



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 28.9.2011
KOM(2011) 587 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**direktiivi 2004/114/EÜ (kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute,
õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil)
kohaldamise kohta**

I. SISSEJUHATUS

Nõukogu direktiiv 2004/114 kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil¹ (edaspidi „direktiiv”) oli seadusliku rände valdkonnas kolmas õigusakt, mis võeti vastu Amsterdamis lepingu ja Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumise järelduste alusel.

Üldeesmärk on edendada Euroopat kui maailmatasemel tippkeskust õpingute alal. Selleks seab direktiiv muu hulgas eesmärgi luua ühine õigusraamistik, mis muudab väljastpoolt Euroopa Liitu pärit inimestele (edaspidi „kolmandate riikide kodanikud”) õpinguteks ELi sisenemise ja seal viibimise lihtsamaks. Kooskõlastatud ja läbipaistev õigusraamistik muudab ELi kui kõrghariduse omandamise paiga kolmandate riikide üliõpilastele nähtavamaks, kättesaadavamaks ja atraktiivsemaks. Lisaks on üliõpilaste liikuvus kasulik maailmamajanduse arengule, soodustades teadmiste ja ideede levikut.

Direktiivis on sätestatud ka põhireeglid selle kohta, millistel tingimustel kooliõpilased, tasustamata praktikandid ja vabatahtlikud võivad ELi siseneda ja seal viibida. Need nn ajutise rände vormid ei sõltu vastuvõtva riigi tööturu olukorrast. Nende edendamisega seab direktiiv eesmärgiks soodustada eri osaliste vastastikust rikastamist ja paremat üksteisemõistmist kultuuride vahel. Hariduse omandamise esimestel aastatel on põhjanev mõju noorte väärtushinnangutele, hoiakutele, püüdlustele ja teadmistele. Tööpraktika ja kutseõpe võimaldavad neil omandada olulisi oskusi, mis võivad aidata neid ja nende tööandjaid tulevastes tööolukordades. Euroopa vabatahtliku tegevuse aasta 2011 näitas, et osalemine vabatahtlikus tegevuses võib olla väärtuslike õpikogemuste ja kultuurivahetuste allikaks. See aitab vabatahtlikel omandada uusi oskusi ning edendab solidaarsust ja demokraatlikke väärtushinnanguid.

Käesoleva aruandega täidab komisjon direktiivi artiklist 21 tulenevat kohustust. Aruandes antakse ülevaade, kuidas direktiiv on liikmesriikides üle võetud ja kuidas liikmesriigid seda on rakendanud ning tuuakse välja võimalikud probleemid. Aruande aluseks on komisjoni tellimusel läbi viidud uuring² ja muud allikad, sealhulgas Euroopa rändevõrgustiku kaudu tehtud sihtpäringud,³ üksikisikute saadetud kaebused, küsimused ja avaldused ning liikmesriikidega peetud arutelud direktiivi kohaldamisel tekkinud praktiliste küsimuste üle.

Direktiiv võeti vastu 13. detsembril 2004. Direktiiv ei ole siduv Taanile, Iirimale ega Ühendkuningriigile.

Liikmesriikidele on antud võimalus faktiline teave läbi vaadata ja seda ajakohastada.

¹ ELT L 375, 23.12.2004, lk 12.

² Komisjoni toetatud ja GHK läbiviidud uuring.

³ Vt eelkõige sihtpäringud nr 54, 73, 101, 273, 289 ja 313.

II. JÄRELEVALVE JA ÜLEVÕTMINE

Direktiivi artikli 22 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi 12. jaanuariks 2007 oma õigusesse üle võtma ja ülevõtmisest komisjonile teatama.

Aastatel 2006–2010 pidas komisjon liikmesriikidega kohtumisi, et arutada direktiivi rakendamise ja tõlgendamisega seotud küsimusi.

2007. aastal algatas komisjon Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 258 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 226) alusel rikkumismenetluse 14 liikmesriigi⁴ vastu, kes ei olnud direktiivi õigeaegselt üle võtnud või komisjoni nõuetekohaselt teavitanud. Pärast seda on kõik liikmesriigid võtnud ülevõtmismeetmed ja teabe esitamatajätmisega seotud rikkumismenetlused on lõpetatud.

III. ÜLEVÕTMISMEETMETE VASTAVUS

3.1. Isikuline kohaldamisala (artikkel 3)

Direktiivi artiklis 3 on sätestatud, milliste kolmandate riikide kodanike kategooriate suhtes tuleb ja võib kohaldada sätteid, millega direktiiv võetakse üle liikmesriikide õigusesse. Nende sätete kohaldamisalasse peavad kuuluma kolmandate riikide kodanikud, kes taotlevad liikmesriigi territooriumile lubamist õppimise eesmärgil. Kohaldamisalasse võivad kuuluda ka kolmandate riikide kodanikud, kes taotlevad riiki lubamist õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil.

Kokku 10 liikmesriiki⁵ otsustas kohaldada direktiivi kõigi kolme valikulise kategooria (kooliõpilased, tasustamata praktikandid ja vabatahtlikud) suhtes ning veel 5 liikmesriiki⁶ otsustas seda kohaldada ühe või kahe nimetatud kategooria suhtes. Kokku 9 liikmesriiki (Austria, Belgia, Saksamaa, Soome, Leedu, Malta, Madalmaad, Poola ja Rootsi) võttis üle ainult üliõpilastega seotud sätted.

Kui liikmesriigid otsustavad kohaldada direktiivi mõne nimetatud kategooria suhtes (v.a üliõpilased), siis tehtud valik kohustab neid direktiivi asjakohased sätted üle võtma, kui need sätted ei ole jäetud liikmesriigi enda otsustada. Näib siiski, et liikmesriigid on kohati seda üldreeglit eiranud.

3.2. Soodsamad sätted (artikkel 4)

Mõned liikmesriigid on sõlminud kolmandate riikidega kahepoolsed lepingud, mille sätted on direktiivis sisalduvatest soodsamad, nagu lubab artikli 4 lõike 1 punkt b.

Peale kahe- või mitmepoolsete lepingute lubab artikli 4 lõige 2 liikmesriikidel võtta vastu või jätta kehtima sätteid, mis on direktiivi sätetest soodsamad. Näib siiski, et liikmesriigid on sellest kohati valesti aru saanud ja eiranud direktiivi kohustuslikke sätteid, näiteks nõuet, et tasustamata praktikantidega tuleb sõlmida praktikaleping. Soodsamad sätted on lubatud, kui nendega ei vähendata direktiiviga kolmandate riikide kodanikele juba antud õigusi. Nende

⁴ Küpros, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia ja Slovakkia.

⁵ Küpros, Tšehhi, Eesti, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

⁶ Bulgaaria: tasustamata praktikandid ja kooliõpilased (õigusakti eelnõu); Kreeka: vabatahtlikud; Prantsusmaa: tasustamata praktikandid; Ungari: kooliõpilased ja vabatahtlikud; Läti: kooliõpilased.

sätetega ei tohi õõnestada direktiivi eesmärki tagada kolmandate riikide üliõpilaste riiki lubamise ja elamisloa andmise tingimuste teatav ühtlustamine, et luua ELi tasandil läbipaistev ühine süsteem.

3.3. Riiki lubamise tingimused (artiklid 5, 6, 7, 9, 10 ja 11)

- **Riiki lubamise üldtingimused (artikkel 6)**

Artikli 6 lõike 1 punktis a sätestatud nõue esitada kehtiv reisidokument on üle võetud kõikide liikmesriikide õigusesse, sageli (Küprosel, Kreekas, Prantsusmaal, Ungaris, Maltal, Madalmaades, Rootsis ja Sloveenias) koos lisanõudega (mida direktiiv lubab), et see dokument peab kehtima vähemalt vastuvõtvas liikmesriigis riigis kavandatud viibimise jooksul.

Artikli 6 lõike 1 punkti b kohaselt on alaealise kavandatud viibimiseks nõutav vanemate luba. Ei ole selge, kas see nõue on Bulgaaria, Itaalia ja Madalmaade õigusesse üle võetud. Itaalia ja Läti nõuavad lisaks tõendeid selle kohta, et alaealine on piisava eestkoste all. Austria, Belgia ja Rootsi õigusesse ei ole seda sätet sõnaselgelt üle võetud⁷.

Artikli 6 lõike 1 punkti c kohaselt peab kolmanda riigi kodanikul olema ravikindlustus, mis katab kõiki selliseid riske, mille vastu liikmesriikide kodanikud on tavaliselt kindlustatud. See praktika erineb asjaomaste liikmesriikide lõikes. Belgia nõuab kindlustuse asemel tõendit, et kolmandate riikide kodanikel on piisavalt vahendeid oma ravikulude katmiseks. Kas Itaalias on kindlustus nõutav, ei ole päris selge. Bulgaaria, Tšehhi⁸, Luksemburgi, Poola, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia õigusaktides ei viidata sõnaselgelt riskidele, mille vastu liikmesriigi kodanikud on tavaliselt kindlustatud.

Peaaegu kõik liikmesriigid on kehtestanud artikli 6 lõike 1 punktis d sätestatud nõude, et kolmanda riigi kodanik ei tohi kujutada endast **ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või rahvatervisele**. Ei ole selge, kas ja kuidas see nõue on Itaalia õigusesse üle võetud.

Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Eesti, Saksamaa, Ungari, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Sloveenia ja Slovakkia nõuavad artikli 6 lõike 1 punktiga e lubatud tõendit, et riiki lubamise taotluse menetlemise eest on makstud tasu.

Kõik liikmesriigid ei ole oma õigusesse üle võtnud artikli 6 lõiget 2, mille kohaselt nad peavad hõlbustama selliste kolmandate riikide kodanike lubamist oma riiki, kes osalevad ELi programmides, millega parandatakse liikumist liitu või liidus. Ilmneb, et Belgia, Bulgaaria, Eesti, Saksamaa, Itaalia ja Rumeenia ei ole seda sätet üle võtnud ning teised liikmesriigid tunduvad lihtsalt sellist hõlbustamist nõudvat, ent ei ole selleks kehtestanud konkreetseid eeskirju (näiteks) väiksemate tasude või kiiremate menetluste kohta. Seega ei ole selle olulise sätte ülevõtmine veel rahuldav.

- **Eritingimused üliõpilastele (artikkel 7)**

Artikli 7 lõike 1 punkti b kohaselt peavad liikmesriigid avaldama igakuiste toimetulekuvahendite miinimumsuuruse, mille olemasolu elamis-, õppimis- ja tagasisõidukulude katmiseks kolmanda riigi üliõpilane peab tõendama. See sobitub liikmesriikide laiemasse kohustusse teavitada kolmandate riikide kodanikke eeskirjadest,

⁷ Need liikmesriigid rakendasid ainult direktiivi neid osi, mis on seotud üliõpilastega, kes sageli ei ole alaealsed.

⁸ Tšehhis on see seotud ainult esialgse riigis viibimise perioodiga enne loa pikendamist.

mida kohaldatakse üliõpilaste riiki lubamise suhtes, et tagada tulevastele üliõpilastele läbipaistvus ja õiguskindlus ning seeläbi julgustada neid ELis õppima. Selle sätte ülevõtmisega on probleeme mitmes liikmesriigis. Ungaris hinnatakse vajalikke vahendeid iga juhtumi puhul eraldi. Paljude teiste liikmesriikide puhul (Belgia, Bulgaaria, Küpros, Kreeka, Leedu, Malta, Madalmaad, Poola, Portugal, Rumeenia ja Slovakkia) on küsitav, kas teabe avaldamise viis on piisav – näiteks siis, kui see teave esitatakse vaid ametlikes tekstides, millele kolmandate riikide kodanikel puudub hõlbus juurdepääs või mida neil ei ole lihtne lugeda.

Artikli 7 lõike 1 punktis b viidatud miinimumsumma on liikmesriikide lõikes väga erinev – 2009. aastal oli see vahemikus 120 eurost kuus Bulgaarias 795 euronit kuus Madalmaades. Tavaliselt arvutatakse see summa asjaomase riigi elatusmiinimumi või alampalga alusel või oma riigi üliõpilastele makstavate stipendiumide alusel. Ka piisavate vahendite tõendite liigid on riigiti väga erinevad ja võivad hõlmata näiteks stipendiume (vt põhjendus 13) või tõendit vanemate sissetulekute kohta. Vahendite miinimumsumma kehtestamisel ja tõendite liikide kindlaksmääramisel peavad liikmesriigid nõuetekohaselt arvesse võtma proportsionaalsuse põhimõtet ja direktiivi tõhusust.

Artikli 7 lõike 1 punkt c lubab liikmesriikidel nõuda taotlejalt tõendit selle keele piisava oskuse kohta, milles tema õpingud toimuvad. Eesti, Saksamaa, Itaalia ja Malta on seda võimalust kasutanud. Paljudes liikmesriikides loetakse keeleoskus tõendatuks asjaoluga, et taotleja on kõrgkooli vastu võetud.

Austria, Bulgaaria, Küpros, Kreeka, Leedu, Malta, Poola, Portugal ja Rumeenia on oma õigusesse üle võtnud artikli 7 lõike 1 punkti d, mille kohaselt peab taotleja esitama tõendi, et ta on tasunud õppeasutuse nõutavad maksud. Seda nõuet võidakse aga ka teistes liikmesriikides kaudselt kohaldada kinnituse kaudu, et taotleja on kantud õppeasutuse õpilaste nimekirja.

Ainult 11 liikmesriiki (Küpros, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Läti, Poola, Portugal, Rumeenia, Rootsi ja Slovakkia) on artikli 7 lõike 2 alusel otsustanud mitte nõuda kolmandate riikide üliõpilastelt eraldi ravikindlustuse olemasolu, kui neil on automaatselt õigus sellisele kindlustusele seoses nende kandmisega õppeasutuse õpilaste nimekirja.

• Eritingimused õpilastele (artikkel 9)

Saadud teabe kohaselt on 12 liikmesriiki⁹ õpilased oma õigusaktidega hõlmanud. Kõik 12 riiki, välja arvatud Bulgaaria, näivad olevat oma õigusaktidesse üle võtnud kohustuse esitada **tõendid keskhariidusasutusse vastuvõtmise kohta** (artikli 9 lõike 1 punkt b). Samas on ainult Küpros, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Sloveenia ja Rumeenia oma õigusaktides selgelt sätestanud nõude esitada **tõendid tunnustatud õpilasvahetusprogrammis osalemise kohta** (artikli 9 lõike 1 punkt c).

Artikli 9 lõike 1 punkti d kohaselt tuleb esitada **tõend, et õpilasvahetusorganisatsioon vastutab** õpilase eest, ja artikli 9 lõike 1 punktis e sisaldub nõue, et õpilane tuleb **majutada** teatavatele tingimustele vastava **perekonna juures**. Bulgaaria ja Sloveenia ei ole tõendanud, et nad on need nõuded oma õigusesse üle võtnud. Hispaania ja Portugal on nõus, et õpilasi võib majutada ka institutsionaalses keskkonnas.

9 Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Eesti, Hispaania, Itaalia, Luksemburg, Läti, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

Bulgaaria, Tšehhi, Hispaania ja Sloveenia ei ole oma õigusesse selgelt üle võtnud artikli 9 lõike 1 punkti a sätteid õpilaste **vanuse alam- ja ülempiiri** kohta, kuid see on soodsamate sätete alusel lubatav.

Kooskõlas artikli 9 lõikes 2 lubatuga kohaldab Küpros **vastastikkuse** põhimõtet ja lubab oma õpilasvahetusprogrammides osaleda üksnes nende kolmandate riikide kodanikel, mis pakuvad Küprose õpilastele sama võimalust.

- **Eritingimused tasustamata praktikantidele (artikkel 10)**

Kokku 12 liikmesriiki¹⁰ on hõlmanud tasustamata praktikandid oma õigusaktidega, millega direktiivi rakendatakse.

Itaalia ei ole võtnud üle praktikalepingu nõuet (artikli 10 punkt a) ega piisavate vahendite tõendamise nõuet (artikli 10 punkt b). Seoses kohustusega avaldada igakuiste toimetulekuvahendite miinimumsuurus esinevad samasugused ülevõtmise probleemid nagu artikli 7 punktiga b.

Prantsusmaa ja Läti tunduvad olevat ainsad liikmesriigid, kes on kehtestanud tasustamata praktikantidele eraldi igakuiste toimetulekuvahendite miinimumsuuruse; teised liikmesriigid on kehtestanud sama summa nagu üliõpilaste puhul.

Ainult Eesti ja Rumeenia nõuavad, et kolmanda riigi praktikant osaleks algtaseme keelekoolitusel, nagu lubab artikli 10 punkt c.

Luksemburgi õiguse kohaselt peab praktika olema akadeemilise õppe kohustuslik osa. Küpros on sätestanud, et tasustamata praktikantide töövaldkonnad peab määrama ja avaldama töö- ja sotsiaalkindlustusministeerium.

- **Eritingimused vabatahtlikele (artikkel 11)**

Neist 12 liikmesriigist,¹¹ kes on vabatahtlikud oma õigusaktidega hõlmanud, otsustasid Küpros, Tšehhi, Kreeka, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rumeenia ja Slovakkia kehtestada artikli 11 punktis a osutatud vanusepiirangud.

Kõik 12 liikmesriiki on võtnud oma õigusesse üle vabatahtliku ja vastutava organisatsiooni vahelise **kokkuleppe** nõude, mis on sätestatud artikli 11 punktis b. Samas ei ole õigusaktides alati ette nähtud direktiivis sätestatud kokkuleppe elemendid (tööülesande kirjeldus, tööaeg, vahendid jne). Näiteks Portugali õigusaktides ei ole üksikasju üldse sätestatud ning Kreeka ja Luksemburgi õigusaktides on loetletud vaid mõned sellised üksikasjad.

Artikli 11 punkt c kohustab taotlejat esitama **tõendid, et vabatahtliku teenistusprogrammi eest vastutav organisatsioon on sõlminud vastutuskindlustuslepingu ja võtab vastutuse** tema eest kogu tema riigis viibimise ajaks, eelkõige seoses tema elamis-, tervishoiu- ja tagasisõidukuludega. Portugal ei ole seda nõuet oma õigusesse üle võtnud. Mõne liikmesriigi puhul ei ole selge, mil määral organisatsioon vastutab kõigi kolme direktiivis mainitud elemendi eest.

10 Bulgaaria (õigusakti eelnõu), Küpros, Tšehhi, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

11 Küpros, Tšehhi, Eesti, Kreeka, Hispaania, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

Küpros, Rumeenia ja Slovakkia on kasutanud artikli 11 punktist d tulenevat võimalust anda kolmandate riikide vabatahtlikele **algteadmisi** oma keele, ajaloo ning poliitiliste ja ühiskondlike struktuuride kohta.

3.4. Üliõpilaste liikuvus (artikkel 8)

Artikkel 8 reguleerib olulise küsimusena nende kolmandate riikide kodanike liikuvust, kes on üliõpilastena juba lubatud ühe liikmesriigi territooriumile ja kes taotlevad õpingute jätkamist teises liikmesriigis.

Enamik liikmesriike märkis, et nad võtavad taotluse menetlemisel arvesse kursuse algust – näiteks kiirmenetluse kaudu (Madalmaad) või väljastades ajutise loa oma territooriumile jäämiseks, kuni tehakse lõplik otsus taotluse kohta (Bulgaaria ja Saksamaa). Komisjonile esitatud päringutest ilmneb aga, et viisaga seotud lisaeeskirjade tõttu on kolmandate riikide üliõpilastel sageli raske tulemuslikult kasutada oma vaba liikumise õigust.

Pealegi kohaldavad liikmesriigid soodsamate sätete alusel samu üldtingimusi ja menetlusi, mis on sätestatud direktiivi artiklites 6 ja 7, kohaldamata artikli 8 lõike 1 punktides b ja c sätestatud lisatingimusi¹².

Kuigi artikli 8 lõikes 2 sätestatud erand on artikli 8 lõike 1 punkti c üle võtnud liikmesriikidele kohustuslik, ei ole Portugal ja Slovakkia seda oma õigusaktides ette näinud.

Esimene liikmesriik peab andma teisele liikmesriigile **teavet üliõpilase viibimise kohta** esimese liikmesriigi territooriumil (artikli 8 lõige 3), kuid selle kohustuse on oma õigusesse üle võtnud ainult Austria, Küpros, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Soome, Itaalia, Läti, Malta, Poola, Portugal, Rootsi ja Slovakkia. Kogutud andmetest selgub, et liikmesriigid kasutavad harva võimalust sellist teavet küsida.

3.5. Elamisload (artiklid 12, 13, 14 ja 15)

• Üliõpilastele väljastatav elamisluba (artikkel 12)

Artikli 12 lõike 1 kohaselt on artiklite 6 ja 7 tingimustele vastavatel kolmandate riikide üliõpilastel õigus elamisloale ja selle pikendamisele, kui nimetatud tingimused on jätkuvalt täidetud. Enamiku liikmesriikide õigusaktides puudub sõnaselge kohustus elamisluba väljastada ja seda nimetatud tingimustel pikendada. Komisjonile esitatud kaebustest ja päringutest selgub, et isegi kui kolmandate riikide kodanikud vastavad kõigile direktiivi asjakohastele nõuetele, on elamisloa saamise õiguse tulemuslik kasutamine sageli takistatud või koguni võimatu viisaga seotud lisanõuete tõttu. On vähe liikmesriike, kes ei nõua viisat ja tuginevad vaid elamisloale.

Artikli 12 lõikes 1 on määratud ka üliõpilasele väljastatava elamisloa kehtivusaeg. Enamik liikmesriike on maksimumtähtajana sätestanud ühe aasta (kehtivusaega saab pikendada), mõnes liikmesriigis võib elamisloa kehtivusaeg olla lausa kolm või isegi viis aastat (nt Saksamaal, Ungaris ja Slovakkias).

Artikli 12 lõikes 2 on sätestatud elamisloa andmisest keeldumise ja elamisloa tühistamise konkreetsed valikulised alused – üldised alused on sätestatud artiklis 16. Artikli 12 lõike 2

¹² Austria, Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Prantsusmaa, Ungari, Läti, Leedu, Madalmaad, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Rootsi ei kohalda artikli 8 lõike 1 punkti b ning Austria, Belgia, Tšehhi, Eesti, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Leedu, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Sloveenia ja Rootsi ei kohalda artikli 8 lõike 1 punkti c.

punkt a lubab liikmesriikidel üliõpilase elamisloa pikendamisest keelduda või elamisloa tühistada, kui üliõpilane ei järgi artiklis 17 kindlaksmääratud majandustegevuse piiranguid. Selle sätte on oma õigusaktidesse üle võtnud 13 liikmesriiki¹³. Seda tüüpi kuritarvituste ohjeldamiseks kasutavad teised liikmesriigid artiklis 16 sätestatud keeldumise üldisi aluseid.

Artikli 12 lõike 2 punkt b lubab liikmesriikidel üliõpilase elamisloa pikendamisest keelduda või elamisloa tühistada, kui üliõpilane ei saavuta oma õpingutes küllaldast edu. Selle sätte on sõnaselgelt oma õigusesse üle võtnud 12 liikmesriiki¹⁴. Mõnes teises liikmesriigis saavutatakse tegelikult sama tulemus halvasti edasijõudvate üliõpilaste eksmatrikuleerimisega haridusasutustest. Seega keelduvad need liikmesriigid üliõpilase elamisloa pikendamisest artikli 16 alusel, kuna üliõpilane ei vasta enam riiki lubamise tingimustele.

- **Õpilaste väljastatav elamisluba (artikkel 13)**

Kokku 12 liikmesriiki on hõlmanud õpilased oma õigusaktidega, millega direktiiv üle võeti, ning 8 neist (Küpros, Tšehhi, Eesti, Läti, Luksemburg, Portugal, Sloveenia ja Slovakkia) on piiranud elamisloa kehtivusaja ühe aastaga, nagu on artiklis 13 sõnaselgelt ette nähtud.

Direktiiv ei reguleeri konkreetselt õpilase riigis viibimise kogukestust, kuid mõned liikmesriigid (Hispaania, Ungari, Sloveenia, Portugal ja Rumeenia) on öelnud, et nad võimaldavad õpilastel viibida riigis kauem kui üks aasta.

- **Tasustamata praktikantidele väljastatav elamisluba (artikkel 14)**

12 liikmesriiki on hõlmanud tasustamata praktikandid oma õigusaktidega ning 6 neist (Küpros, Tšehhi, Luksemburg, Portugal, Rumeenia ja Sloveenia) on direktiivist lähtudes sätestanud, et elamisloa kehtivusaeg on üks aasta ja elamisluba võib erandjuhtudel pikendada. Elamislubade kehtivusaja piirangud on kehtestatud Prantsusmaal, kus kutsekoolide praktikandid võivad viibida maksimaalselt kuus kuud, ja Rumeenias, kus elamisloa tähtaja pikendus ei või ületada kuut kuud. Bulgaaria ja Itaalia asjakohased õigusnormid ei ole selged.

Seevastu Eesti, Hispaania ja Slovakkia kohaldavad direktiivis ettenähtust paindlikumaid eeskirju, võimaldades sõltuvalt programmi kestusest riigis kauem viibida (Slovakkias kuni kolm aastat), viitamata erandjuhtudele.

- **Vabatahtlikele väljastatav elamisluba (artikkel 15)**

12 liikmesriiki on hõlmanud vabatahtlikud oma õigusaktidega. Neist 8 (Küpros, Kreeka, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia) on oma õigusaktides sätestanud, et elamisluba väljastatakse vabatahtlikele kuni üheks aastaks, kuid erandjuhtudel, kui vabatahtliku tegevuse programm kestab kauem, väljastatakse elamisluba programmi kestuse ajaks. See on kooskõlas direktiivi artikliga 15.

Ungaris ei ole ühe aasta reeglist erandeid ette nähtud.

Eestis, Hispaanias ja Tšehhis kohaldatakse aga paindlikumaid eeskirju, mille kohaselt peab elamisloa kehtivusaeg vastama vabatahtliku tegevuse programmi kestusele.

13 Belgia, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Prantsusmaa, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Portugal, Sloveenia ja Slovakkia.

14 Austria, Belgia, Küpros, Saksamaa, Kreeka, Hispaania, Prantsusmaa, Leedu, Poola, Portugal, Rootsi ja Slovakkia.

3.6. Elamislubade tühistamine või pikendamata jätmine (artikkel 16)

Erinevalt artiklist 12, mis näeb ette keeldumise ja tühistamise alused ainult üliõpilaste puhul, on artikkel 16 kohaldatav kõigi direktiiviga hõlmatud kolmandate riikide kodanike kategooriate suhtes. Selles on sätestatud direktiivi alusel väljastatud elamisloa pikendamisest keeldumise või elamisloa tühistamise kolm võimalikku alust: pettus; elamisloa omanik ei vastanud või enam ei vasta riiki sisenemise ja riigis elamise tingimustele; avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise kaalutlused. Selles valdkonnas ülevõtmise probleeme ei ole.

3.7. Üliõpilaste majandustegevus (artikkel 17)

Lähtudes artiklist 17, milles on sätestatud, et „üliõpilastel on õigus töötada [---] väljaspool õppeaega”, on kõik liikmesriigid andnud üliõpilastele õiguse töötada. Samas on ainult 12 liikmesriiki otsustanud anda õiguse tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana (Austria, Belgia, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Hispaania, Ungari, Itaalia, Leedu, Läti, Poola ja Rootsi).

Artikli 17 lõike 1 alusel võivad liikmesriigid arvesse võtta oma tööturul valitsevat olukorda ning Küpros, Malta ja Rumeenia kasutavad seda võimalust. Lisaks viiakse Madalmaades, Saksamaal ja Austrias läbi tööturu uuring, kui tööaeg ületab teatud piirmäära¹⁵. Selle küsimusega seoses tuleb siiski hoolikalt uurida liikmesriikide õigusaktide vastavust direktiivile 2004/114. Kolmanda riigi kodanikest üliõpilasi ei tohiks käsitada tavaliste töötajatena. Nende juurdepääs töökohtadele on juba piiratud tööaja kestusega ning kui süstemaatiliselt tuginetakse tööturu olukorrale, võib see tegelikkuses üliõpilased tööturult täielikult välja tõrjuda. See kahjustaks direktiivi eesmärki (vt põhjendus 18)¹⁶.

Nagu lubab artikli 17 lõige 1, tuleb Austrias, Belgias, Bulgaarias, Küprosel, Tšehhis, Eestis, Kreekas, Hispaanias, Leedus, Maltal, Madalmaades, Rumeenias ja Sloveenias taotleda eraldi eelnev luba, milleks tavaliselt on tööluba.

Paljud liikmesriigid on artikli 17 lõike 2 alusel määranud maksimaalse **töötundide arvu** nädalas või päevade arvu kuus/aastas, mil üliõpilased võivad töötada ja mis on vahemikus 10 tundi (minimaalne direktiivis nõutud aeg) kuni 30 tundi nädalas. Tšehhi, Eesti, Poola, Portugal ja Slovakkia ei piira töötundide arvu, kuid on kehtestanud üldisemat laadi piirangud, mille puhul tavaliselt viidatakse põhimõttele, et töö ei tohiks segada kolmanda riigi kodaniku riigis viibimise esmast eesmärki ehk õppimist.

Neli liikmesriiki piiravad juurdepääsu töökohtadele riigis elamise esimese aasta vältel. Piirangud on vahemikus kuuest kuust (Küpros) ühe aastani (Saksamaa,¹⁷ Leedu, Luksemburg¹⁸ ja Malta), nagu lubab artikli 17 lõige 3.

Bulgaaria, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Portugal ja Rumeenia on artikli 17 lõike 4 alusel kehtestanud teatamiskohustuse. Tulenevalt liikmesriikide üldistest õigusaktidest, mis käsitlevad sisserännet või töötamist, peavad seda kohustust tavaliselt täitma tööandjad.

15 Madalmaades 10 tundi nädalas, Austrias 10–20 tundi sõltuvalt õppetasemest, Saksamaal 90 täispäeva aastas.

16 Komisjon pöördus asjakohase Austria õigusaktiga seoses Euroopa Kohtu poole; vt komisjoni 30. septembri 2010. aasta pressiteade IP/10/1230. Austria on vahepeal oma õigusakti direktiiviga kooskõlla viinud.

17 Piirangut kohaldatakse üksnes nende üliõpilaste suhtes, kes käivad ettevalmistuskursusel.

18 Piirangut kohaldatakse üksnes bakalaureuseõppe üliõpilaste suhtes.

3.8. Menetlus (artiklid 18 ja 19)

- **Menetlustagatised ja läbipaistvus (artikkel 18)**

Artiklis 18 viidatakse menetlustagatistele ja läbipaistvuse põhimõtetele, mida kohaldatakse taotluste kohta tehtavate otsuste puhul. Nende hulka kuuluvad taotluse menetlemise tähtaeg, taotleja õigus saada teavet ja õigus otsus õigusaktide alusel vaidlustada. Direktiiv hõlmab kogu kolmandate riikide kodanikest üliõpilaste riiki lubamise protsessi. Seetõttu on direktiivi sätted, mis käsitlevad menetlustagatise ja läbipaistvust, kohaldatavad ka liikmesriikide pikaajaliste viisade suhtes (kui need on nõutavad), sest viisa võimaldab isikul asjaomasesse liikmesriiki siseneda ja seetõttu peab tulevane üliõpilane elamisloa taotlemisel taotlema ka viisat.

Enamikus liikmesriikides on nõutavad menetlustagatised ette nähtud juba sisserännet või haldusmenetlusi käsitlevates üldistes õigusaktides. Lisaks on mõned liikmesriigid kehtestanud meetmed tagamaks, et taotlejal on võimalik kursust, koolitust või programmi õigel ajal alustada, ning et avaldada taotluste menetlemise tähtajad. Komisjonini jõudnud arvukatest kaebustest nähtub siiski, et tegelikkuses võtavad menetlused sageli kaua aega ja ajakava on ebaselge. Taotluste menetlemise aeg ulatub seitsmest tööpäevast kuue kuuni¹⁹. Belgias, Küprosel, Saksamaal, Soomes ja Rootsis ei ole konkreetseid tähtaegu sätestatud.

Lisaks nähtub komisjonini jõudnud arvukatest kaebustest ja päringutest, et liikmesriikide viisaeeskirjad muudavad direktiiviga nõutud läbipaistvuse tagatised sageli olematuks.

Näib, et Bulgaaria ja Itaalia õigusaktides ei viidata artikli 18 lõikele 3, mis käsitleb **teavitamise korda**, ega artikli 18 lõikele 4, mis annab taotlejale **õiguse taotluse tagasilükkamise otsus õigusaktide alusel vaidlustada**.

- **Üliõpilastele ja kooliõpilastele elamislubade ja viisade väljastamise kiirmenetlus (artikkel 19)**

Direktiivi artikkel 19 näeb ette, et kehtestatakse riiki lubamise kiirmenetlus, milles lepivad kokku liikmesriikide ametiasutused ja kõrgkoolid. Selle sätte on oma õigusaktidesse üle võtnud Prantsusmaa, Kreeka, Madalmaad ja Poola.

3.9 Tasu (artikkel 20)

19 liikmesriigi²⁰ õigusaktides on ette nähtud tasu vahemikus 23 eurost Maltal 433 euronil Madalmaades. Kuigi direktiiv annab liikmesriikidele sõnaselgelt õiguse tasu kehtestada, ei tähenda see täielikku tegevusvabadust. Tasu võib kehtestada üksnes taotluste käsitlemise eest, nagu on sätestatud artiklis 19, ja tasu suurus ei või olla selline, mis muudaks direktiivi ebatõhusaks. Sellega seoses tõstatab nii suur tasu nagu Madalmaades küsimusi direktiivi ülevõtmise kohta.

3.10. Muud õigused (artikkel 24)

Artiklis 24 on sätestatud, et liikmesriigid võivad vabalt anda kolmanda riikide kodanikest üliõpilastele ka muid õigusi peale direktiivis ettenähtud õiguste, olenemata sellest, kui kaua

19 Ajavahemikud on järgmised: Hispaanias 7 päeva; Ungaris 15 tööpäeva; Lätis 30 päeva; Poolas, Rumeenias, Sloveenias ja Slovakkias 2,5 kuud; Tšehhis, Kreekas, Portugalis ja Eestis 2 kuud; Luksemburgis 3 kuud; Prantsusmaal 4 kuud.

20 Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Eesti, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Poola, Portugal, Rootsi, Sloveenia ja Slovakkia.

nad vastuvõtvast liikmesriigis viibivad. Sellest tulenevalt on Leedu õiguses sätestatud, et muude õiguste omandamine ei sõltu sellest, kui kaua üliõpilane riigis elab; Portugal kinnitab, et annab kolmandate riikide kodanikest üliõpilastele samasugused majanduslikud, sotsiaalsed ja kodanikuõigused nagu oma kodanikele; Hispaania teatab, et annab sotsiaalkindlustusõigused samadel tingimustel nagu Hispaania kodanikele.

IV. JÄRELDUSED

Kolmandate riikide kodanikest õpilaste meelitamine ELi on ELi sisserändepoliitika üks peamisi eesmärke, mida rõhutati veel kord Stockholmi programmis. 2009. aastal sisenes direktiiviga hõlmatud eesmärgil ELi enam kui 200 000 kolmandate riikide kodanikku²¹. Direktiiv on väga oluline vahend, mis aitab kaasa asjaomaste rändajate, nende päritoluriigi ja vastuvõtva liikmesriigi vastastikusele rikastumisele.

Liikmesriigid panevad üha suuremat rõhku oma haridus- ja koolitussüsteemide rahvusvahelistumisele, mis peegeldub nende strateegiates ja investeringutes uutesse vahenditesse, nagu uued liikuvusprogrammid, poliitiline dialoog kolmandate riikidega ja akadeemilise koostöö uued vormid. Samuti on liikmesriigid hakanud pöörama suuremat tähelepanu reklaami- ja turundustegevusele, väljendades nii kasvavat teadlikkust rahvusvahelise haridusturu konkurentsitihedusest.

EL viib paralleelselt ellu ka välistegevust, mis keskendub kolmandate riikide kodanike, eriti üliõpilaste liikuvuse edendamisele, rahalisele toetamisele või vastavasisulisele poliitilisele dialoogile. Lisaks rändajatele võimaluste loomisele toob hariduse ja/või koolituse eri tahkudele ja etappidele rahvusvahelise mõõtme andmine märkimisväärset kasu ELile ning ELi kodanikele ja tööturule. Rändel on üleilmastumisel oma osa ning EL peab olema atraktiivne sihtkoht kolmandate riikide kodanikele, kes kaaluvad õppimise, koolituskursuse läbimise või välismaal vabatahtliku tegevuse võimalusi.

Aruandest nähtub aga, et selle ELi õigusakti potentsiaali ei kasutata täiel määral. Ühehäälsuse nõude alusel vastu võetud direktiiviga saavutatud ühtlustamise tase on küllaltki madal, sest vaid mõned direktiivi sätted on õiguslikult siduvad ja paljud sätted ei sisalda liikmesriikide jaoks konkreetseid kohustusi.

V. EDASISED SAMMUD

Et tagada direktiivi nõuetekohane ülevõtmine ja rakendamine kogu ELis, kasutab komisjon aluslepingust tulenevaid volitusi ja algatab vajaduse korral rikkumismenetlust.

Komisjon jätkab ka tehnilist tööd liikmesriikidega. Asjakohane kontaktkomitee jätkab raskuste kindlakstegemist ja direktiivi tõlgendamisega seotud arvamuste vahetamise hõlbustamist. Mõnda õiguslikku ja tehnilist küsimust, näiteks soodsamaid sätteid, ravikindlustust, üliõpilastega seotud teabe avaldamist ja üliõpilaste liikuvust, võiks edasi arutada ja täpsustada.

21 Andmed hõlmavad vaid 24 liikmesriiki, kelle suhtes direktiiv on siduv. Absoluutarvudes võtsid 2009. aastal hariduse ja õppe eesmärgil kõige rohkem kolmandate riikide kodanikke vastu Prantsusmaa (53 563), Itaalia (32 634), Saksamaa (31 345), Hispaania (22 068) ja Rootsi (13 968). Liikmesriikides keskmiselt on valdav osa kõnealuse direktiiviga seotud elamisloa väljastatud üliõpilastele. Allikas: Eurostat.

Komisjon kavatseb pakkuda teavet ja abi nii liikmesriikidele kui ka kolmandate riikide kodanikele, kasutades selleks võimalikult tõhusalt interneti, peamiselt tulevast sisserändeportali.

Kuigi esmatähtis on tagada direktiivi tulemuslik rakendamine liikmesriikides, nähtub aruandest ka tungiv vajadus direktiivi muuta, eriti sellistes küsimustes, nagu menetlustagatiste tugevdamine (taotluste menetlemise konkreetsete tähtajad, liikmesriikide kohustus taotluse tagasilükkamist põhjendada); liikuvust käsitlevate sätete tugevdamine; kolmandate riikide kodanike ELi liikumist soodustavate ELi programmidega sünergia stimuleerimine; ühtlustamise taseme parandamine seoses vabatahtlike, tasustamata praktikantide ja kooliõpilastega, et edendada ELi üldist õigusraamistikku hariduse, koolituse ja kolmandate riikidega kultuurivahetuse valdkonnas.

See, kui kolmandate riikide kodanikel võimaldatakse omandada Euroopas õppimise ajal oskusi ja teadmisi, soodustab „ajude ringlust” ning toetab koostööd kolmandate riikidega inimkapitali ja tööhõive valdkonnas, mis on kasulik nii saatvatele kui ka vastuvõtivatele riikidele. Mõjutamata liikmesriikide pädevust määrata kindlaks rändajate mahud, võiks seetõttu eraldi käsitleda kolmandate riikide üliõpilaste juurdepääsu töökohtadele pärast õpingute lõppemist, kuna see tundub olevat üliõpilaste jaoks määrav tegur sihtriigi valimisel ja ühist huvi pakkuv küsimus olukorras, mida iseloomustab tööealise elanikkonna vähenemine ja üleilmne vajadus kõrgelt kvalifitseeritud töötajate järele.