

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji**

COM(2007) 637 wersja ostateczna — 2007/0228 (CNS)

(2009/C 27/23)

Dnia 7 lutego 2008 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był p. Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 lipca 2008 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 3 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi wstępne

1.1 Od czasu posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, kiedy UE zdecydowała o nadaniu impulsu wspólnej polityce migracyjnej, minęło osiem lat. W kluczowych aspektach — polityki i prawodawstwa w sprawie przyjmowania imigrantów — nie poczyniono jednak większych postępów. Kwestia ta w dalszym ciągu podlega prawodawstwu krajowemu, bez jakiegokolwiek harmonizacji na poziomie unijnym, pozwalającej na regulację kwestii przyjmowania imigrantów; a prawodawstwo krajowe jest silnie zróżnicowane i wyraża sprzeczne polityki.

1.2 Od czasu sporządzenia przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia odpłatnej pracy lub działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia <sup>(1)</sup> upłynęło już ponad sześć lat. EKES i Parlament wydały opinie <sup>(2)</sup> wyrażające poparcie dla tego wniosku. Sam wniosek nie wyszedł jednak poza pierwsze czytanie w Radzie. Od tamtego czasu niektóre państwa uchwałyły nowe prawodawstwo w kwestii migracji ekonomicznej, przyjmując bardzo zróżnicowane założenia.

1.3 W ciągu nadchodzących lat Europejczykom potrzebni będą nowi imigranci ekonomiczni, którzy przyczynią się do rozwoju społeczno-ekonomicznego <sup>(3)</sup>. Jak pokazuje sytuacja demograficzna, strategia lizbońska mogłaby leć w gruzach, jeżeli nie zmienimy polityki w sprawie migracji. Konieczna jest aktywna polityka w sprawie przyjmowania pracowników, zarówno wysoko, jak i mniej wykwalifikowanych.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 386 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia odpłatnej pracy i działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia; sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 3.4.2002) oraz sprawozdanie PE w Dz.U. C 43E z 19.2.2004 (sprawozdawca: Anna TERRÓN i CUSI).

<sup>(3)</sup> Zob. konkluzje Rady z grudnia 2007 r. (Plan w sprawie legalnej migracji) oraz opinia EKES-u z dnia 10.12.2003 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji, integracji i zatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.4.2004).

1.4 Należy ubolewać nad wetem niektórych rządów w Radzie Unii Europejskiej wobec wniosku legislacyjnego Komisji oraz utrwalaniem przez nie restrykcyjnej polityki znanej z przeszłości. Tymczasem rośnie szara strefa gospodarki i obszar nielegalnego zatrudnienia, stanowiąc realny „czynnik przyciągający” dla nielegalnych imigrantów, co ograniczać mają przepisy projektowanej dyrektywy przewidującej kary dla pracodawców <sup>(4)</sup>, w sprawie której EKES wydał już swoją opinię <sup>(5)</sup>. Wobec braku wspólnego prawodawstwa europejskiego, państwa członkowskie przyjmują prawodawstwo wynikające z bardzo zróżnicowanych koncepcji politycznych, co stwarza dodatkowe bariery dla harmonizacji. Tego rodzaju zróżnicowanie koncepcji politycznych i rozbieżności legislacyjne budzą dezorientację i niepewność wśród obywateli.

1.5 EKES popiera włączenie w traktacie lizbońskim prawodawstwa dotyczącego migracji w zakres procedury zwykłej (inicjatywa Komisji, kwalifikowana większość w Radzie i współdecyzja z Parlamentem).

1.6 Debata w Radzie nad powyższym wnioskiem dotyczącym dyrektywy odbywa się jednak z zastosowaniem sterylnej zasady jednomyślności. Z tego względu, jak proponował Komitet w opinii na temat programu haskiego <sup>(6)</sup>, „zmiana ta musi mieć miejsce bardzo szybko, jeszcze przed rozpatrzeniem nowych wniosków legislacyjnych”. EKES proponuje Radzie przyjęcie procedury „pomostowej”, jaka obowiązuje obecnie w przypadku azylu, aby umożliwić przyjęcie tych dyrektyw w drodze kwalifikowanej większości i współdecyzji z Parlamentem.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 249 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady przewidującej kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE, sprawozdawca: Metka ROKŠANDIĆ, współsprawozdawca: Pedro ALMEIDA FREIRE, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 70.

<sup>(6)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat — Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 65 z 17.3.2006).

1.7 Jak już wskazywał Komitet, „w nowym prawodawstwie dotyczącym przyjmowania imigrantów lepiej stworzyć ogólne, horyzontalne ramy ustawodawcze, niż opierać się na przepisach sektorowych (7). Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przyjmowania imigrantów, przygotowany przez Komisję i poparty przez EKES, z pewnymi modyfikacjami (8), stanowi nadal dobry wniosek legislacyjny. Dodatkowo można wypracować specjalne przepisy dotyczące zagadnień sektorowych i sytuacji szczególnych. Jeśli Rada Unii Europejskiej zdecydowałaby o zastosowaniu podejścia sektorowego jedynie do przyjmowania imigrantów o wysokich kwalifikacjach, nie posłużyłoby to do uregulowania znacznej części imigracji, a na dodatek decyzja ta miałaby charakter dyskryminujący. Opcja taka może okazać się łatwiejsza w Radzie, ale nie odzwierciedla ona potrzeb europejskich”.

1.8 Traktat lizboński ustanawia ograniczenia prawodawstwa wspólnotowego w postaci prawa każdego państwa członkowskiego do określania liczby imigrantów, którzy mają być przyjęci na jego terytorium. Ograniczenie to nie jest przeszkodą na drodze do osiągnięcia wysokiego stopnia harmonizacji prawodawstwa w ramach UE. Jest to raczej bodziec zachęcający do wprowadzenia wspólnych, przejrzystych procedur do krajowego zarządzania imigracją ekonomiczną. Organami odpowiedzialnymi za wydawanie pozwoleń na pobyt i pracę będą organy każdego z państw członkowskich, ale w ramach prawodawstwa wspólnotowego. W ten sposób każde państwo członkowskie będzie mogło ustalić, we współpracy z partnerami społecznymi, kategorie imigracji, jakich wymaga (9). Prawodawstwo krajowe powinno uwzględniać specyfikę każdego kraju przy jednoczesnym poszanowaniu prawodawstwa europejskiego.

1.9 W opinii EKES-u prawodawstwo dotyczące przyjmowania pracowników migrujących wiąże się z tendencjami na rynku pracy, dlatego też konieczny jest dialog pomiędzy organami władz krajowych a partnerami społecznymi.

1.10 W programie haskim z listopada 2004 r. uznano, że „legalna migracja będzie odgrywać ważną rolę w umacnianiu w Europie gospodarki opartej na wiedzy, w dalszym rozwoju gospodarczym, przyczyniając się tym samym do wprowadzenia w życie strategii lizbońskiej”.

1.11 Na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. przyjęty został Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji, mający w zamierzeniu spełniać dwa cele.

1.11.1 Po pierwsze, określić warunki przyjmowania określonych kategorii imigrantów (pracowników wysoko wykwalifikowanych, pracowników sezonowych, stażystów pobierających wynagrodzenie oraz pracowników delegowanych w ramach jednego przedsiębiorstwa) w ramach czterech konkretnych wniosków legislacyjnych.

(7) Zob. opinia EKES-u z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 286 z 17.11.2005).

(8) Zob. opinia EKES-u z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia odpłatnej pracy i działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 3.4.2002).

(9) Zob. przypis 4.

1.11.2 Po drugie, stworzyć ogólne ramy podejścia opartego na zasadach równości i poszanowania praw pracowników migrujących.

1.12 Komitet przyjął ostatnio dwie opinie (10), w których proponuje zarządzanie imigracją we współpracy z krajami pochodzenia w celu wspierania ich rozwoju. EKES w jednej z ostatnich opinii (11) przedstawił już propozycję uelastycznienia przepisów dyrektywy 2003/109 w odniesieniu do rezydentów długoterminowych, jak również inne propozycje do uwzględnienia przy opracowywaniu nowych dyrektyw dotyczących przyjmowania imigrantów.

## 2. Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1 Celem wniosku jest ułatwić przyciąganie wysoko wykwalifikowanych pracowników poprzez harmonizację skróconych procedur wjazdowych w oparciu o wspólne definicje i kryteria oraz korzystne warunki pobytu. Obejmuje on również specjalny program dla „młodych specjalistów” oraz zachętę do wewnętrznej wspólnotowej mobilności.

### 2.2 Zakres podmiotowy i przedmiotowy

2.2.1 Wniosek ma służyć określeniu warunków wjazdu i pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące obywateli krajów trzecich i ich rodzin w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, a także uregulowaniu kryteriów ich pobytu w innych państwach członkowskich. „Praca w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji” definiowana jest jako rzeczywiste i efektywne świadczenie pracy pod kierunkiem innej osoby, za którą to pracę pracownik otrzymuje wynagrodzenie i która wymaga kwalifikacji wyższego wykształcenia lub co najmniej trzech lat równorzędnego doświadczenia zawodowego.

2.2.2 Zakres wniosku obejmuje obywateli krajów trzecich, którzy ubiegają się o przyjęcie na terytorium państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Wyłączone są następujące kategorie: osoby ubiegające się o przyznanie ochrony międzynarodowej lub osoby objęte programami ochrony tymczasowej, uchodźcy, naukowcy, członkowie rodzin obywateli UE korzystający z prawa do swobodnego przepływu, osoby posiadające status długoterminowych rezydentów w EU, beneficjenci umów międzynarodowych.

(10) Zob. opinia EKES-u z dnia 25 października 2007 r. w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008) oraz opinia EKES-u z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania” (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: Sukhdev SHARMA, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2007 r. Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82.

(11) Zob. opinia EKES-u z dnia 25 października 2007 r. w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

2.2.3 Dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla korzystniejszych przepisów zawartych w umowach dwustronnych lub wielostronnych z krajami trzecimi oraz nie narusza prawa państw członkowskich do przyjęcia lub utrzymania korzystniejszych przepisów, z zastrzeżeniem warunków wjazdu do pierwszego państwa członkowskiego.

### 2.3 Warunki, procedury i prawa

2.3.1 Wniosek określa warunki wjazdu i kryteria przyjęcia, zgodnie z którymi osoby fizyczne:

- a) powinny przedłożyć ważną umowę o pracę lub wiążącą ofertę pracy dotyczącą zatrudnienia przez okres co najmniej jednego roku;
- b) powinny spełniać określone w ustawodawstwie krajowym warunki wykonywania zawodu regulowanego, określonego w umowie o pracę lub w wiążącej ofercie pracy;
- c) w przypadku zawodów nieregulowanych — powinny przedłożyć dokumenty poświadczające właściwe kwalifikacje zawodowe w określonym zawodzie lub sektorze;
- d) powinny przedłożyć ważny dokument podróży oraz ważny dokument pobytowy;
- e) powinny posiadać ubezpieczenie zdrowotne;
- f) nie mogą zostać uznane za osoby stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

2.3.2 Miesięczne wynagrodzenie brutto podane w umowie o pracę lub wiążącej ofercie pracy nie może być niższe od krajowego progu wynagrodzenia za pracę określanego i publikowanego w tym celu przez państwa członkowskie, który nie może być niższy od trzykrotności minimalnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę brutto, określonego w prawie krajowym<sup>(12)</sup>.

2.3.3 Od niektórych z powyższych warunków zwolnieni są obywatele krajów trzecich w wieku poniżej 30 lat posiadający wyższe wykształcenie. Ich miesięczne wynagrodzenie brutto nie może być niższe niż dwie trzecie krajowego progu wynagrodzenia za pracę. Ponadto, jeżeli wnioskodawca ukończył studia wyższe w państwie członkowskim oraz uzyskał tytuł licencjata lub magistra w placówce szkolnictwa wyższego mającej siedzibę na terytorium Wspólnoty, nie jest wymagany dowód doświadczenia zawodowego w uzupełnieniu do wyższego wykształcenia.

2.3.4 Zgodnie z art. 7 i art. 19 ust. 5, pozostaje to bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich do określania limitu obywateli krajów trzecich przyjmowanych w celu

<sup>(12)</sup> „Państwa członkowskie, w których nie określa się minimalnego wynagrodzenia za pracę, wyznaczają krajowy próg wynagrodzenia za pracę jako przynajmniej trzykrotność kwoty minimalnych dochodów, poniżej której obywatele danego państwa członkowskiego są uprawnieni do pomocy społecznej w tym państwie członkowskim”. Art. 5 ust. 2.

podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

### 2.4 Błękitna karta

2.4.1 Obywatelom krajów trzecich spełniającym omawiane kryteria wydaje się błękitną kartę UE. Początkowy termin ważności błękitnej karty wynosi dwa lata i jest przedłużany o co najmniej taki sam okres<sup>(13)</sup>. Jeżeli umowa o pracę dotyczy okresu krótszego niż dwa lata, błękitną kartę UE wydaje się na okres obowiązywania tej umowy o pracę.

2.4.2 Państwa członkowskie ustalają, czy wnioski o błękitną kartę UE powinni składać obywatele krajów trzecich, czy ich pracodawcy.

2.4.3 Wniosek zasadniczo jest rozpatrywany i badany wtedy, gdy dany obywatel trzeciego przebywa poza terytorium UE. Wniosek legislacyjny pozwala jednak również państwom członkowskim na zaakceptowanie, zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym, wniosku złożonego przez obywatela kraju trzeciego, który nie posiada dokumentu pobytowego, ale który legalnie przebywa na ich terytorium.

### 2.5 Prawa

2.5.1 W ciągu pierwszych dwóch lat, w czasie których dana osoba legalnie przebywa w danym państwie członkowskim jako posiadacz błękitnej karty UE, jej dostęp do rynku pracy ogranicza się do wykonywania za wynagrodzeniem pracy zgodnie z warunkami przyznania błękitnej karty. Po upływie tego okresu pracownik migrujący traktowany jest na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego w zakresie dostępu do rynku pracy i zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji. Bezrobocie nie stanowi samo w sobie przyczyny wycofania błękitnej karty UE, chyba że okres bezrobocia przekracza trzy kolejne miesiące.

2.5.2 Posiadacze błękitnej karty UE traktowani są na równi z obywatelami w zakresie: warunków pracy (wynagrodzenia, zwolnienia, bezpieczeństwa i higieny na stanowisku pracy), wolności zrzeszania się, zgromadzeń oraz członkostwa w organizacjach reprezentujących pracowników lub pracodawców, edukacji i kształcenia zawodowego (stypendiów naukowych), uznawania dyplomów, świadectw i innych kwalifikacji zawodowych, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej, wypłaty nabytych świadczeń emerytalnych po przeniesieniu do kraju trzeciego, ulg podatkowych, dostępu do towarów i usług oraz zaopatrzenia w towary i usługi publiczne (procedur przyznawania lokali mieszkalnych i pomocy świadczonej przez urzędy pracy) oraz swobodnego dostępu do całego terytorium danego państwa członkowskiego.

<sup>(13)</sup> Wzór zezwolenia na pobyt zwanego błękitną kartą UE powinien być zgodny z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 z 13.6.2002 ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.U. L 157 z 15.6.2002).

2.5.3 Państwa członkowskie mogą stosować odstępstwa, takie jak ograniczanie dostępu do niektórych rodzajów zatrudnienia lub praw socjalnych.

2.5.4 W preambule wniosku stwierdza się, iż korzystne warunki łączenia rodzin oraz dostępu do rynku pracy dla małżonków powinny stanowić podstawowy element wszystkich systemów służących przyciągnięciu wysoko wykwalifikowanych pracowników do UE. W tym celu wniosek określa szereg odstępstw od dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin<sup>(14)</sup> w celu zapewnienia takiego prawa tym rodzajom imigrantów.

2.5.5 Wniosek zawiera również pewną liczbę odstępstw od dyrektywy 2003/109 dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi<sup>(15)</sup>. Wysoko wykwalifikowani obywatele krajów trzecich uzyskują dostęp do większej liczby praw i korzystniejszego, bardziej elastycznego traktowania przez władze administracyjne, niż w przypadku innych osób posiadających status rezydenta długoterminowego.

2.5.6 Państwa członkowskie zobowiązane zostają do przyznania obywatelowi kraju trzeciego, którego wniosek został zaakceptowany, wszelkich ułatwień w celu zdobycia potrzebnych wiz.

2.5.7 Po dwóch latach legalnego pobytu w pierwszym państwie członkowskim posiadacz błękitnej karty UE może, zgodnie z wnioskiem, przenieść się do drugiego państwa członkowskiego w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji po spełnieniu tych samych warunków, jakie wymagane są do uzyskania błękitnej karty w pierwszym państwie członkowskim. Członkowie rodziny mogą mu towarzyszyć lub przyłączyć się do niego.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego konieczna jest wspólna, szybka, przejrzysta procedura przyjmowania pracowników migrujących, odpowiadająca postanowieniom traktatu lizbońskiego w zakresie poszanowania prawa państw członkowskich do określania liczby imigrantów, którzy mają być przez nie przyjęci.

3.2 Zdaniem EKES-u zgodnie z zasadami i wartościami UE prawodawstwo dotyczące imigracji powinno pozostawać w zgodzie z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz przepisami antydyskryminacyjnymi.

3.3 Po ratyfikacji i wejściu w życie traktatu lizbońskiego podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi stanie się jaśniejszy, a Rada będzie podejmować decyzje w drodze kwalifikowanej większości i współdecyzji z Parla-

<sup>(14)</sup> Dyrektywa Rady 2003/86/EC z dnia 22.9.2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003).

<sup>(15)</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/EC z dnia 25.11.2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004).

mentem, w miejsce obecnej zasady jednomyślności uniemożliwiającej przyjmowanie w pełni wspólnego prawodawstwa.

3.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje, by Rada, przyjmując prawodawstwo w sprawie imigracji (analizowana tutaj dyrektywa oraz kolejne dyrektywy), zastosowała procedurę zwykłą (jak to miało miejsce w przypadku decyzji w sprawie prawodawstwa azylowego), wyprzedzając tym samym postanowienia traktatu lizbońskiego, a także proponuje, by Komisja przyspieszyła prace nad innymi dyrektywami w sprawie przyjmowania imigrantów, zaplanowanymi na nadchodzące miesiące (dotyczącymi pracowników sezonowych, stażystów pobierających wynagrodzenie oraz pracowników delegowanych w ramach jednego przedsiębiorstwa).

3.5 Komitet wyraża nadzieję, iż UE będzie dysponować odpowiednim, wystarczająco zharmonizowanym prawodawstwem, które umożliwi ukierunkowanie imigracji poprzez legalne, elastyczne i przejrzyste procedury, w ramach których obywatele krajów trzecich będą mieli zapewnione sprawiedliwe traktowanie oraz prawa i obowiązki porównywalne do praw i obowiązków obywateli UE.

3.6 Prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich określone we wniosku, oparte na równym traktowaniu w zakresie wynagrodzenia, warunków pracy, wolności zrzeszania się, prawa do edukacji i kształcenia zawodowego stanowią dobry punkt wyjścia dla prawodawstwa imigracyjnego, które należy rozszerzyć na wszystkie kategorie pracowników migrujących.

3.7 Komitet podziela przekonanie, że nowe prawodawstwo dotyczące imigracji powinno być mniej restrykcyjne w kwestii łączenia rodzin niż dyrektywa 2003/86.

3.8 EKES zgadza się z poglądem, iż prawodawstwo imigracyjne powinno być bardziej elastyczne w kwestii dokumentów pobytowych (jak zasugerowano w niedawnej opinii<sup>(16)</sup>), aby umożliwić wprowadzenie systemów imigracji wahadłowej, które sprzyjałyby rozwojowi w krajach pochodzenia oraz równoważyły negatywne skutki „drenażu mózgów”. We wspomnianej opinii EKES zaproponował szereg zmian w dyrektywie dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (2003/109/WE) w celu uelastycznienia obowiązujących procedur. W opinii tej Komitet przedstawił również różne propozycje odnoszące się do pozostałych dyrektyw dotyczących przyjmowania imigrantów.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W opinii EKES-u poziom wynagrodzenia nie jest odpowiednim kryterium dla uznania danej osoby za pracownika wysoko wykwalifikowanego.

<sup>(16)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 25 października 2007 r. w sprawie polityki wspólnotowej w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowanej na wspieranie rozwoju, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 44 z 16.2.2008).

4.2 Pojęcie „wysoko wykwalifikowany” powinno łączyć się raczej ze świadectwami i kwalifikacjami uzyskanymi w ramach studiów wyższych lub równoważnymi umiejętnościami zawodowymi niż wynagrodzeniem, jakie pracownik ma otrzymywać<sup>(17)</sup>.

4.3 Ponadto uznanie wynagrodzenia za jeden z wymogów dostępu do błękitnej karty UE utrudni osiągnięcie wspólnej polityki w Unii Europejskiej. Istotne różnice pomiędzy krajowymi poziomami płacy minimalnej, jakie występują obecnie pomiędzy państwami członkowskimi, utrudniają harmonizację.

4.4 UE musi poczynić szybkie postępy w dziedzinie uznawania kwalifikacji, mając na uwadze proces boloński zmierzający do ułatwienia wzajemnego uznawania stopni naukowych przyznawanych przez uczelnie europejskie. Wobec braku europejskiego systemu uznawania kwalifikacji konieczny jest organ krajowy odpowiedzialny za kwestie uznawania, działający z uwzględnieniem dyrektywy 2005/36 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, kryteriów stosowanych przez Międzynarodową Organizację Pracy do zdefiniowania pojęcia pracowników wysoko wykwalifikowanych<sup>(18)</sup> oraz Międzynarodowej standardowej klasyfikacji kształcenia (ISCED 1997<sup>(19)</sup>) UNESCO.

4.5 EKES popiera kryterium odpowiednika trzech lat doświadczenia zawodowego w definicji „pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji”. Mogłoby to jednak również powodować problemy praktyczne w przypadku zawodów wymagających wyższego wykształcenia o szerszym zakresie. W każdym razie to organ krajowy, działając we współpracy z partnerami społecznymi, powinien odpowiadać za ocenę równorzędności zawodowej.

4.6 Zdaniem EKES-u propozycja Komisji Europejskiej, by zaferować wysoko wykwalifikowanym pracownikom migrującym preferencyjne warunki poprzez dopuszczenie traktowania ich w sposób bardziej uprzywilejowany niż przewidziany przepisami dyrektywy 2003/86 oraz dyrektywy 2003/109 może prowadzić do różnego traktowania różnych kategorii imigrantów. Należy zagwarantować, iż wyjątki te pozostaną bez wpływu na ogólną spójność europejskiej polityki imigracyjnej i zasadę równego traktowania<sup>(20)</sup>.

4.6.1 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji zwiększy zakres

<sup>(17)</sup> Zob. opinia EKES-u z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, pkt 5.6, sprawozdawca: José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (Dz.U. C 175 z 27.7.2007).

<sup>(18)</sup> Zob. Międzynarodowy standard klasyfikacji zawodów MOP (ISCO-88).

<sup>(19)</sup> [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm).

<sup>(20)</sup> Rada Europejska w Tampere, konkluzje prezydencji, 15–16 października 1999 r. Punkt 18 konkluzji: „Unia Europejska musi gwarantować sprawiedliwe traktowanie obywateli krajów trzecich przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich. Bardziej zdecydowana polityka integracyjna powinna zmierzać do nadania im praw i nakładania nań obowiązków porównywalnych do praw i obowiązków obywateli Unii. Powinna ona także dążyć do likwidacji wszelkiej dyskryminacji w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz rozwijać środki na rzecz eliminacji rasizmu i ksenofobii”.

praw i ułatwi łączenie rodzin. W opinii EKES-u prawo do życia rodzinnego jest prawem podstawowym, które nie może być uzależnione od rodzaju działalności gospodarczej lub zatrudnienia pracownika. EKES proponował już w swoich wcześniejszych opiniach zmianę dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin, która powinna zawierać wyjątki przewidziane w dyrektywie w sprawie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji<sup>(21)</sup>.

4.6.2 Komitet wyraża swoje zaniepokojenie faktem, że proponowana dyrektywa nie przewiduje konkretnego prawa do podejmowania pracy przez członków rodziny posiadaczy błękitnej karty, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego.

4.6.3 Ponadto obywatele krajów trzecich, którzy po pięcioletnim okresie pobytu nabywają status długoterminowych rezydentów europejskich, będą mieli mniej korzystny status prawny niż wysoko wykwalifikowani pracownicy migrujący. Kryterium stabilnego, stałego pobytu stanie się czynnikiem drugorzędym przy określaniu pewności prawnej i integracji w UE. W swej niedawnej opinii<sup>(22)</sup> EKES zaproponował uelastycznienie postanowień dyrektywy 2003/109 w odniesieniu do wszystkich rezydentów długoterminowych.

4.7 Dyskusyjna jest zgodność niektórych aspektów wniosku z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi państw członkowskich. Na przykład wymóg ograniczenia mobilności zawodowej posiadaczy błękitnej karty UE w ciągu pierwszych dwóch lat legalnego pobytu jest niezgodny z postanowieniami Europejskiej konwencji o statusie prawnym pracowników migrujących (1977 r.), gdzie w art. 8 określony został maksymalny okres jednego roku.

4.8 Zgodnie z wnioskiem dotyczącym dyrektywy osoba nieposiadająca zatrudnienia przez okres trzech kolejnych miesięcy nie mogłaby przedłużyć błękitnej karty UE. Taki trzy-miesięczny termin koliduje jednak z terminem pięciu miesięcy określonym w Europejskiej konwencji o statusie prawnym pracowników migrujących (art. 9 ust. 4).

4.9 EKES proponuje wzięcie pod uwagę sześciomiesięcznego okresu braku zatrudnienia w celu zapewnienia zgodności z umowami międzynarodowymi i ułatwienia pracownikom znalezienia nowego zatrudnienia. Okres ten jest szczególnie potrzebny, gdy pracownik uczestniczy w szkoleniach, które mają umożliwić mu znalezienie nowej pracy.

<sup>(21)</sup> Komisja opublikuje w najbliższych miesiącach sprawozdanie z oceny funkcjonowania wspomnianej dyrektywy.

<sup>(22)</sup> Zob. przypis 18.

4.10 EKES jest zdania, że środki tymczasowe ograniczające przejściowo swobodę przepływu pracowników z nowych państw członkowskich stanowią odstępstwo, które powinno zostać szybko uchylone szczególnie w odniesieniu do zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników, przy czym powinna zostać zagwarantowana zasada preferencji obywateli UE.

4.11 Nie do przyjęcia jest wyłączenie z zakresu dyrektywy uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Jak proponował EKES, osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej, w tym osoby posiadające wysokie kwalifikacje, powinny mieć możliwość podjęcia pracy <sup>(23)</sup>.

4.12 Fakt, iż wniosek przewiduje bardziej elastyczny system w przypadku osób poniżej 30. roku życia (niższy przedział

wynagrodzenia), mógłby zostać uznany za przejaw dyskryminacji, którego EKES nie aprobuje.

4.13 Na zakończenie EKES pragnie podkreślić znaczenie kwestii integracji. Komitet sporządził szereg opinii z inicjatywy własnej promujących politykę integracji <sup>(24)</sup> oraz zorganizował kilka konferencji i przesłuchań na ten temat. UE i władze krajowe powinny współdziałać w celu promocji polityki integracyjnej, z uwagi na fakt, iż zarówno integracja, jak i promocja równego traktowania oraz zwalczanie dyskryminacji są wyzwaniem, którym musi stawić czoło europejskie społeczeństwo, a zwłaszcza władze lokalne, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Komitet współdziała obecnie z Komisją Europejską w celu budowy Europejskiego Forum Integracji <sup>(25)</sup>.

Bruksela, 9 lipca 2008 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(23)</sup> Opinia EKES-u z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie Zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, sprawozdawca: An LÉ NOUAIL-MARLIÈRE, przyjęta na sesji plenarnej w dniach 12 i 13 marca 2008 r. Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77.

<sup>(24)</sup> Opinia EKES-u z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie *Imigracja, integracja i rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego*, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

Opinia EKES-u z dni 10–11 grudnia 2003 r. w sprawie *komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia*, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

Opinia EKES-u z dni 13–14 września 2006 r. w sprawie *Imigracja w UE a polityka integracji — współpraca między władzami regionalnymi i lokalnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego*, sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 318 z 23.12.2006).

Konferencja na temat roli społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu integracji, Bruksela, 9 i 10 września 2002 r.

<sup>(25)</sup> <http://integrationforum.teamwork.fr/>.