

Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Legálna migrácia

(2017/C 185/13)

Spravodajca:	Olgierd GEBLEWICZ (PL/EES), maršálek Západného Pomoranska
Referenčný dokument:	Návrh smernice Európskeho Parlamentu a Rady o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely zamestnania, v ktorom sa vyžaduje vysoká úroveň zručností
	COM(2016) final

I. NÁVRHY ZMIEN

Pozmeňovací návrh 1

Článok 2 písm. h)

Text navrhnutý Európskou komisiou	Zmena navrhnutá Výborom regiónov
„vysokoškolské vzdelanie“ je akýkoľvek diplom, osvedčenie alebo iný doklad o formálnej kvalifikácii, vydané príslušným orgánom, ktoré osvedčujú úspešné ukončenie postsekundárneho vysokoškolského vzdelávania alebo rovnocenného terciárneho vzdelávania, konkrétne súboru kurzov poskytnutých vzdelávacou ustanovizňou uznanou za inštitúciu vysokoškolského vzdelávania alebo inštitúciu ekvivalentného terciárneho vzdelávania v štáte, v ktorom sa nachádza, v rámci ktorej štúdium potrebné na získanie tejto kvalifikácie trvalo aspoň tri roky a zodpovedá minimálne úrovni 6 klasifikácie ISCED 2011 alebo úrovni 6 EKR v súlade s vnútroštátnym právom;	„vysokoškolské vzdelanie“ je akýkoľvek diplom, osvedčenie alebo iný doklad o formálnej kvalifikácii, vydané príslušným orgánom, ktoré osvedčujú úspešné ukončenie postsekundárneho vysokoškolského vzdelávania alebo rovnocenného terciárneho vzdelávania, konkrétne súboru kurzov poskytnutých vzdelávacou ustanovizňou uznanou za inštitúciu vysokoškolského vzdelávania alebo inštitúciu ekvivalentného terciárneho vzdelávania v štáte, v ktorom sa nachádza, v rámci ktorej štúdium potrebné na získanie tejto kvalifikácie trvalo aspoň tri roky a zodpovedá minimálne úrovni 6 klasifikácie ISCED 2011 alebo úrovni 6 EKR v súlade s vnútroštátnym právom. V prípade osôb s právnym postavením utečenca alebo osôb s nárokom na doplnkovú ochranu a pobytom na území EÚ, ktoré nemajú dokumenty potrebné na potvrdenie formálnej kvalifikácie, uplatnia členské štáty vhodné dodatočné postupy na zistenie úrovne ich vzdelania a zručností;

Zdôvodnenie

Zdá sa, že je potrebné znovu vymedziť uvedený pojem, aby sa zohľadnila skutočnosť, že potenciálne veľká skupina utečencov nemusí mať možnosť doložiť formálnu odbornú kvalifikáciu. Ustanovenia navrhované v smernici si preto vyžadujú oveľa flexibilnejší prístup, ako sa v súčasnosti uplatňuje. VR upriamuje v tejto súvislosti pozornosť na už existujúce dokumenty, v ktorých sa zhromažďujú skúsenosti z tejto oblasti, a najmä na pripravovaný dokument „A Skills Profile Tool Kit for Third Country Nationals“ (Nástroj v oblasti zručností pre štátnych príslušníkov tretích krajín) navrhnutý v novom programe v oblasti zručností pre Európu. Takisto navrhuje využiť skúsenosti európskych regiónov v tejto oblasti.

Pozmeňovací návrh 2

Článok 2 písm. i)

Text navrhnutý Európskou komisiou	Zmena navrhnutá Výborom regiónov
<p>„vyššie odborné zručnosti“ sú zručnosti preukázané najmenej trojročnou odbornou praxou, ktorá je na úrovni porovnateľnej s vysokoškolským vzdelaním a ktorá je relevantná v povolani alebo sektore uvedenom v pracovnej zmluve alebo záväznej pracovnej ponuke;</p>	<p>„vyššie odborné zručnosti“ sú zručnosti preukázané najmenej trojročnou odbornou praxou, ktorá je na úrovni porovnateľnej s vysokoškolským vzdelaním a ktorá je relevantná v povolani alebo sektore uvedenom v pracovnej zmluve alebo záväznej pracovnej ponuke. V prípade osôb s právnym postavením utečenca alebo osôb s nárokom na doplnkovú ochranu a pobytom na území EÚ, ktoré nemajú dokumenty potrebné na potvrdenie vyšších odborných zručností, uplatnia členské štáty vhodné dodatočné postupy na zistenie ich zručností a odbornej praxe;</p>

Zdôvodnenie

Ako v predchádzajúcom bode.

Pozmeňujúci návrh 3

Článok 6 ods. 4

Text navrhnutý Európskou komisiou	Zmena navrhnutá Výborom regiónov
<p>Členské štáty môžu žiadosť o modrú kartu EÚ zamietnuť s cieľom zabezpečiť etický nábor v sektoroch, v ktorých je v krajinách pôvodu nedostatok kvalifikovaných pracovníkov.</p>	<p>Členské štáty môžu žiadosť o modrú kartu EÚ zamietnuť s cieľom zabezpečiť etický nábor v sektoroch, v ktorých je v krajinách pôvodu nedostatok kvalifikovaných pracovníkov. Aby sa zaručilo, že pri náboře sa budú primerane zohľadňovať etické zásady, budú sa členské štáty riadiť medzinárodnými normami, napríklad normami Medzinárodnej organizácie pre migráciu alebo systému monitorovania IRIS.</p>

Zdôvodnenie

V kontexte získavania vysokokvalifikovaných pracovníkov majú osobitný význam etické otázky. Vyplýva to zo skutočnosti, že dopyt zo strany európskych zamestnávateľov sa veľmi často týka takých povolani, v ktorých je mimoriadny nedostatok pracovnej sily a ktoré sú takisto potrebné v tretích krajinách. Masový a nekontrolovaný úbytok takejto pracovnej sily môže mať za následok dlhodobé zhoršenie sociálno-ekonomickej situácie v krajinách pôvodu a de facto zväčšovať migračný potenciál. Navrhuje sa, aby ustanovenia navrhnuté v súvislosti s etickým náborom boli doplnené o praktické zásady vypracované okrem iného medzinárodnými organizáciami. V tejto súvislosti si zaslúži pozornosť napríklad iniciatíva „A Private Public Alliance for Fair and Ethical Recruitment“ (Spojenectvo súkromného a verejného sektora v záujme spravodlivého a etického náboru) (RPA), ktorú iniciovala Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), a tiež systém monitorovania IRIS.

Pozmeňovací návrh 4

Článok 12 ods. 1

Text navrhnutý Európskou komisiou	Zmena navrhnutá Výborom regiónov
<p>Uznaní zamestnávateľa: Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že stanovia v súlade s ich vnútroštátnym právom alebo správnu praxou postupy uznávania zamestnávateľov na účely uplatňovania zjednodušených postupov na získanie modrej karty EÚ.</p> <p>Ak sa členský štát rozhodne stanoviť postupy uznávania, poskytne dotknutým zamestnávateľom jasné a transparentné informácie, okrem iného, o podmienkach a kritériách schvaľovania, období platnosti uznania a dôsledkoch nedodržavania podmienok vrátane možného odňatia a obnovenia, ako aj o uplatniteľných sankciách.</p>	<p>Uznaní zamestnávateľa: Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že stanovia v súlade s ich vnútroštátnym právom alebo správnu praxou postupy uznávania zamestnávateľov na účely uplatňovania zjednodušených postupov na získanie modrej karty EÚ. V kritériách sa zohľadnia etické aspekty náboru (predovšetkým: predchádzajúce skúsenosti príslušného podniku so zamestnávaním vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín) a zoznam podnikov sa vytvorí spolu s inštitúciami na regionálnej a miestnej úrovni.</p> <p>Ak sa členský štát rozhodne stanoviť postupy uznávania, poskytne dotknutým zamestnávateľom jasné a transparentné informácie, okrem iného, o podmienkach a kritériách schvaľovania, období platnosti uznania a dôsledkoch nedodržavania podmienok vrátane možného odňatia a obnovenia, ako aj o uplatniteľných sankciách.</p>

Zdôvodnenie

Vzhľadom na regionálny, resp. miestny rozmer a etické aspekty náboru sa navrhuje, aby sa doplnili konkrétne podmienky na získanie štatútu „uznaného zamestnávateľa“. Výbor regiónov navrhuje, aby bol zoznam tohto typu podnikov využívajúcich zjednodušené postupy vytvorený spolu s regionálnymi a miestnymi orgánmi a aby sa v ňom zohľadňovali etické aspekty náboru.

II. POLITICKÉ ODPORÚČANIA

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNOV

Všeobecné odporúčania

- Oceňuje úsilie orgánov Európskej únie prostredníctvom posilnenia spoločných noriem EÚ a postupov pre prístup týchto migrantov na pracovný trh EÚ zabezpečiť primeranú ponuku vysokokvalifikovanej pracovnej sily. Navrhované riešenia predstavujú v tejto súvislosti krok správnym smerom a sú aspoň sčasti odpoveďou na kritiku vyjadrenú na adresu v súčasnosti záväznej smernice.
- Potvrďuje, že podporovanie a vytváranie účinných kanálov legálneho, resp. zdokumentovaného prílevu štátnych príslušníkov z tretích krajín by malo ostať jednou z priorít migračnej politiky na úrovni EÚ aj v jednotlivých členských štátoch a regiónoch. V tomto zmysle predstavuje vylepšený právny rámec pre vysokokvalifikovaných migrantov jeden z dôležitých prvkov nevyhnutného vypracovania komplexnej migračnej politiky EÚ založenej na zásadách dodržiavania ľudských práv, medzinárodných záväzkov a solidarity.
- Zastáva názor, že dlhodobý cieľ Európskej únie, ktorým je zachovať si postavenie konkurencieschopného aktéra v celosvetovom meradle, si vyžaduje vytvorenie a úpravu komplexnej stratégie na prilákanie ľudského kapitálu, ale takisto finančných investícií z tretích krajín. Tento posledný prvok sa zdá byť dôležitý v prípade každého hospodárskeho systému, ktorý má záujem zväčšovať rozsah inovatívnosti, technologickú úroveň a konkurencieschopnosť. Takisto je mimoriadne dôležitý vzhľadom na demografickú situáciu, ktorej čelí časť členských štátov, a v súvislosti s problémami na trhoch práce v EÚ.
- Poznamenáva, že Európska únia sa už teraz stretáva so štrukturálnym nedostatkom pracovníkov v určitých odvetviach a tento nedostatok sa bude ešte viac prehľbovať spolu s nepriaznivými demografickými procesmi. Európska únia zároveň v súčasnosti prehráva boj o talenty s takými celosvetovými hráčmi, ako sú Spojené štáty americké, Kanada alebo Austrália.

5. Podotýka, že opatrenia zamerané na získavanie pracovníkov z tretích krajín nemôžu a nemajú nahradiť rozsiahle a plánované dlhodobé investovanie do vzdelávania a odbornej prípravy osôb s pobytom v EÚ. Vzhľadom na skutočnosť, že mnohé krajiny, a osobitne krajiny vo východnej Európe, čelia úniku mozgov (odchodu kvalifikovaných osôb), v dôsledku ktorého hrozí danej krajine alebo regiónu vyľudnenie a emigrácia vzdelaných ľudí, tieto investície by mali byť viac než v súčasnosti zamerané na povolania, ktoré sú považované za strategicky dôležité alebo v ktorých je nedostatok pracovných síl, a na vypracovanie opatrení na pomoc osobám, ktoré sa chcú vzdelávať práve v týchto odboroch.

6. Oceňuje široký konzultačný postup, ktorý sprevádzal vypracovanie súčasnej verzie smernice, ale vyjadruje znepokojenie nad tým, že tento postup sa nedostatočne zameriaval na regionálnu úroveň a zapojenie regionálnych a miestnych inštitúcií, ktoré majú najlepšie vedomosti o miestnych a regionálnych trhoch práce.

7. Takisto pripomína, že regionálne a miestne orgány zohrávajú veľmi dôležitú úlohu pri poskytovaní verejných služieb prisťahovalcom v oblasti prístupu na trh práce, ako aj v súvislosti s inými aspektmi integrácie (vzdelávanie, bývanie, systém zdravotnej starostlivosti a iné).

8. Zdôrazňuje, že úloha inštitúcií na regionálnej úrovni je kľúčová, pokiaľ ide o identifikáciu potrieb na trhu práce a tiež o stanovenie podmienok, ktoré si vyžadujú zavedenie ochranných postupov (prieskum trhu práce). Dodatočne by však úlohou týchto inštitúcií mohlo byť aj vytváranie pozitívnej atmosféry v súvislosti s navrhovanými riešeniami a vytvorenie kritického objemu potrebného na väčšie zviditeľnenie modrej karty.

Hodnotenie doterajších riešení

9. Konštatuje, že riešenia zavedené v roku 2009 nenaplnili nádeje, ktoré sa do nich vkladali. Jedným z dôvodov bolo zachovanie možnosti koexistencie paralelných systémov založených na vnútroštátnych riešeniach a riešeniach zavedených smernicou.

10. Domnieva sa, že z doterajších skúseností so zavádzaním postupu modrej karty vyplýva, že aj keď sa Európska komisia snaží o europeizáciu migračnej politiky a sektorových riešení, členské štáty sa naďalej usilujú o zachovanie a podporovanie vnútroštátnych riešení.

11. Konštatuje, že ani ustanovenia zavedené v roku 2009 nespĺnili mnohé potreby a očakávania tak migrantov, ako aj zamestnávateľov a namiesto toho pokračovali v rozdrobenom systéme v EÚ, ktorý sa celkovo vyznačoval tým, že vysokokvalifikovaným pracovným silám a ich rodinám neposkytoval dostatočné práva, bol spojený s vysokými nákladmi pre uchádzačov, zamestnávateľov a orgány verejnej správy v členských štátoch a bol málo viditeľný mimo EÚ, takže zostal pomerne neatraktívnou ponukou.

Navrhované riešenia – možné hrozby a deficity

12. Víta návrh na zníženie prahov príjmov, zavedenie nástrojov, ktorými sa podporí vnútorná mobilita, zjednodušenie v oblasti prístupu k dlhodobému právu na pobyt a zohľadnenie prisťahovalcov, ktorí už majú pobyt na území EÚ.

13. Pýta sa, či by sa vzhľadom na čoraz silnejší konkurenčný boj o talenty nemalo zväziť zavedenie prvkov systému ponuky do európskeho migračného systému [supply-driven system/point based system (PBS)] alebo hybridného systému podľa vzoru krajín, ktoré účinnejšie získavajú vysokokvalifikovaných pracovníkov (Austrália, Kanada).

14. Zdôrazňuje, že v prípade osôb s vysokou kvalifikáciou zohrávajú v rozhodovacom procese dôležitú úlohu také aspekty, ako je možnosť realizovať profesijnú kariéru, prístup k zariadeniam, komunikačný jazyk a tiež práca vo svojom odbore. Výbor regiónov vyjadruje obavu, že v navrhnutých riešeniach sa táto otázka stále málo zohľadňuje.

15. Víta skutočnosť, že modrá karta sa bude môcť priznať nielen pracovníkom, ktorí prichádzajú na územie EÚ, ale aj tým, ktorí už majú pobyt na jej území.

16. Zároveň sa nazdáva, že je potrebné vysvetliť otázku, prečo by táto možnosť mala byť dostupná len pre uznaných utečencov. V navrhovanej smernici sa z tejto možnosti explicitne vylučujú sezónni a vyslaní pracovníci a takisto osoby, na ktoré sa vzťahuje postup týkajúci sa utečencov. Výbor regiónov rozumie politickým dôvodom takéhoto rozhodnutia a zároveň konštatuje, že keby sa možnosť zamestnania v súlade s kvalifikáciou otvorila aj pre iné kategórie osôb prichádzajúce na územie EÚ, mohlo by to zabezpečiť migrantom a zamestnávateľom stabilnejšie vyhliadky, a teda lepšie využívať ľudský kapitál.

17. Konštatuje, že opatrenia týkajúce sa zamestnania štátnych príslušníkov tretích krajín v povolaniach, ktoré si vyžadujú vysokú úroveň zručností, by sa mali zameriavať nielen na prilákanie prisťahovalcov, ale mali by sa usilovať vytvoriť pre nich také podmienky, aby sa zvýšila šanca, že zostanú v EÚ a skutočne sa začlenia.

18. Navrhuje, aby sa otázky súvisiace so zamestnaním vysokokvalifikovaných osôb riešili holistickým a komplexným spôsobom zodpovedajúcim logike migračného procesu od náboru cez prijatie a zistenie kvalifikácie až po účinné začlenenie a prípadne slobodu pohybu na trhu práce EÚ.

19. V súvislosti s navrhovanými riešeniami považuje za potrebné, aby sa vypracovala jednotná, všeobecne prijateľná metóda zhromažďovania údajov v oblasti dopytu po vysokokvalifikovaných pracovníkoch v rôznych povolaniach a na rôznych trhoch práce. V záujme vytvorenia mechanizmov, ktorými by sa medzery na trhoch práce v členských štátoch vyplňali účinnejšie, ako je to v súčasnosti, by sa mali ďalej rozvíjať iniciatívy ako portál EURES, EuroPass a opatrenia, ktoré sú v súčasnosti naplánované v rámci nového programu v oblasti zručností, čo by pomohlo spojiť zamestnávateľov hľadajúcich ľudí, ktorí chcú pracovať, s potenciálnymi pracovníkmi, ktorí majú príslušnú kvalifikáciu. Zároveň zdôrazňuje, že pri získavaní údajov tohto typu by mohli kľúčovú úlohu zohrávať európske regióny.

20. Vyjadruje znepokojenie nad tým, či sa v navrhovaných riešeniach adekvátnym spôsobom prihliada na mladých absolventov, ktorých zárobky sa môžu ukázať ako nepostačujúce na splnenie kritérií stanovených v smernici.

21. Zároveň zdôrazňuje, že otázka uznávania kvalifikácie a praktické aspekty tohto postupu budú mimoriadne dôležité v prípade kategórie osôb, ktoré budú môcť tento systém využiť prvýkrát: uznaných utečencov a osôb, ktorým sa poskytuje doplnková ochrana. Možno očakávať, že v prípade týchto osôb bude zdokumentovanie kvalifikácie mimoriadne náročné a komplikované.

22. Zdôrazňuje, že by sa mala venovať väčšia pozornosť etickým otázkam súvisiacim s náborom vysokokvalifikovaných pracovníkov pochádzajúcich z tretích krajín a malo by sa vyvinúť úsilie na vypracovanie účinných metód, ako zabrániť odchodu pracovníkov z menej rozvinutých krajín, v ktorých je už aj tak nízka úroveň ľudského kapitálu.

23. Navrhuje sa, aby sa vykonala hĺbková a spoľahlivá analýza úbytku vysokokvalifikovaných pracovníkov z tretích krajín a možných účinkov tzv. úniku mozgov. Výsledky tejto analýzy sa musia využiť na vypracovanie spoločných opatrení – EÚ a krajín pôvodu migrantov – zameraných na predchádzanie nepriaznivým účinkom migrácie a podľa možnosti na vytvorenie riešení typu „win-win-win“ (migrácia, ktorá bude prínosom pre krajiny pôvodu, cieľové krajiny a samotných migrantov).

24. Konštatuje, že každý migračný proces je zložitým a viacúrovňovým javom, v ktorom zohrávajú veľkú úlohu cieľové krajiny, ako aj krajiny pôvodu migrantov. Okrem iného v súvislosti s už uvedenými etickými otázkami vyzýva na posilnenie dialógu a užšiu spoluprácu medzi orgánmi EÚ a inštitúciami z krajín pôvodu migrantov a tranzitných krajín, ako aj na regionálnej a miestnej úrovni. Na základe nástrojov medzinárodného práva verejného by sa v rámci spolupráce mali využívať už existujúce orgány a platformy, ako sú ARLEM, CORLEAP, osobitná skupina pre Ukrajinu, spoločné poradné výbory a pracovné skupiny; pokiaľ ide o podporu mechanizmov cirkulujúcej migrácie, mali by sa využiť skúsenosti Európskej nadácie pre odborné vzdelávanie.

25. Domnieva sa, že návrh je v súlade so zásadou subsidiarity, keďže cieľ bojovať o vysokokvalifikovaných pracovníkov v medzinárodnej konkurencii sa nedá dobre dosiahnuť na úrovni jednotlivých členských štátov, ale z dôvodu väčšieho rozsahu je lepšie dosiahnuteľný na úrovni EÚ. Navrhované opatrenia nepresahujú rámec toho, čo je potrebné na to, aby sa zlepšili schopnosti EÚ prilákať a udržať si vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj na to, aby sa zvýšila ich mobilita a cirkulácia medzi pracovnými miestami v rôznych členských štátoch, a zároveň ponechávajú členským štátom istú flexibilitu, aby si tento systém mohli prispôbiť svojej vnútroštátnej situácii. Návrh je teda v súlade so zásadou proporcionality.

Úloha regiónov

26. Chcel by zdôrazniť, že sociálno-ekonomické dôsledky migrácie, napríklad jej vplyv na fungovanie trhov práce, spoločenskú či kultúrnu sféru, sa najviac pociťujú na regionálnej a miestnej úrovni. Podobne sa celková konkurencieschopnosť Európy môže považovať za abstraktný pojem, kľúčové je zabezpečiť konkurencieschopnosť a vysokú úroveň inovatívnosti európskych miest a regiónov počínajúc každodennou činnosťou neziskových subjektov a tretieho sektora.

27. Konštatuje, že v diskusii o navrhovaných riešeniach na regionálnej úrovni sa upriamuje na rôzne paradoxy. Jedným z nich je to, že vysokokvalifikovaných prisťahovalcov môžu lákať najlepšie rozvinuté regióny, ale ich prítomnosť môže byť najviac žiadaná v regiónoch, ktoré im nemôžu ponúknuť také atraktívne podmienky na prácu a pobyt.

28. Vítá zachovanie postupov z hľadiska obozretnosti, ktoré sa môžu uplatniť v prípade zhoršenia situácie na trhu práce v danom štáte.

29. Chcel by tiež zdôrazniť, že na miestnej a regionálnej úrovni má mimoriadny význam otázka, ktorou sa Komisia vo svojom návrhu zaoberá len okrajovo: akým spôsobom zväčšiť účinnosť integračných opatrení a ako využívať existujúce osvedčené postupy v tejto oblasti.

30. Navrhuje, aby sa úloha partnerov na miestnej a regionálnej úrovni zohľadňovala na rôznych úrovniach, okrem iného pokiaľ ide o: vytvorenie experimentálnych zjednodušených systémov (fast-track) v partnerstve medzi regiónmi, krajinami a súkromným sektorom; účinnú výmenu osvedčených postupov najmä v oblasti uznávania kvalifikácií, zmiernenia štrukturálnych rozdielov a účinnej integrácie; a zavádzanie riešení, ktoré umožnia čo najlepšie prispôsobiť formálnu kvalifikáciu potrebám miestnych a regionálnych trhov práce.

31. Zdôrazňuje, že je potrebné nadviazať bezprostrednejší vzťah s podnikmi, najmä na komunikačnej úrovni, a zapojiť samotné podniky do prípravy iniciatív, ktoré majú za cieľ začlenenie do trhu práce.

V Bruseli 8. decembra 2016

Predseda
Európskeho výboru regiónov
Markku MARKKULA
