

III

(Подготвителни актове)

КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

104-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ, 28 И 29 НОЕМВРИ 2013 Г.

Становище на Комитета на регионите — „Научни работници, студенти, доброволци и други групи граждани от трети страни“

(2014/С 114/09)

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Общи бележки

1. отбелязва, че Договорът от Лисабон предвижда укрепване на ролята на Европейския съюз в политиката в областта на имиграцията и интеграцията на граждани на трети страни, като има за цел ефективното управление на миграционните потоци, справедливото третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предотвратяването на незаконната имиграция и трафика на хора. За целта Договорът предвижда Европейският парламент и Съветът да предприемат мерки, по-конкретно във връзка с условията за влизане, пребиваване и свободно движение на територията на ЕС, както и да приемат правила за издаване от държавите членки на визи и разрешителни за дългосрочно пребиваване, в това число и правила за събиране на семейството. Относно интегрирането на граждани на трети страни в Договора се казва изрично, че ЕС може да определя мерки в подкрепа на държавите членки, но че няма за цел хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки;
2. констатира, че държавите членки продължават да отговарят за определянето на броя на имигрантите от трети страни, които приемат на територията си с цел работа. Интеграцията на имигрантите като цяло е от компетентността на националните органи в повечето от държавите членки, но главно националните, регионалните и местните власти са тези, които имат задачата да прилагат интеграционните политики в области като образованието, здравеопазването, жилищното настаняване и пазара на труда;
3. припомня, че в Програмата от Стокхолм, която определя приоритетите на Съюза в областта на правосъдието, свободата и сигурността за периода 2010–2014 г., се признава, че добре управляваните миграционни потоци могат да имат положителен принос за изграждане на справедливо и приобщаващо общество и конкурентоспособна икономика; подчертава важността на ефективната социална, икономическа и културна интеграция на легалните имигранти, за да се осигурят ползи от имиграцията както за имигрантите, така и за приемащите общества;
4. отново изтъква, че в новата Европейска програма за интеграцията на гражданите на трети страни се изразява оценката, че имиграцията допринася положително за развитието на ЕС и в нея се предлагат мерки за по-добра интеграция на имигрантите. Европейската комисия разглежда интеграцията като процес в развитие, който е обща отговорност на различните равнища на управление и който изисква от заинтересованите страни непрекъснати, съобразени с протичащите процеси усилия и постоянно сътрудничество;
5. смята, че едно от предизвикателствата, пред които Европа е изправена в наши дни, е застаряването на населението, което в съчетание с неотдавнашната световна икономическа криза води до липса на квалифицирана работна ръка и оттук — до намаляване на европейската икономическа динамика, конкурентоспособност, креативност и иновативност. В този контекст приемането на граждани на трети страни с цел научни изследвания, образование, стаж, доброволческа дейност, участие в програми за обмен или работа като „au pair“ спомага да се удовлетворят нуждите от човешки капитал;

6. посочва, че европейските страни са изправени пред дефицит на работна сила в някои сектори и имат незаети работни места, които не могат да бъдат попълнени с местни работници или работници от ЕС с подходяща квалификация, особено в конкретни области като здравеопазването, науката и технологиите;
7. отново отбелязва, че укрепването на човешкия капитал беше еднозначно посочено като политическа цел на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на ЕС;
8. отбелязва, че Директива 2005/71/ЕО предвижда ускорена процедура за приемане на научни работници — граждани на трети страни, които са подписали споразумение за прием с одобрена от държавата членка научноизследователска организация. Споразумението за прием гарантира, че съществува реален научноизследователски проект и че научният работник има необходимата научна компетентност, за да го реализира и разполага с достатъчно средства и здравна застраховка. Освен това научните работници могат да пребивават в друга държава членка в рамките на научноизследователския проект и да преподават в съответствие с националното законодателство;
9. посочва, че в Директива 2004/114/ЕО се установяват задължителни разпоредби за приема на студенти от трети страни. Прилагането на директивата по отношение на учениците, доброволците и неплатените стажанти е оставено на преценката на държавите членки. Ако отговарят на условията, студентите имат право на разрешително за пребиваване, разполагат с определени права по отношение на заетостта и могат да се придвижват между различните държави членки за целите на образованието си;
10. отбелязва, че няма директива за приема на неплатените стажанти и работещите като „au pair“ и държавите членки не разполагат с единна или сходна правна рамка, която да урежда работата им, както и че голяма част от държавите членки не са приели Конвенцията на Международната организация на труда (МОТ) относно домашните работници, която ще влезе в сила през септември 2013 г.;
11. отбелязва, че настоящото становище се основава на рамката, създадена от предходни становища на КР, и има за цел да представи гледната точка на КР относно начина, по който се уреждат влизането и пребиваването на граждани на трети страни на европейска територия с цел научни изследвания, образование, ученически обмен, платен и неплатен стаж, доброволческа дейност и работа по програми „au pair“. Освен това в становището се правят предложения за ефективно сътрудничество с регионалните и местните власти, както и за ефикасното приложение на директивата;

Основни принципи

12. подчертава, че политиките за приемане на граждани на трети страни трябва да са в съзвучие с основните европейски ценности като зачитането на правата на човека и на многообразието, борбата с дискриминацията или насърчаването на равните възможности и толерантността. Освен това тези политики трябва да съответстват на основните европейски политики в областта на сближаването, заетостта, развитието, външните отношения, както и в областта на свободата, сигурността и правосъдието;
13. смята, че прилагането на принципа на равно третиране е от решаващо значение за качеството на демократичните системи, както и че това представлява фундаментално достижение и е неразделна част от културата на Европейския съюз;

Метод

14. смята, че методът на многостепенното управление е най-подходящ за постигане на максимално добри резултати относно влизането и постоянното пребиваване на граждани на трети страни. Този подход следва да е съобразен с принципа на субсидиарност, на който се основава сътрудничеството между Европейския съюз, държавите членки и местните и регионалните власти;
15. изразява убеждение, че за да се получат конкретни резултати от инициативите в областта на миграцията, всички те следва да се основават на стратегическите цели и съвместните ангажменти с трети държави. Усилията за повишаване на привлекателността и достъпността на Съюза за гражданите на трети страни трябва да се полагат през призмата на диалога на ЕС с трети страни и в съответствие с целите на външната му политика и политиката му в областта на миграцията по външните му граници, формулирани в обновения Глобален подход към миграцията и мобилността (ГПММ);

Подобряване на законодателната рамка и отстраняване на слабости

16. счита, че е целесъобразно да се обърне внимание на слабостите в сегашната законодателна рамка, за да се стимулира мобилността на научните работници и студентите от трети страни чрез насърчаване на тяхното насочване към ЕС. Нарастващите миграционни потоци от висококвалифицирани работници от трети държави ще помогнат на Съюза да покрие нуждите си;

17. подкрепя предложението за директива (СОМ (2013) 151) относно подобряването на приложимата правна рамка за гражданите на трети страни, които желаят да влязат и да пребивават временно в ЕС за период над три месеца с цел научни изследвания и образование, за да придобият опит и/или да участват в различни дейности, за да подобрят уменията и компетенциите си, наред с останалото, като научни работници, студенти, доброволци, платени или неплатени стажанти или работещи по програми „au pair“;
18. подкрепя усилията на ЕС да остане привлекателен за студентите и научните работници. Европейският съюз продължава да има значителен потенциал в областта на уменията и инфраструктурата, които са жизненоважни за развитието на международните центрове за върхови постижения в различни сектори на научноизследователската дейност и клонове на науката. За да остане ЕС конкурентоспособен в международен план, неговите държави членки трябва да разширят икономическото и научното сътрудничество помежду си и да приемат общи програми и цели. Освен това, като има предвид, че други части на света на свой ред стават все по-привлекателни за студенти, научни работници и висококвалифицирани имигранти, ЕС трябва да преодолее ефективно и директно пропуските, които бяха идентифицирани по отношение на привличането в Европа на съответните групи;
19. смята, че директивата е подходящият правен инструмент за отстраняване на слабостите от съществуващия режим и за осигуряване на съгласувана правна рамка. Тя предвижда въвеждането на обвързващи общи правила относно критериите за прием, процедурите и одобренията, но все пак оставя на държавите членки необходимата свобода на действие по отношение на нейното прилагане;
20. изразява съжаление, че Европейската комисия не говори директно за приемане на модел на подход към темата отдолу нагоре и че в извършената оценка на въздействието не се отчитат специфичните последици от политиката за влизането и пребиваването на граждани на трети страни върху местното и регионалното равнище;
21. приветства факта, че с новата директива се създава обща рамка за всички разглеждани групи граждани на трети страни. Една система, която ефективно привлича таланти имигранти, трябва задължително да се основава на общи и опростени условия и изисквания за прием;
22. признава необходимостта от създаване на прозрачна и съгласувана законодателна рамка относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни, ако Съюзът стане по-привлекателен и по-достъпен за гражданите на тези страни. Законодателството на ЕС трябва да обхваща условията за влизане и престой, за издаване на визи и разрешителни за пребиваване с голяма продължителност, правата на гражданите на трети страни, които пребивават законно в страна от ЕС, както и разпоредбите, определящи тяхната мобилност в Съюза;
23. изразява задоволство от факта, че общите разпоредби на директивата ще се прилагат към платените стажанти и към работещите като „au pair“, и смята, че създаването на правен статут на тези две категории ще предостави нужните гаранции за справедливото третиране на гражданите на трети държави;
24. подкрепя създаването на процедурни гаранции за предоставянето или отказа на разрешение за пребиваване (член 29);
25. оценява като положително приемането на мерки, които засилват мобилността в рамките на Съюза за всички съответни групи, като за бенефициерите на европейските програми за мобилност като „Еразмус Мундус“ и „Мария Кюри“ се въвеждат по-благоприятни правила (член 29);
26. изразява съгласие с опростяването на процедурите за получаване на разрешения за пребиваване и приветства задължението за предоставяне на информация от страна на държавите членки относно условията за влизане и пребиваване (член 30);
27. изразява съгласие с въвеждането на принципа на пропорционалност при налагането на такси за разглеждане на молбите (член 31);
28. изразява задоволството си от факта, че на всички групи се признава правото на равно третиране спрямо гражданите на приемащата страна по отношение на достъпа до стоки и услуги, с изключение на процедурите за придобиване на жилище (член 21, параграф 2);
29. подкрепя разпоредбите, с които на студентите се предоставя правото на работа най-малко 20 часа на седмица в приемащата страна, а на членовете на семействата им се осигурява достъп до пазара на труда, като след приключване на техните проучвания на научните работници ще им бъде разрешено да пребивават в съответната държава за максимално дванадесет месеца, за да търсят работа;

30. изразява съгласие с разпоредбите на членове 32 и 33, чиято цел е да се събират статистическите данни, необходими за определяне на броя на гражданите на трети страни, които получават разрешения за влизане съгласно новата директива;

31. смята за важно това, че спрямо научните работници не се прилагат ограниченията, предвидени в Директива 2011/98/ЕО относно единното разрешение във връзка със социалното осигуряване;

Предложения за осъществяване на целите

32. смята, че е необходим интегриран подход, за да се постигнат целите на директивата, чиято крайна цел е развитието на конкурентоспособна европейска икономика в международната среда. Усилията за привличане на човешкия потенциал от трети страни не се свеждат единствено до условията за влизане и пребиваване на гражданите на тези държави, а се отнасят и до мерките за подкрепа, необходими за тяхното интегриране в местното общество, които могат да се отнасят до широк кръг от политики, като например в областта на образованието, заетостта, здравеопазването, икономическото, социалното и териториалното сближаване;

33. насърчава държавите членки да осигурят подходяща правна рамка, за да се гарантира равното третиране на платените стажанти и работещите като „au pair“, и ги призовава да приемат Конвенцията на Международната организация на труда относно домашните работници;

34. смята, че прилагането на многостепенното управление е съществена предпоставка за регулиране на успешното влизане и пребиваване на граждани на трети държави на европейска територия. Комитетът на регионите би искал да подчертае, че за ефективното изпълнение на политиката за привличане на талантиви имигранти, местните и регионалните органи играят активна роля в насърчаването на мобилността на групи от лица, посочени в предложението за директива. Определянето на условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни в ЕС и впоследствие — за тяхното приемане и интегриране в обществата на държавите членки, е важна сфера на дейност и представлява интерес за местните и регионалните власти. Регионалните власти играят решаваща роля за създаването на подходящи условия за осигуряване на гражданите на трети страни на достъп до информация и услуги в областта на образованието, здравните грижи, заетостта, жилищното настаняване и другите обществени услуги;

35. изразява убеждението, че постигането на съгласуван европейски подход следва да се придружава от анализ на разходите, така че да се отчете финансовата и административната тежест, която би могла да бъде породена от прилагането на новите разпоредби за държавите членки и за местните и регионалните власти. КР напомня, че МРВ са свързващото звено, което дава възможност на имигрантите да изградят силна и конструктивна връзка с приемното общество. Тази роля би могла да наложи допълнителни разходи на регионите и общините, които често са натоварени със задачата да се справят с предизвикателствата на интеграцията — особено трудна задача, която е още по-необходима в период на икономически спад и строги бюджетни ограничения.

II. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

Съображение 6

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Директивата следва също така да има за цел насърчаването на контактите между хората и на мобилността, предвид на важното им значение като елементи на външната политика на Съюза, по-специално спрямо държавите от европейската политика за съседство или стратегическите партньори на Съюза. Тя следва да позволи по-добър принос към Глобалния подход към миграцията и мобилността и неговите партньорства за мобилност, които предоставят конкретна рамка за диалог и сътрудничество между държавите членки и трети държави, включително за улесняването и организирането на законната миграция.</p>	<p>Директивата следва също така да има за цел насърчаването на контактите между хората и на мобилността, предвид на важното им значение като елементи на външната политика на Съюза, по-специално спрямо държавите от европейската политика за съседство или стратегическите партньори на Съюза. Тя следва да позволи по-добър принос към Глобалния подход към миграцията и мобилността и неговите партньорства за мобилност, които предоставят конкретна рамка за диалог и сътрудничество между държавите членки и трети държави. <u>Това сътрудничество, в което участват и местните власти и гражданското общество, е от ключово значение за развитието и допринася включително</u> за улесняването и организирането на законната миграция.</p>

Изложение на мотивите

Вж. параграф 34 от становището.

Изменение 2

Съображение 32

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Разпоредбите за имиграция на Съюза и неговите програми, включващи мерки за мобилност, следва да се допълват повече. Научните работници и студентите от трети страни, обхванати от подобни програми на Съюза, следва да имат правото да се придвижват в предвидените държави членки въз основа на разрешението, издадено от първата държава членка, при условие че пълният списък на тези държави членки е известен преди влизането в Съюза. Такова разрешение следва да позволява на гореспоменатите групи да се придвижват, без да трябва да предоставят допълнителна информация или да извършват други процедури за кандидатстване за разрешение. Държавите членки се насърчават да улеснят мобилността в рамките на Съюза на доброволци от трети страни в случаите, когато доброволческите програми включват повече от една държава членка.</p>	<p>Разпоредбите за имиграция на Съюза и неговите програми, включващи мерки за мобилност, следва да се допълват повече. Научните работници и студентите от трети страни, обхванати от подобни програми на Съюза, следва да имат правото да се придвижват в предвидените държави членки въз основа на разрешението, издадено от първата държава членка, при условие че пълният списък на тези държави членки е известен преди влизането в Съюза. Такова разрешение следва да позволява на гореспоменатите групи да се придвижват, без да трябва да предоставят допълнителна информация или да извършват други процедури за кандидатстване за разрешение. Държавите членки <u>и техните публични власти от всички равнища</u> се насърчават да улеснят мобилността в рамките на Съюза на доброволци от трети страни в случаите, когато доброволческите програми включват повече от една държава членка.</p>

Изложение на мотивите

Вж. параграф 34 от становището.

Изменение 3

Съображение 35

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Разпоредбите на настоящата директива не засягат компетентността на държавите членки да регулират обема на приетите граждани на трети страни с цел трудова заетост.</p>	<p>Разпоредбите на настоящата директива не засягат компетентността на държавите членки да регулират обема на приетите граждани на трети страни с цел трудова заетост, <u>като вземат предвид условията на пазара на труда на местно и регионално равнище.</u></p>

Изложение на мотивите

Вж. параграф 34 от становището.

Изменение 4

Член 14

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Специфични условия, приложими по отношение на работещите като „au pair“</p> <p>Освен общите условия, посочени в член 6, гражданинът на трета страна, кандидатстващ да бъде приет за работа като „au pair“, трябва:</p> <p>а) да е най-малко на 17, но не и на повече от 30 години или, в отделни обосновани случаи, да е на повече от 30 години;</p> <p>б) да предостави доказателство, че приемашото семейство поема отговорност за него за целия му престой на територията на съответната държава членка, и по-специално по отношение на покриването на разходите му за издръжка, настаняване, здравни грижи, майчинство или риска от злополука;</p> <p>в) да представи споразумение между работещия като „au pair“ и приемашото семейство, в което се определят неговите права и задължения, включително предвиденото относно получаването на джобни пари и подходящи условия за посещаването на курсове, както и участието му в ежедневните семейни задължения.</p>	<p>Специфични условия, приложими по отношение на работещите като „au pair“</p> <p>Освен общите условия, посочени в член 6, гражданинът на трета страна, кандидатстващ да бъде приет за работа като „au pair“, трябва:</p> <p>а) да е най-малко на 17, но не и на повече от 30 години или, в отделни обосновани случаи, да е на повече от 30 години;</p> <p>б) да предостави доказателство, че приемашото семейство поема отговорност за него за целия му престой на територията на съответната държава членка, и по-специално по отношение на покриването на разходите му за издръжка, настаняване, здравни грижи, майчинство или риска от злополука;</p> <p>в) да представи споразумение между работещия като „au pair“ и приемашото семейство, в което се определят неговите права и задължения, включително предвиденото относно получаването на джобни пари и подходящи условия за посещаването на курсове, както и участието му в ежедневните семейни задължения.</p> <p>г) <u>в споразумението между работещия като „au pair“ и приемашото семейство се предвижда поне един цял свободен ден седмично.</u></p>

Изложение на мотивите

Целта на предложеното изменение е да се гарантира равното третиране на работещите като „au pair“ и останалите работници относно седмичните периоди за почивка, като се гарантира на работещия като „au pair“ поне един цял свободен ден за седмична почивка.

Брюксел, 28 ноември 2013 г.

Председател
на Комитета на регионите
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO