

## Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Legalna migracja

(2017/C 185/13)

**Sprawozdawca:** Olgierd GEBLEWICZ (PL/EPL), marszałek województwa zachodniopomorskiego

**Dokument źródłowy:** Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy wymagającej wysokich kwalifikacji

COM(2016) 378 final

## I. ZALECANE POPRAWKI

## Poprawka 1

Artykuł 2 lit. h)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>„kwalifikacje uzyskane w ramach kształcenia na poziomie wyższym” oznaczają wszelkie dyplomy, świadectwa lub inne dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji, wydane przez właściwy organ, potwierdzające pomyślne ukończenie studiów wyższych lub równoważnego programu kształcenia wyższego, czyli cyklu zajęć prowadzonych przez instytucję edukacyjną uznaną za instytucję szkolnictwa wyższego przez państwo, w którym ma ona siedzibę, przy czym czas trwania tego cyklu wymaganego do uzyskania wspomnianych kwalifikacji wynosił co najmniej trzy lata i odpowiadał co najmniej poziomowi 6 ISCED 2011 lub poziomowi 6 europejskich ram kwalifikacji (EQF), zgodnie z prawem krajowym;</p>	<p>„kwalifikacje uzyskane w ramach kształcenia na poziomie wyższym” oznaczają wszelkie dyplomy, świadectwa lub inne dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji, wydane przez właściwy organ, potwierdzające pomyślne ukończenie studiów wyższych lub równoważnego programu kształcenia wyższego, czyli cyklu zajęć prowadzonych przez instytucję edukacyjną uznaną za instytucję szkolnictwa wyższego przez państwo, w którym ma ona siedzibę, przy czym czas trwania tego cyklu wymaganego do uzyskania wspomnianych kwalifikacji wynosił co najmniej trzy lata i odpowiadał co najmniej poziomowi 6 ISCED 2011 lub poziomowi 6 europejskich ram kwalifikacji (EQF), zgodnie z prawem krajowym; <b>w przypadku osób posiadających status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej i przebywających na terytorium UE nieposiadających dokumentów niezbędnych do potwierdzenia posiadanych kwalifikacji państwa członkowskie przeprowadzą dodatkowe i odpowiednie procedury zmierzające do ustalenia ich poziomu wykształcenia i kompetencji;</b></p>

## Uzasadnienie

Wydaje się konieczne przededefiniowanie cytowanego pojęcia, tak by uwzględnić fakt, iż potencjalnie duża grupa uchodźców może nie mieć możliwości udokumentowania posiadanych kwalifikacji zawodowych. Proponowane w dyrektywie zapisy wymagają w związku z tym o wiele bardziej elastycznego podejścia niż stosowane obecnie. KR zwraca w tym kontekście uwagę na istniejące już dokumenty gromadzące doświadczenia w tym obszarze, w szczególności będący w przygotowaniu dokument „A Skills Profile Tool Kit for Third Country Nationals” zaproponowany w Nowym europejskim programie na rzecz umiejętności. Postuluje również wykorzystanie doświadczeń europejskich regionów w tym obszarze.

**Poprawka 2**

Artykuł 2 lit. i)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
„wyższe umiejętności zawodowe” oznaczają umiejętności, które są poświadczone co najmniej trzyletnim doświadczeniem zawodowym na poziomie porównywalnym do kwalifikacji uzyskanych w ramach kształcenia na poziomie wyższym i które odpowiadają zawodowi lub sektorowi określone w umowie o pracę lub wiążącej ofercie pracy;	„wyższe umiejętności zawodowe” oznaczają umiejętności, które są poświadczone co najmniej trzyletnim doświadczeniem zawodowym na poziomie porównywalnym do kwalifikacji uzyskanych w ramach kształcenia na poziomie wyższym i które odpowiadają zawodowi lub sektorowi określone w umowie o pracę lub wiążącej ofercie pracy; <b>w przypadku osób posiadających status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej i przebywających na terytorium UE, które nie posiadają dokumentów niezbędnych do potwierdzenia wyższych umiejętności zawodowych, państwa członkowskie przeprowadzą dodatkowe i odpowiednie procedury zmierzające do ustalenia ich kompetencji i doświadczenia zawodowego;</b>

**Uzasadnienie**

Tak jak w poprzednim punkcie.

**Poprawka 3**

Artykuł 6 ust. 4

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
Państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o niebieską kartę UE, aby zagwarantować etyczną rekrutację w sektorach cierpiących na niedobór wykwalifikowanych pracowników w krajach pochodzenia.	Państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o niebieską kartę UE, aby zagwarantować etyczną rekrutację w sektorach cierpiących na niedobór wykwalifikowanych pracowników w krajach pochodzenia. <b>W celu odpowiedniego uwzględnienia aspektów etycznych państwa członkowskie będą korzystać z międzynarodowych standardów, np. Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, bądź systemu monitoringu IRIS.</b>

**Uzasadnienie**

W kontekście pozyskiwania pracowników wysoko wykwalifikowanych szczególne znaczenie mają kwestie etyczne. Wynika to z faktu, że popyt zgłaszany przez europejskich pracodawców bardzo często dotyczy takich zawodów, które są niezwykle deficytowe a także niezbędne w krajach trzecich. Ich masowy i niekontrolowany odpływ może prowadzić do długofalowego pogorszenia sytuacji społeczno-ekonomicznej w krajach pochodzenia i *de facto* zwiększać potencjał migracyjny. Proponuje się, by zapisy pojawiające się w kontekście etycznej rekrutacji uzupełnić o praktyczne zasady wypracowane między innymi przez organizacje międzynarodowe. W tej mierze na uwagę zasługuje choćby zainicjowane przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM) inicjatywa „A Private Public Alliance for Fair and Ethical Recruitment” (RPA) oraz system monitoringu IRIS.

**Poprawka 4**

Artykuł 12 ust. 1

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>Zatwierdzeni pracodawcy: państwa członkowskie mogą ustanowić procedury zatwierdzania pracodawców zgodnie ze swoim prawem krajowym lub praktyką administracyjną do celów stosowania uproszczonych procedur uzyskiwania niebieskiej karty UE.</p> <p>W przypadku gdy państwo członkowskie zdecyduje o ustanowieniu procedury zatwierdzania, powinno przekazać zainteresowanym pracodawcom jasne i przejrzyste informacje na temat, między innymi, warunków i kryteriów zatwierdzania, okresu ważności zatwierdzenia i konsekwencji wynikających z niespełnienia warunków, w tym możliwości cofnięcia lub nieprzedłużenia zatwierdzenia, jak również wszelkich obowiązujących sankcji.</p>	<p>Zatwierdzeni pracodawcy: państwa członkowskie mogą ustanowić procedury zatwierdzania pracodawców zgodnie ze swoim prawem krajowym lub praktyką administracyjną do celów stosowania uproszczonych procedur uzyskiwania niebieskiej karty UE. <b>Kryteria te będą uwzględniały etyczne aspekty procesu rekrutacji (w szczególności wcześniejsze doświadczenia danego przedsiębiorcy z zatrudnianiem wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich) a lista przedsiębiorców będzie tworzona z udziałem instytucji szczebla regionalnego i lokalnego.</b></p> <p>W przypadku gdy państwo członkowskie zdecyduje o ustanowieniu procedury zatwierdzania, powinno przekazać zainteresowanym pracodawcom jasne i przejrzyste informacje na temat, między innymi, warunków i kryteriów zatwierdzania, okresu ważności zatwierdzenia i konsekwencji wynikających z niespełnienia warunków, w tym możliwości cofnięcia lub nieprzedłużenia zatwierdzenia, jak również wszelkich obowiązujących sankcji.</p>

**Uzasadnienie**

Biorąc pod uwagę wymiar regionalny/lokalny oraz etyczne aspekty rekrutacji, postuluje się dodanie konkretnych warunków uzyskiwania statusu „zatwierdzonego pracodawcy”. Komitet Regionów proponuje, by lista tego typu przedsiębiorstw korzystających z uproszczonych procedur tworzona była z zaangażowaniem ciał regionalnych i lokalnych oraz by uwzględniała etyczne aspekty rekrutacji.

**II. ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

**Zalecenia ogólne**

1. Docenia starania organów Unii Europejskiej zmierzające do zapewnienia adekwatnej podaży wysoko wykwalifikowanej siły roboczej poprzez wzmocnienie wspólnych unijnych standardów i procedur dostępu takich migrantów do rynku pracy w UE. W tym kontekście – proponowane rozwiązania stanowią krok w odpowiednim kierunku i przynajmniej częściowo są odpowiedzią na krytykę formułowaną pod adresem obecnie obowiązującej dyrektywy.
2. Stwierdza, że promowanie i tworzenie efektywnych kanałów legalnego/udokumentowanego napływu obywateli państw trzecich powinno pozostać jednym z priorytetów polityki migracyjnej tak na poziomie UE, jak i poszczególnych krajów członkowskich i regionów. W tym kontekście ulepszone ramy prawne dla wysoko wykwalifikowanych migrantów stanowią ważny element niezbędnego rozwoju kompleksowej polityki migracyjnej UE, opierającej się na zasadach poszanowania praw człowieka, międzynarodowych zobowiązaniach i solidarności.
3. Stoi na stanowisku, że długofalowy cel Unii Europejskiej, jakim jest pozostanie konkurencyjnym aktorem w skali globalnej, wymaga tworzenia i modyfikacji kompleksowej strategii przyciągania kapitału ludzkiego, ale również inwestycji finansowych pochodzących z krajów trzecich. Ten ostatni element wydaje się istotny w przypadku każdego systemu ekonomicznego zainteresowanego powiększaniem skali innowacyjności, poziomu technologicznego i konkurencyjności. Jest on jednak szczególnie ważny w kontekście demograficznym, który stał się udziałem części krajów członkowskich, oraz problemów dotyczących rynków pracy UE.
4. Zauważa, że Unia Europejska już teraz boryka się ze strukturalnymi niedoborami pracowników w określonych sektorach, a braki te będą się pogłębiać wraz z niekorzystnymi procesami demograficznymi. Jednocześnie w chwili obecnej Unia Europejska przegrywa wyścig o talenty z takimi globalnymi graczami, jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia.

5. Zauważa, że działania zmierzające do pozyskiwania pracowników z krajów trzecich nie mogą i nie powinny zastępować szeroko zakrojonych i zaplanowanych na długi okres inwestycji w edukację i przygotowanie zawodowe mieszkańców UE. Biorąc pod uwagę fakt, że wiele krajów, zwłaszcza Europy Wschodniej, dotyka zjawisko drenażu mózgow, czyli emigracja wykwalifikowanych pracowników, co grozi danemu krajowi/regionowi wyludnieniem i emigracją inteligentów, inwestycje te powinny w większym niż obecnie stopniu zostać ukierunkowane na zawody, które uznano za ważne strategicznie bądź w których brakuje siły roboczej. Powinny także obejmować konkretne środki wspierające osoby pragnące kształcić się w tych właśnie kierunkach.

6. Docenia szeroki proces konsultacyjny, jaki towarzyszył wypracowywaniu obecnej wersji dyrektywy, ale wyraża zaniepokojenie, że proces ten w zbyt ograniczonym stopniu prowadzony był na poziomie regionalnym, z udziałem instytucji regionalnych i lokalnych, które mają najlepszą wiedzę na temat potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy.

7. Przypomina także, że samorządy regionalne i lokalne odgrywają bardzo istotną rolę w świadczeniu usług publicznych imigrantom, tak w zakresie ich dostępu do rynku pracy, jak i innych wymiarów integracji (edukacja, mieszkalnictwo, system opieki zdrowotnej i inne).

8. Podkreśla, że rola instytucji na poziomie regionalnym jest kluczowa, jeśli chodzi o rozpoznawanie potrzeb rynku pracy, a także określanie warunków wymagających wprowadzania procedur ochronnych (test rynku pracy). Dodatkowo jednak rolą tych instytucji mogłoby być tworzenie pozytywnego klimatu wokół proponowanych rozwiązań oraz kreowanie masy krytycznej niezbędnej do zwiększenia rozpoznawalności procedury niebieskiej karty.

#### **Ocena dotychczasowych rozwiązań**

9. Zauważa, że wprowadzone w 2009 roku rozwiązania nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Jednym z powodów było pozostawienie możliwości współistnienia równoległych systemów bazujących na rozwiązaniach krajowych oraz tych wprowadzanych przez dyrektywę.

10. Stwierdza, iż dotychczasowe doświadczenia z implementacją procedury niebieskiej karty wskazują, że o ile Komisja Europejska dąży do europeizacji sfery polityki migracyjnej i rozwiązań sektorowych, to kraje członkowskie są niezmiennie zainteresowane podtrzymywaniem i promowaniem rozwiązań krajowych.

11. Zauważa, że również wprowadzone w 2009 r. uregulowania nie odpowiadały wielu potrzebom i oczekiwaniom zarówno migrantów, jak i pracodawców i doprowadziły do fragmentacji systemu w UE, w ramach którego brakuje oferty dla wysoko wykwalifikowanych pracowników i ich rodzin, koszty dla szukających pracy, pracodawców i administracji państw członkowskich są wysokie, a sam system mało przejrzysty poza UE, co w sumie składa się na niewielką atrakcyjność oferty.

#### **Proponowane rozwiązania – potencjalne zagrożenia i deficyty**

12. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję obniżenia progów dochodowych, wprowadzenie instrumentów promujących mobilność wewnętrzną, ułatwienia w sferze dostępu do długookresowego prawa pobytu oraz uwzględnienie imigrantów już przebywających na terytorium UE.

13. Stawia pytanie, czy uwzględniając coraz silniejszą konkurencję o talenty, nie warto rozważyć wprowadzenia do europejskiego systemu migracyjnego elementów systemu podażowego (*supply-driven system/point based system (PBS)*) lub systemu hybrydowego, na wzór krajów bardziej skutecznych w pozyskiwaniu wysoko wykwalifikowanych pracowników (Australia, Kanada).

14. Podkreśla, że w przypadku osób z wysokimi kwalifikacjami ważną rolę w procesie decyzyjnym odgrywają takie aspekty, jak: możliwość realizacji kariery zawodowej, dostęp do sprzętu, język komunikacji, a także praca zgodnie z kwalifikacjami. Komitet Regionów wyraża obawę, że proponowane rozwiązania wciąż w niewielkim stopniu uwzględniają te kwestie.

15. Z zadowoleniem przyjmuje uznanie, że niebieska karta będzie mogła być przyznawana nie tylko pracownikom przybywającym na terytorium UE, ale również tym, którzy na jej obszarze już przebywają.

16. Jednocześnie jednak stwierdza, że wyjaśnienia wymaga kwestia, dlaczego opcja ta miałaby być dostępna wyłącznie dla uznanych uchodźców. Proponowana dyrektywa *explicitie* wyłącza z tej możliwości pracowników sezonowych i delegowanych, a także osoby, względem których toczy się procedura uchodźcza. Rozumiejąc polityczne uwarunkowania takiej decyzji, Komitet Regionów zauważa, że otwarcie ścieżki do zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami także dla innych kategorii osób przebywających na terytorium UE mogłoby zapewnić stabilniejsze perspektywy dla migrantów i pracodawców, których to dotyczy, a tym samym lepsze wykorzystanie kapitału ludzkiego.

17. Zauważa, że działania związane z zatrudnieniem obywateli państw trzecich w zawodach wymagających wysokich umiejętności winny zmierzać nie tylko do przyciągania imigrantów, ale także stworzenia im takich warunków, by zwiększyć szanse ich pozostania w UE i skutecznej integracji.

18. Postuluje, by kwestię zatrudnienia osób z wysokimi kwalifikacjami traktować w sposób całościowy i kompleksowy odpowiadający logice procesu migracyjnego: od rekrutacji, poprzez admisję i rozpoznanie kompetencji, aż po skuteczną integrację i ostatecznie swobodę przemieszczania się w ramach rynku pracy UE.

19. W kontekście proponowanych rozwiązań uważa za niezbędne wypracowanie jednolitej, powszechnie akceptowalnej metody gromadzenia danych na temat zapotrzebowania na pracowników z wysokimi kwalifikacjami w różnych zawodach i na różnych rynkach pracy. Stworzenie mechanizmów zapewniających bardziej efektywne niż obecnie wypełnianie luk na rynkach pracy krajów członkowskich wymagałoby dalszego rozwijania inicjatyw takich jak portal EURES, EuroPass i działania przewidziane obecnie w europejskim programie na rzecz nowych umiejętności, które dawałyby szansę na kojarzenie pracodawców poszukujących chętnych do pracy z potencjalnymi pracownikami dysponującymi odpowiednimi kwalifikacjami. Podkreśla jednocześnie potencjalnie kluczową rolę europejskich regionów w procesie pozyskiwania tego typu danych.

20. Wyraża zaniepokojenie, czy proponowane rozwiązania w wystarczający sposób pozwalają uwzględnić młodych absolwentów, których poziom zarobków może okazać się niewystarczający, by spełniać określone w dyrektywie kryteria.

21. Podkreśla, że kwestia uznawalności kwalifikacji – i praktycznych aspektów tego procesu – będzie szczególnie istotna w przypadku kategorii osób, które po raz pierwszy pojawiają się jako potencjalni beneficjenci systemu: uznanych uchodźców i osób potrzebujących ochrony uzupełniającej. Można się spodziewać, że w przypadku tych osób udokumentowanie kwalifikacji będzie wyjątkowo trudne i skomplikowane.

22. Podkreśla, że kwestiom etycznym związanym z rekrutacją pracowników o wysokich kwalifikacjach, a pochodzących z krajów trzecich powinno się poświęcić więcej uwagi i dążyć do wypracowania efektywnych metod zapobiegania drenażowi krajów słabiej rozwiniętych o i tak niskim poziomie wyposażenia w kapitał ludzki.

23. Postuluje przeprowadzenie pogłębionej i wiarygodnej analizy dotyczącej odpływu pracowników o wysokich kwalifikacjach z krajów trzecich i potencjalnych skutków tzw. drenażu mózgow. Wnioski z tej analizy winny być wykorzystane do wypracowania wspólnych działań – UE oraz krajów pochodzenia migrantów – zmierzających do uniknięcia negatywnych skutków migracji oraz, o ile to możliwe, kreowania rozwiązań typu win-win-win (migracja korzystna dla krajów pochodzenia, krajów docelowych oraz samych migrantów).

24. Zauważa, że każdy proces migracyjny jest zjawiskiem złożonym i wielopoziomowym, w którym dużą rolę odgrywają zarówno kraje docelowe, jak i kraje pochodzenia migrantów. Między innymi w kontekście wskazywanych wcześniej kwestii etycznych wzywa do wzmocnienia dialogu i ściślejszej kooperacji między organami UE a instytucjami z krajów pochodzenia migrantów i krajów tranzytowych, także na poziomie regionalnym i lokalnym. Na podstawie instrumentów międzynarodowego prawa publicznego, współpraca ta powinna wykorzystywać już istniejące ciała i platformy, takie jak ARLEM, CORLEAP, wspólne komitety konsultacyjne i grupy robocze; w odniesieniu do wspierania mechanizmów migracji cyrkulacyjnej warto wykorzystać doświadczenia Europejskiej Fundacji Kształcenia.

25. Uważa, że wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ celu, jakim jest konkurowanie na poziomie międzynarodowym o wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, nie da się dostatecznie osiągnąć wysiłkami państw członkowskich działających indywidualnie, za to dzięki większej skali można go zrealizować lepiej na poziomie UE. Zaproponowane środki nie wykraczają poza to, co jest niezbędne dla poprawy zdolności UE do przyciągnięcia i zatrzymania wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich oraz dla zwiększenia ich mobilności i cyrkulacji między miejscami pracy w różnych państwach członkowskich, i pozostawiają państwom członkowskim pewną elastyczność w zakresie dostosowania systemu do kontekstu krajowego. Wniosek jest więc zgodny z zasadą proporcjonalności.

**Rola regionów**

26. Pragnie podkreślić, że społeczno-ekonomiczne konsekwencje migracji, takie jak jej wpływ na funkcjonowanie rynków pracy, sferę społeczną czy kulturową, są najmocniej odczuwane na poziomie regionalnym i lokalnym. Podobnie konkurencyjność Europy na poziomie zagregowanym może być traktowana jako pojęcie abstrakcyjne, kluczowe zaś jest zagwarantowanie konkurencyjności i wysokiego poziomu innowacyjności europejskich miast i regionów, opierając się na codziennych działaniach, które prowadzą podmioty nienastawione na zysk i trzeci sektor.
27. Zauważa, że wprowadzenie do dyskusji na temat proponowanych rozwiązań perspektywy regionalnej zwraca uwagę na występowanie różnorodnych paradoksów. Jednym z nich jest to, że wysoko wykwalifikowani imigranci mogą być przyciągani przez najlepiej rozwinięte regiony, ale jednocześnie ich obecność może być najbardziej pożądana w tych regionach, które nie są w stanie zaoferować tak atrakcyjnych warunków pracy i pobytu.
28. Z zadowoleniem przyjmuje utrzymanie procedur ostrożnościowych, które mogą zostać wprowadzone w przypadku pogorszenia sytuacji na rynku pracy danego kraju.
29. Pragnie podkreślić, że w wymiarze lokalnym i regionalnym szczególnego znaczenia nabiera kwestia, która w niewielkim stopniu jest podejmowana przez propozycję Komisji: w jaki sposób zwiększać efektywność działań integracyjnych oraz jak wykorzystać istniejące dobre praktyki w tym obszarze.
30. Proponuje, by rolę partnerów na poziomie lokalnym i regionalnym upatrywać na różnych poziomach, w tym w odniesieniu do: stworzenia eksperymentalnych systemów uproszczonych (*fast-track*) w partnerstwie między regionami, krajami i sektorem prywatnym; efektywnego dzielenia się dobrymi praktykami, szczególnie w sferze uznawania kwalifikacji, zmniejszania niedopasowań strukturalnych i efektywności integracji; oraz implementacji rozwiązań pozwalających na jak najlepsze dopasowanie formalnych kwalifikacji do potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy.
31. Podkreśla potrzebę ustanowienia bardziej bezpośrednich relacji z przedsiębiorstwami na poziomie komunikacji, poprzez zaangażowanie ich w opracowywanie inicjatyw mających na celu integrację na rynku pracy.

Bruksela, dnia 8 grudnia 2016 r.

Markku MARKKULA

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów

---