimension. Betydningen af denne tilgang er mindre indlysende i tilfælde af andre volontører. Derfor er denne kategori fakultativ i Rådets holdning.

Gunstigere bestemmelser (artikel 4)

Rådet tilføjer visse bestemmelser, med hensyn til hvilke medlemsstaterne enten kan vedtage eller opretholde gunstigere bestemmelser. Rådet giver navnlig medlemsstaterne mulighed for ikke at kræve, at værtsaftalen indeholder forskningsaktivitetens eller forskningsområdets titel eller formål (artikel 10, stk. 2, litra a)). Medlemsstaterne får også mulighed for at fastsætte bestemmelser om tilladelser med en længere gyldighedsperiode, end den der er fastsat i artikel 18. Henvisningen til artikel 35 om gennemsigtighed og adgang til oplysninger giver medlemsstaterne

⁽¹⁾ COM(2014) 154 final.

⁽²⁾ EUCO 79/14.

⁽³⁾ COM(2015) 240 final.

⁽⁴⁾ EFT C 148 af 28.5.1999, s. 1.

mulighed for at gøre flere oplysninger tilgængelige for ansøgerne, hvis det skønnes nødvendigt. Europa-Parlamentets ændringsforslag 25 blev således kun delvis accepteret af Rådet, eftersom formålet med direktivet er at harmonisere de regler, der anvendes i medlemsstaterne, især når det drejer sig om direktivets centrale bestemmelser.

Principper (artikel 5)

Rådet tilføjer yderligere et princip, der gør det muligt for medlemsstaterne at kræve, at ansøgeren fremlægger den dokumentation, der kræves i henhold til dette direktiv med henblik på indrejse, på et af de officielle sprog i den pågældende medlemsstat eller på et af Unionens officielle sprog fastsat af denne medlemsstat. Dette er et vigtigt princip for medlemsstaterne, der kan hjælpe med at lette arbejdet i deres administrationer og medvirke til at fremskynde behandlingen af ansøgninger.

Antal indrejser (artikel 6)

Rådet gentager princippet i artikel 79, stk. 5, i TEUF vedrørende medlemsstaternes ret til at fastlægge antallet af tredjelandssstatsborgere, der kan indrejse på deres område for at søge arbejde. Rådet præciserer, at dette princip kun finder anvendelse, hvis den specifikke kategori af tredjelandssstatsborgere anses for at være i et ansættelsesforhold i den pågældende medlemsstat. Det nævner desuden udtrykkeligt, at antallet af indrejser aldrig kan finde anvendelse på studerende, selv om de har tilladelse til at arbejde under deres studier, eftersom de pr. definition ansøger om indrejse med henblik på at studere. En lignende artikel om antallet af indrejser findes i direktiv 2014/66/EU ⁽¹⁾ (direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandssstatsborgere) og direktiv 2014/36/EU ⁽²⁾ (direktivet om sæsonarbejdere).

Generelle betingelser for indrejse (artikel 7)

I artikel 7, stk. 1, litra a), finder Rådet det nødvendigt for klarhedens skyld ud over det gyldige rejsedokument at opremse alle de dokumenter, som kan kræves med henblik på indrejse, afhængigt af det specifikke nationale system eller tredjelandssstatsborgerens specifikke situation.

I stk. 1, litra e), afstemmer Rådet bestemmelserne med de tilsvarende bestemmelser i direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandssstatsborgere (artikel 5, stk. 5) og direktivet om sæsonarbejdere (artikel 5, stk. 3) ved at indsætte »uden at behøve at benytte sig af medlemsstatens sociale bistandsordning«. Desuden har Rådet for klarhedens skyld indsat en åben liste over kilder, hvorfra tilstrækkelige midler kan hidrøre. I betragtning af de mange kategorier, der er omfattet af direktivet, er sådan en liste nyttig med henblik på at vejlede medlemsstaterne i deres vurdering af »tilstrækkelige midler«. Rådet har også indsat en ny bestemmelse i denne artikel (stk. 3), der giver medlemsstaterne mulighed for at angive et referencebeløb, som de anser for at udgøre »tilstrækkelige midler«. I artikel 35 om gennemsigtighed og adgang til oplysninger, har Rådet indsat en bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at sikre, at ansøgere har adgang til lettilgængelige oplysninger om omfanget af tilstrækkelige midler pr. måned. Ansøgere og andre berørte har således klare oplysninger med hensyn til kravene om »tilstrækkelige midler« i forskellige medlemsstater.

Rådet har indsat et nyt stk. 2, som giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at ansøgeren opgiver den pågældende tredjelandssstatsborgers adresse på deres område. Et sådant krav er allerede gældende praksis i en række medlemsstater, og adressen er nødvendig med henblik på f.eks. at kommunikere med ansøgeren eller for at bestemme den administrative kompetence i den pågældende medlemsstat. Rådet fastsætter også, at medlemsstaterne, hvis det er påkrævet, at der oplyses en adresse på ansøgningstidspunktet, og den pågældende tredjelandssstatsborger endnu ikke kender den fremtidige adresse, accepterer en midlertidig adresse. Kravet om, at ansøgeren oplyser en adresse, er også omfattet af direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandssstatsborgere.

Rådet har indsat stk. 4 og 5 for at angive, hvor og af hvem ansøgninger om tilladelser kan indgives. I Kommissionens forslag fandtes de tilsvarende bestemmelser i artiklen om særlige betingelser for forskere. Rådet har flyttet dem til artiklen om generelle betingelser, således at de finder anvendelse på alle de kategorier, der er omfattet

⁽¹⁾ EUT L 157 af 27.5.2014, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 94 af 28.3.2014, s. 375.

af direktivet. For så vidt angår indholdet fastsætter Kommissionens forslag, at ansøgninger overvejes og behandles, mens den pågældende tredjelandsstatsborger opholder sig uden for den medlemsstats område, som den pågældende ønsker indrejse i. Rådet nåede under hensyntagen til Europa-Parlamentets ændringsforslag 28 til enighed om, at ansøgninger også skal overvejes og behandles, hvis tredjelandsstatsborgeren allerede opholder sig i den pågældende medlemsstat som indehaver af en gyldig opholdstilladelse eller et gyldigt langtidsvisum.

Rådet indsætter et nyt stk. 6, som fastslår, at tredjelandsstatsborgere, som anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden, ikke bevilges indrejse i henhold til direktivet. I Kommissionens forslag findes en lignende bestemmelse i stk. 1 til denne artikel vedrørende den dokumentation og de beviser, som ansøgeren skal fremlægge som led i ansøgningen. Rådet finder, at denne bestemmelse snarere bør fremstå som en begrundelse for, at en ansøgning ikke kan antages til behandling, eftersom bevisbyrden påhviler medlemsstaterne. En lignende tilgang benyttes i direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere (artikel 5, stk. 8) og direktivet om sæsonarbejdere (artikel 6, stk. 4).

Godkendelse af værtsenheder (artikel 9 og 15)

Mens Kommissionens forslag indeholdt bestemmelser om en obligatorisk procedure for godkendelse af forskningsorganisationer og ingen godkendelsesprocedure for de værtsenheder, der modtager andre kategorier, besluttede Rådet at anvende samme tilgang for alle værtsenheder. Rådet er enigt om, at medlemsstaterne frit kan vælge, om de vil kræve, at indrejse i henhold til dette direktiv finder sted via godkendte værtsenheder eller ej.

I tilfælde af forskningsorganisationer, kan medlemsstaterne f.eks. frit kræve godkendelse af offentlige og/eller private forskningsinstitutioner, eller de kan beslutte, at der ikke kræves godkendelse. Dette giver medlemsstaterne tilstrækkelig fleksibilitet til at vælge den bedste fremgangsmåde under hensyntagen til deres retssystemer.

Som led i denne fremgangsmåde fastsættes det i Rådets holdning, at medlemsstaterne anvender en forenklet procedure for alle tredjelandsstatsborgere, der ansøger om indrejse via godkendte værtsenheder (artikel 8, stk. 3, og artikel 11, stk. 3). Disse ansøgere fritages for at fremlægge visse af de dokumenter eller beviser, som kræves i henhold til direktivet. Et andet element, der kan lette indrejse, er, at en afgørelse vedrørende en ansøgning, der indsendes via godkendte værtsenheder, skal træffes senest inden for 60 dage (artikel 34, stk. 2), hvor den normale frist er på 90 dage. Ved at fastsætte en sådan procedure har Rådet taget hensyn til ånden i Europa-Parlamentets ændringsforslag 57 vedrørende en hurtig procedure.

Kategorien af forskere (artikel 3, 8, 9, 10)

Rådet udvider definitionen af forskere i artikel 3 ved at tilføje, at de, ud over at være i besiddelse af et eksamensbevis, der giver adgang til ph.d.-programmer, også kan være i besiddelse af en ph.d.

I artikel 8 vedrørende de særlige indrejsebetinger for forskere har Rådet tilføjet en præcisering af, at forskningsorganisationens finansielle ansvar er begrænset frem til starttidspunktet i opholdstilladelsen med henblik på jobsøgning eller etablering af virksomhed, der udstedes i overensstemmelse med artikel 25 (stk. 2). Fra det tidspunkt, hvor en sådan tilladelse udstedes, vil den pågældende tredjelandsstatsborger ikke længere blive betragtet som forsker i henhold til dette direktiv.

I artikel 10 om værtaftaler ændrer Rådet Kommissionens holdning ved at fastsætte, at medlemsstater kan fastsætte, at kontrakter ligestilles med en værtaftale med henblik på dette direktiv, forudsat at de indeholder de samme elementer som værtaftaler (stk. 1). Denne ændring skyldes nuværende praksis i flere medlemsstater.

For så vidt angår indholdet af værtaftalerne, gør Rådet nogle af de obligatoriske bestemmelser fakultative. Det er op til medlemsstaterne at beslutte, om de vil kræve, at nogle oplysninger skal være indeholdt i værtaftalen eller ej (stk. 3, litra a) og b)). Rådet finder det vigtigt at minimere den administrative byrde, der pålægges forskningsorganisationerne.

Rådet har også tilføjet et krav om, at værtaftalen skal indeholde oplysninger om planlagt mobilitet i en anden medlemsstat, hvis mobiliteten er kendt på ansøgningstidspunktet i den første medlemsstat (stk. 2, litra e)). Sådanne oplysninger anses for vigtige i forbindelse med mobilitetsordningen for forskere i henhold til dette direktiv (artikel 28 og 29).

Kategorien af studerende (artikel 3, 11 og 24)

I definitionen af en studerende i artikel 3 har Rådet tilføjet en præcisering om, at det fuldtidsstudium i EU, som den studerende er indrejst for, også kan omfatte et praktikforløb som en del af disse studier. I artikel 11 om særlige indrejsebetingelser for studerende, har Rådet tilføjet et krav om, at ansøgeren, hvis medlemsstaten kræver det, fremlægger dokumentation for, at tredjelandstatsborgeren råder over tilstrækkelige midler til at dække studieomkostningerne. Dette anses for nødvendigt, fordi studieomkostningerne vedrører bøger, undervisningsmateriale mv., der hverken er omfattet af kravet om tilstrækkelige midler i artikel 7 (der dækker udgifter til underhold og rejseudgifter) eller af de gebyrer, der opkræves af den videregående uddannelsesinstitution, jf. artikel 11, stk. 1, litra b).

Med henblik på at gøre det muligt for studerende at dække en del af udgifterne til deres studier, har de i overensstemmelse med artikel 24 ret til at få adgang til arbejdsmarkedet i den medlemsstat, hvor studierne finder sted. Rådet ændrer Kommissionens forslag ved at fastsætte det antal timer, som studerende som minimum har ret til at arbejde pr. uge, til 15, et afbalanceret kompromis, der tager højde for forskellig national praksis. Rådet fastholder princippet om, at medlemsstaterne bør være i stand til at tage hensyn til situationen på deres arbejdsmarkeder (stk. 3) uden den tilføjelse, som Parlamentet har foreslået i ændringsforslag 46. Arbejdsmarkedstesten vedrører altid et specifikt arbejde og kan derfor ikke foretages på en systematisk måde. For at imødekomme Europa-Parlamentets betænkeligheder forklarer betragtning 52 i Rådets holdning imidlertid, at princippet om, at studerende har adgang til arbejdsmarkedet, bør være hovedreglen, og at medlemsstaterne kun i særlige tilfælde bør kunne tage situationen på deres nationale arbejdsmarked i betragtning.

Kategorien af skoleelever (artikel 3 og 12)

Dette er en fakultativ kategori i Rådets holdning. I definitionen af en skoleelev i artikel 3 har Rådet tilføjet yderligere oplysninger for at tage højde for forskellige nationale systemer. Et undervisningsprogram på sekundærtrinnet kan således enten godkendes (eller ikke) på nationalt eller regionalt plan, og det kan enten svare til folkeskole eller grunduddannelse på andet trin eller gymnasial uddannelse. Rådet udvider definitionen ved at tilføje, at skoleelever også kan få indrejse til uddannelsesprojekter i tillæg til udvekslingsprogrammer som foreslået af Kommissionen. Førstnævnte forudsætter ikke udveksling af elever. I artikel 12, stk. 1, litra e), om særlige indrejsebetingelser for skoleelever har Rådet tilføjet en mulighed for, at skoleelever ud over at bo hos en familie også kan bo i særlige indkvarteringsfaciliteter på uddannelsesinstitutionen eller i enhver anden facilitet, som opfylder de krævede betingelser.

Kategorien af praktikanter (artikel 3 og 13)

For så vidt angår definitionen af en praktikant indsnævres den af Rådet, idet det tilføjer et krav om, at en praktikant skal være en person, der enten har en videregående uddannelse eller studerer med henblik på at opnå en afsluttet videregående uddannelse. Dette stemmer overens med Rådets synspunkt om, at hovedformålet med dette direktiv er at nå højtuddannede tredjelandstatsborgere. Samtidig afskaffer Rådet sondringen mellem ulønnede og lønnede praktikanter og indfører en generel kategori af praktikanter. Rådet tilføjer til de særlige indrejsebetingelser for praktikanter i artikel 13 en række krav, der skal opfyldes af de pågældende tredjelandstatsborgere. Rådets hensigt er at indføre tilstrækkelige garantier for at sikre, at der ikke finder misbrug sted, når der gives tilladelse til indrejse af denne kategori af tredjelandstatsborgere til EU's område. Medlemsstaterne mener, at der er en risiko for, at praktikanter kan anvendes til at erstatte arbejdstagere med ringere arbejds- og ansættelsesvilkår til følge.

Derfor tilføjer Rådet i stk. 1, litra a), at der i uddannelsesaftalen skal fastsættes en teoretisk og praktisk uddannelse, og at medlemsstaterne kan kræve, at aftalens vilkår opfylder kravene i henhold til national ret, kollektive overenskomster eller praksis.

I overensstemmelse med de ændringer, der er foretaget i definitionen af en praktikant, tilføjer Rådet i artikel 13 et krav om, at der skal fremlægges dokumentation for, at tredjelandstatsborgeren har opnået en videregående

uddannelse inden for de to år, der går forud for datoen for ansøgning om et praktikophold, eller for at den pågældende følger et studieprogram, der fører til en videregående uddannelse (stk. 1, litra b). Medlemsstaterne kan endvidere kræve, at praktikopholdet skal være inden for samme område og på samme kvalifikationsniveau som den videregående uddannelse eller det studieprogram, der følges (stk. 2). Dette krav er i strid med Europa-Parlamentets hensigt, idet det med sit ændringsforslag 32 fjernede en sådan betingelse.

Rådet tilføjer også, at ansøgeren, hvis medlemsstaten kræver det, skal fremlægge dokumentation for, at tredjelandstatsborgeren råder over tilstrækkelige midler til at dække udgifterne til uddannelse, at værtsenheden påtager sig det fulde ansvar for praktikanten under hele opholdet, og at indkvarteringen opfylder de fastsatte betingelser, hvis tredjelandstatsborgeren indkvarteres af værtsenheden. Rådet tilføjer en mulighed, i lighed med den, der gælder for forskere, som giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at en værtsenhed påtager sig det finansielle ansvar for en praktikant i tilfælde af, at vedkommende ulovligt forbliver på den pågældende medlemsstats område (stk. 4). Mens det i Kommissionens forslag hedder, at medlemsstaterne kan kræve, at værtsenheden erklærer, at tredjelandstatsborgeren ikke udfylder en stilling, går Rådet lidt videre, idet det giver medlemsstaterne mulighed for at kræve, at værtsenheden dokumenterer, at praktikopholdet ikke erstatter et job (stk. 3).

Kategorien af volontører (artikel 14)

I Rådets holdning hører volontører, der deltager i den europæiske volontørtjeneste, under en obligatorisk kategori, mens andre volontører fortsat hører under en frivillig kategori. For så vidt angår indrejsebetingelserne for volontører accepterer Rådet principielt Europa-Parlamentets ændringsforslag 33 om indholdet af den aftale med værtsenheden, der skal fremlægges (artikel 14, stk. 1, litra a)). Desuden mener Rådet, at det — ligesom det er tilfældet med skoleelever og praktikanter — er nødvendigt at tilføje muligheden for, at medlemsstaterne kan kræve dokumentation for, at indkvarteringen opfylder de betingelser, der er fastsat af den pågældende medlemsstat, hvis tredjelandstatsborgeren indkvarteres af værtsenheden (stk. 1, litra b)). Da dette allerede er nuværende praksis i flere medlemsstater, tilføjer Rådet en mulighed for, at medlemsstaterne kan fastsætte en minimums- og maksimumsalden for tredjelandstatsborgere, der ansøger om indrejse med henblik på et volontørprogram (stk. 2). Dette berører dog ikke reglerne under den europæiske volontørtjeneste. For at sikre forenelighed med kravene i henhold til den europæiske volontørtjeneste anfører Rådet, at ansøgere under denne tjeneste er fritaget fra kravet om at fremlægge den dokumentation, der kræves i henhold til visse bestemmelser i dette direktiv (stk. 3).

Kategorien af au pairer (artikel 16)

Dette udgør en frivillig kategori i Rådets holdning. I artikel 16 om de særlige indrejsebetingelser for au pairer accepterer Rådet fuldt ud indholdet af Europa-Parlamentets ændringsforslag 34 og 35 om au pairers rettigheder og forpligtelser. På det punkt går Rådet et skridt videre og fastsætter, at det maksimale timeantal for au pair-arbejde ikke må overstige 25 timer om ugen (artikel 16, stk. 5). Rådet ændrer dog en smule på minimumsalden for au pairer, som i Kommissionens forslag er fastsat til 17 år og i Rådets holdning til 18 år. Dette er i overensstemmelse med den nuværende praksis i flere medlemsstater.

Rådet tilføjer også flere krav for au pairers indrejse. Nærmere bestemt står det medlemsstaterne frit at anmode tredjelandstatsborgeren om at fremlægge dokumentation for grundlæggende kendskab til værtslandets sprog og for at have en uddannelse på sekundærtrinnet eller erhvervsmæssige kvalifikationer (stk. 2). I lyset af den nuværende praksis i visse medlemsstater fastlægger Rådet, at medlemsstaterne kan fastsætte, at au pair-ansættelse kun må udføres af en organisation, der formidler au pairer (stk. 3). Rådet tilføjer også en mulighed for, at medlemsstaterne kan kræve, at værtsfamiliens medlemmer skal have en anden nationalitet end au pairen fra et tredjeland og ikke må have nogen familiemæssig tilknytning til au pairen (stk. 4). Det står også medlemsstaterne frit at fastsætte et minimumsbeløb som lommepenge, der skal betales til au pairen (stk. 6).

Tilladelser, der skal gives i henhold til dette direktiv (artikel 17, 18 og 19)

I artikel 17 tilføjer Rådet yderligere oplysninger til Kommissionens oprindelige forslag med hensyn til de forskellige udtryk, der skal være anført på tilladelsen. I denne sammenhæng anvender Rådet en tilgang, der svarer til den, der anvendes i direktivet om sæsonarbejdere.

Rådet følger Kommissionens tilgang, når det drejer sig om varigheden af de tilladelser, der udstedes til forskere, studerende, skoleelever, au pairer og volontører (artikel 18), og afviser således Europa-Parlamentets ændringsforslag 37. Rådet supplerer Kommissionens forslag ved udtrykkeligt at bekræfte, at medlemsstaterne på visse betingelser kan tillade, at skoleelevers og au pairs tilladelser forlænges. Desuden fastsættes det i Rådets holdning, at gyldighedsperioden for tilladelser til forskere og studerende, der er omfattet af EU- eller multilaterale programmer, som omfatter mobilitetsforanstaltninger, skal være mindst to år eller svare til værtsaftalens eller studiernes varighed, hvis denne er kortere (forudsat at visse betingelser er opfyldt). Denne bestemmelse blev tilføjet for yderligere at lette opholdet i EU for denne gruppe af tredjelandsstatsborgere.

For så vidt angår praktikanter ændrer Rådet Kommissionens forslag ved at fastsætte, at gyldighedsperioden for tilladelserne skal være højst seks måneder. Medlemsstaterne kan dog i overensstemmelse med national ret fastsætte en længere gyldighedsperiode, der svarer til uddannelsesaftalens varighed. Dette hænger sammen med Rådets holdning om, at der er behov for yderligere garantier for denne kategori af tredjelandsstatsborgere.

I artikel 19 om supplerende oplysninger tilføjer Rådet henvisninger til oplysninger, der kan anføres som supplerende oplysninger i enten opholdstilladelsen eller langtidsvisummet. I denne sammenhæng afviser Rådet den ordlyd, der foreslås i Europa-Parlamentets ændringsforslag 39, da det mener, at den er overflødig.

Grunde til afslag og til inddragelse af eller afslag på forlængelse af en tilladelse (artikel 20 og 21)

Når det drejer sig om grundene til afslag er Rådets holdning i tråd med tanken i Europa-Parlamentets ændringsforslag 40, og den ændrer en række af grundene til afslag fra at være obligatoriske til frivillige (artikel 20, stk. 2, litra a), c) og d)). Ordlyden af nogle af disse bestemmelser er imidlertid blevet bragt i overensstemmelse med ordlyden af tilsvarende bestemmelser i direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere og direktivet om sæsonarbejdere.

Desuden tilføjer Rådet en ny obligatorisk grund, som vedrører den godkendelsesprocedure, der i dette direktiv er udarbejdet for værtsenheder (stk. 1, litra c)). Rådet tilføjer også flere nye frivillige grunde til afvisning. Det finder det nødvendigt, at medlemsstaterne skal kunne afvise en ansøgning, hvis værtsenheden eller værtsfamilien ikke overholder ansættelsesvilkårene i henhold til gældende love, kollektive overenskomster eller praksis i den pågældende medlemsstat (stk. 2, litra b)). Formålet med denne bestemmelse er at beskytte tredjelandsstatsborgere fra udnyttelse og at undgå social dumping. Stk. 2, litra e), der omhandler en situation, hvor en værtsenhed har indstillet sine aktiviteter, er overtaget fra direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere. Rådet tilføjer også en grund, der gør det muligt for en medlemsstat at afvise en ansøgning, hvis den fastslår, at tredjelandsstatsborgeren vil opholde sig i medlemsstaten med henblik på andre formål end dem, på grundlag af hvilke den pågældende ansøger om indrejse (stk. 2, litra f)). Formålet med denne grund er at sætte medlemsstaterne i stand til at bekæmpe misbrug og fejlagtig brug af procedurerne i dette direktiv. Rådet tilføjer også en mulighed for, at medlemsstaterne kan afvise en ansøgning efter at have foretaget en arbejdsmarkedstest, da det er vigtigt for medlemsstaterne at kunne forvalte deres arbejdsmarkeder (stk. 3).

Med henblik på at beskytte ansøgere og respektere Europa-Parlamentets synspunkter tilføjer Rådet, at enhver afgørelse om at afslå en ansøgning, skal tage hensyn til de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde og overholde proportionalitetsprincippet (stk. 4).

Grundene til inddragelse af eller afslag på forlængelse (artikel 21) afspejler i vid udstrækning dem, der gælder for afslag, dog med visse forskelle. Grunden, der henviser til en situation, hvor en tredjelandsstatsborger opholder sig i medlemsstaten med henblik på andre formål end dem, på grundlag af hvilke den pågældende fik tilladelse til ophold (stk. 1, litra d)), er fortsat obligatorisk i Rådets holdning, mens Europa-Parlamentet i sin holdning havde gjort det til en frivillig bestemmelse. På den anden side accepterer Rådet Europa-Parlamentets idéer og tilføjer, at når den pågældende medlemsstat overvejer at inddrage en studerendes tilladelse på grund af manglen på fremskridt med vedkommendes studier, kan den høre værtsenheden herom (stk. 3). Rådet accepterer også Europa-Parlamentets ændringsforslag, ifølge hvilket en studerende har lov til at indgive en ansøgning til en anden videregående uddannelsesinstitution med henblik på at kunne fuldføre sine studier (stk. 6), hvis inddragelsen eller afslaget på forlængelsen skyldes årsager, der ikke vedrører den studerende (stk. 6). Hvad angår muligheden for at give afslag på forlængelse som følge af arbejdsmarkedstesten (stk. 5), tog Rådet hensyn til de betænkeligheder, som Europa-Parlamentet gav udtryk for, og udelukkede forskere, der fortsat er ansat af den samme værtsenhed. Parlamentets ændringsforslag om hensynet til den offentlige orden og sikkerhed (stk. 4) blev ikke accepteret af Rådet. Ordlyden af betragtning 36 blev i denne sammenhæng anset for at være tilstrækkelig.

Retten til ligebehandling (artikel 22)

For så vidt angår ligebehandling med statsborgerne i værtslandet ændrer Rådets holdning Kommissionens forslag. Den følger nøje artikel 12 (Retten til ligebehandling) i direktiv 2011/98/EU (direktivet om en kombineret tilladelse), da dette direktiv omfatter alle tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold og enten arbejder eller har lov til at arbejde i en medlemsstat.

I henhold til Rådets holdning gælder de rettigheder, der er fastsat i artikel 12 i direktivet om en kombineret tilladelse, sammen med de deri fastsatte mulige begrænsninger hovedsagelig for forskere og studerende samt praktikanter, volontører og au pairer, når de anses for at være i et ansættelsesforhold i den pågældende medlemsstat. I denne forbindelse antages forskere altid at være beskæftiget, og de har adgang til de tilknyttede rettigheder som fastsat i direktivet om en kombineret tilladelse. Rådet afviser Europa-Parlamentets ændringsforslag 43, ifølge hvilket de begrænsninger vedrørende uddannelse og erhvervsuddannelse samt sociale sikringsgrene, der er fastsat i direktivet om en kombineret tilladelse, ikke bør finde anvendelse på forskere og studerende.

For så vidt angår rettigheder for praktikanter, volontører og au pairer, der ikke anses for at være i et ansættelsesforhold i den pågældende medlemsstat, går Rådets holdning videre end Europa-Parlamentets ændringsforslag 44 og fastsætter, at de ud over at have ret til ligebehandling med hensyn til adgang til varer og tjenester, også har ret til ligebehandling i forbindelse med anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre erhvervsmæssige kvalifikationer.

Ophold for forskere og studerende med henblik på jobsøgning eller etablering af virksomhed (artikel 25)

Rådets holdning giver forskere og studerende mulighed for at blive på den medlemsstats område, som gav dem tilladelse i henhold til dette direktiv i en periode på mindst ni måneder med henblik på jobsøgning eller etablering af en virksomhed. Rådet afviser således Europa-Parlamentets ændringsforslag i forbindelse med denne bestemmelse. Perioden på 9 måneder anses for tilstrækkelig til at finde et job eller etablere en virksomhed. Perioden herefter, hvor den pågældende medlemsstat kan kræve, at tredjelandsstatsborgere dokumenterer, at de har en reel chance for at komme i beskæftigelse eller etablere en virksomhed er mindst 3 måneder i Rådets holdning, hvilket afviger fra Europa-Parlamentets ændringsforslag. Rådet tilføjer en mulighed for, at medlemsstaterne kan kræve, at den beskæftigelse, som tredjelandsstatsborgeren søger, eller den virksomhed, som vedkommende er ved at etablere, svarer til niveauet for den afsluttede forskning eller de afsluttede studier.

Rådet giver også medlemsstaterne mulighed for at fastsætte et minimumsniveau for den eksamensgrad (som ikke kan være højere end en kandidatgrad eller tilsvarende), som studerende skal have opnået for at nyde godt af denne rettighed. Ifølge Rådets holdning kan medlemsstaterne kræve, at en værtsenhed enten giver en bekræftelse af afslutningen af forskningsaktiviteten eller dokumentation for opnåelse af et bevis for videregående uddannelse. Hvis denne dokumentation ikke er til rådighed inden udløbet af en tilladelse, der er givet med henblik på forskning eller studier, har tredjelandsstatsborgeren tilladelse til at forblive på den pågældende medlemsstats område med henblik på at indgive en sådan dokumentation inden for en rimelig tidsfrist.

Rådet fastsætter endvidere grunde til at give afslag på en indgiven ansøgning samt grunde til at inddrage opholdstilladelser, der er udstedt i overensstemmelse med denne artikel (stk. 4 og 8).

Mobilitet inden for EU (artikel 27, 28, 29, 30 og 31)

I Rådets holdning er mobilitet inden for EU kun tilladt for forskere og studerende. Denne holdning afviger fra Europa-Parlamentets ændringsforslag. Af overensstemmelseshensyn blev mobilitetsordningen i direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere anvendt som et eksempel i forbindelse med udformningen af detaljerne for mobilitet inden for EU for disse to kategorier.

Rådet inddeler forskeres mobilitet i kortvarig mobilitet og langvarig mobilitet. Inden for rammerne af den kortvarige mobilitet har forskere, der er i besiddelse af en gyldig tilladelse udstedt til dette formål af den første medlemsstat, ret til ophold for at udføre en del af deres forskning i en hvilken som helst forskningsorganisation i en eller flere andre medlemsstater for en periode på op til 180 dage inden for en given periode på 360 dage på grundlag af denne

tilladelse og et gyldigt rejsedokument med forbehold af betingelserne i dette direktiv. Den anden medlemsstat kan i overensstemmelse med proceduren i artikel 28 kræve at blive underrettet om forskerens kortvarige mobilitet. Den anden medlemsstat kan kræve, at underretningen skal indeholde de dokumenter og oplysninger, der er omhandlet i denne artikel, eller den kan beslutte ikke at kræve dem fremlagt. Den anden medlemsstat har mulighed for at gøre indsigelse mod underretningen. Som reaktion på de praktiske betænkeligheder, som flere medlemsstater har givet udtryk for med hensyn til denne underretningsprocedure, omfatter Rådets holdning en mulighed for, at den anden medlemsstat kan udstede et dokument til forskeren, der bekræfter, at vedkommende har ret til ophold på dens område.

For så vidt angår forskeres langvarige mobilitet (mere end 180 dage pr. medlemsstat) kan den anden medlemsstat beslutte enten at anvende underretningsproceduren for kortvarig mobilitet, der giver forskeren mulighed for at opholde sig på dens område på grundlag af den tilladelse, der er udstedt af den første medlemsstat, eller at kræve, at der i overensstemmelse med proceduren i artikel 29 indgives en ansøgning om langvarig mobilitet. Som følge af denne ansøgning udsteder den anden medlemsstat en tilladelse til forskeren, hvis alle de nødvendige betingelser er opfyldt. Ansøgningsproceduren for langvarig mobilitet er mindre omfattende sammenlignet med proceduren for indgivelse af den første ansøgning i den første medlemsstat. Forskeres familiemedlemmer har ret til at ledsage forskeren i en eller flere andre medlemsstater, og den mobilitetsordning, der er udarbejdet for dem, afspejler den, der gælder for forskere (artikel 30).

Når det drejer sig om studerendes mobilitet, skelner Rådet mellem studerende, der er omfattet af et EU- eller multilateralt program, som inkluderer mobilitetsforanstaltninger, eller af en aftale mellem to eller flere videregående uddannelsesinstitutioner, og de såkaldte individuelle studerende, der ikke er omfattet af nogen programmer eller aftaler. Førstnævnte har ret til indrejse og ophold for at gennemføre en del af deres studier i en videregående uddannelsesinstitution i en eller flere andre medlemsstater i en periode på op til 360 dage pr. medlemsstat med forbehold af betingelserne i artikel 31. Ordningen for deres mobilitet svarer til den ordning, der er udarbejdet for forskeres mobilitet, dvs. at give den anden medlemsstat mulighed for at kræve en underretning. Individuelle studerende skal derimod indgive en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold i en anden medlemsstat med henblik på studier. I dette tilfælde er ansøgningsproceduren fuldstændig magen til den, der finder anvendelse for den første ansøgning i den første medlemsstat.

Med direktivet om virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere som eksempel til efterfølgelse indsætter Rådet en ny artikel 32 om garantier og sanktioner ved mobilitet, der indeholder yderligere præciseringer, hvad angår den dokumentation, der i visse tilfælde skal fremlægges i forbindelse med mobilitet (f.eks. når en studerende eller en forsker som led i mobiliteten skal passere en Schengengrænse, eller når de ikke længere opfylder betingelserne for mobilitet).

Gebyrer (artikel 36)

Rådets holdning tilføjer, at medlemsstaterne ud over at opkræve gebyrer for håndteringen af ansøgninger også kan opkræve gebyrer for håndteringen af underretninger. Medlemsstaterne mener, at behandlingen af underretninger som led i proceduren for mobilitet inden for EU også medfører visse administrative omkostninger. Desuden kan medlemsstaterne som følge af denne procedure udstede dokumenter til tredjelandstatsborgere.

IV. KONKLUSION

Rådets førstebehandlingsholdning afspejler det kompromis, der blev opnået i forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet med støtte fra Kommissionen. Vedtagelsen af direktivet om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter og au pair-ansættelse vil være af stor betydning for at gøre EU mere attraktivt for talenter og kvalifikationer.
