

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie lub pracy w charakterze au pair

COM(2013) 151 final – 2013/0081(COD)

(2013/C 341/12)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Dnia 26 kwietnia 2013 r. Parlament Europejski oraz Rada postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie lub pracy w charakterze au pair

COM(2013)151 final – 2013/0081(COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 września 2013 r.

Na 492. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2013 r. (posiedzenie z 18 września 2013 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej i uważa za konieczne przekształcenie dwóch przedmiotowych dyrektyw, by można było odpowiedzieć na wyzwania związane z sytuacją demograficzną i gospodarczą.

1.2 Jeśli Unia Europejska chce zrealizować cele wytyczone w ramach strategii „Europa 2020” i innych ważnych inicjatyw, musi jak najszybciej dysponować rozsądną i rzetelną polityką migracji. Jeśli UE ma zamiar pozostać ośrodkiem innowacji i prężnym centrum przemysłowym, musi przyciągać talenty i zadbać o odpowiedni „przepływ potencjału intelektualnego”.

1.3 Komitet uważa, że polityka w zakresie promowania migracji i mobilności musi być głęboko zakorzeniona w systemie podstawowych praw człowieka. Należy zadbać o to, by na wszystkich poziomach stosowane były zasady zawarte w Karcie praw podstawowych.

1.4 Komitet zachęca Komisję Europejską i Agencję Praw Podstawowych UE do przeanalizowania trudności, z jakimi borykają się obywatele państw trzecich, i do zaproponowania państwom członkowskim aktywnych działań mających zaradzić tym trudnościom. Należy stanowczo i na wszystkich szczeblach przeciwstawiać się przypadkom dyskryminacji.

1.5 Komitet zdecydowanie popiera Komisję Europejską w działaniach służących nawiązaniu dwustronnych partnerstw

w zakresie mobilności, które prowadzą do utworzenia ram współpracy między Unią Europejską a krajami, które do niej nie należą, zwłaszcza krajami sąsiadującymi.

1.6 Komitet wnosi o uwzględnienie przez Komisję Europejską i państwa członkowskie aspektu płci i opracowanie programów mających na celu zwiększenie udziału kobiet.

1.7 Konieczne należy szczególnie przeanalizować przeszkody, bez względu na ich charakter, w procedurach przyznawania wiz oraz określić działania mogące je usunąć. Procedury przyznawania wiz muszą być proste, odpowiednie, dostępne i niedyskryminujące.

1.8 Komitet odnotowuje znaczenie stosowania wobec obywateli państw trzecich zasady traktowania ich na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego, jeśli chodzi o dostęp do dóbr i usług.

1.9 Komitet zwraca uwagę na konieczność objęcia taką samą ochroną studentów, naukowców, wolontariuszy i osób wykonujących pracę au pair w okresie ich działalności zarobkowej i aktywności na rynku pracy. Za wspomnianą działalnością zarobkową często kryją się określone stosunki pracy. Należy więc – dzięki jednakowemu traktowaniu wszystkich tych kategorii – zapobiegać nadużyciom, które mogą wynikać z takich sytuacji. Szczególną uwagę należy zwrócić na osoby, zwłaszcza kobiety, które wykonują różne prace w gospodarstwie domowym w ramach systemu au pair.

1.10 Komitet pozytywnie odnosi się do art. 24, zgodnie z którym obywatele państw trzecich mają prawo ubiegać się o pracę w okresie dwunastu miesięcy od ukończenia badań czy studiów. Niemniej przepisy dotyczące równego traktowania przejęte z dyrektywy 2011/98 obejmują odstępstwa, które w świetle celów przyświecających przekształceniu obu dyrektyw wydają się niestosowne.

1.11 Komitet uważa, że komunikat jest istotnym czynnikiem powodzenia tej polityki. Państwa członkowskie i instytucje europejskie powinny komunikować się z obywatelami państw trzecich i zagwarantować im dostęp do informacji dobrej jakości.

2. Wprowadzenie

2.1 Unia Europejska stoi wobec ważnych wyzwań strukturalnych, zarówno demograficznych, jak i gospodarczych. Liczba ludności zmniejsza się i przedsiębiorstwa napotyka trudności w znalezieniu wykwalifikowanego personelu.

2.2 UE definiuje ogólne ramy polityki migracji zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności. Podejście to określa zresztą sposób, w jaki Unia organizuje dialog i współpracę z krajami, które do niej nie należą.

2.3 UE stoi także wobec pilnych wyzwań w zakresie innowacji. Wśród celów przyświecających strategii „Europa 2020” i jej inicjatywy przewodniej „Unia innowacji” figuruje cel dotyczący zwiększenia inwestycji w badania i innowacje, co zgodnie z szacunkami wiąże się ze stworzeniem miliona dodatkowych miejsc pracy w sektorze badań. Imigracja wywodząca się z krajów nienależących do UE może jej przysporzyć wysoko wykwalifikowanego personelu oraz talentów, które każde z państw członkowskich może i powinno przyciągać.

2.4 Art. 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) powierza jej zadanie opracowania wspólnej polityki migracyjnej, której celem jest zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w tychże państwach członkowskich.

2.5 W dyrektywie 2004/114/WE określono obowiązkowe przepisy dotyczące przyjmowania studentów będących obywatelami państw trzecich. Ich stosowanie w odniesieniu do uczniów, wolontariuszy i stażystów bez wynagrodzenia pozostawiono do decyzji państw członkowskich. W dyrektywie 2005/71/WE przewidziano krótkotrwałe procedury przyjmowania naukowców z państw trzecich, którzy podpisali umowę o przyjęciu z organizacją badawczą zatwierdzoną przez to państwo członkowskie.

2.6 Jeśli chodzi o wdrażanie obu dyrektyw, Komisja przedłożyła w 2011 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania, w których wykazano szereg niedociągnięć.

2.7 Główny problem związany z obiema dyrektywami dotyczy zezwolenia na wjazd do UE i pobyt na jej obszarze obywateli państw trzecich (wizy długoterminowe, zezwolenie na pobyt). Przepisy prawne dotyczące tych kwestii są często

złożone i niezbyt jasne, procedury są nadmiernie długie, a ich stosowanie nie zawsze jest sprawiedliwe i spójne. Obecne zasady dotyczące imigracji nie stwarzają dostatecznie korzystnych warunków realizacji programów Unii Europejskiej w zakresie mobilności, takich jak Erasmus Mundus czy Marie Curie.

2.8 Jeśli chodzi o rynek pracy, absolwenci uczelni z państw trzecich nie mają wystarczających szans na znalezienie pracy po pomyślnym zakończeniu studiów. To samo dotyczy naukowców, którzy zakończyli prace nad projektem badawczym. W niektórych przypadkach obywatele państw trzecich nie mogą zostać zatrudnieni przez uniwersytety, gdyż uważa się je za nierozłączną część sektora publicznego. W pierwszym rzędzie należy stworzyć warunki sprzyjające dostępowi kobiet do karier naukowych poprzez eliminację wszelkich form dyskryminacji, zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej, oraz wszelkich innych przeszkód w dostępie do stanowisk naukowych wymagających wysokich kwalifikacji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej i uważa za konieczne przekształcenie obu przedmiotowych dyrektyw.

3.2 Otwarcie się na świat zewnętrzny pozostaje priorytetem Unii Europejskiej, nawet jeśli cel ten jest trudny do urzeczywistnienia w obecnych warunkach. Unia musi ułatwiać mobilność i wykorzystać wszelkie dostępne instrumenty, by poprawić dostęp obywateli państw trzecich do działań edukacyjnych i badawczych oraz do rynku pracy.

3.3 Unia Europejska potrzebuje nowego podejścia do migracji ekonomicznej, które pozwoliłoby obywatelom państw trzecich zdobywać wiedzę i kompetencje. Współpraca z tymi państwami musi zachęcać do „przepływu potencjału intelektualnego”, który jest korzystny zarówno dla państw docelowych, jak i państw pochodzenia.

3.4 W październiku 2010 r. Komisja Europejska przyjęła inicjatywę dotyczącą szeregu odważnych i koniecznych działań i polityk, które należy podjąć, by przekształcić Unię Europejską w „Unię innowacji”. W tym celu UE musi uelastyczyć zasady stosujące się do przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich.

3.5 Obywatele państw trzecich mogą przyczynić się do ożywienia i zróżnicowania działań edukacyjnych, naukowych, kulturalnych i gospodarczych w Europie. Komitet uważa, że ułatwienie mobilności obywateli państw trzecich jest jedną z odpowiedzi na wyzwania związane z sytuacją demograficzną i rozwojem gospodarczym Unii Europejskiej. Sądzi ponadto, że polityka ta musi być głęboko zakorzeniona w systemie podstawowych praw człowieka.

3.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podjęto zobowiązania dotyczące ujednoczenia i uproszczenia procedur związanych ze wstępem na terytorium Unii Europejskiej. Panujące obecnie warunki gospodarcze i polityczne mogą doprowadzić na poziomie krajowym do fragmentacji systemów, polityk i prawodawstwa dotyczących obywateli państw trzecich.

3.7 Rola Unii Europejskiej polega na centralizacji debat, znajdowaniu wspólnych rozwiązań, zachęcaniu do stosowania sprawdzonych rozwiązań i wspieraniu wysiłków państw członkowskich, państw trzecich i ich obywateli.

3.8 Równie wskazane jest wyjaśnienie kwestii kategoryzacji obywateli państw trzecich, którzy korzystają z ułatwionego wstępu na terytorium Unii. Inicjatywa ta przyczynia się do większej jasności i przewidywalności w tych kwestiach, zarówno z punktu widzenia państw członkowskich, jak i obywateli państw trzecich. Nawet jeśli warunki wstępu i pobytu są różne, ich ogólne włączenie do nowej dyrektywy przyczynia się do promowania istotnych aspektów przekrojowych, a także poszanowania praw podstawowych.

3.9 Obywatele państw trzecich mają prawa i obowiązki, muszą więc je znać i się do nich stosować.

3.10 Komitet docenia wysiłki podejmowane na rzecz skuteczniejszych powiązań między wstępem obywateli państw trzecich i głównymi dziedzinami działań, które są związane z migracją, edukacją i badaniami, zwłaszcza w związku z uznanymi programami, takimi jak Erasmus Mundus i Marie Curie.

3.11 Komitet z zadowoleniem zauważa miejsce, jakie przyznano prawom podstawowym przysługującym obywatelom państw trzecich. Niemniej należałoby zwrócić więcej uwagi na podejmowane środki, które gwarantują im równe traktowanie. W praktyce obywatele państw trzecich, zwłaszcza studenci i osoby zatrudniane w charakterze au pair, często znajdują się w trudnej sytuacji. Komitet zachęca Komisję Europejską i Agencję Praw Podstawowych UE do oceny tych trudności i do zaproponowania państwom członkowskim aktywnych działań mających temu zaradzić.

3.12 Komitet wyraża zaniepokojenie w związku z upowszechnianiem postaw rasistowskich i ksenofobicznych wobec obywateli państw trzecich. Ułatwianie ich mobilności bez skutecznego wyparcia tych postaw może doprowadzić do porażki w realizacji wszystkich celów politycznych.

3.13 Komitet zauważa, że wniosek obejmuje konkretne propozycje, które ułatwiają integrację obywateli państw trzecich w europejskiej przestrzeni badań naukowych i edukacji oraz na rynku pracy.

3.14 Należy zachęcać do upowszechniania dostępu obywateli państw trzecich do różnych form zatrudnienia, które łączą pracę z edukacją i kształceniem. Trzeba także umocnić zasadę równego traktowania, jeśli chodzi o zatrudnianie i warunki pracy osób objętych przepisami przedmiotowych dyrektyw.

3.15 Komitet wnosi o uwzględnienie przez Komisję Europejską i państwa członkowskie aspektu płci i opracowanie programów mających na celu większy udział w nich kobiet. Z myślą o realizacji tego celu należy priorytetowo traktować mobilność studentów, a zwłaszcza naukowców.

3.16 Komitet pragnie zachęcać państwa członkowskie i instytucje europejskie do zastanowienia się nad szerszym wachlarzem możliwych interakcji, w tym interakcji w zakresie badań, edukacji i zatrudnienia. Europejska przestrzeń charakteryzuje się tym, że produkcja artystyczna i przemysł twórczy stanowią czynnik integracji i postępu społecznego oraz rozwoju gospodarczego.

3.17 Komitet wzywa Komisję Europejską, państwa członkowskie i Parlament Europejski do umocnienia ochrony udzielanej w miejscu pracy – w tym także w okresie aktywności na rynku pracy – obywatelom państw trzecich przyjętych w celu odbycia studiów, przeprowadzenia badań naukowych lub podjęcia pracy au pair. EKES uważa, że zwłaszcza w odniesieniu do studentów, naukowców i osób objętych systemem au pair należy wycofać odstępstwa od przepisów dyrektywy 2011/98 dotyczących równego traktowania.

4. Komentarze szczegółowe

4.1 Komitet uważa, że słuszne byłoby poszerzenie ogólnego zakresu stosowania dyrektywy, tak by obejmowała ona stażystów pobierających wynagrodzenie i osoby pracujące w charakterze au pair.

4.2 Komitet sądzi, że w praktyce mamy nadal do czynienia z wieloma przeszkodami proceduralnymi i instytucjonalnymi w kwestiach mobilności. Chodzi tu przede wszystkim o procedury przyznawania wiz, które są długie, trudne do przewidzenia lub wręcz arbitralne. Prowadzi to do bardzo wysokich kosztów ponoszonych przez osoby ubiegające się o wizę, co sprawia, że otrzymanie wizy staje się niemal niemożliwe. Dostęp do ambasad czy do biur konsularnych jest często ograniczony. Koniecznie należy starannie przeanalizować te bariery, bez względu na ich charakter, oraz określić działania mogące je znieść. Procedury przyznawania wiz muszą być proste, odpowiednie, dostępne i niedyskryminujące.

4.3 Sektor prywatny odgrywa bardzo ważną rolę w realizacji celów związanych z finansowaniem i rozwojem badań. Należy zachęcać przedsiębiorstwa do przyjęcia aktywnych postaw, jeśli chodzi o przyciąganie naukowców. Podobnie państwa członkowskie powinny opracować, wspólnie z instytucjami i firmami prywatnymi, konkretne środki mogące doprowadzić do zniesienia praktycznych przeszkód, które piętrzą się na drodze integracji obywateli państw trzecich. Jako przykład można przytoczyć procedurę otwarcia konta w banku, która może okazać się długa i złożona.

4.4 Komitet zauważa, że otrzymanie wizy jest trudne z punktu widzenia proceduralnego dla osób, które pragną zaangażować się jako wolontariusze. Tymczasem wolontariat jest szczególnym rodzajem działalności: nie jest ani pracą, ani studiami, lecz w pewnym stopniu połączeniem obu tych elementów. Musi więc zostać uznany za działalność uzasadniającą uzyskanie wizy.

4.5 W tych kwestiach Komitet uważa, że korzystne mogłoby być włączenie publicznych władz lokalnych i regionalnych w wysiłki zmierzające w tym kierunku.

4.6 Ponadto zdaniem Komitetu słuszny jest przepis, na mocy którego państwa członkowskie mają możliwość traktowania na bardziej korzystnych warunkach osób, do których ma zastosowanie wniosek w sprawie dyrektywy, gdyż dzięki temu kraje te mogą opracować odrębną politykę z myślą o przyciągnięciu na swój obszar obywateli państw trzecich. Nawet jeśli zakres stosowania dyrektywy nie zostanie zmieniony, nie można dopuścić do tego, by polityka prowadzona przez państwa członkowskie prowadziła do dyskryminacji pewnych grup obywateli państw trzecich lub konkretnych obywateli w szczególności.

4.7 W ramach tej polityki Komitet opowiada się za rozwojem partnerstw na rzecz mobilności i podkreśla konieczność zacieśnienia współpracy między UE a państwami trzecimi, by faktycznie zapewnić „przepływ potencjału intelektualnego”. Nie można dopuścić do tego, by rozwój edukacji i badań w Unii Europejskiej odbywał się za cenę odpływu kompetencji obywateli państw trzecich. We wniosku Komisji nie ukazano wyraźnie, jakie konkretne działania należy podjąć w tym kierunku.

4.8 Jeśli chodzi o sytuację studentów i nowo utworzonej kategorii stażystów otrzymujących wynagrodzenie, Komitet popiera propozycję, zgodnie z którą będą oni mogli przebywać na obszarze drugiego państwa członkowskiego przez okres od trzech do sześciu miesięcy, jeśli spełniają ogólne warunki przewidziane w przedmiotowej dyrektywie.

4.9 Komitet zgadza się, że jest potrzebne ułatwienie młodzieży dostępu do rynku pracy, zgodnie z propozycjami zawartymi w dyrektywie, dającymi młodym ludziom możliwość pracowania w wymiarze przynajmniej dwudziestu godzin tygodniowo, przy czym każde państwo członkowskie samo, w ramach dialogu społecznego z partnerami społecznymi, ustala maksymalną dozwoloną liczbę godzin pracy tygodniowo albo liczbę dni lub miesięcy rocznie, przy czym liczba ta nie może być mniejsza niż dwadzieścia godzin tygodniowo lub ekwiwalent tego wymiaru godzin w przeliczeniu na dni lub miesiące pracy rocznie. Ze względu na to, że głównym celem

pozostaje ukończenie studiów, okres, w którym młodzi ludzie mogą wykonywać taką pracę, musi pozostać ograniczony, by mogli oni wywiązać się z tego zadania. W regularnych odstępach czasu należy przedstawiać dowody poświadczające postępy w nauce.

4.10 Komitet odnotowuje znaczenie stosowania wobec obywateli państw trzecich zasady traktowania ich na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego, jeśli chodzi o dostęp do dóbr i usług.

4.11 W opiniach poświęconych odpowiednio: przyjętej w 2006 r. zielonej księdze w sprawie migracji gospodarczych ⁽¹⁾ i wprowadzonemu w 2008 r. jednemu zezwoleniu ⁽²⁾, Komitet opowiedział się za tym, by poza równym traktowaniem w miejscu pracy, zarówno pod względem warunków jej wykonywania, jak i wynagrodzenia i zwolnienia z pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy czy też wolności zrzeszania się, migranci legalni mieli także prawo do edukacji i kształcenia zawodowego.

4.12 Państwa członkowskie muszą upewnić się, że w praktyce prawa podstawowe obywateli państw trzecich są faktycznie przestrzegane.

4.13 Komitet uważa, że komunikat jest istotnym czynnikiem powodzenia tej polityki. Państwa członkowskie i instytucje europejskie powinny komunikować się z obywatelami państw trzecich i zagwarantować im dostęp do informacji dobrej jakości.

4.14 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny będzie kontynuował działania, które stale prowadzi jako instytucja będąca ogniwem łączącym zorganizowane społeczeństwo obywatelskie z instytucjami europejskimi i ma zamiar nieustannie upowszechniać sprawdzone rozwiązania w dziedzinie imigracji i integracji.

Bruksela, 18 września 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Dz.U. C 286 z 7.11.2005, s. 20.

⁽²⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 114.