Úradný vestník
Európskej únie

SK
Séria C

C/2025/764

11.2.2025

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Faktická a legislatívna analýza v záujme účinného začlenenia štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce EÚ

(stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(C/2025/764)

Spravodajca: **Panagiotis GKOFAS**

Spolusprávodajca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Poradca	Ioannis PAPADIMOS (za spravodajcu, skupina III) Gemma PINYOL (za spravodajcu, skupina II)
Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	18. 1. 2024
Právny základ	článok 52 ods. 2 rokovacieho poriadku
Príslušná sekcia	sekcia pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo
Prijaté v sekcii	3. 10. 2024
Prijaté na plenárnom zasadnutí	4. 12. 2024
Plenárne zasadnutie č.	592
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	137/2/7

1. Závery a odporúčania

1.1. Nadobudnutím platnosti Amsterdamskej zmluvy získala Európska únia (EÚ) právomoci v oblasti prisťahovalectva, pričom komplexná politika EÚ v oblasti migrácie pracovnej sily sa vyvíja pomaly a ťažko. Politiku EÚ upravujú smernice EÚ a v konečnom dôsledku sa nimi podarilo dosiahnuť minimálnu úroveň harmonizácie, keďže členským štátom bola ponechaná značná miera voľnej úvahy.

1.2. EHSV poukazuje na skutočnosť, že organizovaná mobilita pracovnej sily v EÚ sa riadi veľmi roztrieštеným a príliš zložitým rámcom, ktorý pozostáva z viacerých smerníc EÚ a paralelných vnútroštátnych právnych predpisov. Rôzne kategórie migrujúcich pracovníkov upravujú rôzne smernice a nariadenia, ktoré pokrývajú odlišné aspekty a štádiá migračného procesu.

1.3. EHSV sa domnieva, že politika EÚ nedopĺňa vnútroštátne politiky, ale namiesto toho sa zameriava na podobné skupiny pracovníkov. To je obzvlášť problematické pre vysokokvalifikovaných pracovníkov, ktorí z kvantitatívneho aj kvalitatívneho hľadiska predstavujú hlavnú kategóriu pracovníkov, ktorých chce EÚ prilákať a udržať. Úlohou EÚ by nemalo byť nahrádzať národné politiky v oblasti migrácie pracovnej sily politikami EÚ, a ani to nie je potrebné. Opatrenia EÚ by skôr mali dopĺňať opatrenia členských štátov a každý zásah EÚ by mal byť starostlivo odôvodnený z hľadiska zásady subsidiarity.

1.4. Keďže nedostatok pracovných síl sa prejavuje ako spoločný európsky problém, pričom tento nedostatok sa v jednotlivých členských štátoch, ako aj v jednotlivých odvetviach samotného trhu práce líši a môže byť spojený s pracovnými podmienkami tohto odvetvia alebo povolania, na jeho riešenie sú potrebné aj spoločné opatrenia. Ak by sa využil potenciál jednotného trhu práce EÚ namiesto toho, aby existovalo 27 samostatných trhov práce, EÚ by v „globálnej súťaži o prilákanie talentov“ dokázala lepšie súťažiť o migrujúcich pracovníkov.

1.5. EHSV by chcel upozorniť Európsku komisiu na krátkodobú možnosť začlenenia migrujúcich pracovníkov do EÚ, ktorá by mohla zahŕňať nadviazanie na súčasný odvetvový prístup v kombinácii s právnymi predpismi, ktoré sa osobitne zameriavajú na odvetvia relevantné pre priemyselnú politiku EÚ. Dlhodobým prístupom EÚ by malo byť presadzovať a vykonávať spoločnú politiku migrácie pracovnej sily, ktorou sa predchádza vnútornej hospodárskej súťaži, stanovujú jasné spoločné ciele a zosúlaďuje súbor nástrojov s týmito cieľmi, čím by sa zlepšila jej konkurencieschopnosť na medzinárodnej úrovni.

1.6. EHSV zdôrazňuje, že je potrebné stanoviť jasné pravidlá týkajúce sa prístupu migrantov k pracovným vízam a povoleniam na zamestnanie, ako aj zabezpečiť uznávanie ich diplomov a odborných kvalifikácií. Problém uznávania diplomov migrantov ([1]) by sa mohol vyriešiť tak, že by sa vypracovali európske normy v oblasti kvalifikácie a kompetencií.

1.7. EHSV upozorňuje najmä na potrebu uľahčiť prístup migrantov na trh práce a vypracovať politiky a akčné plány na podporu ich začlenenia (s osobitnými opatreniami pre ženy) na trh práce zohľadnením ich špecifických potrieb a rozvíjaním účinnej spolupráce medzi vládami, odborovými zväzmi, sociálnymi subjektmi a organizáciami zamestnávateľov pri navrhovaní a financovaní odborného vzdelávania pre migrantov. V tejto súvislosti treba zabezpečiť, aby žiadateľom o azyl a utečencom boli k dispozícii aj jazykové kurzy a kurzy občianstva.

1.8. EHSV zdôrazňuje, že je dôležité, aby oficiálne uznaní zástupcovia komunít migrantov spolupracovali so zástupcami súkromného a verejného sektora a odborovými zväzmi. Podčiarkuje tiež význam účasti komunít migrantov na občianskom živote. Dobrou celoeurópskou iniciatívou by bolo vytvorenie Európskej rady pre integráciu migrantov a utečencov (*European Council for the Integration of Migrants and Refugees* – ECIMR), ktorá by spájala uznané združenia migrantov a komunity s rôznymi európskymi fórami.

1.9. Neoprávnení migranti pracujúci na neformálnom trhu sú často zamestnaní na nízkokvalifikovaných pracovných miestach. Zavedený je európsky legislatívny rámec pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov (smernica 2009/52/ES). S cieľom zabrániť tomu, aby štátni príslušníci tretích krajín využívali neregulárne cesty do Európy, by dvojstranné dohody s vysielajúcimi krajinami mohli zahŕňať legalizáciu neoprávnených migrantov s paralelnými dohodami o prístupe k nízkokvalifikovanej alebo sezónnej práci, pričom vysielajúca krajina by potom mala prijať späť každého, kto sa pokúsi neoprávnene vstúpiť do EÚ.

1.10. EHSV by chcel venovať osobitnú pozornosť situácii žiadateľov o azyl a utečencov, ktorí často čelia administratívnym obmedzeniam pri prístupe na trh práce a keď sa chcú stať samostatne zárobkovo činnými osobami, keďže len malý počet európskych krajín poskytuje žiadateľom o azyl okamžitý prístup na trh práce.

1.11. EHSV zdôrazňuje, že je dôležité, aby sa zakázali náborové agentúry, v prípade ktorých sa zistilo, že sa dopustili neetických alebo zneužívajúcich praktík, a aby sa viedli čierne listiny agentúr, ktoré sa v minulosti dopustili zneužívania. Uvítal by, keby sa zamestnávateľom zakázalo uzatvárať zmluvy s agentúrami na čiernej listine a aby sa za nedodržiavanie tohto zákazu uložili sankcie.

1.12. EHSV navrhuje vytvoriť na európskej úrovni mechanizmus (monitorovacie stredisko), ktorý by slúžil ako hlavné miesto pre poskytovanie poradenstva o tom, ako navrhovať legislatívne rámce na reguláciu otázok súvisiacich s migračnou problematikou, pre podporu projektov propagujúcich medzikultúrny rozvoj, pre boj proti vykorisťovaniu a pre podporu dialógu medzi výskumnými pracovníkmi, tvorcami politík a zástupcami občianskej spoločnosti, ktorí sa zaoberajú otázkami migrácie.

1.13. EHSV odporúča vypracovať vzdelávacie programy pre školy s cieľom rozvíjať znalosti rôznych kultúr, jazykov a náboženstiev a zasadzuje sa za aktívne zapojenie migrantov do činnosti politických strán, odborových zväzov a združení migrantov a diaspóry. Rovnako dôležité je zvyšovať vzájomné povedomie o sociálnych a kultúrnych rozdieloch na oboch stranách, aby sa umožnilo lepšie porozumenie medzi hostiteľskými komunitami a komunitami migrantov. V tejto súvislosti by mohla byť kľúčová úloha organizácií občianskej spoločnosti, pretože môžu pomôcť rozvíjať lepšie informované spoločnosti, a tak slúžiť ako styčný bod v hostiteľských spoločnostiach.

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

1.14. EHSV podporuje presadzovanie uplatňovania nariadenia (EÚ) č. 1231/2010 ([2]) s cieľom rozšíriť pravidlá EÚ v oblasti koordinácie sociálneho zabezpečenia na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v EÚ a v cezhraničnej situácii, ako jednu z hlavných podmienok sociálneho začlenenia a integrácie migrantov a prosperity hostiteľských krajín.

1.15. EHSV by uvítal lepší, plynulý a ľahšie dostupný prístup k financovaniu EÚ zabezpečením komplementárnosti medzi dvoma hlavnými integračnými fondmi, AMIF a ESF+, napríklad zavedením koordinačných mechanizmov na národnej úrovni a zabezpečením toho, aby zložka sociálneho začlenenia v rámci programov ESF+ bola prístupná migrantom a utečencom. Členské štáty totiž nie sú povinné vyčleniť žiadne finančné prostriedky pre migrantov z 25 % vyčlenených prostriedkov na sociálne začlenenie.

1.16. EHSV víta posilnenie vonkajšieho rozmeru podporovaním rozvojovej spolupráce, diplomacie v oblasti migrácie a rámcov regionálnej spolupráce v oblasti migrácie pracovnej sily v bezprostrednom susedstve EÚ a mimo neho. Regionálne iniciatívy môžu uľahčiť dialóg, výmenu informácií a koordináciu politík medzi krajinami pôvodu, tranzitu a cieľovými krajinami, podporovať harmonizované prístupy k riadeniu migrácie a riešiť spoločné výzvy vrátane neoprávnenej migrácie, prevádzačstva a obchodovania s ľuďmi.

1.17. EHSV odporúča, aby sa preskúmali mechanizmy na podporu cirkulujúcej migrácie, v rámci ktorej sa migranti dočasne pohybujú medzi svojimi krajinami pôvodu a cieľovými krajinami. Zámerom je maximalizovať výhody pre vysielajúce aj prijímajúce krajiny a zároveň minimalizovať potenciálne sociálne a hospodárske výzvy.

1.18. EHSV sa domnieva, že budúci hospodársky rast Európy bude závisieť od jej schopnosti lepšie využívať zručnosti a talent ľudí a podporovať inovačné technológie a podniky. Kľúčovou prioritou by preto malo byť odstránenie prekážok brániacich migrantom v ich prístupe na trh práce a poskytovanie príležitostí na rozvoj ich zručností a talentu. Vzhľadom na to, že súčasné opatrenia sú roztrieštené a neúplné, je potrebný širší reformný program, ktorý zabezpečí hospodársku konkurencieschopnosť a umožní EÚ skutočne konkurovať v globálnych pretekoch o talenty. Stručne povedané, argumenty pre lepšiu európsku politiku migrácie pracovnej sily sú jasné. Ak EÚ prijme komplexný a koordinovaný prístup, môže využiť potenciál mobility pracovnej sily, aby stimulovala hospodársky rast, riešila demografické výzvy, podporovala sociálne začlenenie a dodržiavala práva všetkých pracovníkov.

2. **Prehľad súčasných trendov migrácie pracovnej sily v rámci EÚ**

2.1. **Nový pakt o migrácii a azyle** slúži ako zastrešujúci regulačný rámec EÚ, pokiaľ ide o žiadateľov o azyl. Politická dohoda, ktorú dosiahli Európsky parlament a Rada, kladie základy toho, čo by podľa očakávaní malo byť z dlhodobého hľadiska spravodlivé, účinné a udržateľné riadenie migrácie.

2.2. Okrem toho na úrovni EÚ existujú aj **legálne možnosti migrácie**. Zahŕňajú niekoľko smerníc, ako je smernica o modrej karte EÚ, smernica o sezónnych pracovníkoch, smernica o vnútropodnikových presunoch, smernica o dlhodobom pobyte, smernica o jednotnom povolení a smernice o výskume a vzdelávaní. Treba poznamenať, že Rada EÚ na svojom záverečnom hlasovaní 12. apríla 2024 schválila revidovanú smernicu o jednotnom povolení. Cieľom revidovaného nástroja je zlepšiť postupy vybavovania žiadostí, zvýšiť mobilitu na trhu práce a umožniť ľahšie sa vyhnúť vykorisťovaniu ([3]).

2.3. EÚ je naďalej odhodlaná poskytovať bezpečné a legálne možnosti migrácie osobám, ktoré potrebujú ochranu, prostredníctvom **programov EÚ pre presídľovanie**, ktoré umožňujú najzraniteľnejším utečencom dostať sa do Európy bez toho, aby museli využívať zločinecké prevádzačské siete alebo ohrozovať svoje životy tým, že použijú nebezpečné trasy.

([2]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1231/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa rozširuje nariadenie (ES) č. 883/2004 a nariadenie (ES) č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto nariadenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 344, 29.12.2010, s. 1).

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

2.4. Existuje aj platforma **okruh talentov EÚ**, ktorej cieľom je uľahčiť zosúladenie ponuky a dopytu. Navrhnutím **okruhu talentov EÚ** ([4]) sa uznáva, že uľahčenie zosúlaďovania ponúkaných a požadovaných pracovných miest a zabezpečenie rovnakých a spravodlivých pracovných podmienok pre štátnych príslušníkov tretích krajín môže pomôcť prilákať talenty z tretích krajín. Cieľom okruhu talentov EÚ, ktorý je súčasťou **balíka opatrení v oblasti mobility zručností a talentov** ([5]), je uľahčiť nábor uchádzačov o zamestnanie z tretích krajín v povolaniach, v ktorých chýba pracovná sila v celej EÚ na všetkých úrovniach zručností ([6]).

2.5. Komisia nedávno predstavila akčný plán týkajúci sa **nedostatku pracovnej sily a zručností**. V pláne sa stanovujú opatrenia v piatich oblastiach ([7]), pričom EÚ, členské štáty a sociálni partneri by ich mali urýchlene realizovať. Ide o tieto opatrenia: podpora aktivácie nedostatočne zastúpených osôb na trhu práce; poskytovanie podpory v oblasti zručností, odbornej prípravy a vzdelávania; a zlepšovanie pracovných podmienok v určitých odvetviach.

2.6. Okrem smerníc a nariadení na úrovni EÚ má každý členský štát svoju vlastnú **národnú imigračnú politiku**, ktorou sa riadi migrácia pracovnej sily. Táto politika môže zahŕňať rôzne druhy pracovných povolení, povolení na pobyt a systémy pre kvalifikovaných pracovníkov, študentov, výskumných pracovníkov a iné kategórie migrantov.

2.7. Niektoré členské štáty majú **dvojstranné dohody** s tretími krajinami s cieľom uľahčiť migráciu pracovnej sily. Tieto dohody sa môžu vzťahovať na osobitné odvetvia alebo kategórie pracovníkov a stanovovať zjednodušené postupy prijímania do zamestnania, vydávania pracovných povolení a pobytu.

3. **Všeobecné pripomienky**

3.1. EHSV súhlasí s Komisiou, že vytváranie pracovných príležitostí pre príslušníkov tretích krajín do EÚ by malo byť nepochybne ústredným prvkom komplexnej a vyváženej migračnej politiky. Komisia uznáva, že stanovenie legálnych možností migrácie do Európy na pracovné účely nielenže pomáha zmierniť tlak na neregulárne trasy, ale zároveň umožňuje EÚ a jej členským štátom prilákať talenty a zručnosti, ktoré prispievajú k hospodárskej prosperite celej Únie.

3.2. EHSV okrem toho poukazuje na skutočnosť, že demografické tlaky vytvárajú aj potrebu pracovnej sily, a preto je demografia rozhodujúcim faktorom migrácie v Európe. Ide o faktor, ktorý môže zmeniť naratív týkajúci sa vnímania migrácie. Členské štáty musia nielen naliehavo uspokojiť svoje potreby pracovnej sily, ale aj konsolidovať svoje systémy sociálneho zabezpečenia a dôchodkové systémy. Proaktívne migračné politiky by mohli výrazne zlepšiť demografickú situáciu v Európe.

3.3. Pokles pracovnej sily v Európe, ktorá sa v jednotlivých členských štátoch a v jednotlivých odvetviach samotného trhu práce líši a môže byť spojená s pracovnými podmienkami v tomto odvetví alebo povolaní, bude mať významné hospodárske dôsledky, keďže na financovaní dôchodkov sa bude podieľať menej ľudí, zníži sa spotreba a obmedzí sociálna ochrana. Počet obyvateľov v produktívnom veku klesá, čo vedie k nedostatku pracovnej sily vo viacerých odvetviach vrátane zdravotnej starostlivosti, sociálnej starostlivosti, poľnohospodárstva, stavebníctva, pohostinstva, stravovania, informačných technológií a finančných služieb. Migrácia by preto mohla byť pre Európu veľmi prospešná, ak sa zavedú potrebné politické opatrenia.

([4]) Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje okruh talentov EÚ [COM(2023) 716 final].
([5]) Oznámenie Komisie z 15. novembra 2023 o mobilite zručností a talentov [COM(2023) 715 final].
([6]) Ú. v. EÚ C, C/2024/4067, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4067/oj.
([7]) Podpora aktivácie nedostatočne zastúpených osôb na trhu práce.
— Poskytovanie podpory v oblasti zručností, odbornej prípravy a vzdelávania
— Zlepšovanie pracovných podmienok v určitých odvetviach
— Zlepšovanie spravodlivej mobility pracovníkov a študentov v rámci EÚ
— Prilákanie talentov z tretích krajín
https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=sk&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10790.

3.4. EHSV pripomína, že v protiklade s väčšinou populistických vyhlásení namierených voči migrantom, podľa ktorých migrácia predstavuje veľkú záťaž pre systémy sociálnej ochrany, z nedávnej štúdie OECD o fiškálnom vplyve migrácie vo všetkých európskych krajinách OECD vyplýva, že migranti prispievajú viac vo forme daní a príspevkov do sociálneho zabezpečenia než dostávajú vo forme individuálnych dávok ([8]).

3.5. EHSV vyjadruje poľutovanie nad tým, že hoci sa uznáva potreba pracovnej sily, riešenie umožňujúce prístup migrantov na trh práce v EÚ naráža na mnohé problémy, a to najmä právne prekážky, jazykové a kultúrne bariéry, diskrimináciu a predsudky, uznávanie zručností, hodnotenie a uznávanie kvalifikácií, obmedzenia mobility, sociálne vylúčenie a výzvy súvisiace so začlenením, ako aj v niektorých prípadoch obmedzený prístup k sociálnej ochrane a vykorisťujúce pracovné podmienky ([9]).

3.6. EHSV sa domnieva, že účasť na občianskom živote je mimoriadne dôležitá pre vytvorenie „pocitu spolupatričnosti" medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín v hostiteľskej spoločnosti, ako aj pre vytvorenie podmienok vzájomného spoznávania, partnerstva a akceptácie.

3.7. Na základe osvedčených postupov viacerých členských štátov, ktoré v niektorých obciach zriadili rady pre integráciu migrantov a utečencov, by sa z tejto myšlienky mohla stať celoeurópska politika. Európska rada pre integráciu migrantov a utečencov (ECIMR) by plnila poradnú úlohu a jej cieľom by bolo posilniť začlenenie a oboznámiť štátnych príslušníkov tretích krajín so štruktúrami a postupmi EÚ.

3.8. EHSV by chcel zdôrazniť, že migrácia by sa mala vnímať ako príležitosť, a nie ako riziko. Chýbajúca koordinovaná migračná politika na európskej úrovni vyvolala medzi európskym obyvateľstvom neopodstatnený strach, ktorý potom niektoré politické sily a médiá využili na prezentovanie skresleného obrazu migrácie ako hrozby.

3.9. EHSV spochybňuje všeobecnú mylnú predstavu, že migranti sú hrozbou pre miestne obyvateľstvo tým, že im berú prácu a využívajú systémy sociálneho zabezpečenia. Upozorňuje Komisiu a orgány členských štátov a ich spoločnosti na pozitívny vplyv migrácie na hospodársky rozvoj Európy a žiada, aby európske politiky prispievali k plnému využitiu príležitostí, ktoré migrácia ponúka.

3.10. EHSV víta skutočnosť, že nedávno ukončené revízie smernice o modrej karte EÚ, ako aj prebiehajúce reformy smernice o jednotnom povolení môžu pomôcť zlepšiť ich fungovanie. Napríklad nižšie a pružnejšie prahové hodnoty oprávnenosti na modrú kartu môžu rozšíriť jej rozsah pôsobnosti. Navrhovanou revíziou smernice o jednotnom povolení, ktorej cieľom je zjednodušiť a objasniť rozsah jej pôsobnosti, sa môže zvýšiť jej účinnosť. Revízia sa však nebude zaoberať podmienkami vstupu migrantov s nízkou a strednou kvalifikáciou.

3.11. EHSV víta skutočnosť, že okruh talentov EÚ ([10]) môže pomôcť pri koordinácii politík členských štátov. Víta tiež, že zahŕňa zabudované ochranné opatrenia na zabránenie vykorisťujúcim a nekalým praktikám, a poukazuje na to, že štátni príslušníci tretích krajín prijatí do zamestnania prostredníctvom okruhu talentov EÚ budú mať rovnaké práva a povinnosti ako pracovníci EÚ, keď budú zamestnaní, a to aj pokiaľ ide o dodržiavanie právnych predpisov a zásad EÚ s cieľom zabezpečiť bezproblémové začlenenie do miestnych spoločenstiev.

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

([9]) Pozri viac v štúdii EHSV o sezónnych pracovníkoch, Rossella Soldi a Simona Cavallini, 22. apríla 2023 – revidované 12. mája 2023, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-05-23-186-en-n.pdf.

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

3.12. EHSV konštatuje, že členské štáty sa môžu rozhodnúť, ako dosiahnuť ciele smernice, a preto majú širokú diskrečnú právomoc pri jej transpozícii do vnútroštátneho práva. Ľutuje, že legislatívny rámec je vo veľkej miere oddelený od kľúčových oblastí politiky EÚ. Neochota členských štátov využívať právne predpisy EÚ je nepochybne spôsobená skutočnosťou, že pravidlá EÚ umožňujú zavádzať vo vnútroštátnom práve priaznivejšie ustanovenia. Legislatívne *acquis* EÚ v oblasti migrácie pracovnej sily preto preferencie členských štátov skôr posilňuje než spochybňuje alebo dopĺňa. Spoliehanie sa na vnútroštátne riešenia túto výzvu nevyrieši, pretože konkurencia v rámci EÚ pravdepodobne povedie k rozdielom v schopnosti členských štátov plniť ciele priemyselnej stratégie EÚ.

V Bruseli 4. decembra 2024

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Oliver RÖPKE