



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.9.2011
COM(2011) 587 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing van Richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de
toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie,
scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk**

I. INLEIDING

Richtlijn 2004/114 van de Raad betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (hierna “de richtlijn” genoemd)¹, is het derde wetgevingsinstrument dat na het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere op het gebied van legale migratie is aangenomen.

De algemene doelstelling is om van Europa een wereldcentrum voor onderwijs te maken. Als onderdeel hiervan beoogt de richtlijn een gemeenschappelijk rechtskader tot stand te brengen, waardoor het voor mensen van buiten de Europese Unie (“onderdanen van derde landen”) makkelijker wordt om met het oog op studie de EU binnen te komen en er te verblijven. Een gecoördineerd en transparant wetgevingskader maakt de EU zichtbaarder, toegankelijker en aantrekkelijker voor studenten uit derde landen als standplaats voor hoger onderwijs. Bovendien is de mobiliteit van studenten bevorderlijk voor de economische ontwikkeling op mondiaal niveau, doordat het verkeer van kennis en ideeën wordt aangemoedigd.

Voorts stelt de richtlijn een reeks basisregels vast inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf in de EU voor scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers. Deze vormen van “tijdelijke migratie” staan los van de situatie op de arbeidsmarkt in de ontvangende lidstaat. Door die tijdelijke migratie te stimuleren beoogt de richtlijn “wederzijdse verrijking” tussen de verschillende partijen en een “beter begrip van elkaars cultuur” aan te moedigen. De eerste jaren van het onderwijs zijn zeer bepalend voor de waarden, opvattingen, ambities en kennis van jongeren. Werkstages en beroepsopleidingen stellen hen in staat belangrijke vaardigheden op te doen die in toekomstige werkomstandigheden van nut kunnen zijn voor hen en hun werkgevers. Het Europees Jaar van het vrijwilligerswerk 2011 heeft benadrukt hoe de betrokkenheid bij vrijwilligersactiviteiten een bron kan zijn van waardevolle leerervaringen en culturele uitwisselingen. Vrijwilligerswerk helpt vrijwilligers nieuwe vaardigheden op te doen en bevordert solidariteit en democratische waarden.

Met dit verslag voldoet de Commissie aan haar verplichting op grond van artikel 21 van de richtlijn. Het geeft een overzicht van de omzetting en toepassing van de richtlijn door de lidstaten en stelt mogelijke problemen vast. Dit verslag is gebaseerd op een onderzoek dat voor de Commissie² is uitgevoerd en op andere bronnen, waaronder ad-hoconderzoeken die via het Europees migratienetwerk³ zijn uitgevoerd, klachten, vragen en petitie van particulieren en gesprekken met lidstaten over praktische problemen bij de toepassing van de richtlijn.

De richtlijn is op 13 december 2004 aangenomen. De richtlijn is niet bindend voor Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

De lidstaten hebben de gelegenheid gekregen om de feitelijke informatie te verbeteren en bij te werken.

¹ PB L 375 van 23.12.2004, blz. 12.

² Een studie die door de Commissie is ondersteund en door GHK is uitgevoerd.

³ Zie met name ad-hoconderzoeken nummers 54, 73, 101, 273, 289 en 313.

II. TOEZICHT OP DE OMZETTING VAN DE RICHTLIJN

Overeenkomstig artikel 22 van de richtlijn moesten de lidstaten uiterlijk 12 januari 2007 de richtlijn in nationaal recht omzetten en de Commissie hierover informeren.

Tussen 2006 en 2010 heeft de Commissie bijeenkomsten met de lidstaten georganiseerd om vragen over de toepassing en interpretatie van de richtlijn te bespreken.

In 2007 heeft de Commissie tegen 14 lidstaten⁴ op grond van artikel 258 (ex-226) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een inbreukprocedure ingeleid wegens het niet-tijdig omzetten van de richtlijn of wegens het niet-adequaat informeren van de Commissie. Sindsdien hebben alle lidstaten hun omzettingsmaatregelen aangenomen en zijn de inbreukprocedures wegens niet-mededeling stopgezet.

MATE WAARIN DE OMZETTINGSMAATREGELLEN IN OVEREENSTEMMING ZIJN MET DE RICHTLIJN

3.1. Werkingssfeer (artikel 3)

Artikel 3 van de richtlijn bepaalt welke categorieën van onderdanen van derde landen moeten en mogen vallen onder de bepalingen die de richtlijn in de wetgevingen van de lidstaten omzetten. Onderdanen van derde landen die verzoeken tot het grondgebied van een lidstaat te worden toegelaten voor studiedoeleinden moeten eronder vallen. De bepalingen mogen ook gelden voor onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten met het oog op scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

In totaal tien lidstaten⁵ besloten de richtlijn op al deze drie facultatieve categorieën (scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers) toe te passen en nog eens vijf lidstaten⁶ besloten de richtlijn toe te passen op één of twee van deze categorieën. Negen lidstaten (AT, BE, DE, FI, LT, MT, NL, PL en SE) hebben enkel de bepalingen inzake studenten omgezet.

Als lidstaten ervoor kiezen om de richtlijn op een van deze facultatieve categorieën (behalve studenten) toe te passen, verplicht dit hen de relevante bepalingen van de richtlijn om te zetten — tenzij de bepalingen de keuze aan de lidstaten overlaten. Het blijkt echter dat de lidstaten deze algemene regel soms genegeerd hebben.

3.2. Gunstiger bepalingen (artikel 4)

Zoals toegestaan in artikel 4, lid 1, onder b), heeft een klein aantal lidstaten bilaterale overeenkomsten met derde landen gesloten die gunstiger bepalingen bevatten dan die welke in de richtlijn zijn opgenomen.

Bovendien staat artikel 4, lid 2, toe dat de lidstaten buiten de context van bilaterale of multilaterale overeenkomsten gunstiger bepalingen invoeren of handhaven dan die welke in de richtlijn zijn opgenomen. Lidstaten blijken dit echter soms verkeerd begrepen te hebben en blijken de verplichte bepalingen van de richtlijn, zoals het vereiste voor onbezoldigde

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

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

⁶ BG: onbezoldigde stagiairs en scholieren (ontwerpwetgeving), EL: vrijwilligers, FR: onbezoldigde stagiairs, HU: scholieren en vrijwilligers en LV: scholieren.

stagiairs om een opleidingsovereenkomst af te sluiten, te hebben genegeerd. Gunstiger bepalingen zijn toegestaan zolang ze het niveau van de rechten die de richtlijn aan onderdanen van derde landen geeft niet afzwakken. Deze bepalingen mogen het doel van de richtlijn, namelijk de totstandbrenging van een zekere mate van harmonisatie van de voorwaarden voor toelating en verblijf voor studenten uit derde landen, niet ondermijnen, zodat er een doorzichtig gemeenschappelijk stelsel op EU-niveau ontstaat.

3.3. Voorwaarden voor toelating (artikelen 5, 6, 7, 9, 10 en 11)

- **Algemene voorwaarden voor toelating (artikel 6)**

Het vereiste volgens artikel 6, lid 1, onder a), om een geldig reisdocument over te leggen is in de wetgeving van alle lidstaten opgenomen, vaak (CY, EL, FR, HU, MT, NL, SE en SI) met het door de richtlijn toegestane extra vereiste dat dit document geldig is voor ten minste de duur van het geplande verblijf in de ontvangende lidstaat.

Artikel 6, lid 1, onder b), vereist een bewijs van toestemming van de ouders of voogd voor het beoogde verblijf van een minderjarige. Het is niet duidelijk of dit vereiste is omgezet in BG, IT en NL. Bovendien vereisen IT en LV bewijs dat de minderjarige onder adequate voogdij staat. In AT, BE en SE is deze specifieke eis niet omgezet⁷.

Artikel 6, lid 1, onder c), vereist dat de onderdaan van een derde land een ziektekostenverzekering heeft voor alle risico's die voor de eigen onderdanen in de betrokken lidstaat normaliter zijn gedekt. In dit verband bestaan er in de betrokken lidstaten verschillende praktijken. In plaats van een verzekering vereist BE bewijs dat de onderdanen van derde landen over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikken om de kosten van medische zorg te dekken. Het is niet geheel duidelijk of in IT een verzekering is vereist. Bovendien verwijzen BG, CZ⁸, LU, PL, RO, SI en SK niet specifiek naar de risico's die voor de eigen onderdanen in een lidstaat zijn gedekt.

Bijna alle lidstaten hebben volgens artikel 6, lid 1, onder d), het vereiste ingevoerd dat een onderdaan van een derde land niet als een **bedreiging voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid** wordt beschouwd. Het is niet duidelijk of en hoe deze eis in IT is omgezet.

BG, CY, CZ, EE, DE, HU, LU, NL, PL, SI en SK vereisen een bewijs van betaling van de vergoeding voor de behandeling van de aanvraag voor toelating, zoals toegestaan in artikel 6, lid 1, onder e).

Niet alle lidstaten hebben de bepalingen van artikel 6, lid 2, dat hen oplegt de toelating van onderdanen van derde landen die aan EU-programma's ter bevordering van de mobiliteit naar of binnen de Unie deelnemen te vergemakkelijken, omgezet. BE, BG, EE, DE, IT en RO blijken deze bepaling niet te hebben omgezet en de andere lidstaten blijken eerder simpelweg een dergelijke vergemakkelijking te vereisen in plaats van het specifiek te vertalen in regels over (bijvoorbeeld) lagere kosten of snellere procedures. De omzetting van deze belangrijke bepaling is dan ook nog niet voldoende.

- **Specifieke voorwaarden voor studenten (artikel 7)**

⁷ Deze lidstaten hebben enkel de onderdelen van de richtlijn met betrekking tot studenten, die vaak niet minderjarig zijn, ten uitvoer gelegd.

⁸ In CZ betreft dit enkel de eerste periode van verblijf voordat de vergunning vernieuwd wordt.

Op grond van artikel 7, lid 1, onder b), zijn de lidstaten verplicht bekend te maken welk maandelijks minimumbedrag een student uit een derde land moet kunnen aantonen om zijn kosten van levensonderhoud, studie en terugreis te dekken. Dit past binnen hun bredere plicht om onderdanen van derde landen te informeren over de regels die van toepassing zijn op de toelating van studenten, zodat doorzichtigheid en rechtszekerheid voor toekomstige studenten worden gegarandeerd en zij worden aangemoedigd om in de EU te studeren. Omzettingsproblemen doen zich in dit verband in een aantal lidstaten voor. In HU worden de vereiste middelen voor elk geval afzonderlijk beoordeeld. Voor veel andere lidstaten (BE, BG, CY, EL, LT, MT, NL, PL, PT, RO en SK) wordt getwijfeld of de wijzen van bekendmaking voldoende zijn – bijvoorbeeld als de informatie enkel wordt gegeven in officiële teksten die voor onderdanen van derde landen niet makkelijk te krijgen of te lezen zijn.

Het minimumbedrag waarnaar in artikel 7, lid 1, onder b) wordt verwezen, loopt zeer uiteen tussen de lidstaten — van ongeveer 120 euro per maand in BG tot 795 euro in NL in 2009. Het wordt gewoonlijk uitgerekend op basis van het minimum voor levensonderhoud of het minimumloon in het betrokken land, of de hoogte van de beurzen die aan nationale studenten worden toegekend. Ook verschillen de bewijzen van voldoende middelen enorm van land tot land en kunnen zij bijvoorbeeld beurzen (zie overweging 13) of bewijs van het inkomen van de ouders omvatten. Bij het bepalen van een drempel voor middelen of het voorschrijven van soorten bewijs moeten de lidstaten het evenredigheidsbeginsel en de doelmatigheid van de richtlijn in acht nemen.

Artikel 7, lid 1, onder c), staat de lidstaten toe een bewijs te vragen dat de aanvrager voldoende kennis heeft van de taal van het studieprogramma. EE, DE, IT en MT hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In veel lidstaten wordt talenkennis bewezen geacht door het feit dat de aanvrager door een instelling van hoger onderwijs is aangenomen.

AT, BG, CY, EL, LT, MT, PL, PT en RO hebben artikel 7, lid 1, onder d), dat stelt dat de aanvrager een bewijs van betaling van het door de instelling gevraagde inschrijfgeld moet kunnen overleggen, omgezet. Misschien wordt dit vereiste echter impliciet ook in andere lidstaten toegepast via de bevestiging dat de aanvrager zich bij een onderwijsinstelling heeft ingeschreven.

Slechts 11 lidstaten (CY, FR, EL, HU, IT, LV, PL, PT, RO, SE en SK) passen artikel 7, lid 2, toe: studenten uit derde landen hoeven geen aparte ziektekostenverzekering te nemen als ze automatisch over een dergelijke verzekering beschikken omdat die gekoppeld is aan hun inschrijving bij een onderwijsinstelling.

- **Specifieke voorwaarden voor scholieren (artikel 9)**

Uit de verslagen blijkt dat twaalf lidstaten⁹ scholieren in hun wetgeving hebben opgenomen. Alle twaalf landen (behalve BG) blijken de verplichting **toelating tot een instelling voor voortgezet onderwijs te kunnen aantonen (artikel 9, lid 1, onder b)** te hebben omgezet. Enkel CY, ES, IT, LU, PT, SI en RO hebben echter de eis (artikel 9, lid 1, onder c)) **aan te tonen dat aan een erkend uitwisselingsprogramma wordt deelgenomen**, uitdrukkelijk omgezet.

Op grond van artikel 9, lid 1, onder d), moet worden **aangetoond dat de organisatie voor scholierenuitwisseling de volle aansprakelijkheid** voor de scholier **op zich neemt** en op

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

grond van artikel 9, lid 1, onder e), wordt vereist dat de scholier **bij een gastgezin verblijft** dat aan bepaalde voorwaarden voldoet. BG en SI hebben niet bewezen dat ze deze vereisten hadden omgezet. ES en PT vinden het ook goed als een scholier in een institutionele omgeving wordt ondergebracht.

BG, CZ, ES en SI hebben de bepalingen van artikel 9, lid 1, onder a), inzake **de minimum- en maximumleeftijd** van scholieren niet uitdrukkelijk omgezet, maar dit is toelaatbaar op basis van gunstiger bepalingen.

Zoals toegestaan in artikel 9, lid 2, past CY **wederkerigheid** toe en laat het tot zijn programma's voor scholierenuitwisseling enkel onderdanen van derde landen toe die uit landen komen die dezelfde mogelijkheid bieden aan Cypriotische scholieren.

- **Specifieke voorwaarden voor onbezoldigde stagiairs (artikel 10)**

In totaal twaalf lidstaten¹⁰ hebben onbezoldigde stagiairs opgenomen in hun wetgeving tot omzetting van de richtlijn.

IT heeft de eis van een opleidingsovereenkomst (artikel 10, onder a)) en van het bewijs van voldoende middelen (artikel 10, onder b)) niet omgezet. Net als bij artikel 7, onder b), doen zich vergelijkbare omzettingsproblemen voor in verband met de verplichting om het maandelijks minimumbedrag voor levensonderhoud bekend te maken.

FR en LV lijken de enige lidstaten te zijn die voor onbezoldigde stagiairs een specifiek maandelijks minimumbedrag voor levensonderhoud hebben vastgesteld: de andere lidstaten hanteren hetzelfde bedrag als voor studenten.

Enkel EE en RO vereisen, zoals toegestaan in artikel 10, onder c), dat de student uit een derde land een basistaal cursus volgt.

De Luxemburgse wetgeving vereist dat de stage een verplicht onderdeel vormt van een academische opleiding. CY heeft bepaald dat het ministerie van werk en sociale zekerheid bepaalt en publiceert in welke sectoren de onbezoldigde stagiair werkzaam kan zijn.

- **Specifieke voorwaarden voor vrijwilligers (artikel 11)**

Van de twaalf lidstaten¹¹ die vrijwilligers in hun wetgeving hebben genomen, hebben CY, CZ, EL, HU, IT, LU, PT, RO en SK ervoor gekozen om leeftijdsvoorwaarden vast te stellen, zoals toegestaan in artikel 11, onder a).

Alle twaalf lidstaten hebben de eis van een **overeenkomst** tussen de vrijwilliger en de verantwoordelijke organisatie, waarin artikel 11, onder b), voorziet, omgezet. De wetgevingen bestrijken echter niet altijd alle elementen van deze overeenkomst die in de richtlijn zijn vastgelegd (taakomschrijving, werktijden, middelen etc.). Zo bevat de wetgeving van PT geen enkel detail en de wetgevingen van EL en LU slechts enkele van dergelijke details.

Artikel 11, onder c), verplicht de aanvrager om te **bewijzen dat de organisatie die belast is met het vrijwilligersprogramma een aansprakelijkheidsverzekering heeft afgesloten en de verantwoordelijkheid op zich neemt** voor de vrijwilligers gedurende hun gehele verblijf

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

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

op het grondgebied van de betrokken lidstaat, in het bijzonder voor de kosten van verblijf, de ziektekosten en de kosten van terugkeer. PT heeft deze eis echter niet omgezet. In een aantal lidstaten is het niet duidelijk in hoeverre de organisatie verantwoordelijkheid neemt voor de drie elementen die in de richtlijn worden genoemd.

CY, RO en SK hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid van artikel 11, onder d), om vrijwilligers uit derde landen een **basiscursus** te geven betreffende de taal, de geschiedenis en de politieke en maatschappelijke structuur.

3.4. Mobiliteit van studenten (artikel 8)

Artikel 8 regelt het cruciale probleem van mobiliteit van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten.

De meeste lidstaten gaven aan dat ze bij de behandeling van de aanvraag rekening houden met de aanvangsdatum van de opleiding — bijvoorbeeld via verkorte procedures (NL) of de afgifte van een tijdelijke vergunning om op het grondgebied te verblijven zolang er nog geen definitieve beslissing over het verzoek is genomen (BG, DE). Uit de aan de Commissie voorgelegde vragen blijkt echter dat aanvullende regels inzake visa het voor studenten uit derde landen vaak moeilijk maken om hun recht op mobiliteit doeltreffend uit te oefenen.

Bovendien passen de lidstaten op basis van gunstiger bepalingen dezelfde algemene voorwaarden en procedures toe als die waarin de artikelen 6 en 7 van de richtlijn voorzien zonder de andere aanvullende bepalingen waarin artikel 8, lid 1, onder b) en c), voorziet¹².

Hoewel de afwijking waarin artikel 8, lid 2, voorziet, verplicht is voor die lidstaten die artikel 8, lid 1, onder c), hebben omgezet, wordt deze niet verleend door PT en SK.

De eerste lidstaat moet de tweede lidstaat **gegevens verstrekken over het verblijf van de student** op zijn grondgebied (artikel 8, lid 3), maar deze verplichting is enkel door AT, CY, DE, EL, ES, FI, IT, LV, MT, PL, PT, SE en SK omgezet. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat lidstaten zelden van de mogelijkheid gebruik maken om zulke gegevens op te vragen.

3.5. Verblijfstitels (artikelen 12, 13, 14 en 15)

• Aan studenten afgegeven verblijfstitel (artikel 12)

Op grond van artikel 12, lid 1, hebben studenten uit een derde land die aan de voorwaarden van artikelen 6 en 7 voldoen, het recht om een verblijfstitel te ontvangen en om deze te verlengen als zij aan de voorwaarden blijven voldoen. In de wetgeving van de meeste lidstaten is de verplichting om de verblijfstitel onder deze voorwaarden af te geven en te verlengen niet uitdrukkelijk opgenomen. Uit de klachten en vragen die aan de Commissie zijn gestuurd blijkt duidelijk dat zelfs als de onderdanen van derde landen aan alle betrokken vereisten van de richtlijn voldoen, het doeltreffend uitoefenen van hun recht op een verblijfstitel vaak bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt gemaakt door de aanvullende vereisten inzake visa. Er zijn maar weinig lidstaten die geen visum eisen en zich uitsluitend baseren op de verblijfstitel.

¹² AT, BE, BG, CZ, FR, HU, LV, LT, NL, PT, RO, SI en SE passen artikel 8, lid 1, onder b) niet toe en AT, BE, CZ, EE, ES, FR, HU, LT, NL, PL, RO, SI en SE passen artikel 8, lid 1, onder c), niet toe.

Artikel 12, lid 1, bepaalt voorts de geldigheidsduur van de verblijfstitels die aan studenten worden afgegeven. De meeste lidstaten voorzien in een maximumduur van één jaar (en verlengbaar) maar in sommige kan de titel wel tot drie of zelfs vijf jaar geldig zijn (bijv. DE, HU en SK).

Artikel 12, lid 2, bepaalt de specifieke facultatieve gronden om een verblijfstitel te weigeren en in te trekken — de algemene gronden staan in artikel 16. Op grond van artikel 12, lid 2, onder a), mogen de lidstaten een verblijfstitel voor een student intrekken of niet verlengen als de student misbruik maakt van de voorwaarden voor toegang tot economische activiteiten, zoals bepaald in artikel 17. Deze bepaling is door dertien lidstaten¹³ omgezet. Om dit type misbruik te controleren, maken andere lidstaten gebruik van de algemene voorwaarden voor weigering die in artikel 16 zijn vastgesteld.

Artikel 12, lid 2, onder b), staat de lidstaten toe te weigeren om de verblijfstitel voor een student in te trekken of niet te verlengen als de student niet voldoende voortgang boekt bij zijn studie. Deze bepaling is door twaalf lidstaten omgezet¹⁴. In een aantal andere lidstaten wordt hetzelfde resultaat in de praktijk bereikt door uitschrijving van ondermaats presterende studenten door hun onderwijsinstellingen. Als gevolg hiervan zullen deze lidstaten op grond van artikel 16 weigeren om de verblijfstitel van de student te verlengen omdat hij niet langer aan de voorwaarden voor toelating voldoet.

- **Aan scholieren afgegeven verblijfstitel (artikel 13)**

In totaal hebben twaalf lidstaten scholieren opgenomen in hun wetgeving waarmee de richtlijn wordt toegepast en acht van deze landen (CY, CZ, EE, LV, LU, PT, SI en SK) hebben de geldigheidsduur van de verblijfstitel tot één jaar beperkt, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 13.

De richtlijn behandelt niet specifiek de totale duur van het verblijf van een scholier, maar een aantal lidstaten (ES, HU, SI, PT en RO) heeft aangegeven scholieren toe te staan om langer dan één jaar te blijven.

- **Aan onbezoldigde stagiairs afgegeven verblijfstitel (artikel 14)**

Twaalf lidstaten hebben onbezoldigde stagiairs in hun wetgeving opgenomen en zes van deze landen (CY, CZ, LU, PT, RO en SI) hebben de geldigheidsduur van de verblijfstitel tot één jaar beperkt, verlengbaar in uitzonderlijke gevallen, zoals bepaald in de richtlijn. Beperkingen op de duur van de verblijfstitel bestaan in FR waar stagiairs in beroepsopleidingen gedurende ten hoogste zes maanden mogen verblijven en in RO waar de verblijfstitel met ten hoogste zes maanden mag worden verlengd. De bepalingen hierover zijn onduidelijk in BG en IT.

Daarentegen zijn EE, ES en SK flexibeler dan in de richtlijn is bepaald: zij staan, afhankelijk van de duur van het programma, een langer verblijf toe (tot drie jaar in SK) zonder verwijzing naar uitzonderlijke gevallen.

- **Aan vrijwilligers afgegeven verblijfstitel (artikel 15)**

In totaal hebben twaalf lidstaten vrijwilligers in hun wetgeving opgenomen. De wetgeving in acht van deze landen (CY, EL, IT, LU, PT, RO, SI en SK) bepaalt dat een verblijfstitel voor een periode van één jaar aan vrijwilligers wordt afgegeven tenzij, in uitzonderlijke gevallen, het vrijwilligersprogramma langer duurt — in welk geval de verblijfstitel zal worden

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

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

afgegeven voor de duur van het programma. Dit is in overeenstemming met artikel 15 van de richtlijn.

HU voorziet geen enkele afwijking van de één-jaar-regel.

Daarentegen passen EE, ES en CZ meer flexibele regels toe, volgens welke de duur van de verblijfstitel gelijk moet zijn aan de duur van het vrijwilligersprogramma.

3.6. Intrekking of niet-verlenging van verblijfstitels (artikel 16)

In tegenstelling tot artikel 12, dat uitsluitend voor studenten in gronden voor weigering en intrekking voorziet, is artikel 16 van toepassing op alle categorieën van onderdanen van derde landen die onder de richtlijn vallen. Het stelt de drie mogelijke gronden vast voor weigering of intrekking van een verblijfstitel die op basis van de richtlijn is afgegeven: indien er sprake is van fraude, indien de houder niet voldeed of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang en verblijf of om redenen die verband houden met de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid. Op dit gebied doen zich geen omzettingsproblemen voor.

3.7. Economische activiteiten van studenten (artikel 17)

Alle lidstaten hebben studenten het recht op werk verleend overeenkomstig artikel 17 dat bepaalt dat “studenten buiten de studie-uren (...) in loondienst mogen werken”. Echter slechts twaalf lidstaten hebben besloten het recht op werken als zelfstandige toe te kennen (AT, BE, CZ, DE, EE, ES, HU, IT, LT, LV, PL en SE).

Volgens artikel 17, lid 1, mogen de lidstaten rekening houden met de situatie op hun arbeidsmarkt, hetgeen CY, MT en RO doen. Daarnaast verrichten NL, DE en AT een arbeidsmarktanalyse als de werkuren boven een zekere drempel uitkomen¹⁵. De overeenstemming van de wetgeving van de lidstaten met Richtlijn 2004/114 moet op dit gebied echter nauwkeurig worden bestudeerd. Studenten uit derde landen zouden niet als normale werknemers moeten worden behandeld. Hun toegang tot werkgelegenheid is al beperkt in werkuren en als er systematisch een beroep wordt gedaan op de arbeidsmarktsituatie kan dit in de praktijk studenten helemaal van de arbeidsmarkt uitsluiten. Dit zou de doelstelling van de richtlijn (zie overweging 18)¹⁶ ondermijnen.

Zoals toegestaan in artikel 17, lid 1, moet een voorafgaande toestemming, gewoonlijk een werkvergunning, apart worden aangevraagd in AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, LT, MT, NL, RO en SI.

Op grond van artikel 17, lid 2, hebben veel lidstaten een maximum **aantal uren** per week of dagen per maand/jaar dat studenten mogen **werken** vastgelegd, variërend van tien uur per week (wat de minimumtijd is die in de richtlijn wordt vereist) tot dertig uur per week. In CZ, EE, PL, PT en SK wordt het aantal werkuren niet beperkt maar bestaan meer generieke beperkingen, waarbij doorgaans wordt verwezen naar het principe dat werk het primaire doel van het verblijf van de onderdaan van een derde land, namelijk studie, niet mag verstoren.

¹⁵ 10 uur per week in NL, tussen 10 en 20 in AT, afhankelijk van het studieniveau en 90 volle dagen per jaar in DE.

¹⁶ De Commissie verwees de zaak van de wetgeving van AT op dit gebied naar het Hof van Justitie, zie persbericht IP/10/1230 van de Commissie van 30 september 2010. Ondertussen heeft AT zijn wetgeving aan de richtlijn aangepast.

Vier lidstaten beperken de toegang tot werkgelegenheid gedurende het eerste jaar van verblijf. Zoals toegestaan in artikel 17, lid 3, variëren de beperkingen van zes maanden (CY) tot één jaar (DE¹⁷, LT, LU¹⁸ en MT).

Overeenkomstig artikel 17, lid 4, hebben BG, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, LT, LU, NL, PT en RO de meldingsplicht ingevoerd. Deze plicht geldt gewoonlijk voor de werkgevers als gevolg van de algemene wetgeving inzake immigratie of arbeid van de lidstaten.

3.8. Procedure (artikel 18 en 19)

- **Procedurele waarborgen en doorzichtigheid (artikel 18)**

Artikel 18 verwijst naar de beginselen van procedurele waarborgen en doorzichtigheid die van toepassing zijn op de beslissingen over een aanvraag. Hieronder vallen een termijn voor het behandelen van de aanvraag, het recht van de aanvrager om in kennis te worden gesteld en het recht om beroep in te stellen tegen de beslissing. De richtlijn bestrijkt de gehele procedure van toelating van studenten uit derde landen. De bepalingen van de richtlijn inzake procedurele waarborgen en doorzichtigheid zijn daarom ook van toepassing op langlopende nationale visa (als deze vereist zijn), aangezien een visum een persoon toestaat de betrokken lidstaat binnen te gaan en de toekomstige student dan ook een visum moet aanvragen als hij probeert een verblijfstitel te krijgen.

In de meeste lidstaten voorziet de algemene wetgeving inzake immigratie/administratieve procedures reeds in de nodige procedurele waarborgen. Daarnaast hebben sommige lidstaten maatregelen genomen om te garanderen dat de aanvrager de cursus, de opleiding of het programma op tijd kan beginnen en om de duur van de behandeling van de aanvragen bekend te maken. Uit de vele klachten die de Commissie heeft ontvangen blijkt echter dat de procedures in de praktijk vaak te lang duren en de termijn onduidelijk is. De duur van de behandeling van de aanvragen varieert van zeven werkdagen tot zes maanden¹⁹. In BE, CY, DE, FI of SE zijn geen specifieke termijnen vastgesteld.

Uit de talrijke klachten en vragen die ter attentie van de Commissie zijn gebracht blijkt voorts dat de regels van de lidstaten inzake visa vaak de garanties voor doorzichtigheid waarin de richtlijn voorziet, teniet doen.

Wetten in GB en IT lijken niet te verwijzen naar artikel 18, lid 3, inzake de **kennisgevingsprocedures** of naar artikel 18, lid 4, dat de aanvrager het recht geeft **om beroep in te stellen tegen een verwerping**.

- **Verkorte procedure voor de afgifte van verblijfstitels of visa aan studenten en scholieren (artikel 19)**

Artikel 19 van de richtlijn voorziet in de invoering van een verkorte toelatingsprocedure die de instanties van de lidstaten en hun instellingen voor hoger onderwijs overeenkomen. Deze bepaling is omgezet door FR, EL, NL en PL.

3.9 Vergoeding (artikel 20)

¹⁷ De beperking geldt enkel voor studenten die een vooropleiding volgen.

¹⁸ De beperking geldt enkel voor niet-afgestudeerden.

¹⁹ De duur is 7 dagen in ES, 15 werkdagen in HU, 30 dagen in LV, 2,5 maand in PL, RO, SI en SK, 2 maanden in CZ, EL, PT en EE, 3 maanden in LU en 4 maanden in FR.

Het betalen van een vergoeding, die varieert van 23 euro in MT tot 433 euro in NL, is opgenomen in de wetgeving van 19 lidstaten²⁰. Vergoedingen mogen niet voor andere doelstellingen dan het financieren van de behandeling van de aanvraag worden vastgesteld, zoals bepaald in artikel 19, en mogen niet te hoog zijn waardoor de richtlijn haar doel niet zou bereiken. In dit verband doen zich omzettingsproblemen voor door hoge vergoedingen zoals die welke in NL worden gevraagd.

3.10. Verdere rechten (artikel 24)

Artikel 24 bepaalt dat het lidstaten vrij staat verdere rechten, naast die welke waarin de richtlijn voorziet, aan onderdanen van derde landen toe te kennen ongeacht hoe lang zij in de ontvangende lidstaat verblijven. Zo stelt de wetgeving van LT dat het verkrijgen van verdere rechten niet afhankelijk is van de duur van het verblijf van de student in het land, verklaart PT dat het aan studenten uit derde landen dezelfde economische, sociale en burgerrechten toekent als aan eigen onderdanen en schrijft ES dat het hun onder dezelfde voorwaarden als aan Spaanse burgers sociale zekerheidsrechten toekent.

IV. CONCLUSIES

Het aantrekken van studenten uit derde landen naar de EU is een fundamentele doelstelling van het EU-immigratiebeleid, zoals nogmaals is benadrukt in het programma van Stockholm. In 2009 zijn **meer dan 200 000** onderdanen van derde landen de EU²¹ binnengekomen voor de doelstelling van deze richtlijn. De richtlijn levert een belangrijke bijdrage aan wederzijdse verrijking voor de betrokken migranten, hun land van herkomst en de ontvangende lidstaat.

De lidstaten leggen steeds meer nadruk op de internationalisering van hun nationale onderwijs- en opleidingssystemen, wat blijkt uit hun strategieën en investeringen in nieuwe instrumenten, zoals nieuwe mobiliteitsprogramma's, beleidsdialogen met derde landen en nieuwe vormen van academische samenwerking. Ten tweede hebben de lidstaten meer aandacht voor promotie- en marketingactiviteiten, wat aantoont dat zij beter beseffen dat internationale onderwijsmarkt concurrerend is.

Tevens voert de EU parallelle externe acties uit die zich concentreren op promotie, financiële steun of beleidsdialogen over de mobiliteit van onderdanen van derde landen, en in het bijzonder studenten. Het toevoegen van een internationale dimensie in verschillende facetten van het onderwijs en/of opleidingen creëert niet alleen mogelijkheden voor de migranten zelf, maar levert ook enorme voordelen op voor de EU, haar burgers en haar arbeidsmarkten. Migratie speelt een rol in de context van de mondialisering en de EU moet een aantrekkelijke bestemming zijn voor onderdanen van derde landen die overwegen naar het buitenland te gaan om te leren, studeren, een opleiding te volgen of vrijwilligerswerk te doen.

Het verslag suggereert echter dat het potentieel van dit EU-instrument niet volledig wordt benut. Met name het niveau van harmonisatie dat door de richtlijn, die met eenparigheid van stemmen is aangenomen, is bereikt, is nogal zwak, aangezien slechts een paar bepalingen van

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

²¹ De gegevens bestrijken slechts 24 lidstaten die door de richtlijn gebonden zijn. In absolute cijfers hebben in 2009 de volgende landen het hoogste aantal onderdanen van derde landen met het oog op opleiding en studie ontvangen: Frankrijk (53 563), Italië (32 634), Duitsland (31 345), Spanje (22 068) en Zweden (13 968). Gemiddeld is de grote meerderheid van de verblijfstitels die in de lidstaten in toepassing van de richtlijn worden afgegeven, voor studenten bestemd. Bron: Eurostat.

de richtlijn juridisch bindend zijn en veel bepalingen geen specifieke verplichtingen voor lidstaten inhouden.

V. MAATREGELEN

Om te garanderen dat de richtlijn in de hele EU correct wordt omgezet en toegepast zal de Commissie ten volle gebruik maken van de bevoegdheden die haar bij het Verdrag zijn toegekend en, waar nodig, inbreukprocedures inleiden.

Bovendien zal de Commissie zal op technisch niveau met de lidstaten blijven samenwerken. Het relevante contactcomité zal moeilijkheden blijven vaststellen en een gedachtewisseling over de interpretatie van de richtlijn faciliteren. Bepaalde juridische en technische problemen, zoals gunstiger bepalingen, de ziektekostenverzekering, het publiceren van informatie in verband met studenten en de mobiliteit van studenten kunnen verder worden besproken en verduidelijkt.

De Commissie is van plan zowel de lidstaten als de onderdanen van derde landen informatie en hulp te verstrekken en daarvoor zoveel mogelijk gebruik te maken van het internet, voornamelijk via de toekomstige portaalsite inzake immigratie.

Hoewel de prioriteit is te garanderen dat de richtlijn effectief door de lidstaten wordt toegepast, wijst het verslag ook op een grote behoefte aan wijziging van de richtlijn, met name wat betreft: het versterken van de procedurele waarborgen (specifieke termijnen voor het behandelen van de aanvraag, verplichting voor de lidstaten weigeringen te motiveren, het versterken van de mobiliteitsclausules, het stimuleren van synergieën met EU-programma's die de mobiliteit van onderdanen van derde landen naar de EU vergemakkelijken, het verbeteren van het niveau van harmonisatie wat betreft vrijwilligers, onbezoldigde stagiairs en scholieren met het oog op het bevorderen van de ontwikkeling van een algemeen EU-rechtskader op het gebied van onderwijs, opleiding en culturele uitwisselingen met derde landen.

Onderdanen van derde landen door middel van een opleidingsperiode in Europa de kans geven vaardigheden en kennis op te doen, moedigt “brain circulation” aan en steunt de samenwerking met derde landen op het gebied van menselijk kapitaal en werkgelegenheid, hetgeen zowel de uitzendende als de ontvangende landen ten goede komt. Daarom zou er, zonder te tornen aan de bevoegdheid van de lidstaten om het aantal migranten te bepalen, specifiek aandacht kunnen worden besteed aan het vraagstuk van de toegang tot werkgelegenheid voor studenten uit derde landen aan het eind van hun studie, aangezien dit in hun keuze van het land van bestemming een bepalende factor blijkt te zijn en in de context van een slinkende beroepsbevolking en een mondiale behoefte aan hoogopgeleide werknemers een kwestie van gezamenlijk belang is.