

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

104. SESJA PLENARNA W DNIACH 28–29 LISTOPADA 2013 R.

Opinia Komitetu Regionów – Naukowcy, studenci, wolontariusze i inne kategorie obywateli państw trzecich

(2014/C 114/09)

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Kontekst

1. Zwraca uwagę, że traktat lizboński przewiduje wzmocnienie roli Unii Europejskiej w dziedzinie polityki imigracyjnej wobec obywateli państw trzecich w celu skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobiegania nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi. W tym celu traktat stanowi, że Parlament Europejski i Rada przyjmują środki dotyczące w szczególności warunków wjazdu, pobytu i swobodnego przemieszczania się po terytorium UE, a także ustanawiają normy dotyczące wydawania przez państwa członkowskie wiz i długoterminowych dokumentów pobytowych, w tym także przepisów o łączeniu rodzin. Jeżeli chodzi o integrację obywateli państw trzecich, traktat stanowi wyraźnie, że UE może ustanowić środki wspierające działania państw członkowskich, lecz nie dąży ona do harmonizacji przepisów prawnych i regulacji państw członkowskich.
2. Stwierdza, że państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie ustalania liczby imigrantów z krajów trzecich, którzy są przyjmowani na ich terytorium w celu podjęcia pracy. Choć integracja migrantów pozostaje w większości państw członkowskich przede wszystkim w gestii władz krajowych, to jednak przede wszystkim władze regionalne i lokalne ponoszą odpowiedzialność za wdrażanie polityki integracji w dziedzinach takich jak edukacja, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo i rynek pracy.
3. Przypomina, że w programie sztokholmskim, określającym priorytety Unii w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na okres 2010–2014, uznano pozytywny wkład, jaki sprawne zarządzanie przepływami migracyjnymi może wnieść do budowy sprawiedliwego i integracyjnego społeczeństwa oraz konkurencyjnej gospodarki. Podkreśla, jak ważna jest bardziej skuteczna integracja legalnych imigrantów w wymiarze społecznym, ekonomicznym i kulturalnym dla zapewnienia pozytywnego wpływu migracji zarówno dla imigrantów, jak i dla społeczeństw przyjmujących.
4. Ponownie podkreśla, że w nowym europejskim programie na rzecz integracji obywateli państw trzecich uznano, że imigracja wnosi pozytywny wkład w rozwój UE i zaproponowano działania mające na celu lepszą integrację migrantów. Komisja Europejska podchodzi do integracji jako do postępującego procesu, którego przebieg jest wspólną odpowiedzialnością władz różnych szczebli i wymaga stałych wysiłków od zainteresowanych podmiotów, zgodnie z postępującymi zmianami, a także nieustannej współpracy w tej dziedzinie.
5. Uważa, że jednym z aktualnych wyzwań stojących przed Europą jest starzenie się społeczeństwa, co w powiązaniu z niedawnym kryzysem gospodarczym na świecie prowadzi do niedoboru wykwalifikowanych zasobów ludzkich, a także bezpośrednio zagraża jej dynamice gospodarczej, sile konkurencyjnej, kreatywności i zdolności do innowacji. W tym kontekście przyjmowanie obywateli państw trzecich, którzy przyjeżdżają w celu prowadzenia badań naukowych, podjęcia studiów lub szkoleń, wolontariatu, udziału w programach wymiany bądź pracy w charakterze au pair przyczynia się do zaspokojenia wyżej wspomnianego zapotrzebowania na kapitał ludzki.

6. Zwraca uwagę, że kraje europejskie stoją w obliczu niedostatku siły roboczej w pewnej liczbie sektorów, a także w obliczu niemożliwości obsadzenia miejsc pracy mieszkającymi na ich terytorium bądź w innych częściach UE odpowiednio wykwalifikowanymi pracownikami, przede wszystkim w konkretnych sektorach, takich jak ochrona zdrowia, nauka i technologia.
7. Ponownie wskazuje, że wzmocnienie kapitału ludzkiego jest jednym z celów politycznych wyraźnie wytyczonych w strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w UE.
8. W dyrektywie 2005/71/WE przewidziano szybkie procedury przyjmowania naukowców z państw trzecich, którzy podpisali umowę o przyjęciu z organizacją badawczą zatwierdzoną przez państwo członkowskie. Umowa ta potwierdza, że projekt badawczy został opracowany należycie i we właściwej formie oraz że dany badacz posiada kompetencje naukowe do jego przeprowadzenia, a także odpowiednie środki i ubezpieczenie zdrowotne. Ponadto naukowcy mogą przebywać na terytorium innego państwa członkowskiego w ramach swego projektu badawczego i zajmować się nauczaniem, na warunkach przewidzianych ustawodawstwem krajowym.
9. Zwraca uwagę, że w dyrektywie 2004/114/WE określono wiążące przepisy dotyczące przyjmowania studentów będących obywatelami państw trzecich. Ich stosowanie w odniesieniu do uczniów, wolontariuszy i stażystów nieotrzymujących wynagrodzenia pozostawiono do decyzji państw członkowskich. Gdy spełnią odpowiednie warunki, uczniowie ci mogą ubiegać się o dokument pobytowy, posiadają pewne prawa w zakresie zatrudnienia i są upoważnieni do przemieszczania się między państwami członkowskim w celu podjęcia studiów.
10. Zwraca uwagę, że nie istnieje dyrektywa w sprawie przyjmowania stażystów pobierających wynagrodzenie bądź osób pracujących w charakterze au pair oraz że ramy prawne wszystkich państw członkowskich nie są ujednoczone czy po prostu podobne, jeżeli chodzi o regulacje dotyczące pracy takich osób. Ponadto znaczna większość państw nie przyjęła konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w sprawie pracowników domowych, która wejdzie w życie we wrześniu 2013 r.
11. Wskazuje, że niniejsza opinia wpisuje się w ramy wytyczone w szeregu wcześniejszych opinii i ma na celu rozpowszechnienie stanowiska Komitetu na temat sposobu uregulowania kwestii przyjmowania i pobytu na suwerennym terytorium UE obywateli państw trzecich przybywających do UE w celu podjęcia badań, studiów, wymiany młodzieży szkolnej, szkoleń za wynagrodzeniem lub bez, wolontariatu lub pracy w charakterze au pair. Ponadto opinia zawiera propozycje mające na celu bardziej aktywne włączenie władz lokalnych i regionalnych w tę problematykę oraz skuteczne stosowanie dyrektywy.

Główne zasady

12. Podkreśla, że kierunki polityki dotyczącej przyjmowania obywateli państw trzecich powinny być zgodne z podstawowymi wartościami europejskimi, takimi jak poszanowanie praw człowieka, poszanowanie różnorodności, zwalczanie dyskryminacji, szerzenie równości szans i tolerancji. Powinny one ponadto być zgodne z głównymi kierunkami polityki UE w dziedzinie spójności, zatrudnienia, rozwoju, stosunków zewnętrznych, a także wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
13. Uważa, że zastosowanie zasady równego traktowania ma decydujące znaczenie dla jakości rządów demokratycznych oraz stanowi podstawowy i integralny element dorobku kulturowego UE.

Metoda

14. Uważa, że metoda wielopoziomowego sprawowania rządów jest najbardziej adekwatna, by osiągnąć najlepsze wyniki w zakresie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich. Podejście takie powinno być zgodne z zasadą pomocniczości, która reguluje współpracę między Unią Europejską, państwami członkowskimi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi.
15. Jest przekonany, że dla osiągnięcia konkretnych wyników wszelkie inicjatywy podejmowane w dziedzinie migracji powinny opierać się na celach strategicznych oraz wspólnych zobowiązaniach podejmowanych wraz z krajami trzecimi. Wysiłki na rzecz zwiększenia atrakcyjności i dostępności Unii dla obywateli państw trzecich powinny być podejmowane w ramach dialogu prowadzonego z tymi krajami oraz dostosowywane do celów działań zewnętrznych i celów polityki dotyczącej migracji na granicach zewnętrznych, określonych w zmienionym globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności (GPMM).

Poprawa ram legislacyjnych i likwidacja słabych punktów

16. Jest zdania, że należy wyeliminować słabe punkty obowiązujących ram legislacyjnych, aby zachęcać do mobilności naukowców i studentów z krajów trzecich skłaniając ich do przyjazdu do UE. Zwiększenie przepływow migracyjnych potencjalnie obejmujących wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą pochodzącą z krajów trzecich pomoże pokryć potrzeby Unii.

17. Popiera propozycję wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2013) 151 mającej na celu poprawę ram prawnych stosujących się do obywateli państw trzecich, którzy pragną wjechać do UE i przebywać w niej tymczasowo przez okres powyżej trzech miesięcy w celu podjęcia badań lub studiów, nabycia doświadczenia lub wzięcia udziału w różnych działaniach ukierunkowanych na poprawę ich kompetencji i umiejętności, zwłaszcza naukowców, studentów, wolontariuszy, stażystów z wynagrodzeniem lub bez bądź też osoby pracujące w charakterze au pair.

18. Popiera wysiłki UE na rzecz utrzymania swojej pozycji jako bieguna przyciągającego studentów i naukowców. UE ma znaczący potencjał w zakresie kompetencji i infrastruktury niezbędnej do rozwoju międzynarodowych ośrodków doskonałości w różnych sektorach badań i wiedzy. Jeżeli Unia chce utrzymać swoją konkurencyjność na poziomie międzynarodowym, jej państwa członkowskie powinny poszerzyć swoją współpracę gospodarczą i naukową, a także przyjąć wspólne programy i cele. Ponadto zważywszy na rosnącą atrakcyjność innych regionów świata dla studentów, naukowców i wysoko wykwalifikowanych pracowników migrujących, UE powinna zaradzić rozpoznany trudnościom, aby przyciągnąć do Europy te grupy.

19. Uważa, że dyrektywa jest odpowiednim instrumentem legislacyjnym pozwalającym naprawić niedostatki obecnego systemu, a także zagwarantować spójne ramy prawne. Pozwala na ustanowienie wspólnych wiążących zasad dotyczących warunków przyjmowania, procedur i pozwoleń, lecz pozostawia państwom członkowskim niezbędne pole manewru, jeśli chodzi o ich stosowanie.

20. Żąda, że Komisja Europejska nie uwzględniła bezpośredniej wzmianki o przyjęciu modelu podejścia oddolnego i że przeprowadzona analiza oddziaływania nie uwzględniła szczególnych ograniczeń, jakie polityka dotycząca przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich nakłada na szczebel lokalny i regionalny.

21. Z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie wspólnych ram dla wszystkich omawianych kategorii obywateli państw trzecich. Przepisy, które mają skutecznie przyciągnąć utalentowanych migrantów, muszą koniecznie opierać się na wspólnych i uproszczonych warunkach i wymogach dotyczących ich przyjmowania.

22. Uznaje potrzebę stworzenia przejrzystych i skoordynowanych ram legislacyjnych dotyczących warunków przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich, jeśli Unia ma stać się bardziej atrakcyjna i łatwiej dostępna dla obywateli tych krajów. Prawodawstwo UE powinno obejmować warunki wjazdu i pobytu, wydawania wiz i zezwoleń na pobyt długoterminowy, prawa obywateli państw trzecich przebywających legalnie w jednym z krajów UE, a także przepisy dotyczące ich mobilności w obrębie UE.

23. Z zadowoleniem stwierdza, że wspólne przepisy dyrektywy będą stosowane do stażystów z wynagrodzeniem i osób pracujących w charakterze au pair. Uważa, że nadanie statusu prawnego tym dwóm kategoriom będzie stanowiło niezbędną gwarancję równego traktowania zainteresowanych obywateli państw trzecich.

24. Popiera wprowadzenie gwarancji proceduralnych dotyczących przyznania lub odmowy wydania dokumentu pobyтового (art. 29).

25. Przychylnie odnosi się do przyjęcia środków wzmacniających mobilność w obrębie UE dla wszystkich tych kategorii, a także bardziej korzystnych zasad wprowadzonych dla beneficjentów europejskich programów w zakresie mobilności, takich jak Erasmus Mundus i Marie Curie (art. 29).

26. Popiera uproszczenie procedur uzyskiwania pozwolenia na pobyt i wprowadzenie obowiązku dla państw członkowskich w zakresie dostarczania informacji o warunkach wjazdu i pobytu (art. 30).

27. Zgadza się z zastosowaniem zasady proporcjonalności w celu ustalenia opłat za rozpatrzenie wniosków (art. 31).

28. Z zadowoleniem stwierdza, że prawo do traktowania na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego zostało przyznane wszystkim tym kategoriom, jeżeli chodzi o dostęp do towarów i usług, oprócz procedur uzyskiwania praw do lokali mieszkalnych (art. 21 ust. 2).

29. Popiera postanowienia przyznające studentom prawo do pracy co najmniej 20 godzin w tygodniu w ich kraju przyjmującym, otwierające dostęp do rynku pracy ich członkom rodziny, natomiast im samym, po ukończeniu studiów, zostanie przyznane prawo pobytu w danym państwie na całkowity maksymalny okres dwunastu miesięcy w celu poszukiwania pracy.

30. Popiera postanowienia art. 32 i 33 przewidujące gromadzenie danych statystycznych koniecznych do określenia liczby obywateli państw trzecich, którzy uzyskają pozwolenie na wjazd w związku z nową dyrektywą.

31. Uważa, że ważne jest, by naukowcy nie byli poddawani ograniczeniom w dziedzinie zabezpieczeń społecznych przewidzianych dyrektywą 2011/98/WE w sprawie jednego zezwolenia.

Propozycje dotyczące realizacji celów

32. Uważa, że dla osiągnięcia celów dyrektywy konieczne jest przyjęcie kompleksowego podejścia, którego nadrzędnym celem jest konkurencyjna gospodarka europejska w otoczeniu międzynarodowym. Ważne jest, by wysiłki na rzecz przyciągnięcia kapitału ludzkiego z krajów trzecich obejmowały nie tylko warunki wjazdu i pobytu obywateli tych krajów, lecz także wsparcie dla niezbędnych środków na rzecz ich integracji w społeczności lokalnej, które mogą wpisywać się w szerszy wachlarz polityk w dziedzinach takich jak np. edukacja, zatrudnienie, zdrowie publiczne czy spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna.

33. Zachęca państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich ram prawnych w celu zagwarantowania równego traktowania stażystów pobierających wynagrodzenie i osób pracujących w charakterze au pair i wzywa państwa członkowskie do rychłego przyjęcia konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie pracowników domowych.

34. Jest zdania, że wprowadzenie wielopoziomowego sprawowania rządów jest niezbędnym warunkiem wstępnym skutecznego uregulowania systemu wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium europejskim. Komitet Regionów pragnie podkreślić, że dla skutecznego urzeczywistnienia polityki mającej na celu przyciągnięcie utalentowanych migrantów konieczna jest aktywna rola władz lokalnych i regionalnych w promowaniu mobilności grup osób objętych wnioskiem dotyczącym dyrektywy. Określenie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w UE, a co za tym idzie, ich przyjęcia i integracji w państwach członkowskich jest ważną dziedziną działań i zainteresowania władz lokalnych i regionalnych. Władze regionalne odgrywają decydującą rolę w tworzeniu odpowiednich warunków, w których obywatele państw trzecich mogą mieć dostęp do informacji i usług, takich jak edukacja, opieka zdrowotna, zatrudnienie, mieszkalnictwo i inne usługi publiczne.

35. Jest przekonany, że spójnemu podejściu europejskiemu towarzyszyć musi odpowiednia analiza kosztów, aby uwzględnić obciążenia finansowe i administracyjne, jakie może spowodować wdrażanie nowych przepisów dla państw członkowskich oraz ich władz lokalnych i regionalnych, w związku z czym przypomina, że są one ogniwem umożliwiającym migrantom nawiązanie silnej i konstruktywnej relacji ze społeczeństwem przyjmującym. Zadania te mogą pociągnąć za sobą dodatkowe wydatki dla regionów i gmin, które często muszą podjąć wyzwania związane z integracją, co jest szczególnie trudne, lecz tym bardziej niezbędne w kontekście kryzysu gospodarczego i poważnych oszczędności budżetowych.

II. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

Motyw 6

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Celem niniejszej dyrektywy powinien być także rozwój kontaktów międzyludzkich i mobilności, które są ważnymi elementami polityki zewnętrznej Unii, zwłaszcza wobec państw objętych europejską polityką sąsiedztwa lub strategicznych partnerów Unii. Powinna ona umożliwić lepszy wkład w globalne podejście do kwestii migracji i mobilności oraz towarzyszące mu partnerstwa na rzecz mobilności, które oferują konkretne ramy dla dialogu i współpracy między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, w tym ułatwiają i organizują legalną migrację.</p>	<p>Celem niniejszej dyrektywy powinien być także rozwój kontaktów międzyludzkich i mobilności, które są ważnymi elementami polityki zewnętrznej Unii, zwłaszcza wobec państw objętych europejską polityką sąsiedztwa lub strategicznych partnerów Unii. Powinna ona umożliwić lepszy wkład w globalne podejście do kwestii migracji i mobilności oraz towarzyszące mu partnerstwa na rzecz mobilności, które oferują konkretne ramy dla dialogu i współpracy między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, w tym ułatwiają i organizują legalną migrację. <u>Współpraca ta, w którą są także zaangażowane władze lokalne i podmioty społeczeństwa obywatelskiego, stanowi zasadniczy element rozwoju i przyczynia się do uproszczenia i zorganizowania, legalnej imigracji.</u></p>

Uzasadnienie

Zob. punkt 34 opinii.

Poprawka 2

Motyw 32

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Unijne przepisy imigracyjne oraz programy unijne obejmujące środki w zakresie mobilności powinny lepiej się uzupełniać. Naukowcy i studenci będący obywatelami państw trzecich objęci takimi programami unijnymi powinni być uprawnieni do przenoszenia się do państw członkowskich wskazanych na podstawie zezwolenia przyznanego przez pierwsze państwo członkowskie, o ile pełna lista tych państw członkowskich jest znana przed wjazdem na terytorium Unii. Takie zezwolenie powinno umożliwić im mobilność bez konieczności dostarczania jakichkolwiek dodatkowych informacji ani dopełniania jakichkolwiek innych procedur składania wniosków. Zachęca się państwa członkowskie, aby ułatwiały mobilność wewnątrzunijną wolontariuszom będącym obywatelami państw trzecich w przypadku gdy program wolontariatu obejmuje więcej niż jedno państwo członkowskie.</p>	<p>Unijne przepisy imigracyjne oraz programy unijne obejmujące środki w zakresie mobilności powinny lepiej się uzupełniać. Naukowcy i studenci będący obywatelami państw trzecich objęci takimi programami unijnymi powinni być uprawnieni do przenoszenia się do państw członkowskich wskazanych na podstawie zezwolenia przyznanego przez pierwsze państwo członkowskie, o ile pełna lista tych państw członkowskich jest znana przed wjazdem na terytorium Unii. Takie zezwolenie powinno umożliwić im mobilność bez konieczności dostarczania jakichkolwiek dodatkowych informacji ani dopełniania jakichkolwiek innych procedur składania wniosków. Zachęca się państwa członkowskie <u>oraz ich władze publiczne na wszystkich szczeblach</u>, aby ułatwiały mobilność wewnątrzunijną wolontariuszom będącym obywatelami państw trzecich w przypadku gdy program wolontariatu obejmuje więcej niż jedno państwo członkowskie.</p>

Uzasadnienie

Zob. punkt 34 opinii.

Poprawka 3

Motyw 35

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Przepisy niniejszej dyrektywy nie naruszają kompetencji państw członkowskich do regulowania limitów obywateli państw trzecich przyjmowanych w celu wykonywania pracy.</p>	<p>Przepisy niniejszej dyrektywy nie naruszają kompetencji państw członkowskich do regulowania, <u>z uwzględnieniem warunków panujących na lokalnych i regionalnych rynkach pracy</u>, limitów obywateli państw trzecich przyjmowanych w celu wykonywania pracy.</p>

Uzasadnienie

Zob. punkt 34 opinii.

Poprawka 4

Artykuł 14

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Szczególne warunki dotyczące pracowników au pair</p> <p>Poza warunkami ogólnymi określonymi w art. 6, obywatel państwa trzeciego składający wniosek o przyjęcie w celu pracy jako pracownik au pair spełnia następujące warunki:</p> <p>a) ma co najmniej 17 ale nie więcej niż 30 lat lub, w indywidualnie uzasadnionych przypadkach – ponad 30 lat;</p> <p>b) przedstawił dowód, że rodzina goszcząca przyjmuje za niego odpowiedzialność przez cały okres jego obecności na terytorium danego państwa członkowskiego, w szczególności w zakresie utrzymania, zakwaterowania, opieki zdrowotnej, macierzyństwa i następstw nieszczęśliwych wypadków;</p> <p>c) przedstawił umowę zawartą przez pracownika au pair i rodzinę goszczącą, w której określone są jego prawa i obowiązki, w tym wymogi dotyczące kieszonkowego oraz odpowiednie ustalenia umożliwiające mu uczestniczenie na zajęcia oraz udział w codziennych obowiązkach rodzinnych.</p>	<p>Szczególne warunki dotyczące pracowników au pair</p> <p>Poza warunkami ogólnymi określonymi w art. 6, obywatel państwa trzeciego składający wniosek o przyjęcie w celu pracy jako pracownik au pair spełnia następujące warunki:</p> <p>a) ma co najmniej 17 ale nie więcej niż 30 lat lub, w indywidualnie uzasadnionych przypadkach – ponad 30 lat;</p> <p>b) przedstawił dowód, że rodzina goszcząca przyjmuje za niego odpowiedzialność przez cały okres jego obecności na terytorium danego państwa członkowskiego, w szczególności w zakresie utrzymania, zakwaterowania, opieki zdrowotnej, macierzyństwa i następstw nieszczęśliwych wypadków;</p> <p>c) przedstawił umowę zawartą przez pracownika au pair i rodzinę goszczącą, w której określone są jego prawa i obowiązki, w tym wymogi dotyczące kieszonkowego oraz odpowiednie ustalenia umożliwiające mu uczestniczenie na zajęcia oraz udział w codziennych obowiązkach rodzinnych.</p> <p>d) <u>umowa między pracownikiem au pair a rodziną goszczącą przewiduje przynajmniej jeden cały dzień wolny w tygodniu.</u></p>

Uzasadnienie

Zmiana ma na celu zagwarantowanie, że pracownicy au pair będą traktowani na równi z innymi pracownikami pod względem okresów odpoczynku w tygodniu, tak aby mieli oni przynajmniej jeden cały dzień w tygodniu na odpoczynek.

Bruksela, 28 listopada 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO