

Stanovisko Evropského výboru regionů — Legální migrace

(2017/C 185/13)

Zpravodaj: Olgierd GEBLEWICZ (PL/ELS), maršálek Západopomořanského vojvodství**Odkaz:** Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysoce odborné dovednosti

COM(2016) 378 final

I. DOPORUČENÉ POZMĚŇOVACÍ NÁVRHY

Pozměňovací návrh 1

Čl. 2 písm. h)

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
<p>„vysokoškolskou kvalifikací“ diplom, osvědčení nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci vydané příslušným orgánem a potvrzující úspěšné ukončení postsekundárního vysokoškolského nebo rovnocenného terciárního studijního programu, konkrétně souboru kurzů poskytovaných vzdělávacím zařízením, které bylo jako vysokoškolská instituce nebo rovnocenná vzdělávací instituce terciárního vzdělávání uznáno státem, v němž se nachází, pokud studium nezbytné k dosažení této kvalifikace trvalo alespoň tři roky a odpovídalo alespoň úrovni 6 podle klasifikace ISCED 2011 nebo úrovni 6 podle evropského rámce kvalifikací (EQF) v souladu s vnitrostátními právními předpisy;</p>	<p>„vysokoškolskou kvalifikací“ diplom, osvědčení nebo jiný doklad o dosažené kvalifikaci vydané příslušným orgánem a potvrzující úspěšné ukončení postsekundárního vysokoškolského nebo rovnocenného terciárního studijního programu, konkrétně souboru kurzů poskytovaných vzdělávacím zařízením, které bylo jako vysokoškolská instituce nebo rovnocenná vzdělávací instituce terciárního vzdělávání uznáno státem, v němž se nachází, pokud studium nezbytné k dosažení této kvalifikace trvalo alespoň tři roky a odpovídalo alespoň úrovni 6 podle klasifikace ISCED 2011 nebo úrovni 6 podle evropského rámce kvalifikací (EQF) v souladu s vnitrostátními právními předpisy. V případě osob, jimž bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo osoby, jež má nárok na doplňkovou ochranu, a které pobývají na území EU a nemají potřebné doklady pro potvrzení dosažené kvalifikace, provedou členské státy další vhodné postupy s cílem zjistit úroveň jejich vzdělání a jejich dovednosti;</p>

Odůvodnění

Zdá se být nezbytné přeformulovat definici tohoto pojmu tak, aby byla zohledněna skutečnost, že potenciálně velký počet uprchlíků nemusí být s to doložit svou odbornou kvalifikaci. Navrhovaná ustanovení směrnice tedy vyžadují mnohem pružnější přístup, než jaký je uplatňován v současnosti. VR v této souvislosti upozorňuje na již existující dokumenty, v nichž byly shromážděny zkušenosti v této oblasti, zejména na připravovaný dokument s názvem *A Skills Profile Tool Kit for Third Country Nationals* navržený v rámci nové agendy dovedností pro Evropu. Žádá rovněž, aby byly využity zkušenosti evropských regionů v tomto ohledu.

Pozměňovací návrh 2

Čl. 2 písm. i)

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
<p>„vyššími odbornými dovednostmi“ dovednosti doložené alespoň třemi lety odborné praxe na úrovni srovnatelné s vysokoškolskou kvalifikací, které souvisejí s povoláním nebo odvětvím uvedeným v pracovní smlouvě nebo v závazné pracovní nabídce;</p>	<p>„vyššími odbornými dovednostmi“ dovednosti doložené alespoň třemi lety odborné praxe na úrovni srovnatelné s vysokoškolskou kvalifikací, které souvisejí s povoláním nebo odvětvím uvedeným v pracovní smlouvě nebo v závazné pracovní nabídce. V případě osob, jimž bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo osoby, jež má nárok na doplňkovou ochranu, a které pobývají na území EU a nemají potřebné doklady pro potvrzení vyšších odborných dovedností, provedou členské státy další vhodné postupy s cílem zjistit jejich dovednosti a odbornou praxi;</p>

Odůvodnění

Stejně jako u předcházejícího pozměňovacího návrhu.

Pozměňovací návrh 3

Čl. 6 odst. 4

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
<p>Členské státy mohou zamítnout žádost o modrou kartu EU s cílem zajistit etický nábor pracovníků v odvětvích, kde existuje nedostatek kvalifikovaných pracovníků v zemích původu.</p>	<p>Členské státy mohou zamítnout žádost o modrou kartu EU s cílem zajistit etický nábor pracovníků v odvětvích, kde existuje nedostatek kvalifikovaných pracovníků v zemích původu. Aby byly při náboru náležitě zohledňovány etické aspekty, budou členské státy využívat mezinárodní standardy, například standardy Mezinárodní organizace pro migraci nebo systému monitorování IRIS.</p>

Odůvodnění

V souvislosti s náborem pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi mají mimořádný význam etické otázky. Je to dáno tím, že evropští zaměstnavatelé velice často poptávají pracovníky v takových profesích, v nichž je značný nedostatek pracovních sil a které jsou potřebné i ve třetích zemích. Hromadný a nekontrolovaný odliv těchto pracovníků může mít za následek dlouhodobé zhoršení socioekonomické situace v zemích jejich původu a *de facto* větší potenciální migraci. Navrhuje se, aby byla do ustanovení týkajících se etického náboru doplněna praktická pravidla, která vypracovaly mezi jinými mezinárodní organizace. V tomto ohledu je třeba zmínit například iniciativu *Public Private Alliance for Fair and Ethical Recruitment* (PPA) a systém monitorování IRIS, jež iniciovala Mezinárodní organizace pro migraci (IOM).

Pozměňovací návrh 4

Čl. 12 odst. 1

Text navržený Komisí	Pozměňovací návrh VR
<p>Uznání zaměstnavatelé: Členské státy mohou rozhodnout, že v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy nebo správní praxí stanoví postupy uznávání zaměstnavatelů pro účely zjednodušených postupů pro získání modré karty EU.</p> <p>Pokud se členský stát rozhodne stanovit postupy uznávání, poskytne dotčeným zaměstnavatelům jednoznačné a transparentní informace mimo jiné o podmínkách a kritériích schvalování, období platnosti uznání a důsledcích nedodržení podmínek, včetně možného odnětí a neprodloužení platnosti, stejně jako o všech příslušných sankcích.</p>	<p>Uznání zaměstnavatelé: Členské státy mohou rozhodnout, že v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy nebo správní praxí stanoví postupy uznávání zaměstnavatelů pro účely zjednodušených postupů pro získání modré karty EU. Tato kritéria budou zohledňovat etické aspekty náboru (zejména předchozí zkušenosti daného podnikatele se zaměstnáváním státních příslušníků třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi) a bude sestaven seznam podnikatelů, na čemž se budou podílet orgány na regionální a místní úrovni.</p> <p>Pokud se členský stát rozhodne stanovit postupy uznávání, poskytne dotčeným zaměstnavatelům jednoznačné a transparentní informace mimo jiné o podmínkách a kritériích schvalování, období platnosti uznání a důsledcích nedodržení podmínek, včetně možného odnětí a neprodloužení platnosti, stejně jako o všech příslušných sankcích.</p>

Odůvodnění

S ohledem na regionální a místní rozměr a etické aspekty náboru se navrhuje doplnit konkrétní podmínky pro získání statusu uznaného zaměstnavatele. Výbor regionů navrhuje, aby byly do sestavování seznamu těchto podniků, které budou moci využívat zjednodušených postupů, zapojeny regionální a místní orgány a aby v něm byly zohledněny etické aspekty náboru.

II. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

Obecná doporučení

1. oceňuje snahu orgánů Evropské unie zajistit dostatečnou nabídku pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi tím, že budou posíleny společné standardy EU a bude navržen postup zajišťující těmto migrantům přístup na trh práce v EU. V této souvislosti představují navrhovaná opatření krok správným směrem a přinejmenším zčásti odpověď na kritiku, jež byla vyslovena na adresu platné směrnice;
2. domnívá se, že podpora a vytváření účinných cest pro legální a zdokumentovaný příliv státních příslušníků třetích zemí by měly být i nadále jednou z priorit migrační politiky jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých členských států a regionů. V tomto smyslu představuje vylepšený právní rámec pro vysoce kvalifikované migranty jeden z důležitých prvků nezbytného vypracování komplexní migrační politiky EU založené na zásadách dodržování lidských práv, mezinárodních závazků a solidarity;
3. je toho názoru, že vzhledem k dlouhodobému cíli Evropské unie, tj. zachovat si konkurenceschopnost v celosvětovém měřítku, je nutné vypracovat a upravit komplexní strategii pro přilákání lidského kapitálu, ale také finančních investic ze třetích zemí. Posledně jmenovaný prvek je důležitý pro každý hospodářský systém, který chce zvýšit svou inovativnost, technologickou úroveň a konkurenceschopnost. Má však mimořádný význam v souvislosti s demografickou situací, jíž čelí některé členské státy, a s problémy na trzích práce v EU;
4. poukazuje na to, že se Evropská unie již nyní potýká se strukturálním nedostatkem pracovníků v určitých odvětvích, a že se tento nedostatek bude prohlubovat s nepříznivým demografickým vývojem. Zároveň však Evropská unie v současnosti prohrává v soupeření o nadané lidi s takovými světovými aktéry, jako jsou Spojené státy, Kanada či Austrálie;

5. podotýká, že opatření zaměřená na přilákání pracovníků ze třetích zemí nesmí a neměla by nahradit rozsáhlé a na dlouhé období rozplánované investice do vzdělávání a odborné přípravy obyvatel EU. S ohledem na to, že mnohé země, zejména ty ve východní Evropě, se potýkají s odlivem mozků (tj. s odchodem kvalifikovaných osob), v jehož důsledku hrozí dané zemi či regionu vylidnění a emigrace vzdělaných lidí, by tyto investice měly být ve větší míře než doposud zaměřeny na profese, jež byly označeny za strategicky důležité, resp. se v nich nedostává pracovníků, a v jejich rámci by měla být vypracována konkrétní opatření na podporu těch, kdo se právě v těchto oblastech chtějí vzdělávat;

6. vítá rozsáhlou konzultaci, která byla při přípravě tohoto znění směrnice uskutečněna, vyjadřuje však znepokojení nad tím, že tato konzultace probíhala v příliš omezené míře na regionální úrovni, se zapojením regionálních a místních orgánů, jež nejlépe znají potřeby místních a regionálních trhů práce;

7. připomíná rovněž, že regionální a místní orgány hrají velice důležitou roli při poskytování veřejných služeb přistěhovalcům, a to co se týče jak jejich přístupu na trh práce, tak i jiných aspektů integrace (vzdělávání, bydlení, systém zdravotní péče atd.);

8. zdůrazňuje, že orgány na regionální úrovni hrají zásadní úlohu při identifikaci potřeb trhu práce a také při určování podmínek, jež vyžadují zavedení ochranných postupů (test trhu práce). Kromě toho by ovšem mohly vytvářet příznivou atmosféru ve vztahu k navrhovaným opatřením a potřebné kritické množství pro zvýšení povědomí o postupu modré karty;

Zhodnocení dosavadních opatření

9. poukazuje na to, že opatření zavedená v roce 2009 nespĺnila očekávání, která v ně byla vkládána. Jednou z příčin bylo to, že byla umožněna koexistence paralelních systémů založených na vnitrostátních opatřeních a na opatřeních, jež byla zavedena danou směrnicí;

10. konstatuje, že z dosavadních zkušeností s uplatňováním postupu modré karty vyplývá, že zatímco Evropská komise usiluje o soustředění migrační politiky a odvětvových opatření na evropské úrovni, členské státy si i nadále chtějí zachovat a prosazovat vnitrostátní řešení;

11. poukazuje na to, že ani předpisy zavedené v roce 2009 nespĺnily mnohé potřeby a očekávání jak migrantů, tak zaměstnavatelů, a namísto toho měly za následek to, že v EU přetrvává roztržitý systém, v němž mají pracovníci s vysoce odbornými dovednostmi a jejich rodiny obecně vzato nedostatečná práva, uchazeči o zaměstnání, zaměstnavatelé a správní orgány členských států nesou vysoké náklady a samotný systém je mimo EU málo znám, a tudíž je i nadále celkově neatraktivní;

Navrhovaná opatření – potenciální rizika a nedostatky

12. je potěšen návrhem snížit minimální výši příjmu, zavedením nástrojů na podporu vnitřní mobility, zjednodušením v oblasti možnosti získání dlouhodobého oprávnění k pobytu a zohledněním přistěhovalců, kteří již pobývají na území EU;

13. klade si otázku, jestli by se s ohledem na stále intenzivnější soupeření o nadané lidi nemělo zvážit, zda by mohly být do evropského migračního systému zahrnuty prvky systému řídicího se nabídkou či bodového systému (supply-driven system/point based system (PBS)) nebo hybridního systému po vzoru zemí, jimž se lépe daří přilákat pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi (Austrálie, Kanada);

14. zdůrazňuje, že u osob s vysoce odbornými dovednostmi hrají při rozhodování důležitou roli takové aspekty, jako je možnost vybudovat si profesní kariéru, možnost využívat vybavení, jazyk sloužící ke komunikaci a také to, zda práce odpovídá jejich kvalifikaci. Výbor regionů vyjadřuje znepokojení nad tím, že v navrhovaných opatřeních jsou tyto aspekty ještě stále zohledněny jen v malé míře;

15. je potěšen tím, že modrá karta bude moci být udělována nejen pracovníkům, kteří přicházejí na území EU, ale také těm, kteří na jejím území již pobývají;

16. současně však poukazuje na to, že je nutné vyjasnit otázku, proč by tato možnost měla být dostupná pouze těm, jimž bylo přiznáno postavení uprchlíka. V návrhu směrnice se výslovně uvádí, že se tato možnost nevztahuje na sezónní a vyslané pracovníky ani na osoby, jejichž žádost o přiznání postavení uprchlíka ještě nebyla vyřízena. Výbor regionů sice chápe politické důvody pro toto rozhodnutí, podotýká však, že pokud by bylo i jiným kategoriím osob pobývajících na území EU umožněno, aby si našly zaměstnání odpovídající jejich kvalifikaci, mohlo by to přinést stabilnější vyhlídky pro dotčené migranty a zaměstnavatele, a tím i lepší využití lidského kapitálu;

17. poukazuje na to, že cílem opatření spojených se zaměstnáváním státních příslušníků třetích zemí na pracovních místech vyžadujících vysoce odborné dovednosti by mělo být nejen přilákat přistěhovalce, ale také vytvořit pro ně takové podmínky, aby měli větší šanci v EU zůstat a účinně se integrovat;

18. žádá, aby se k otázce zaměstnávání osob s vysoce odbornými dovednostmi přistupovalo holistickým a komplexním způsobem v souladu s logikou migračního procesu – od nábory přes přijetí a zjištění dovedností až po účinnou integraci a nakonec i volný pohyb na trhu práce v EU;

19. v souvislosti s navrhovanými opatřeními se domnívá, že je nutné vypracovat jednotnou a všeobecně uznávanou metodu shromažďování údajů ohledně potřeby pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi v různých profesích a na různých trzích práce. Zavedení mechanismů, jež by umožnily účinněji než doposud zaplňovat mezery na trzích práce v jednotlivých členských státech, by vyžadovalo další rozvoj takových iniciativ, jako jsou portál EURES, EuroPass a opatření, jež jsou momentálně plánována v rámci nové agendy dovedností, díky čemuž by bylo možné zprostředkovávat kontakt mezi zaměstnavateli hledajícími uchazeče o práci a potenciálními zaměstnanci, kteří mají odpovídající dovednosti. Současně zdůrazňuje, že při shromažďování těchto údajů mohou sehrát klíčovou úlohu evropské regiony;

20. vyjadřuje obavu, zda navrhovaná opatření v dostatečné míře umožňují zohlednit mladé absolventy, u nichž se může stát, že výše jejich výdělku nebude stačit ke splnění kritérií stanovených v této směrnici;

21. zdůrazňuje, že otázka uznávání kvalifikací – a praktických aspektů tohoto procesu – bude zvlášť důležitá v případě kategorie osob, které se poprvé stávají potenciálními příjemci v rámci tohoto systému, tj. těch, jimž bylo přiznáno postavení uprchlíka, a těch, kteří mají nárok na doplňkovou ochranu. Dá se očekávat, že u těchto osob bude mimořádně obtížné a složité doložit jejich kvalifikaci;

22. zdůrazňuje, že je třeba věnovat větší pozornost etickým otázkám souvisejícím s náborem pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi pocházejících ze třetích zemí a usilovat o vypracování účinných metod, jak zamezit odlivu mozků z méně rozvinutých zemí, které už i tak nedisponují dostatečným lidským kapitálem;

23. žádá, aby byla provedena důkladná a spolehlivá analýza ohledně odlivu pracovníků s vysoce odbornými dovednostmi ze třetích zemí a potenciálních důsledků tzv. odlivu mozků. Výsledky této analýzy by měly být využity k vypracování společných opatření (EU a zemí původu migrantů), jejichž cílem by bylo zamezit negativním dopadům migrace a pokud možno formulovat řešení, z nichž by měli užitek všichni (migrace prospěšná pro země původu, cílové země i pro samotné migranty);

24. poukazuje na to, že každý migrační proces je komplexním a mnohaúrovňovým jevem, v němž hrají značnou roli jak cílové země, tak země původu migrantů. Mimo jiné v souvislosti s výše zmíněnými etickými otázkami vyzývá k tomu, aby byl posílen dialog a aby byla navázána užší spolupráce mezi orgány EU a orgány zemí původu migrantů a tranzitních zemí, a to i na regionální a místní úrovni. Při této spolupráci by na základě nástrojů mezinárodního práva veřejného měly být využívány již existující orgány a platformy, jakými jsou například ARLEM, CORLEAP, pracovní skupina pro Ukrajinu, smíšené poradní výbory a pracovní skupiny. K podpoře mechanismů cirkulační migrace by bylo vhodné využít zkušenosti Evropské nadace odborného vzdělávání;

25. domnívá se, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, jelikož jeho cíle – tj. obstat v mezinárodním soupeření o pracovníky s vysoce odbornými dovednostmi – nemůže být uspokojivě dosaženo jednotlivými členskými státy, nýbrž z důvodu rozsahu ho lze lépe dosáhnout na úrovni EU. Navrhovaná opatření nepřesahují rámec toho, co je nezbytné pro zvýšení schopnosti EU přilákat a udržet si státní příslušníky třetích zemí s vysoce odbornými dovednostmi a pro zvýšení jejich mobility a pohybu mezi pracovními místy v různých členských státech, a ponechávají členským státům určitou flexibilitu, aby mohly systém přizpůsobit své vnitrostátní situaci. Návrh je tudíž v souladu se zásadou proporcionality;

Úloha regionů

26. rád by zdůraznil, že socioekonomické důsledky migrace, k nimž patří například dopad na fungování trhů práce a na sociální či kulturní sféru, jsou nejvýrazněji pociťovány na regionální a místní úrovni. Obdobně by se na celkovou konkurenceschopnost Evropy dalo pohlížet jako na abstraktní pojem, nicméně klíčový význam má zajištění konkurenceschopnosti a vysoké míry inovativnosti evropských měst a regionů, s využitím činnosti, již každodenně vykonávají neziskové subjekty a třetí sektor;

27. podotýká, že při zahrnutí regionálního hlediska do diskuse o navrhovaných opatřeních vychází najevo různé paradoxy. Jedním z nich je to, že se může stát, že přistěhovalce s vysoce odbornými dovednostmi budou lákat nejvíce rozvinuté regiony, přičemž budou nejvíce potřební v těch regionech, které nebudou schopny nabídnout tak atraktivní podmínky pro práci a pobyt;

28. je potěšen tím, že byly zachovány obezřetnostní postupy, které mohou být zavedeny v případě zhoršení situace na trhu práce v dané zemi;

29. rád by zdůraznil, že z místního a regionálního pohledu nabývá mimořádného významu otázka, jíž se návrh Komise zabývá jen v nepatrné míře, tj. jakým způsobem lze zvýšit účinnost integračních opatření a jak využít existující osvědčené postupy v této oblasti;

30. navrhuje, aby se na úlohu partnerů na místní a regionální úrovni pohlíželo z různých úhlů, například co se týče: zavedení zkušebních zjednodušených systémů (fast-track) v partnerství mezi regiony, státy a soukromým sektorem; účinného sdílení osvědčených postupů, zejména v oblasti uznávání kvalifikací, snížení strukturálního nesouladu, účinnosti integrace; a provádění opatření, která umožní co nejlépe přizpůsobit formální kvalifikace potřebám místních a regionálních trhů práce.

31. zdůrazňuje, že je v oblasti komunikace nutné navázat bezprostřednější kontakt s podniky a zapojit podniky do vypracovávání iniciativ zaměřených na začlenění na trh práce.

V Bruselu dne 8. prosince 2016.

*předseda
Evropského výboru regionů*

Markku MARKKULA
