

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Migração legal

(2017/C 185/13)

Relator: Olgierd GEBLEWICZ (PL-PPE), presidente da região da Pomerânia Ocidental

Texto de referência: Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho altamente qualificado

COM(2016) 378 final

I. RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÃO

Alteração 1

Artigo 2.º, alínea h):

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>«habilitações de ensino superior», qualquer diploma, certificado ou outro título emitido por uma autoridade competente que comprove a conclusão de um curso de ensino superior ou de qualquer programa de ensino pós-secundário equivalente, nomeadamente um conjunto de cadeiras ministradas por um estabelecimento de ensino reconhecido como instituição de ensino superior ou de ensino pós-secundário equivalente pelo Estado onde está situado, onde os estudos necessários para adquirir as habilitações tenham tido a duração de, pelo menos, três anos e correspondam, pelo menos, ao nível 6 da CITE 2011 ou ao nível 6 do QEQ, em conformidade com a legislação nacional;</p>	<p>«habilitações de ensino superior», qualquer diploma, certificado ou outro título emitido por uma autoridade competente que comprove a conclusão de um curso de ensino superior ou de qualquer programa de ensino pós-secundário equivalente, nomeadamente um conjunto de cadeiras ministradas por um estabelecimento de ensino reconhecido como instituição de ensino superior ou de ensino pós-secundário equivalente pelo Estado onde está situado, onde os estudos necessários para adquirir as habilitações tenham tido a duração de, pelo menos, três anos e correspondam, pelo menos, ao nível 6 da CITE 2011 ou ao nível 6 do QEQ, em conformidade com a legislação nacional; no caso dos refugiados com estatuto reconhecido ou beneficiários de proteção subsidiária residentes no território da UE e desprovidos da documentação necessária para comprovação das suas habilitações, os Estados-Membros preveem procedimentos adicionais apropriados para determinar o seu nível de formação e de competências;</p>

Justificação

É necessário redefinir este conceito de modo a ter em conta a possibilidade de um número potencialmente elevado de refugiados não ter como comprovar as suas qualificações profissionais. As disposições propostas na diretiva exigem uma abordagem da questão muito mais flexível do que a atual. A esse propósito, o CR chama a atenção para os documentos já existentes que recolhem experiências neste campo, com destaque para o documento em curso de elaboração intitulado «Guia para a definição de perfis de competências dos nacionais de países terceiros», proposto na comunicação — Uma Nova Agenda de Competências para a Europa. Preconiza igualmente que se tire partido da experiência adquirida pelas regiões europeias neste domínio.

Alteração 2

Artigo 2.º, alínea i):

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
«competências profissionais elevadas», as competências comprovadas por, pelo menos, três anos de experiência profissional ou um nível comparável de habilitações de ensino superior e que são pertinentes para a profissão ou setor especificado no contrato de trabalho ou oferta de emprego vinculativa;	«competências profissionais elevadas», as competências comprovadas por, pelo menos, três anos de experiência profissional ou um nível comparável de habilitações de ensino superior e que são pertinentes para a profissão ou setor especificado no contrato de trabalho ou oferta de emprego vinculativa; no caso dos refugiados com estatuto reconhecido ou beneficiários de proteção subsidiária residentes no território da UE e desprovidos da documentação necessária para comprovação das suas competências profissionais de elevado nível, os Estados-Membros preveem procedimentos adicionais apropriados para determinar as suas competências e experiência profissional;

Justificação

Ver justificação ao ponto anterior.

Alteração 3

Artigo 6.º, n.º 4:

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
Os Estados-Membros podem indeferir um pedido de Cartão Azul UE com vista a assegurar o recrutamento ético em setores que registam falta de trabalhadores qualificados nos países de origem.	Os Estados-Membros podem indeferir um pedido de Cartão Azul UE com vista a assegurar o recrutamento ético em setores que registam falta de trabalhadores qualificados nos países de origem. A fim de garantir que as considerações de caráter ético são devidamente tidas em conta no processo de recrutamento, os Estados-Membros tomam como referência as normas elaboradas por organismos internacionais, como as da Organização Internacional para as Migrações ou do sistema de controlo IRIS.

Justificação

No contexto do recrutamento de trabalhadores altamente especializados, as questões éticas assumem particular importância. Tal deve-se ao facto de a procura de mão de obra por parte dos empregadores europeus incidir amiúde sobre profissões de que também há grande escassez e necessidade nos países terceiros. O êxodo massivo e descontrolado dessa mão de obra pode conduzir a uma deterioração a longo prazo da situação socioeconómica nos países de origem e aumentar efetivamente o potencial migratório. Propõe-se que as disposições em matéria de recrutamento ético sejam complementadas por princípios práticos elaborados, nomeadamente, por organizações internacionais. A este respeito, importa chamar a atenção para a iniciativa «A Private Public Alliance for Fair and Ethical Recruitment» [Uma aliança público-privada para um recrutamento justo e ético], lançada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), e o sistema de controlo IRIS.

Alteração 4

Artigo 12.º, n.º 1:

Texto da proposta da Comissão	Alteração proposta pelo CR
<p>Empregadores reconhecidos: Os Estados-Membros podem decidir estabelecer procedimentos de reconhecimento para os empregadores, em conformidade com o respetivo direito nacional ou prática administrativa para efeitos da aplicação dos procedimentos simplificados para a obtenção de um Cartão Azul UE.</p> <p>Sempre que um Estado-Membro decidir estabelecer procedimentos de reconhecimento, deve fornecer informações claras e transparentes aos empregadores em causa, nomeadamente no que respeita às condições e critérios de aprovação, ao período de validade do reconhecimento e às consequências do não cumprimento das condições necessárias, incluindo a eventual retirada e não renovação, bem como qualquer sanção aplicável.</p>	<p>Empregadores reconhecidos: Os Estados-Membros podem decidir estabelecer procedimentos de reconhecimento para os empregadores, em conformidade com o respetivo direito nacional ou prática administrativa para efeitos da aplicação dos procedimentos simplificados para a obtenção de um Cartão Azul UE. Estes critérios levam em conta os aspetos éticos do processo de recrutamento (em particular, as experiências anteriores de recrutamento de nacionais de países terceiros altamente especializados por parte de uma dada empresa), e é elaborada uma lista das empresas em causa com a participação das instituições regionais e locais.</p> <p>Sempre que um Estado-Membro decidir estabelecer procedimentos de reconhecimento, deve fornecer informações claras e transparentes aos empregadores em causa, nomeadamente no que respeita às condições e critérios de aprovação, ao período de validade do reconhecimento e às consequências do não cumprimento das condições necessárias, incluindo a eventual retirada e não renovação, bem como qualquer sanção aplicável.</p>

Justificação

Atendendo à dimensão local e regional e aos aspetos éticos do recrutamento, preconiza-se a introdução de requisitos específicos para a obtenção do estatuto de «empregador reconhecido». O Comité das Regiões propõe a elaboração, com a participação dos órgãos de poder local e regional, de uma lista de empresas deste tipo que beneficiem de procedimentos simplificados, e defende que se tomem em conta os aspetos éticos do recrutamento.

II. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

Recomendações gerais

1. saúda os esforços das instituições da União Europeia para garantir uma oferta adequada de mão de obra altamente especializada mediante o reforço das normas europeias comuns e a adoção de procedimentos para o acesso de tais migrantes ao mercado de trabalho da UE. Neste contexto, as soluções propostas constituem um passo na direção certa e, pelo menos em parte, uma resposta às críticas à diretiva atualmente em vigor;
2. considera que a promoção e a criação de canais eficazes para a admissão legal/documentada de nacionais de países terceiros deve continuar a ser uma das prioridades da política de migração tanto ao nível da UE como dos Estados-Membros e das regiões; Neste sentido, um regime jurídico melhorado para migrantes altamente qualificados é um aspeto importante para o desenvolvimento necessário de uma política de migração abrangente da UE, assente nos princípios do respeito dos direitos humanos, da solidariedade e das obrigações internacionais;
3. entende que o objetivo a longo prazo da União Europeia de manter a sua competitividade a nível mundial exige a criação e a modificação de uma estratégia global para atrair capital humano, assim como investimentos financeiros de países terceiros. Este último elemento é crucial para qualquer sistema económico apostado em reforçar as suas capacidades no plano da inovação, da tecnologia e da competitividade, mas assume importância particular no contexto demográfico de alguns Estados-Membros e dos problemas enfrentados pelos mercados de trabalho da UE;
4. faz notar que a União Europeia já se vê a braços com uma escassez estrutural de trabalhadores em determinados setores que as tendências demográficas desfavoráveis só irão exacerbar, ao mesmo tempo que está a ficar para trás na corrida ao talento face a concorrentes mundiais como os EUA, o Canadá ou a Austrália;

5. assinala que as medidas para recrutar trabalhadores de países terceiros não podem nem devem substituir o investimento em larga escala e a longo prazo no ensino e na formação profissional dos residentes da UE. Tendo em conta que muitos países, especialmente da Europa Oriental, enfrentam o fenómeno da «fuga de cérebros» («emigração de competências»), o que coloca um país/região em risco de despovoamento e de emigração de intelectuais, tal investimento deverá ser mais orientado para as profissões de reconhecida importância estratégica ou afetadas pela escassez de mão de obra, e visar o desenvolvimento de medidas específicas para apoiar quem se pretende formar nessas áreas;

6. congratula-se com o processo de consulta alargado que acompanhou a elaboração da atual versão da diretiva, mas preocupa-o a insuficiência do trabalho realizado a nível regional com a participação dos órgãos de poder local e regional, sendo estas as instâncias que melhor conhecem as necessidades dos mercados de trabalho locais e regionais;

7. recorda também que os órgãos de poder local e regional desempenham um papel fundamental na prestação de serviços públicos aos imigrantes, no campo do acesso ao mercado de trabalho, bem como noutras dimensões da integração (educação, habitação, sistema de saúde, etc.);

8. salienta que o papel das instituições a nível regional é crucial ao nível da identificação das necessidades do mercado de trabalho, bem como da definição das condições que requerem a aplicação de procedimentos de salvaguarda (análise do mercado de trabalho). Todavia, estas instituições poderiam ainda contribuir para criar um ambiente positivo para as soluções propostas e gerar a massa crítica necessária para aumentar a visibilidade do procedimento relativo ao Cartão Azul;

Soluções atuais — avaliação

9. assinala que as medidas introduzidas em 2009 ficaram aquém das expectativas. Uma razão para tal foi o facto de se ter permitido a coexistência em paralelo dos sistemas nacionais com os sistemas introduzidos pela diretiva;

10. observa que a experiência adquirida até à data na aplicação do procedimento do Cartão Azul mostra que, enquanto a Comissão Europeia está a apostar na europeização da política de migração e das medidas setoriais, os Estados-Membros continuam empenhados em manter e promover soluções nacionais;

11. faz notar que as disposições introduzidas em 2009 também não satisfizeram muitas das necessidades e expectativas, quer dos migrantes, quer dos empregadores, tendo, pelo contrário, perpetuado na UE um sistema fragmentado, com uma oferta globalmente insuficiente de direitos para os trabalhadores altamente especializados e as respetivas famílias, custos elevados para candidatos a emprego, empregadores e administrações dos Estados-Membros, bem como uma visibilidade limitada do sistema fora da UE, permanecendo assim uma oferta pouco atraente no seu conjunto;

Soluções propostas — riscos e lacunas potenciais

12. saúda a proposta de reduzir os limiares de rendimento, introduzir instrumentos para promover a mobilidade interna, facilitar a obtenção do estatuto de residente de longa duração e tomar em linha de conta os migrantes que já residem no território da UE;

13. questiona se, face à concorrência crescente para atrair talento, não será de ponderar a possibilidade de introduzir no sistema europeu das migrações elementos de um sistema orientado para a oferta ou por pontos ou de um sistema híbrido, com base no modelo dos países que denotam maior eficácia na captação de trabalhadores altamente especializados (Austrália, Canadá);

14. sublinha que aspetos como as oportunidades de carreira profissional, o acesso a equipamento, a língua de comunicação e a adequação do trabalho às qualificações têm um peso importante nas decisões tomadas pelas pessoas altamente especializadas e receia que as soluções propostas ainda não tomem estas questões na devida conta;

15. acolhe com satisfação o reconhecimento de que o Cartão Azul pode ser concedido não só aos trabalhadores que chegam ao território da UE, mas também aos que já lá se encontram;

16. assinala, porém, ao mesmo tempo, a necessidade de esclarecer por que motivo esta opção deve ser acessível apenas aos refugiados reconhecidos. A diretiva proposta exclui explicitamente desta possibilidade os trabalhadores sazonais e os trabalhadores destacados, bem como os requerentes de asilo que aguardam a decisão sobre o seu estatuto. Compreendendo embora as motivações políticas na base de tal escolha, o Comité das Regiões considera que o alargamento do acesso a ofertas de emprego consentâneas com as qualificações dos candidatos a outras categorias de pessoas residentes no território da UE poderia conduzir a perspectivas mais estáveis para os migrantes e os empregadores em causa e, por conseguinte, a uma melhor utilização do capital humano;

17. faz notar que as medidas relativas ao recrutamento de nacionais de países terceiros em profissões altamente especializadas não se devem destinar apenas a atrair imigrantes mas também a criar condições conducentes à sua permanência na UE e à sua integração efetiva;

18. advoga uma abordagem holística e abrangente da questão da contratação de trabalhadores altamente especializados, em moldes consentâneos com a lógica do processo migratório: do recrutamento, passando pela admissão e a identificação de competências, à integração efetiva e eventual liberdade de circulação no mercado de trabalho da UE;

19. reputa necessário, no contexto das soluções propostas, desenvolver um método único e amplamente aceite de recolha de dados sobre a procura de pessoal altamente especializado nas diferentes áreas profissionais e mercados de trabalho. A instituição de mecanismos mais eficazes do que os atuais para garantir o suprimento das lacunas nos mercados de trabalho dos Estados-Membros exigiria o desenvolvimento de iniciativas como o portal EURES, o Europass e as medidas atualmente previstas no âmbito da nova agenda de competências, que permitisse reunir empregadores à procura de candidatos a emprego e potenciais trabalhadores com as qualificações apropriadas; salienta o papel potencialmente decisivo das regiões europeias na recolha deste tipo de dados;

20. receia que as soluções propostas não tomem na devida conta os jovens licenciados, cujo nível de rendimentos poderá ser insuficiente para satisfazer os critérios estabelecidos na diretiva;

21. salienta que a questão do reconhecimento das qualificações — e os aspetos práticos deste processo — assumirá um relevo particular no caso de uma categoria de pessoas que pela primeira vez surgem como potenciais beneficiárias deste sistema: os refugiados reconhecidos e os beneficiários de proteção subsidiária. Será de prever que a comprovação das habilitações das pessoas em tal situação seja especialmente difícil e complexa;

22. sublinha a necessidade de prestar mais atenção às questões éticas relacionadas com o recrutamento de trabalhadores altamente especializados provenientes de países terceiros, bem como de conceber métodos eficazes para evitar uma «fuga de cérebros» dos países menos desenvolvidos que já registam níveis baixos de capital humano;

23. preconiza a realização de um estudo aprofundado e fiável sobre o êxodo de trabalhadores altamente especializados nacionais de países terceiros e o impacto potencial de uma «fuga de cérebros». Importaria utilizar os resultados de tal estudo para desenvolver ações conjuntas — pela UE e os países de origem dos migrantes — destinadas a evitar os efeitos negativos da migração e, na medida do possível, a criar soluções vantajosas para todas as partes (através de fluxos migratórios que beneficiem os países de origem, os países de destino e os próprios migrantes);

24. frisa que qualquer processo de migração é um fenómeno complexo que opera a vários níveis e no qual tanto os países de destino como os países de origem dos migrantes desempenham um papel fundamental; apela, nomeadamente no contexto das questões éticas supramencionadas, para um diálogo reforçado e uma cooperação mais estreita entre as instituições da UE e as dos países de origem dos migrantes e de trânsito, inclusive a nível regional e local. Com base nos instrumentos de direito internacional público, esta cooperação deverá tirar partido dos organismos e plataformas já existentes, como a ARLEM, a CORLEAP, o Grupo de Missão para a Ucrânia, os comités consultivos mistos e os grupos de trabalho, havendo que aproveitar a experiência da Fundação Europeia para a Formação para apoiar os mecanismos de migração circular;

25. considera que a proposta está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, visto que o seu objetivo — competir na corrida internacional em busca de trabalhadores altamente especializados — não pode ser satisfatoriamente alcançado através da atuação individual de cada Estado-Membro, mas, dada a sua dimensão, é mais concretizável ao nível da UE. As medidas propostas não excedem o necessário para melhorar a capacidade da UE para atrair e manter nacionais de países terceiros altamente especializados, bem como reforçar a sua mobilidade e circulação entre postos de trabalho em diferentes Estados-Membros, concedendo uma certa margem de flexibilidade para os Estados-Membros adaptarem o regime ao respetivo contexto nacional. A proposta respeita, por conseguinte, o princípio da proporcionalidade;

Papel das regiões

26. destaca que as consequências socioeconómicas da migração, como o seu impacto no funcionamento dos mercados de trabalho, bem como na esfera social e cultural, se fazem sentir de modo mais acentuado a nível regional e local. Neste sentido, pode-se encarar a competitividade agregada da Europa como um conceito abstrato, pois o que é fundamental é assegurar a competitividade e um elevado nível de inovação nos municípios e regiões europeus, com base no trabalho efetuado diariamente pelas organizações sem fins lucrativos e pelo terceiro setor;
27. faz notar que a introdução de uma perspetiva regional no debate sobre as soluções propostas põe a nu paradoxos vários. Um deles reside no facto de que, embora os imigrantes altamente especializados possam ser atraídos para as regiões mais desenvolvidas, é precisamente nas regiões sem capacidade para lhes oferecer condições tão atraentes de trabalho e de residência que a sua presença poderá ser mais desejável;
28. regozija-se com a manutenção de medidas cautelares, as quais poderão ser introduzidas em caso de deterioração do mercado de trabalho num determinado país;
29. frisa a importância particular num contexto local e regional de uma questão que a proposta da Comissão não aborda suficientemente — como aumentar a eficácia das medidas de integração e como tirar partido das boas práticas existentes neste domínio;
30. propõe que se tome em conta o papel dos parceiros locais e regionais a vários títulos, nomeadamente, na criação de sistemas acelerados experimentais em parceria entre as regiões, os Estados e o setor privado; na partilha efetiva de boas práticas, sobretudo em matéria de reconhecimento das qualificações, de redução dos desfasamentos estruturais e de reforço da eficácia da integração; e na aplicação de soluções que permitam a melhor correspondência possível entre as qualificações formais e as necessidades dos mercados de trabalho locais e regionais;
31. salienta a necessidade de estabelecer uma relação mais direta com as empresas a nível da comunicação, associando-as à elaboração de iniciativas de inserção profissional.

Bruxelas, 8 de dezembro de 2016.

*O Presidente
do Comité das Regiões Europeu*

Markku MARKKULA
