

## Mnenje Evropskega odbora regij – Zakonite migracije

(2017/C 185/13)

<b>Poročevalec:</b>	Olgierd GEBLEWICZ (PL/EPP), predsednik Zahodnopomorjanskega vojvodstva
<b>Referenčni dokument:</b>	Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visoko usposobljene zaposlitve
	COM(2016) 378 final

## I. PREDLOGI SPREMEMB

## Predlog spremembe 1

Člen 2(h)

Predlog Komisije	Predlog spremembe Odbora regij
„visokošolske kvalifikacije“ pomeni vsako diplomu, spričevalo ali drugo dokazilo o formalnih kvalifikacijah, ki ga je izdal pristojni organ in ki dokazuje uspešen zaključek posrednješolskega visokošolskega programa ali enakovrednega programa terciarnega izobraževanja, namreč sklopa študijskih predmetov, ki ga zagotavlja izobraževalna ustanova, ki jo država, v kateri ima izobraževalna ustanova sedež, priznava kot visokošolsko ustanovo ali enakovredno ustanovo terciarnega izobraževanja, če je študij, potreben za pridobitev teh kvalifikacij, trajal najmanj tri leta in ustreza najmanj ravni 6 ISCED 2011 ali ravni 6 EOK v skladu z nacionalno zakonodajo;	„visokošolske kvalifikacije“ pomeni vsako diplomu, spričevalo ali drugo dokazilo o formalnih kvalifikacijah, ki ga je izdal pristojni organ in ki dokazuje uspešen zaključek posrednješolskega visokošolskega programa ali enakovrednega programa terciarnega izobraževanja, namreč sklopa študijskih predmetov, ki ga zagotavlja izobraževalna ustanova, ki jo država, v kateri ima izobraževalna ustanova sedež, priznava kot visokošolsko ustanovo ali enakovredno ustanovo terciarnega izobraževanja, če je študij, potreben za pridobitev teh kvalifikacij, trajal najmanj tri leta in ustreza najmanj ravni 6 ISCED 2011 ali ravni 6 EOK v skladu z nacionalno zakonodajo; <b>pri osebah, ki imajo status begunca ali status osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, in prebivajo na ozemlju EU brez potrebnih dokazil o kvalifikacijah, države članice izvedejo ustrezne dodatne postopke za ugotavljanje njihove ravni izobrazbe in kvalifikacij;</b>

## Obrazložitev

Ta koncept bo treba ponovno opredeliti in pri tem upoštevati možnost, da številni begunci morda ne bodo mogli dokazati svojih poklicnih kvalifikacij. V zvezi s tem predlagane določbe iz direktive zahtevajo veliko prožnejši pristop, kot se je uporabljal do zdaj. Odbor regij v zvezi s tem opozarja na že obstoječe dokumente, v katerih so zbrane izkušnje na tem področju, zlasti na dokument Orodje za profiliranje znanj in spretnosti državljanov tretjih držav, ki se pripravlja v okviru novega programa znanj in spretnosti za Evropo. Zavzema se tudi za uporabo izkušenj evropskih regij na tem področju.

**Predlog spremembe 2**

Člen 2(i)

Predlog Komisije	Predlog spremembe Odbora regij
<p>„visoka poklicna usposobljenost“ pomeni usposobljenost, dokazano z najmanj tremi leti poklicnih izkušenj, ki je primerljiva z visokošolskimi kvalifikacijami in ustreza poklicu ali sektorju, določenemu v pogodbi o zaposlitvi ali zavezujoči ponudbi za zaposlitev;</p>	<p>„visoka poklicna usposobljenost“ pomeni usposobljenost, dokazano z najmanj tremi leti poklicnih izkušenj, ki je primerljiva z visokošolskimi kvalifikacijami in ustreza poklicu ali sektorju, določenemu v pogodbi o zaposlitvi ali zavezujoči ponudbi za zaposlitev; <b>pri osebah, ki imajo status begunca ali status osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, in prebivajo na ozemlju EU brez potrebnih dokazil o kvalifikacijah, države članice izvedejo ustrezne dodatne postopke za ugotavljanje njihove ravni kvalifikacij in poklicnih izkušenj;</b></p>

**Obrazložitev**

Glej prejšnjo točko.

**Predlog spremembe 3**

Člen 6(4)

Predlog Komisije	Predlog spremembe Odbora regij
<p>Države članice lahko zavrnejo prošnjo za izdajo modre karte EU, da se zagotovi etično zaposlovanje v sektorjih, v katerih v državah izvora primanjkuje kvalificiranih delavcev.</p>	<p>Države članice lahko zavrnejo prošnjo za izdajo modre karte EU, da se zagotovi etično zaposlovanje v sektorjih, v katerih v državah izvora primanjkuje kvalificiranih delavcev. <b>Da se v postopku zaposlovanja zagotovi primerno upoštevanje etičnih razsežnosti, države članice uporabijo standarde, ki so jih razvili mednarodni organi, na primer standarde Mednarodne organizacije za migracije ali standarde, ki se uporabljajo v sistemu spremljanja IRIS.</b></p>

**Obrazložitev**

Pri pridobivanju visoko usposobljenih delavcev so še posebno pomembna etična vprašanja, saj evropski delodajalci zelo pogosto iščejo poklice, ki so zelo redki in nujno potrebni tudi v tretjih državah. Množičen in nenadzorovan odhod teh kadrov lahko povzroči dolgoročno poslabšanje socialno-gospodarskih razmer v državah izvora in dejansko poveča možnost migracije. Predlagana je dopolnitev določb o etičnem zaposlovanju s praktičnimi pravili, ki bi jih med drugim oblikovale mednarodne organizacije. V zvezi s tem je treba izpostaviti tudi pobudo Mednarodne organizacije za migracije (IOM) A Private Public Alliance for Fair and Ethical Recruitment (Javno-zasebna zveza za pošteno in etično zaposlovanje) in sistem spremljanja IRIS.

**Predlog spremembe 4**

Člen 12(1)

Predlog Komisije	Predlog spremembe Odbora regij
<p>Odobreni delodajalci: Države članice se lahko odločijo, da bodo v skladu z nacionalno zakonodajo ali upravno prakso za namene uporabe poenostavljenih postopkov za pridobitev modre karte EU vzpostavile postopke odobritve delodajalcev.</p> <p>Če se država članica odloči, da bo vzpostavila postopke odobritve, zadevnim delodajalcem zagotovi jasne in pregledne informacije, med drugim o pogojih in merilih za odobritev, obdobju veljavnosti odobritve in posledicah neizpolnjevanja pogojev, vključno z možnim odvzemom in nepodaljšanjem, ter vseh sankcijah, ki se uporabljajo.</p>	<p>Odobreni delodajalci: Države članice se lahko odločijo, da bodo v skladu z nacionalno zakonodajo ali upravno prakso za namene uporabe poenostavljenih postopkov za pridobitev modre karte EU vzpostavile postopke odobritve delodajalcev. <b>V teh merilih bodo upoštevani etični vidiki postopka zaposlovanja (zlasti predhodne izkušnje podjetja z zaposlovanjem visoko usposobljenih državljanov tretjih držav), pri oblikovanju seznama podjetij pa bodo sodelovale institucije na regionalni in lokalni ravni.</b></p> <p>Če se država članica odloči, da bo vzpostavila postopke odobritve, zadevnim delodajalcem zagotovi jasne in pregledne informacije, med drugim o pogojih in merilih za odobritev, obdobju veljavnosti odobritve in posledicah neizpolnjevanja pogojev, vključno z možnim odvzemom in nepodaljšanjem, ter vseh sankcijah, ki se uporabljajo.</p>

**Obrazložitev**

Glede na regionalno/lokalno razsežnost ter etične vidike zaposlovanja je treba dodati konkretne pogoje za pridobitev statusa „odobrenega delodajalca“. Odbor regij predlaga, da se v sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi organi oblikuje seznam podjetij, ki uporabljajo poenostavljeni postopek, ter da se pri tem upoštevajo etični vidiki zaposlovanja.

**II. POLITIČNA PRIPOROČILA**

EVROPSKI ODBOR REGIJ

**Splošna priporočila**

1. pozdravlja prizadevanja institucij Evropske unije, da bi zagotovile dovolj široko ponudbo visoko usposobljene delovne sile s krepitvijo skupnih standardov EU in postopki, ki takšnim migrantom omogočajo dostop do trga dela EU. V zvezi s tem so predlagane rešitve korak v pravo smer in vsaj delno odziv na kritiko veljavne direktive;
2. ugotavlja, da mora spodbujanje in vzpostavljanje učinkovitih kanalov za zakonit in dokumentiran prihod državljanov tretjih držav postati ena prednostnih nalog migracijske politike na ravni EU in v posameznih državah članicah ter regijah; V tem smislu je izboljšani pravni okvir za visoko usposobljene migrante pomemben del potrebnega razvoja celovite migracijske politike EU, ki temelji na načelih spoštovanja človekovih pravic, mednarodnih obveznosti in solidarnosti;
3. meni, da je konkurenčnost v svetovnem merilu dolgoročni cilj Evropske unije, ki zahteva oblikovanje in prilagoditev celovite strategije za privabljanje človeškega kapitala pa tudi finančnih naložb iz tretjih držav. Slednje je ključnega pomena za vsak gospodarski sistem, ki si prizadeva za povečanje inovativnosti, tehnološke ravni in konkurenčnosti, zlasti pa je pomemben z demografskega vidika v nekaterih državah članicah in zaradi težav na trgu dela v EU;
4. ugotavlja, da se Evropska unija že sooča s strukturnim pomanjkanjem delavcev v nekaterih sektorjih, ki se bo zaradi neugodnih demografskih gibanj še povečevalo. Ob tem pa Evropska unija trenutno izgublja tekmo za najbolj nadarjene posameznike s svetovnimi akterji, kot so ZDA, Kanada in Avstralija;

5. ugotavlja, da ukrepi za pridobivanje delavcev iz tretjih držav ne morejo in ne smejo nadomestiti obsežno zasnovanih in dolgoročno načrtovanih vlaganj v izobraževanje in poklicno usposabljanje prebivalcev EU. Glede na to, da se številne države, zlasti vzhodnoevropske, soočajo s pojavom bega možganov (izseljevanja usposobljenih), zaradi česar državi/regiji grozita zmanjšanje števila prebivalstva in odseljevanje intelektualcev, bi morale biti takšne naložbe v večji meri usmerjene v strateško pomembne in deficitarne poklice in bi morale biti namenjene razvijanju posebnih ukrepov za podpiranje ljudi, ki se želijo izobraževati na teh področjih;

6. pozdravlja obširno posvetovanje, ki je spremljalo oblikovanje sedanje različice direktive, vendar izraža zaskrbljenost, da je bilo na regionalni ravni preveč omejeno in je premalo vključevalo lokalne in regionalne institucije, ki najbolj poznajo potrebe lokalnih in regionalnih trgov dela;

7. opozarja tudi, da imajo lokalne in regionalne oblasti zelo pomembno vlogo pri zagotavljanju javnih storitev za migrante, tako pri njihovem dostopu do trga dela kot tudi na drugih področjih vključevanja (izobraževanje, stanovanjske storitve, sistem zdravstvenega varstva itd.);

8. poudarja, da imajo institucije na regionalni ravni glavno vlogo pri ugotavljanju potreb na trgu dela, pa tudi pri opredelitvi razmer, ki zahtevajo uvedbo zaščitnih ukrepov (preskus trga dela). Poleg tega bi lahko te institucije vzpostavile ugodno okolje za predlagane rešitve in ustvarile kritično maso, potrebno za povečanje prepoznavnosti postopka modre karte;

#### **Ocena dosedanjih rešitev**

9. ugotavlja, da rešitve iz leta 2009 niso prinesle pričakovanih rezultatov. Med vzroki za to je bila dopustitev možnosti za soobstoj vzporednih nacionalnih sistemov in sistemov, uvedenih z direktivo;

10. na podlagi dosedanjih izkušenj pri izvajanju postopka modre karte opaža, da se Evropska komisija zavzema za migracijsko politiko in sektorske rešitve na evropski ravni, države članice pa vedno podpirajo in spodbujajo nacionalne rešitve;

11. ugotavlja, da ureditve iz leta 2009 niso odgovorile na številne potrebe in pričakovanja tako migrantov kot delodajalcev, pač pa so, ravno nasprotno, nadaljevale razdrobljen sistem v EU, katerega ponudba pravic za visokokvalificirane delavce in njihove družine je na splošno nezadostna, stroški za prosilce, delodajalce in nacionalne uprave so visoki, sistem sam pa je zunaj EU slabo prepoznaven in je torej ostal na splošno nepriljubljen;

#### **Predlagane rešitve – možna tveganja in pomanjkljivosti**

12. pozdravlja predlog za znižanje praga dohodkov, uvedbo instrumentov za spodbujanje notranje mobilnosti, lažji dostop do pravice do dolgoročnega prebivanja in vključevanje priseljencev, ki že prebivajo v EU;

13. zaradi vse ostrejšje konkurence na področju pridobivanja najbolj nadarjenih posameznikov je morda potreben premislek o tem, da bi v evropski migracijski sistem vključili elemente sistema na podlagi ponudbe (supply-driven system/ point based system (PBS)) ali elemente mešanega sistema po vzoru držav, ki so uspešnejše pri privabljanju visoko usposobljenih delavcev (Avstralija, Kanada);

14. poudarja, da visoko usposobljene osebe pri odločanju upoštevajo predvsem naslednje vidike: možnost razvoja poklicne poti, dostop do tehnične opreme, jezik komunikacije in delo v skladu s kvalifikacijami. Poleg tega je zaskrbljen, da se v predlaganih rešitvah ta vprašanja še vedno premalo upoštevajo;

15. pozdravlja odločitev, da se modra karta lahko izda ne le za delavce, ki prihajajo v EU, ampak tudi za delavce, ki že prebivajo na njenem ozemlju;

16. hkrati je po njegovem mnenju potrebno pojasnilo, zakaj bi bila ta možnost na voljo samo beguncem s priznanim statusom. V predlagani direktivi je ta možnost izrecno izključena za sezonske in napotene delavce ter osebe v postopku za pridobitev statusa begunca. Odbor regij sicer razume politične razloge za to odločitev, vendar ugotavlja, da bi z omogočanjem dostopa do zaposlitve v skladu s kvalifikacijami tudi drugim skupinam oseb, ki prebivajo na ozemlju EU, migranti in ustrezni delodajalci dobili stabilnejše obete, s čimer bi se izboljšalo izkoriščanje človeškega kapitala;

17. ugotavlja, da ukrepi na področju zaposlovanja državljanov tretjih držav pri poklicih, ki zahtevajo visoko usposobljenost, ne bi smeli biti osredotočeni le na zaposlovanje priseljencev, temveč tudi na ustvarjanje razmer, v katerih bi se povečala možnost, da bi ostali v EU in se uspešno vključili v družbo;

18. ugotavlja, da je treba vprašanje zaposlovanja visoko usposobljenih oseb obravnavati kot celosten in zapleten proces, ki ustreza logiki migracijskega procesa: od zaposlitve, prek sprejema in priznavanja kompetenc, pa vse do uspešne vključitve in navsezadnje prostega gibanja na trgu dela EU;

19. v zvezi s predlaganimi rešitvami meni, da je treba razviti enoten, splošno sprejet način zbiranja podatkov o potrebah po visoko usposobljenih delavcih v različnih poklicih in na različnih trgih dela. Za vzpostavitev mehanizmov za učinkovitejšo zapolnjevanje vrzeli na trgih držav članic, kot se je izvajalo do zdaj, bi bilo treba še naprej razvijati pobude, kot so portal EURES, EuroPass in ukrepi, ki jih trenutno predvideva novi program znanj in spretnosti, s pomočjo katerih bi se lahko delodajalci, ki iščejo iskalce zaposlitve, povezali s potencialnimi delavci z ustreznimi kvalifikacijami. Ob tem poudarja potencialno bistveno vlogo evropskih regij pri pridobivanju teh podatkov;

20. izraža zaskrbljenost, da predlagane rešitve premalo upoštevajo mlade diplomante, katerih dohodki morda ne bodo dovolj visoki, da bi izpolnili merila, določena v direktivi;

21. poudarja, da je vprašanje priznavanja kvalifikacij in praktičnih vidikov tega postopka še pomembnejše za osebe, ki se prvič pojavljajo kot potencialni upravičenci sistema, torej za osebe s priznanim statusom begunca in upravičence do subsidiarne zaščite. Pričakujemo lahko, da bo dokumentiranje kvalifikacij teh ljudi izredno težko in zapleteno;

22. poudarja, da je treba nameniti več pozornosti etičnim vprašanjem, povezanim z zaposlovanjem visoko usposobljenih delavcev iz tretjih držav, in si prizadevati za oblikovanje učinkovitih načinov za preprečevanje bega možganov iz manj razvitih držav, ki imajo že tako nizko raven človeškega kapitala;

23. poziva k izvedbi poglobljene in zanesljive analize odhajanja visoko usposobljenih delavcev iz tretjih držav in morebitnih posledic bega možganov. Ugotovitve te analize bi bilo treba izkoristiti za razvoj skupnih ukrepov EU in držav izvora migrantov, s katerimi bi preprečili negativne učinke migracij in, kadar je to mogoče, oblikovali rešitve, ki bi koristile vsem udeležencem (migracija, ki je koristna za države izvora, namembne države in migrante);

24. ugotavlja, da je vsak postopek migracije zapleten in večplasten pojav, v katerem imajo pomembno vlogo tako namembne države kot države izvora migrantov. V zvezi z zgoraj omenjenimi etičnimi vprašanji poziva h krepitvi dialoga in k tesnejšemu sodelovanju med institucijami EU ter držav izvora migrantov in tranzitnih držav, tudi na lokalni in regionalni ravni. Na podlagi instrumentov mednarodnega javnega prava bi bilo treba pri tem sodelovanju uporabiti že obstoječe organe in platforme, kot so ARLEM, CORLEAP, projektna skupina za Ukrajino, skupni posvetovalni odbori in delovne skupine, pri podpori mehanizmov za krožne migracije pa bi bile koristne izkušnje Evropske fundacije za usposabljanje;

25. meni, da je predlog v skladu z načelom subsidiarnosti, saj države članice same ne morejo zadovoljivo doseči cilja, kot je tekmovanje v boju za visoko usposobljene delavce na mednarodni ravni, lahko pa bi to zaradi obsega lažje dosegli na ravni EU. Predlagani ukrepi ne presegajo tistega, kar je potrebno za izboljšanje zmoglosti EU, da pritegne in obdrži visoko usposobljene državljane tretjih držav, ter za spodbujanje njihove mobilnosti in kroženja med delovnimi mesti v različnih državah članicah, poleg tega pa so dovolj prožni, da lahko države članice sistem prilagodijo svojim nacionalnim razmeram. Predlog je torej v skladu z načelom sorazmernosti;

**Vloga regij**

26. želi poudariti, da se socialno-ekonomske posledice migracij, kot je njen vpliv na delovanje trgov dela, socialno ali kulturno raven, najbolj odražajo na lokalni in regionalni ravni. Medtem ko se lahko na skupni ravni abstraktno obravnava tudi konkurenčnost Evrope, je bistveno zagotavljanje konkurenčnosti in visoke ravni inovativnosti na ravni evropskih mest in regij na podlagi dela, ki ga vsakodnevno opravljajo neprofitne ustanove in organizacije tretjega sektorja;
27. ugotavlja, da so se z vključitvijo regionalnega vidika v razpravo o predlaganih rešitvah pokazala različna protislovja. Med drugim se je izkazalo, da se visoko usposobljeni priseljenci najbolj zanimajo za najrazvitejše regije, čeprav bi bila njihova prisotnost morda najbolj zaželena v regijah, ki jim ne morejo ponuditi tako privlačnih pogojev dela in bivanja;
28. pozdravlja ohranitev zaščitnih ukrepov, ki jih je mogoče uvesti v primeru poslabšanja razmer na trgu dela v posamezni državi;
29. želi poudariti, da je na lokalni in regionalni ravni zlasti pomembno vprašanje, ki je v predlogu Komisije premalo obravnavano: kako povečati učinkovitost ukrepov za vključevanje in izkoristiti dobro prakso, ki že obstaja na tem področju;
30. predlaga, da se prouči vloga partnerjev na lokalni in regionalni ravni na različnih ravneh, med drugim v zvezi z oblikovanjem poskusnih pospešenih sistemov, pri katerem bi sodelovale regije, države in zasebni sektor, učinkovito izmenjavo dobre prakse, zlasti na področju priznavanja kvalifikacij, zmanjšanja strukturnih razhajanj in uspešnega vključevanja, ter v zvezi z izvajanjem rešitev za čim boljše uskladitev formalnih kvalifikacij s potrebami na lokalnih in regionalnih trgih dela;
31. poudarja, da je treba na področju komuniciranja vzpostaviti bolj neposredne odnose s podjetji in jih vključiti v pripravo pobud za zaposlovanje.

V Bruslju, 8. decembra 2016

*Predsednik*  
*Evropskega odbora regij*  
Markku MARKKULA

---