

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten

(COM(2013)151 final — 2013/0081(COD))

(2013/C 341/12)

Rapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op 26 april 2013 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten

COM(2013) 151 final — 2013/0081(COD).

De afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 september 2013 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 18 en 19 gehouden 492e zitting (vergadering van 18 september 2013) het volgende advies uitgebracht, dat met 126 stemmen vóór en 2 tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC verwelkomt het initiatief van de Europese Commissie en is van mening dat het nodig is de twee Richtlijnen te herschikken om het hoofd te bieden aan de uitdagingen op demografisch en economisch vlak.

1.2 Als de Europese Unie de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en andere belangrijke initiatieven wil bereiken, heeft ze dringend behoefte aan een intelligent en solide migratiebeleid. Om een centrum van innovatie en sterke industrie te blijven moet de EU talent aantrekken en daadwerkelijk "verkeer van kennis" tot stand brengen.

1.3 Volgens het EESC moet het aanmoedigingsbeleid inzake migratie en mobiliteit stevig worden verankerd binnen het kader van de fundamentele mensenrechten. Op alle niveaus moeten dus de beginselen van het Handvest van de grondrechten in praktijk worden gebracht.

1.4 Het EESC spoort de Commissie en het Agentschap voor de grondrechten aan, na te gaan hoe kwetsbaar onderdanen van derde landen zijn, alsook de lidstaten proactieve maatregelen voor te leggen om aan deze kwetsbaarheid een einde te stellen. Tegen discriminerende situaties moet op alle niveaus krachtadig worden opgetreden.

1.5 Het EESC schaart zich uitdrukkelijk achter de stappen die de Commissie onderneemt om via de ontwikkeling van bilaterale mobiliteitspartnerschappen een kader vast te stellen voor

samenwerking tussen de EU en derde landen, in het bijzonder met de landen die aan de EU grenzen.

1.6 Het EESC moedigt de Commissie en de lidstaten ook aan het genderaspect in aanmerking te nemen en de programma's zó uit te werken dat de deelname van vrouwen eenvoudiger wordt.

1.7 Er is een diepgaande analyse nodig van de hindernissen, van welke aard dan ook, die de visumaanvraagprocedures bemoeilijken. Ook moet worden nagegaan welke maatregelen nodig zijn om deze hindernissen uit de weg te ruimen. Het toekennen van visa moet eenvoudig, correct, toegankelijk en niet-discriminatoir zijn.

1.8 Het EESC vestigt er de aandacht op dat het belangrijk is dat onderdanen van derde landen principieel als onderdanen van de ontvangende lidstaat worden behandeld op het vlak van de toegang tot goederen en diensten.

1.9 Volgens het EESC moet er in gelijkaardige bescherming worden voorzien voor studenten, onderzoekers, vrijwilligers en au pairs die bezoldigde activiteiten verrichten of op de arbeidsmarkt actief zijn. Onder bezoldigde activiteiten gaan immers vaak arbeidsrelaties schuil, wat tot misbruiken kan leiden. Om dit te vermijden dienen alle categorieën op dezelfde manier te worden behandeld. Speciale aandacht verdienen personen - met name vrouwen - die als au pair huishoudelijke taken verrichten.

1.10 Positief is artikel 24, dat onderdanen van derde landen toelaat na de afronding van hun onderzoek of studie gedurende een periode twaalf maanden werk te zoeken. Toch houden de bepalingen inzake gelijke behandeling in Richtlijn 2011/98 afwijkingen in die niet lijken overeen te komen met de doelstellingen van het voorstel tot herschikking van beide Richtlijnen.

1.11 Naar de mening van het EESC is communicatie van fundamenteel belang voor het welslagen van dit beleid. De lidstaten en EU-instellingen moeten de communicatie met de onderdanen van derde landen aangaan en hun toegang tot kwalitatieve informatie garanderen.

2. Inleiding

2.1 De EU staat voor ingrijpende structurele uitdagingen van demografische en economische aard. Terwijl de beroepsbevolking afneemt, hebben bedrijven het moeilijk om gekwalificeerde werknemers te vinden.

2.2 De overkoepelende EU-aanpak inzake migratie en mobiliteit maakt een algemeen EU-beleidskader voor migratie mogelijk. Bovendien wordt vastgelegd hoe de EU de dialoog en de samenwerking met niet-EU-landen inricht.

2.3 Ook op het vlak van innovatie bevindt de EU zich in een noodsituatie. In de Europa 2020-strategie en het initiatief "Innovatie-Unie" worden doelstellingen voor de groei van investeringen in onderzoek en innovatie vastgelegd, wat naar schatting neerkomt op een miljoen extra arbeidsplaatsen. Via immigratie van buiten de EU kunnen talent en hooggekwalificeerd personeel worden aangetrokken; hier is een taak voor de lidstaten weggelegd.

2.4 Krachtens art. 79 VWEU heeft de Europese Unie de taak om een gemeenschappelijk immigratiebeleid te ontwikkelen, dat gericht is op een efficiënt beheer van de migratiestromen en een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

2.5 Richtlijn 2004/114/EG over studenten bevat dwingende regels voor de toelating van studenten uit derde landen, maar waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben om de Richtlijn ook toe te passen op scholieren, vrijwilligers en onbezoldigde stagiairs. Richtlijn 2005/71/EG over onderzoekers voorziet in een snelle procedure voor de toelating van onderzoekers uit derde landen die een gastovereenkomst hebben gesloten met een door de lidstaat erkende onderzoeksinstelling.

2.6 In 2011 heeft de Commissie het Europees Parlement en de Raad verslagen voorgelegd over de tenuitvoerlegging van deze twee Richtlijnen. Uit deze verslagen is gebleken dat de Richtlijnen op een aantal punten tekortschieten.

2.7 Het grootste probleem m.b.t. beide Richtlijnen ligt in de toelating die onderdanen van derde landen nodig hebben om de EU binnen te komen en er te verblijven (visa voor lang verblijf en/of verblijfsvergunningen). Op dit gebied zijn de voorschriften

ingewikkeld en onduidelijk. De procedures zijn te lang en worden nog niet op een billijke of samenhangende wijze toegepast. Door de huidige bepalingen inzake immigratie wordt onvoldoende ondersteuning geboden voor EU-programma's die mobiliteitsmaatregelen omvatten, bijvoorbeeld Erasmus Mundus of Marie Curie.

2.8 Wat de arbeidsmarkt betreft, beschikken afgestudeerden uit derde landen over onvoldoende mogelijkheden om na het voltooien van hun studies een betrekking te vinden. Dit geldt ook voor onderzoekers die hun onderzoeksproject afsluiten. Soms kunnen onderdanen van derde landen niet door universiteiten worden aangeworven omdat deze tot de overheidssector worden gerekend. In het bijzonder moet de toegang van vrouwen tot wetenschappelijke beroepen worden aangemoedigd door een eind te maken aan alle vormen van rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie, net als aan andere hindernissen die de toegang belemmeren tot betrekkingen waarvoor hoogstaande wetenschappelijke kwalificaties nodig zijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie en meent dat de twee Richtlijnen inderdaad herschikt moeten worden.

3.2 Hoewel het openstellen van de EU naar de buitenwereld een prioriteit blijft, kan deze doelstelling in de huidige situatie moeilijk worden bereikt. De Unie dient mobiliteit te bevorderen en alle instrumenten in te zetten die haar ter beschikking staan om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen betere toegang hebben tot onderwijs- en onderzoeksactiviteiten, en ook tot de arbeidsmarkt.

3.3 De EU moet economische migratie benaderen op een nieuwe manier, die onderdanen van derde landen toelaat kennis en vaardigheden te vergaren. Samenwerking met derde landen moet het "verkeer van kennis" bevorderen: zowel ontvangende landen als landen van oorsprong hebben hier voordeel bij.

3.4 In oktober 2010 heeft de Commissie een initiatief goedgekeurd waarin een pakket ambitieuze en noodzakelijke acties en beleidsmaatregelen worden vooropgesteld om van de EU een "Innovatie-Unie" te maken. De Unie dient dan ook de regels voor de toegang en het verblijf van onderdanen van derde landen te vereenvoudigen.

3.5 Onderdanen van derde landen kunnen zorgen voor dynamiek en diversiteit in Europa's activiteiten op het vlak van onderwijs, wetenschap, cultuur en economie. Naar de mening van het EESC is de bevordering van de mobiliteit van onderdanen van derde landen één van de mogelijke antwoorden op de uitdagingen waarmee de EU te kampen heeft op het vlak van demografie en economische ontwikkeling. Tegelijkertijd dient het aanmoedigingsbeleid inzake mobiliteit stevig te worden verankerd binnen het kader van de fundamentele mensenrechten.

3.6 Het EESC is verheugd over het engagement om de procedures voor toegang tot het EU-grondgebied gelijk te schakelen en te vereenvoudigen. De huidige economische en politieke situatie zou immers kunnen leiden tot een fragmentering van nationale regelingen, beleid en wetgeving inzake onderdanen van derde landen.

3.7 De rol van de EU bestaat erin de discussies te centraliseren, gemeenschappelijke oplossingen te vinden, praktijken te bevorderen en de inspanningen van lidstaten, derde landen en onderdanen van derde landen te ondersteunen.

3.8 Even gelegen is de verduidelijking van de categorieën van onderdanen van derde landen die recht hebben op een vereenvoudigde toegang tot het EU-grondgebied. Dit leidt tot duidelijkheid en voorspelbaarheid voor zowel de lidstaten als de onderdanen van derde landen. Hoewel de voorwaarden voor toegang en verblijf worden gedifferentieerd, worden alle onderdanen van derde landen in de nieuwe richtlijn opgenomen, zodat een aantal essentiële horizontale aspecten - zoals respect voor de mensenrechten - kunnen worden bevorderd.

3.9 Onderdanen van derde landen hebben zowel rechten als verplichtingen. Ze moeten deze kennen en zich er rekenschap van geven.

3.10 Het EESC is ingenomen met de pogingen om de toegang van onderdanen van derde landen op een meer doeltreffende manier in verband te brengen met de belangrijkste beleidsdomeinen inzake migratie, onderwijs en onderzoek, met name in de context van erkende programma's zoals Erasmus Mundus en Marie Curie.

3.11 Positief is ook het belang dat wordt gehecht aan de grondrechten van onderdanen van derde landen. Toch dient er meer aandacht te worden besteed aan proactieve maatregelen om te garanderen dat deze mensen op een rechtvaardige manier worden behandeld. De praktijk leert dat zij zich vaak in een kwetsbare situatie bevinden. Dit geldt in het bijzonder voor studenten en personen die als au pair werken. Het EESC spoort de Commissie en het Agentschap voor de grondrechten daarom aan, na te gaan hoe kwetsbaar de betrokkenen zijn, alsook de lidstaten proactieve maatregelen voor te leggen om aan deze kwetsbaarheid een einde te maken.

3.12 Zorgwekkend is de verspreiding van racistische en xenofobische houdingen ten opzichte van onderdanen van derde landen. Indien hieraan geen halt wordt toegeroepen terwijl mobiliteit wordt bevorderd, dreigen alle beleidsdoelstellingen op de helling te komen staan.

3.13 Het EESC neemt er nota van dat de Commissie met concrete voorstellen komt om onderdanen van derde landen eenvoudiger in de Europese onderzoeks- en onderwijsruimte en op de Europese arbeidsmarkt te integreren.

3.14 Het is nodig de toegang aan te moedigen van onderdanen van derde landen tot arbeidsverhoudingen waarin werk met onderwijs en opleiding wordt gecombineerd. Wat de aanwerving en de voorwaarden voor aanwerving van de in deze Richtlijnen bedoelde personen betreft, is het belangrijk dat het beginsel van de gelijke behandeling wordt versterkt.

3.15 Het EESC moedigt de Commissie en de lidstaten ook aan het genderspect in aanmerking te nemen en de programma's zó uit te werken dat ze de deelname van vrouwen

eenvoudiger wordt. Deze doelstelling dient prioritair te worden nagestreefd m.b.t. de mobiliteit van studenten en - in het bijzonder - onderzoekers.

3.16 Het EESC moedigt de lidstaten en EU-instellingen aan om samen met onderzoek, onderwijs en arbeid ook andere terreinen van uitwisseling in aanmerking te nemen. Europa is een ruimte waarin kunstschepping en creatieve industrieën zowel een factor van integratie en sociale vooruitgang als een motor voor economische ontwikkeling zijn.

3.17 Het EESC spoort de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement aan om onderdanen van derde landen die voor studies, onderzoek of als au pair toegelaten zijn, op de werkplek en op de arbeidsmarkt beter te beschermen. Meer in het bijzonder is het EESC van mening dat de afwijkingen van de in Richtlijn 2011/98/EU opgenomen bepalingen inzake gelijke behandeling zouden moeten worden geschrapt m.b.t. studenten, onderzoekers en au pairs.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Volgens het EESC is het aangewezen het algemene toepassingsdomein van de richtlijn uit te breiden zodat het ook bezoldigde stages en au-pairactiviteiten omvat.

4.2 In de praktijk blijven talrijke hindernissen van procedurele of institutionele aard de mobiliteit belemmeren. Dit geldt voornamelijk voor de toekenningsprocedures van visa, die lang duren en onvoorspelbaar en willekeurig zijn. Voor aanvragers zijn ze erg duur, waardoor ze ook bijna niet toegankelijk zijn. Bovendien is vaak de toegang tot ambassades of consulaire posten beperkt. Deze hindernissen, van welke aard dan ook, moeten diepgaand worden geanalyseerd. Ook moet worden nagegaan welke maatregelen nodig zijn om ze uit de weg te ruimen. Het toekennen van een visum moet eenvoudig, correct, toegankelijk en niet-discriminair zijn.

4.3 De particuliere sector is erg belangrijk om de doelstellingen inzake financiering en ontwikkeling van het onderzoek te bereiken. Bedrijven moeten worden aangemoedigd om een proactieve houding aan te nemen die onderzoekers aantrekt. Daarnaast dienen lidstaten in samenwerking met particuliere instellingen en bedrijven specifieke maatregelen te vinden om de hindernissen op te heffen die de integratie van onderdanen van derde landen concreet in de weg staan. Zo is bijvoorbeeld het openen van een bankrekening soms het voorwerp van een lange en ingewikkelde procedure.

4.4 Het EESC stelt procedurele moeilijkheden vast bij visumaanvragen door personen die vrijwilligerswerk willen verrichten. Vrijwilligerswerk is een bijzondere activiteit, die noch arbeid noch onderwijs is, maar tot op zekere hoogte beide combineert. Vrijwilligerswerk moet formeel worden erkend als een activiteit waarvoor visa kunnen worden uitgereikt.

4.5 Op dit vlak zou de betrokkenheid van lokale en regionale overheden welkom zijn.

4.6 Het EESC schaart zich achter de bepaling die lidstaten toelaat gunstigere voorwaarden toe te kennen aan personen waarop het richtlijnvoorstel van toepassing is. Ze laat lidstaten immers toe een eigen beleid te voeren om onderdanen uit derde landen aan te trekken. Hoewel het toepassingsgebied van de richtlijn niet wordt gewijzigd, zou het beleid van de lidstaten dan niet mogen leiden tot discriminatie van bepaalde groepen van onderdanen of individuele onderdanen van derde landen.

4.7 Wat dit beleid betreft, steunt het EESC de ontwikkeling van mobiliteitspartnerschappen en benadrukt het dat de EU en derde landen beter moeten samenwerken om daadwerkelijk "verkeer van kennis" tot stand te brengen. De ontwikkeling van onderwijs en onderzoek in de EU mag namelijk niet ten koste gaan van derde landen die de vaardigheden van hun eigen inwoners verliezen. Uit het Commissievoorstel blijkt niet duidelijk welke specifieke activiteiten in dit verband in aanmerking worden genomen.

4.8 Wat betreft de situatie van studenten en de thans ook onder deze richtlijn vallende groep van bezoldigde stagiairs, kan het EESC zich vinden in het voorstel deze personen toe te staan om gedurende drie tot zes maanden in een tweede lidstaat te verblijven, mits zij voldoen aan de algemene voorwaarden die in de richtlijn worden opgesomd.

4.9 Het EESC is het er voorts mee eens dat de toegang van studenten tot de arbeidsmarkt wordt verbeterd onder de voorwaarden die in de richtlijn worden vastgesteld, met name door hen toe te laten minstens 20 uur per week te werken. In het kader van de sociale dialoog met de sociale partners stelt elke lidstaat voor zo'n activiteit een maximumaantal toegelaten uren per week of dagen of maanden per jaar vast, van minimaal 20 uur per week of het equivalent ervan in dagen of maanden per jaar. Aangezien het afronden van de studies echter prioritair

blijft, dient de periode waarin werk toegelaten is, dienovereenkomstig te worden beperkt. Over de studievoortgang moet regelmatig verslag worden gedaan.

4.10 Het EESC vestigt er de aandacht op dat het belangrijk is dat onderdanen van derde landen principieel als onderdanen van de ontvangende lidstaat worden behandeld op het vlak van de toegang tot goederen en diensten.

4.11 In zijn adviezen over het Groenboek migratie ⁽¹⁾ (2006) en de gecombineerde vergunning ⁽²⁾ (2008) heeft het EESC zich er reeds voor uitgesproken legale migranten een recht toe te kennen op onderwijs en beroepsopleiding, alsook op een gelijke behandeling op de werkplek (arbeidsomstandigheden, verloning en vakantie, gezondheid en veiligheid op de werkplek, recht op vereniging enz.).

4.12 De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de grondrechten van onderdanen van derde landen in de praktijk worden geëerbiedigd.

4.13 Naar de mening van het EESC is communicatie van fundamenteel belang voor het welslagen van dit beleid. De lidstaten en EU-instellingen moeten de communicatie met de onderdanen van derde landen aangaan en hun toegang tot kwalitatieve informatie garanderen.

4.14 Het EESC zal de functie blijven vervullen van een verbindingsorgaan tussen het georganiseerde maatschappelijk middenveld en de Europese instellingen. Het wenst de beste praktijken op het vlak van immigratie en integratie te blijven bevorderen.

Brussel, 18 september 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ PB C 286 van 17.11.2005, blz. 20.

⁽²⁾ PB C 27 van 3.2.2009, blz. 114.