



V Bruseli 12. 9. 2018
COM(2018) 635 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Rozšírenie možností legálnej migrácie do Európy: nevyhnutná súčasť vyváženej a komplexnej migračnej politiky

*Príspevok Európskej komisie k zasadnutiu vedúcich predstaviteľov
19. – 20. septembra 2018 v Salzburgu*

„Chcem podporiť novú európsku politiku pre legálnu migráciu. Takáto politika by nám mohla pomôcť riešiť nedostatok osobitných zručností a prilákať talenty s cieľom lepšie reagovať na demografické výzvy Európskej únie. Chcem, aby sa Európa stala rovnako príťažlivou ako obľúbené migračné destinácie – Austrália, Kanada a USA. Ako prvý krok, mám v úmysle preskúmať právne predpisy súvisiace s „modrou kartou“ a neuspokojivý stav ich vykonávania.

Rovnako sa domnievam, že sa musíme rozhodnejším spôsobom zaoberať neregulárnou migráciou, predovšetkým prostredníctvom lepšej spolupráce s tretími krajinami a vrátane readmisie.“

Politické usmernenia pre budúcu Európsku komisiu, Jean-Claude Juncker, kandidát na predsedu Európskej komisie, 22. októbra 2014

1. ÚVOD

Charakteristickou črtou 21. storočia sú a aj naďalej zostanú celosvetová migrácia a mobilita. EÚ je v tejto súvislosti odhodlaná naďalej prijímať všetky potrebné kroky na dosiahnutie spravodlivej a vyváženej migračnej politiky EÚ založenej na spoločných hodnotách, ktorou sa komplexne zaistí účinné riadenie tokov neregulárnej aj regulárnej migrácie. Európska rada vo svojich záveroch z júna 2018 opätovne potvrdila, že predpokladom fungujúcej migračnej politiky EÚ je komplexný prístup, v rámci ktorého sú opatrenia uskutočňované vo vnútri EÚ previazané s opatreniami za jej hranicami s cieľom zabezpečiť účinnú kontrolu vonkajších hraníc EÚ, dôslednú politiku návratu a dobre riadenú politiku v oblasti legálnej migrácie a azylovú politiku.

Spoločným úsilím pri riešení tokov neregulárnej migrácie sa podarilo dosiahnuť stabilný pokrok. Rovnaké politické odhodlanie však treba prejavovať aj pri rozvoji možností legálnej migrácie do Európy. To si vyžaduje ešte intenzívnejšie úsilie. Kontrolovaná legálna migrácia, či už k nej dochádza z humanitárnych dôvodov alebo na základe potrieb trhu práce, je a naďalej by mala zostať nevyhnutnou súčasťou vyváženej a komplexnej migračnej politiky, ako sa stanovuje aj v európskej migračnej agende¹. To si vyžaduje zavedenie efektívnejšej politiky legálnej migrácie, ktorá bude schopná zohľadňovať potreby európskeho hospodárstva, a tiež posilnenie našej spolupráce s tretími krajinami, okrem iného aj vzhľadom na pretrvávajúcu potrebu ponúkať bezpečné a kontrolované možnosti migrácie prostredníctvom presídlenia. Na to, aby možnosti legálnej migrácie prinášali očakávané výsledky, treba v neposlednom rade zabezpečiť účinné politiky integrácie tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa v EÚ zdržiavajú legálne.

Vzhľadom na neustále sa zlepšujúcu situáciu hospodárstva EÚ musí byť jednou z nevyhnutných politických požiadaviek úplná aktivácia, odborná príprava a zvyšovanie úrovne zručností pracovnej sily EÚ. Aby však EÚ zostala v rámci globálnej ekonomiky konkurencieschopná, musí zároveň pritiahnúť kvalifikovaných a talentovaných ľudí z celého sveta. Prítom musí plne rešpektovať právomoci jednotlivých členských štátov rozhodovať o tom, koľko pracovných migrantov z tretích krajín na svoje územia prijímú.

Preto musíme zintenzívniť naše úsilie o vytvorenie legálnych možností. Musíme uskutočniť zásadné opatrenia, ako je napríklad reforma modrej karty EÚ navrhovaná Komisiou, vďaka

¹ Oznámenie Komisie „Európska migračná agenda“ z 13. 5. 2015, COM(2015) 240 final.

ktorým by EÚ bola väčšmi schopná pritiahnuť a udržať si vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín a využiť tak túto cieleňú migráciu ako príležitosť a prínos pre hospodárstvo i spoločnosť. Musíme zabezpečiť, aby sa možnosti legálnej migrácie stali pevnou súčasťou nášho partnerského prístupu, ktorý uplatňujeme vo vzťahu k tretím krajinám. Túto nevyhnutnú časť komplexného prístupu nesmieme zanedbať.

2. MOŽNOSTI LEGÁLNEJ MIGRÁCIE: KĽÚČOVÉ PRVKY LEPŠIE RIADENEJ MIGRÁCIE

EÚ od roku 2003 vyvinula širokú škálu nástrojov s cieľom zaviesť spoločný rámec na riadenie legálnej migrácie. Rozhodovanie o počte pracovných migrantov, ktorí budú prijatí z tretích krajín, pritom zostáva v právomoci členských štátov. Tento rámec poskytuje štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí chcú využiť možnosti legálnej migrácie do Európy, množstvo príležitostí. Konkrétne môžu prísť ako pracovníci vrátane vysokokvalifikovaných pracovníkov, študenti alebo výskumní pracovníci, alebo aj v rámci zlúčenia rodiny. V posledných dvoch rokoch sa v rámci kontroly vhodnosti uskutočnilo celkové hodnotenie právnych predpisov Únie v oblasti legálnej migrácie, ktorého výsledky Komisia zverejní neskôr. Vzhľadom na túto skutočnosť sa v tomto oznámení nerozoberajú všetky možnosti legálnej migrácie, ale pozornosť sa zameriava na možnosť presídlenia z humanitárnych dôvodov a možnosti pracovnej migrácie.

2.1. Pracovná migrácia a modrá karta

Náležite riadená pracovná migrácia by nielenže pomohla obmedziť stimuly vedúce k využitiu nelegálnych možností migrácie, ale zároveň by umožnila EÚ prilákať správnu kombináciu talentu a zručností a zosúladiť prijímanie migrantov s potrebami trhu práce, čo by prispelo k celkovej prosperite EÚ.

Politika pracovnej migrácie a stratégie integrácie v Európe by mali byť sformulované a navrhnuté v plnom súlade s existujúcou situáciou na trhu práce, ako aj so sociálnymi politikami a inštitúciami. Keďže svet práce sa neustále mení, musia byť politiky navrhnuté tak, aby reagovali na potreby trhu práce a umožňovali príslušným orgánom uplatňovať v celej EÚ jednotný prístup.

Vďaka návrhu Komisie na zriadenie európskeho orgánu práce² môže EÚ pokročiť ešte o krok ďalej, pokiaľ ide o zlepšovanie spolupráce a koordinácie medzi vnútroštátnymi úradmi práce, a uľahčiť tak riadenie integrovanejšieho európskeho trhu práce. Tento orgán bude v prvom rade pokrývať viacero existujúcich nástrojov a štruktúr súvisiacich s cezhraničnou mobilitou, ako je EURES (Európsky portál pre pracovnú mobilitu), koordinácia európskeho sociálneho zabezpečenia a európsky preukaz zdravotného poistenia. Jeho aktivity budú zamerané aj na štátnych príslušníkov tretích krajín s oprávneným pobytom na území Únie, napríklad držiteľov modrej karty EÚ, zamestnancov presunutých v rámci podniku alebo osoby s dlhodobým pobytom a ich rodiny. Orgán bude zároveň využívať dostupné odborné znalosti o trendoch v oblasti zamestnanosti a prognózach kvalifikácií a na ich základe bude uskutočňovať analýzy trhu práce. To pomôže zistiť, v ktorých odvetviach a povolaniach v rámci celej Európy chýbajú pracovné sily.

Vzhľadom na nedávne a budúce trendy je potreba rozšírenia možností legálnej migrácie do Európy ešte opodstatnenejšia a naliehavejšia.

Vďaka úsiliu na všetkých úrovniach Európa v posledných rokoch zažíva robustný rast a intenzívne vytváranie pracovných miest. Nezamestnanosť v EÚ je najnižšia za posledných

² COM(2018) 131 final.

desať rokov a počet zamestnaných ľudí dosiahol nebývalú výšku. Hoci sa to neprejavuje v celej Európe rovnomerne, vo viacerých členských štátoch rastie počet neobsadených pracovných miest a v niektorých hospodárskych odvetviach, napríklad v oblasti informačných a komunikačných technológií alebo zdravotníctva, ako aj pri konkrétnych povolaniach sa prejavuje štrukturálny nedostatok kvalifikovaných pracovníkov³. Podiel zamestnávateľov, ktorí informujú o ťažkostiach s obsadzovaním pracovných miest, rastie, pričom v priemere presahuje úroveň 40 % a v Nemecku, Poľsku, na Slovensku a v Maďarsku je dokonca vyšší než 50 %⁴. Medzi povolania, kde najčastejšie chýbajú kvalifikované pracovné sily, patria povolania remeselníkov, inžinierov, technikov a odborníkov z oblasti IT, ale aj povolania, ktoré si nevyžadujú až také formálne kvalifikácie, napríklad povolania obchodných zástupcov a šoférov⁵.

Tieto trendy budú mať v budúcnosti čoraz väčší vplyv, keďže počet obyvateľov v produktívnom veku (15 – 64) v EÚ postupne klesá. Očakáva sa, že tento pokles sa ešte zintenzívni: v dôsledku demografického starnutia sa aj po zohľadnení nedávnych migračných trendov očakáva, že počet obyvateľov v produktívnom veku sa v nasledujúcich dvadsiatich rokoch zníži o približne 22 miliónov (pokles o 7 %). Hoci tento trend bude pravdepodobne čiastočne vykompenzovaný vyššou účasťou žien a starších pracovníkov na trhu práce, prognózy⁶ celkovej pracovnej sily ukazujú rovnakým smerom: v blízkej budúcnosti (v rokoch 2015 – 2035) by sa pracovná sila v EÚ mala podľa odhadov znížiť o 18,3 milióna (pokles o 7,4 %)⁷.

Zároveň sa pravdepodobne zvýši dopyt po osobitných zručnostiach, ktorý sa bude meniť v závislosti od vývoja spoločnosti a technológií. Napríklad sa očakáva, že dopyt po vysokokvalifikovaných pracovníkoch presiahne ponuku pracovnej sily, keďže 43 % pracovných miest, ktoré by mali podľa prognózy vzniknúť do roku 2030, si bude vyžadovať vysoký stupeň vzdelania. Očakáva sa, že do roku 2030 bude veľký počet voľných pracovných miest v oblastiach obchodu a administratívy, ale aj v povolaniach, ktoré sa už tradične považujú za povolania vyžadujúce strednú úroveň kvalifikácie, ako sú predajcovia, upratovací a pomocný personál⁸. Hoci prioritou EÚ je ešte lepšie využiť existujúce talenty a ľudský kapitál, a to najmä prostredníctvom odbornej prípravy a zvyšovania úrovne zručností domácej pracovnej sily, pri napĺňaní niektorých zo súčasných a budúcich potrieb pracovného trhu EÚ môže pomôcť aj náležite riadená pracovná migrácia.

³ V prvom štvrtroku 2018 bolo v celej EÚ neobsadených minimálne 3,8 milióna voľných pracovných miest, pričom miera voľných pracovných miest (pomer počtu voľných pracovných miest k celkovému počtu miest) od roku 2012 stabilne rastie a v prvom štvrtroku 2018 dosiahla úroveň 2,2 % (v členských štátoch ako Česká republika, Belgicko, Nemecko, Švédsko, Holandsko a Rakúsko sa pohybovala na úrovni okolo 3 % alebo viac). Zdroj: Eurostat, Štatistika voľných pracovných miest.

⁴ Prieskum Manpower Group o nedostatku kvalifikovanej pracovnej sily (3. štvrtrok 2018)

⁵ Tamže.

⁶ Podľa stredného scenára (SSP2) CEPAM, pokiaľ ide o demografické správanie a migráciu, Spoločné výskumné centrum Európskej komisie (2018), Demographic and Human Capital Scenarios for the 21st Century: 2018 assessment for 201 countries (Scenáre demografického vývoja a vývoja ľudského kapitálu pre 21. storočie: posúdenie z roku 2018 pre 201 krajín), Wolfgang Lutz, Anne Goujon, Samir KC, Marcin Stonawski, Nikolaos Stilianakis.

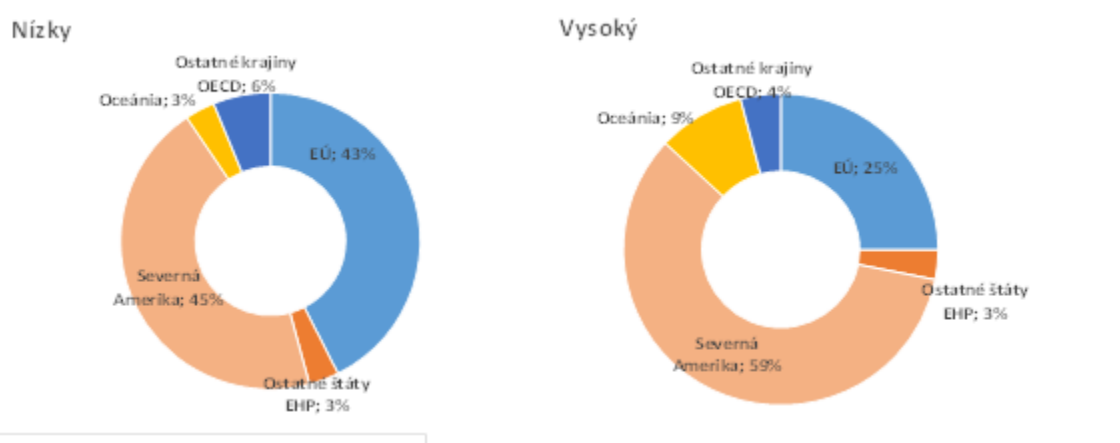
⁷ Hoci čoraz väčšia účasť žien a starších pracovníkov môže tento efekt oddialiť, celková pracovná sila v EÚ a vo všetkých jej členských štátoch sa z dlhodobého hľadiska nevyhnutne zníži. Prieskum ESDE 2017, kapitola 3, Intergenerational fairness and solidarity today and challenges ahead (Medzigeneračná spravodlivosť a solidarita dnes a výzvy do budúcnosti),

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sk&pubId=8030&furtherPubs=yes>.

⁸ Podľa prognóz CEDEFOP od roku 2018 do roku 2030. Tieto prognózy zahŕňajú aj odhady pre veľké odvetvia hospodárstva: zatiaľ čo zamestnanosť v primárnom sektore bude naďalej klesať a vo výrobnom sektore stagnovať, v sektore „obchodu a iných služieb“ sa bude rýchlo zvyšovať, v sektore „distribúcie a dopravy“ sa bude zvyšovať mierne a do určitej miery sa zvýši aj v sektore „netrhových služieb“.

Táto situácia nie je typická len pre Európu. EÚ však v súčasnosti nemá ideálne postavenie ani potrebné predpoklady na to, aby prilákala pracovných migrantov, ktorých potrebuje. Čo sa týka schopnosti prilákať pracovníkov, EÚ bola doteraz menej konkurencieschopná než iné krajiny OECD, ktoré sú vzhľadom na svoj ekonomický profil jej najočividnejšími konkurentmi, a zďaleka nenapĺňala svoj potenciál, najmä pokiaľ ide o prilákanie vysokokvalifikovaných migrantov. Zo všetkých migrantov, ktorí mali v rokoch 2015 – 2016 pobyt v krajinách OECD, si len 25 % osôb s vysokým stupňom vzdelania vybralo za cieľovú krajinu EÚ, zatiaľ čo 75 % si zvolilo krajinu mimo EÚ (najmä USA, Kanadu, Austráliu), pozri ďalej uvedený graf.

Rozdelenie obyvateľov narodených v zahraničí s nízkym, resp. vysokým stupňom vzdelania, podľa cieľových krajín OECD v rokoch 2015 – 2016, v %



Zdroj: Databáza prisťahovalcov v krajinách OECD (DIOC), 2015 – 2016. Poznámka: Vzhľadom na chýbajúce údaje EÚ zahŕňa 28 členských štátov EÚ bez Chorvátska. Údaje za Island, Japonsko, Nový Zéland a Turecko pochádzajú z databázy DIOC 2010 – 2011. V údajoch za EÚ sú zahrnutí len prisťahovalci z krajín mimo EÚ.

Za posledných pár rokov bolo v rámci systémov pre vysokokvalifikovaných pracovníkov (modrá karta alebo vnútroštátne systémy)⁹ prijatých len okolo 50 000 pracovníkov ročne, čo predstavuje 5 % všetkých pracovných povolení. V relatívnom vyjadrení je to oveľa menej než v prípade iných krajín OECD, ako napríklad USA, Kanada, Austrália alebo Nový Zéland. Počet štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí do EÚ prichádzajú v rámci systémov pre vysokokvalifikovaných pracovníkov, v súčasnosti predstavuje približne 0,01 % celkového počtu obyvateľov EÚ, zatiaľ čo v Kanade zodpovedá 150 000 ekonomických migrantov, ktorí tam každý rok prichádzajú, približne 0,4 % celkového počtu obyvateľov a 120 000 ekonomických migrantov, ktorí každoročne prídu do Austrálie, predstavuje približne 0,5 % jej obyvateľov¹⁰ (v týchto dvoch krajinách prichádza väčšina dlhodobých ekonomických migrantov v rámci

⁹ Tento počet zahŕňa približne 10 000 štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí na základe vnútroštátnych systémov v troch krajinách EÚ, ktoré nie sú viazané smernicou o modrých kartách (Dánsko, Írsko a Spojené kráľovstvo).

¹⁰ Zdroj: EPSC Brief (2018, pripravuje sa) „Towards a new paradigm of legal labour migration (Smerom k novej paradigme legálnej pracovnej migrácie)“. Kanada: ide prevažne o zahraničných pracovníkov prijatých na

systémov „vyjadrenia záujmu“)¹¹. Z toho vyplýva, že politiky legálnej migrácie v Európe nie sú mimoriadne strategicky a proaktívne zamerané, ani obzvlášť zosúladené s potrebami pracovného trhu.

Hoci o počte pracovných migrantov, ktorých možno prijať z tretích krajín, naďalej rozhodujú členské štáty, EÚ má jednotný trh, a preto by mala aj voči vonkajšiemu svetu vystupovať ako jeden subjekt, aby využila úspory z rozsahu a bola tak schopná konkurovať iným významným cieľovým krajinám priťahujúcim kvalifikovaných, a najmä vysokokvalifikovaných pracovníkov. V záujme Európy by sa malo na európskej úrovni urobiť viac, pokiaľ ide o lepšie zosúladovanie ponúkaných a požadovaných pracovných miest, uznávanie kvalifikácií získaných v zahraničí a uľahčenie pracovnej mobility migrantov na celom jednotnom trhu.

V EÚ boli zavedené osobitné pravidlá na prilákanie vysokokvalifikovaných migrantov. Je však zrejmé, že systém modrých kariet EÚ, ktorý bol zavedený v roku 2009, nedosahuje svoj potenciál ako celouniový systém na prilákanie talentovaných a vysokokvalifikovaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým mal byť¹². Podmienky prijímania dohodnuté v roku 2009 sú príliš reštriktívne, smernica nezabezpečuje dostatočnú jednotnosť a harmonizáciu a, čo je ešte dôležitejšie, mobilita držiteľov modrej karty EÚ v rámci EÚ je veľmi obmedzená. V podstate neexistuje len jeden systém modrých kariet EÚ, keďže súčasne s modrou kartou EÚ existuje celý rad rôznych vnútroštátnych systémov pre vysokokvalifikovaných pracovníkov, v dôsledku čoho vznikol fragmentovaný rámec s množstvom rôznych pravidiel a postupov.

Preto Komisia už pred viac ako dvoma rokmi predložila návrh na reformu smernice o modrej karte EÚ¹³, ktorým sa mali zlepšiť pravidlá týkajúce sa prilákania vysokokvalifikovaných migrantov. Celkovým cieľom je väčšmi zatriktívniť modrú kartu EÚ tak, že bude existovať len jeden systém vzťahujúci sa na celú EÚ s pružnejšími podmienkami prijímania, a tak, že sa zlepšia a zjednodušia postupy prijímania. Návrhom sa predovšetkým umožňuje väčšia mobilita v rámci EÚ, a to tým, že sa uľahčujú postupy v súvislosti s krátkodobou (krátke služobné cesty medzi členskými štátmi v trvaní do 90 dní) a dlhodobou mobilitou; znižuje sa ním mzdový prah, keďže sa zavádza pružné rozpätie, v rámci ktorého členské štáty môžu tento prah prispôbiť situácii na svojom pracovnom trhu; a stanovujú sa lepšie podmienky pre nedávnych absolventov z radov štátnych príslušníkov tretích krajín a pracovníkov v oblastiach čeliacich nedostatku pracovných síl. Návrhom sa okrem toho posilňujú práva držiteľov modrých kariet (umožňuje sa im rýchlejší prístup k postaveniu osôb s dlhodobým pobytom, okamžitý a pružnejší prístup na trh práce) a ich rodinných príslušníkov (môžu prísť súčasne s držiteľom modrej karty EÚ), vďaka čomu by sa EÚ mala stať atraktívnejšou cieľovou destináciou pre vysokokvalifikovaných pracovníkov, ktorých naše hospodárstvo potrebuje. V rámci nového systému modrých kariet by navyše o modrú kartu mohli požiadať aj vysokokvalifikované osoby, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana.

Medziinštitucionálne rokovania o návrhu týkajúcom sa reformy modrej karty sú však momentálne na mŕtvom bode. Zatiaľ čo Európsky parlament sa k cieľom a prístupu stanoveným

základe bodového systému pre kvalifikovaných migrantov; Austrália: väčšinou na základe bodového systému alebo s podporou zamestnávateľa. Tieto údaje zahŕňajú aj sprevádzajúcich rodinných príslušníkov.

¹¹ Tieto modely riadenia pracovnej migrácie zabezpečujú predbežný výber vytvorením skupiny vopred preverených kandidátov na migráciu, čím sa umožní lepšie zosúladovanie ponúkaných a požadovaných pracovných miest. OECD uskutočnila štúdiu zameranú na tieto systémy, v ktorej posúdila aj to, do akej miery by tieto systémy alebo ich prvky mohli byť vhodné v kontexte EÚ.

¹² Odhaduje sa, že 25 členských štátov EÚ, v ktorých sa uplatňuje smernica o modrej karte EÚ, vydalo v roku 2017 približne 11 500 modrých kariet (ako prvých povolení na pobyt, tento počet teda nezahŕňa osoby, ktoré už mali pobyt v EÚ a zmenilo sa ich postavenie), pričom v rámci vnútroštátnych systémov pre vysokokvalifikovaných pracovníkov sa vydalo približne 28 500 povolení. Počet povolení vydávaných členskými štátmi EÚ vysokokvalifikovaným pracovníkom zostáva celkovo obmedzený.

¹³ COM(2016) 378 final.

v návrhu Komisie postavil ústretovo, v Rade zaujali členské štáty rôzne stanoviská a doteraz nedokázali dospieť k spoločnej pozícii, ktorá by priniesla významnú pridanú hodnotu k súčasnému neuspokojivému rámcu.

Komisia vyzýva Radu, aby sa urýchlene dohodla na pozícii, ktorá by priniesla skutočnú pridanú hodnotu v porovnaní so súčasnou modrou kartou, a to v súlade s cieľmi stanovenými v návrhu Komisie. To následne umožní pokračovať v rokovaníach s cieľom dosiahnuť ambicióznú dohodu s Európskym parlamentom a zabezpečiť tak **prijatie návrhu Komisie na reformu smernice o modrej karte EÚ ešte pred voľbami do Európskeho parlamentu.**

2.2. Presídlenie

Presídlenie štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti je dôležitou humanitárnou alternatívou, ktorú možno ponúknuť vysídleným osobám, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, aby sa mohli do Európskej únie dostať legálne a bezpečne. Je neoddeliteľnou súčasťou širšieho cieľa, ktorým je zabezpečiť, aby tí, ktorí potrebujú ochranu, mohli túto ochranu získať prostredníctvom bezpečných a legálnych kanálov, a nie nelegálnych a nebezpečných ciest. Takéto bezpečné a legálne kanály zároveň oslabujú obchodný model prevádzackých sietí a prispievajú k zníženiu neregulárnej migrácie. Presídlenie je takisto nástrojom medzinárodnej solidarity a rozdelenia zodpovednosti s tretími krajinami, do ktorých bol nútené vysídlený veľký počet osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu.

Iniciatívy EÚ v oblasti presídľovania, ktoré boli v posledných pár rokoch prijaté spoločne s členskými štátmi, priniesli dobré výsledky a prispeli k posilneniu partnerstiev a solidarity Únie s tretími krajinami. Od roku 2015 pomohli programy EÚ pre presídľovanie 38 000 najzraniteľnejším osobám nájsť útočisko v EÚ. V rámci nového systému presídľovania, ktorý bol na úrovni EÚ zavedený v septembri 2017, členské štáty navyše prijali doteraz najväčší záväzok týkajúci sa presídľovania. Prospech z neho bude mať viac ako 50 000 ľudí, pričom z rozpočtu EÚ bude podporený sumou 500 miliónov EUR. Prvých osem mesiacov uplatňovania tohto systému prinieslo dobré výsledky, pričom doteraz bolo z prioritných regiónov presídlených viac ako 13 200 osôb. Je dôležité, aby členské štáty pokračovali v predkladaní politických záväzkov, ďalej ich posilnili a rýchlo ich premenili na realitu.

Súbežne s tým treba zaviesť štruktúrovaný rámec EÚ pre presídľovanie. Preto Komisia v rámci celkovej reformy spoločného európskeho azylového systému v júli 2016 navrhla rámcové nariadenie Únie o presídlení. Ním by sa po prvýkrát zaviedol trvalý rámec na systematickejšie združovanie európskeho úsilia v oblasti presídľovania a uľahčilo by sa plnenie záväzkov v oblasti presídľovania na základe spoločných noriem. Je nevyhnutné, aby Európsky parlament a Rada urýchlene dospeli k záveru rokovaní, tak aby sa tento nástroj mohol čoskoro prijať.

Úsilie v oblasti presídľovania možno ďalej posilniť rozvojom ďalších legálnych možností migrácie. V tejto súvislosti treba spomenúť najmä programy súkromného sponzorstva, ktoré by mohli dopĺňať existujúce bezpečné kanály na prijímanie osôb, ktoré potrebujú medzinárodnú ochranu, do EÚ a zabezpečiť lepšiu sociálnu integráciu. Výsledok štúdie o uskutočniteľnosti takýchto systémov¹⁴ potvrdzuje, že tieto systémy môžu prispieť k splneniu cieľa, ktorým je podpora bezpečných a legálnych kanálov prijímania, pričom aktívne zapájajú občiansku spoločnosť a miestne komunity, a tým zvyšujú angažovanosť verejnosti v oblasti medzinárodnej ochrany a integrácie. Súkromné sponzorstvo má navyše aj potenciál uľahčiť integráciu dotknutých osôb tým, že poskytuje dodatočné zdroje na individuálnej a komunitnej úrovni.

¹⁴ Pozri štúdiu Európskej komisie o uskutočniteľnosti a pridanej hodnote systémov sponzorstva ako novej cesty k bezpečným kanálom prijatia do EÚ vrátane presídlenia (2018).

Komisia zväží spôsoby, akými by sa členské štáty dali čo najlepšie podporiť pri zriaďovaní a/alebo rozširovaní programov súkromného sponzorstva. Dalo by sa to dosiahnuť napríklad podporou „mäkkých“ opatrení, ako sú programy odbornej prípravy, budovanie kapacít, súbory nástrojov a praktické usmernenia, činnosti partnerského učenia a/alebo možnosti cieľného financovania.

- Komisia vyzýva členské štáty, aby zintenzívnili svoje úsilie o plnenie záväzkov týkajúcich sa presídlenia 50 000 osôb v rámci **súčasného systému presídľovania EÚ**.
- V nadväznosti na významný pokrok, ktorý sa dosiahol v rámci trialógu s Európskym parlamentom a Radou, je teraz potrebné tieto diskusie uzavrieť a **urýchlene prijať nariadenie Únie, ktorým sa zriaďuje rámec pre presídľovanie**.

2.3. Spolupráca s tretími krajinami

Možnosti legálnej migrácie sú pre EÚ dôležitým prvkom, aj pokiaľ ide o posilnenie jej spolupráce s tretími krajinami. Mali by prispieť ku koordinovanému, celostnému a štruktúrovanému prístupu k migrácii, v rámci ktorého sa čo najväčšmi využijú synergie a uplatnia potrebné stimuly a možnosti vyvíjania vplyvu. Ak bude EÚ konať spoločne, môže pri spolupráci v oblasti riadenia migrácie získať silnejšiu pozíciu vo vzťahu k tretím krajinám. V súlade s prístupom založeným na rámci partnerstva, ktorý v minulých rokoch EÚ vyvinula, by sa legálna migrácia mala plne začleniť do vonkajšieho rozmeru EÚ. Posilnená a cieľná spolupráca v oblasti legálnej migrácie s tretími krajinami pôvodu a tranzitu migrantov pomôže znížiť neregulárnu migráciu, keďže ponúkne bezpečné a legálne alternatívy pre osoby, ktoré chcú migrovať; prispeje k preklenutiu nedostatkov v niektorých sektoroch pracovných trhov členských štátov a bude stimulom na uľahčenie spolupráce v takých otázkach, ako je predchádzanie neregulárnej migrácii, readmisia a návrat neregulárnych migrantov. Rozšírenie možností legálnej migrácie je takisto dôležitým doplnkom k *oznámeniu Komisie o novej africko-európskej aliancii pre udržateľné investície a pracovné miesta: posunutie nášho partnerstva pre investície a pracovné miesta na vyššiu úroveň*.¹⁵

V tejto súvislosti sa EÚ v posledných pár rokoch v rámci vonkajšej migračnej politiky aktívne zasadzovala za prvky legálnej migrácie, a to ako súčasť svojho všeobecnejšieho záväzku v oblasti vonkajších vzťahov a rozvoja. Bolo to tak najmä, ale nie výlučne, v súvislosti s africkými krajinami: najprv v kontexte spoločného akčného plánu z Valletty¹⁶ a nedávno aj prostredníctvom koordinácie prípravy pilotných projektov s vybranými africkými krajinami členskými štátmi, v rámci ktorých sa s finančnou podporou EÚ podporujú programy legálnej migrácie na účely práce alebo štáže. V tomto procese však musela čeliť aj viacerým výzvam, najmä vzhľadom na neochotu členských štátov plne implementovať dohodnutú koncepciu a začať konkrétne projekty.

Dôležitá je aj väzba medzi politikami v oblasti migrácie a mobility na jednej strane a obchodnými politikami na druhej strane, a to najmä v sektore služieb, v rámci ktorého jednotlivci investujú a poskytujú služby na území druhej strany. Uľahčenie ich mobility je kľúčom k dosiahnutiu zmysluplných obchodných dohôd s tretími krajinami, ktoré sa uzatvárajú v oblasti služieb na základe reciprocity; v tejto oblasti má EÚ čoraz väčšiu konkurenčnú výhodu.

Komisia bude naďalej posilňovať synergie medzi týmito rôznymi politikami, najmä pokiaľ ide o poskytovateľov služieb, a to tak, že uľahčí vydávanie krátkodobých aj dlhodobých víz.

¹⁵ COM(2018) 643 final.

¹⁶ https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf

Komisia vyzýva členské štáty, aby sa v budúcnosti v **plnej miere zapojili do prípravy pilotných projektov v oblasti legálnej migrácie** s konkrétnymi **africkými krajinami**, ako aj s ďalšími tretími krajinami a spolupracovali pri takýchto projektoch; cieľom je spustiť prvé projekty do konca roka. Komisia bude naďalej podporovať členské štáty v tomto úsilí, pričom im bude poskytovať financovanie a zabezpečovať praktickú koordináciu, čím poskytne dôležitý stimul pre spoluprácu v oblasti celkového riadenia migrácie vrátane návratu a readmisie.

2.4. Integrácia

Lepšie riadenie migrácie možno dosiahnuť len vtedy, ak EÚ a jej členské štáty zintenzívnia aj úsilie o integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa v EÚ zdržiavajú legálne, pričom zapoja všetky príslušné úrovne verejnej správy a občianskej spoločnosti. V navrhovanom viacročnom finančnom rámci sa Komisia snaží zvýšiť finančnú podporu integračných opatrení a posilniť zapojenie viacerých zainteresovaných strán vrátane hospodárskych a sociálnych aktérov na všetkých úrovniach.

Hoci zodpovednosť za integráciu nesú predovšetkým členské štáty, v akčnom pláne pre integráciu z roku 2016 EÚ stanovila opatrenia na podporu členských štátov pri ďalšom rozvoji a vykonávaní účinných opatrení vo všetkých príslušných oblastiach politiky s cieľom zlepšiť integráciu¹⁷. Realizácia akčného plánu EÚ pre integráciu už priniesla výsledky v mnohých oblastiach. Komisia napríklad spustila konkrétne iniciatívy s cieľom osobitne podporiť integráciu na trhu práce, do ktorých sa zapájajú zamestnávateľia, ako aj hospodárski a sociálni partneri.

V máji 2017 Komisia konkrétne spustila iniciatívu „Zamestnávateľia za integráciu“, ktorej cieľom je podporiť úsilie zamestnávateľov zamerané na uľahčenie integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín na trhu práce¹⁸. Spolu so sociálnymi a hospodárskymi partnermi na európskej úrovni Komisia zároveň vytvorila Európske partnerstvo za integráciu s cieľom užšie spolupracovať pri podpore rýchlejšej a účinnejšej integrácie utečencov na európskom trhu práce¹⁹. Okrem toho sa čoraz väčšia podpora poskytuje miestnym a regionálnym orgánom, a to najmä prostredníctvom Partnerstva pre začlenenie migrantov a utečencov v rámci mestskej agendy. V tejto súvislosti sa v apríli tohto roka začal úspešný pilotný projekt mestskej akadémie pre integráciu s cieľom vyškoliť miestnych odborníkov v súvislosti s viacerými aspektmi a politikami integrácie na miestnej úrovni. A napokon, nedávno bola sprístupnená dodatočná finančná podpora na ďalšiu podporu konkrétnych opatrení členských štátov v tejto oblasti. Komisia takisto spustila nástroj v oblasti zručností²⁰ s cieľom podporiť členské štáty pri včasnom profilovaní zručností a kvalifikácií štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorý pomáha identifikovať osobitné potreby jednotlivcov z hľadiska integrácie na trhu práce a zjednodušiť proces zosúladzovania ponúkaných a požadovaných pracovných miest.

Integrácia naďalej zostáva nevyhnutným predpokladom na zabezpečenie sociálnej súdržnosti, ako aj ekonomickej výkonnosti. Spočíva v presadzovaní a rešpektovaní základných hodnôt EÚ a zabraňuje tomu, aby boli zručnosti a schopnosti nevyužitú alebo využitú nedostatočne. Odstránenie súčasného rozdielu v zamestnanosti štátnych príslušníkov tretích krajín a štátnych

¹⁷ COM(2016) 377 final.

¹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/integration/docs/20171220_european_partnership_for_integration_en.pdf

²⁰ <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

príslušníkov EÚ by v tejto súvislosti mohlo vo viacerých členských štátoch viesť k zlepšeniu rozpočtového salda²¹.

Komisia vyzýva členské štáty, aby naďalej **investovali do opatrení v oblasti integrácie** zameraných na všetkých migrantov s legálnym pobytom a využívali pritom väčšiu, lepšie cielenú a koordinovanejšiu **finančnú podporu EÚ**, ako sa navrhuje v nasledujúcom viacročnom finančnom rámci, ktorý treba rýchlo prijať, ako aj so zapojením všetkých príslušných zainteresovaných strán na všetkých úrovniach vrátane hospodárskych a sociálnych aktérov.

3. ĎALŠIE KROKY

V záujme nahradenia neregulárnych a nebezpečných spôsobov migrácie legálnymi, riadnymi a bezpečnými kanálmi pre tých, ktorí potrebujú ochranu, a atraktívnymi a efektívnymi kanálmi pre tých, ktorí sú potrební na našich trhoch práce, je potrebný komplexný prístup k migrácii. Na to, aby sa to stalo skutočnosťou, musí EÚ konať rýchlo, účinne a spoločne. Komisia je odhodlaná v plnej miere plniť svoju úlohu pri uplatňovaní tohto komplexného prístupu.

Komisia vyzýva najmä Radu a členské štáty, aby zabezpečili tri prvky nevyhnutné na rozšírenie možností legálnej migrácie v krátkodobom horizonte:

- dohodli sa na pozícii, na základe ktorej sa zavedie atraktívny a efektívny systém modrých kariet EÚ,
- splnili záväzky týkajúce sa presídlenia 50 000 osôb a dohodli sa na rámci Únie pre presídľovanie,
- urýchlene pripravili a spustili pilotné projekty v oblasti legálnej migrácie s africkými a inými partnerskými krajinami, ktoré preukazujú odhodlanie spolupracovať v rámci partnerstva pri riadení migrácie vrátane readmisie neregulárnych migrantov.

Komisia okrem toho vyzýva Európsky parlament a Radu, aby prepracovanú smernicu o modrej karte a rámec Únie pre presídľovanie prijali ešte pred voľbami do Európskeho parlamentu v roku 2019.

Z dlhodobjšieho hľadiska treba naďalej pokračovať v plnej modernizácii politiky EÚ v oblasti legálnej migrácie a jej prispôbovaní súčasným a budúcim potrebám Európskej únie. Komisia na tento účel začne konzultačný proces na vysokej úrovni, do ktorého budú zapojené všetky zainteresované strany a ktorý bude vychádzať zo zistení „kontroly vhodnosti“.

²¹ OECD (2013) International Migration Outlook (Výhľad, pokiaľ ide o medzinárodnú migráciu).