

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja opiskelun edellytyksistä”**

COM(2013)151 final – 2013/0081 (COD)

(2013/C 341/12)

Esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättivät 26. huhtikuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tutkimusta, opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkallista ja palkatonta harjoittelua, vapaaehtoistyötä ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä*

COM(2013)151 final – 2013/0081(COD).

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. syyskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. syyskuuta 2013 pitämässään 492. täysistunnossa (syyskuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 126 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti Euroopan komission aloitteeseen ja katsoo, että kyseisten kahden direktiivin uudelleen laatiminen on välttämätöntä väestönkehitykseen liittyviin ja taloudellisiin haasteisiin vastaamiseksi.

1.2 Euroopan unioni tarvitsee Eurooppa 2020 -strategiassa ja muissa laajoissa ohjelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kiireellisesti järkevää ja vakaata maahanmuuttopolitiikkaa. Jos EU haluaa jatkossakin olla innovoinnin terävin kärki ja elinvoimainen teollisuuskeskus, se on pystyttävä houkuttelemaan kykyjä ja varmistamaan "aivokierron" toteutuminen.

1.3 Komitea katsoo, että muuttoliikkeen ja liikkuvuuden edistämisen on perustuttava perusoikeuksien kunnioittamiseen. Perusoikeuskirjan periaatteita on sovellettava kaikilla tasoilla.

1.4 Komitea kannustaa Euroopan komissiota ja EU:n perusoikeusvirastoa tekemään arvion kolmansien maiden kansalaisten suojelussa ilmenevistä puutteista ja ehdottamaan jäsenvaltioille toimenpiteitä niiden paikkaamiseksi. Syrjintää on torjuttava määrätietoisesti kaikilla tasoilla.

1.5 Komitea tukee varauksetta Euroopan komission pyrkiä kehittää kahdenvälisiä liikkuvuuskomppanuuksia, joilla

luodaan kehys Euroopan unionin ja sen ulkopuolisten maiden, erityisesti naapurimaiden, väliselle yhteistyölle.

1.6 Komitea kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita ottamaan huomioon sukupuoliulottuvuuden ja laatimaan ohjelmia, joilla kannustetaan erityisesti naisia osallistumaan.

1.7 On aiheellista tarkastella huolellisesti kaikkia viisumien myöntämismenettelyjä hankaloittavia esteitä ja määrittää toimenpiteet, joiden avulla ne voidaan poistaa. Viisumien myöntämisprosessin tulee olla yksinkertainen, tarkoituksenmukainen, kaikille avoin ja syrjimätön.

1.8 Komitea muistuttaa kolmansien maiden kansalaisten ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tärkeydestä hyödykkeiden ja palvelujen saannissa.

1.9 Komitea kehottaa kiinnittämään huomiota tarpeeseen taata opiskelijoille, tutkijoille, vapaaehtoistyöntekijöille ja au pairille vastaava suoja, kun he tekevät työtä maksua vastaan tai ovat aktiivisia työmarkkinoilla. Maksua vastaan tehtävän työn taustalla on usein työsuhte, ja tällaisen tilanteen mahdollistamia väärinkäytöksiä on torjuttava varmistamalla kaikkien ryhmien yhdenvertainen kohtelu. Erityistä huomiota tulee kiinnittää henkilöihin (erityisesti naisiin), jotka tekevät kotitaloustyötä au pairina.

1.10 Komitea on tyytyväinen 24 artiklaan, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus tutkimustyön tai opintojen päätyttyä etsiä työtä 12 kuukauden ajan. Direktiivissä 2011/98/EU vahvistettiin yhdenvertaista kohtelua koskeviin säännöksiin on kuitenkin tehty poikkeuksia, jotka eivät vaikuta tarkoituksenmukaisilta direktiivien uudelleenlaadintaehdotuksen tavoitteisiin nähden.

1.11 Komitea katsoo, että tiedonanto on olennainen osatekijä politiikan onnistumisen varmistamisessa. Jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten on viestittävä kolmansien maiden kansalaisten kanssa ja taattava heille oikeus saada laadukasta tietoa.

## 2. Johdanto

2.1 EU:lla on edessään merkittäviä rakenteellisia haasteita, jotka liittyvät väestönkehitykseen ja talouteen. Työkäinen väestö vähenee, ja yrityksillä on vaikeuksia löytää pätevää työvoimaa.

2.2 EU:n maahanmuuttopolitiikan yleinen kehys määräytyy sen mukaan, mikä on sen kokonaisvaltainen suhtautuminen muuttoliikkeisiin ja liikkuvuuteen. Tähän lähestymistapaan perustuu myös unionin vuoropuhelu ja yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

2.3 EU:n on kiireellisesti ryhdyttävä toimiin myös innovoinnin suhteen. Yksi Eurooppa 2020 -strategiassa ja sen innovaatiounioniin tähtäävässä lippulaivahankkeessa asetetuista tavoitteista on, että investointeja tutkimukseen ja innovointiin lisätään, minkä seurauksena syntyy arviolta miljoonaa uutta tutkimustyöpaikkaa. Muuttoliike EU:n ulkopuolisista maista voi tuoda pitkälle koulutettua työvoimaa ja kykyjä, joita jokainen jäsenvaltio voi ja niiden tulee houkutelua.

2.4 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 79 artiklassa unionille annetaan tehtäväksi kehittää yhteinen maahanmuuttopolitiikka, jonka tavoitteena on varmistaa muuttovirtojen tehokas hallinta ja jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu.

2.5 Direktiivissä 2004/114/EY asetetaan kolmansien maiden opiskelijoiden maahanpääsyä koskevat pakottavat säännöt. Sen soveltaminen vaihto-oppilaisiin, vapaaehtoistyöntekijöihin ja palkattomiin harjoittelijoihin on jätetty jäsenvaltioiden harkinnan varaan. Direktiivissä 2005/71/EY säädetään nopeasta maahanpääsymenettelystä, jota sovelletaan sellaisiin kolmansien maiden tutkijoihin, jotka ovat tehneet vastaanottosopimuksen asianomaisen jäsenvaltion hyväksymän tutkimusorganisaation kanssa.

2.6 Komissio esitti Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2011 näiden kahden direktiivin täytäntöönpanoa käsittelevät kertomukset, joiden mukaan direktiiveissä on puutteita.

2.7 Suurin direktiiveihin liittyvä ongelma koskee kolmansien maiden kansalaisten maahan- ja oleskeluoikeutta EU:ssa (pitkäaikaiset viisumit, oleskeluluvat). Asiaa koskevat oikeudelliset

säännökset ovat usein monimutkaisia ja epäselviä, ja menettelyt ovat liian pitkiä eikä niitä sovelleta aina oikeudenmukaisesti tai johdonmukaisesti. Nykyisillä maahanmuuttosäännöillä ei edistetä riittävästi liikkuvuustoimenpiteitä sisältäviä EU:n ohjelmia, joita ovat muun muassa Erasmus Mundus ja Marie Curie.

2.8 Työmarkkinoihin liittyvä ongelma on se, että tutkinnon suorittaneille kolmansien maiden kansalaisille ei anneta opintojen suorittamisen jälkeen riittävästi mahdollisuuksia löytää työtä, ja sama koskee myös tutkijoita tutkimustyön päätyttyä. Tietyissä tapauksissa kolmansien maiden kansalaisia ei voida rekrytoida yliopistoihin, koska ne kuuluvat julkiseen sektoriin. Ensisijaista olisi helpottaa naisten pääsyä tieteammattaihin poistamalla kaikenlaiset suoran tai epäsuoran syrjinnän muodot ja muut esteet, joiden vuoksi naisia ei oteta korkean koulutustason työtehtäviin tiedealalla.

## 3. Yleistä

3.1 Komitea suhtautuu myönteisesti Euroopan komission aloitteeseen ja katsoo, että kyseisten kahden direktiivin uudelleen laatiminen on välttämätöntä.

3.2 Avautuminen ulkomaailmalle on ensisijaisen tärkeää Euroopan unionille, vaikka tämä onkin vaikeaa toteuttaa konkreettisesti nykytilanteessa. EU:n on helpotettava liikkumista ja hyödynnettävä kaikki käytössään olevat keinot, jotta kolmansien maiden kansalaiset pääsevät helpommin koulutukseen ja tutkimustyöhön sekä työmarkkinoille EU:hun.

3.3 Euroopan unioni tarvitsee uudenlaisen lähestymistavan taloudelliseen muuttoliikkeeseen. Sen mukaisesti kolmansien maiden kansalaisille on annettava mahdollisuus hankkia tietoa ja osaamista. EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä on edistettävä "aivokiertoa", joka hyödyttää sekä vastaanottaja- että lähettäjämaita.

3.4 Euroopan komissio esitti lokakuussa 2010 aloitteen, jossa ehdotetaan erilaisia rohkeita ja välttämättömiä toimia ja poliittisia linjauksia Euroopan unionin muuttamiseksi "innovaatiounioksi". Sitä varten EU:n on joustavoitettava kolmansien maiden kansalaisten maahan- ja oleskeluun sovellettavia sääntöjä.

3.5 Kolmansien maiden kansalaiset voivat lisätä Euroopan koulutus-, tiede-, kulttuuri- ja talousalan dynaamisuutta ja monimuotoisuutta. Komitea katsoo, että kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuuden helpottaminen on yksi ratkaisu Euroopan unionin väestönkehitystä ja talouskasvua koskeviin haasteisiin. Komitea katsoo myös, että tämän alan politiikan tulee perustua perusihmisoikeuksien kunnioittamiseen.

3.6 Komitea on tyytyväinen siihen, että Euroopan unionin alueelle pääsyn edellyttämiä menettelyjä on päätetty yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa. Tämänhetkissä taloudellisissa ja poliittisissa olosuhteissa on vaarana syntyä tilanne, jossa kolmansien maiden kansalaisiin sovelletaan kansallisella tasolla eriytettyjä järjestelmiä, poliittisia linjauksia ja säännöksiä.

3.7 Euroopan unionin tehtävänä on toimia neuvottelujen keskipisteenä, löytää yhteisiä ratkaisuja, kannustaa soveltamaan hyviä käytänteitä ja tukea jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden ja niiden kansalaisten työtä.

3.8 Komitea pitää otollisena myös pyrkimystä täsmentää, mitkä kolmansien maiden kansalaisten ryhmät pääsevät unionin alueelle helpotetusti. Tilanne on näin selkeämpi ja paremmin ennakoitavissa sekä jäsenvaltioiden että kolmansien maiden kansalaisten näkökulmasta. Vaikka maahanpääsyn ja oleskelun edellytykset ovat erilaisia, niiden sisällyttäminen yleisesti uuteen direktiiviin edistää olennaisen tärkeiden monialaisten ulottuvuuk-sien huomioon ottamista, kuten perusoikeuksien kunnioittamista.

3.9 Kolmansien maiden kansalaisilla on oikeuksia ja velvollisuuksia, ja heidän on tunnettava ne ja noudatettava niitä.

3.10 Komitea arvostaa pyrkimystä sovittaa paremmin yhteen kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyyn liittyvä tilanne tärkeimpien muuttoliikkeitä, koulutusta ja tutkimusta koskevien toiminta-alojen eli muun muassa tunnustusta saaneiden ohjelmien (kuten Erasmus Mundus ja Marie Curie) kanssa.

3.11 Komitea on myös tyytyväinen kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien esillä pitämiseen. Olisi kuitenkin aiheellista kiinnittää enemmän huomiota käytännön toimenpiteisiin, joiden avulla taataan yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen. Kolmansien maiden kansalaiset ovat käytännössä usein haavoittuvassa asemassa, erityisesti kun on kyse opiskelijoista ja au pareista. Komitea kannustaa Euroopan komissiota ja EU:n perusoikeusvirastoa tekemään arvion näistä suojelussa ilmenevistä puutteista ja ehdottamaan jäsenvaltioille toimenpiteitä niiden parantamiseksi.

3.12 Komitea on huolissaan kolmansien maiden kansalaisten kohtaamien rasististen ja muukalaisvihamielisten asenteiden yleistymisestä. Jos liikkuvuutta helpotetaan mutta tällaisten asenteiden leviämistä ei onnistuta pysäyttämään, kaikki poliittiset tavoitteet ovat uhattuina.

3.13 Komitea toteaa ehdotuksen sisältävän konkreettisia säännöksiä, joilla helpotetaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista eurooppalaiselle tutkimus- ja koulutusalueelle ja työmarkkinoille.

3.14 Kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia tehdä työtä koulutukseen yhdistettynä on tuettava. On tärkeää vahvistaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sellaisten henkilöiden työhönotossa ja työehdoissa, joiden tilanteeseen sovelletaan tarkasteltavana olevia direktiivejä.

3.15 Komitea kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita ottamaan huomioon sukupuoliluottuvuuden ja laatimaan

ohjelmia, joilla kannustetaan erityisesti naisia osallistumaan. Tämän tavoitteen yhteydessä on asetettava etusijalle opiskelijoiden ja erityisesti tutkijoiden liikkuvuus.

3.16 Komitea haluaa kannustaa jäsenvaltioita ja EU:n toimielimiä harkitsemaan vieläkin laajemmin mahdollisia vuorovaikutteisia toimenpiteitä, myös tutkimuksen, koulutuksen ja työllisyyden aloilla. Taiteellinen tuotanto ja luovat toimialat ovat Euroopassa yksi kotouttamista ja sosiaalista nousua edistävä tekijä siinä missä talouskehitys.

3.17 Komitea kehottaa Euroopan komissiota, jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia vahvistamaan suojelua, jonka kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat tulleet opiskelemaan, tekemään tutkimustyötä tai au pareiksi, saavat työpaikalla ja myös osallistuessaan työmarkkinoille. Komitea katsoo erityisesti, että opiskelijoihin, tutkijoihin ja au pareihin sovellettavat poikkeukset yhdenvertaista kohtelua käsittelevän direktiivin 2011/98/EU säännöksistä olisi poistettava.

#### 4. Erityistä

4.1 Komitea pitää perusteltuna direktiivin yleisen soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaa myös paikalliset harjoittelijat ja au pair -työntekijät.

4.2 Komitea katsoo, että liikkuvuuden tiellä on käytännössä edelleen monia menettelyyn liittyviä ja institutionaalisia esteitä. Ne koskevat pääasiassa viisumien myöntämismenettelyjä, jotka ovat pitkäjäisiä, ennakoimattomia ja jopa mielivaltaisia. Menettelyt ovat hakijoille hyvin kalliita eli monille lähes mahdottomia. Mahdollisuudet asioida lähetystöissä tai konsulinvirastoissa ovat usein rajalliset. On aiheellista tarkastella huolellisesti kaikkia näitä esteitä ja määrittää toimenpiteet, joiden avulla ne voidaan poistaa. Viisumien myöntämismenettelyn tulee olla yksinkertainen, tarkoituksenmukainen, kaikille avoin ja syrjimätön.

4.3 Yksityissektorilla on erittäin tärkeä rooli tutkimuksen rahoitukseen ja kehittämiseen liittyvien tavoitteiden alalla. Yrityksiä olisi kannustettava houkuttelemaan aktiivisesti tutkijoita. Jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi myös suunnitella yhteistyössä toimielinten ja yksityisten yritysten kanssa erityistoimia, joiden avulla voidaan poistaa käytännön esteet kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen tieltä. Esimerkiksi pankkitilin avaaminen voi osoittautua pitkälliseksi ja hankalaksi prosessiksi.

4.4 Komitea toteaa, että viisumin saanti on menettelyllisesti vaikeaa vapaaehtoistyöntekijöille, sillä kyseessä on erityinen toiminta, jota ei katsota työksi eikä opiskeluksi vaan joka rinnastuu tietyllä tavalla niihin molempiin. Se tulisi hyväksyä muodollisesti toiminnaksi, joka oikeuttaa saamaan viisumin.

4.5 ETSK katsoo, että paikallis- ja alueviranomaiset kannattaisi ottaa mukaan tämän alan työhön.

4.6 Lisäksi säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää suotuisampia edellytyksiä henkilöille, joihin direktiiviehdotusta sovelletaan, on komitean mielestä tervetullut, sillä nämä maat voivat laatia erityisiä poliittisia linjauksia kolmansien maiden kansalaisten houkuttelemiseksi. Vaikka direktiivin soveltamisalaa ei ole muutettu, olisi huolehdittava siitä, ettei jäsenvaltioiden poliittisilla valinnoilla syrjitä tiettyjä kolmansien maiden kansalaisten ryhmiä tai tiettyjä kansalaisuuksia.

4.7 Komitea tukee tämän alan liikkuvuuskumppanuuksien kehittämistä ja korostaa tarvetta tehostaa EU:n ja kolmansien maiden yhteistyötä "aivokierron" toteutumisen varmistamiseksi. Sitä ei voida hyväksyä, että koulutuksen ja tutkimuksen kukoistus Euroopan unionissa perustuu siihen, että kolmannet maat eivät pysty hyödyntämään omien kansalaistensa osaamista. Komission ehdotuksessa ei esitetä konkreettisia toimia tämän varmistamiseksi.

4.8 Komitea kannattaa opiskelijoiden ja vasta äskettäin muodostetun ryhmän eli palkallisten harjoittelijoiden tilannetta koskevaa ehdotusta, jonka mukaan he saavat oleskella toisessa jäsenvaltiossa kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen kestäviä jaksoja edellyttäen, että he täyttävät direktiivissä säädetyt yleiset edellytykset.

4.9 Komitea kannattaa sitä, että opiskelijoiden pääsyä työmarkkinoille helpotetaan direktiivissä asetettujen edellytysten mukaisesti siten, että heille annetaan mahdollisuus työskennellä vähintään 20 tuntia viikossa: kukin jäsenvaltio vahvistaa työnteכון sallitun enimmäisajan työmarkkinaosapuolten neuvotte-lujen yhteydessä joko tunteina viikossa taikka päivinä tai kuu-kausina vuodessa. Koska heidän tärkeimpänä tavoitteenaan on kuitenkin opintojen saattaminen päätökseen, työnteכון sallittu

aika on rajattava sen pituiseksi, että opiskeluvollisuuden hoi-taminen on mahdollista. Opintojen edistymisen olisi todistet-tava säännöllisin väliajoin.

4.10 Komitea muistuttaa kolmansien maiden kansalaisten ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten yhdenvertaisen kohte-lun periaatteen tärkeydestä hyödykkeiden ja palvelujen saannis-sa.

4.11 Komitea on taloudellisista syistä tapahtuvaa maahan-muuttoa käsittelevää, vuonna 2006 annettua vihreää kirjaa kos-kevassa lausunnossa <sup>(1)</sup> ja vuonna 2008 käyttöön otettua yhdis-telmälupaa koskevassa lausunnossa <sup>(2)</sup> vaatinut yhdenvertaisem-paa kohtelua työssä, olipa kyse työehdoista, palkasta, irtisano-misesta, työpaikan terveys- ja turvallisuusvaatimuksista tai yhdis-tymisvapaudesta mutta myös laillisten muuttajien yhtäläisestä oikeudesta saada yleissivistävää ja ammatillista koulutusta.

4.12 Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien mai-den kansalaisten perusoikeuksia kunnioitetaan käytännössä.

4.13 Komitea katsoo, että tiedonanto on olennainen osate-kijä politiikan onnistumisen varmistamisessa. Jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten on viestittävä kolmansien maiden kansalaisten kanssa ja taettava heille oikeus saada laadukasta tietoa.

4.14 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea jatkaa työtään jär-jestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja EU:n toimielinten välisenä yhteystahona ja aikoo jatkuvasti edistää maahanmuuttoa ja kotouttamiseen liittyviä hyviä käytänteitä.

Bryssel 18. syyskuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

Henri MALOSSE

<sup>(1)</sup> EUVL C 286, 7.11.2005, s. 20.

<sup>(2)</sup> EUVL C 27, 3.2.2009, s. 114.