C/2025/764

11.2.2025

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru

Věcná a legislativní analýza v zájmu účinného začleňování státních příslušníků třetích zemí na trh práce EU

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(C/2025/764)

Zpravodaj: **Panagiotis GKOFAS**

Spoluzpravodaj: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Poradci	Ioannis PAPADIMOS (pro zpravodaje, skupina III) Gemma PINYOL (pro spoluzpravodaje, skupina II)
Rozhodnutí plenárního shromáždění	18. 1. 2024
Právní základ	čl. 52 odst. 2 jednacího řádu
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	3. 10. 2024
Přijato na plenárním zasedání	4. 12. 2024
Plenární zasedání č.	592
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	137/2/7

1. Závěry a doporučení

1.1 Ucelená politika Evropské unie (EU) v oblasti přistěhovalectví za účelem zaměstnání se od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost, jež pravomoci v oblasti přistěhovalectví svěřila EU, vytváří pomalu a složitě. Politika EU se řídí směrnicemi, přičemž směrnice EU v konečném výsledku dosáhly minimální harmonizace a ponechávají značný prostor pro uvážení členským státům.

1.2 EHSV upozorňuje na skutečnost, že organizovanou mobilitu pracovních sil v EU upravuje velmi nejednotný a příliš složitý rámec, jejž tvoří několik směrnic EU a paralelně platné vnitrostátní právní předpisy. Různé kategorie migrujících pracovníků jsou upraveny různými směrnicemi a nařízeními, které se vztahují na různé aspekty a fáze procesu migrace.

1.3 EHSV se domnívá, že politika EU se místo doplňování vnitrostátních politik zaměřuje na obdobné pracovníky. Je to obzvláště problematické pro vysoce kvalifikované pracovníky, kteří z kvantitativního i kvalitativního hlediska tvoří hlavní kategorii pracovníků, jež má EU zájem přilákat a udržet si je. EU by neměla a ani nemusí usilovat o nahrazení vnitrostátních politik v oblasti přistěhovalectví za účelem zaměstnání politikami EU. Politiky EU by spíše měly doplňovat politiky vnitrostátní a každý zásah EU by měl být s ohledem na zásadu subsidiarity náležitě opodstatněn.

1.4 Ukazuje se, že nedostatek pracovních sil je pro Evropu společnou výzvou a v jednotlivých členských státech i v různých odvětvích trhu práce se liší, což může souviset s pracovními podmínkami v daném odvětví nebo profesi, a tudíž vyžaduje také společnou odezvu. Pokud by EU využívala možností jednotného trhu práce v EU a neměla podobu 27 samostatných trhů práce, získala by v „celosvětové soutěži o získávání talentů“ lepší konkurenční podmínky k přilákání migrujících pracovníků.

1.5 EHSV by Evropskou komisi chtěl upozornit na možnost začlenění migrujících pracovníků v EU v krátkodobém výhledu, kdy by bylo možné využít například stávajícího odvětvového přístupu a přijmout právní předpisy, které se konkrétně zaměří na odvětví významná pro průmyslovou politiku EU. Dlouhodobý přístup EU by měl spočívat v uplatňování a provádění společné politiky v oblasti přistěhovalectví za účelem zaměstnání, jež zamezí konkurenci uvnitř EU, stanoví jasné společné cíle a sladí soubor nástrojů s těmito cíli, čímž EU získá v mezinárodní konkurenci lepší postavení.

1.6 EHSV zdůrazňuje, že je nezbytné stanovit jasné předpisy týkající se přístupu migrantů k pracovním vízům a povolením a zajistit uznávání jejich diplomů a odborných kvalifikací. V souvislosti s uznáváním diplomů migrantů ([1]) by bylo zapotřebí vypracovat evropské normy v oblasti kvalifikací a kompetencí, jež by mohly tento problém odstranit.

1.7 EHSV obzvláště upozorňuje na skutečnost, že je zapotřebí usnadnit migrantům přístup na trh práce tím, že budou vytvořeny politiky a akční plány, které podpoří začleňování migrantů (se zvláštními předpisy zaměřenými na ženy) na trhu práce, přičemž budou řešit jejich konkrétní potřeby a rozvinou skutečnou spolupráci mezi vládními institucemi, odborovými organizacemi, sociálními subjekty a organizacemi zaměstnavatelů, pokud jde o koncipování a financování odborné přípravy migrantů, a zajistí dostupnost jazykových kurzů a kurzů občanské výchovy i pro žadatele o azyl a uprchlíky.

1.8 EHSV zdůrazňuje, že je důležité zajistit, aby se zástupci soukromého i veřejného sektoru a odborových svazů komunikovali oficiálně uznaní představitelé přistěhovaleckých komunit. Upozorňuje také na význam zapojení těchto komunit do občanského života. Vhodnou celoevropskou iniciativou by mohlo být vytvoření „Evropské rady pro začleňování migrantů a uprchlíků“ (ECIMR), jež by provázala uznaná přistěhovalecká sdružení a komunity s různými evropskými fóry.

1.9 Nelegální migranti působící na neformálním trhu práce mnohdy zastávají pracovní místa s nízkou kvalifikací. Již byl zaveden evropský legislativní rámec pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (směrnice 2009/52). Aby státní příslušníci třetích zemí nevyužívali k příchodu do Evropy nelegálních možností, měly by bilaterální dohody se zeměmi původu umožňovat regularizaci nelegálních migrantů, přičemž souběžné dohody by nabídly přístup k nízko kvalifikované či sezónní práci a země původu by měly povinnost přijímat zpět každého, kdo se pokusí vstoupit do EU nelegálně.

1.10 EHSV by chtěl upozornit zejména na situaci žadatelů o azyl a uprchlíků. V přístupu na trh práce a k samostatně výdělečné činnosti se často potýkají s administrativními omezeními, neboť jen několik evropských zemí poskytuje žadatelům o azyl okamžitý přístup na trh práce.

1.11 EHSV zdůrazňuje, že je důležité prosazovat zákaz činnosti personálních agentur, u nichž se zjistí, že uplatňují neetické či zneužívající praktiky, a vytvářet seznam agentur podílejících se na vykořisťování. Uvítal by, kdyby zaměstnavatelé nesměli uzavírat smlouvy s agenturami na tomto seznamu, a za nedodržování zákazu byly ukládány pokuty.

1.12 EHSV navrhuje vytvořit na evropské úrovni mechanismus (středisko pro sledování), jenž by fungoval jako centrum poskytující rady, jak vytvářet legislativní rámce pro řízení problematiky související s migrací, podporoval by projekty na podporu mezikulturní výměny, řešil vykořisťování a prosazoval dialog mezi výzkumnými pracovníky, tvůrci politik a zástupci občanské společnosti zabývajícími se problémy migrace.

1.13 Uvítal by vytvoření vzdělávacích programů ve školách zaměřených na posílení znalostí o odlišných kulturách, jazycích a náboženstvích a zasazuje se o aktivní zapojení migrantů do činností politických stran, odborů a přistěhovaleckých sdružení a sdružení v rámci diaspor. Stejně důležité je podporovat společné a vzájemné povědomí o sociálních a kulturních rozdílech, neboť usnadní lepší porozumění mezi hostitelskými a přistěhovaleckými komunitami. V tomto ohledu by mohla být klíčová úloha organizací občanské společnosti, protože mohou pomoci rozvíjet informovanější společnost, a sloužit tak jako prostředníci v hostitelských společnostech.

([1]) Úř. věst. C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj, https://www.eesc.europa.eu/cs/our-work/opinions-information-reports/opinions/talent-mobility-package.

1.14 EHSV podporuje uplatňování nařízení EU č. 1231/2010 ([2]), kterým se pravidla EU pro koordinaci sociálního zabezpečení rozšiřují i na státní příslušníky třetích zemí, pokud oprávněně pobývají v EU a nacházejí se v přeshraniční situaci, neboť se jedná o jednu z hlavních podmínek sociálního začlenění a integrace migrantů a prosperity hostitelských zemí.

1.15 EHSV by uvítal lepší, bezproblémový a snadnější přístup k financování ze strany EU, jejž by zajistila vzájemná doplňkovost obou hlavních fondů pro integraci, a sice Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF) a Evropského sociálního fondu plus (ESF+), například zavedením mechanismů koordinace na vnitrostátní úrovni a zajištěním přístupnosti složky sociálního začlenění v programech ESF+ pro migranty a uprchlíky, neboť členské státy nemají povinnost přidělit migrantům cokoli z 25 % prostředků určených na sociální začleňování.

1.16 EHSV vítá posílení vnějšího rozměru formou podpory rámců rozvojové spolupráce, diplomacie v oblasti migrace a regionální spolupráce v oblasti migrace pracovních sil v rámci bezprostředního sousedství EU i mimo něj. Regionální iniciativy mohou usnadňovat dialog, výměnu informací a koordinaci politik mezi zeměmi původu, tranzitu a cílovými zeměmi, což prosadí harmonizované přístupy k řízení migrace a umožní řešit společné výzvy, mimo jiné nelegální migraci, pašování a obchodování s lidmi.

1.17 EHSV vybízí k prozkoumání mechanismů na podporu cirkulační migrace, kdy se migranti dočasně přesouvají mezi svou zemí původu a cílovou zemí, s cílem maximalizovat přínosy pro země původu i přijímající země a současně minimalizovat možné sociální a ekonomické problémy.

1.18 EHSV se domnívá, že budoucí hospodářský růst Evropy se bude odvíjet od její schopnosti lépe využívat dovedností a talentů lidí a prosazovat inovativní technologie a podniky. Hlavní prioritou by tudíž mělo být odstranění překážek bránících migrantům v přístupu na trh práce a nabídka příležitostí pro rozvoj jejich dovedností a talentů. Jelikož stávající opatření jsou nejednotná a neúplná, je pro tento účel zapotřebí obecnějšího programu reforem, jenž by byl zaměřen na zajištění hospodářské konkurenceschopnosti a který by EU umožnil stát se v celosvětové soutěži o získávání talentů skutečným konkurentem. Řečeno stručně, argumenty hovořící pro přijetí lepší evropské politiky v oblasti přistěhovalectví za účelem zaměstnání jsou zřejmé. Přijme-li EU komplexní a koordinovaný přístup, může využívat možností mobility pracovních sil, a stimulovat tak hospodářský růst, řešit demografické změny, podporovat sociální začlenění a dodržovat práva všech pracovníků.

2. **Přehled současných trendů migrace pracovních sil v rámci EU**

2.1 Pokud jde o žadatele o azyl, funguje jako zastřešující regulační rámec EU **Nový pak o migraci a azylu**. Politická dohoda, které dosáhly Evropský parlament a Rada, vytváří podmínky pro snad spravedlivé, efektivní a udržitelné řízení migrace v dlouhodobém výhledu.

2.2 Na úrovni EU navíc existují také **legální možnosti** migrace, které zahrnují několik směrnic, například směrnici o modré kartě EU, směrnici o sezónních pracovnících, směrnici o převedení v rámci společnosti, směrnici o dlouhodobém pobytu, směrnici o jednotném povolení a směrnici o pobytech za účelem výzkumu a vzdělávání. Je vhodné uvést, že Rada EU ve svém závěrečném hlasování dne 12. dubna 2024 schválila revidovanou směrnici o jednotném povolení. Přepracovaný nástroj má zkvalitnit postupy podávání a vyřizování žádostí, zvýšit mobilitu na trhu práce a nabídnout více možností, jak se vyhnout vykořisťování ([3]).

2.3 EU je stále odhodlána nabídnout osobám, které potřebují ochranu, bezpečné a legální možnosti migrace prostřednictvím **programů EU pro přesídlování**, které nejzranitelnějším uprchlíkům umožňují přijít do Evropy, aniž by se museli uchýlit k využívání zločinných převaděčských sítí či ohrozit své životy nebezpečnou cestou.

([2]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 344, 29.12.2010, s. 1).

([3]) Viz https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/04/12/legal-migration-council-gives-green-light-to-single-work-and-stay-permit-for-non-eu-nationals/.

2.4 Dále je k dispozici **Rezervoár talentů EU**, jehož účelem je usnadnit provázání nabídky a poptávky. S vědomím, že snadnější zprostředkování vhodného zaměstnání a zajištění rovných a spravedlivých pracovních podmínek pro státní příslušníky třetích zemí může pomoci přilákat talenty ze zemí mimo EU, a to v rámci **balíčku opatření v oblasti mobility dovedností a talentů** ([4]), má **Rezervoár talentů EU** ([5]) usnadnit nábor žadatelů o práci ze zemí mimo EU do povolání, jež se v celé EU potýkají s nedostatkem pracovníků s dovednostmi na všech úrovních ([6]).

2.5 Komise nedávno představila akční plán k řešení **nedostatku pracovních sil a dovedností**, který stanoví opatření v pěti oblastech ([7]), jež mají být urychleně provedena na úrovni EU, vnitrostátní úrovni i úrovni sociálních partnerů. Zahrnují mimo jiné podporu aktivace osob, které jsou nedostatečně zastoupeny na trhu práce, zajištění podpory pro rozvoj dovedností, odbornou přípravu a vzdělávání a zlepšení pracovních podmínek v některých odvětvích.

2.6 Kromě směrnic a nařízení přijímaných na úrovni EU uplatňuje každý členský stát vlastní **vnitrostátní politiku v oblasti přistěhovalectví**, v rámci níž řídí migraci pracovních sil. Jejich politiky mohou zahrnovat nejrůznější pracovní povolení, povolení k pobytu a režimy pro kvalifikované pracovníky, studenty, výzkumné pracovníky a další kategorie migrantů.

2.7 Některé členské státy uzavřely se zeměmi mimo EU **dvoustranné dohody**, které mají usnadnit migraci pracovních sil. Mohou se vztahovat na konkrétní odvětví či kategorie pracovníků a stanovovat zjednodušené postupy pro nábor pracovníků, vydávání pracovních povolení a povolení k pobytu.

3. **Obecné připomínky**

3.1 EHSV souhlasí s Komisí v tom, že ústředním aspektem ucelené a vyvážené migrační politiky by nepochybně mělo být vytvoření možností pro státní příslušníky třetích zemí získat v EU práci. Komise sama uznává, že vytvoření legálních možností migrace do Evropy za prací nejen pomáhá zmírňovat tlak vznikající na nelegálních trasách, ale také umožňuje EU a jejím členským státům přilákat talenty a dovednosti přispívající k hospodářské prosperitě celé Unie.

3.2 Výbor navíc upozorňuje na skutečnost, že na základě tlaku demografického vývoje rovněž vyvstává potřeba pracovních sil. Demografie je tak hlavním faktorem migrace v Evropě. Je tím faktorem, který může změnit rétoriku ohledně vnímání. Členské státy musí urychleně vyřešit svou potřebu pracovní síly, musí však také posílit systémy sociálního zabezpečení a důchodové systémy. Demografickou situaci v Evropě by mohly významně zlepšit proaktivní migrační politiky.

3.3 Menší počet pracovních sil v Evropě, jenž se v jednotlivých členských státech a v různých odvětvích trhu práce liší a může souviset s pracovními podmínkami v daném odvětví nebo profesi, bude mít zásadní hospodářské důsledky, neboť na financování důchodů bude přispívat méně lidí, spotřeba klesne a sociální ochrana bude omezená. Počet obyvatel v ekonomicky aktivním věku se snižuje, což způsobuje nedostatek pracovních sil v řadě odvětví, mimo jiné ve zdravotnictví, sociální péči, zemědělství, stavebnictví, pohostinství, stravování, informačních technologiích a finančních službách. Budou-li zavedena nezbytná politická opatření, mohla by tedy být migrace pro Evropu velmi přínosná.

([4]) Sdělení Komise ze dne 15. listopadu 2023 o mobilitě kvalifikovaných a schopných pracovníků (COM(2023) 715 final).
([5]) Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří Rezervoár talentů EU (COM(2023) 716 final).
([6]) Úř. věst. C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) – podpora aktivace osob, které jsou nedostatečně zastoupeny na trhu práce,
— zajištění podpory pro rozvoj dovedností, odbornou přípravu a vzdělávání,
— zlepšení pracovních podmínek v některých odvětvích,
— zlepšení spravedlivé mobility pracovníků a účastníků vzdělávání v rámci EU,
— přilákání talentů ze zemí mimo EU.
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4 EHSV připomíná, že v rozporu s populistickou, protiimigrační rétorikou o tom, že migranti představují pro systém sociální ochrany velkou zátěž, z nedávné studie OECD o fiskálním dopadu migrace na všechny evropské země, jež jsou členy OECD, vyplynulo, že migranti formou daní a sociálních příspěvků přispívají více, než kolik získávají na jednotlivých dávkách ([8]).

3.5 EHSV vyjadřuje politování nad tím, že navzdory rozpoznání potřeb je reakce umožňující přístup migrantů na trh práce v EU konfrontována s mnoha problémy, a sice právními, jazykovými a kulturními překážkami, diskriminací a předsudky, uznáváním dovedností a hodnocením a uznáváním kvalifikací, omezením mobility, sociálním vyloučením a problémy integrace a v některých případech také omezeným přístupem k sociální ochraně a vykořisťujícími pracovními podmínkami ([9]).

3.6 EHSV se domnívá, že pro vzbuzení „pocitu sounáležitosti" u státních příslušníků třetích zemí v hostitelské společnosti je mimořádně důležité jejich zapojení do občanského života a stejně tak důležité je i pro vytvoření podmínek k vzájemnému poznání, partnerství a přijetí.

3.7 V návaznosti na osvědčený postup několika členských států, jež v určitých obcích vytvořily rady pro začleňování migrantů a uprchlíků, by se tato myšlenka mohla rozrůst v celoevropskou politiku. Poradním subjektem, jehož činnost by byla zaměřena na prohloubení integrace a seznámení státních příslušníků třetích zemí se strukturami a postupy v EU, by mohla být „Evropská rada pro začleňování migrantů a uprchlíků" (ECIMR).

3.8 EHSV by rád zdůraznil, že migraci je třeba považovat za příležitost, nikoli riziko. Skutečnost, že na evropské úrovni chybí koordinovaná migrační politika, vytvořila podmínky pro nárůst neodůvodněných obav u evropského obyvatelstva, obav, kterých následně zneužily některé politické síly a sdělovací prostředky k předložení zkresleného obrazu migrace coby hrozby.

3.9 EHSV zpochybňuje častou mylnou představu, že migranti jsou pro místní obyvatelstvo hrozbou, neboť jim berou práci a zneužívají systémy sociálního zabezpečení. Komisi a orgány členských států a jejich společnost upozorňuje na pozitivní dopad migrace na evropský hospodářský rozvoj a požaduje, aby evropské politiky přispívaly k maximálnímu využívání příležitostí, které migrace nabízí.

3.10 EHSV vítá, že nedávno dokončená revize směrnice o modré kartě EU, jakož i probíhající reformy směrnice o jednotném povolení mohou zlepšit jejich fungování. Například nižší a pružnější prahové hodnoty způsobilosti k získání modré karty mohou rozšířit její oblast působnosti. Navrhované přepracování směrnice o jednotném povolení, které má zjednodušit a upřesnit její oblast působnosti, ji může zefektivnit, třebaže se nezabývá vstupními podmínkami pro migranty s nižší a střední kvalifikací.

3.11 EHSV vítá, že Rezervoár talentů EU ([10]) může přispět ke koordinaci politik členských států. Dále vítá, že zahrnuje integrální záruky, jež zamezí vykořisťovatelským a nekalým praktikám, a upozorňuje, že státní příslušníci třetích zemí, kteří prostřednictvím rezervoáru získají zaměstnání, budou mít stejná práva a povinnosti jako pracovníci EU, mimo jiné pokud jde o dodržování právních předpisů a zásad EU s cílem zajistit jejich bezproblémové začlenění do místních komunit.

([8]) International Migration Outlook 2021 © OECD 2021, s. 121.

([9]) Více viz studie EHSV o sezónních pracovnících, Rossella Soldi a Simona Cavallini, 22. dubna 2023, aktualizováno 12. května 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

([10]) Úř. věst. C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.

3.12 EHSV konstatuje, že členské státy mohou rozhodovat o způsobu, jak dosáhnout cílů směrnice, a mají tudíž značnou svobodu při jejím provedení do vnitrostátního práva. Lituje, že legislativní rámec je značně odtržený od klíčových oblastí politiky EU. Skutečnost, že se členské státy zdráhají uplatňovat legislativu EU, je jistě důsledkem toho, že pravidla EU umožňují přijmout ve vnitrostátním právu výhodnější ustanovení. Právní předpisy EU v oblasti migrace pracovní síly tak spíše upevňují priority jednotlivých zemí, než aby se k nim kriticky stavěly či je doplňovaly. Vnitrostátní řešení tyto problémy neodstraní, neboť konkurence v rámci EU pravděpodobně vyústí v rozdíly mezi členskými státy ve schopnosti naplňovat cíle průmyslové strategie EU.

V Bruselu dne 4. prosince 2024.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE