



Direktiv om forskare, studier m.m.

2012/13:FPM90

Justitiedepartementet

2013-04-25

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 151

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete eller som au-pair (omarbetning)

Sammanfattning

Direktivförslaget om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning (praktik), volontärarbete och au pair-arbete är ett led i unionens målsättning att utforma en gemensam politik för laglig migration.

Två redan gällande direktiv som reglerar villkor för inresa och vistelse för studerande respektive forskare har omarbetats till ett nytt, gemensamt direktiv. Direktivförslaget innebär ökad harmonisering på området genom att det införs ett gemensamt regelverk med vidare tillämpningsområde än de båda tidigare direktiven på området. Genom förslaget förbättras möjligheterna för studerande och forskare att förflytta sig inom EU och de ges ökad tillgång till arbetsmarknaden, såväl under tillståndstiden som efter avslutade studier eller forskning. Au-pairer och avlönade praktikanter, två kategorier som inte omfattas av gällande EU-lagstiftning, inkluderas i det nya direktivet eftersom de, i avsaknad av ett tydligt regelverk, bedöms särskilt utsatta för exploatering.

Regeringen välkomnar förslaget som syftar till att öka möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till EU för att arbeta eller utbilda sig. För att EU ska kunna konkurrera om den arbetskraft, kunskap och kompetens som det finns behov av är det angeläget att öka unionens attraktionskraft och därigenom tillgodose framtida kompetensbehov.

1.1 Ärendets bakgrund

Direktivförslaget är ett led i unionens målsättning att utforma en gemensam politik för laglig migration och att bli en ekonomi baserad på kunskap och innovation med ställning som ett världsledande centrum för utbildning. Det övergripande målet är att stödja sociala, kulturella och ekonomiska förbindelser mellan EU och tredjeländer, stimulera överföring av kunskaper och färdigheter samt främja konkurrenskraften och samtidigt säkerställa att dessa grupper av tredjelandsmedborgare behandlas rättvist. Två direktiv som rör inresa och vistelse i EU för forskare och studerande m.fl. har redan antagits och genomförts i medlemsstaterna. Det gäller dels rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, dels rådets direktiv 2005/71/EG om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte. År 2011 presenterade kommissionen två rapporter om tillämpningen av dessa direktiv. Kommissionen pekar i rapporterna på ett antal brister i direktiven, bl.a. när det gäller ansökningsförfarandet och möjligheten att röra sig mellan medlemsstaterna. Enligt kommissionen är direktiven inte tillräckligt tydliga och bindande, särskilt för studerande, och anser därför att de måste förbättras.

Den 25 mars 2013 presenterades förslaget till direktiv om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning (praktik), volontärarbete och au pair-arbete.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag syftar till att förbättra den rättsliga ram som gäller för forskare, studerande, elever, oavlönade praktikanter och volontärer från tredjeland, samt att införa gemensamma bestämmelser för ytterligare två grupper av tredjelandsmedborgare, avlönade praktikanter och au pairer, som för närvarande inte omfattas av rättsligt bindande EU-regelverk. Förslaget är utformat som ett direktiv om ändring och omarbetning av direktiven 2004/114/EG och 2005/71/EG.

Förslaget utgör enligt kommissionen en miniminivå av harmonisering och påverkar inte medlemsstaternas rätt att avgöra det antal tredjelandsmedborgare som ska beviljas tillträde till landets territorium. Medlemsstaterna får tillämpa förmånligare villkor för de personer som förslaget omfattar men för att inte undergräva direktivets tillämpningsområde gäller detta endast specifika bestämmelser som avser familjemedlemmar till forskare, rätten till likabehandling, ekonomisk verksamhet och rättssäkerhet.

Förslaget syftar till att göra beslutsprocesserna för tillstånd för inresa och vistelse mer transparenta samt att göra bestämmelserna tydligare och

bindande för de grupper som de ska tillämpas på. Rörligheten inom EU ska underlättas och särskilda möjligheter ska införas för studerande och forskare som omfattas av EU:s program för rörlighet, t.ex. Erasmus Mundus- eller Marie Curie-programmen.

Förslaget innehåller även bestämmelser för att utöka tillträdet till arbetsmarknaden samt bestämmelser som innebär att forskare och studerande under vissa villkor kan stanna kvar i en medlemsstat efter slutförda studier eller forskning för att söka arbete. Enligt kommissionen kan detta göra medlemsstaterna mer konkurrenskraftiga eftersom möjligheten att stanna kvar i landet är en viktig faktor när studerande och forskare väljer destinationsland.

1.2.1 Inresevillkor och grunder för avslag m.m.

I förslaget fastställs villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium som överstiger 90 dagar för forskning, studier, elevutbyte, avlönade och oavlönad yrkesutbildning (praktik), volontärarbete eller au pair-arbete. En sökande som uppfyller villkoren för inresa och vistelse i direktivet ska enligt förslaget beviljas ett uppehållstillstånd eller en visering för längre vistelse. De allmänna villkor som uppställs för samtliga grupper som omfattas av förslaget inkluderar bl.a. krav på giltig resehandling, sjukförsäkring och bevis på att sökanden har tillräckliga medel för sitt uppehälle.

De särskilda villkor som uppställs för forskare omfattar krav på ett under-tecknat mottagningsavtal med ett forskningsorgan som har godkänts av medlemsstaten. För studerande uppställs särskilda villkor som omfattar krav på att vederbörande antagits till studier på högskolenivå och, om medlemsstaten kräver det, att personen har tillräckliga kunskaper i undervisningsspråket. De särskilda villkor som uppställs för elever innebär att de ska delta i ett erkänt utbytesprogram och att den organisation som hanterar utbytet påtar sig ansvaret för vistelsen i medlemsstaten. Praktikanter ska uppvisa ett avtal som beskriver bl.a. vilken vägledning som kommer att ges, arbetstider och, om det rör sig om avlönad praktik, ersättningens storlek. Likaså ska den som vill arbeta som volontär uppvisa ett avtal som reglerar frågor som handledning och arbetstider. Den som ansöker om tillstånd som au pair ska vara minst 17 år men, förutom i undantagsfall, inte äldre än 30 år. Vidare krävs att det finns ett avtal med värdfamiljen som reglerar au parens skyldigheter och rättigheter, där värdfamiljen ska ansvara för bl.a. uppehälle och logi.

Direktivförslaget föreskriver ett antal grunder för avslag på ansökan om och återkallelse av tillstånd.

En ansökan ska bl.a. avslås om sökanden inte uppfyller kriterierna för inresa och vistelse eller om handlingarna har förvärvats genom bedrägeri, förfalskats eller manipulerats. En ansökan ska vidare avslås om en värdenhet eller utbildningsinrättning inrättats endast i syfte att underlätta personens

inresa. Detsamma gäller om en värdenhet inte uppfyller nationella förpliktelser, t.ex. avseende beskattning, eller om den har påförts sanktioner i enlighet med nationell lagstiftning.

Ett utfärdat tillstånd ska bl.a. återkallas om det förvärvats genom bedrägeri, förfalskats eller manipulerats samt om tredjelandsmedborgaren vistas i en medlemsstat i andra syften än de för vilka tillståndet utfärdats. Detsamma gäller om en värdenhet inrättats endast i syfte att underlätta inresa eller om den inte uppfyller förpliktelser enligt nationell lagstiftning avseende t.ex. beskattning. Ett tillstånd som utfärdats för studier ska också återkallas om den studerande inte gjort godtagbara framsteg i sina studier, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis. Ett utfärdat tillstånd får vidare återkallas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och folkhälsa.

1.2.2 Ansökningsförfarande och tillstånd

Enligt direktivförslaget ska handläggningen av en komplett ansökan avseende de grupper som omfattas av direktivet ske så snabbt som möjligt och senast inom 60 dagar. När det gäller studerande och forskare som omfattas av EU:s program för rörlighet, t.ex. Erasmus Mundus- eller Marie Curie-programmet, ska beslut fattas inom 30 dagar. Till förfarandereglerna hör också en skyldighet för myndigheter att motivera avslagsbeslut skriftligt och en möjlighet att överklaga ett avslags- eller återkallelsebeslut. Medlemsstaterna ska även tillgängliggöra information om villkoren för inresa och vistelse för de som omfattas av direktivet, godkända forskningsorgan och aktuella avgifter.

Tillstånd för studenter och forskare ska enligt förslaget beviljas för en period på minst ett år, eller den kortare tid studierna eller forskningsprojektet avser, med möjlighet till förlängning. För övriga grupper är tillståndets giltighetstid som regel begränsad till ett år, med vissa möjlighet till undantag.

1.2.3 Rättigheter och tillträde till arbetsmarknaden

Direktivförslaget innehåller en uppsättning rättigheter för de grupper som omfattas av förslaget. Bland annat föreslås att forskare som är tredjelandsmedborgare, med visst undantag, ska ha rätt till likabehandling med medlemsstatens medborgare i delar av de sociala trygghetssystemen. Tredjelandsmedborgare som är elever, volontärer, oavlönade praktikanter och au pairer ska, oavsett om de har rätt att arbeta, ha rätt till likabehandling när det gäller tillgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster, med undantag för nationella förfaranden för att erhålla bostad.

Studerande ska ha rätt att arbeta, även om det finns möjlighet för medlemsstaterna att införa vissa begränsningar. Till skillnad från gällande studentdirektiv föreslås i det nya direktivförslaget att möjligheten att arbeta ska förlängas från minst tio timmar per vecka till tjugo timmar per vecka.

Forskare får undervisa i enlighet med nationell lagstiftning och familjemedlemmar till forskare ska ges tillträde till arbetsmarknaden.

2012/13:FPM90

Genom direktivförslaget införs möjlighet för tredjelandsmedborgare att efter slutförandet av studier eller forskning stanna kvar i medlemsstaten i tolv månader för att söka arbete eller etablera ett företag. Tredjelandsmedborgare kan under denna tidsperiod uppmanas att visa att de söker arbete eller håller på att etablera ett företag samt att de har faktisk möjlighet att få en anställning eller etablera ett företag.

1.2.4 Vistelse i andra medlemsstater

För forskare, studerande och avlönade praktikanter införs ökade möjligheter att röra sig mellan medlemsstaterna. För forskare förlängs den period under vilken de har möjlighet att utföra en del av sin forskning i en annan medlemsstat från tre till sex månader. Om en forskare flyttar till en annan medlemsstat ska även hans eller hennes familjemedlemmar ges tillstånd att följa med. Studerande och avlönade praktikanter ges möjlighet att utföra delar av sina studier eller sin praktik i en annan medlemsstat för en period av upp till sex månader. Studerande kan under vissa förutsättningar även stanna kvar i en annan medlemsstat under perioder som överstiger sex månader. För forskare och studerande som omfattas av EU:s program för att underlätta rörlighet ska, under vissa förutsättningar, ett tillstånd beviljas som omfattar hela vistelsetiden i berörda medlemsstater.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De svenska regler som berörs av direktivförslaget återfinns bl. a. i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

I samband med genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2004/1124/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (prop. 2005/06:129) har författningsändringar införts i utlänningslagen och utlänningsförordningen som reglerar uppehållstillstånd för studier i vissa fall. Direktivets fakultativa bestämmelser om inresa och vistelse för elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning och volontärarbete har inte uttryckligen författningsreglerats. Enligt gällande ordning finns dock möjlighet enligt utlänningslagstiftningen att bevilja uppehållstillstånd i Sverige även för dessa grupper av tredjelandsmedborgare.

Vid genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2005/71/EG om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte (prop. 2007/08:74) infördes en ny lag för att uppfylla direktivets bestämmelser, lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare. Det infördes även nya bestämmelser i utlänningsförordningen som reglerar villkoren för en utlänning att beviljas uppehållstillstånd för att utföra forskning i Sverige och

uppehållstillstånd till hans eller hennes familjemedlemmar. Vidare infördes nya bestämmelser i studiestödslagen (1999:1395) och socialförsäkringsbalken.

De av kommissionen föreslagna bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med den ordning som i dag gäller i Sverige avseende inresa och vistelse för de aktuella grupperna tredjelandsmedborgare. Direktivförslaget är emellertid mer detaljerat i sin utformning än det svenska, mer generella, regelverket. Härtill kommer att villkor för inresa och vistelse för avlönade praktikanter och au pairer inte tidigare har reglerats i något direktiv och att tidigare fakultativa bestämmelser om inresa och vistelse för elevutbyte, oavlönad praktik och volontärarbete blir obligatoriska. Det är för närvarande inte möjligt att närmare ange vilka eventuella författningsändringar som kan komma att behöva göras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget påverkar inte gemenskapens budget. I direktivförslagets konsekvensanalys (SWD [2013] 77 final) anges att genomförandet av direktivets bestämmelser kan medföra kostnader på kort sikt men att medlemsstaterna på längre sikt skulle kunna spara pengar genom den effektivare och mer enhetliga tillståndprocessen. I analysen anges vidare att i den mån de rättigheter som följer av direktivförslaget går utöver de som följer av direktiv 2011/98/EU om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat, beräknas sådana kostnader inte vara betydande. Ytterligare garantier när det gäller tillståndprocessen, bl.a. tidsfrister för handläggningen av ansökningar, kan vidare komma att kräva ytterligare insatser från medlemsstaternas myndigheter.

Någon övergripande bedömning av ekonomiska konsekvenser för den svenska statsbudgeten har ännu inte genomförts. Om kostnader skulle uppstå på nationell nivå bör dessa finansieras inom befintlig ram.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget som syftar till att öka möjligheterna för tredjelandsmedborgare att komma till EU för att arbeta eller utbilda sig. För att EU ska kunna konkurrera om den arbetskraft, kunskap och kompetens som det finns behov av är det angeläget att öka unionens attraktionskraft och därigenom tillgodose framtida kompetensbehov.

Regeringen ställer sig mot denna bakgrund positiv till den allmänna inriktningen i kommissionens förslag. I en allt mer globaliserad och konkurrensutsatt arbets- och utbildningsmarknad är det angeläget att öka EU:s attraktionskraft. Ett gemensamt, enhetligt ramverk på EU-nivå som tillförsäkrar studerande och forskare från tredje land en gemensam uppsättning rättigheter och ger dem förbättrade villkor och ökade möjligheter att röra sig inom unionen kan bidra till detta. Attraktionskraften ökar också av ett gemensamt ramverk med villkor och rättigheter för elever, praktikanter, volontärbetare och au pairer.

Regeringen framhåller betydelsen av att EU:s medlemsstater ser ökad rörlighet för studerande och arbetstagare som något positivt, både för unionen och för tredjelandsmedborgarens ursprungsland.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats på remiss. Ännu har inga synpunkter inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 79 p. 2 (a) och (b) i EUF-fördraget. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet har medbeslutanderätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen bedömer att direktivförslaget står i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Regeringen delar därmed kommissionens bedömning att åtgärder på unionsnivå är motiverade eftersom man inte kan uppnå det allmänna målet att öka EU:s attraktionskraft genom åtgärder på nationell nivå. För potentiella sökande skulle en uppsättning gemensamma krav för inresa och vistelse vara både effektivare och lättare att sätta sig in i än dagens fragmenterade situation. För att öka rörligheten inom EU krävs också ett instrument som omfattar hela EU. Bestämmelser som syftar till att förtydliga och främja rättigheter och villkor

för vistelse skulle också bidra till det övergripande målet att förbättra skyddet av grundläggande rättigheter. Regeringen delar vidare kommissionens bedömning att åtgärdens innehåll är begränsad till vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål. Det finns redan EU-regler för vissa av dessa grupper men reglerna behöver enligt kommissionen uppdateras och förbättras. Ett direktiv ger också medlemsstaterna en hög grad av flexibilitet i genomförandet.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget kommer att börja behandlas i relevant rådsarbetsgrupp under våren 2013.

4.2 Fackuttryck/termer