

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни с цел научни изследвания, образование, ученически обмен, платен и неплатен стаж, доброволческа дейност и работа по програми „au pair“ (преработен текст)

COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD)

(2013/C 341/12)

Докладчик: г-н PÎRVULESCU

На 26 април 2013 г. Европейският парламент и Съветът решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни с цел научни изследвания, образование, ученически обмен, платен и неплатен стаж, доброволческа дейност и работа по програми „au pair“

COM(2013) 151 final — 2013/0081 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 септември 2013 г.

На 492-рата си пленарна сесия, проведена на 18 и 19 септември 2013 г. (заседание от 18 септември 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 126 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът приветства инициативата на Европейската комисия и счита, че е необходимо съответните две директиви да бъдат преработени, за да се противодейства на предизвикателствата от демографско и икономическо естество.

1.2 Ако ЕС иска да постигне целите, поставени в стратегията „Европа 2020“ и други важни инициативи, той има спешна нужда от смислена и солидна миграционна политика. Ако иска да остане център на иновации и мощен промишлен фактор, той трябва да привлече таланти и да гарантира добър „обмен на мозъци“.

1.3 Комитетът счита, че една политика на насърчаване на миграцията и на мобилността трябва да се основава до голяма степен на режима на основните човешки права. Принципиите на Хартата на основните права трябва да бъдат прилагани на всички равнища.

1.4 ЕИСК насърчава Европейската комисия и Агенцията на Европейския съюз за основните права да направят оценка на уязвимостта на гражданите на трети страни и да предложат на държавите членки активни мерки за преодоляването ѝ. Трябва да се води решителна борба със случаите на дискриминация на всички равнища.

1.5 Комитетът подкрепя категорично Европейската комисия в действията за развитие на двустранните партньорства за мобилност така, че да се предложи рамка за сътрудничество

между Европейския съюз и страните, които не са част от него, и най-вече страните, разположени в съседство.

1.6 Комитетът призовава Европейската комисия и държавите членки да отчетат измерението, свързано с равенството между половете, и да разработят своите програми така, че да улеснят по-голямото участие на жените.

1.7 Необходимо е да се направи задълбочена оценка на пречките, които спъват процедурите за издаване на визи, независимо от техния характер, и да се определят мерки, даващи възможност за премахването им. Процедурите за издаване на визи трябва да бъдат прости, подходящи, достъпни и недискриминационни.

1.8 Комитетът подчертава значението на принципа гражданите на трети страни да се ползват с еднакви права с гражданите на държавата членка домакин по отношение на достъпа до стоки и услуги.

1.9 Комитетът обръща внимание на необходимостта да се предостави подобна защита на студентите, научните работници, доброволците и лицата, работещи по програми „au pair“, когато извършват дейност срещу възнаграждение или са активни на трудовия пазар. Въпросните дейности срещу заплащане често прикриват трудови отношения и следва да се избягват злоупотребите, които могат да произтекат от подобни положения, като се предостави равно третиране на всички тези категории. Особено внимание трябва да се обърне на лицата, по-конкретно на жените, които предоставят помощ в домакинството по програми „au pair“.

1.10 Комитетът приветства член 24, съгласно който гражданите на трети страни имат право да търсят работа в продължение на дванадесет месеца след като приключат изследователската си дейност или учението си. Все пак разпоредите относно равното третиране, посочени в Директива 2011/98, съдържат дерогации, които изглеждат неподходящи с оглед на целите, заложили в предложението за преразглеждане на двете директиви.

1.11 Комитетът счита, че комуникацията е ключов фактор, за да се гарантира успехът на тази политика. Държавите членки и европейските институции трябва да комуникират с гражданите на трети страни и да им гарантират достъп до качествена информация.

2. Въведение

2.1 Съюзът е изправен пред сериозни структурни предизвикателства от демографско и икономическо естество. Активното население намалява и предприятията срещат трудности при намиране на квалифициран персонал.

2.2 Глобалният подход на ЕС към миграцията и мобилността (ГПММ) предоставя цялостната рамка на външната миграционна политика на ЕС. С него се определя как ЕС организира своя диалог и сътрудничество с държави извън ЕС.

2.3 ЕС изпитва също остра нужда от иновации. Сред целите на стратегията „Европа 2020“ и нейната водеща инициатива „Съюз за иновации“ са увеличаване на инвестициите в научни изследвания и иновации, което съгласно изчисленията предполага създаване на един милион допълнителни работни места в научноизследователската област. Имиграцията от страни извън ЕС може да доведе в Съюза висококвалифициран персонал и таланти, които всяка държава членка може и трябва да привлича.

2.4 В член 79 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) на Съюза се поставя задачата да развива обща миграционна политика, целяща да гарантира ефективно управление на миграционните потоци и справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки.

2.5 В Директива 2004/114/ЕО се установяват задължителни разпоредби за приема на студенти от трети страни. На държавите членки се предоставя избор дали да прилагат директивата за ученици, доброволци и неплатени стажанти. В Директива 2005/71/ЕО се установява ускорена процедура за приема на научни работници от трети страни, които са подписали споразумение за прием с одобрена от държавата членка научноизследователска организация.

2.6 През 2011 г. Комисията представи на Европейския парламент и Съвета доклади относно прилагането на тези две директиви. В докладите бяха посочени редица пропуски в директивите.

2.7 Основният проблем, свързан с тези две директиви, се отнася за разрешенията за влизане и пребиваване в ЕС за гражданите на трети страни (дългосрочни визи и/или разрешения за пребиваване). Правните разпоредби в тази област често са

сложни и неясни. Процедурите отнемат твърде много време и невинаги се прилагат по справедлив и последователен начин. Настоящите правила относно имиграцията не насърчават в достатъчна степен програмите на Съюза, в които се предвиждат мерки за мобилност, като „Еразмус Мундус“ или „Мария Кюри“.

2.8 По отношение на пазара на труда, след като завършат успешно образованието си, дипломираните от трети страни не разполагат с достатъчно възможности да намерят работа и това важи и за търсещите работа, които са завършили своите научноизследователски проекти. В някои случаи гражданите на трети страни не могат да бъдат наети в университетите, тъй като те се считат за част от общественния сектор. Целесъобразно е приоритетно да се насърчава достъпът на жените до научните професии, като се отстраняват всички форми на дискриминация, пряка или непряка, и други пречки за достъп до висококвалифицирани работни места в областта на науката.

3. Общи бележки

3.1 Комитетът приветства инициативата на Европейската комисия и счита, че е необходимо съответните две директиви да бъдат преработени.

3.2 Отварянето към външния свят остава приоритет за ЕС, въпреки че при сегашните условия е трудно тази цел да бъде осъществена. ЕС трябва да улеснява мобилността и да използва всички инструменти, с които разполага, за да насърчава достъпа на гражданите на трети страни до образователни и научноизследователски дейности и до пазара на труда.

3.3 Европейският съюз се нуждае от нов подход към икономическата миграция, който да дава на гражданите на трети страни възможност да трупат познания и умения. Сътрудничеството с тези държави трябва да насърчава „обмена на мозъци“, който да е от полза както на страните, които ги приемат, така и на страните, които ги изпращат.

3.4 През октомври 2010 г. Европейската комисия прие инициатива, която предлага поредица от смели дейности и политики, необходими за превръщането на Европейския съюз в „Съюз за иновации“. За целта тя трябва да направи по-гъвкави правилата за влизане и пребиваване на гражданите на трети страни.

3.5 Гражданите на трети страни могат да внесат динамика и многообразие в образователните, научните, културните и икономическите дейности в Европа. Комитетът счита, че улесняването на мобилността на гражданите на трети страни е един от отговорите на предизвикателствата, свързани с демографията и икономическото развитие на Европейския съюз. Освен това ЕИСК счита, че тази политика трябва да се основава до голяма степен на режима на основните човешки права.

3.6 Комитетът приветства поемането на ангажимент за обединяване и опростяване на процедурите, свързани с достъпа до територията на Европейския съюз. Текущите икономически и политически условия могат да доведат до разпокъсаност на подходите, политиките и законодателствата на национално равнище, които се отнасят за гражданите на трети страни.

3.7 Ролята на Европейския съюз се състои в това да насърчава дебатите, да намира общи решения, да насърчава добрите практики и да подкрепя усилията на своите държави членки, на трети страни и на техните граждани.

3.8 Комитетът също така приветства факта, че е внесена яснота относно категориите граждани от трети страни, които имат улеснен достъп до територията на Съюза. Тази инициатива прави нещата по-ясни и предвидими, както за държавите членки, така и за гражданите на трети страни. Въпреки че условията за влизане и пребиваване се различават, цялостното им включване в новата директива допринася за насърчаване на съществени хоризонтални измервания, като зачитането на основните права.

3.9 Гражданите на трети страни имат права и задължения, които трябва да познават и упражняват надлежно.

3.10 Комитетът оценява усилията, полагани за по-ефективно координиране между достъпа на гражданите от трети страни и главните области на намеса, които са свързани с миграцията, образованието и научните изследвания, по-специално във връзка с признати програми като „Еразмус Мундус“ и „Мария Кюри“.

3.11 Комитетът отбелязва също така със задоволство мястото, което се отрежда на основните права на гражданите от трети страни. Би трябвало обаче да се обърне повече внимание на действащите мерки, които да им гарантират, че ще бъдат третирани справедливо. На практика гражданите от трети страни често са в уязвимо положение, особено студентите и лицата, които работят по програми „au pair“. ЕИСК насърчава Европейската комисия и Агенцията на Европейския съюз за основните права да направят оценка на уязвимостта на гражданите на трети страни и да предложат на държавите членки активни мерки за преодоляването ѝ.

3.12 Комитетът изразява своята загриженост от разпространението на расистки и ксенофобски настроения срещу гражданите на трети страни. Улесняването на тяхната мобилност без да се преодолее този вид поведение може да доведе до провал на всички политически цели.

3.13 Комитетът отбелязва, че в предложението се съдържат конкретни разпоредби, които улесняват интеграцията на гражданите на трети страни в европейските пространства за научно-изследователска дейност и образование, както и на пазара на труда.

3.14 Трябва да се насърчава достъпът на граждани на трети страни до форми на труд, които комбинират работа с образование и обучение. Важно е да се укрепи принципът на равно третиране що се отнася до наемане и условия на работа на лица, чието положение се урежда от разглежданите директиви.

3.15 Комитетът призовава Европейската комисия и държавите членки да отчитат измерението, свързано с равенството между половете, и да конфигурират своите програми така че да улеснят

по-голямото участие на жените. Във връзка с тази цел е необходимо да се даде приоритет на мобилността на студентите и особено на научните работници.

3.16 Комитетът желае да насърчи държавите членки и европейските институции да предвидят по-широк спектър от възможни взаимодействия, включително отнасящите се до научните изследвания, образованието и заетостта. Европейското пространство е такова, че художественото творчество и творческите индустрии са фактор за интеграция, социален напредък и икономическо развитие.

3.17 Комитетът настоява Европейската комисия, държавите членки и Европейският парламент да засилят предоставената защита на работното място, включително за гражданите на трети страни, пребиваващи с цел образование, научноизследователска дейност или работа по програми „au pair“, когато те участват на трудовия пазар. Той счита по-конкретно, че по отношение на студентите, научните работници и лицата, работещи по програми „au pair“, следва да се премахнат дерогациите от разпоредбите на Директива 2011/98/ЕС относно равното третиране.

4. Специфични бележки

4.1 Комитетът счита, че е целесъобразно да се разшири общото приложно поле на директивата, така че тя да обхваща платените стажанти и работещите по програми „au pair“.

4.2 Комитетът счита, че на практика продължават да съществуват множество процедурни и институционални пречки по пътя към мобилността. Те са свързани главно с процедурите за издаване на визи. Тези процедури са дълги, непредвидими, дори произволни. Цената им е много висока за кандидатите, което ги прави почти недостъпни. Често възможностите за достъп до посолствата или консулските служби са ограничени. Необходимо е да се направи задълбочена оценка на пречките, независимо от техния характер, и да се определят мерки, даващи възможност за премахването им. Процедурите за издаване на визи трябва да бъдат прости, подходящи, достъпни и недискриминационни.

4.3 Частният сектор играе много важна роля в осъществяването на целите, свързани с финансирането и развитието на научните изследвания. Необходимо е предприятията да се насърчават да приемат проактивен подход за привличане на научни работници. Също така властите на държавите членки следва да разработят конкретни мерки в сътрудничество с институциите и частните предприятия за премахване на практическите пречки, които възникват по пътя на интеграцията на гражданите. Процедурата за откриване на банкова сметка, например, може да се окаже дълга и сложна.

4.4 Комитетът отбелязва, че получаването на виза е трудно от процедурна гледна точка за хората, които желаят да работят на доброволен принцип. Доброволството е особена дейност, която не представлява нито работа, нито образование, но в известна степен обединява тези две неща. То следва да бъде признато официално като дейност, която дава основание за издаването на виза.

4.5 Във връзка с това ЕИСК счита, че би било полезно местните и регионалните публични власти да се включат в усилията в тази област.

4.6 Освен това според Комитета разпоредбата, даваща възможност на държавите членки да предоставят по-благоприятни условия за лицата, за които се прилага предложението за директива, изглежда подходяща, тъй като позволява на тези държави да разработят конкретни политики за привличане на граждани на трети страни на своята територия. Въпреки че приложното поле на директивата не се променя, не би трябвало политиките на държавите членки да водят до дискриминация по отношение на някои категории граждани или на отделни граждани.

4.7 В рамките на тази политика Комитетът подкрепя развитието на партньорства за мобилност и набляга на необходимостта от подобряване на сътрудничеството между ЕС и трети страни за осигуряване на истински „обмен на мозъци“. Неприемливо е развитието на образованието и научните изследвания в Европейския съюз да се извършва, лишавайки трети държави от уменията на техните граждани. В предложението на Комисията не се посочва ясно какви са конкретните действия в тази насока.

4.8 Що се отнася до положението на студентите и на новосъздадената категория на платените стажанти, Комитетът приветства предложението, съгласно което ще им се позволи да пребивават във втора държава членка за периоди между три и шест месеца, ако изпълняват общите условия, посочени в директивата.

4.9 Комитетът изразява съгласието си с подобряването на достъпа на студентите до трудовия пазар, съгласно условията, поставените в директивата, която им предоставя възможността да работят поне двадесет часа седмично. Всяка държава членка, в рамките на социалния диалог със социалните партньори, определя максималния брой работни часове, разрешени седмично, или работни дни или работни месеци, разрешени годишно, които не могат да са под 20 часа седмично или еквивалента им в дни или в месеци годишно. Тъй като основната им цел е да завършат образованието си, разрешеният период на

дейност трябва все пак да остане ограничен на равнище, което да им позволява да постигнат тази цел. Удостоверение за напредък с учението следва да се представя на редовни интервали.

4.10 Комитетът подчертава значението на принципа гражданите на трети страни да се ползват с еднакви права с гражданите на държавата членка домакин по отношение на достъпа до стоки и услуги.

4.11 В своите становища относно Зелената книга за икономическата миграция, приета през 2006 г.⁽¹⁾, и относно единното разрешително, въведено през 2008 г.⁽²⁾, Комитетът заяви, че освен равното третиране на работното място (условията на труд, заплащането, уволненията, безопасните и здравословни условия на труд и правото на сдружаване), легалните мигранти получават също и право на образование и на професионално обучение.

4.12 Държавите членки трябва да се уверят, че основните права на гражданите на трети страни наистина се зачитат на практика.

4.13 Комитетът счита, че комуникацията е ключов фактор, за да се гарантира успехът на тази политика. Държавите членки и европейските институции трябва да комуникират с гражданите на трети страни и да им гарантират достъп до качествена информация.

4.14 Европейският икономически и социален комитет ще продължи да изпълнява своята роля на мост между организираното гражданско общество и европейските институции, както и да насърчава непрекъснато добрите практики в областта на имиграцията и интеграцията.

Брюксел, 18 септември 2013 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ ОВ С 286, 7.11.2005 г., стр. 20.

⁽²⁾ ОВ С 27, 3.2.2009 г., стр. 114.