

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 държави за целите на трудова заетост, изискваща висока степен на умения“

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Докладчик: **Peter CLEVER**

Консултация	Европейски парламент, 4.7.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Консултация	Съвет на Европейския съюз, 20.7.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	22.11.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	14.12.2016 г.
Пленарна сесия №	521
Резултат от гласуването	195/0/7
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. На фона на демографските промени ЕС зависи също и от имиграцията на висококвалифицирани работници, за да се осигури растеж и благоденствие. Задействането на потенциала на националните пазари на труда — въпреки че именно тези усилия са важни в националната политика — не е достатъчно в това отношение; по-скоро е нужна обща европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници, тъй като в световната конкуренция за специалисти Европа може да се позиционира по-добре като едно цяло, а не като отделни държави членки.

1.2. Общата стратегия за привличане на специалисти от трети държави следва да бъде цялостна и да обхваща всички важни области от първия контакт със заинтересованите от миграция специалисти до процедурите във връзка с пенсионните права. При това би трябвало да бъдат взети предвид и имигрантите, които са завършили поне част от висшето си образование в държавата. Трябва също така да се отчитат и последиците от имиграцията на специалисти за държавата на произход и да се подкрепя по-нататъшното развитие на образователните системи на тези държави.

1.3. Също така е важно да се постигне възможно най-широк консенсус, който да позволява държавите членки да се ангажират с тази стратегия и да прилагат последователно мерките, приети на равнището на ЕС. За целта трябва да се обърне внимание на по-активното участие на националните и европейските социални партньори. При наемане на работа на граждани на трети държави трябва да се гарантират равно третиране и недискриминация.

1.4. Политиката на приемането е основна област за действие за една съгласувана политика в областта на трудовата миграция. В този процес общите правила могат да улеснят достъпа на граждани на трети държави до европейските пазари на труда, но едновременно с това представляват все пак намеса в националния суверенитет. Следователно тук трябва принципно да бъдат претеглени предимствата и недостатъците на по-нататъшното хармонизиране. Пълната хармонизация на политиката на приемане в момента не изглежда нито целесъобразна, нито необходима.

1.5. Представеното от Европейската комисия предложение за реформа на синята карта в сегашния му вид в настоящото положение на нещата отива твърде далеч, тъй като тя отнема възможността на държавите членки да запазят съобразените със специфичните им нужди пътища за достъп за висококвалифицирани работници. Въпреки това е необходимо да се гарантира, че в бъдеще синята карта ще се използва по-често при приема на висококвалифицирани работници от трети държави в държавите от ЕС. Подобно на зелената карта на САЩ, синята карта би могла да се превърне в марка, която да направи от ЕС привлекателен регион за имиграция на висококвалифицирани кадри.

1.6. Като цяло предложението на Комисията за реформа на синята карта трябва да се оценява положително, тъй като синята карта прави по-привлекателна имиграцията към ЕС и по-специално улеснява в значителна степен мобилността на притежателите на синята карта в ЕС. В този контекст силно се приветства фактът, че се създават по-добри възможности за бизнес пътувания в други държави членки на ЕС.

1.7. Мерките за улесняване на издаването на карти също са правилна стъпка. Въпросът за понижаването на трудовите възнаграждения обаче трябва да се разглежда критично. За висококвалифицирани кадри трябва да се отхвърли равнище, по-ниско от средните доходи.

1.8. Същото се отнася и за възможността по избор съответният професионален опит да се разглежда като еквивалентен на завършено висше образование. В този случай би трябвало да се обмисли намаляването на изисквания професионален опит от пет на три години и би било целесъобразно да се дадат поне указания за това на какви критерии следва да се основава оценката.

2. Контекст — значението за Европейския съюз на трудовата миграция на висококвалифицирани работници и необходимостта от европейска стратегия за привличане на такива работници

2.1. Миграционната политика има различни цели. Една от тях е стабилизирането на базата от работници в държави, които в значителна степен са засегнати от демографските промени. Друга е поемането на социална отговорност в световен мащаб, например под формата на приемането на бежанци. **Предвид многопластовия характер на темата, вниманието в настоящото становище се съсредоточава върху трудовата имиграция на висококвалифицирана работна ръка от трети държави.**

2.2. Без имиграция от трети държави демографските промени през следващите две десетилетия ще доведат до значително намаляване на населението в трудоспособна възраст в ЕС. Същевременно броят на възрастните хора чувствително ще се повиши. **Подобна тенденция поставя значителни предизвикателства** по отношение на планирането на публичните бюджети, тъй като на по-малкия брой (нетни) платци съответстват по-голям брой (нетни) получатели на държавни помощи. Освен това съществува опасност от недостиг на работна ръка на пазара на труда.

2.3. С оглед на преодоляването на тези отрицателни последици от демографските промени, най-напред трябва да се повиши наличният потенциал на работната ръка в държавите — членки на ЕС. В този процес трябва да се предприемат големи усилия, по-специално при целеви групи в неравностойно социално положение, за да получат необходимата за пазара на труда квалификация. Освен това мобилността в рамките на Европейския съюз може да спомогне в средносрочен план за стабилизиране на базата от работници в държавите, които са особено засегнати от демографските промени. Тази вътрешно европейска мобилност все още не се използва във възможната от правна и оперативна гледна точка степен. Двете заедно обаче не са достатъчни. **Тези усилия трябва да бъдат допълнени от целенасочена, дългосрочна стратегия за насърчване на законната имиграция на квалифицирани работници от трети държави.**

2.4. Понастоящем **положението на пазара на труда в държавите — членки на ЕС, е много различно.** Докато в някои държави съществува недостиг на квалифицирани работници, други се отличават с високо равнище на безработица. Вследствие на това съществуват и фундаментални различия по отношение на търсенето на работници имигранти и възможностите за интеграция на имигрантите от трети държави. **Поради това стратегиите в областта на миграцията на отделните държави членки трябва също да бъдат замислени по различен начин.**

2.5. В същото време е необходимо по-тясно сътрудничество по отношение на привличането на висококвалифицирани работници за пазарите на труда в Европа. За разлика от нискоквалифицираните работници тези хора имат възможност да мигрират и в други държави, по-специално в англоезичния свят, и са обект на ухажване от тези държави, така че Европа и в това отношение е изправена пред конкуренция. **Така само 31 % от висококвалифицираните имигранти от държави извън ЕС в ОИСР избират да работят в държава — членка на ЕС.** Основна пречка за имиграцията на висококвалифицирани работници в ЕС са липсата на познания по съответните езици на държавите. Друга е, че по-специално по-малките държави членки често са слабо познати извън Европа и затова често погрешно се възприемат като по-малко привлекателни.

2.6. В този контекст ЕС трябва да играе важна роля за съчетаване на дейностите на държавите членки за привличане на висококвалифицирани работници от трети държави и повишаване по този начин на ефективността на тези дейности. Освен това представянето на държавите членки заедно като една европейска общност носи значителни предимства в съревнованието за международно мобилни квалифицирани работници. **С оглед на повишаването на привлекателността на ЕС като дестинация за висококвалифицирани имигранти от трети държави е необходима целенасочена европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници**, тъй като само по този начин ЕС може да запази и подобри позицията си в световното съревнование за висококвалифицирани работници.

2.7. Успехът на една европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници зависи обаче в значителна степен от това доколко в нея се вземат под внимание националните дадености, както и доколко **държавите — членки на ЕС, са ангажирани с нея**. Поради това трябва се търси възможно най-широк консенсус по отношение на съответните мерки, както и съответно да се цели осигуряване на необходимата правна рамка за имиграцията на квалифицирани работници.

3. Елементи на една европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници

3.1. В рамките на една обща стратегия за насърчаване на законната миграция на висококвалифицирани работници следва да бъдат планирани мерки на европейско равнище за **осъществяване на контакт с квалифицирани работници от трети държави и наемането им**. Многообещаващ подход в това отношение би могъл да бъде създаването на **Европейска база данни за таланти**, в която квалифицирани работници от трети държави, интересуващи се от миграция, могат да се регистрират с квалификациите си, и посредством която заинтересованите работодатели могат да осъществят пряк контакт с тях. Други елементи на една европейска стратегия за привличане на квалифицирани работници следва да бъдат предоставянето на информация за Европейския съюз, за съответните разпоредби за миграцията и положението на пазара на труда в държавите членки. Освен това би трябвало да се противодейства на негативните настроения на местното население спрямо имигрантите чрез **подходяща рамка за мобилността** на квалифицираните работници от трети държави в рамките на ЕС, **съгласувана процедура за признаването на квалификациите** от трети държави, както и създаването на **европейска култура на гостоприемство**. В разработването на тази рамка следва да бъдат ангажирани националните и европейските социални партньори.

3.2. При това една стратегия за насърчаване на законната имиграция на квалифицирани работници от трети държави би трябвало да взема предвид не само лица, които идват в държавите — членки на ЕС, с вече придобита квалификация, но и тези, които тепърва ще завършат образованието си или част от него. В този контекст горещо се приветстват приетите с **новата директива на ЕС за престой с цел провеждане на следване и научно изследване (Директива (ЕС) 2016/801)** облекчения за допълваща трудова дейност на учащите се и възможността след завършване на образованието си те да могат да останат най-малко девет месеца в страната, за да си търсят работа. Освен това целенасочени предложения за предоставяне на информация и консултации в университетите трябва да информират учащите се за перспективите им на пазара на труда в ЕС.

3.3. Гражданите на трети държави, законно регистрирани в ЕС, **не бива да бъдат дискриминирани**. Те трябва най-напред да получават обичайното за местното население възнаграждение и да бъдат третираны при същите условия на труд.

3.4. По отношение на **привличането на вече квалифицирани работници трябва** да се подхожда **много внимателно**, тъй като много потенциални държави на произход също изпитват недостиг на висококвалифицирани работници. Трябва да се избягва изтичането на мозъци от такива държави. При все това временната имиграция на квалифицирани работници в рамките на „движение на мозъци“ може да допринесе за икономическото развитие в тези държави. В този случай трябва да се гарантира, че временно завръщане в страната на произход не води до автоматично прекратяване на издаденото разрешение за работа в държава — членка на ЕС. Във всички случаи една целева стратегия за привличане на квалифицирани работници от по-слабо развити държави би трябвало да бъде придружена от мерки в областта на политиката за развитие, които наред с останалото да подкрепят държавите на произход при по-нататъшното развитие на системите им на образование. Насоката на тази политика на развитие трябва да бъде в интерес на страните на произход и нейна цел не бива да бъде нарастването на потенциала за по-нататъшно наемане на квалифицирани професионалисти от тези държави.

3.5. С цел ограничаване на незаконната имиграция ЕС планира да сключи допълнителни **целенасочени партньорства в областта на миграцията с ключови държави на произход и на транзитно преминаване**. Подобни партньорства следва да се използват и за насърчаване на законната миграция. Досега в рамките на партньорствата в областта на миграцията тази възможност беше използвана в незначителна степен. В това отношение могат да бъдат договорени целеви мерки за развитие на квалифицирани работници в държавите партньори, както и за по-лесна миграция в Европа (евентуално обвързана с квоти). По този начин може също така да се противодейства на незаконната миграция, тъй като се създава законна алтернатива за много хора, които се интересуват от миграция. Тази алтернатива по правило изисква допълнителни инвестиции в обучение, което може да окаже положително въздействие и върху равнището на образование в държавите на произход.

4. Необходимост от обща политика на приемане и нейните граници

4.1. Политиката на приемане е важна част от всяка стратегия за привличане на квалифицирани работници. Тя урежда не само достъпа за граждани на трети държави до пазара на труда на съответната държава членка, но и доколко те могат да се движат в рамките на ЕС, както и да бъдат придружавани от членове на семействата им или те да се присъединяват към тях. Тези въпроси също са от голямо значение от гледна точка на привлекателността на ЕС за квалифицирани работници от трети държави.

4.2. Определянето на хармонизирани правила за предоставяне на разрешения за пребиваване, които са валидни в целия ЕС, винаги представлява значително посегателство срещу националния суверенитет. В този смисъл е вярно, че колкото повече са хармонизирани националните рамки в областта на правото на пребиваване и колкото по-малка е свободата на преценка на държавите членки, толкова по-сериозно е посегателството. Поради това решението за хармонизирани критерии за приемане трябва по принцип да се предхожда от задълбочена преценка на предимствата на валидни за целия ЕС правила, от една страна, и многообразието от национални нужди и интереси, от друга.

4.3. **Нуждите от работна ръка от трети държави се различават много силно в отделните държави — членки на ЕС.** Поради това в член 79 от ДФЕС правилно се предоставя възможност за разработване на равнището на ЕС на обща имиграционна политика, без при това да се отменя правото на държавите членки да определят собствените си национални политики на приемане. Причината за това е, че националните критерии за приемане по отношение на трудовата имиграция от трети държави по правило са по-добре съобразени с особеностите на националните пазари на труда. Проучванията на пазара на труда могат също да бъдат от значение за управление на трудовата имиграция и би трябвало да бъдат оставени на преценката на държавите членки.

4.4. **Въпреки това е абсолютно необходима обща рамка,** тъй като икономиките на държавите — членки на ЕС, са много тясно свързани в рамките на европейския вътрешен пазар. Така много предприятия разполагат с производствени обекти в няколко държави на ЕС и продават продуктите и услугите си в целия ЕС. Вследствие на това предприятията трябва също така често да командирова работници от трети държави със специфични квалификации за кратки периоди от време в различни държави — членки на ЕС. Ако те не попадат в приложното поле на директивата за вътрешнокорпоративен трансфер (т. нар. Директива за ВКТ) и съответното разрешение за пребиваване не дава право на работа в друга държава на ЕС, това прави трудно командироването на граждани на трети държави. Подобни проблеми възникват и за имигрантите, които се установяват като самостоятелно заети лица в държава на ЕС и които искат или трябва да осъществяват стопанската си дейност в няколко държави на ЕС. **Тази нужда от мобилност по отношение на висококвалифицирани граждани на трети държави трябва на всяка цена да се вземе под внимание.**

5. Опитът със синята карта на ЕС и необходимостта от реформи

5.1. Заедно с други инструменти синята карта на ЕС е важен елемент на една обща стратегия за привличане на квалифицирани работници. **Тя би могла да спомогне извънредно много за привличането на работници от трети държави,** тъй като подобно на американската зелена карта може да представлява маркетингов инструмент за рекламирането на ЕС като регион, в който хората могат да имигрират. Освен това тя улеснява висококвалифицираните работници, които се интересуват от имиграция, да преценят възможностите си за достъп до европейските пазари на труда, тъй като във всички държави — членки на ЕС — поне от структурна гледна точка, се прилагат едни и същи критерии. По този начин картата може също така да насърчава миграцията в ЕС.

5.2. **Успехът на синята карта в отделните държави — членки на ЕС, обаче е различен.** Докато в държава като Германия например тя представлява важен елемент на стратегията за привличане на квалифицирани работници, други държави я използват рядко или въобще не я използват и продължават да разчитат основно на националните си разрешения за пребиваване. През 2015 г. 14 600 от първоначално предоставените 16 800 сини карти бяха издадени в Германия. Това съответства на дял от почти 90 %. В никоя друга държава — членка на ЕС, броят им не надвиши 1000. В няколко държави на ЕС бяха издадени дори по-малко от двадесет сини карти. Тук попадат и държави със сравнително стабилни пазари на труда, като например Нидерландия и Швеция.

5.3. Следователно много държави — членки на ЕС, не използват синята карта на ЕС като стратегически инструмент за привличане на висококвалифицирани работници от трети държави. В резултат на това квалифицираните работници от трети държави, които се интересуват от миграция в ЕС, не възприемат като цяло синята карта на ЕС като марка, представляваща общата имиграционна политика на ЕС, и поради това потенциалът ѝ не може да бъде разгърнат. С оглед на това Европейската комисия представи предложение за реформа на синята карта на ЕС.

5.4. **Като цяло предложението на Комисията за реформа на синята карта трябва да се оценява положително,** тъй като то си поставя за цел да разгледа важните въпроси, като взаимодействието на картата с други национални разрешения за пребиваване, мобилността на квалифицираните работници от трети държави в рамките на ЕС и опростяването на критериите за издаване, и да предложи решения за тях. **Въпреки това предложението се нуждае от съществени подобрения.**

5.5. В предложението на Европейската комисия се предвижда, че на висококвалифицирани работници имигранти от трети държави не следва повече да се издават разрешения за пребиваване, различни от синята карта на ЕС. Единствените изключения биха могли да представляват особени професионални групи, като например самостоятелно заети лица и учени. Поради липсата на гъвкавост, за държавите членки е трудно да изготвят миграционната си политика в съответствие с нуждите от квалифицирани работници и да реагират конкретно на специфични ситуации на недостиг на работна ръка. **Поради това не е целесъобразно да се забраняват напълно други начини за достъп на висококвалифицирани наети лица. По-скоро държавите членки трябва да имат възможността да запазят и занапред своите национални системи.**

5.6. **Въпреки това синята карта на ЕС трябва да залегне по-силно в политиките на приемане на държавите — членки на ЕС.** За тази цел в съображенията на директивата би могло да бъде вмъкнат текст, който да насърчава държавите членки да предпочитат издаването на синя карта на ЕС вместо на национални разрешения за пребиваване, когато съответният кандидат изглежда критерии за предоставяне на синя карта на ЕС. По този начин свободата на прееценка на национално равнище не би била толкова силно ограничена, както при забрана на други разрешения. Освен това трябва да се отбележи, че успехът на синята карта на ЕС не зависи единствено от установяването на съответни правила в директивата на ЕС, но също така и от поемането на ясен ангажимент от страна на държавите — членки на ЕС, по отношение на картата. Синята карта на ЕС ще бъде успешна само когато държавите — членки на ЕС, осъзнаят добавената ѝ стойност.

5.7. Понижаването на праговете на трудовите възнаграждения е целесъобразно, но предложението на Комисията отива твърде далеч

5.7.1. Прилаганите досега прагове на трудовите възнаграждения от поне 1,5 пъти от средното брутно годишно възнаграждение или 1,2 пъти при професиите с недостиг на работна ръка могат да представляват пречка в отделните държави на ЕС, по-специално за работниците, които току-що навлизат в професиите си. Следователно намаляване на тези прагове може да бъде правилна стъпка, към което обаче синдикатите отправят критики. Според ЕИСК трябва да се гарантира, че висококвалифицираните лица, навлизащи на пазара на труда, в никакъв случай не бива да получават възнаграждение под средното трудово възнаграждение. Прагът от 0,8 в предложението на Комисията е твърде нисък.

5.7.2. Тази оценка се основава на факта, че в изчисляването на средното брутно възнаграждение са включени всички наети лица и че висококвалифицираните кадри дори и при започването на кариерата си следва да могат по правило да получават заплати, които са над средното равнище, за работа, съответстваща на квалификацията им. **Ако в дадена държава членка съществува недостиг на квалифицирани работници, е целесъобразно да се определят сравнително ниски прагове на трудовите възнаграждения за предоставянето на синята карта на ЕС, но ако равнището на безработица е високо, дори и сред квалифицираните работници, по правило са подходящи по-високи прагове.** Освен това не следва да се създава впечатлението, че синята карта на ЕС би се използвала за внасяне на „евтина“ работна ръка в ЕС. Това би могло да попречи на необходимото положително приемане на правилата.

5.7.3. Освен това трябва да се отбележи, че в директивата все още не е ясно определено **как следва да се изчислява показателят за средното възнаграждение**, което може да окаже силно въздействие върху праговете на трудовите възнаграждения, които в крайна сметка ще бъдат приети.

5.8. Планираното по-нататъшно опростяване на условията за издаването на синята карта на ЕС следва да се приветства.

5.8.1. Предложението на Комисията за **намаляване** от 12 на 6 месеца **на минималната продължителност** на трудовия договор, който трябва да се представи с цел получаване на синя карта на ЕС, е целесъобразно, тъй като то ще улесни работодателите, които изпитват съмнения по отношение на действителните умения на висококвалифицираните граждани на трети държави, да сключат трудов договор и по този начин ще насърчи имиграцията.

5.8.2. Наличието и занапред на възможността съответният професионален опит да се разглежда като еквивалентен на завършено висше образование, се оценява положително, но би трябвало да остане незапълнително. Следва да се преосмисли и намаляването на необходимия сравним професионален опит от пет на три години. Във връзка с това е целесъобразно да се дадат поне указания за това на какви критерии следва да се основава оценката, така че да се избегнат твърде големите различия в тълкуването от страна на държавите членки.

5.8.3. Би било **целесъобразно синята карта на ЕС да се предлага на граждани от трети държави, на които е предоставена закрила**, и които отговарят на изискванията за квалифицирани имигранти, тъй като на добре квалифицирани бежанци трябва да се предоставя по-лесен достъп до пазара на труда.

5.9. Новите правила за мобилност на притежателите на синя карта в рамките на ЕС представляват важна стъпка.

5.9.1. Също така следва да бъде възможно висококвалифицирани работници да се наемат при нужда за кратки периоди от време в други държави — членки на ЕС. Поради това предложените от Комисията ясни **правила за командировките в други държави — членки на ЕС**, са важна стъпка в правилната посока. Предложената максимална продължителност от 90 дни в рамките на 180-дневен период следва да се обсъди още веднъж с експерти, запознати с практиката.

5.9.2. Възможността за кандидатстване за синя карта в друга държава — членка на ЕС, след едногодишно пребиваване без повторна подробна проверка на квалификацията е подходящ начин за насърчаване на мобилността в рамките на ЕС.

6. Интеграционната политика като важна част от европейската стратегия за привличане на квалифицирани работници

6.1. За гарантиране на базата от квалифицирани работници в Европа в контекста на демографските промени не е достатъчно да бъдат привлечени достатъчно квалифицирани работници от трети държави посредством миграция. По-скоро на тях трябва да им бъдат предложени и **добри перспективи за интеграция**, така че да могат да разгърнат напълно потенциала си на европейските пазари на труда, а също и да решат да останат в Европа за дълъг период от време. Поради това представеният от Европейската комисия план за действие за интеграцията трябва да се приветства и с оглед на трудовата имиграция.

6.2. Всяка форма на желана имиграция е израз и на отхвърляне на расизма и ксенофобията. Това е изцяло в съответствие с ценностите на ЕС и е водещ принцип на политиката и обществото.

6.3. Много положителен е фактът, че в плана за интеграция се разглежда и **периодът преди пристигането в Европа**, тъй като се поставят важни основи за успешна интеграция още преди пристигането в приемащата държава. Това се отнася по-специално за придобиването на езикови умения. Тъй като езиковите курсове и други възможности за образование, насочени към евентуална имиграция в ЕС, подобряват перспективите за кариера в ЕС, те го правят и по-привлекателна дестинация за участниците от трети държави. Така те могат също да допринесат пряко за подпомагането на привличането на квалифицирани работници от трети държави.

6.4. Макар планът за интеграция да включва отделни мерки за висококвалифицирани работници, като например по-тясно сътрудничество при признаването на чуждестранни квалификации, по същество той е насочен към други групи имигранти с по-голяма нужда от подпомагане. И това е правилно. При все това една обща стратегия за привличане на квалифицирани работници от трети държави следва да надхвърля съществуващия план за интеграция, за да обединява **целенасочени предложения за интеграция за висококвалифицирани работници**. В този контекст трябва да се вземат предвид препоръките, приети от Европейския форум за миграцията през април 2016 г.

Брюксел, 14 декември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS