C/2025/764

11.2.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Фактологичен и законодателен анализ за ефективна интеграция на гражданите на трети държави на пазара на труда на ЕС

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/764)

Докладчик: **Panagiotis GKOFAS**

Съдокладчик: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Съветници	Ioannis PAPADIMOS (на докладчика от III гр.) Gemma PINYOL (на докладчика от II гр.)
Решение на Пленарната асамблея	18.1.2024 г.
Правно основание	член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Приемане от секцията	3.10.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	4.12.2024 г.
Пленарна сесия №	592
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	137/2/7

1. Заключения и препоръки

1.1. Развитието на цялостна политика на Европейския съюз (ЕС) в областта на трудовата имиграция е бавно и трудно след влизането в сила на Договора от Амстердам, с който се предостави компетентност на ЕС в областта на имиграцията. Политиката на ЕС се урежда от директиви и цялостният резултат от това е, че с директивите на ЕС е постигнато минимално равнище на хармонизация, а на държавите членки е оставена значителна свобода на преценка.

1.2. ЕИСК посочва факта, че организираната трудова мобилност в ЕС се управлява от силно фрагментирана и прекалено сложна рамка, която се състои от няколко директиви на ЕС и съществуващото редом с тях национално законодателство. Различните категории работници мигранти се регулират от различни директиви и регламенти, като всеки един от тези инструменти обхваща различни аспекти и етапи от процеса на миграция.

1.3. ЕИСК счита, че вместо да допълва националните политики, политиката на ЕС е насочена към сходни работници. Това е особено проблематично за висококвалифицираните работници, които представляват както в количествено, така и в качествено отношение основната категория работници, които ЕС желае да привлече и задържи. Съюзът не бива и не е необходимо да се стреми да замества националните политики в областта на трудовата имиграция с политики на ЕС. Последните по-скоро следва да допълват първите и всяка намеса на ЕС следва да бъде внимателно обоснована във връзка с принципа на субсидиарност.

1.4. Тъй като недостигът на работна ръка е общо европейско предизвикателство, което е различно в отделните държави членки и в различните сектори на пазара на труда и може да бъде свързано с условията на труд в даден сектор или дадена професия, то изисква и общ отговор. Използването на потенциала на единния пазар на труда в ЕС, вместо функционирането на 27 отделни пазара на труда, би поставило Съюза в по-добра позиция да се конкурира за работниците мигранти в „световната надпревара за привличане на таланти“.

1.5. ЕИСК би желал да представи на вниманието на Европейската комисия краткосрочен вариант за интегриране на работниците мигранти в ЕС, който би могъл да включва надграждане на настоящия секторен подход със законодателство, насочено конкретно към отраслите, които са от значение за промишлената политика на Съюза. Дългосрочният подход на ЕС следва да бъде насочен към водене и прилагане на обща политика в областта на трудовата миграция, с която да се избягва вътрешната конкуренция, да се определят ясни общи цели и с тези цели да бъде съгласуван набор от инструменти, като по този начин Съюзът ще бъде поставен в по-добра позиция да се конкурира в международен план.

1.6. ЕИСК подчертава необходимостта да се предвидят ясни разпоредби относно достъпа на мигрантите до работни визи и разрешения за работа, както и да се гарантира признаването на техните дипломи и професионални квалификации. Що се отнася до проблема с признаването на дипломите на мигрантите ([1]), би било важно да се разработят европейски стандарти за квалификация и компетентност, които биха могли да разрешат този проблем.

1.7. ЕИСК обръща специално внимание на необходимостта от улесняване на достъпа на мигрантите до пазара на труда чрез разработване на политики и планове за действие, насочени към насърчаване на приобщаването на мигрантите (със специални разпоредби за жените) на пазара на труда, като се отговори на техните специфични нужди и се развива ефективно сътрудничество между правителствата, профсъюзите, социалните предприятия и организациите на работодателите за разработване и финансиране на професионалното обучение на мигрантите, като се гарантира, че на търсещите убежище и бежанците също се предоставят езикови курсове и курсове по гражданство.

1.8. ЕИСК подчертава, че е важно да се гарантира, че официално признатите представители на мигрантските общности поддържат връзка с представители на частния и публичния сектор и синдикалните организации. Комитетът подчертава също така значението на участието на мигрантските общности в гражданския живот. Една добра общоевропейска инициатива би била създаването на „Европейски съвет за интеграция на мигрантите и бежанците“ (ECIMR), който да свързва признатите мигрантски сдружения и общности с различните европейски форуми.

1.9. Незаконните мигранти, които работят на неофициалния черен пазар, често заемат позиции, които не изискват висока квалификация. Съществува европейска законодателна рамка относно санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава (Директива 2009/52). За да се избегне използването на незаконни пътища от граждани на трети държави за влизане в Европа, двустранните споразумения с изпращащите държави биха могли да включват узаконяване на незаконните мигранти, с паралелни споразумения за достъп до нискоквалифицирана или сезонна работа, като след това изпращащата държава да е задължена да приеме обратно всеки, който се опитва да влезе незаконно в ЕС.

1.10. ЕИСК би желал да обърне специално внимание на положението на търсещите убежище и бежанците. Те често се сблъскват с административни ограничения при достъпа до пазара на труда и при започването на дейност като самостоятелно заети лица, тъй като само малък брой европейски държави предоставят незабавен достъп до пазара на труда на лицата, търсещи убежище.

1.11. ЕИСК подчертава значението на налагането на забрани на агенциите за набиране на персонал, за които е установено, че са участвали в неетични практики или практики на злоупотреба, както и на поддържането на черни списъци на агенции с история на експлоатация. Комитетът би желал да се забрани на работодателите да сключват договори с агенции, включени в черния списък, а при неспазването на тази забрана да се налагат санкции.

1.12. ЕИСК предлага създаването на механизъм (обсерватория) на европейско равнище, който да служи като център за консултации относно разработването на законодателни рамки за регулиране на въпросите, свързани с миграцията; за подкрепа на проекти за насърчаване на междукултурното развитие; за справяне с експлоатацията; както и за насърчаване на диалога между изследователите, създателите на политики и представителите на гражданското общество, занимаващи се с проблемите на миграцията.

1.13. ЕИСК би желал в училищата да се разработят образователни програми за придобиване на познания за различните култури, езици и религии и би се застъпил за активното участие на мигрантите в дейностите на политическите партии, синдикалните организации и сдруженията на мигрантите и диаспората. Също толкова важно е и насърчаването на взаимното и реципрочно осъзнаване на социалните и културните различия, за да се улесни по-доброто разбирателство между приемащите и мигрантските общности. В това отношение ролята на организациите на гражданското общество би могла да бъде от решаващо значение, тъй като те могат да спомогнат за развитието на по-добре информирани общества и по този начин да осъществяват връзка в приемащите общества.

([1]) ОВ C, C/2024/4067, 12.7.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14. ЕИСК подкрепя насърчаването на прилагането на Регламент (ЕС) № 1231/2010 ([2]) за разширяване на обхвата на правилата на ЕС за координация на системите за социална сигурност по отношение на граждани на държави извън ЕС, които пребивават законно в Съюза и се намират в трансгранична ситуация, като едно от основните условия за социалното приобщаване и интеграция на мигрантите и за просперитета на приемащите държави.

1.15. ЕИСК би желал да се осигури по-добър, безпрепятствен и лесен достъп до финансиране от ЕС, като се гарантира взаимно допълване между двата основни фонда за интеграция — ФУМИ и ЕСФ+, например чрез прилагане на механизми за координация на национално равнище и гарантиране, че компонентът за социално приобщаване на програмите по ЕСФ+ е достъпен за мигрантите и бежанците, тъй като държавите членки не са задължени да заделят за мигрантите никаква част от предвидените 25 % за социално приобщаване.

1.16. ЕИСК приветства укрепването на външното измерение чрез подкрепа на сътрудничеството за развитие, дипломацията в областта на миграцията и регионалните рамки за сътрудничество в областта на трудовата миграция в непосредственото съседство на ЕС и извън него. Регионалните инициативи могат да улеснят диалога, обмена на информация и координацията на политиките между държавите на произход, транзитно преминаване и местоназначение, като насърчават хармонизирани подходи към управлението на миграцията и преодоляват общите предизвикателства, включително незаконната миграция, контрабандата и трафика на хора.

1.17. ЕИСК насърчава проучването на механизми за поощряване на кръговата миграция, при която мигрантите се движат временно между своите държави на произход и местоназначение, за да се увеличат максимално ползите както за изпращащите, така и за приемащите държави, като същевременно се сведат до минимум потенциалните социални и икономически предизвикателства.

1.18. ЕИСК счита, че бъдещият икономически растеж на Европа ще зависи от способността ѝ да използва по-добре уменията и талантите на хората и да насърчава иновативните технологии и предприятия. Поради това основен приоритет следва да бъде премахването на пречките пред достъпа на мигрантите до пазара на труда и предоставянето на възможности за развитие на техните умения и таланти. За тази цел, тъй като настоящите мерки са разпокъсани и непълни, е необходима една по-широка програма за реформи, насочена към гарантиране на икономическата конкурентоспособност и даване на възможност на ЕС действително да се конкурира в световната надпревара за таланти. Накратко, аргументите за по-добра европейска политика в областта на трудовата миграция са ясни. Чрез възприемането на всеобхватен и координиран подход ЕС може да използва потенциала на трудовата мобилност за стимулиране на икономическия растеж, справяне с демографските предизвикателства, насърчаване на социалното приобщаване и отстояване на правата на всички работници.

2. **Преглед на настоящите тенденции в областта на трудовата миграция в ЕС**

2.1. **Новият пакт за миграцията и убежището** служи като всеобхватна регулаторна рамка на ЕС по отношение на лицата, търсещи убежище. Политическото споразумение, постигнато между Европейския парламент и Съвета, поставя основите на управлението на миграцията в дългосрочен план, което се очаква да бъде справедливо, ефикасно и устойчиво.

2.2. Освен това на равнището на ЕС съществуват и **законни пътища**. Законните пътища включват няколко директиви, като например Директивата за синята карта на ЕС, Директивата за сезонните работници, Директивата за вътрешнокорпоративните трансфери, Директивата за дългосрочното пребиваване, Директивата за единното разрешение и директивите относно пребиваването с цел научни изследвания и образование. Следва да се отбележи, че при окончателното си гласуване на 12 април 2024 г. Съветът на ЕС одобри преразгледаната Директива за единното разрешение. Преработеният инструмент има за цел да подобри процедурите за кандидатстване, да увеличи мобилността на пазара на труда и да улесни избягването на експлоатацията ([3]).

2.3. ЕС остава ангажиран с гарантирането на безопасни и законни пътища за нуждаещите се от закрила чрез **програмите на ЕС за презаселване**, които дават възможност на най-уязвимите бежанци да достигнат до Европа, без да се налага да прибягват до престъпни мрежи за незаконно превеждане на хора през границата или да застрашават живота си, като използват опасни маршрути.

([2]) Регламент (ЕС) № 1231/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за разширяване обхвата на Регламент (ЕО) № 883/2004 и на Регламент (ЕО) № 987/2009 по отношение на гражданите на трети държави, които все още не са обхванати от тези регламенти единствено на основание тяхното гражданство (ОВ L 344, 29.12.2010 г., стр. 1).

([3]) Вж. https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4. От друга страна, съществува **резервът на ЕС от таланти**, който има за цел да улесни изравняването на търсенето и предлагането. Като признава, че улесняването на постигането на съответствие между търсените и предлаганите работни места и гарантирането на равни и справедливи условия на труд за гражданите на трети държави могат да спомогнат за привличането на таланти от държави извън ЕС, като част от **пакета за мобилност на уменията и талантите** ([4]), **резервът на ЕС от таланти** ([5]) има за цел да улесни наемането на търсещи работа лица от държави извън ЕС в професии, които изпитват недостиг в целия Съюз на всички равнища на умения ([6]).

2.5. Неотдавна Комисията представи план за действие за справяне с **недостига на трудови умения и работна ръка**. В плана се определят действия в пет области ([7]), които да бъдат изпълнени бързо на равнището на ЕС, на национално равнище и на равнището на социалните партньори; те включват: подкрепа за активизирането на по-слабо представените лица на пазара на труда; предоставяне на подкрепа за развиване на умения, обучение и образование; както и подобряване на условията на труд в някои сектори.

2.6. В допълнение към директивите и регламентите на равнището на ЕС всяка държава членка има свои собствени **национални имиграционни политики**, уреждащи трудовата миграция. Тези политики могат да включват различни видове разрешения за работа, разрешения за пребиваване и схеми за квалифицирани работници, студенти, изследователи и други категории мигранти.

2.7. Някои държави членки имат **двустранни споразумения** с държави извън ЕС за улесняване на трудовата миграция. Тези споразумения могат да обхващат конкретни сектори или категории работници и да предвиждат рационализирани процедури за наемане на работа, разрешителни за работа и пребиваване.

3. **Общи бележки**

3.1. ЕИСК изразява съгласие с Комисията, че създаването на възможности за трудова заетост за гражданите на трети държави в ЕС несъмнено следва да бъде основен елемент на една всеобхватна и балансирана миграционна политика. Както признава Комисията, разработването на законни пътища към Европа с цел работа не само спомага за облекчаване на натиска върху незаконните маршрути, но и дава възможност на ЕС и неговите държави членки да привличат таланти и умения, които допринасят за икономическия просперитет на целия Съюз.

3.2. Освен това ЕИСК изтъква факта, че демографският натиск също създава нужда от работна ръка, поради което демографията е ключов фактор за миграцията в Европа. Това е факторът, който може да промени възприетите схващания. Държавите членки трябва спешно да покрият нуждите си от работна ръка, но и да укрепят своите системи за социално подпомагане и пенсионни системи. Проактивните миграционни политики биха могли значително да подобрят демографското положение в Европа.

3.3. Намаляването на работната сила в Европа, което е различно в отделните държави членки и в различните сектори на пазара на труда и може да бъде свързано с условията на труд в даден сектор или дадена професия, ще има сериозни икономически последици, тъй като по-малко хора ще допринасят за финансирането на пенсиите, потреблението ще намалее и социалната закрила ще бъде ограничена. Населението в трудоспособна възраст намалява, което води до недостиг на работна сила в редица сектори, включително здравеопазването, социалните грижи, селското стопанство, строителството, хотелиерството и ресторантьорството, кетъринг услугите, информационните технологии и финансовите услуги. Следователно миграцията би могла да бъде много полезна за Европа, ако се приложат необходимите политически мерки.

([4]) [5] Съобщение на Комисията от 15 ноември 2023 г. относно мобилността на уменията и талантите (COM (2023) 715 final).
([5]) [6] Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на резерв на ЕС от таланти (COM/2023/716 final).
([6]) ОВ C, C/2024/4067, 12.7.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj
([7]) Подкрепа за активизирането на лицата, които са по-слабо представени на пазара на труда
— Предоставяне на подкрепа за развиване на умения, обучение и образование
— Подобряване на условията на труд в някои сектори
— Подобряване на справедливата мобилност в рамките на ЕС за работниците и учащите се
— Привличане на таланти от държави извън ЕС
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. ЕИСК отново заявява, че в противоречие с по-голямата част от популистката антимигрантска реторика, според която мигрантите са голяма тежест за системата за социална закрила, неотдавнашно проучване на ОИСР относно фискалното въздействие на миграцията за всички европейски държави от ОИСР показа, че мигрантите допринасят повече под формата на данъци и социални вноски, отколкото получават под формата на индивидуални обезщетения ([8]).

3.5. ЕИСК изразява съжаление, че въпреки признаването на нуждите, отговорът на въпроса за осигуряване на достъп на мигрантите до пазара на труда в ЕС е изправен пред много предизвикателства, а именно правни, езикови и културни бариери, дискриминация и предубеждения, признаване на уменията и оценка и признаване на квалификациите, ограничения на мобилността, социално изключване и предизвикателства, свързани с интеграцията, както и, в някои случаи, ограничен достъп до социална закрила и експлоататорски условия на труд ([9]).

3.6. ЕИСК счита, че участието в гражданския живот е изключително важно за създаването на „чувство за принадлежност“ сред гражданите на трети държави в обществото на приемащата държава, както и за създаването на условия за взаимно познаване, партньорство и приемане.

3.7. Следвайки добрите практики на няколко държави членки, които са създали съвети за интеграция на мигранти и бежанци в някои общини, идеята би могла да бъде разширена като общоевропейска политика. Европейският съвет за интеграция на мигрантите и бежанците (ECIMR) ще има консултативен характер и ще е насочен към засилване на интеграцията и запознаване на гражданите на трети държави със структурите и процедурите на ЕС.

3.8. ЕИСК би искал да подчертае, че миграцията следва да се възприема като възможност, а не като риск. Липсата на координирана миграционна политика на европейско равнище създаде възможност за нарастване на необоснованите страхове сред европейското население — страхове, които впоследствие бяха използвани от някои политически сили и медии, за да представят изкривен образ на миграцията като заплаха.

3.9. ЕИСК оспорва широко разпространеното погрешно схващане, че мигрантите представляват заплаха за местното население, тъй като заемат работни места и се възползват от системите за социална сигурност. Комитетът насочва вниманието на Комисията и на органите на държавите членки и техните общества към положителното въздействие на миграцията върху европейското икономическо развитие и призовава европейските политики да допринесат за пълноценното използване на възможностите, които тя предоставя.

3.10. ЕИСК приветства факта, че наскоро приключилите преразглеждания на Директивата за синята карта на ЕС, както и текущите реформи на Директивата за единното разрешение могат да спомогнат за подобряване на тяхното функциониране. По-ниските и по-гъвкави прагове за допустимост за синята карта например могат да разширят нейния обхват. Предложеното преработване на Директивата за единното разрешение, насочено към опростяване и изясняване на нейното приложно поле, може да я направи по-ефективна, макар и без да се разглеждат условията за влизане на мигранти с по-ниска и средна квалификация.

3.11. ЕИСК приветства факта, че резервът на ЕС от таланти ([10]) може да спомогне за координирането на политиките на държавите членки. Комитетът приветства също така факта, че той включва вградени предпазни мерки за избягване на експлоататорски и нелоялни практики, и посочва, че гражданите на трети държави, наети чрез резерва на ЕС от таланти, ще имат същите права и задължения като работниците от ЕС, след като бъдат наети на работа, включително по отношение на спазването на законите и принципите на Съюза, за да се гарантира безпроблемната им интеграция в местните общности.

([8]) International Migration Outlook 2021 (Преглед на тенденциите в областта на международната миграция, 2021 г.) © ОИСР, стр. 121.

([9]) Вж. повече в проучването на ЕИСК относно сезонните работници, Rossella Soldi и Simona Cavallini, 22 април 2023 г. — преразгледано на 12 май 2023 г., https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

([10]) ОВ C, C/2024/4067, 12.7.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj

3.12. ЕИСК отбелязва, че държавите членки могат да решават как да постигнат целите на дадена директива и следователно разполагат с широка свобода на преценка при транспонирането ѝ в националното законодателство. Комитетът изразява съжаление относно факта, че законодателната рамка до голяма степен е отделена от ключови области на политиката на ЕС. Колебанието от страна на държавите членки да се възползват от законодателството на Съюза със сигурност се дължат на факта, че правилата на ЕС позволяват в националното законодателство да се установят по-благоприятни разпоредби. Следователно достиженията на правото на Съюза в областта на трудовата миграция по-скоро засилват, отколкото да оспорват или допълват националните преференции. Използването на национални решения няма да отговори на предизвикателството, тъй като конкуренцията в рамките на ЕС вероятно ще доведе до различия в способността на държавите членки да изпълняват целите на промишлената стратегия на Съюза.

Брюксел, 4 декември 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE