

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, izmenjav učencev, plačanega in neplačanega usposabljanja, prostovoljnega dela in dela varušk *au pair*

(COM(2013) 151 final – 2013/0081(COD))

(2013/C 341/12)

Poročevalec: **Cristian PÎRVULESCU**

Evropski parlament in Svet sta 26. aprila 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene raziskovanja, študija, izmenjav učencev, plačanega in neplačanega usposabljanja, prostovoljnega dela in dela varušk *au pair**

COM(2013) 151 final – 2013/0081(COD).

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. septembra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 492. plenarnem zasedanju 18. in 19. septembra 2013 (seja z dne 18. septembra) s 126 glasovi za, 2 glasovoma proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor pozdravlja pobudo Evropske komisije in meni, da je treba zadevni direktivi prenoviti, da bi se spopadli z demografskimi in ekonomskimi izzivi.

1.2 Da bi lahko Evropska unija dosegla cilje strategije Evropa 2020 in drugih pomembnih pobud, nujno potrebuje smiselno in trdno migracijsko politiko. Če želi ostati inovacijsko in močno industrijsko središče, mora privabiti nadarjene ljudi in zagotoviti učinkovito "kroženje možganov".

1.3 Odbor meni, da mora biti politika spodbujanja migracij in mobilnosti trdno zakoreninjena v sistemu temeljnih človekovih pravic. Načela Listine o temeljnih pravicah je treba uprabljati na vseh ravneh.

1.4 Odbor spodbuja Komisijo in Agencijo EU za temeljne pravice, naj ocenita ranljivosti državljanov tretjih državah in državam članicam priporočita aktivne ukrepe za njihovo odpravo. Proti diskriminaciji se je treba odločno boriti na vseh ravneh.

1.5 Odbor odločno podpira prizadevanja Evropske komisije za oblikovanje dvostranskih partnerstev na področju mobilnosti,

ki naj bi zagotovila okvir za sodelovanje med Evropsko unijo in tretjimi državami, zlasti državami v njenem sosledstvu.

1.6 Odbor spodbuja Komisijo in države članice, naj upoštevajo razsežnost spola in programe zasnujejo tako, da spodbujajo večjo udeležbo žensk.

1.7 Natančno je treba analizirati vse vrste ovir, ki otežujejo vizumske postopke, in opredeliti ukrepe za njihovo premostitev. Vizumski postopki morajo biti enostavni, pravični, dostopni in nediskriminatorni.

1.8 Odbor poudarja, da je treba v zvezi z dostopom do blaga in storitev državljanov tretjih držav obravnavati enako kot državljane države članice gostiteljice.

1.9 Odbor opozarja, da je treba ustrezno zaščititi zagotoviti študentom, raziskovalcem, prostovoljcem in varuškam *au pair*, ki opravljajo plačano delo ali so dejavni na trgu dela. Te plačane dejavnosti so pogosto krinka za delovna razmerja, zato je treba zagotoviti enako obravnavanje vseh teh skupin tretjih državljanov, da bi se izognili kršitvam, ki bi lahko bile posledica takšnih situacij. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti osebam, zlasti ženskam, ki kot varuške *au pair* opravljajo gospodinjstva dela.

1.10 Odbor pozdravlja člen 24, ki državljanom tretjih držav omogoča, da v obdobju 12 mesecev po dokončanju študija oz. raziskovanja ostanejo v državi članici, da bi si poiskali zaposlitev. Vendar pa določbe o enakem obravnavanju iz Direktive 2011/98/EU vsebujejo izjeme, ki se zdijo v nasprotju s cilji predloga za prenovitev obeh direktiv.

1.11 Po mnenju Odbora je za uspeh te politike ključna komunikacija. Države članice in evropske institucije morajo komunicirati z državljani tretjih držav in jim zagotoviti dostop do kakovostnih informacij.

2. Uvod

2.1 Unija se sooča z velikimi demografskimi in ekonomskimi strukturnimi izzivi. Delež delovno aktivnega prebivalstva se zmanjšuje in podjetja imajo težave pri iskanju usposobljenih kadrov.

2.2 Splošen okvir migracijske politike EU je opredeljen na podlagi globalnega pristopa k vprašanju migracij in mobilnosti, ki ga Unija uporablja tudi za organizacijo dialoga in sodelovanja s tretjimi državami.

2.3 EU se z izrednimi razmerami sooča tudi na področju inovacij. Med cilji strategije Evropa 2020 in njene vodilne pobude Unija inovacij je tudi povečanje naložb v raziskave in inovacije, za kar bo po ocenah treba ustvariti milijon dodatnih delovnih mest na področju raziskav. Priseljevanje iz tretjih držav lahko Uniji zagotovi visoko usposobljene in nadarjene posameznike, ki jih lahko in bi jih tudi morale privabljati vse njene države članice.

2.4 V členu 79 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) je Uniji zaupana naloga, da oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov in pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah.

2.5 V Direktivi 2004/114/ES so določena zavezujoča pravila za sprejem študentov, ki so državljani tretjih držav. Države članice same odločijo, ali bodo direktivo uporabljale tudi za učence, prostovoljce in neplačane pripravnike. V Direktivi 2005/71/ES je določen hitri postopek za sprejem raziskovalcev iz tretjih držav, ki so sklenili sporazum o gostovanju z raziskovalno organizacijo, ki jo je odobrila država članica.

2.6 V zvezi z izvajanjem teh dveh direktiv je Komisija leta 2011 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročili, ki sta pokazali na številne pomanjkljivosti teh dveh pravnih aktov.

2.7 Glavni problem obeh direktiv je povezan z dovoljenji za vstop in bivanje državljanov tretjih držav v EU (vizumi za dolgoročno bivanje, dovoljenja za prebivanje). Zakonske določbe na tem področju so pogosto zapletene in nejasne,

postopki pa so predolgi in se ne izvajajo vedno pravično in dosledno. Sedanja pravila o priseljevanju niso dovolj naklonjena programom Unije, ki vključujejo ukrepe mobilnosti, kot sta Erasmus Mundus in Marie Curie.

2.8 Kar zadeva trg dela, diplomanti tretjih držav po končanem študiju nimajo dovolj možnosti za zaposlitev, kar velja tudi za raziskovalce, ki so zaključili svoje raziskovalne projekte. V nekaterih primerih se državljani tretjih držav ne morejo zaposliti pri univerzah, saj se te štejejo za del javnega sektorja. Prednostna naloga mora biti spodbujanje dostopa žensk do znanstvenih poklicev, pri čemer bi bilo treba odpraviti vse oblike neposredne in posredne diskriminacije ter tudi druge ovire, ki jim preprečujejo dostop do visoko kvalificiranih delovnih mest na področju znanosti.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor pozdravlja pobudo Evropske komisije in meni, da je treba zadevni direktivi prenoviti.

3.2 Odpiranje zunanjemu svetu ostaja prednostna naloga Evropske unije, tudi če je ta cilj v sedanjih razmerah težko uresničevati. Unija mora olajšati mobilnost in uporabiti vse instrumente, ki jih ima na razpolago, da bi izboljšala dostop državljanov tretjih držav do izobraževalnih in raziskovalnih dejavnosti, pa tudi do trga dela.

3.3 Evropska unija potrebuje nov pristop k ekonomski migraciji, ki bi državljanom tretjih držav omogočil pridobivanje znanj in spretnosti. V okviru sodelovanja s tretjimi državami je treba spodbujati "kroženje možganov", da bi imele koristi tako države gostiteljice kot tudi države izvora.

3.4 Oktobra 2010 je Evropska komisija sprejela pobudo, v kateri je predlagala vrsto odločnih ukrepov in politik, potrebnih za preobrazbo Evropske unije v "Unijo inovacij". V ta namen bi morala EU poenostaviti pravila, ki urejajo vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v EU.

3.5 Državljan tretjih držav lahko v izobraževalne, znanstvene, kulturne in gospodarske dejavnosti v Evropi prinesejo dinamičnost in raznolikost. Odbor meni, da je spodbujanje mobilnosti državljanov tretjih držav eden od odgovorov na izzive, s katerimi se sooča Evropska unija na področju demografije in gospodarskega razvoja. Prepričan je, da mora biti ta politika trdno zakoreninjena v sistemu temeljnih človekovih pravic.

3.6 Odbor pozdravlja zavezo za poenotenje in poenostavitev postopkov za omogočanje dostopa na ozemlje Evropske unije. Trenutne gospodarske in politične razmere bi lahko privedle do razdrobljenosti nacionalnih sistemov, politik in zakonodaje o državljanih tretjih držav.

3.7 Naloga Evropske unije je, da centralizira razprave, opredeli skupne rešitve, spodbuja dobre prakse ter podpira prizadevanja držav članic, tretjih držav in njihovih državljanov.

3.8 Odbor pozdravlja tudi pojasnilo glede tega, katere skupine državljanov tretjih držav so upravičene do lažjega dostopa na ozemlje EU. To prispeva k večji jasnosti in predvidljivosti, tako za države članice kot tudi za državljane tretjih držav. Čeprav se pogoji za sprejem in prebivanje teh skupin razlikujejo, pa že samo dejstvo, da so vključene v novo direktivo, prispeva k spodbujanju bistvenih medsektorskih vidikov, kot je spoštovanje temeljnih človekovih pravic.

3.9 Državljanji tretjih držav imajo tako pravice kot tudi dolžnosti, ki jih morajo poznati in spoštovati.

3.10 Odbor ceni prizadevanja za učinkovitejše povezovanje politike dostopa državljanov tretjih držav in glavnih dejavnosti na področju migracij, izobraževanja in raziskav, zlasti v zvezi s priznanimi programi, kot sta Erasmus Mundus in Marie Curie.

3.11 Odbor pozdravlja tudi dejstvo, da je temeljnim pravicam državljanov tretjih držav pripisan velik pomen. Vendar meni, da bi bilo treba več pozornosti nameniti učinkovitim ukrepom za zagotovitev njihovega enakega obravnavanja. V praksi so državljani tretjih držav pogosto v ranljivem položaju, zlasti študenti in varuške *au pair*. Odbor spodbuja Komisijo in Agencijo EU za temeljne pravice, naj ocenita te ranljivosti in državam članicam priporočita aktivne ukrepe za njihovo odpravo.

3.12 Odbor je zaskrbljen zaradi širjenja rasizma in ksenofobije do državljanov tretjih držav. Če pri spodbujanju njihove mobilnosti teh dveh pojavov ne bomo uspeli zaježiti, bodo ogroženi vsi cilji politike.

3.13 Odbor ugotavlja, da predlog vsebuje konkretne ukrepe, s katerimi bi spodbudili vključevanje državljanov tretjih držav v evropsko območje raziskav in izobraževanja ter na trg dela.

3.14 Spodbujati je treba dostop državljanov tretjih držav do oblik zaposlovanja, ki delo združujejo z izobraževanjem in usposabljanjem. Pomembno je okrepiti načelo enakega obravnavanja v zvezi z zaposlovanjem in delovnimi pogoji oseb, katerih položaj urejata obravnavani direktivi.

3.15 Odbor spodbuja Komisijo in države članice, naj upoštevajo razsežnost spola in programe zasnujejo tako, da spodbujajo večjo udeležbo žensk. Uresničevanje tega cilja je še posebej pomembno pri mobilnosti študentov in zlasti raziskovalcev.

3.16 Odbor spodbuja države članice in evropske institucije, naj preučijo več področij možnih interakcij, vključno z raziskovanjem, izobraževanjem in zaposlovanjem. V evropskem prostoru so umetniške in ustvarjalne dejavnosti tako dejavnik vključevanja in družbenega napredka kot tudi dejavnik gospodarskega razvoja.

3.17 Odbor poziva Evropsko komisijo, države članice in Evropski parlament, naj državljanom tretjih držav, sprejetih v EU za namene študija, raziskav ali dela *au pair*, zagotovijo večjo zaščito na delovnem mestu in pri njihovi udeležbi na trgu dela. Zlasti meni, da je treba za študente, raziskovalce in varuške *au pair* odpraviti odstopanja od določb Direktive 2011/98/EU o enakem obravnavanju.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Po mnenju Odbora je primerno, da se splošno področje uporabe direktive razširi na plačane pripravnike in varuške *au pair*.

4.2 Odbor meni, da v praksi še vedno obstajajo številne postopkovne in institucionalne ovire za mobilnost. Te ovire se zlasti nanašajo na vizumske postopke, ki so dolgotrajni, nepredvidljivi in celo samovoljni. Za osebe, ki zaprosijo za vizum, pa pomenijo zelo visoke stroške, zaradi česar je vizum zanje skoraj nedosegljiv. Dostop do veleposlaništev ali konzularnih predstavništev je pogosto omejen. Natančno je treba analizirati vse te ovire, ne glede na njihovo naravo, in opredeliti ukrepe za njihovo premostitev. Vizumski postopki morajo biti enostavni, pravični, dostopni in nediskriminatorni.

4.3 Zasebni sektor ima zelo pomembno vlogo pri doseganju ciljev v zvezi s financiranjem in razvojem raziskav. Podjetja je treba spodbuditi, da uporabijo proaktiven pristop do privabljanja raziskovalcev. Poleg tega bi morali organi držav članic v sodelovanju z zasebnimi ustanovami in družbami oblikovati posebne ukrepe, s katerimi bi odpravili praktične ovire, ki preprečujejo vključevanje tujih državljanov. Kot primer naj navedemo postopek odprtja bančnega računa, ki je lahko dolgotrajen in zapleten.

4.4 Odbor ugotavlja, da postopkovne težave obstajajo tudi pri izdajanju vizumov osebam, ki opravljajo prostovoljno delo. Prostovoljstvo je zelo specifična dejavnost, ki ne šteje niti kot zaposlitev niti kot študij, vendar je vsaj do neke mere povezana z obema. Prostovoljstvo je treba formalno priznati kot dejavnost, ki utemeljuje izdajo vizuma.

4.5 Po mnenju Odbora bi bilo koristno, če bi se v prizadevanja na tem področju vključile tudi lokalne in regionalne oblasti.

4.6 Poleg tega Odbor pozdravlja določbo, v skladu s katero lahko države članice osebam, za katere se uporablja predlog direktive, omogočijo ugodnejše pogoje, saj zagotavlja možnost, da države članice oblikujejo lastne politike za privabljanje državljanov tretjih držav na svoje ozemlje. Čeprav to ne vpliva na področje uporabe direktive, politike držav članic ne bi smele privedi do diskriminacije določenih skupin državljanov tretjih držav ali posameznih državljanov tretjih držav.

4.7 V okviru te politike Odbor podpira razvoj partnerstev za mobilnost in poudarja, da je treba izboljšati sodelovanje med EU in tretjimi državami, da bi zagotovili učinkovito "kroženje možganov". Razvoj izobraževanja in raziskav v Evropski uniji ne sme povzročiti, da bi bile tretje države prikrajšane spretnosti in znanj lastnih državljanov. V predlogu Komisije ni jasno navedeno, kateri konkretni ukrepi so predvideni v ta namen.

4.8 Kar zadeva študente in novo skupino plačanih pripravnikov, Odbor odobrava predlog, v skladu s katerim bi lahko prebivali v drugi državi članici v posameznih obdobjih od tri do šest mesecev, če izpolnjujejo splošne pogoje, določene v predlogu direktive.

4.9 Odbor se strinja, da se študentom omogoči lažji dostop do trga dela pod pogoji, določenimi v direktivi, pri čemer imajo pravico, da delajo vsaj 20 ur na teden, vsaka država članica pa v okviru socialnega dialoga s socialnimi partnerji za tako dejavnost določi največje število dovoljenih ur na teden ali dni ali mesecev na leto, ki ne sme biti manj kot 20 ur na teden ali temu ustrezno število dni ali mesecev na leto. Ker pa je njihov primarni cilj dokončati študij, mora biti dovoljeno obdobje

opravljanja dela omejeno v obsegu, ki jim omogoča izpolnitev tega cilja. Študenti bi morali redno zagotavljati potrdila o napredku pri študiju.

4.10 Odbor poudarja, da je treba v zvezi z dostopom do blaga in storitev državljanov tretjih držav obravnavati enako kot državljanov države članice gostiteljice.

4.11 V mnenju o zeleni knjigi o ekonomskih migracijah iz leta 2006 ⁽¹⁾ in mnenju o enotnem dovoljenju, uvedenem leta 2008 ⁽²⁾, je Odbor poudaril, da je treba zakonitim priseljencem poleg enakega obravnavanja na delovnem mestu, ki se nanaša na delovne pogoje, plačo in odpustitev, zdravje in varnost pri delu ali svobodo združevanja, zagotoviti tudi pravico do izobraževanja in poklicnega usposabljanja.

4.12 Države članice morajo zagotoviti, da se temeljne pravice državljanov tretjih držav spoštujejo v praksi.

4.13 Po mnenju Odbora je za uspeh te politike ključna komunikacija. Države članice in evropske institucije morajo komunicirati z državljanji tretjih držav in jim zagotoviti dostop do kakovostnih informacij.

4.14 Evropski ekonomsko-socialni odbor bo še naprej deloval kot institucija, ki povezuje organizirano civilno družbo in evropske institucije, ter namerava tudi v prihodnje spodbujati dobre prakse na področju priseljevanja in vključevanja.

V Bruslju, 18. septembra 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ UL C 286, 7.11.2005, str. 20.

⁽²⁾ UL C 27, 3.2.2009, str. 114.