Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Насърчаване на мобилността на младите хора в Европа: практически аспекти и график“

(2008/C 224/23)

С писмо от 25 октомври 2007 г. френският държавен секретар по европейските въпроси г-н Jouyet, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, се обърна към Европейския икономически и социален комитет с искане да изготви становище относно

„Насърчаване на мобилността на младите хора в Европа: практически аспекти и график“.

Специализираната секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 май 2008 г. (докладчик: г-н Rodríguez García-Caro).

На 445-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 май 2008 г. (заседание от 29 май 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 117 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заключения**

1.1 Европейският икономически и социален комитет приветства интереса и подкрепата, засвидетелствани от бъдещото френско председателство на Съвета по отношение на мобилността на младите европейци. През декември 2000 г. Европейският съвет от Ница прие резолюция, в която са посочени 42 мерки за насърчаване и подкрепа на мобилността на младите хора. Няколко години по-късно, с новото председателство на Франция, отново е налице интерес за решаване на проблемите, засягащи мобилността на по-младите граждани на Европа.

1.2 ЕИСК смята, че основният проблем, пред който е изправен ЕС по отношение на транснационалната мобилност на младите хора, е очевидната липса на решения на проблемите, които вече многократно са били описвани, и трудността да бъдат приложени мерките, приети за решаване на проблемите с мобилността. Списъкът с установените проблеми е също толкова дълъг, колкото и списъкът с мерки, които трябва да бъдат приети за тяхното разрешаване. Поради тази причина ЕИСК счита, че не бива да се търсят още пречки пред мобилността и да се изброяват действия за нейното насърчаване, а по-скоро да бъде разгледан основният въпрос какво е постигнато, какво още трябва да се направи и как да се оценят резултатите.

1.3 Следователно ЕИСК смята, че не е необходимо да се създават нови експертни групи или групи на високо равнище, които вероятно отново ще се занимават с вече разглеждани въпроси. Според Комитета трябва да се създаде работна група от представители на различните генерални дирекции на Комисията с правомощия в областта на мобилността, която да направи анализ на положението и да разгледа методично следните аспекти:

— да определи вече установените и описани пречки;

— да установи ефективните мерки за тяхното преодоляване, одобрени на ниво ЕС (регламенти, директиви, решения, резолюции, препоръки и т. н.);

— да установи все още неразрешените проблеми, които са вече посочени, но са в процес на разрешаване по законодателен път;

— да установи вече посочените проблеми, за които все още не е приета никаква инициатива за разрешаване;

— да установи мерките, които са предложени, но не са взети предвид или не са приложени от държавите-членки.

1.4 Също така би трябвало да се възприеме методологичен подход за определяне на положението на младите хора, които да бъдат разделени в различни целеви групи, според различните обстоятелства и проблеми, пред които са изправени. Това ще помогне да се разберат проблемите на различните групи млади хора с оглед на избирателното приемане на съответните специфични мерки. По този начин ще се подобри ефективността и ефикасността, като се избегнат решения от общ характер.

1.5 Този анализ би трябвало да се отнася до:

— студенти;

— млади хора, които са приключили периода на университетското или професионалното си образование и започват работа за първи път;

— задочници;

— хора на изкуството;

— млади доброволци;

— млади предприемачи;

— млади хора без финансови средства;

— млади двойки, на които се налага да съвместяват семейния живот с работа или учене;

— социално изключени млади хора;

— млади хора, които търсят работа и тяхното положение през първите години на професионална дейност.

1.6 ЕИСК смята, че не е толкова необходимо да се посочват пречки и решения; за предпочитане е да се предоставят достатъчно средства в разумно кратък срок, за да може всичко казано и написано относно мобилността да се материализира под формата на решения на проблемите, свързани с мобилността на младите европейци.

1.7 Привличането на всички заинтересовани страни за постигане на ефективна мобилност на младите хора и един проактивен подход в различните европейски политики в тази област могат да доведат до съществена промяна на настоящото положение.

2. **Въведение**

2.1 *Мотиви за проучвателното становище*

2.1.1 Този документ е изготвен в отговор на искане, отправено до Европейския икономически и социален комитет от държавния секретар по европейските въпроси към Министерството на външните работи и европейските въпроси на Френската република. На 25 октомври 2007 г. държавният секретар отправи молба към Комитета да изготви проучвателно становище относно „***Насърчаване на мобилността на младите хора в Европа: практически аспекти и график***“. Искането беше отправено в светлината на френското председателство на Съвета на Европейския съюз през втората половина на 2008 г.

2.1.2 Междувременно европейският комисар по образованието и обучението насърчи създаването на експертна група на високо равнище за повишаване на мобилността на европейците. Групата на високо равнище проведе своята първа среща на 24 януари 2008 г. и има за цел да установи мерките, които биха могли да бъдат въведени за увеличаване на обмена на млади хора, за подобряване на помощта за осъществяване на мобилност за професионално обучение и образование за възрастни, увеличаване на мобилността на млади хора на изкуството, млади предприемачи и доброволци. Тя предвижда да завърши своята работа до средата на 2008 г., когато ще представи стратегически доклад.

2.2 *Мобилността в Европейския съюз: повече от право на свободно движение*

2.2.1 Мобилността е право, залегнало в член 18 от Договора за създаване на Европейската общност. Това право в областта на образованието и обучението е посочено в разпоредбите на член 149, параграф 4 и член 150, параграф 4 от Договора. Следователно ЕС като цяло и държавите-членки в частност трябва да предприемат необходимите стъпки за гарантиране на правото на мобилност, без значение дали е с цел работа, обучение, доброволческа дейност или просто за почивка.

2.2.2 В началото мобилността на гражданите на държавите-членки се основаваше на свободното движение на работници, една от четирите основни свободи на Европейската икономическа общност, заедно със свободното движение на стоки, капитали и услуги. За да гарантира свободата на движение на работещите, ЕС прие важни общностни законодателни актове, по-специално в областта на социалните помощи, които се прилагат също и по отношение на членовете на семействата на гражданите, които се придвижват в рамките на ЕС. Впоследствие, при прилагането на програмите на Общността в областта на образованието, обучението и научноизследователската дейност започнаха да се появяват много други проблеми пред транснационалната мобилност.

2.2.3 През годините в многобройни документи с различно естество се посочваха пречките пред мобилността, бяха предлагани, описвани и понякога прилагани ефективни решения, което доведе до премахването на препятствията пред движението и пребиваването на гражданите на ЕС извън техните страни на произход.

2.2.4 Въпреки това, с времето се установи, че посочването на пречките и осъществяването на предложенията не винаги е достатъчно за премахване на препятствията или за окончателното разрешаване на проблемите пред свободното движение и мобилността. Установи се, че в различните документи на европейските институции се посочват отново едни и същи проблеми и се предлагат мерки за тяхното решаване, които вече са били предлагани в миналото, но често не са били прилагани.

2.2.5 ЕИСК съзнава, че разрешаването на някои проблеми на мобилността може да е доста сложно, но понякога констатира, че желанието за разрешаване на тези проблеми не съответства на значението, което има за гражданите премахването на административните или правни пречки пред мобилността.

2.2.6 От правна гледна точка вероятността приетите мерки да разрешат проблемите на мобилността зависи пряко от вида на законодателния акт. В този смисъл колкото повече се прибягва до използването на препоръки или резолюции, толкова по-вероятно е предлаганите мерки да не бъдат приложени във всички държави-членки. Ако понякога на Комисията й се налага да се обръща към Европейския съд, за да осигури транспонирането на съдържанието на дадена директива в националното право на някоя държава-членка, може да се предположи, че още по-често се случва обикновените препоръки въобще да не се прилагат, което прави препоръчваните мерки неефективни.

2.2.7 Вярно е, че с течение на времето правните пречки отстъпиха на други, от практическо естество, свързани с езикови познания, наличие на финансови средства за мобилност, информираност и заинтересованост на младите хора и др., но също така е вярно, че други аспекти, които са едновременно от практически и правен характер по същество, като признаването на дипломите, остават нерешен проблем в ЕС.

2.2.8 По искане на европейските институции и по собствена инициатива, ЕИСК се е изказвал многократно по този важен проблем, който пряко засяга живота на гражданите на ЕС. В своите становища ЕИСК е посочвал или потвърждавал съществуването на различни пречки и е подкрепял или предлагал разнообразни решения. Като представител на организираното гражданско общество, ЕИСК ще продължи да работи активно за разрешаването на всички проблеми, засягащи гражданите на ЕС, когато става въпрос за упражняване на правото им на мобилност в рамките на ЕС.

3. **Пречки пред мобилността в Европейския съюз: анализ**

3.1 Зелената книга „Образование, обучение и изследователска дейност: пречки пред транснационалната мобилност ([1])“ обединява предпоставки, пречки и възможни решения за мобилността на лицата, пътуващи в рамките на ЕС с образователни цели. ЕИСК прие становище по въпроса ([2]), в което предложи някои допълнителни решения към вече изложените в Зелената книга и в което заяви: *„По-материалните аспекти на Договорите материха по-ефективно развитие, отколкото човешките. В резултат на това законодателството позволява по-лесно движението на стоки, отколкото движението на хора на територията на Общността. Комитетът счита, че е необходим амбициозен политически ангажимент, за да се осъществи напредък по пътя към една истинска Европа на гражданите“*.

3.2 Някои от посочените тогава пречки са премахнати, други все още са в процес на отстраняване, трети продължават да създават същите, и дори по-големи проблеми. Сред тях са въпроси като правото на пребиваване, признаването на дипломи, преносимостта на стипендиите, данъчните системи на държавите-членки, системата за социална защита и т.н. Освен тези правни проблеми се срещат и пречки, свързани с езикови и културни трудности, липсата на информация за страната на местоназначение, за трудностите на всекидневния живот в тази страна и т.н. В крайна сметка тези проблеми остават актуални в много случаи.

3.3 На 14 декември 2000 г. Съветът от Ница прие резолюция относно Плана за действие за мобилността ([3]). Резолюцията е в съответствие със заключенията на Европейския съвет от Лисабон от март 2000 г., който призна спешната нужда от премахване на пречките пред мобилността, с които се сблъскват гражданите в ЕС, с цел създаване на истинско европейско пространство на знанието. Резолюцията съдържа 42 мерки за преодоляване на пречките пред мобилността.

3.3.1 Тези 42 мерки са групирани според следните цели:

— приемане на европейска стратегия в подкрепа на мобилността;

— обучаване на лица, експерти в мобилността;

— развитие на многоезичието;

— улесняване достъпа до информация за мобилността;

— картографиране на мобилността;

— обмисляне на финансиране за мобилността;

— демократизиране на мобилността, която да стане достъпна финансово и социално;

— създаване на нови форми на мобилност;

— подобряване настаняването на мобилните лица;

— облекчаване на графика за мобилност;

— предоставяне на подходящ статут за мобилните лица;

— разработването на система за признаване и съответствие на дипломите и образованието;

— признаване на придобития опит;

— оценяване на периодите на мобилност.

3.3.2 Следните мерки са определени от резолюцията като приоритетни:

— развитие на многоезичието;

— създаване на портал за достъп до различни източници на информация за мобилността;

— признаване на периодите на мобилност, преди всичко за курсове за повишаване на квалификацията;

— обучаване на организатори на мобилността, които да консултират проекти за мобилност;

— изготвяне и приемане на харта за качество на мобилността;

— изготвяне на списък на съществуващи схеми за мобилност и добри практики за обмен;

— комбиниране на финансовите средства за мобилност, осигурени от различни заинтересовани лица.

([1]) COM(96) 462 окончателен.

([2]) Вж. становището на ЕИСК от 26.2.1997 г. относно „Зелената книга за образованието, обучението и изследванията — пречките пред транснационалната мобилност“, докладчик: г-н Rodríguez García-Caro (ОВ C 133, 28.4.1997 г.), параграф 3.1.2.

([3]) ОВ C 371 от 23.12.2000 г.

3.4 Първата препоръка, приета от Европейския парламент и Съвета с оглед улесняване на действията на Общността за насърчаване на мобилността, е Препоръка № 2001/613/ЕО за мобилността в рамките на Общността на студенти, обучаващи се, доброволци, преподаватели и инструктори ([4]). В становището си ([5]) по тази препоръка ЕИСК отбелязва:„*За да се постигне европейската интеграция в смисъл Европа на гражданите и да се засили конкурентоспособността в международен план, е необходимо мобилността да е на практика безпрепятствена*“.

3.4.1 Тази препоръка призовава държавите-членки:

— да премахнат правните и административни пречки пред мобилността;

— да намалят езиковите и културните пречки, като насърчават изучаването на поне два чужди езика;

— да насърчават различни схеми за финансова подкрепа, като улеснят преносимостта на стипендиите;

— да насърчават създаването на европейско пространство на квалификациите;

— да насърчават достъпа до полезна информация от всякакъв характер.

3.4.2 Освен това се предлага поредица от конкретни мерки за студенти, обучаващи се, млади доброволци, преподаватели и инструктори.

3.5 В своето становище по собствена инициатива ([6]) относно „*Бяла книга: политика за младежта*“ ЕИСК подчертава по отношение на мобилността: „*Понастоящем това право остава чисто теоретично за повечето млади хора. Причините могат да бъдат открити в липсата на възможности и средства, липсата на признаване на стойността на мобилността като такава и на уменията, придобити чрез мобилност, неравномерното разпределение на възможностите, обществено и културно съпротивление на идеята за мобилност, правни и административни бариери. Ето защо особено внимание трябва да бъде отделено на административните пречки, съществуващи в държавите-членки, що се отнася до социалното осигуряване, данъчното облагане, правото на пребиваване и признаването на уменията, придобити както чрез официалната образователна система, така и чрез средствата на неформалното и неофициално образование*“.

([4]) ОВ L 215 от 9.8.2001 г.
([5]) Вж. становището на ЕИСК от 27.4.2000 г. относно „Предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно мобилност в рамките на Общността за студенти, лица в процес на обучение, млади доброволци, учители и обучители“, докладчик: г-жа Horning-Draus (ОВ C 168, 16.6.2000 г.), параграф 1.3.
([6]) Вж. становището на ЕИСК от 29.11.2000 г. относно „Бялата книга: политика за младите хора“, докладчик: г-жа Hassett (ОВ C 116, 20.4.2001 г.).

3.6 Въпреки че европейските институции са положили много усилия за разрешаване на тези проблеми, посочени в Зелената книга като затрудняващи мобилността на младите хора като цяло и на преподаватели, инструктори и изследователи в частност, и въпреки добрите намерения на Плана за действие за мобилност, голяма част от тези проблеми все още съществуват.

3.7 Все пак могат да бъдат посочени и някои примери за правни решения на съществуващи проблеми. Например:

3.7.1 Приети правни актове:

— Директива № 2004/38/ЕО относно правото на гражданите на Европейския съюз и на членове на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите-членки ([7]);

— Регламент № 1408/71, заменен от Регламент № 883/2004, за координацията на системите за социално осигуряване ([8]);

— Решение № 2241/2004/ЕО за създаване на единна рамка за прозрачност на квалификациите и компетенциите (Europass) ([9]);

— Директива № 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации ([10]);

— Препоръка № 2006/961/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно транс-националната мобилност в рамките на Общността за целите на образованието и обучението: Европейска харта за качество на мобилността ([11]);

— Препоръка № 3662/07 на Европейския парламент и на Съвета относно създаването на Европейска рамка за квалификациите в обучението през целия живот ([12]).

3.7.2 Текуща дейност:

— европейска система за кредити в образованието и професионалното обучение;

— признаване на уменията, придобити чрез доброволческа дейност ([13]);

— стратегическа рамка за многоезичието ([14]).

([7]) ОВ L 158 от 30.4.2004 г.
([8]) ОВ L 166 от 30.4.2004 г.
([9]) ОВ L 390 от 31.12.2004 г.
([10]) ОВ L 255, от 30.9.2005 г.
([11]) ОВ L 394 от 30.12.2006 г.
([12]) PE-CONS 3662/07.
([13]) Вж. становището на ЕИСК от 13.12.2006 г. относно „Доброволческите дейности, тяхната роля и въздействие в европейските общества“, докладчик: г-жа Koller, съдокладчик: г-жа Zu Eulenburg (ОВ C 325, 30.12.2006 г.).
([14]) Вж. становището на ЕИСК от 26.10.2006 г. относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Нова стратегическа рамка за езиково многообразие“, докладчик: г-жа Le Nouail-Marlière (ОВ C 324, 30.12.2006 г.).

3.8 В своите становища ЕИСК вече се е произнесъл по тези въпроси, изразявайки позицията си по различни аспекти, които пряко засягат мобилността на гражданите на ЕС като цяло и на младите хора в частност. В крайна сметка сме свидетели на процес на вземане на решения, целящи разрешаване на проблемите пред мобилността на младите европейци, но който оставя неизяснени много аспекти на преследваната цел, а именно насърчаване и облекчаване на мобилността.

3.9 Накрая не трябва да се забравя, че някои инструменти са предоставени на обществеността и тяхното използване и функциониране могат да бъдат насърчени и подобрени. Пример за това е Европейският портал за професионална мобилност (EURES). Неговите бази данни би трябвало да бъдат по-лесно достъпни и редовно осъвременявани; предоставяната информация трябва да се проследява, тъй като понякога може да е прекалено сбита; и преди всичко този портал и тази мрежа трябва да бъдат известни на обществеността.

3.10 В този контекст може би институциите на ЕС би трябвало да се запитат какъв процент от младите хора в Европа в действителност знаят за съществуването на различните инициативи, предназначени за насърчаване на тяхната мобилност. Кой знае какво е Europass, Youthpass или Европейската харта за качество? Държавите-членки разпространяват ли ефективно информацията за тях? Освен за програмата Еразъм, за какви други програми за мобилност знаят младежите в Европа? ЕИСК е на мнение, че насърчаването на информираността за съществуващите многобройни ресурси на разположение е друг начин за премахване на пречките пред мобилността.

4. Транснационална мобилност на младите европейци: позицията на Европейския икономически и социален комитет

4.1 ЕИСК смята, че главната пречка пред мобилността на младите европейци е липсата на решения на многократно посочваните проблеми и неспособността за прилагане на мерките, многократно предлагани като решения.

4.2 ЕИСК счита, че е по-важно усилията да бъдат насочени към ефективното прилагане на вече предложените мерки, отколкото към създаване на нови експертни групи, които отново ще посочат същите, вече описани пречки, по които се работи.

4.3 Разбира се, това не означава, че няма нужда от подчертаване на истинските трудности, пред които са изправени младите хора на Европа, когато участват в дейности на мобилност и обмен, свързани с програмите за обучение през целия живот ([15]), „Еразмус Мундус“ ([16]), „Младежта в действие“ ([17]) и „Култура“ ([18]). Следва да се подчертае обаче, че според ЕИСК приоритет е предварителната оценка. Необходимо е да се спре и да се помисли сериозно къде се намираме по отношение на този важен въпрос, който засяга младите хора в Европа толкова пряко.

4.4 ЕИСК смята, че е необходимо да се създаде група за координация, в която да участват различните генерални дирекции на Комисията с правомощия в тази област, с конкретната задача да направят изчерпателен анализ на положението и със следните основни цели:

— да определи вече установените и описани пречки;

— да установи ефективните мерки, приети на ниво ЕС за тяхното разрешаване (регламенти, директиви, решения, резолюции, препоръки и т.н.);

— да установи все още нерешените проблеми, които вече са посочени и са в процес на решаване със законодателни средства;

— да установи вече посочените проблеми, за които все още не е приета никаква инициатива за разрешаване;

— да установи мерките, които са предложени, но не са взети предвид или не са приложени от държавите-членки.

4.5 След извършването на този общ анализ, следващата стъпка би трябвало да бъде методичното определяне на положението на младите хора, разделени в различни целеви групи, според различните обстоятелства и проблеми, както е посочено в параграф 1.5 от Заключенията на настоящия документ.

4.6 На основата на този анализ и като се има предвид, че обстоятелствата на различните споменати групи са напълно различни, действията на институциите на ЕС и на държавите-членки могат да бъдат насочени към приемане на по-специфични и не толкова общи мерки. Това би могло да подобри ефективността на мерките и да увеличи ефикасността при решаването на проблемите на мобилността.

4.7 Като представител на организираното гражданско общество и консултативен орган със значителен опит в анализа и предлагането на решения за проблемите на мобилността като цяло и подобряване на положението на младите на пазара на труда в частност ([19]), ЕИСК предлага помощта си на Европейската комисия за постигането на гореспоменатите цели. Мобилността на младите работници и служители би трябвало да бъде обхваната от конкретни мерки, чието въздействие би било засилено от разпоредби по отношение на преносимостта на правата, приложими към всички граждани. Опитът на ЕИСК и близостта му до обществото го правят ключов партньор в тази област.

([15]) ОВ L 327 от 24.11.2006 г.
([16]) ОВ L 345 от 31.12.2003 г.
([17]) ОВ L 327 от 24.11.2006 г.
([18]) ОВ L 372 от 27.12.2006 г.

([19]) Вж. становището на ЕИСК от 12.3.2008 г. относно „Ролята на социалните партньори за подобряването на положението на младите хора на пазара на труда“, докладчик: г-н Soares, съдокладчик: г-жа Paarendson, CESE 500/2008.

4.8 Въпреки това ЕИСК съзнава, че се приемат мерки за преодоляването на конкретни положения, които преди години бяха реални правно-административни пречки пред мобилността и че тези пречки намаляват. Но е важно е да се подчертае, че все още съществуват сериозни пречки: красноречив пример е признаването и валидирането на знанията и уменията. Европейската рамка за квалификациите може да бъде решение на този проблем, но трудностите, с които е свързано нейното прилагане, вече са посочени в становището на ЕИСК по този въпрос ([20]).

4.9 В допълнение към горното и в духа на градивна критика, която е в основата на всички становища на ЕИСК, Комитетът винаги ще подкрепя всяка инициатива за премахване на пречките, които възпрепятстват упражняването на правото на мобилност и на свободно движение. Но тези пречки понякога са свързани с обстоятелства извън правно-административната област, например липсата на средства за младите хора, желаещи да участват в проекти за мобилност, което прави невъзможно тяхното пътуване по гореспоменатите програми; пречките пред изучаването на чужди езици, което издига непреодолима бариера пред достъпа до други страни; несигурността за това, което предстои в приемната страна, за която понякога не се знае нищо. Тези обстоятелства не налагат големи правни споразумения, но изискват всички възможни усилия за намиране на решение. На практика в документи като Плана за действие за мобилността вече са предложени мерки за развитие на многоезичието, за финансови сдружения, за демократизиране на мобилността, която да стане финансово достъпна, за по-добро настаняване на мобилните лица, за даване на подходящ статут на тези лица и т.н.

4.10 Накрая ЕИСК би желал да подчертае и предаде следното послание: вместо да продължава посочването на пречки и решения, за предпочитане е да се насочат достатъчно средства за осъществяване в разумно кратък срок на всичко, което вече е казано за мобилността. Участието на всички заинтересовани страни за по-ефективна мобилност на младите хора и в по-голяма степен проактивен подход в различните европейски политики в тази област са два елемента, въз основа на които може да се постигне значителен напредък спрямо настоящото положение.

Брюксел, 29 май 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

([20]) Вж. становището на ЕИСК от 30.5.2007 г. относно „Предложение за препоръка на Европейския парламент и на Съвета относно създаване на Европейска квалификационна рамка за учене през целия живот“, докладчик: г-н Rodríguez García-Caro (ОВ C 175, 27.7.2007 г.).