



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 28.9.2011
KOM(2011) 587 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af direktiv 2004/114/EF om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste

I. INDLEDNING

Rådets direktiv 2004/114 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste (herefter "direktivet")¹ er det tredje lovgivningsinstrument inden for lovlig indvandring, som blev vedtaget efter Amsterdamtraktaten og Det Europæiske Råds konklusioner fra mødet i Tammerfors.

Det overordnede mål er at fremme Europa som verdens førende ekspertisecenter for studier. Direktivet har derfor til formål at fastlægge fælles retsregler, som skal gøre det lettere for mennesker uden for Den Europæiske Union ("tredjelandstatsborgere") at tage ophold i EU for at studere. Ved hjælp af koordinerede og gennemsigtige regler skal Unionen blive mere synlig, lettere tilgængelig og mere attraktiv som studiested for tredjelandstuderende. Mobilitet blandt studerende fremmer endvidere den globale økonomiske udvikling, idet det øger udvekslingen af viden og idéer.

Direktivet fastsætter også en række grundlæggende regler om de betingelser, som skoleelever, ulønnede praktikanter og volontører skal opfylde for at rejse ind i og tage ophold i EU. Disse former for "midlertidig migration" er uafhængig af situationen på arbejdsmarkedet i værtslandet. Ved at fremme dem skal direktivet ansøre til gensidig berigelse af de forskellige parter og til en bedre forståelse kulturene imellem. De tidlige uddannelsesår har stor indflydelse på unge menneskers værdier, holdning, forventninger og viden. Praktikophold og erhvervsuddannelse giver mulighed for at opnå værdifulde færdigheder, som kan vise sig nyttige for dem og deres arbejdsgiver i fremtiden. Det europæiske år for frivilligt arbejde i 2011 har understreget, hvordan frivilligt arbejde kan være en kilde til nyttige erfaringer og kulturel udveksling. Det giver volontører mulighed for at få nye færdigheder og fremmer solidariteten og de demokratiske værdier.

Kommissionen aflægger denne rapport som følge af direktivets artikel 21. Rapporten giver et overblik over, hvordan direktivet er blevet gennemført og implementeret af medlemsstaterne og påpeger eventuelle problemer. Den bygger på en undersøgelse, der er foretaget for Kommissionen², og på andre kilder, såsom ad hoc-undersøgelser foretaget af Det Europæiske Migrationsnetværk³, klager, spørgsmål og underskriftsindsamlinger fra privatpersoner og drøftelser med medlemsstater om de praktiske problemer, der er opstået i forbindelse med direktivets anvendelse.

Direktivet blev vedtaget den 13. december 2004. Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er ikke bundet af det.

Medlemsstaterne har haft mulighed for at revidere og ajourføre de faktuelle oplysninger.

¹ EUT L 375 af 23.12.2004, s. 12.

² Undersøgelse, der har fået støtte fra Kommissionen, og som er udført af konsulentfirmaet GHK.

³ Se især ad hoc-undersøgelse nr. 54, 73, 101, 273, 289 og 313.

II. OVERVÅGNING OG GENNEMFØRELSE

Ifølge artikel 22 i direktivet skulle medlemsstaterne have gennemført direktivet i national lovgivning og have givet Kommissionen meddelelse herom senest den 12. januar 2007.

Fra 2006-2010 holdt Kommissionen møder med medlemsstaterne for at drøfte spørgsmål vedrørende gennemførelsen og fortolkningen af direktivet.

I 2007 indledte Kommissionen traktatbrudssager i medfør af artikel 258 (tidl. 226) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde mod 14 medlemsstater⁴, fordi de ikke havde gennemført direktivet rettidigt eller ikke havde underrettet Kommissionen. Siden har alle medlemsstater vedtaget gennemførelsesforanstaltninger, og traktatbrudssagerne om manglende meddelelse af disse er derfor blevet afsluttet.

III. EFTERLEVELSE AF GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGERNE

3.1. Hvilke personer finder direktivet anvendelse på (artikel 3)?

Det fremgår af artikel 3 i direktivet, hvilke kategorier af tredjelandsstatsborgere der skal og kan være omfattet af de bestemmelser, der gennemfører direktivet i medlemsstaternes nationale lovgivning. De tredjelandsstatsborgere, der skal være omfattet, er tredjelandsstatsborgere, som ansøger om indrejse på en medlemsstats område for at studere. Bestemmelserne kan også omfatte tredjelandsstatsborgere, der ansøger om indrejse med henblik på elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste.

I alt 10 medlemsstater⁵ besluttede at anvende direktivet på alle tre af disse frivillige kategorier (skoleelever, ulønnede praktikanter og volontører) og yderligere 5 medlemsstater⁶ besluttede at anvende det på en eller to af disse kategorier. I alt 9 medlemsstater (AT, BE, DE, FI, LT, MT, NL, PL og SE) gennemførte kun bestemmelserne vedrørende studerende.

Hvis medlemsstaterne vælger at anvende direktivet på nogle af disse tre kategorier (dvs. på andet end studerende), skal de afhængigt af deres valg gennemføre de relevante bestemmelser i direktivet, medmindre disse bestemmelser overlades til medlemsstaternes skøn. Det ser dog ud til, at medlemsstaterne nogle gange har valgt at se bort fra denne generelle regel.

3.2. Gunstigere bestemmelser (artikel 4)

Et mindre antal medlemsstater har indgået bilaterale aftaler med lande uden for EU, som indeholder gunstigere bestemmelser end dem i direktivet, jf. artikel 4, stk. 1, litra b).

Ud over bilaterale og multilaterale aftaler giver artikel 4, stk. 2, også medlemsstaterne mulighed for at vedtage eller bibeholde gunstigere bestemmelser end dem i direktivet. Det ser dog ud til, at medlemsstaterne nogle gange har misforstået dette og har set bort fra direktivets obligatoriske bestemmelser, såsom kravet om, at der skal foreligge en uddannelsesaftale for ulønnede praktikanter. Det er tilladt at have gunstigere bestemmelser, så længe de ikke udvander de rettigheder, som tredjelandsstatsborgere allerede har ifølge direktivet. Disse bestemmelser må ikke undergrave formålet med direktivet, som er at sikre et vist niveau af

⁴ CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, LU, MT, PL, PT, RO og SK.

⁵ CY, CZ, EE, ES, IT, LU, PT, RO, SI og SK.

⁶ BG: ulønnede praktikanter og skoleelever (udkast til lovgivning), EL: volontører, FR: ulønnede praktikanter, HU: skoleelever og volontører, LV: skoleelever.

harmonisering af indrejse- og opholdsbetingelser for studerende fra tredjelande for at skabe en gennemsigtig fælles ordning på EU-plan.

3.3. Betingelser for indrejsetilladelse (artikel 5, 6, 7, 9, 10 og 11)

- **Generelle betingelser for indrejsetilladelse (artikel 6)**

Kravet i artikel 6, stk. 1, litra a), om at kunne forevise et gyldigt rejsedokument er blevet indarbejdet i lovgivningen i alle medlemsstater og for mange medlemsstaters vedkommende (CY, EL, FR, HU, MT, NL, SE og SI) med et ekstra krav om, at dette dokument mindst skal være gyldigt, så længe det planlagte ophold i værtsmedlemsstaten varer, hvilket er tilladt ifølge direktivet.

Ifølge artikel 6, stk. 1, litra b), skal mindreårige kunne forevise forældrenes tilladelse til det planlagte ophold. Det er ikke klart, om dette krav er gennemført i BG, IT og NL. IT og LV kræver derudover bevis for, at den mindreårige er under passende opsyn. I AT, BE og SE er der ingen specifik gennemførelse af kravet⁷.

Ifølge artikel 6, stk. 1, litra c), skal tredjelandstatsborgere have en sygeforsikring, der dækker alle de risici, som medlemsstatens egne statsborgere normalt er forsikret imod. Der er forskellig praksis i de forskellige medlemsstater. BE kræver i stedet for forsikring bevis for, at tredjelandstatsborgere råder over tilstrækkelige midler til selv at kunne dække udgifter til lægebehandling. Det er ikke helt klart, om der kræves forsikring i IT. I BG, CZ⁸, LU, PL, RO, SI og SK henvises der ikke specifikt til de risici, som medlemsstatens egne borgere normalt er forsikret imod.

Næsten alle medlemsstater har indført kravet i artikel 6, stk. 1, litra d), om, at tredjelandstatsborgere ikke må kunne betragtes som en **trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed**. Det er ikke klart, om og i givet fald hvordan dette krav er blevet gennemført i IT.

BG, CY, CZ, EE, DE, HU, LU, NL, PL, SI og SK kræver bevis for betaling af gebyret for behandling af ansøgningen, jf. artikel 6, stk. 1, litra e).

Ikke alle medlemsstater har gennemført bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, ifølge hvilke de skal lette indrejseproceduren for tredjelandstatsborgere, som deltager i EU-programmer, der fremmer mobiliteten til eller inden for Unionen. BE, BG, EE, DE, IT og RO ser ikke ud til at have gennemført denne bestemmelse, og de øvrige medlemsstater ser ud til blot at opfordre til, at indrejseproceduren lettes, snarere end reelt at omsætte opfordringen til specifikke bestemmelser om f.eks. lavere gebyrer eller hurtigere procedurer. Gennemførelsen af denne vigtige bestemmelse er således endnu ikke tilfredsstillende.

- **Særlige betingelser for studerende (artikel 7)**

Ifølge artikel 7, stk. 1, litra b), skal medlemsstaterne offentliggøre det månedlige minimumsbeløb, som den studerende skal kunne dokumentere at råde over til dækning af udgifter til underhold, studier og hjemrejse. Dette stemmer overens med medlemsstaternes mere generelle pligt til at underrette tredjelandstatsborgere om reglerne for studerendes indrejse for at sikre gennemsigtighed og retssikkerhed for potentielle studerende og for

⁷ Disse medlemsstater har kun gennemført de dele af direktivet, som vedrører studerende, som ofte ikke er mindreårige.

⁸ I CZ vedrører dette kun den indledende periode af opholdet før en fornyelse af tilladelsen.

dermed at opmuntre dem til at studere i EU. Der er problemer med gennemførelsen på dette punkt i en række medlemsstater. I HU vurderes de nødvendige midler fra sag til sag. For mange andre medlemsstater (BE, BG, CY, EL, LT, MT, NL, PL, PT, RO og SK) er det tvivlsomt, om den måde, hvorpå oplysningerne offentliggøres, er egnet, f.eks. hvis oplysningerne kun gives i officielle dokumenter, som tredjelandsstatsborgere ikke har let adgang til eller ikke kan læse.

Der er stor forskel på det minimumsbeløb, der henvises til i artikel 7, stk. 1, litra b), i de forskellige medlemsstater, og det lå i 2009 på alt fra 120 EUR om måneden i BG til 795 EUR i NL. Det beregnes normalt på grundlag af eksistensminimummet eller mindstelønnen i det pågældende land eller på grundlag af det stipendium, landets egne studerende får. Der er også stor forskel på, hvilken dokumentation de forskellige lande kræver som bevis for, at den studerende råder over tilstrækkelige midler, og det kan være f.eks. forskningsstipendier (jf. betragtning 13) eller bevis for forældrenes indkomst. Når medlemsstaterne fastsætter et minimumsbeløb eller hvilke bevismidler der skal fremlægges, skal de tage behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet og til, om direktivet virker effektivt.

Ifølge artikel 7, stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne kræve bevis for, at ansøgeren har tilstrækkeligt kendskab til det sprog, der vil blive undervist på. EE, DE, IT og MT gør brug af denne mulighed. I mange medlemsstater anses ansøgerens optagelse på et højere uddannelsesinstitution som tilstrækkeligt bevis for de fornødne sprogkunderskaber.

AT, BG, CY, EL, LT, MT, PL, PT og RO har gennemført artikel 7, stk. 1, litra d), ifølge hvilken ansøgeren skal fremlægge bevis for, at vedkommende har betalt det indskrivningsgebyr, som institutionen kræver. Kravet gør sig dog også indirekte gældende i nogle medlemsstater i form af en bekræftelse på, at den studerende er optaget på en uddannelsesinstitution.

Kun 11 medlemsstater (CY, FR, EL, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE og SK) har i medfør af artikel 7, stk. 2, valgt ikke at stille krav om, at studerende fra tredjelande skal have en særskilt sygeforsikring, hvis de automatisk er omfattet af en sygeforsikring som følge af, at de er optaget på en uddannelsesinstitution.

- **Særlige betingelser for skoleelever (artikel 9)**

12 medlemsstater⁹ har meddelt, at skoleelever er omfattet af deres lovgivning. Det ser ud til, at alle 12 lande med undtagelse af BG har gennemført forpligtelsen til at fremlægge **bevis for, at man er optaget på en uddannelsesinstitution på sekundærtrinnet** (artikel 9, stk. 1, litra b)). Det er dog kun CY, ES, IT, LU, PT, SI og RO, der udtrykkeligt har gennemført kravet om at fremlægge **bevis for deltagelse i et anerkendt elevudvekslingsprogram** (artikel 9, stk. 1, litra c)).

Ifølge artikel 9, stk. 1, litra d), skal der fremlægges **bevis for, at elevudvekslingsorganisationen påtager sig det fulde ansvar for eleven**, og ifølge artikel 9, stk. 1, litra e), er der krav om, at **eleven bor hos en familie**, som opfylder visse betingelser. Hverken BG eller SI har godtgjort, at de har gennemført disse krav. ES og PT accepterer, at elever også kan bo under mere institutionsprægede forhold.

⁹ BG, CY, CZ, EE, ES, IT, LU, LV, PT, RO, SI og SK.

BG, CZ, ES og SI har ikke udtrykkeligt gennemført bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, litra a), om elevens **minimums- og maksimumsalder**, men dette er tilladt på grund af mere gunstige bestemmelser.

CY anvender et princip om **gensidighed** og begrænser udstedelsen af indrejsetilladelser til skoleelever, som skal deltage i udvekslingsordninger, og som er statsborgere i tredjelande, der tilbyder statsborgere i CY samme mulighed, hvilket artikel 9, stk. 2, giver mulighed for.

- **Særlige betingelser for ulønnede praktikanter (artikel 10)**

I alt 12 medlemsstater¹⁰ har ladet ulønnede praktikanter være omfattet af den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet.

IT har ikke gennemført kravet om en uddannelsesaftale (artikel 10, litra a)) og heller ikke kravet om bevis for tilstrækkelige midler (artikel 10, litra b)). Der er samme problem med gennemførelsen af kravet i artikel 7, litra b), om at offentliggøre det månedlige minimumsbeløb.

FR og LV ser ud til at være de eneste medlemsstater, som har fastsat et bestemt månedligt minimumsbeløb for ulønnede praktikanter; de øvrige medlemsstater benytter det samme beløb, som det der gælder studerende.

Kun EE og RO kræver, at studerende fra tredjelande skal følge grundlæggende sprogundervisning, jf. artikel 10, litra c).

LU kræver, at praktikpladsen er en obligatorisk del af studieforløbet. CY har fastsat, at arbejdssektorerne for ulønnede praktikanter skal fastlægges og offentliggøres af ministeriet for beskæftigelse og social sikkerhed.

- **Særlige betingelser for volontører (artikel 11)**

Ud af de 12 medlemsstater¹¹, som har ladet volontører være omfattet af lovgivningens anvendelsesområde, har CY, CZ, EL, HU, IT, LU, PT, RO og SK valgt at have betingelser om alder, jf. artikel 11, litra a).

Alle 12 medlemsstater har gennemført kravet om en **aftale** mellem volontøren og den ansvarlige organisation, jf. artikel 11, litra b). Lovgivningen omfatter dog ikke altid alle elementer i denne aftale, som fastlagt i direktivet (opgavebeskrivelse, arbejdstider, midler osv.). Navnlig indeholder lovgivningen i PT ingen nærmere oplysninger overhovedet, og i EL og LU er der kun anført ganske få af sådanne oplysninger.

Ifølge artikel 11, litra c), skal ansøgeren fremlægge **bevis for, at den organisation, der har ansvaret for volontørprogrammet, har tegnet en ansvarsforsikring for volontørens aktiviteter og påtager sig det fulde ansvar** for volontøren under dennes ophold, navnlig hvad angår udgifter til underhold, sygesikring og hjemrejse. PT har dog ikke gennemført dette krav. I nogle medlemsstater er det ikke klart, i hvilket omfang organisationen tager ansvar for alle tre områder, der er nævnt i direktivet.

CY, RO og SK har benyttet sig af muligheden i artikel 11, litra d), for at give volontøren en **elementær indføring** i landets sprog, historie og politiske og sociale strukturer.

¹⁰ BG (udkast til lovgivning), CY, CZ, EE, ES, FR, IT, LU, PT, RO, SI og SK.

¹¹ CY, CZ, EE, EL, ES, HU, IT, LU, PT, RO, SI og SK.

3.4. De studerendes mobilitet (artikel 8)

Artikel 8 vedrører det vigtige spørgsmål om mobilitet blandt tredjelandsstatsborgere, som allerede har fået indrejsetilladelse som studerende i en medlemsstat, og som ansøger om at fortsætte studiet i anden medlemsstat.

De fleste medlemsstater anfører, at de tager kursets starttidspunkt i betragtning, når de behandler ansøgningen, f.eks. via en hasteprocedure (NL) eller ved at give en midlertidig tilladelse til ophold på medlemsstatens område i afventning af den endelige afgørelse om ansøgningen (BG og DE). Ud fra de spørgsmål, Kommissionen har modtaget, ser det ud til, at yderligere regler om visa ofte gør det vanskeligt for studerende fra tredjelande reelt at udøve deres ret til mobilitet.

På grundlag af gunstigere bestemmelser anvender medlemsstaterne endvidere de samme generelle betingelser og procedurer som i artikel 6 og 7 i direktivet uden de andre supplerende bestemmelser i artikel 8, stk. 1, litra b) og c)¹².

Selv om undtagelsen i artikel 8, stk. 2, er obligatorisk for de medlemsstater, der har gennemført artikel 8, stk. 1, litra c), er dette ikke sket i PT og SK.

Den medlemsstat, der først giver indrejsetilladelse, skal give den anden medlemsstat oplysninger om den studerendes ophold på den første medlemsstats område (artikel 8, stk. 3), men det er kun AT, CY, DE, EL, ES, FI, IT, LV, MT, PL, PT, SE og SK, der har gennemført dette krav. Ud fra de indhentede oplysninger ser det ud til, at medlemsstaterne sjældent gør brug af muligheden for at anmode om disse oplysninger.

3.5. Opholdstilladelser (artikel 12, 13, 14 og 15)

• Opholdstilladelser til studerende (artikel 12)

Ifølge artikel 12, stk. 1, har studerende fra tredjelande, som opfylder betingelserne i artikel 6 og 7, ret til at få udstedt en opholdstilladelse og til at få denne tilladelse forlænget, hvis betingelserne fortsat er opfyldt. I mange medlemsstater fremgår pligten til at udstede tilladelsen og til at forny den ikke udtrykkeligt af lovgivningen. På baggrund af de klager og forespørgsler, Kommissionen har modtaget, er det tydeligt, at selv i de tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgerne opfylder alle betingelserne i direktivet, er det ofte vanskeligt eller ligefrem umuligt for dem reelt at gøre krav på retten til en opholdstilladelse på grund af yderligere krav om visum. Der er kun ganske få medlemsstater, som ikke kræver visum og alene nøjes med at udstede en opholdstilladelse.

Artikel 12, stk. 1, fastsætter også gyldighedsperioden for opholdstilladelser til studerende. De fleste medlemsstater udsteder en tilladelse med en gyldighed på højst et år (som kan fornyes); i nogle lande kan tilladelsen dog være gyldig i op til 3 eller endda 5 år (f.eks. DE, HU og SK).

I artikel 12, stk. 2, fastsættes de specifikke årsager til at afslå eller inddrage tilladelsen — de generelle årsager findes i artikel 16. Ifølge artikel 12, stk. 2, litra a), kan medlemsstaterne afslå at forny eller inddrage en opholdstilladelse til studerende, hvis den studerende ikke overholder de betingelser, der gælder for vedkommendes adgang til økonomisk virksomhed, jf. artikel 17. Denne bestemmelse er blevet gennemført af 13 medlemsstater¹³. Andre

¹² AT, BE, BG, CZ, FR, HU, LV, LT, NL, PT, RO, SI og SE anvender ikke artikel 8, stk. 1, litra b), og AT, BE, CZ, EE, ES, FR, HU, LT, NL, PL, RO, SI og SE anvender ikke artikel 8, stk. 1, litra c).

¹³ BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, LT, LU, NL, PT, SI og SK.

medlemsstater benytter de generelle betingelser for at afslå at give tilladelse i artikel 16 for at kontrollere denne form for misbrug.

Ifølge artikel 12, stk. 2, litra b), kan medlemsstater afslå at forny eller inddrage en opholdstilladelse til studerende, hvis vedkommende ikke gør tilstrækkelige fremskridt med sine studier. Denne bestemmelse er udtrykkeligt gennemført af 12 medlemsstater¹⁴. I andre medlemsstater opnås samme resultat i praksis ved, at studerende, som ikke gør tilstrækkelige fremskridt, meldes ud af uddannelsesinstitutionen. Disse medlemsstater vil derfor afslå at forny den studerendes opholdstilladelse på grundlag af artikel 16, idet den studerende ikke længere opfylder betingelserne for indrejse.

- **Opholdstilladelse til skoleelever (artikel 13)**

I alt 12 medlemsstater har ladet skoleelever været omfattet af den nationale lovgivning, der gennemfører direktivet, og 8 af disse lande (CY, CZ, EE, LV, LU, PT, SI og SK) har begrænset varigheden af opholdstilladelsen til et år, jf. artikel 13.

Direktivet omhandler ikke specifikt den samlede varighed af en elevs ophold, men nogle medlemsstater (ES, HU, SI, PT og RO) har anført, at de tillader elever ophold af mere end et års varighed.

- **Opholdstilladelse til ulønnede praktikanter (artikel 14)**

I alt 12 medlemsstater har ladet ulønnede praktikanter været omfattet af den nationale lovgivning, og 6 af disse lande (CY, CZ, LU, PT, RO and SI) har begrænset varigheden af opholdstilladelsen til et år med mulighed for fornyelse i undtagelsestilfælde, jf. direktivet. Varigheden af opholdstilladelsen er begrænset i FR, hvor ulønnede praktikanter højst kan opholde sig i seks måneder, og i RO, hvor opholdstilladelsen kun kan forlænges med højst seks måneder. Bestemmelserne på dette område er ikke klare i BG og IT.

I EE, ES og SK gives større fleksibilitet i forhold til direktivet: her tillades et længere ophold (op til 3 år i SK) afhængigt af programmets varighed, uden at der henvises til undtagelsestilfælde.

- **Opholdstilladelser til volontører (artikel 15)**

I alt 12 medlemsstater har ladet volontører været omfattet af den nationale lovgivning. 8 af disse lande (CY, EL, IT, LU, PT, RO, SI og SK) anfører i deres lovgivning, at der vil blive udstedt en opholdstilladelse til volontører for en periode på op til et år, medmindre volontørprogrammet undtagelsesvis varer længere, idet der i så fald vil blive udstedt en tilladelse, der dækker programmets varighed. Dette er i overensstemmelse med artikel 15 i direktivet.

HU har ingen undtagelse fra reglen om et års varighed.

EE, ES og CZ anvender derimod mere fleksible regler, ifølge hvilke varigheden af opholdstilladelsen skal svare til volontørprogrammets varighed.

3.6. Inddragelse af eller afslag på fornyelse af opholdstilladelser (artikel 16)

I modsætning til artikel 12, som vedrører årsager til afslag og inddragelse udelukkende med hensyn til studerende, gælder artikel 16 alle kategorier af tredjelandsstatsborgere, som er

¹⁴ AT, BE, CY, DE, EL, ES, FR, LT, PL, PT, SE og SK.

omfattet af direktivet. Heri fastsættes de 3 mulige årsager til at afslå eller inddrage en opholdstilladelse, som er udstedt på grundlag af direktivet: i tilfælde af svig, hvis indehaveren ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse og ophold eller af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der er ingen problemer med gennemførelsen på dette punkt.

3.7. Studerendes økonomiske virksomhed (artikel 17)

Alle medlemsstater har indrømmet studerende retten til beskæftigelse i overensstemmelse med artikel 17, hvori det hedder "Studerende skal (...) have ret til at arbejde (...) uden for den tid, der er afsat til studieprogrammet". Der er dog kun 12 medlemsstater, der har besluttet at give ret til arbejde som selvstændige (AT, BE, CZ, DE, EE, ES, HU, IT, LT, LV, PL og SE).

Ifølge artikel 17, stk. 1, kan medlemsstater tage hensyn til situationen på arbejdsmarkedet, og CY, MT og RO gør brug af denne mulighed. Derudover anvender NL, DE og AT en arbejdsmarkedstest, når antallet af arbejdstimer overstiger et bestemt niveau¹⁵. Det bør dog undersøges nærmere, hvorvidt medlemsstaternes lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 2004/114 på dette punkt. Tredjelandsstatsborgere bør ikke behandles som normale arbejdstagere. Deres adgang til beskæftigelse er allerede begrænset med hensyn til arbejdstimer, og hvis arbejdsmarkedssituationen påberåbes systematisk, kan det i praksis udelukke studerende helt fra arbejdsmarkedet. Dette ville undergrave formålet med direktivet (se betragtning 18)¹⁶.

Der skal på forhånd anmodes om tilladelse, typisk en arbejdstilladelse, i AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, LT, MT, NL, RO og SI, jf. artikel 17, stk. 1.

Med henvisning til artikel 17, stk. 2, har mange medlemsstater fastsat et maksimalt antal tilladte arbejdstimer pr. uge eller dage pr. måned/år, som studerende må arbejde, og som strækker sig fra 10 timer (hvilket er minimum ifølge direktivet) til 30 timer pr. uge. CZ, EE, PL, PT og SK begrænser ikke antallet af arbejdstimer, men har indført mere generelle begrænsninger, hvor der normalt henvises til princippet om, at beskæftigelsen ikke bør gribe forstyrrende ind i det primære formål med tredjelandsstatsborgerens ophold, nemlig at studere.

Fire medlemsstater begrænser adgangen til beskæftigelse i det første opholdsår. Begrænsningerne går fra 6 måneder (CY) til et år (DE¹⁷, LT, LU¹⁸ og MT), jf. artikel 17, stk. 3.

BG, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LU, NL, PT og RO har indført anmeldelsespligt, jf. artikel 17, stk. 4. Den generelle lovgivning om indvandring og beskæftigelse i medlemsstaterne betyder, at denne pligt normalt påhviler arbejdsgiveren.

3.8. Procedure (artikel 18 og 19)

- **Proceduregarantier og gennemsigtighed (artikel 18)**

¹⁵ 10 timer om ugen i NL, mellem 10-20 i AT afhængigt af uddannelsesniveaue, og 90 fulde dage om året i DE.

¹⁶ Kommissionen henviste sagen om AT's lovgivning til Domstolen; jf. Kommissionens pressemeddelelse IP/10/1230 af 30. september 2010. I mellemtiden har AT bragt sin lovgivning i overensstemmelse med direktivet.

¹⁷ Begrænsningen gælder kun studerende, som følger et forberedelseskursus.

¹⁸ Begrænsningen gælder kun studerende på bachelorniveau.

Artikel 18 vedrører de proceduregarantier og gennemsigtighedsprincipper, der gælder afgørelser om ansøgninger. De omfatter fristen for behandling af ansøgninger, ansøgerens ret til at blive underrettet og retten til at få afgørelsen prøvet. Direktivet gælder hele processen for indrejsetilladelse til tredjelandstatsborgere, der er studerende. Direktivets bestemmelser om proceduregarantier og gennemsigtighed gælder derfor også nationale visa til længerevarende ophold (hvis der kræves visum), da et visum giver en person ret til at rejse ind i den pågældende medlemsstat, og den studerende derfor må ansøge herom, når vedkommende søger om opholdstilladelse.

I de fleste medlemsstater giver den gældende lovgivning om indvandring/de administrative procedurer allerede de fornødne proceduregarantier. Derudover har nogle medlemsstater truffet foranstaltninger til at sikre, at ansøgeren kan starte kurset, uddannelsen eller programmet til tiden, og at behandlingstiden for ansøgninger offentliggøres. Ud fra de mange klager, som Kommissionen har modtaget, ser det dog ud til, at procedurerne i praksis ofte er lange, og at fristerne er uklare. Behandlingstiden for ansøgninger svinger fra 7 arbejdsdage til 6 måneder¹⁹. BE, CY, DE, FI og SE har ikke angivet specifikke frister.

Ud fra de mange klager og forespørgsler, som Kommissionen er blevet gjort opmærksom på, ser det desuden ud til, at medlemsstaternes visumregler ofte ophæver de gennemsigtighedsgarantier, der kræves i direktivet.

Det ser ikke ud til, at der i lovgivningen i BG og IT er nogen henvisning til artikel 18, stk. 3, om **underretningsprocedurer** eller til artikel 18, stk. 4, om ansøgerens **ret til at få et afslag prøvet**.

- **Hurtig procedure for udstedelse af opholdstilladelser eller visa til studerende og skoleelever (artikel 19)**

Artikel 19 i direktivet giver medlemsstaternes myndigheder og de videregående uddannelsesinstitutioner mulighed for at indgå en aftale om en hurtig indrejseprocedure. Denne bestemmelse er blevet gennemført af FR, EL, NL og PL.

3.9. Gebyr (artikel 20)

Lovgivningen i 19 medlemsstater omfatter betaling af gebyr på mellem 23 EUR i MT til 433 EUR i NL. Selv om direktivet udtrykkeligt giver medlemsstaterne mulighed for at opkræve et gebyr, skal det ikke opfattes som en blankocheck. Der kan ikke fastsættes gebyrer med henblik på andet end behandlingen af ansøgningen, jf. artikel 19, og gebyrerne må ikke fastsættes på et niveau, som kan gøre direktivet ineffektivt. Gebyrer af den størrelse, som anvendes i NL, skaber derfor et gennemførelsesproblem.

3.10. Yderligere rettigheder (artikel 24)

Ifølge artikel 24 kan medlemsstaterne indrømme tredjelandstatsborgere, der studerer, andre rettigheder end dem, der er fastlagt i direktivet, uanset varigheden af den studerendes ophold i værtsmedlemsstaten. Ifølge lovgivningen i LT er erhvervelsen af andre rettigheder ikke betinget af varigheden af den studerendes ophold i landet; PL anfører, at det indrømmer tredjelandstatsborgere, der studerer, samme økonomiske, sociale og borgerlige rettigheder som landets egne statsborgere; ES anfører, at det indrømmer socialsikringsrettigheder på samme vilkår som dem, der gælder spanske statsborgere.

¹⁹ Behandlingstiden er 7 dage i ES, 15 arbejdsdage i HU, 30 dage i LV, 2,5 måneder i PL, RO, SI og SK, 2 måneder i CZ, EL, PT og EE, 3 måneder i LU og 4 måneder i FR.

IV. KONKLUSIONER

Et grundlæggende formål med EU's indvandringspolitik er at tiltrække studerende fra tredjelande til EU, hvilket blev understreget i Stockholmprogrammet. I 2009 rejste over 200 000 tredjelandsstatsborgere ind i EU²⁰ som følge af dette direktiv. Direktivet yder et vigtigt bidrag til gensidig berigelse for de pågældende migranter, deres hjemland og værtsmedlemsstaten.

Medlemsstaterne lægger for det første mere og mere vægt på internationaliseringen af deres nationale uddannelsessystemer, hvilket afspejles i deres strategier og investeringer i nye instrumenter, såsom nye mobilitetsprogrammer, politisk dialog med tredjelande og nye former for akademisk samarbejde. For det andet fokuserer medlemsstaterne mere og mere på markedsførende foranstaltninger, hvilket viser, at de er blevet mere bevidste om konkurrencen på det internationale uddannelsesmarked.

Der gennemføres også sideløbende eksterne foranstaltninger på EU-plan med fokus på markedsføring, finansiel støtte eller politiske dialoger om tredjelandsstatsborgeres mobilitet, navnlig de studerendes. Ud over at skabe muligheder for migranterne er det også en væsentlig fordel for EU, EU's borgere og arbejdsmarkedet at give de forskellige aspekter og stadier af uddannelserne en international dimension. Migration spiller en væsentlig rolle i globaliseringen, og EU er nødt til at være et attraktivt bestemmelsessted for tredjelandsstatsborgere, som overvejer at følge undervisning, studere, følge en erhvervsuddannelse eller yde frivilligt arbejde i udlandet.

Rapporten tyder dog på, at potentialet i dette EU-instrument ikke udnyttes fuldt ud. Især er der kun opnået en forholdsvis lav harmoniseringsgrad ved direktivet, som blev vedtaget efter reglen om enstemmighed, da kun nogle få af direktivets bestemmelser er retligt bindende, og mange af bestemmelserne ikke pålægger medlemsstaterne specifikke forpligtelser.

V. PÅTÆNKTE FORANSTALTNINGER

For at sikre, at direktivet gennemføres og implementeres korrekt i hele EU, vil Kommissionen gøre fuld brug af sine traktatfæstede beføjelser og om nødvendigt indlede traktatbrudssager.

Kommissionen vil også fortsat samarbejde med medlemsstaterne på teknisk plan. Det relevante kontaktudvalg vil fortsat påpege vanskeligheder og fremme en meningsudveksling om direktivets fortolkning. Visse juridiske og tekniske spørgsmål kan drøftes yderligere og præciseres, såsom gunstigere bestemmelser, sygeforsikring, offentliggørelse af oplysninger vedrørende studerende og studerendes mobilitet.

Kommissionen agter at offentliggøre oplysninger og tilbyde bistand til både medlemsstater og tredjelandsstatsborgere, idet den vil udnytte internettets muligheder bedst muligt primært gennem den kommende indvandringsportal.

20 Oplysningerne omfatter kun de 24 medlemsstater, der er bundet af direktivet. De lande, der i 2009 modtog flest tredjelandsstatsborgere med henblik på uddannelse og studier, var Frankrig (53 563), Italien (32 634), Tyskland (31 345), Spanien (22 068) og Sverige (13 968). I gennemsnit vedrørte størstedelen af de opholdstilladelser, der blev udstedt i medlemsstaterne med henblik på direktivet, studerende. Kilde: Eurostat.

Selv om det primære formål med rapporten er at sikre, at direktivet implementeres effektivt af medlemsstaterne, viser den også, at der er et stort behov for at ændre direktivet, navnlig med hensyn til bedre proceduregarantier (specifikke frister for behandling af ansøgninger samt forpligtelse for medlemsstaterne til at begrunde afslag), bedre mobilitetsbestemmelser, større synergi med EU-programmer, som fremmer tredjelandsstatsborgeres mobilitet i EU, og en højere grad af harmonisering med hensyn til volontører, ulønnede praktikanter og skoleelever for at fremme fastlæggelsen af overordnede EU-regler inden for uddannelse, erhvervsuddannelse og kulturel udveksling med tredjelande.

Endelig kan man ved at give tredjelandsstatsborgere mulighed for at erhverve færdigheder og viden gennem uddannelsesperioder i Europa fremme "hjernemobiliteten" og støtte samarbejdet med tredjelande inden for menneskelige ressourcer og beskæftigelse, hvilket gavner både det udsendende og det modtagende land. Man kunne derfor se specifikt på spørgsmålet om adgang til beskæftigelse for tredjelandsstuderende i slutningen af deres studier uden at krænke medlemsstaternes ret til at fastsætte antallet af indvandrere, da det ser ud til, at det er en afgørende faktor for de studerendes valg af bestemmelsessted og et anliggende af fælles interesse i betragtning af den faldende arbejdsstyrke og et generelt behov for højt kvalificeret arbejdskraft.