

Mišljenje Europskog odbora regija – Zakonite migracije

(2017/C 185/13)

Izvjestitelj:	Olgierd GEBLEWICZ (PL/EPP), predsjednik Zapadnopomeranskog vojvodstva
Referentni dokument:	Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi zapošljavanja visokokvalificiranih radnika
	COM(2016) 378 final

I. PREPORUKE ZA IZMJENE

Amandman 1.

Članak 2. točka (h)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
„kvalifikacije visokog obrazovanja” znači bilo koja diploma, potvrda ili drugi dokaz formalnih kvalifikacija koji je izdalo nadležno tijelo i kojim se potvrđuje uspješno završeno visoko obrazovanje ili jednakovrijedni program tercijarnog obrazovanja, odnosno niz predmeta koje pruža obrazovna ustanova priznata kao ustanova visokog obrazovanja ili jednakovrijedna ustanova za tercijarno obrazovanje u državi u kojoj se nalazi, ako je studij potreban za stjecanje tih kvalifikacija trajao najmanje tri godine i odgovara najmanje razini 6 ISCED-a iz 2011. i razini 6 EKO-a, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom;	„kvalifikacije visokog obrazovanja” znači bilo koja diploma, potvrda ili drugi dokaz formalnih kvalifikacija koji je izdalo nadležno tijelo i kojim se potvrđuje uspješno završeno visoko obrazovanje ili jednakovrijedni program tercijarnog obrazovanja, odnosno niz predmeta koje pruža obrazovna ustanova priznata kao ustanova visokog obrazovanja ili jednakovrijedna ustanova za tercijarno obrazovanje u državi u kojoj se nalazi, ako je studij potreban za stjecanje tih kvalifikacija trajao najmanje tri godine i odgovara najmanje razini 6 ISCED-a iz 2011. i razini 6 EKO-a, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom; u slučaju osoba s odobrenim izbjegličkim statusom ili statusom supsidijarne zaštite i boravištem na teritoriju EU-a koje nemaju potrebne dokumente za dokazivanje svojih kvalifikacija, države članice provodit će odgovarajuće dodatne postupke radi utvrđivanja njihove razine obrazovanja i vještina;

Obrazloženje

Potrebno je redefinirati taj koncept kako bi se u obzir uzela činjenica da potencijalno velik broj izbjeglica možda neće moći predočiti dokumente o svojim stručnim kvalifikacijama. Predložene odredbe Direktive iziskuju mnogo fleksibilniji pristup tom pitanju od postojećeg. U tom pogledu OR skreće pozornost na postojeće dokumente u kojima se iskazuje stečeno iskustvo na tom području, posebice instrument za profiliranje vještina državljana trećih zemalja koji je upravo u pripremi, u skladu s prijedlogom iznesenim u Programu novih vještina za Europu. Predlaže se i da se iskoristi iskustvo europskih regija na tom području.

Amandman 2.

Članak 2. točka (i)

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
„visokorazvijene stručne vještine” znači vještine potvrđene s najmanje tri godine stručnog radnog iskustva razine koja je usporediva s visokoškolskom kvalifikacijom i koja odgovara zanimanju ili sektoru navedenom u ugovoru o radu ili obvezujućoj ponudi za posao;	„visokorazvijene stručne vještine” znači vještine potvrđene s najmanje tri godine stručnog radnog iskustva razine koja je usporediva s visokoškolskom kvalifikacijom i koja odgovara zanimanju ili sektoru navedenom u ugovoru o radu ili obvezujućoj ponudi za posao; u slučaju osoba s odobrenim izbjegličkim statusom ili statusom supsidijarne zaštite i boravištem na teritoriju EU-a koje nemaju potrebne dokumente za dokazivanje svojih visokorazvijenih stručnih vještina, države članice provodit će odgovarajuće dodatne postupke radi utvrđivanja njihovih vještina i stručnog radnog iskustva;

Obrazloženje

Vidjeti prethodnu točku.

Amandman 3.

Članak 6. stavak 4.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
Države članice mogu odbiti zahtjev za plavu kartu EU-a radi osiguranja etičkog zapošljavanja u sektorima u kojima postoji nedostatak kvalificiranih radnika u zemljama podrijetla.	Države članice mogu odbiti zahtjev za plavu kartu EU-a radi osiguranja etičkog zapošljavanja u sektorima u kojima postoji nedostatak kvalificiranih radnika u zemljama podrijetla. Kako bi se u postupku zapošljavanja osiguralo poštovanje etičkih aspekata, države članice oslanjaju se na međunarodne standarde, kao što su standardi Međunarodne organizacije za migracije, odnosno na sustav praćenja IRIS.

Obrazloženje

Etička pitanja posebno su važna u kontekstu zapošljavanja visokokvalificiranih radnika jer europski poslodavci često iskazuju potražnju u zanimanjima u kojima su radnici potrebni i u trećim zemljama zbog ozbiljnog manjka kvalificiranih radnika. Nekontrolirani egzodus velikog broja osoba mogao bi dugoročno dovesti do pogoršanja društveno-gospodarskog stanja u zemljama podrijetla te stoga zapravo povećati migracijski potencijal. Predlaže se da se odredbe o etičkom zapošljavanju dopune praktičnim načelima koje bi, među ostalim, izradile međunarodne organizacije. U tom je pogledu potrebno skrenuti pozornost na inicijativu Međunarodne organizacije za migracije (IOM) pod nazivom Javno-privatni savez za pravedno i etičko zapošljavanje (PPA) te na sustav praćenja IRIS.

Amandman 4.

Članak 12. stavak 1.

Prijedlog Komisije	Amandman OR-a
<p>Priznati poslodavci: Države članice mogu predvidjeti postupke priznavanja poslodavaca u skladu sa svojim nacionalnim pravom ili administrativnom praksom u svrhu primjenjivanja pojednostavnjenih postupaka za dobivanje plave karte EU-a.</p> <p>Ako država članica odluči predvidjeti postupke priznavanja, ona poslodavcima daje jasne i transparentne informacije o, među ostalim, uvjetima i kriterijima za priznavanje, razdoblju valjanosti priznanja i posljedicama neispunjava-nja uvjeta, uključujući moguće oduzimanje i odbijanje produljenja te sve primjenjive sankcije.</p>	<p>Priznati poslodavci: Države članice mogu predvidjeti postupke priznavanja poslodavaca u skladu sa svojim nacionalnim pravom ili administrativnom praksom u svrhu primjenjivanja pojednostavnjenih postupaka za dobivanje plave karte EU-a. Tim će se kriterijima uzeti u obzir etički aspekti postupka zapošljavanja (posebice dotadašnja praksa zapošljavanja visokokvalificiranih državljana trećih zemalja u određenom trgovačkom društvu) te će se uz sudjelovanje institucija na regionalnoj i lokalnoj razini izraditi popis trgovačkih društava.</p> <p>Ako država članica odluči predvidjeti postupke priznavanja, ona poslodavcima daje jasne i transparentne informacije o, među ostalim, uvjetima i kriterijima za priznavanje, razdoblju valjanosti priznanja i posljedicama neispunjava-nja uvjeta, uključujući moguće oduzimanje i odbijanje produljenja te sve primjenjive sankcije.</p>

Obrazloženje

Predlaže se uključivanje posebnih uvjeta za stjecanje statusa „priznatog poslodavca” kojima bi se uzela u obzir regionalna/ lokalna dimenzija, kao i etički aspekti zapošljavanja. Odbor regija predlaže da se, uz sudjelovanje lokalnih i regionalnih tijela, izradi popis takvih trgovačkih društava za koja bi vrijedili pojednostavljeni postupci te da se uzmu u obzir etički aspekti zapošljavanja.

II. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA,

Opće preporuke

1. Pozdravlja napore institucija EU-a u cilju osiguranja primjerene ponude visokokvalificirane radne snage jačanjem zajedničkih standarda EU-a i osmišljavanjem postupaka kojima se takvim migrantima omogućuje pristup tržištu rada EU-a. U tom smislu predložena rješenja predstavljaju korak u pravom smjeru te barem donekle odgovor na kritike na račun direktive koja je trenutačno na snazi.
2. Smatra da uspostava i promicanje učinkovitih kanala za zakonit/registriran ulazak državljana trećih zemalja treba ostati jedan od prioriteta migracijske politike na razini EU-a, država članica i regija. U tom je smislu poboljšani zakonski okvir za visokokvalificirane migrante važna sastavnica nužnog razvijanja sveobuhvatne migracijske politike EU-a utemeljene na načelima poštovanja ljudskih prava, međunarodnim obvezama i solidarnosti.
3. Smatra da dugoročni cilj Europske unije da ostane konkurentan globalni akter iziskuje izradu i izmjenu sveobuhvatne strategije za privlačenje ljudskog kapitala, kao i financijskih ulaganja iz trećih zemalja. Potonje je važno u svim gospodarskim sustavima koji žele povećati svoju inovativnost, razinu tehnologije i konkurentnost. Međutim, posebno je važno u kontekstu demografskog stanja koje vlada u nekim državama članicama, kao i problema s kojima se suočavaju tržišta rada EU-a.
4. Ističe da se EU već bori sa sustavnim manjkom radnika u određenim sektorima, kao i da će nepovoljni demografski trendovi pogoršati te nedostatke. Istodobno Europska unija trenutačno gubi utrku za talentima protiv globalnih igrača kao što su SAD, Kanada i Australija.

5. Ističe da mjere za zapošljavanje radnika iz trećih zemalja ne mogu niti bi smjele zamijeniti velika, dugoročna ulaganja u obrazovanje i strukovno osposobljavanje stanovnika EU-a. Budući da se brojne zemlje, posebno istočnoeuropske, suočavaju s pojavom odljeva mozgova (emigracija vještina), što u tim zemljama i regijama dovodi do opasnosti od depopulacije i emigracije intelektualaca, ta bi ulaganja trebala u većoj mjeri usmjeriti na zanimanja koja su prepoznata kao strateški važna odnosno deficitarna te bi se uz pomoć njih trebale razraditi konkretne mjere za pružanje potpore onim osobama koje se žele osposobiti na tim područjima.

6. Pozdravlja opsežan postupak savjetovanja koji je pratio izradu sadašnje verzije direktive, ali izražava zabrinutost zbog toga što je premalo učinjeno na regionalnoj razini, uz sudjelovanje regionalnih i lokalnih vlasti, koje su najbolje upoznate s potrebama lokalnih i regionalnih tržišta rada.

7. Ističe i da lokalne i regionalne vlasti igraju vrlo važnu ulogu u pružanju javnih usluga imigrantima u pogledu pristupa tržištu rada, kao i drugih dimenzija integracije (obrazovanje, smještaj, zdravstvena skrb itd.).

8. Naglašava da institucije na regionalnoj razini igraju ključnu ulogu u utvrđivanju potreba tržišta rada, kao i u određivanju uvjeta koji iziskuju provedbu zaštitnih postupaka (ispitivanje tržišta rada). Osim toga, te institucije mogu stvoriti pozitivno ozračje za predložene mjere te kritičnu masu potrebnu za podizanje svijesti o postupku izdavanja plave karte.

Ocjena postojećeg sustava

9. Napominje da mjere uvedene 2009. godine nisu ispunile očekivanja. To se među ostalim objašnjava time da se dopustilo da nacionalni sustavi postoje zajedno sa sustavima uvedenim tom direktivom.

10. Napominje da dosadašnje iskustvo u vezi s provedbom postupka izdavanja plave karte pokazuje da, iako Europska komisija nastoji migracijsku politiku i sektorske mjere podignuti na europsku razinu, države članice ustraju u održavanju i promicanju nacionalnih rješenja.

11. Napominje da se ni propisima uvedenima 2009. godine nisu ispunile mnoge potrebe i očekivanja kako migranata tako i poslodavaca, već da se umjesto toga u EU-u i dalje održao rascjepkani sustav obilježen općenito nezadovoljavajućom razinom prava visokokvalificiranih radnika i njihovih obitelji, visokim troškovima za tražitelje zaposlenja, poslodavce i nacionalne uprave te ograničenom prepoznatljivošću izvan EU-a, zbog čega je taj sustav, ukupno gledajući, neprivlačan.

Predložene mjere – potencijalni rizici i nedostaci

12. Pozdravlja prijedloge o smanjenju dohodovnog praga, uvođenju instrumenata za promicanje unutarnje mobilnosti, olakšavanju pristupa dozvolama za dugotrajni boravak i vođenju računa o migrantima koji već borave u EU-u.

13. S obzirom na sve veće natjecanje za talente, pita se treba li, po uzoru na one zemlje koje su učinkovitije u privlačenju visokokvalificiranih radnika (Australija, Kanada), razmotriti da se u europski migracijski sustav uključe elementi sustava utemeljenog na potražnji ili bodovima (PBS) odnosno da se uvede hibridni sustav.

14. Ističe da visokokvalificiranim pojedincima aspekti poput mogućnosti za razvoj karijere, pristupa opremi, jezika komunikacije i rada u skladu s kvalifikacijama igraju važnu ulogu pri donošenju odluka. Odbor regija izražava zabrinutost zbog toga što se predloženim mjerama i dalje nedovoljno uzimaju u obzir ta pitanja.

15. Pozdravlja činjenicu da se plava karta neće dodjeljivati samo radnicima koji dolaze u EU, nego i onima koji već borave na teritoriju Unije.

16. Istodobno, međutim, smatra da je potrebno razjasniti zašto bi ta mogućnost trebala biti dostupna samo osobama s priznatim izbjegličkim statusom. Predloženom se direktivom izričito od te mogućnosti izuzimaju sezonski radnici i radnici upućeni na rad, kao i osobe čiji zahtjev za priznavanje izbjegličkog statusa nije riješen. Iako razumije političke razloge te odluke, Odbor regija smatra da bi omogućavanje zapošljavanja u skladu s kvalifikacijama i drugim kategorijama osoba s boravištem u EU-u moglo dovesti do stabilnijih izgleda za migrante i poslodavce kojih se to tiče, a time i boljeg iskorištavanja ljudskog kapitala.

17. Ističe da mjere za zapošljavanje državljana trećih zemalja u zanimanjima koja iziskuju visokorazvijene vještine ne bi trebale biti usmjerene samo na privlačenje imigranata, već i na stvaranje uvjeta za njihov ostanak u EU-u i učinkovitu integraciju.

18. Predlaže da se pitanju zapošljavanja visokokvalificiranih radnika pristupi na cjelovit i sveobuhvatan način koji odgovara logici migracijskog procesa: od zapošljavanja, preko prihvata i utvrđivanja vještina do učinkovite integracije i naposljetku slobode kretanja u okviru tržišta rada EU-a.

19. U kontekstu predloženih mjera smatra da je potrebno razviti jedinstvenu, općeprihvaćenu metodu prikupljanja podataka o potražnji za visokokvalificiranim radnicima u raznim zanimanjima i na raznim tržištima rada. Uspostava mehanizama za učinkovitije popunjavanje praznina na tržištima rada država članica iziskuje dodatno razvijanje inicijativa kao što su portal EURES, Europass i mjere koje su trenutno predviđene u okviru Novog programa vještina, što bi omogućilo povezivanje poslodavaca koji tragaju za tražiteljima zaposlenja i potencijalnih radnika s odgovarajućim vještinama. Naglašava potencijalno ključnu ulogu europskih regija u prikupljanju podataka te vrste.

20. Izražava zabrinutost zbog mogućnosti da se predloženim mjerama nedovoljno vodi računa o mladim diplomantima, čija bi zarada mogla biti nedostatna za ispunjavanje kriterija utvrđenih u Direktivi.

21. Naglašava da će pitanje priznavanja kvalifikacija – i praktični aspekti tog postupka – biti posebno važno u slučaju kategorije osoba koje prvi put postaju potencijalni korisnici programa: osoba s priznatim izbjegličkim statusom i osoba s odobrenim statusom supsidijarne zaštite. Može se očekivati da će u slučaju tih osoba pribavljanje dokaza o kvalifikacijama biti posebno teško i složeno.

22. Naglašava da više pozornosti treba posvetiti etičkim pitanjima povezanim sa zapošljavanjem visokokvalificiranih radnika iz trećih zemalja, kao i da valja osmisliti učinkovite metode za sprečavanje odljeva mozgova iz manje razvijenih zemalja koje se ionako suočavaju s niskom razinom ljudskog kapitala.

23. Predlaže da se provede detaljna i pouzdana analiza odljeva visokokvalificiranih radnika iz trećih zemalja, kao i potencijalnog učinka „odljeva mozgova”. Na temelju rezultata te studije trebalo bi izraditi zajedničke mjere EU-a i zemalja podrijetla migranata usmjerene na sprečavanje negativnih učinaka migracija i, ako je moguće, na iznalaženje trostruko dobitnih rješenja (migracija koja bi bila od koristi zemljama podrijetla i odredišta, kao i samim migrantima).

24. Ističe da je svaki migracijski proces složena i višerazinska pojava u okviru koje važnu ulogu imaju i zemlje odredišta i zemlje podrijetla migranata. Među ostalim u kontekstu prethodno istaknutih etičkih pitanja, poziva na unapređenje dijaloga i bližu suradnju između institucija EU-a te institucija zemalja podrijetla migranata i tranzitnih zemalja, pored ostalog i na regionalnoj i lokalnoj razini. U okviru te suradnje, utemeljene na instrumentima međunarodnog javnog prava, treba koristiti postojeća tijela i platforme, poput ARLEM-a, CORLEAP-a, Radne skupine za Ukrajinu, zajedničkih savjetodavnih odbora i radnih skupina, a pri podupiranju mehanizama kružne migracije valja iskoristiti iskustvo Europske zaklade za osposobljavanje.

25. Smatra da je prijedlog u skladu s načelom supsidijarnosti jer cilj – natjecanje na međunarodnom tržištu za visokokvalificirane radnike – ne mogu dostatno ostvariti same države članice, nego se zbog opsega on na bolji način može ostvariti na razini EU-a. Predložene mjere ne premašuju djelovanje koje je potrebno za poboljšanje sposobnosti EU-a za privlačenje i zadržavanje visokokvalificiranih državljana trećih zemalja te za povećanje njihove mobilnosti i lakši pronalazak novih poslova u različitim državama članicama; te mjere državama članicama omogućuju određenu fleksibilnost da sustav prilagode vlastitim okolnostima. Prijedlog je stoga u skladu s načelom proporcionalnosti.

Uloga regija

26. Želi naglasiti da se društveno-gospodarske posljedice migracija, poput učinka na funkcioniranje tržišta rada te na društvenu i kulturnu domenu, najviše osjećaju na regionalnoj i lokalnoj razini. Slično tomu, europska skupna konkurentnost mogla bi se smatrati apstraktnim pojmom; važno je osigurati konkurentnost i visoku razinu inovativnosti u europskim gradovima i regijama, oslanjajući se na rad koji neprofitne organizacije i subjekti iz trećeg sektora svakodnevno obavljaju.
27. Ističe da uključivanjem regionalne perspektive u raspravu o predloženim mjerama dolaze do izražaja razni paradoksi. Jedan je da, iako visokokvalificirane imigrante možda privuku najrazvijenije regije, njihova prisutnost možda je najpoželjnija u regijama koje nisu u mogućnosti ponuditi im tako privlačne uvjete rada i boravka.
28. Pozdravlja zadržavanje zaštitnih mjera koje bi se mogle uvesti u slučaju pogoršanja stanja na tržištu rada u određenoj zemlji.
29. Želi naglasiti da je u lokalnom i regionalnom kontekstu osobito važno pitanje koje se u prijedlogu Komisije nedovoljno razmatra: kako povećati učinkovitost integracijskih mjera i kako iskoristiti postojeće najbolje prakse na tom području?
30. Predlaže da se uloga lokalnih i regionalnih partnera razmotri u raznim kontekstima, primjerice u vezi sa sljedećim elementima: uspostavom eksperimentalnih pojednostavljenih sustava (*fast-track*) u partnerstvu između regija, zemalja i privatnog sektora; istinskom razmjenom najboljih praksi, posebice na području priznavanja kvalifikacija, smanjenja strukturnih nepodudarnosti i povećanja učinkovitosti integracije; te provedbom rješenja kojima se osigurava podudarnost formalnih kvalifikacija i potreba lokalnih i regionalnih tržišta rada u najvećoj mogućoj mjeri.
31. Naglašava potrebu za uspostavljanjem neposrednijeg odnosa s poslovnom zajednicom u pogledu komunikacije na način da se sama poduzeća uključe u postupak izrade inicijativa za zapošljavanje.

Bruxelles, 8. prosinca 2016.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA
