

Становище на Европейския комитет на регионите — Законна миграция

(2017/C 185/13)

Докладчик: Olgierd GEBLEWICZ (PL/ЕНП), маршал на Западнопомеранското воеводство

Отправен документ: Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави за целите на висококвалифицираната трудова заетост

COM(2016) 378 final

I. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

Член 2, буква з)

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>„придобито висше образование“ означава диплома, свидетелство или друго удостоверение за формална квалификация, издадени от компетентен орган, чрез които се доказва успешното завършване на програма за висше образование или равностойно на него образование след завършено средно образование, а именно набор от курсове, осигурени от образователна институция, призната като висше учебно заведение или заведение за равностойно образование след завършено средно образование от държавата, в която се намира, като обучението, необходимо за придобиването на тази квалификация, е било с продължителност поне три години и отговаря най-малко на ниво 6 по ISCED 2011 или ниво 6 по ЕКР, в зависимост от националното законодателство;</p>	<p>„придобито висше образование“ означава диплома, свидетелство или друго удостоверение за формална квалификация, издадени от компетентен орган, чрез които се доказва успешното завършване на програма за висше образование или равностойно на него образование след завършено средно образование, а именно набор от курсове, осигурени от образователна институция, призната като висше учебно заведение или заведение за равностойно образование след завършено средно образование от държавата, в която се намира, като обучението, необходимо за придобиването на тази квалификация, е било с продължителност поне три години и отговаря най-малко на ниво 6 по ISCED 2011 или ниво 6 по ЕКР, в зависимост от националното законодателство; за лица със статут на бежанци и лица, ползващи се от субсидиарна закрила, пребиваващи на територията на ЕС, които не разполагат с необходимите документи, за да докажат своите квалификации, държавите членки следва да прилагат съответни допълнителни процедури за установяване на равнището на образование и степента на квалификация;</p>

Изложение на мотивите

Необходимо е концепцията да се предефинира, за да се отчете фактът, че вероятно голям брой бежанци няма да са в състояние да докажат с документ професионалните си квалификации. Предложените разпоредби на директивата изискват много по-гъвкав подход към този въпрос от този, който е възприет понастоящем. Във връзка с това КР привлича вниманието към документи, в които се излага натрупаният опит в тази област, по-специално Skills Profile Tool Kit for Third Country Nationals (Инструментарий за определяне на профила от умения на граждани на трети страни), в процес на изготвяне, както се предлага в Новата програма за придобиване на умения за Европа. Предлага се също да се използва опитът на европейските региони в тази област.

Изменение 2

Член 2, буква и)

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
„висока степен на професионални умения“ означава умения, които са удостоверени посредством поне три години професионален опит на равнище, сравнимо с придобитото висше образование, и които имат отношение към професията или сектора, уточнени в трудовия договор или обвързващото предложение за работа;	„висока степен на професионални умения“ означава умения, които са удостоверени посредством поне три години професионален опит на равнище, сравнимо с придобитото висше образование, и които имат отношение към професията или сектора, уточнени в трудовия договор или обвързващото предложение за работа; за лица със статут на бежанци, както и за лица, ползващи се от субсидиарна закрила, пребиваващи на територията на ЕС, които не разполагат с необходимите документи, за да докажат повисоките си професионални умения, държавите членки следва да прилагат съответни допълнителни процедури за установяване на равнището им на квалификация и на професионалния им опит;

Изложение на мотивите

Вж. предходния параграф.

Изменение 3

Член 6, параграф 4

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
Държавите членки могат да отхвърлят заявление за издаване на синя карта на ЕС, за да осигурят етично набиране на работници в сектори, страдащи от недостиг на квалифицирани работници в държавите на произход.	Държавите членки могат да отхвърлят заявление за издаване на синя карта на ЕС, за да осигурят етично набиране на работници в сектори, страдащи от недостиг на квалифицирани работници в държавите на произход. За да се гарантира подходящо зачитане на етичните принципи при набирането на работници, държавите членки следва да се опират на стандартите, разработени от международни организации като например тези на Международната организация по миграция или на системата за мониторинг IRIS.

Изложение на мотивите

Етичните въпроси са особено важни в контекста на набирането на висококвалифицирани работници. Това се дължи на факта, че търсенето от страна на европейските работодатели често засяга професии, в които работниците са необходими и в трети държави в резултат на сериозен недостиг на умения. Масовото и неконтролирано напускане на страните на произход би могло да доведе до трайно влошаване на тяхното социално-икономическо положение и по този начин на практика да увеличи потенциалната миграция. Предлага се разпоредбите относно етичното набиране на работници да бъдат допълнени от практически принципи, изготвени, наред с другото, от международни организации. Във връзка с това следва да се обърне внимание на инициативата Public Private Alliance for Fair and Ethical Recruitment (Публично-частен алианс за справедливо и етично набиране на работници) на Международната организация по миграция и системата за наблюдение IRIS.

Изменение 4**Член 12, параграф 1**

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Признати работодатели: Държавите членки могат да вземат решение да предвидят процедури за признаване на работодатели в съответствие със своето национално право или административни практики с цел прилагане на опростени процедури за издаване на синя карта на ЕС.</p> <p>Когато държава членка вземе решение да предвиди процедури за признаване, тя предоставя ясна и прозрачна информация на съответните работодатели, наред с другото, относно условията и критериите за одобряване, срока на валидност на признаването и последиците от неспазване на условията, включително евентуално отнемане и отказ за подновяване на статута, както и приложимите санкции.</p>	<p>Признати работодатели: Държавите членки могат да вземат решение да предвидят процедури за признаване на работодатели в съответствие със своето национално право или административни практики с цел прилагане на опростени процедури за издаване на синя карта на ЕС. Тези критерии следва да отчитат етичните аспекти, свързани с процедурата за набиране на работници (особено наличието на предишен опит на дружеството във връзка с наетане на работа на висококвалифицирани граждани на трети държави) и следва да се изготви списък на дружествата, с участието на регионалните и местните институции.</p> <p>Когато държава членка вземе решение да предвиди процедури за признаване, тя предоставя ясна и прозрачна информация на съответните работодатели, наред с другото, относно условията и критериите за одобряване, срока на валидност на признаването и последиците от неспазване на условията, включително евентуално отнемане и отказ за подновяване на статута, както и приложимите санкции.</p>

Изложение на мотивите

Предлага се да се добавят специални условия за придобиването на статута на „признат работодател“, които да отчитат и регионалното/местното измерение, както и етичните аспекти, свързани с набирането на работници. Комитетът на регионите предлага да се състави списък на такива дружества, ползващи се от опростени процедури, с участието на местните и регионалните власти, и да се вземат предвид етичните аспекти, свързани с набирането на работници.

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Общи препоръки

1. Приветства усилията на институциите на ЕС да се гарантира подходящо предлагане на висококвалифицирани работници чрез укрепване на общите стандарти на ЕС и чрез процедури за достъп на такива мигранти до пазара на труда на ЕС. В този контекст предложените решения са стъпка в правилната посока и поне частичен отговор на критиките по отношение на действащата директива.
2. Счита, че създаването и насърчаването на ефективни канали за законно влизане на граждани на трети държави (такива, които разполагат със съответните документи) следва да продължи да бъде един от приоритетите на миграционната политика на равнището на ЕС, на държавите членки и на регионално равнище. В този смисъл една усъвършенствана правна рамка за висококвалифицирани мигранти е важна част от необходимото разработване на всеобхватна политика на ЕС в областта на миграцията, основана на принципите на зачитане на правата на човека, международните задължения и солидарността.
3. Счита, че дългосрочната цел на Европейския съюз да остане конкурентоспособен фактор в световен мащаб изисква създаването и адаптирането на всеобхватна стратегия за привличане на човешки капитал, както и на финансови инвестиции от трети държави. Последният елемент е важен за всяка икономическа система, която иска да повиши своята способност за иновации, технологично равнище и конкурентоспособност. Той обаче е особено важен с оглед на демографския контекст в някои държави членки и проблемите, пред които са изправени пазарите на труда в ЕС.
4. Отбелязва, че ЕС вече се сблъсква със структурен недостиг на работна ръка в някои сектори и че неблагоприятните демографски тенденции ще изострят този недостиг. В същото време настоящият Европейският съюз губи надпреварата за таланти с такива фактори в световен мащаб, като САЩ, Канада и Австралия.

5. Посочва, че мерките за набиране на работници от трети държави не могат и не бива да заменят мащабните дългосрочни инвестиции в образованието и професионалното обучение на пребиваващите в ЕС. Предвид факта, че много държави, особено източноевропейските, се сблъскват с явлениято „изтичане на мозъци“ (емиграция на умения), което излага дадена държава/регион на риск от обезлюдяване и емиграция на интелектуалците, тези инвестиции следва да бъдат насочени в по-голяма степен към професиите, които се считат от стратегическо значение или в които има недостиг на работна ръка, и следва да се използват за разработване на конкретни мерки за подкрепа на лицата, които искат да се обучават в тези области.

6. Приветства процеса на широки консултации, съпътствали изготвянето на настоящата версия на директивата, но изразява загриженост, че твърде малко беше направено на регионално равнище с участието на регионалните и местните власти, които най-добре познават нуждите на местните и регионалните пазари на труда.

7. Подчертава, че местните и регионалните власти имат много важна роля при предоставянето на обществени услуги за имигрантите по отношение на достъпа до пазара на труда, както и други аспекти на интеграцията (образование, жилищно настаняване, здравно обслужване и др.).

8. Подчертава, че институциите на регионално равнище имат ключова роля в идентифицирането на нуждите на пазара на труда, както и при определянето на условията, изискващи прилагането на предпазни процедури (проучване на пазара на труда). Освен това обаче тези институции биха могли да създадат климат, благоприятстващ изпълнението на предложените мерки, както и критичната маса, необходима за повишаване на популярността на процедурата, свързана със „синята карта“.

Оценка на действащия режим

9. Отбелязва, че мерките, въведени през 2009 г., не успяха да отговорят на очакванията. Една от причините се дължи на факта, че националните системи могат да съществуват съвместно с тези, въведени с директивата.

10. Отбелязва, че досегашният опит с процедурата за въвеждането на синята карта показва, че въпреки стремежа на Европейската комисия за извеждане на миграционната политика и секторните мерки на европейско равнище, държавите членки запазват решимостта си за поддържане и разработване на национални решения.

11. Отбелязва, че и решенията, въведени през 2009 г., в голяма степен не отговориха на нуждите и очакванията на мигрантите и работодателите и вместо това затвърдиха разпокъсаността на системата в ЕС, с обща липса на права за висококвалифицираните работници и техните семейства, големи разходи за кандидатите, работодателите и националните администрации, както и недостатъчна информация за системата извън ЕС, като по този начин тя остана като цяло непривлекателна.

Предложените мерки — потенциални рискове и недостатъци

12. Приветства предложенията за намаляване на праговете на доходите, въвеждане на инструменти в подкрепа на вътрешната мобилност, улесняване на достъпа до разрешения за дългосрочно пребиваване и вземане под внимание на мигрантите, които вече пребивават в ЕС.

13. С оглед на постоянно нарастващата конкуренция за привличане на таланти, си задава въпроса, дали следва да се обмисли включването в европейската миграционна система на елементи на система, ориентирана към предлагането на работна ръка, точкова система или хибридна система, подобна на тези на държавите, които са по-ефективни в привличането на висококвалифицирани работници (Австралия, Канада).

14. Подчертава, че за висококвалифицираните работници съображения като възможности за професионално развитие, достъп до оборудване, език за комуникация и работа, отговарящи на техните квалификации, играят важна роля при вземането на решения. Комитетът на регионите изразява загриженост, че предложените мерки все още отчитат в малка степен тези въпроси.

15. Приветства признанието, че синята карта може да се издава не само на работниците, които пристигат в ЕС, но също така и на тези, които вече пребивават на неговата територия.

16. Същевременно обаче счита, че е необходимо да се изясни защо този вариант ще бъде достъпен само за бежанците, които имат признат статут. Предложената директива изключва изрично прилагането на тази възможност за сезонните и командированите работници, както и за лицата, чиито молби за признаване на бежански статут все още са в процес на разглеждане. Въпреки че разбира политическите мотиви за това решение, Комитетът на регионите счита, че отварянето на пътя към заетост, съответстваща на квалификациите, за другите категории лица, пребиваващи в ЕС, може да доведе до по-добри перспективи за съответните мигранти и работодатели и следователно до по-добро използване на човешкия капитал.

17. посочва, че мерките за наемане на граждани на трети държави на работни места, изискващи високо равнище на умения, не бива само да привличат имигранти, но и да създават условия, благоприятстващи тяхното оставане и ефективна интеграция в ЕС;

18. Предлага въпросът за набирането на висококвалифицирани работници да бъде разглеждан цялостно и всеобхватно, съобразно логиката на процеса на миграция: от набирането през приемането и идентифицирането на уменията до ефективната интеграция и в крайна сметка свободно движение в рамките на пазара на труда в ЕС.

19. Във връзка с предложените мерки счита, че е необходимо да се разработи единен, всеобщо приет метод за събиране на данни относно търсенето на висококвалифицирани работници за различни професии и пазари на труда. Установяването на механизми за запълване на пропуските в пазара на труда на държавите членки по по-ефективен начин, отколкото понастоящем, ще изисква по-нататъшно развитие на инициативи, като портала EURES, Европас и предвидените понастоящем действия по Новата програма за умения, които дават възможност за обединяване на работодателите, които търсят кандидати за работа и потенциални работници с подходящи умения. Подчертава потенциалната ключова роля на европейските региони за събирането на този вид данни.

20. Изразява опасения, че предложените мерки може да не отчитат в достатъчна степен младите висшисти, чието ниво на доходи може да бъде недостатъчно, за да отговори на определените в директивата критерии.

21. Изтъква, че въпросът с признаването на квалификациите и практическите аспекти на тази процедура ще бъдат от особено значение за категорията лица, които за пръв път се превръщат в потенциални бенефициери на схемата: лицата с признат статут на бежанци и лицата, ползващи се от субсидиарна закрила. Може да се очаква, че за тези лица ще бъде особено трудно и сложно да получат документи, удостоверяващи техните квалификации.

22. Подчертава, че трябва да се обърне по-голямо внимание на етичните аспекти, свързани с набирането на висококвалифицирани работници от трети страни, и че следва да се разработят ефективни методи за предотвратяване на изтичането на мозъци от по-слаборазвитите страни, които вече имат ниски равнища на човешки капитал.

23. Предлага да се направи задълбочен и надежден анализ на отлива на висококвалифицирани работници от трети държави и потенциалното въздействие на „изтичането на мозъци“. Резултатите от това проучване следва да се използват за разработване на общи — на ЕС и на страните на произход на мигрантите — действия за предотвратяване на отрицателните последици от миграцията и, по възможност, за намирането на решения, които са от полза за всички (миграция, която е от полза за държавите на произход и местоназначение и за самите мигранти).

24. Посочва, че всеки процес на миграция е комплексно, многоизмерно явление, в което важна роля имат както държавите на местоназначение, така и тези на произход на мигрантите. Наред с другото, във връзка с изтъкнатите по-горе етични въпроси, призовава за засилен диалог и по-тясно сътрудничество между институциите на ЕС и тези на държавите на произход на мигрантите и страните на транзитно преминаване, също и на регионално и местно равнище. Въз основа на инструментите на международното публично право при това сътрудничество следва да се използват съществуващите органи и платформи, като ARLEM, CORLEAP, работна група „Украйна“, съвместните консултативни комитети и работни групи. Би трябвало да се използва и опитът на Европейската фондация за обучение за подкрепа на механизмите за кръгова миграция.

25. Счита, че предложението съответства на принципа на субсидиарност, тъй като целта — успешно участие в международната конкуренция за висококвалифицирани работници — не може да бъде постигната в достатъчна степен посредством самостоятелни действия на държавите членки, а с оглед на мащаба, може да бъде постигната по-добре на равнището на ЕС. Предложените мерки не надхвърлят това, което е необходимо, за да се подобри способността на ЕС да привлича и задържа висококвалифицирани граждани на трети държави, както и за повишаване на тяхната мобилност и движение между работни места в различни държави членки, и оставят известна гъвкавост на държавите членки, които могат да адаптират схемата към своята национална ситуация. Следователно предложението е съобразено с принципа на пропорционалност.

Ролята на регионите

26. Подчертава, че социално-икономическите последици от миграцията, например въздействието върху функционирането на пазарите на труда, както и върху социалната и културната сфера, се усещат най-силно на регионално и местно равнище. Аналогично, агрегираната конкурентоспособност на Европа би могла да се разглежда като абстрактно понятие. Важното е да се гарантират конкурентоспособност и високо равнище на иновативност в европейските градове и региони, въз основа на работата, която извършват ежедневно организациите с нестопанска цел и третият сектор.
27. Посочва, че внасянето на регионална перспектива при обсъждането на предложените мерки изтъква редица парадокси. Един от тях е, че въпреки че висококвалифицираните имигранти могат да бъдат привлечени от най-развитите региони, присъствието им може да бъде най-желано в регионите, които не са в състояние да им предложат такива привлекателни условия за пребиваване и работа.
28. Приветства решението за прилагане на предпазните мерки, които биха могли да се въведат в случай на влошаване на пазара на труда в дадена държава.
29. Би искал да изтъкне, в местен и регионален контекст, особеното значение на един въпрос, който не е разгледан в достатъчна степен в предложението на Комисията: как да се повиши ефективността на мерките за интеграция и как да се използват съществуващите най-добри практики в тази област.
30. предлага ролята на местните и регионалните партньори да се разгледа от различни перспективи, например по отношение на: установяването на системите за бързо преминаване в партньорство между регионите, страните и частния сектор; ефективното споделяне на най-добри практики, особено във връзка с признаването на квалификациите, намаляването на структурните несъответствия и повишаването на ефективността на интеграцията; и въвеждането на решения, осигуряващи възможно най-добро съответствие между официалните квалификации и нуждите на местните и регионалните пазари на труда.
31. Подчертава необходимостта от създаване на по-пряка връзка с предприятията по отношение на комуникацията, чрез привличането им за участие в разработването на инициативи за включване в пазара на труда.

Брюксел, 8 декември 2016 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA
