



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2011  
COM(2011) 587 konč.

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**o uporabi Direktive 2004/114/ES o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela**

## I. UVOD

Direktiva Sveta 2004/114/ES o pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)<sup>1</sup> je bila tretji pravni akt na področju zakonitega priseljevanja, ki ga je bilo treba sprejeti po Amsterdamski pogodbi ter sklepah Evropskega sveta iz Tampereja.

Skupni cilj je spodbujanje razvoja Evrope kot svetovnega centra odličnosti za študij. Kot del tega prizadevanja je cilj Direktive vzpostavitev skupnega pravnega okvira, ki bi ljudem, ki prihajajo iz držav zunaj Evropske unije („državljan tretjih držav“), olajšal vstop in bivanje v EU za namene študija. Bolj usklajen in pregleden pravni okvir omogoča, da postane EU kot kraj visokošolskega izobraževanja vidnejša, dostopnejša in privlačnejša za študente iz tretjih držav. Poleg tega mobilnost študentov prispeva k svetovnemu gospodarskemu razvoju s spodbujanjem kroženja znanja in idej.

Direktiva prav tako določa niz temeljnih pravil o pogojih, pod katerimi lahko učenci, neplačani pripravniki in prostovoljci vstopajo in bivajo v EU. Te oblike „začasnega priseljevanja“ niso odvisne od položaja na trgu delovne sile v državi gostiteljici. Direktiva jih podpira in tako želi spodbuditi „vzajemno bogatenje“ med različnimi akterji ter „boljše razumevanje med kulturami“. Prva leta izobraževanja imajo ključen vpliv na vrednote mladih, na njihovo vedenje, prizadevanja in znanje. Zaposlitve in poklicno usposabljanje jim omogočajo, da pridobijo pomembne spretnosti, ki lahko njim in njihovim delodajalcem pomagajo v delovnih situacijah v prihodnosti. V evropskem letu prostovoljstva 2011 je bilo poudarjeno, kako je lahko sodelovanje v prostovoljnih dejavnostih vir dragocenih učnih izkušenj in kulturnih izmenjav. Prostovoljcem pomaga pri pridobivanju novih spretnosti ter spodbuja solidarnost in demokratične vrednote.

To poročilo izpolnjuje zavezo Komisije iz člena 21 Direktive. Podaja pregled, kako je bila Direktiva prenesena v zakonodaje držav članic in kako jo te izvajajo, ter določa morebitna problematična področja. To poročilo temelji na študiji, ki je bila opravljena za Komisijo<sup>2</sup>, in drugih virih, vključno s priložnostnimi poizvedbami, izvedenimi prek Evropske migracijske mreže<sup>3</sup>, pritožbami, vprašanji in peticijami, ki so jih poslali posamezniki, ter razpravami z državami članicami o praktičnih vprašanjih, ki so se porodila ob uporabi Direktive.

Direktiva je bila sprejeta 13. decembra 2004. Danske, Irske in Združenega kraljestva ne zavezuje.

Države članice so imele priložnost pregledati in posodobiti dejanske informacije.

---

<sup>1</sup> UL L 375, 23.12.2004, str.12.

<sup>2</sup> Študijo je podprla Komisija, izvedlo pa jo je podjetje GHK.

<sup>3</sup> Glej zlasti priložnostne poizvedbe št. 54, 73, 101, 273, 289 in 313.

## II. SPREMLJANJE IN PRENOS

V skladu s členom 22 Direktive so jo morale države članice prenesti v svojo zakonodajo do 12. januarja 2007 ter o tem obvestiti Komisijo.

Komisija je v obdobju med letoma 2006 in 2010 imela sestanke z državami članicami, na katerih so potekale razprave o vprašanjih v zvezi z izvajanjem in razlago Direktive.

Leta 2007 je Komisija proti 14 državam članicam<sup>4</sup> začela postopek za ugotavljanje kršitev iz člena 258 (nekdanji člen 226) Pogodbe o delovanju Evropske unije, ker niso pravočasno prenesle Direktive ali ker niso ustrezno obvestile Komisije. Od takrat so vse države članice sprejele ukrepe prenosa in postopki za ugotavljanje kršitev zaradi neobveščanja so se zaključili.

## III. USKLAJENOST UKREPOV PRENOSA

### **3.1. Področje uporabe (člen 3)**

Člen 3 Direktive določa, katere kategorije državljanov tretjih držav morajo vključevati določbe, s katero se Direktiva prenaša v zakonodaje držav članic, oziroma jih te lahko vključujejo. Med tistimi, ki morajo biti vključeni, so državljani tretjih držav, ki zaprosijo za sprejem na ozemlje države članice zaradi študija. Določbe lahko vključujejo tudi državljane tretjih držav, ki zaprosijo za sprejem za namene izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela.

Da bodo Direktivo uporabljale za vse tri navedene izbirne kategorije (učence, neplačane pripravnike in prostovoljce), se je odločilo skupaj deset držav članic<sup>5</sup>, dodatnih pet<sup>6</sup> pa se jih je odločilo, da jo bodo uporabile za eno oziroma dve od navedenih kategorij. Skupaj devet držav članic (Avstrija, Belgija, Nemčija, Finska, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska in Švedska) je preneslo le določbe, ki se nanašajo na študente.

Če se države članice odločijo, da bodo Direktivo uporabljale za katero koli navedeno kategorijo (razen za študente), jih njihova izbira zavezuje, da prenesejo ustrezne določbe Direktive – razen če imajo v zvezi z določbami diskrecijsko pravico. Toda kot kaže, države članice včasih niso upoštevale tega splošnega pravila.

### **3.2. Bolj ugodne določbe (člen 4)**

Majhno število držav članic ima v skladu s členom 4(1)(b) z državami, ki niso članice EU, sklenjene dvostranske sporazume z bolj ugodnimi določbami, kot so tiste v Direktivi.

Poleg tega zunaj okvira dvostranskih ali večstranskih sporazumov člen 4(2) državam članicam omogoča, da sprejmejo ali ohranijo določbe, ki so bolj ugodne kot tiste v Direktivi. Vendar se včasih zdi, da so države članice to napačno razumele ter da niso upoštevale obveznih določb Direktive, kot je zahteva po pogodbi o usposabljanju za neplačane pripravnike. Možne so bolj ugodne določbe, če ne znižujejo ravni pravic, ki so državljanom tretjih držav že zagotovljene

---

<sup>4</sup> CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, LU, MT, PL, PT, RO in SK.

<sup>5</sup> CY, CZ, EE, ES, IT, LU, PT, RO, SI in SK.

<sup>6</sup> Bolgarija: neplačani pripravniki in učenci (osnutek zakonodaje); Grčija: prostovoljci; Francija: neplačani pripravniki; Madžarska: učenci in prostovoljci; Latvija: učenci.

z Direktivo. Te določbe ne smejo ogroziti namena Direktive, to je zagotoviti določeno raven uskladitve pogojev za sprejem ter bivanje študentov iz tretjih držav za vzpostavitev preglednega skupnega sistema na ravni EU.

### **3.3. Pogoji za sprejem (členi 5, 6, 7, 9, 10 in 11)**

#### **• Splošni pogoji za sprejem (člen 6)**

Zahteva iz člena 6(1)(a) o predložitvi veljavne potne listine je bila vključena v zakonodajo vseh držav članic, pogosto z dodatno zahtevo (Ciper, Grčija, Francija, Madžarska, Malta, Nizozemska, Švedska in Slovenija), ki jo omogoča Direktiva, to je, da je ta dokument veljaven najmanj za obdobje načrtovanega bivanja nosilca v državi članici gostiteljici.

V členu 6(1)(b) je zahteva, da je treba za načrtovano bivanje mladoletnika predložiti dovoljenje staršev. Ni jasno, če je bila ta zahteva prenesena v zakonodajo v Bolgariji, Italiji in na Nizozemskem. Poleg tega Italija in Latvija zahtevata dokazilo, da ima mladoletnik ustreznega skrbnika. V Avstriji, Belgiji in na Švedskem zahteva ni bila posebej prenesena<sup>7</sup>.

V členu 6(1)(c) je zahteva, da mora imeti državljani tretje države zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, za katera so običajno zavarovani državljani držav članic. V zvezi s tem obstaja v zadevnih državah članicah v praksi več različnih ureditev. Belgija namesto zavarovanja zahteva dokazilo, da imajo državljani tretje države dovolj lastnih sredstev za kritje stroškov zdravljenja. Ni pa povsem jasno, ali se zavarovanje zahteva v Italiji. Poleg tega Bolgarija, Češka<sup>8</sup>, Luksemburg, Poljska, Romunija, Slovenija in Slovaška posebej ne omenjajo tveganj, za katera so običajno zavarovani državljani države članice.

Skoraj vse države so uvedle zahtevo iz člena 6(1)(d), da državljani tretje države ne sme veljati za **nevarnega za javni red, javno varnost ali javno zdravje**. Za Italijo ni povsem jasno, ali in kako je bila ta zahteva prenesena v njeno zakonodajo.

Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Nemčija, Madžarska, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Slovenija in Slovaška zahtevajo dokazilo o plačilu pristojbine za obdelavo prošnje za sprejem, kot to omogoča člen 6(1)(e).

Določb člena 6(2), ki od držav članic zahtevajo, da olajšajo sprejem državljanov tretjih držav, ki sodelujejo v programih EU za pospešen pretok znotraj Unije in vanjo, niso prenesle vse države članice. Kot kaže, Belgija, Bolgarija, Estonija, Nemčija, Italija in Romunija niso prenesle te določbe, za druge države članice pa se zdi, da samo pozivajo k takemu lažšanju, namesto da bi ga vključile v posebna pravila o (na primer) nižjih pristojbinah ali hitrejših postopkih. Tako prenos te pomembne določbe še ni zadovoljiv.

#### **• Posebni pogoji za študente (člen 7)**

V skladu s členom 7(1)(b) morajo države članice objaviti najmanjša mesečna sredstva za kritje življenjskih stroškov študentov med bivanjem ter za stroške študija in povratka, katerih obstoj morajo študenti iz tretjih držav dokazati. To spada v njihovo širšo obveznost, to je do obveščanja državljanov tretjih držav o pravilih, ki se uporabljajo za sprejem študentov, da se za bodoče študente zagotovita preglednost in pravna varnost ter da se jih tako spodbuja k študiju v EU. V zvezi s tem se v več državah članicah pojavljajo vprašanja glede prenosa. Na Madžarskem se potrebna sredstva ocenjujejo za posamične primere. Vprašanje je, če so načini

<sup>7</sup> Te države izvajajo le dele Direktive v zvezi s študenti, ki pogosto niso mladoletni.

<sup>8</sup> Na Češkem se to nanaša le na začetno obdobje bivanja pred podaljšanjem dovoljenja.

objavljanja v številnih drugih državah članicah (Belgija, Bolgarija, Ciper, Grčija, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška) zadostni – na primer takrat, ko je informacija podana samo v uradnih besedilih, do katerih državljani tretjih držav ne morejo zlahka dostopati oziroma jih prebrati.

Najnižji znesek iz člena 7(1)(b) se po državah članicah zelo razlikuje – leta 2009 je znašal od približno 120 evrov na mesec v Bolgariji do 795 evrov na Nizozemskem. Ponavadi se izračuna na podlagi zneska življenjskega minimuma ali ravni minimalne plače v zadevni državi oziroma ravni štipendije, ki jo dobivajo domači študenti. Po državah se zelo razlikujejo tudi vrste dokazil o zadostnih sredstvih in mednje lahko na primer spadajo štipendije (glej uvodno izjavo 13) ali dokazilo o dohodkih staršev. Kadar države članice določajo zgornjo mejo za sredstva ali urejajo vrste dokazil, morajo pri tem upoštevati načelo sorazmernosti in učinkovitost Direktive.

V členu 7(1)(c) je državam članicam dovoljeno, da od prosilca zahtevajo dokazila o zadostnem znanju jezika izobraževalnega programa. Estonija, Nemčija, Italija in Malta so to možnost uporabile. V številnih državah članicah se šteje, da znanje jezikov potrjuje dejstvo, da je prosilca sprejela visokošolska ustanova.

Avstrija, Bolgarija, Ciper, Grčija, Litva, Malta, Poljska, Portugalska in Romunija so prenesle člen 7(1)(d), v skladu s katerim mora prosilec predložiti dokazilo, da je poravnal pristojbine, ki jih zaračunava ustanova. Toda to zahtevo lahko posredno uporabljajo tudi druge države članice s potrditvijo, da se je prosilec vpisal na izobraževalno ustanovo.

Samo 11 držav članic (Ciper, Francija, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska in Slovaška) se je v skladu s členom 7(2) odločilo, da od študentov tretjih držav ne bo zahtevalo ločenega zdravstvenega zavarovanja, če so ti samodejno upravičeni do takega zavarovanja zaradi vpisa v izobraževalno ustanovo.

#### • Posebni pogoji za učence (člen 9)

Dvanajst držav članic<sup>9</sup> je po poročilih v svojo zakonodajo vključilo učence. Zdi se, je vseh 12 držav razen Bolgarije preneslo obveznost o predložitvi **dokazila o sprejemu na srednješolsko izobraževalno ustanovo** (člen 9(1)(b)) Vendar so le Ciper, Španija, Italija, Luksemburg, Portugalska, Slovenija in Romunija izrecno prenesle zahtevo o predložitvi **dokazila o sodelovanju v priznanem programu izmenjave učencev** (člen 9(1)(c)).

V členu 9(1)(d) je zahteva po predložitvi **dokazila o tem, da organizacija programa izmenjave učencev** za njega **prevzame odgovornost**, v členu 9(1)(e) pa se zahteva, da je učenec **nastanjen pri družini**, ki izpolnjuje določene pogoje. Ne Bolgarija ne Slovenija nista dokazali, da sta prenesli katero od teh zahtev. Španija in Portugalska sprejemata možnost, da so lahko učenci nastanjeni tudi v institucionalnem okolju.

Bolgarija, Češka, Španija in Slovenija niso izrecno prenesle določbe iz člena 9(1)(a) glede **najnižje in najvišje starosti** učencev, vendar je do dopustno na podlagi bolj ugodnih določb.

Ciper uporablja načelo **vzajemnosti**, kot to omogoča člen 9(2), ter v svoje programe izmenjave učencev sprejema državljane tretjih držav le, če prihajajo iz držav, ki nudijo enako možnost ciprskim državljanom.

---

<sup>9</sup> BG, CY, CZ, EE, ES, IT, LU, LV, PT, RO, SI in SK.

- **Posebni pogoji za neplačane pripravnike (člen 10)**

Skupaj 12 držav članic<sup>10</sup> je neplačane pripravnike vključilo na področje uporabe nacionalne zakonodaje, ki izvaja Direktivo.

Italija ni prenesla zahteve glede pogodbe o usposabljanju (člen 10(a)) niti zahteve glede dokazila o zadostnih sredstvih (člen 10(b)). Podobna vprašanja glede prenosa se pojavljajo v zvezi z zahtevo po objavi najmanjših mesečnih sredstev, ki izhaja iz člena 7(b).

Kot kaže, sta Francija in Latvija edini državi članici, ki sta določili znesek „najmanjših mesečnih sredstev“, ki se zahtevajo za neplačane pripravnike. Druge države članice so določile enak znesek kot za študente.

Samo Estonija in Romunija od študentov iz tretjih držav zahtevata, da se morajo jezikovno usposabljati, kot to omogoča člen 10(c).

Zakonodaja Luksemburga zahteva, da je pripravništvo obvezni del univerzitetnega izobraževanja. Ciper določa, da je treba opredeliti sektorje za delo neplačanih pripravnikov, ki jih objavi ministrstvo za delo in socialno varnost.

- **Posebni pogoji za prostovoljce (člen 11)**

Izmed 12 držav članic<sup>11</sup>, ki so vključile pripravnike na področje uporabe nacionalne zakonodaje, so Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Italija, Luksemburg, Portugalska, Romunija in Slovaška izbrale, da bodo določile pogoje glede starosti, kot to omogoča člen 11(a).

Vseh 12 držav članic je preneslo zahtevo o **pogodbi** med prostovoljcem in pristojno organizacijo, kot določa člen 11(b). Toda zakonodaje ne vključujejo vedno vseh elementov te pogodbe, ki so določeni v Direktivi (opis delovnih nalog, delovni čas, sredstva itd.). Zlasti na Portugalskem zakonodaja sploh ne vključuje nobenih podrobnosti, medtem ko je v zakonodaji v Grčiji in Luksemburgu navedenih le nekaj teh podrobnosti.

Člen 11(c) zahteva, da prosilec predloži **dokazila, da je organizacija, odgovorna za program prostovoljnega dela, pridobila obvezno zavarovanje in prevzema odgovornost** za prostovoljce med njihovim bivanjem, zlasti v zvezi s kritjem njegovih stroškov bivanja, zdravstva in povratka. Toda Portugalska ni prenesla te zahteve. V nekaterih državah članicah ni jasno, v kolikšnem obsegu organizacija prevzema odgovornost za vse tri elemente, navedene v Direktivi.

Ciper, Romunija in Slovaška so izkoristile možnost iz člena 11(d), da se prostovoljcu iz tretje države zagotovi **osnovno znanje** nacionalnega jezika, zgodovine ter političnih in družbenih struktur države gostiteljice.

### **3.4. Mobilnost študentov (člen 8)**

Člen 8 ureja ključna vprašanja glede mobilnosti državljanov tretjih držav, ki so že bili sprejeti kot študenti v prvi državi članici in so zaprosili za nadaljevanje svojega študija v drugi državi članici.

Večina držav članic je navedla, da pri obravnavi prošnje upošteva začetek izobraževanega programa, na primer prek skrajšanih postopkov (Nizozemska) ali z izdajo začasnega

---

<sup>10</sup> BG (osnutek zakonodaje), CY, CZ, EE, ES, FR, IT, LU, PT, RO, SI in SK.

<sup>11</sup> CY, CZ, EE, EL, ES, HU, IT, LU, PT, RO, SI in SK.

dovoljenja za bivanje na njihovem ozemlju pred sprejemom končne odločitve glede prošnje (Bolgarija in Nemčija). Toda iz poizvedb, ki so bile poslane Komisiji, je razvidno, da študentom iz tretjih držav dodatna pravila glede vizumov otežujejo učinkovito uveljavljanje njihovih pravic glede mobilnosti.

Poleg tega na podlagi bolj ugodnih določb države članice uporabljajo enake splošne pogoje in postopke, ki so določeni v členih 6 in 7 Direktive, brez drugih dodatnih določb iz člena 8(1)(b) in (c)<sup>12</sup>.

Čeprav je odstopanje iz člena 8(2) obvezno za tiste države članice, ki so prenesle v svojo zakonodajo člen 8(1)(c), ga Portugalska in Slovaška ne določata.

Prva država članica mora drugi državi članici predložiti **podatke v zvezi z bivanjem študenta** na svojem ozemlju (člen 8(3)), vendar so to obveznost prenesle v svojo zakonodajo samo Avstrija, Ciper, Nemčija, Grčija, Španija, Finska, Italija, Latvija, Malta, Poljska, Portugalska, Švedska in Slovaška. Na podlagi zbranih informacij se zdi, da države članice redko izkoristijo možnost zahtevanja takšnih podatkov.

### **3.5. Dovoljenja za bivanje (členi 12, 13, 14 in 15)**

#### **• Dovoljenje za bivanje študentov (člen 12)**

V skladu s členom 12(1) imajo študenti iz tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz členov 6 in 7, pravico, da se jim izda dovoljenje za bivanje, ki se jim lahko podaljša, če so še naprej izpolnjeni pogoji. Zakonodaje večine držav članic izrecno ne navajajo obveznosti podeljevanja dovoljenja ter njegovega podaljšanja pod navedenimi pogoji. Na podlagi pritožb in poizvedb, poslanih Komisiji, je jasno, da je učinkovito uveljavljanje pravic državljanov tretjih držav do izdaje dovoljenja za bivanje pogosto ovirano ali celo onemogočeno zaradi dodatnih zahtev v zvezi z vizumom, pa čeprav ti izpolnjujejo vse ustrezne zahteve iz Direktive. Obstaja nekaj držav članic, ki ne zahtevajo vizuma in se zanašajo zgolj na dovoljenje za bivanje.

Člen 12(1) prav tako opredeljuje obdobje veljavnosti dovoljenja za bivanje študentov. Večina držav članic zagotavlja dovoljenje za bivanje za največ eno leto (ki se lahko podaljša), v nekaterih pa je to lahko veljavno tudi tri ali celo pet let (na primer v Nemčiji, na Madžarskem in Slovaškem).

Člen 12(2) določa posebne neobvezne razloge za zavrnitev ali odvzem dovoljenja – splošni pogoji so določeni v členu 16. Člen 12(2)(a) dovoljuje državam članicam, da zavrnejo podaljšanje dovoljenja za bivanje študentov ali ga odvzamejo, če študent zlorablja pogoje v zvezi z dostopom do gospodarskih dejavnosti, kakor so opredeljene v členu 17. Te določbe je preneslo 13 držav članic<sup>13</sup>. Druge se za nadzor nad takšno vrsto zlorab poslužujejo splošnih pogojev za zavrnitev, določenih v členu 16.

Člen 12(2)(b) dovoljuje državam članicam, da zavrnejo podaljšanje dovoljenja za bivanje študentov ali ga odvzamejo, če študent ne doseže zadovoljivega napredka pri študiju. To določbo je izrecno preneslo 12 držav članic<sup>14</sup>. V nekaterih drugih državah članicah se v praksi doseže enak rezultat, ko izobraževalne ustanove izpišejo neuspešne študente. Posledično te

<sup>12</sup> AT, BE, BG, CZ, FR, HU, LV, LT, NL, PT, RO, SI in SE ne uporabljajo člena 8(1)(b), AT, BE, CZ, EE, ES, FR, HU, LT, NL, PL, RO, SI in SE pa ne uporabljajo člena 8(1)(c).

<sup>13</sup> BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, LT, LU, NL, PT, SI in SK.

<sup>14</sup> AT, BE, CY, DE, EL, ES, FR, LT, PL, PT, SE in SK.

države članice študentu zavrnejo podaljšanje dovoljenja na podlagi člena 16, ker ta ne izpolnjuje več pogojev za sprejem.

- **Dovoljenje za bivanje učencev (člen 13)**

Skupaj 12 držav članic je učence vključilo na področje uporabe nacionalne zakonodaje, ki izvaja Direktivo, osem izmed teh držav (Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Luksemburg, Portugalska, Slovenija in Slovaška) pa je trajanje dovoljenja za bivanje omejilo na eno leto, kakor to izrecno določa člen 13.

Direktiva posebej ne obravnava skupnega trajanja bivanja učenca, toda nekatere države članice (Španija, Madžarska, Slovenija, Portugalska in Romunija) so navedle, da učencem dovolijo bivati dlje kot eno leto.

- **Dovoljenje za bivanje neplačanih pripravnikov (člen 14)**

Dvanajst držav članic je neplačane pripravnike vključilo na področje uporabe nacionalne zakonodaje, šest izmed teh držav (Ciper, Češka, Luksemburg, Portugalska, Romunija in Slovenija) pa je trajanje dovoljenja za bivanje omejilo na eno leto, ki se v izjemnih razmerah podaljša, kakor to določa Direktiva. Omejitve trajanja dovoljenj za bivanje obstajajo v Franciji, kjer lahko pripravniki v poklicnem usposabljanju bivajo največ šest mesecev, ter v Romuniji, kjer se lahko dovoljenje za bivanje podaljša za največ šest mesecev. Določbe v zvezi s to točko niso jasne v Bolgariji in Italiji.

Nasprotno Estonija, Španija in Slovaška imajo prožnejši pristop, kot to določa Direktiva: glede na trajanje programa omogočajo daljše bivanje (na Slovaškem do tri leta) brez upoštevanja izrednih primerov.

- **Dovoljenja za bivanje prostovoljcev (člen 15)**

Skupaj 12 držav članic je prostovoljce vključilo na področje uporabe nacionalne zakonodaje. V zakonodaji v osmih izmed teh držav (Ciper, Grčija, Italija, Luksemburg, Portugalska, Romunija, Slovenija in Slovaška) je navedeno, da se bo dovoljenje za bivanje izdalo prostovoljcem za obdobje do enega leta razen v izjemnih razmerah, če program prostovoljnega dela traja dlje – v takšnem primeru se bo dovoljenje izdalo za obdobje trajanja programa. To je v skladu s členom 15 Direktive.

Madžarska ne določa nobenega odstopanja od pravila enega leta.

Nasprotno Estonija, Španija in Češka uporabljajo prožnejša pravila, v skladu s katerimi mora trajanje dovoljenja za bivanje ustrezati trajanju programa prostovoljnega dela.

### **3.6. Odvzem ali nepodaljšanje dovoljenj za bivanje (člen 16)**

V nasprotju s členom 12, ki določa razloge za zavrnitev in odvzem izključno v zvezi s študenti, se člen 16 uporablja za vse kategorije državljanov tretjih držav, ki jih zajema Direktiva. Določa tri možne razloge za zavrnitev ali odvzem dovoljenja za bivanje, ki je bilo izdano na podlagi Direktive: v primeru goljufije; kadar imetnik ni izpolnil ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop in bivanje; iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na tem področju ni vprašanj v zvezi s prenosom.

### **3.7. Gospodarske dejavnosti študentov (člen 17)**



Vse države članice zagotavljajo študentom pravico do zaposlitve v skladu s členom 17, v katerem je navedeno, da „imajo študenti pravico, da se ob študiju zaposlijo“. Vendar se je le 12 držav članic odločilo, da bo zagotovilo pravico do samozaposlitve (Avstrija, Belgija, Češka, Nemčija, Estonija, Španija, Madžarska, Italija, Litva, Latvija, Poljska in Švedska).

Države članice lahko v skladu s členom 17(1) upoštevajo pogoje na svojem trgu delovne sile in Ciper, Malta ter Romunija to možnost tudi uporabljajo. Poleg tega se Nizozemska, Nemčija in Avstrija poslužujejo preskusa trga delovne sile, kadar število delovnih ur preseže določen zgornji prag<sup>15</sup>. Vendar je treba v zvezi s to točko podrobneje proučiti skladnost zakonodaj držav članic z Direktivo 2004/114. Študenti, ki so državljani tretjih držav, se ne smejo obravnavati kot običajni delavci. Njihov dostop do zaposlovanja je že omejen z delovnimi urami in s sistematičnim sklicevanjem na položaj na trgu delovne sile se lahko v praksi študente povsem izključi s tega trga. To bi oslabilo namen Direktive (glej uvodno izjavo 18)<sup>16</sup>.

Za predhodno dovoljenje, ponavadi delovno dovoljenje, je treba v Avstriji, Belgiji, Bolgariji, na Cipru, Češkem, v Estoniji, Grčiji, Španiji, Litvi, na Malti, Nizozemskem, v Romuniji in Sloveniji zaprositi posebej, kot to dovoljuje člen 17(1).

V skladu s členom 17(2) je veliko držav članic določilo največje **število delovnih ur** na teden ali dni na mesec/leto, ki jih lahko opravi študent in ki znaša od 10 ur (najkrajši čas, zahtevan v Direktivi) do 30 ur na teden. Češka, Estonija, Poljska, Portugalska in Slovaška ne omejujejo števila delovnih ur, imajo pa vzpostavljene splošnejše omejitve, ki se ponavadi nanašajo na načelo, da zaposlitev ne sme ovirati primarnega namena bivanja državljana tretjih držav, to je študija.

Štiri države članice omejujejo dostop do zaposlitve v prvem letu bivanja. Omejitve se gibajo od šestih mesecev (Ciper) do enega leta (Nemčija<sup>17</sup>, Litva, Luksemburg<sup>18</sup> in Malta), kot to dovoljuje člen 17(3).

V skladu s členom 17(4) so Bolgarija, Češka, Nemčija, Estonija, Grčija, Finska, Francija, Madžarska, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska in Romunija vzpostavile obveznost sporočanja. Zaradi splošne zakonodaje o priseljevanju ali zaposlovanju v državah članicah se te obveznosti ponavadi uporabljajo za delodajalce.

### **3.8. Postopek (člena 18 in 19)**

#### **• Jamstva v postopku in preglednost (člen 18)**

Člen 18 se nanaša na jamstva v postopku in načelo preglednosti, ki se uporabljajo za odločitve o prošnji. Ta vključujejo časovni okvir za obdelavo prošnje, pravico prosilca do obveščeniosti ter pravico do pravnega sredstva proti odločitvi. Direktiva ureja celoten postopek za sprejem študentov, ki so državljani tretjih držav. Njene določbe o jamstvih v postopku ter preglednosti se tako uporabljajo tudi za nacionalne vizume za daljše bivanje (če se ti zahtevajo), saj vizum

<sup>15</sup> 10 ur na teden na Nizozemskem, med 10 in 20 urami v Avstriji, odvisno od ravni študija, ter 90 polnih dni na leto v Nemčiji.

<sup>16</sup> Komisija je predložila zadevo v zvezi z avstrijsko zakonodajo Sodišču Evropske unije; glej Sporočilo Komisije za javnost IP/10/1230 z dne 30. septembra 2010. Medtem je Avstrija uskladila svojo zakonodajo z Direktivo.

<sup>17</sup> Omejitev se uporablja le za študente, ki obiskujejo pripravljalni tečaj.

<sup>18</sup> Omejitev se uporablja le za dodiplomske študente.

omogoča osebi, da vstopi v zadevno državo članico, zato mora zanj študent zaprositi, kadar želi pridobiti dovoljenje za bivanje.

V večini držav članic splošna zakonodaja o priseljevanju / upravnih postopkih že zagotavlja zahtevana jamstva v postopku. Poleg tega so nekatere države članice sprejele ukrepe za zagotovitev, da lahko prosilec pravočasno začne izobraževanje, usposabljanje ali program, ter za objavo časovnega okvira za obdelavo prošnje. Toda glede na več pritožb, ki jih je prejela Komisija, se zdi, da so v praksi postopki pogosto dolgi, časovni okvir pa ni jasen. Čas, potreben za obdelavo prošenj, znaša od sedem delovnih dni do šestih mesecev<sup>19</sup>. Posebnih skrajnih rokov ni v Belgiji, na Cipru, v Nemčiji, na Finskem ali Švedskem.

Poleg tega se na podlagi številnih pritožb in poizvedb, ki so bile predložene Komisiji, zdi, da pravila glede vizumov v državah članicah pogosto odpravljajo jamstvo glede preglednosti, ki jo zahteva Direktiva.

Zdi se, da zakonodaja v Bolgariji in Italiji ne ločuje med členom 18(3) o **postopkih obveščanja** in členom 18(4), ki prosilcu ob **zavrnitvi prošnje** zagotavlja **pravico do pravnega sredstva**.

- **Skrajšan postopek za izdajo dovoljenj za bivanje ali vizumov študentom in učencem (člen 19)**

Člen 19 Direktive določa vzpostavitev skrajšanega postopka za sprejem, dogovorjenega med organi držav članic in njihovimi visokošolskimi ustanovami. To določbo so prenesle Francija, Grčija, Nizozemska in Poljska.

### **3.9 Pristojbine (člen 20)**

Zakonodaja 19 držav članic<sup>20</sup> vključuje plačilo pristojbin, ki se gibajo med 23 evri na Malti in 433 evri na Nizozemskem. Čeprav Direktiva izrecno dovoljuje državam članicam, da uvedejo pristojbine, te glede tega nimajo prostih rok. Kot je navedeno v členu 19, se pristojbine lahko uvedejo samo za financiranje obdelave prošenj, ne smejo pa doseči ravni, ki bi lahko povzročila, da Direktiva ne bi bila učinkovita. V tem smislu visoke pristojbine, kot so tiste, ki jih uporablja Nizozemska, zastavljajo vprašanja v zvezi s prenosom.

### **3.10. Dodatne pravice (člen 24)**

V členu 24 je navedeno, da lahko države članice prosto zagotavljajo dodatne pravice študentom, ki so državljani tretjih držav, ki presegajo tiste, določene v Direktivi, ne glede na dolžino njihovega bivanja v državi članici gostiteljici. V skladu s tem je v zakonodaji v Litvi navedeno, da pridobitev drugih pravic ni odvisna od časa bivanja študenta v državi. Portugalska navaja, da študentom, ki so državljani tretjih držav, zagotavlja enake ekonomske, socialne in civilne pravice kot svojim državljanom, Španija pa poroča, da jim zagotavlja pravice do socialne varnosti pod enakimi pogoji kot španskim državljanom.

---

<sup>19</sup> Obdobja so: sedem dni v Španiji, 15 delovnih dni na Madžarskem, 30 dni v Latviji, 2,5 meseca na Poljskem, v Romuniji, Sloveniji in na Slovaškem, dva meseca na Češkem, v Grčiji, na Portugalskem in v Estoniji, trije meseci v Luksemburgu ter štirje meseci v Franciji.

<sup>20</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, SE, SI in SK.

#### **IV. SKLEPNE UGOTOVITVE**

Privabljanje študentov, ki so državljani tretjih držav, v EU je temeljni cilj politike priseljevanja EU, ki ga znova poudarja stockholmski program. Leta 2009 je v EU vstopilo več kot 200 000 državljanov tretjih držav<sup>21</sup> zaradi namena iz te direktive. Direktiva je ključna pri prispevanju k vzajemnemu bogatenju zadevnih migrantov, njihovih držav izvora ter držav članic gostiteljic.

Države članice vse bolj poudarjajo internacionalizacijo svojih nacionalnih izobraževalnih sistemov in sistemov usposabljanja, kar se kaže v njihovih strategijah in naložbah v nove instrumente, kot so novi programi mobilnosti, politični dialogi s tretjimi državami in nove oblike akademskega sodelovanja. Države članice so prav tako bolj osredotočene na promocijske dejavnosti in trženje ter s tem izražajo vse večje zavedanje o konkurenčnem mednarodnem trgu na področju izobraževanja.

EU vzporedno s tem izvaja tudi zunanje ukrepe, ki so osredotočeni na spodbujanje, finančno podporo oziroma politične dialoge o mobilnosti državljanov tretjih držav in zlasti študentov. Vključevanje mednarodne razsežnosti v različne vidike in stopnje izobraževanja ter/ali usposabljanja poleg oblikovanja priložnosti za same migrante prinaša tudi velike koristi EU, njenim državljanom in trgom delovne sile. Migracija ima vlogo v okviru globalizacije in EU mora biti privlačna destinacija za državljane tretjih držav, ki razmišljajo o učenju, študiju, udeležbi v programu usposabljanja ali opravljanju prostovoljnega dela v tujini.

Toda iz poročila je mogoče razbrati, da potencial tega instrumenta EU ni v celoti izkoriščen. Zlasti raven uskladitve, ki je bila dosežena z Direktivo, sprejeto s soglasjem, je precej šibka, saj je le nekaj določb Direktive pravno zavezujočih, mnoge določbe pa ne vključujejo posebnih obveznosti za države članice.

#### **V. UKREPI, KI JIH JE TREBA SPREJETI**

Za zagotovitev pravilnega prenosa in izvajanja Direktive po EU bo Komisija v celoti uporabila svoje pristojnosti iz Pogodbe in uvedla postopke za ugotavljanje kršitev, kadar bo to potrebno.

Komisija bo prav tako še naprej sodelovala z državami članicami tudi na tehnični ravni. Ustrezni Kontaktni odbor bo še naprej ugotavljal težave ter lajšal izmenjavo mnenj v zvezi z razlago Direktive. Nadalje bi se lahko obravnavala in razjasnila nekatera pravna in tehnična vprašanja, kot so bolj ugodne določbe, zdravstveno zavarovanje, objava informacij o študentih in mobilnost študentov.

Komisija namerava ponuditi informacije in pomoč tako državljanom držav članic kot državljanom tretjih držav ter pri tem kar najbolj uporabiti internet, predvsem prek bodočega portala o priseljevanju.

Čeprav je prednostna naloga zagotovitev, da države članice učinkovito izvajajo Direktivo, poročilo prav tako razkriva ključno potrebo po spremembah Direktive, zlasti v zvezi z naslednjim: okrepitevijo jamstev v postopku (posebni skrajni roki za obravnavo prošenj,

---

21 Podatki vključujejo samo 24 držav članic, ki jih zavezuje ta direktiva. Nominalno so bile med državami, ki so leta 2009 sprejele največje število državljanov tretjih držav za namen izobraževanja in študija, Francija (53 563), Italija (32 634), Nemčija (31 345), Španija (22 068) in Švedska (13 968). V povprečju velika večina dovoljenj za bivanje, ki se jih izda v državah članicah za namen iz Direktive, zadeva študente. Vir: Eurostat.

obveznost držav članic, da navedejo razloge za zavrnitev); okrepitevijo klavzul o mobilnosti; spodbujanjem sinergij s programi EU, ki lajšajo mobilnost državljanov tretjih držav v EU; izboljšanjem ravni uskladitve glede prostovoljcev, neplačanih pripravnikov in učencev za nadaljevanje razvoja splošnega pravnega okvira EU na področjih izobraževanja, usposabljanja in kulturnih izmenjav s tretjimi državami.

Končno, omogočanje, da državljani tretjih držav pridobijo spretnosti in znanje med obdobjem usposabljanja v Evropi, spodbuja „kroženje možganov“ ter podpira sodelovanje s tretjimi državami na področjih človeškega kapitala in zaposlovanja, od česar imajo koristi tako države pošiljateljice kot države prejemnice. Zato bi se lahko brez vplivanja na pristojnost držav članic glede določanja števila migrantov vprašanja v zvezi z dostopom študentov, ki so državljani tretjih držav, do dela ob koncu študija obravnavala posebej, saj se zdi, da je to odločilni dejavnik, ko študent izbira namembno državo, ter zadeva skupnega interesa v okviru upadanja števila delovno aktivnega prebivalstva in globalne potrebe po visoko usposobljenih delavcih.