



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.9.2011
KOM(2011) 587 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om tillämpningen av direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandssmedborgares
inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete**

I. INLEDNING

Rådets direktiv 2004/114 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (nedan kallat *direktivet*)¹ var den tredje normativa rättsakten på området laglig migration att antas enligt Amsterdamfördraget och Europeiska rådets slutsatser från Tammerfors.

Det övergripande målet är att arbeta för att Europa ska bli ledande inom högre studier. Som ett led i dessa ansträngningar syftar direktivet till att inrätta en gemensam rättslig ram som underlättar för människor utanför Europeiska unionen (*tredjelandsmedborgare*) att resa in och vistas i EU i syfte att studera. En samordnad och transparent rättslig ram gör att EU som en plats för högre utbildning blir synligare, tillgängligare och attraktivare för studerande från tredjeländer. Dessutom gynnar studenters rörlighet den globala ekonomiska utvecklingen i och med att denna rörlighet främjar spridningen av kunskap och idéer.

I direktivet fastställs också en rad grundläggande regler om de villkor som gäller för att elever, oavlönade praktikanter och volontärer ska få resa in och stanna i EU. Dessa former av "tillfällig migration" är inte beroende av arbetsmarknadssituationen i värdmedlemsstaterna. I sitt främjande av dessa syftar direktivet till att uppmuntra "ömsesidigt berikande" mellan olika aktörer och "ökad förståelse mellan olika kulturer". De inledande studieåren utövar ett grundläggande inflytande på unga människors värderingar, attityder, förhoppningar och kunskaper. Genom praktik och yrkesutbildning får de möjlighet att förvärva viktiga färdigheter som kan vara till gagn för dem och deras arbetsgivare i framtida arbetssituationer. Europaåret för frivilligarbete 2011 har visat att frivilligarbete kan vara en källa till värdefulla utbildningsfarenheter och kulturellt utbyte. Det hjälper volontärer att förvärva nya färdigheter och främjar solidaritet och demokratiska värderingar.

Genom föreliggande rapport fullgör kommissionen sina skyldigheter enligt artikel 21 i direktivet. Rapporten ger en överblick över hur direktivet har införlivats och genomförts i medlemsstaterna och visar på eventuella problem. Rapporten grundar sig på en studie som utförts åt kommissionen² och andra källor, bl.a. särskilda undersökningar inom det europeiska migrationsnätverket³, klagomål, frågor och petitioner som lämnats in av enskilda medborgare samt diskussioner med medlemsstater om praktiska spörsmål som följer av tillämpningen av direktivet.

Direktivet antogs den 13 december 2004. Danmark, Irland och Storbritannien är inte bundna av det.

Medlemsstaterna har givits tillfälle att se över och uppdatera faktauppgifterna.

¹ EUT L 375, 23.12.2004, s. 12.

² Studien beställdes av kommissionen och utfördes av GHK.

³ Se särskilt de särskilda undersökningarna nr 54, 73, 101, 273, 289 och 313.

II. ÖVERVAKNING OCH INFÖRLIVANDE

Enligt artikel 22 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att införliva direktivet i den nationella lagstiftningen senast den 12 januari 2007 och underrätta kommissionen om detta.

Mellan 2006 och 2010 hade kommissionen möten med medlemsstaterna för att diskutera frågor om genomförandet och tolkningen av direktivet.

Med stöd i artikel 258 (f.d. 226) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inledde kommissionen under 2007 överträdelseförfaranden mot fjorton medlemsstater⁴ för att inte ha införlivat direktivet i tid eller för att inte ha underrättat kommissionen på föreskrivet sätt. Eftersom alla medlemsstater sedan dess stegvis har antagit införlivandeåtgärder, har dessa överträdelseförfaranden lagts ned.

III. EFTERLEVNAD AV INFÖRLIVANDEÅTGÄRDERNA

3.1. Tillämpningsområde (artikel 3)

I artikel 3 i direktivet fastslås vilka kategorier av tredjelandsmedborgare som måste respektive kan omfattas av reglerna för införlivandet av direktivet i medlemsstaternas lagar. De som måste inbegripas är tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för studier. Bestämmelserna får också omfatta tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

Sammantaget har tio medlemsstater⁵ beslutat att tillämpa direktivet på samtliga tre valfria kategorier (elever, oavlönade praktikanter och volontärer) och ytterligare fem medlemsstater⁶ har beslutat att tillämpa det på en eller två av dessa kategorier. Sammantaget nio medlemsstater (AT, BE, DE, FI, LT, MT, NL, PL och SE) har enbart införlivat bestämmelser som gäller studenter.

Om medlemsstaterna väljer att tillämpa direktivet på någon av dessa tre kategorier (utöver studerande), åligger det dem att införliva de berörda bestämmelserna i direktivet, förutsatt att inte beslut om dessa bestämmelser åligger medlemsstaterna själva. Det förefaller emellertid som om vissa medlemsstater ibland har bortsett från denna allmänna regel.

3.2. Förmånligare bestämmelser (artikel 4)

Ett litet antal medlemsstater har bilaterala avtal med icke-medlemsstater som inbegriper generösare bestämmelser än de som föreskrivs i direktivet, vilket medges i artikel 4.1 b.

Utöver bilaterala eller multilaterala avtal medges det dessutom i artikel 4.2 att medlemsstaterna antar eller bibehåller förmånligare bestämmelser än de som föreskrivs i direktivet. Stundom förefaller emellertid medlemsstaterna ha missförstått detta och bortsett från direktivets bindande bestämmelser, som exempelvis kravet att erbjuda ett utbildningsavtal för oavlönade praktikanter. Förmånligare bestämmelser medges så länge som de inte urvattnar de rättigheter som redan beviljas tredjelandsmedborgare genom direktivet.

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

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

⁶ BG: Oavlönade praktikanter och elever (lagförslag); EL: Volontärer; FR: oavlönade praktikanter; HU: elever och volontärer; samt LV: elever.

Dessa bestämmelser får inte underminera direktivets syfte, som är att skapa viss harmonisering av villkoren för inresa och vistelse för studerande från tredjeländer i syfte att få till stånd en transparent gemensam reglering på EU-nivå.

3.3. Villkor för inresa och vistelse (artiklarna 5, 6, 7, 9, 10 och 11)

- **Allmänna villkor för inresa och vistelse (artikel 6)**

Kravet på att uppvisa en giltig resehandling som fastställs i artikel 6.1 a har införlivats i samtliga medlemsstaters lagstiftning, ofta tillsammans med det kompletterande kravet (CY, EL, FR, HU, MT, NL, SE och SI) – vilket är i enlighet med direktivet – att resehandlingens giltighetstid minst omfattar den planerade vistelsens längd i värdmedlemsstaten.

Enligt artikel 6.1 b ska sökanden uppvisa ett tillstånd till den planerade vistelsen från föräldrarna om vederbörande är underårig. Det är oklart om detta krav har införlivats i BG, IT och NL. Dessutom kräver IT och LV handlingar som styrker att den underåriga åtnjuter adekvat förmyndarskap. I AT, BE och SE har detta specifika krav inte införlivats⁷.

Enligt artikel 6.1 c ska en tredjelandsmedborgare ha en sjukförsäkring som avser samtliga risker som medborgarna i medlemsstaten har täckning för. I denna fråga tillämpas flera olika typer av praxis i de berörda medlemsstaterna. I stället för försäkring kräver BE kvitto på att tredjelandsmedborgare har tillräckliga tillgångar för att täcka sina sjukvårdskostnader. Det är inte helt klart om det krävs någon försäkring i IT. Dessutom anger BG, CZ⁸, LU, PL, RO, SI och SK inte specifikt vilka risker som en medlemsstats egna medborgare normalt har täckning.

Nästan alla medlemsstater har infört kravet i artikel 6.1 d på att tredjelandsmedborgaren inte får betraktas som ett **hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa**. Det är oklart om detta krav har införlivats i IT.

BG, CY, CZ, EE, DE, HU, LU, NL, PL, SI och SK kräver kvitto på att avgiften erlagts för att handlägga ansökan om inresa och vistelse, vilket medges i artikel 6.1 e.

Inte alla medlemsstater har införlivat bestämmelserna i artikel 6.2, enligt vilken det åligger dem att underlätta inresa och vistelse för de tredjelandsmedborgare som deltar i gemenskapsprogram som främjar rörligheten till eller inom unionen. BE, BG, EE, DE, IT och RO förefaller inte ha införlivat denna bestämmelse, och övriga medlemsstater tycks helt enkelt efterlysa sådana förenklingar snarare än att omvandla dem till specifika regler om (exempelvis) lägre avgifter och skyndsammare förfaranden. Införlivandet av denna viktiga bestämmelse är ännu inte tillfredsställande.

- **Särskilda villkor för inresa och vistelse för studerande (artikel 7)**

Enligt artikel 7.1 b åligger det medlemsstaterna att offentliggöra det minsta månatliga belopp som en tredjelandsmedborgare måste kunna visa att han eller hon har tillgång till för att bekosta sitt uppehälle, sina studier och sin återresa. Detta överensstämmer med medlemsstaternas övergripande skyldighet att underrätta tredjelandsmedborgare om de regler som gäller för studerandes inresa och vistelse, för att garantera öppenhet och rättslig förutsebarhet för framtida studerande och därigenom uppmuntra dem att studera i EU.

⁷ Dessa medlemsstater har enbart genomfört de delar av direktivet som gäller studenter, vilka vanligen inte är underåriga.

⁸ I CZ gäller detta enbart den inledande vistelseperioden innan tillståndet förnyas.

Liknande införlivande frågor återstår att hantera i flera medlemsstater. I HU bedöms de tillgångar som tredjelandsmedborgaren måste kunna uppvisa från fall till fall. I många andra medlemsstater (BE, BG, CY, EL, LT, MT, NL, PL, PT, RO och SK) är det tveksamt om metoderna för offentliggörande är tillfyllest – exempelvis i fall där informationen endast lämnas i officiella texter som tredjelandsmedborgare inte enkelt kan få tillgång till eller läsa.

Det minimibelopp som avses i artikel 7.1 b varierar i hög grad mellan medlemsstaterna – från omkring 120 euro i BG till 795 euro i NL. Det beräknas vanligen på grundval av beloppet för existensminimum eller minimilön i den berörda medlemsstaten, alternativt på de nivåer för stipendier som utgår till studerande som är medborgare i denna medlemsstat. Typerna av handlingar som styrker att tillräckliga tillgångar finns varierar likaledes i hög grad mellan länderna och många inbegriper exempelvis stipendier (se skäl 13) eller kvitto på föräldrarnas inkomst. När minimikrav på tillgångar eller reglerande typer av kvitto på tillgångar fastslås åligger det medlemsstaterna att göra detta med hänsyn till proportionalitetsprincipen och direktivets effektivitet.

Enligt artikel 7.1 c har medlemsstaterna rätt att begära bevis på att den studerande har tillräckliga kunskaper i undervisningsspråket för det studieprogram som följs. EE, DE, IT och MT har utnyttjat denna möjlighet. I många medlemsstater anses språkkunskaperna styrkta i och med att den sökande har antagits av en läroanstalt inom det högre utbildningsväsendet.

AT, BG, CY, EL, LT, MT, PL, PT och RO har införlivat artikel 7.1 d, enligt vilken den studerande ska styrka att han har erlagt de avgifter som läroanstalten kräver. Detta krav kan emellertid också tillämpas indirekt i andra medlemsstater genom en bekräftelse på att den sökande har registrerats vid en utbildningsanstalt.

Endast elva medlemsstater (CY, FR, EL, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE och SK) valde att, med stöd i artikel 7.2, inte begära att studerande från tredje land ska omfattas av en separat sjukförsäkring om de automatiskt uppfyller villkoren för en sådan försäkring när de är inskrivna vid en läroanstalt.

- **Allmänna villkor för elever (artikel 9)**

Tolv medlemsstater⁹ synes ha inbegripit elever i sin lagstiftning. Samtliga tolv länder, förutom BG, införlivat skyldigheten att förete **bevis på att eleven har antagits vid en läroanstalt för sekundärutbildning** (artikel 9.1 b). Emellertid har endast CY, ES, IT, LU, PT, SI och RO explicit införlivat kraven om att förete **bevis på att eleven deltar i ett erkänt utbytesprogram för elever** (artikel 9.1 c).

Enligt artikel 9.1 d krävs det att **eleven ska förete bevis på att organisationen för elevutbyte påtar sig det fulla ansvaret** för honom och enligt artikel 9.1 e att vederbörande får **bo i en familj** som uppfyller vissa villkor. Varken BG eller SI har påvisat att man har införlivat något av dessa krav. ES och PT godtar att en elev får bo i studentbostad eller liknande.

BG, CZ, ES och SI har inte uttalat införlivat bestämmelserna i artikel 9.1 a om elevernas **minimi- respektive maximiålder**, men detta medges med stöd i mer förmånliga bestämmelser.

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

Med stöd i artikel 9.2 tillämpar CY **ömsesidighet** och tillåter tredjelandsmedborgare att delta i sina utbytesprogram enbart om de kommer från länder som erbjuder CY:s medborgare motsvarande möjligheter.

- **Särskilda villkor för oavlönade praktikanter (artikel 10)**

Totalt tolv medlemsstater¹⁰ har inbegripit oavlönade praktikanter inom ramen för sin lagstiftning om införlivande av direktivet.

IT har varken införlivat kraven om utbildningsavtal (artikel 10 a) eller kravet om tillräckliga tillgångar (artikel 10 b). Liknande frågor avseende införlivandet inställer sig med avseende på kravet att offentliggöra det minsta månatliga belopp som krävs för artikel 7 b.

FR och LV tycks vara de enda medlemsstater som har fastställt ett visst ”minsta månatliga belopp” som krävs för oavlönade praktikanter. Övriga medlemsstater har fastställt samma belopp som för studerande.

Endast EE och RO kräver att studerande från tredje land ska delta i grundläggande språkutbildning, vilket medges i artikel 10 c.

Enligt lagstiftningen i LU ska praktiken vara ett obligatoriskt inslag i en akademisk utbildning. CY har fastslagit att arbetsmarknadssektorerna oavlönade praktikanter måste fastslås och offentliggöras av arbetsmarknads- och socialförsäkringsministeriet.

- **Särskilda villkor för volontärer (artikel 11)**

Av de tolv medlemsstater¹¹ vilkas lagstiftning omfattar volontärer har CY, CZ, EL, HU, IT, LU, PT, RO och SK valt att fastställa åldersvillkor, vilket medges i artikel 11 a.

Samtliga tolv medlemsstater har införlivat det krav om ett **avtal** mellan volontären och den ansvariga organisationen som är fastlagt i artikel 11 b. Lagar omfattar emellertid inte samtliga inslag i detta avtal på det sätt som de fastställs i detta direktiv (beskrivning av uppgiften, arbetstid, tillgångar osv.). Särskilt lagen i PT innehåller inga detaljuppgifter alls, och i EL och LU förtecknas endast ett litet antal sådana uppgifter.

Enligt artikel 11 c åligger det den sökande att förete **bevis på att den organisation som ansvarar för det volontärprogram som han deltar i har tecknat en ansvarsförsäkring och påtar sig ansvaret** för honom under hela vistelsen, särskilt när det gäller kostnaderna för uppehälle, hälso- och sjukvård och återresa. PT har emellertid inte införlivat detta krav. I vissa medlemsstater är det oklart i vilken utsträckning som organisationen ansvarar för samtliga tre inslag som omnämns i direktivet.

CY, RO och SK har utnyttjat den i artikel 11 d angivna möjligheten att ge en volontär från ett tredjeland en **grundläggande utbildning** i den medlemsstatens språk, historia och politiska och sociala struktur.

3.4. Rörlighet för studerande (artikel 8)

¹⁰ BG (lagförslag), CY, CZ, EE, ES, FR, IT, LU, PT, RO, SI och SK.

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

I artikel 8 regleras rörligheten för tredjelandsmedborgare som redan har beviljats rätt till inresa och vistelse som studerande i en första medlemsstat och som ansöker om att följa en del av sitt pågående studieprogram i en annan medlemsstat.

De flesta medlemsstater anger att de tar hänsyn till kursens startdatum när de handlägger ansökan – exempelvis genom särskilt skyndsamma förfaranden (NL) eller utfärdande av tillfälliga uppehållstillstånd på medlemsstatens territorium i väntan på ett slutgiltigt avgörande om ansökan (BG och DE). De förfrågningar som inkommit till kommissionen tyder på att särskilda viseringsregler försvårar för studerande från tredjeländer att faktiskt utnyttja sin rätt till rörlighet.

Med stöd i förmånligare bestämmelser tillämpar medlemsstaterna dessutom samma allmänna villkor och förfaranden som fastställs i artiklarna 6 och 7 i direktivet utan de tilläggsbestämmelser som fastställs i artikel 8.1 b och 8.1 c¹².

Fastän det undantag som fastställs i artikel 8.2 är obligatoriskt för de medlemsstater som införlivat artikel 8.1 c, erbjuds det inte i PT och SK.

Det åligger den första medlemsstaten att förse den andra med **uppgifter om den studerandes vistelse** på den första medlemsstatens territorium (artikel 8.3), men denna skyldighet har införlivats i lagstiftningen endast i AT, CY, DE, EL, ES, FI, IT, LV, MT, PL, PT, SE och SK. De uppgifter som inkommit tyder på att medlemsstaterna utnyttjar möjligheten att begäras in sådana uppgifter.

3.5. Upphållstillstånd (artiklarna 12, 13, 14 och 15)

• Upphållstillstånd för studerande (artikel 12)

Enligt artikel 12.1 har studerande från tredjeland som uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7 rätt att få ett uppehållstillstånd utställt och att få detta tillstånd förnyat om innehavaren fortfarande uppfyller villkoren. De klagomål och förfrågningar som inkommit till kommissionen visar tydligt, att även om tredjelandsmedborgare uppfyller alla berörda villkor i direktivet gör de särskilda viseringsbestämmelserna att ett effektivt utnyttjande av rättigheten försvåras eller rentav omöjliggörs. Det finns ett fåtal medlemsstater som inte kräver visum utan enbart kräver uppehållstillstånd.

I artikel 12.1 fastställs också giltighetstiden för de uppehållstillstånd som beviljas studerande. De flesta medlemsstater beviljar uppehållstillstånd under maximalt ett år (som sedan är förnybara). I vissa medlemsstater kan emellertid tillståndet vara giltigt så länge som tre eller till och med fem år (t.ex. DE, HU och SK).

I artikel 12.2 fastställs särskilda valfria skäl att inte förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd – de allmänna skälen återfinns i artikel 16. Enligt artikel 12.2 a har medlemsstaterna rätt att inte förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd om innehavaren inte uppfyller villkoren för tillträde till ekonomisk verksamhet enligt definitionen i artikel 17. Denna bestämmelse har införlivats av tretton medlemsstater¹³. I syfte att kontrollera denna typ av missbruk använder sig andra av de allmänna villkoren för vägran som fastställs i artikel 16.

¹² AT, BE, BG, CZ, FR, HU, LV, LT, NL, PT, RO, SI och SE tillämpar inte artikel 8.1 b och AT, BE, CZ, EE, ES, FR, HU, LT, NL, PL, RO, SI och SE tillämpar inte artikel 8.1 c.

¹³ BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FR, LT, LU, NL, PL, SI och SK.

Enligt artikel 12.1 b har medlemsstaterna rätt att inte förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd om innehavaren inte gör godtagbara framsteg med sina studier. Denna bestämmelse har införlivats av tolv medlemsstater¹⁴. I vissa andra medlemsstater uppnås i praktiken samma resultat genom att underpresterande studenter avregistreras av sina utbildningsanstalter. Följaktligen kommer dessa medlemsstaterna att inte förnya den studerandes uppehållstillstånd med stöd i artikel 16, eftersom de inte längre uppfyller kraven för inresa och uppehälle.

- **Uppehållstillstånd för elever (artikel 13)**

I totalt tolv medlemsstater omfattas elever av lagstiftningen om genomförandet av direktivet, och åtta av dessa länder (CY, CZ, EE, LV, LU, PT, SI och SK) har begränsat uppehållstillståndets giltighetstid till ett år, vilket uttryckligen föreskrivs i artikel 13.

I direktivet berörs inte en elevs sammanlagda vistelse, men viss medlemsstater (ES, HU, SI, PT och RO) har angivit att de låter elever stanna längre än ett år.

- **Uppehållstillstånd för oavlönade praktikanter (artikel 14)**

I totalt tolv medlemsstater omfattas elever av lagstiftningen om genomförandet av direktivet, och sex av dessa länder (CY, CZ, LU, PT, RO och SI) har begränsat uppehållstillståndets giltighetstid till ett år, med möjlighet till förnyelse i undantagsfall enligt direktivets bestämmelser. Begränsningar av uppehållstillstånden förekommer i FR där deltagare i yrkesutbildningar får stanna under en period av högst sex månader och i RO där en förlängning av uppehållstillståndet inte får överstiga sex månader. Det är oklart vilka bestämmelser som gäller på denna punkt i BG och IT.

Däremot har EE, ES och SK flexibla regler än de som föreskrivs i direktivet och möjliggör längre vistelser (som längst tre år i SK), beroende på programmets längd och utan hänvisning till undantagsfall.

- **Uppehållstillstånd för volontärer (artikel 15)**

Totalt tolv medlemsstater inbegriper volontärer i sin lagstiftning. Lagstiftningen i åtta av dessa länder (CY, EL, IT, LU, PT, RO, SI och SK) föreskriver att ett uppehållstillstånd ska utfärdas till volontärer för en period om högst ett år såvida inte volontärprogrammet i undantagsfall pågår längre – varvid tillståndet utfärdas för programmets längd. Detta skulle ligga i linje med artikel 15 i direktivet.

HU erbjuder inga undantag från ettårsregeln.

Däremot tillämpar EE, ES och CZ flexibla regler, enligt vilka uppehållstillståndets giltighet måste motsvara volontärprogrammets längd.

3.6. Återkallelse eller vägran att förnya uppehållstillstånd (artikel 16)

I motsats till artikel 12 som innehåller skäl till återkallelse eller vägran att förnya uppehållstillstånd är artikel 16 tillämplig på alla kategorier av tredjelandsmedborgare som omfattas av direktivet. Där fastställs de tre möjliga skälen till återkallelse eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd som utfärdats på grundval av direktivet, nämligen bedrägeri, att

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

innehavaren inte uppfyllde eller inte längre uppfyller villkoren för inresa och vistelse samt av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. På detta område finns inga införlivande frågor.

3.7. Studerandes ekonomiska verksamhet (artikel 17)

Samtliga medlemsstater har beviljat studerande rätten till anställning enligt artikel 17, där det föreskrivs att "[v]id sidan av studierna [...] ska de studerande ha rätt att ta anställning". Endast tolv medlemsstater (AT, BE, CZ, DE, EE, ES, HU, IT, LT, LV, PL och SE) har emellertid beslutat att bevilja rätten att bedriva verksamhet som egenföretagare.

Enligt artikel 17.1 har medlemsstaterna rätt att beakta läget på arbetsmarknaden och CY, MT samt RO utnyttjar denna möjlighet. Därutöver använder sig NL, DE och AT av ett arbetsmarknadstest när arbetstiden överstiger ett visst tröskelvärde¹⁵. Det krävs emellertid en närmare undersökning av i vilken utsträckning medlemsstaternas lagstiftning överensstämmer med direktiv 2004/114 på denna punkt. Studerande från tredje land får inte behandlas som vanliga arbetstagare. Deras tillgång till anställning är redan begränsad i fråga om arbetstid, och om situationen på arbetsmarknaden systematiskt återopas kan detta leda till att de studerande i praktiken helt utesluts från arbetsmarknaden. Detta skulle undergräva direktivets syfte (se skäl 18)¹⁶.

Ett förhandstillstånd, vanligen ett arbetstillstånd, måste begäras separat i AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, LT, MT, NL, RO och SI, vilket medges enligt artikel 17.1.

Med stöd i artikel 17.2 har många medlemsstater fastställt ett **högsta antal arbetstimmar** per vecka eller dagar per månad eller år som de studerande får arbeta, vilket sträcker sig från tio timmar (vilket är det minsta antal timmar som krävs i direktivet) till trettio timmar i veckan. CZ, EE, PL, PT och SK begränsar visserligen inte antalet arbetstimmar men tillämpar mer allmänna begränsningar, vilka vanligen avser principen att en anställning inte får undergräva tredjelandsmedborgarens primära syfte med att vistas i landet, nämligen att studera.

Fyra medlemsstater begränsar tillgången till anställning under det första vistelseåret. Begränsningarna sträcker sig från sex månader (CY) till ett år (DE,¹⁷ LT, LU¹⁸ och MT), vilket medges i artikel 17.3.

I enlighet med artikel 17.4 har BG, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LU, NL, PT och RO infört rapporteringskrav. Som ett resultat av medlemsstaternas allmänna lagstiftning om invandring eller anställning måste dessa villkor normalt gälla arbetsgivarna.

3.8. Förfarande (artiklarna 18 och 19)

• Förfarandegarantier och öppenhet (artikel 18)

Artikel 18 avser förfarandegarantier och öppenhetsprinciper som är tillämpliga på beslut om en ansökan. Dessa omfattar tidsåtgången för handläggningen av ansökan, den sökandes rätt att bli informerad och rätten att överklaga ett beslut på rättslig väg. Direktivet täcker hela

¹⁵ Tio timmar i veckan i NL, mellan tio och tjugo i AT, avhängigt av på vilken nivå studierna bedrivs och 90 heldagar om året i DE.

¹⁶ Kommissionen hänsköt fallet med AT:s lagstiftning på denna punkt till domstolen. Jfr. kommissionens pressmeddelande IP/10/1230 av den 30 september 2010. Sedan dess har AT anpassat sin lagstiftning till direktivet.

¹⁷ Begränsningarna gäller endast studenter som följer en förberedande kurs.

¹⁸ Begränsningarna gäller endast högskolestuderande

förfarandet för att erbjuda studerande från tredje land inresa och vistelse. Direktivets bestämmelser om förfarandegarantier och öppenhet är därför också tillämpliga på nationella viseringar för längre tid (om sådana krävs), eftersom en person med visering får resa in i den berörda medlemsstaten och därför måste den blivande studenten ansöka om en när vederbörande ansöker om uppehållstillstånd.

I de flesta medlemsstater föreskrivs de förfarandegarantier som krävs redan i den allmänna lagstiftningen om invandring och administrativa förfaranden. Därutöver har vissa medlemsstater vidtagit åtgärder för att säkerställa att den sökande kan påbörja kursen, yrkesutbildningen eller programmet i tid, samt för att offentliggöra handläggningstiden för ansökningarna. Av de många klagomål som kommissionen mottagit tycks det som om förfarandena i praktiken ofta är långa och tidsramen otydlig. Tidsåtgången för att handlägga ansökningarna sträcker sig från sju arbetsdagar till sex månader¹⁹. I BE, CY, DE, FI och SE tillämpas inga särskilda tidsfrister.

Dessutom visar de många klagomål och förfrågningar som inkommit till kommissionen att medlemsstaternas viseringsregler ofta tycks upphäva de öppenhetsgarantier som föreskrivs i direktivet.

Lagstiftningen i BG och IT förefaller inte innehålla några hänvisningar till artikel 18.3 om **delgivningsförfaranden** eller till artikel 18.4 enligt vilken den sökande har **rätt till rättslig prövning**.

- **Påskyndat förfarande för utfärdande av uppehållstillstånd eller viseringar för studerande och elever (artikel 19)**

I artikel 19 i direktivet föreskrivs inrättandet av ett påskyndat förfarande som avtalas mellan myndigheterna i medlemsstaterna och deras läroanstalter för högre utbildning. Denna bestämmelse har införlivats av FR, EL, NL och PL.

3.9 Avgifter (artikel 20)

Lagstiftningen i nitton medlemsstater²⁰ omfattar inbetalning av avgifter som sträcker sig från 23 euro på MT till 433 euro i NL. Fastän direktivet uttalat ger medlemsstaterna rätt att fastställa avgifter innebär detta inte att de har fria händer. Avgifter kan inte fastställas i andra syften än att finansiera handläggningen av ansökan, på det sätt som fastslås i artikel 19, och de får inte fastställas till en nivå som gör direktivet verkningslöst. Därför ger höga avgifter av det slag som tas ut i NL upphov till betänkligheter rörande införlivandet.

3.10. Ytterligare rättigheter (artikel 24)

Enligt artikel 24 ska det stå medlemsstaterna fritt att utöver vad som föreskrivs i direktivet bevilja studerande från tredjeländer ytterligare rättigheter, oavsett hur länge de vistas i värdmedlemsstaten. Följaktligen föreskriver lagstiftningen i LT att förvärvandet av andra rättigheter inte är beroende av längden på den studerandes vistelse i landet. PT hävdar att landet beviljar studerande från tredjeland samma ekonomiska, sociala och civila rättigheter som egna medborgare. ES rapporterar att landet beviljar de studerande från tredje land samma socialförsäkringsrättigheter som spanska medborgare.

¹⁹ Handläggningsperioderna är sju dagar i ES, femton arbetsdagar i HU, trettio dagar i LV, två och en halv månad i PL, RO, SI och SK, två månader i CZ, EL, PT och EE, tre månader i LU samt fyra månader i FR.

²⁰ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LV, PL, PT, SE, SI och SK.

IV. SAMMANFATTNING

Att locka studerande från tredjeländer till EU är ett grundläggande mål för EU:s invandringspolitik, vilket ytterligare betonades i Stockholmsprogrammet. Under 2009 reste över 200 000 tredjelandsmedborgare in i EU²¹ med anledning av detta direktiv. Direktivet är centralt för att bidra till ett ömsesidigt berikande för de berörda migranterna, deras ursprungsland och värdmedlemsstaten.

Medlemsstaterna lägger allt större tonvikt vid internationaliseringen av sina nationella utbildnings- och yrkesutbildningssystem, vilket återspeglas i deras strategier och investeringar i nya instrument, såsom nya program för rörlighet, politisk dialog med tredjeländer och nya former av akademiskt samarbete. Dessutom har medlemsstaterna förstärkt sin inriktning på pr- och marknadsföringsinsatser, vilket återspeglar den växande medvetenheten om den konkurrensutsatta internationella utbildningsmarknaden.

Parallellt vidtar också EU externa åtgärder som med inriktning på marknadsföring, finansiellt stöd eller politisk dialog om tredjelandsmedborgares rörlighet, särskilt i fråga om studerande. Förutom att det innebär möjligheter för migranterna själva, medför införandet av en internationell dimension i olika delar och faser av utbildningen eller yrkesutbildningen betydande fördelar för EU, dess medborgare och arbetsmarknad. Migrationen spelar en roll i ett globaliseringssammanhang och EU måste bli ett attraktivt mål för tredjelandsmedborgare som tänker utbilda sig, studera, följa en yrkesutbildning eller utför volontärbete utomlands.

Rapporten visar emellertid att potentialen i detta EU-instrument inte till fullo tas tillvara. Särskilt är den harmoniseringsnivå som uppnåtts genom direktivet, vilket antagits enligt enhållighetsregeln, relativt blygsam då endast ett fåtal bestämmelser i direktivet är juridiskt bindande och många bestämmelser inte medför några specifika skyldigheter för medlemsstaterna.

V. ÅTGÄRDER ATT VIDTA

För att garantera att direktivet införlivas och genomförs korrekt inom hela EU kommer kommissionen att använda alla de medel som fördraget ställer till buds och inleda överträdelseförfaranden när så krävs.

Kommissionen kommer även fortsättningsvis att arbeta med medlemsstaterna på teknisk nivå. Den ansvariga kontaktkommittén kommer att fortsätta med sitt arbete att peka ut svårigheter och underlätta meningsutbytet om tolkningen av direktivet. Vissa juridiska och tekniska frågor, exempelvis förmånligare bestämmelser, skulle kunna diskuteras och klargöras ytterligare när det gäller sjukförsäkringar, offentliggörande av information om studerande samt rörlighet för studerande.

Kommissionen avser att erbjuda både medlemsstater och tredjelandsmedborgare information och stöd genom att på bästa sätt utnyttja internet, främst genom den kommande invandringsportalen.

21 Uppgifterna gäller endast de 24 medlemsstater som är bundna av direktivet. I nominella tal var de länder som tog emot det största antalet tredjelandsmedborgare i utbildningssyfte under 2009 Frankrike (53 563), Italien (32 634), Tyskland (31 345), Spanien (22 068) och Sverige (13 968). På det hela taget gäller majoriteten av de uppehållstillstånd som utfärdats i medlemsstaterna med stöd i direktivet studenter. Källor: Eurostat.

Även om det främsta syftet med rapporten är att följa upp att direktivet faktiskt genomförs i medlemsstaterna, röjer den också ett brännande behov av ändringar i direktivet, särskilt på följande områden: en stärkning av förfarandegarantierna (särskilda tidsfrister för handläggningen av ansökningar och skyldighet för medlemsstaterna att motivera vägran att fatta vissa beslut); en förstärkning av mobilitetsklausulerna; stimulans av synergier med EU-program gör att tredjelandsmedborgare lättare kan resa in EU samt en ökad harmonisering i fråga om volontärer, oavlönade praktikanter och elever i syfte att främja utvecklingen av en övergripande rättslig ram på området utbildning, yrkesutbildning och kulturellt utbyte med tredjeländer.

Om man tillåter att tredjelandsmedborgare förvärvar färdigheter och kunskap under en utbildningsvistelse i Europa främjar detta slutligen kompetensrörlighet och stödjer samarbetet med tredjeländer på området humankapital och sysselsättning, vilket gynnar såväl utsändar- som mottagarland. Utan att inkräkta på medlemsstaternas makt att bestämma storleken på migrantgrupperna, skulle frågan om tillgång till arbetstillfällen för studerande från tredjeländer efter studietiden därför kunna tas upp specifikt, eftersom detta tycks vara en avgörande faktor i de studerandes val av bestämmelseland och en fråga av allmänt intresse mot bakgrund av en minskande arbetsför befolkning och ett globalt behov av högkvalificerad arbetskraft.