



Recruiting Immigrant Workers EUROPE

POSOUZENÍ A DOPORUČENÍ



Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016

POSOUZENÍ A DOPORUČENÍ

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries or the European Union..

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

This is a translation of the Assessment and Recommendations that appears in the publication:

OECD and EU. (2016), *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union. Grant: HOME/2013/EIFX/CA/002 / 30-CE-0615920/00-38 (DI130895)

The statistical data for Israel are supplied by and under the responsibility of the relevant Israeli authorities. The use of such data by the OECD is without prejudice to the status of the Golan Heights, East Jerusalem and Israeli settlements in the West Bank under the terms of international law.

Photo credits: Cover © Jonathan Evans/Imagine ltd.

Corrigenda to OECD publications may be found on line at: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD/European Union 2016

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of the source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.

Posouzení a doporučení

Spolu s tím, jak se vyvíjí uprchlická krize, stojí Evropa před historickou výzvou...

V roce 2015 přišel do Evropy rekordní počet uprchlíků a žadatelů o azyl – více než milion lidí, a jen v prvních čtyřech měsících roku 2016 přišlo více než 180 000 osob. Evropa má kapacitu i zkušenosti potřebné k tomu, aby se s touto výzvou vypořádala, avšak tyto nebyvalé počty v tak krátkém časovém období znamenají pro její infrastrukturu značnou zátěž. Migrační vlna měla také výrazný vliv na veřejné mínění, které je na problematiku uprchlíků a migrace nadále velmi citlivé. Pozornost v rámci politik byla proto věnována převážně řešení uprchlické krize.

...zároveň by však měla dále zlepšovat svůj rámec pro pracovní migraci, aby byla schopna reagovat na budoucí výzvy

Humanitární migrace nepředstavuje podstatnou část migrace do Evropské unie (EU). Ani nemůže nahradit toky pracovní migrace, která je věcí výběru a vlastního uvážení a o níž se předpokládá, že díky ní zaměstnavatelé doplní budoucí potřebu kvalifikovaných pracovníků na evropském trhu práce, kde se snižuje počet obyvatel v produktivním věku a kde by se značný nedostatek v oblasti kvalifikované pracovní síly v blízké budoucnosti mohl dále prohlubovat. V této souvislosti zůstává otázkou, zda Evropa zůstane lákavým cílem pro talentované osoby a jakou úlohu mohou sehrát politiky EU při zvyšování její atraktivity.

Evropská unie je významnou cílovou destinací migrace...

Do EU přichází více migrantů než do kterékoliv jiné cílové destinace v rámci OECD – polovina zaznamenaných migračních toků v OECD směřuje do zemí OECD, které jsou zároveň členskými státy EU (EU-OECD). V roce 2013 i 2014 představovaly migrační toky trvalého charakteru směřující ze třetích zemí do EU-OECD přibližně milion osob. Tento počet sice od roku 2007 klesá, i nadále je však srovnatelný s počtem

migrantů přicházejících do Spojených států. Populace přistěhovalců se naopak zvětšuje. Během prvního desetiletí po roce 2000 se počet dospělých obyvatel narozených mimo EU zvýšil jen v zemích EU-15 o více než 42 % na více než 30 milionů, což představuje jednu třetinu všech migrantů v zemích OECD. Počet státních příslušníků třetích zemí ve věku od 15 do 64 let, kteří pobývali v EU, se mezi lety 2006 a 2015 zvýšil o 12 %.

...avšak jen zlomek přicházejících migrantů jsou migranti pracovní nebo přicházejí za účelem výkonu zaměstnání...

Pracovní migranti představují v EU přibližně jednu třetinu nově přichozích migrantů a větší podíl představují osoby přicházející z rodinných důvodů. Většina pracovních migrantů se soustředí do několika málo zemí EU (Itálie, Španělsko a Spojené království); především jde o země, v nichž politiky v oblasti pracovní migrace nezavádějí minimální požadavky týkající se vzdělání či kvalifikací (jižní Evropa). Situace je opačná v zemích OECD, které se tradičně zaměřují na trvalou migraci (Austrálie, Kanada a Nový Zéland) a v nichž ekonomická migrace probíhá převážně prostřednictvím kanálů, u nichž se uplatňují restriktivní kritéria. Podíl pracovních migrantů na všech migračních tocích je však v zemích EU vyšší než ve Spojených státech. Celkově vzato vykazuje migrace do EU historicky větší podíl migrantů přicházejících z rodinných a humanitárních důvodů než v případě zemí zaměřujících se na trvalou migraci.

...a celkový podíl a relativní příliv je menší než v konkurenčních cílových destinacích v rámci OECD

Migranti z třetích zemí představují 4 % celkového počtu obyvatel EU v produktivním věku od 15 do 64 let; to je méně než polovina podílu zaznamenaného ve Spojených státech a ještě méně ve srovnání s hodnotami zjištěnými v Kanadě, Austrálii a na Novém Zélandu. Avšak v přepočtu na celkový počet obyvatel směřovaly do EU migrační toky srovnatelné s migrací do Spojených států (0,3 % počtu obyvatel). Byly však výrazně menší než migrační toky směřující do Kanady, Austrálie a na Nový Zéland.

EU přitahuje migranty z celé řady zemí, nejatraktivnější je však pro migranty ze sousedních zemí...

Zásadní vliv na mezinárodní migraci do zemí OECD má několik velkých asijských zemí – Indie, Čína a Filipíny. Migranti do EU však přicházejí z více zemí původu, zejména z evropských zemí mimo EU a z Afriky, neboť EU vnímá jako atraktivní cíl široké spektrum migrantů. Ze šetření Gallup World Survey (2007–2011) vyplynulo, že z potenciálních

migrantů hovoří 23 % o EU a podobné procento by rádo přesídlilo do Spojených států. Avšak u potenciálních migrantů v nedalekých evropských a afrických regionech je pravděpodobnější, že jako cílovou destinaci, do které by rádi přesídlili, uvedou právě EU.

...kteří vždy nepatří k těm nejkvalifikovanějším

EU přitahuje méně migrantů s vyšším vzděláním než ostatní cílové destinace v rámci OECD: pobývá v ní jen 30 % migrantů s vyšším vzděláním a celých 47 % migrantů s nižším vzděláním. Migranti s nižším vzděláním v zemích OECD se ve stále větší míře soustředí v EU: mezi lety 2000 a 2010 vzrostl podíl všech migrantů s nízkým vzděláním v zemích OECD, kteří žili v zemích EU-15, z 36 % na 45 %. Nižší dosažené vzdělání a vyšší míra humanitární migrace v EU ve srovnání s jinými cílovými destinacemi v rámci OECD je jednou z příčin nižší míry zaměstnanosti migrantů. Například v roce 2014 byla míra zaměstnanosti migrantů v zemích EU-15 o více než 10 procentních bodů nižší než v zemích OECD mimo EU. Migranti, kteří přišli do EU v nedávné době, přesto mají lepší vzdělání než migranti, již přišli v minulosti. V roce 2000 žil v EU menší podíl migrantů z poslední doby s vyšším vzděláním než ve Spojených státech (21 % vs. 27 %). Tento rozdíl zmizel v roce 2010, kdy hodnoty dosáhly srovnatelné úrovně (34 % vs. 33 %). Jak ukázalo šetření Gallup World Survey, opačná je situace, pokud jde o úmysly migrantů: do EU si přeje přesídlit větší podíl osob s vyšším vzděláním (27 %) než do Spojených států (21 %) nebo jiných zemí OECD (24 %).

Členské státy EU zavedly pro pracovní migraci rámce, které mají zajistit konkurenceschopnost ve vztahu k jiným cílovým destinacím v rámci OECD...

Politika pracovní migrace v jednotlivých členských státech EU je výsledkem vnitrostátních politik, které se vyvíjely v průběhu několika desetiletí v závislosti na různých vnitrostátních cílech. Postoje jednotlivých členských států EU se však sblíží, neboť si jednotlivé země uvědomují potřebu přilákat talentované osoby včetně zahraničních studentů. Prakticky žádná ze zemí EU nevyužívá migraci jako součást obecné demografické strategie nebo jako ústřední prvek rozvoje pracovní síly, i když některé její přínos uznávají. V konkurenčním boji o přilákání kvalifikovaných pracovníků ze zahraničí má každý členský stát EU svou vlastní komparativní výhodu a některé členské státy mají historické vazby s třetími zeměmi, které ovlivňují migrační toky.

...ale i přes určité sblížování politik se v těchto státech vyvinulo mnoho přístupů, které působí na příliv migrantů různě

Členské státy EU sice sdílejí stejné výzvy a přinejmenším některé cíle, významně se však liší v kritériích, která uplatňují při přijímání migrantů – zejména v oblastech, v nichž neexistuje harmonizace na úrovni EU – a v prostředcích, jimiž migrační toky řídí. Mnoho členských států zavedlo požadavky na vzdělání, povolání nebo mzdy, které mohou představovat bariéry při přijímání zaměstnanců, zatímco jiné země migraci řídí především početními limity či objemy pro přijímání migrantů. Jiné státy spoléhají na testy trhu práce nebo věří ve schopnost samoregulace trhu za předpokladu, že jsou dodrženy platné podmínky. Řada členských států odpirá vstup všem méně kvalifikovaným pracovním migrantům, zatímco jiné je přijímají jen na sezónní činnosti. Institucionální rámec pro pracovní migraci, jakož i situace na trhu práce se také mezi jednotlivými členskými státy EU liší. Rozdílná prostředí politik zčásti vysvětlují, proč několik málo členských států EU vydává převážnou většinu povolení k práci; konkrétně první tři státy podle počtu vydaných povolení – Itálie, Španělsko a Spojené království – vydávají více než polovinu všech pracovních povolení. Na rozdíl od zemí OECD zaměřujících se na trvalou migraci, které mají pevně stanovené cíle a limity pro přijímání migrantů, se navíc tyto migrační toky vyznačují prudkými výkyvy v průběhu jednotlivých let. Od roku 2010 počet poklesl o polovinu. Toky pracovní migrace do členských států EU jsou tak méně stabilní než toky směřující do jiných cílových destinací v rámci OECD.

Země EU se shodly, že spoluprací na úrovni EU lze dosáhnout lepších výsledků

Od Amsterodamské smlouvy z roku 1999 EU vytváří společná pravidla pro určité kategorie státních příslušníků třetích zemí. Lisabonská smlouva z roku 2009 obsahuje ujednání členských států EU o tom, že některé cíle by měly být podpořeny a doplněny iniciativami EU, a Evropský parlament se podle této smlouvy stává v oblasti legální migrace společným normotvůrcem. Společná imigrační politika věnuje pozornost podmínkám vstupu a pobytu včetně příslušných kritérií a práv. Na politické úrovni má zvláště silnou podporu společný postup, který by EU ztraktivnil pro vysoce kvalifikované státní příslušníky třetích zemí. Konečné rozhodnutí ohledně přijetí státních příslušníků třetích zemí je však v pravomoci jednotlivých států, které mohou určit limity pro první vstup osob, které přicházejí z ekonomických důvodů. Tři země EU nemají povinnost účastnit se těchto opatření, a to na základě obecné výjimky v této oblasti (Dánsko) nebo na základě práva rozhodnout se pro účast případ od případu (Spojené království a Irsko).

Hlavními legislativními nástroji jsou směrnice...

Opatření na úrovni EU v oblasti pracovní migrace byla přijata v podobě několika směrnic navržených Komisí a schválených Radou a po roce 2009 Evropským parlamentem. Směrnice provádí každý členský stát vnitrostátními právními předpisy. Většina směrnic navazuje na stávající postupy a kategorie, harmonizuje je a stanoví minimální pravidla. Hlavní směrnice, které regulují pracovní migraci, se vztahují na výzkumné pracovníky, vysoce kvalifikované zaměstnance (směrnice o „modré kartě“), jednotné povolení k pobytu spojující v sobě oprávnění k pobytu a k výkonu zaměstnání a harmonizující určitá práva, sezónní pracovníky a osoby převedené v rámci společnosti. Každá z těchto směrnic od členských států vyžaduje, aby některé kategorie migrantů poskytly určitá práva a aby strukturovaly jejich vstup na území a pobyt. Další směrnice se zabývají získáním dlouhodobého pobytu, právem na sloučení rodiny a přijímání studentů. Směrnice obvykle obsahují ustanovení, která mají usnadnit mobilitu státních příslušníků třetích zemí v rámci EU, čehož lze dosáhnout pouze na úrovni EU. Až na několik výjimek (směrnice o osobách převedených v rámci společnosti a o sezónních pracovnících a dále nové přepracované znění směrnice o studentech a výzkumných pracovnících) bylo umožněno, aby vedle režimů EU nadále existovaly režimy vnitrostátních povolení, a dokonce aby byly v budoucnu zaváděny nové.

...a zároveň standardní opatření na posílení jednotného trhu a harmonizace

Kromě směrnic má EU doplňující opatření na podporu zaměstnanosti a jednotného trhu, ke kterým patří i vzájemné uznávání zahraničních kvalifikací mezi členskými státy EU a vytvoření sítě veřejných služeb zaměstnanosti, jež má v EU umožnit zaměstnavatelům a uchazečům o zaměstnání, aby se vzájemně našli. Tato opatření nebyla vypracována konkrétně kvůli státním příslušníkům třetích zemí, i ona však mohou sehrát významnou úlohu v souvislosti s pracovními migranty přicházejícími do EU.

Proces tvorby politik je zdlouhavý a nepružný

Zavedení nových směrnic trvá od přípravné fáze do konečného provedení ve vnitrostátním právu a vstupu v platnost pět až deset let, a proto není snadné reagovat na nečekané změny okolností. Je-li třeba ve směrnici změnit konkrétní prvky, je nutné formálně provést změnu a opětovně ji projednat s Radou a Evropským parlamentem. Neexistuje prostor pro pilotní programy a experimentování s politikami, které často formují politiky na

vnitrostátní úrovni. Jedním z řešení bylo umožnit v rámci směrnice flexibilitu, avšak tento manévrovací prostor často vedl ke vzniku natolik rozdílných vnitrostátních postupů, že oslabují harmonizaci. Ukázkovým příkladem je provedení směrnice o modré kartě ve vnitrostátním právu: správní postupy a požadavky způsobilosti se mezi jednotlivými členskými státy liší natolik, že snadnost získání povolení je velmi rozdílná.

Opatření na úrovni EU nejsou využívána do té míry, jak se očekávalo...

Opatření EU nejsou všeobecně využívána. Jen v málokterém členském státě se modrá karta stala preferovaným povolením pro vysoce kvalifikované státní příslušníky třetích zemí a většina členských států nadále využívá své vnitrostátní režimy. Každoročně by mělo být k získání modré karty EU způsobilých nejméně 10 000 nově přicházejících státních příslušníků třetích zemí, a přesto byla v roce 2014 vydána modrých karet coby prvního povolení méně než polovina z tohoto počtu a většinu z nich vydal jeden členský stát, Německo. V členských státech se zavedeným režimem modré karty již nyní pobývá více než 100 000 potenciálně způsobilých státních příslušníků třetích zemí, jen málokdo z nich však změnil postavení, přešel na modrou kartu EU a začal využívat jejích výhod. Modrá karta ani nevedla ke změně vnímání EU: z průzkumů u podniků a mezi vedoucími pracovníky vyplývá, že EU stále zaostává za ostatními cílovými destinacemi v rámci OECD, pokud jde o atraktivitu pro talentované migranty.

Podobně v mnoha členských státech EU nepředstavuje preferovaný institut povolení k dlouhodobému pobytu v EU: z odhadovaných 10–13 milionů státních příslušníků třetích zemí spadajících do kategorie dlouhodobě pobývajících rezidentů je jen 2,8 milionu osob držitelem povolení k dlouhodobému pobytu v EU. Dlouhodobý pobyt v EU měl státním příslušníkům třetích zemí zajistit nárok na mobilitu, zdá se však, že je ve skutečnosti spojen spíše se sníženou mobilitou. Jinými slovy: čím déle je státní příslušník třetí země usazen v členském státě EU, tím menší je pravděpodobnost, že je mobilní. S výjimkou státních příslušníků třetích zemí s terciárním vzděláním je ve skutečnosti mobilita státních příslušníků třetích zemí ve srovnání s mobilitou občanů EU jen poloviční.

...z důvodu překážek v průběhu procesu a nerovnoměrného provedení dílčích opatření ve vnitrostátním právu...

Ve srovnání s režimy EU pro vysoce kvalifikované osoby, výzkumné pracovníky či dlouhodobě pobývající rezidenty mohou některé vnitrostátní režimy umožnit rychlejší získání dlouhodobého pobytu nebo s nimi může

být spojeno méně administrativy. Směrnice EU často umožňují test trhu práce, nenavrhují však minimální pravidla pro jejich délku trvání, vlastnosti či pokrytí. Testy trhu práce jsou v jednotlivých členských státech strukturovány velmi různě a pro pracovní migranty nepředstavují srovnatelnou bariéru. Příznivé prvky vnitrostátních režimů, jako je například prioritní zpracování či převzetí finančních nákladů souvisejících s pobytem cizince, nebyly vždy rozšířeny i do režimů EU. Směrnice rovněž vyloučily řadu kategorií, pro něž by byla účast prospěšná, například státní příslušníky třetích zemí pobývajících v EU z jiných důvodů, kam spadají i uprchlíci.

Přidanou hodnotu opatření EU lze ve stávajícím rámci posílit...

Součástí opatření EU jsou i ochranné mechanismy, které komplikují jejich uplatňování, mimo jiné požadavky na podávání zpráv, registry výzkumných pracovníků v hostitelských institucích a ověřování dokladů. Vedení registrů a ověřování se neřídí na úrovni EU, nýbrž na úrovni vnitrostátní, což znemožňuje případné úspory z rozsahu a zjednodušené prověřování. Mnoho členských států EU si zachovalo příznivější vnitrostátní opatření, což vedlo ke vzniku směsice vnitrostátních opatření, která konkurují opatřením EU. Zaměstnavatelé jsou lépe obeznámeni s vnitrostátními postupy a nadále je používají i v případě, že jsou požadavky na způsobilost podobné. Příznivá opatření by měla být rozšířena na režimy EU a začleněna do nich.

...rozšířením základny kandidátů...

Ve snaze o zvýšení počtu kandidátů, kteří jsou k dispozici zaměstnavatelům, a o přilákání dalších uchazečů experimentují další země OECD s různými formami systémů „vyjádření zájmu“. Nejsou sice přímo přenositelné do prostředí EU, avšak různé obměny přístupu, z něhož vycházejí, by na úrovni EU přinesly vyšší přidanou hodnotou než jakýkoli přístup na vnitrostátní úrovni. Mezi možné formy patří seznamy způsobilosti pro zvláštní programy (např. pro sezónní pracovníky nebo modrou kartu EU), pro všechny země původu či v rámci dvoustranných dohod. Vízum EU za účelem hledání zaměstnání by rovněž zvýšilo počet kandidátů, kteří jsou k dispozici zaměstnavatelům, vyžadovalo by však ochranné mechanismy a sledování. Standardním řešením by mohlo být otevření platformy pro zprostředkování zaměstnání, mj. služeb portálu EURES, státním příslušníkům třetích zemí v zahraničí.

...a aktivnější propagací komparativních výhod EU oproti jiným zemím OECD...

EU nepropaguje účinně faktory, díky nimž je její režim přijímání talentovaných osob z celého světa přístupnější a štedřejší než režimy hlavních konkurentů z řad zemí OECD. Aktivnější propagace může stavět na konkurenčních výhodách: jen málokterý členský stát EU má zavedené limity pro kvalifikované migranty, kteří mají nabídku zaměstnání; EU nabízí jasnou cestu k dlouhodobému pobytu; EU zaručuje sloučení rodiny a rovné zacházení ve většině oblastí; poplatky jsou v členských státech EU výrazně nižší než v jiných zemích OECD, jako jsou např. Spojené státy; doba vyřízení je kratší než ve většině ostatních cílových destinací migrace v OECD; členské státy EU mají zavedenu širokou škálu vnitrostátních režimů, z nichž některé umožňují přijímání méně kvalifikovaných pracovníků, a nabízejí příležitosti pro pracovní migraci, jaké jinde v OECD nejsou k dispozici. Vyzdvihnutí těchto komparativních výhod by Evropské unii pomohlo přilákat více kandidátů, zejména v konkurenci se zeměmi, v nichž platí limity nebo se v nich tvoří fronty uchazečů.

...například efektivnějším využíváním svých opatření ve spolupráci s třetími zeměmi

Nedávno vytvořená Evropská služba pro vnější činnost zdědila rámec vztahů s třetími zeměmi – globální přístup k migraci a mobilitě –, jehož prostřednictvím může EU podporovat jednání s třetími zeměmi, nemůže jim však nabídnout zaručené kanály pracovní migrace. EU rovněž koordinuje vztahy s třetími zeměmi prostřednictvím partnerství v oblasti mobility, která slouží jako zastřešující rámec pro spolupráci, a podporou různých forem výměn a programů budování kapacit. Partnerství v oblasti mobility prozatím nevedla ke změnám toků z dosud zapojených partnerských zemí.

Evropská unie na sebe rovněž vzala úkoly v oblasti vztahů s veřejností, a tak propaguje EU v zahraničí a poskytuje informace o migračních politikách v členských státech EU. Podobně portál EU o přistěhovalectví (Immigration Portal) navštěvují uživatelé z celého světa. Vytvořením portálu pro zprostředkování zaměstnání státním příslušníkům třetích zemí nebo jejich zahrnutím do standardní platformy by EU získala novou úlohu při jednáních o zahrnutí do seznamů způsobilosti. Za účelem rozvoje lidského kapitálu využitelného ve více zemích EU by opatření v oblasti odborné přípravy a spolupráce se vzdělávacími institucemi mohly zlepšit mobilitu talentů coby jednu ze součástí partnerství. Bude-li EU disponovat konkrétními opatřeními, bude mít lepší předpoklady pro jednání s potenciálně významnými zeměmi původu.

Směrnici o modré kartě lze vylepšit...

Nízké využívání institutu modré karty EU částečně vysvětluje vysoká minimální požadovaná výše mzdy. Ve většině členských států EU je minimální výše mzdy dosti restriktivní: jen v sedmi z nich splňuje tuto minimální výši mzdy více než 40 % všech zaměstnanců s terciárním vzděláním pracujících na plný úvazek v kvalifikovaných zaměstnáních. Většina modrých karet EU se vydává v zemích, v nichž je minimální výše mzdy v poměru k rozložení mezd méně restriktivní. Vnitrostátní režimy jsou výrazně méně restriktivní. K zatraktivnění modré karty, a tedy i k jejímu většímu využívání by mohla napomoci celá řada opatření na úrovni EU: úprava minimální výše mzdy související s modrou kartou pro mladší pracovníky a nové absolventy, aby modrá karta byla dostupnější; pobízení migrantů k tomu, aby přešli z jiných povolení na modrou kartu, jakmile splní příslušné podmínky, neboť mnozí tak činí až po několika letech pobytu; racionalizace procesu uznávání zahraničních kvalifikací, což je jedna z hlavních bariér stojících v cestě k využívání institutu modré karty; odstranění testů trhu práce a změna požadavku smlouvy na dobu jednoho roku, aby se modrá karta stala zajímavější pro zaměstnavatele; zkrácení času potřebného k získání trvalého pobytu; zavedení společného postupu pro vyřizování žádostí, který umožní předkvalifikační řízení, rovněž pro urychlení vyřizování žádostí o modrou kartu; zvýšení informovanosti o výhodách modré karty mezi státními příslušníky třetích zemí a dalšími aktéry, aby jí dávali přednost před vnitrostátními režimy.

...a lze zvýšit flexibilitu řízení migrace v EU

Ve snaze o vyšší flexibilitu řízení pracovní migrace by směrnice mohly některé prvky – např. povinné lhůty pro zpracování a související náklady, nastavení testů trhu práce, předpoklady pro uznání kvalifikací, minimální výše mzdy aj. – ponechat na úpravě formou samostatných prováděcích opatření. To by umožnilo častější úpravu těchto dílčích prvků prostřednictvím správních, politických, technických či automatických prostředků.

Soubor opatření politiky pracovní migrace lze doplnit tím způsobem, že se pozornost věnuje chybějícím prvkům

Dosavadní legislativní přístup k pracovní migraci je převážně sektorově zaměřený a stále zbývá několik skupin migrantů, na něž se právní předpisy prozatím nevztahují nebo u nichž by se dalo uvažovat o preferenčním zacházení – např. investoři, podnikatelé, určitá regulovaná povolání, velmi vysoce kvalifikovaní vynálezci a vědeckí pracovníci. Minimální pravidla

jsou významná nejen pro tyto kategorie, ale i pro pracovníky v cizích domácnostech a pro programy mobility mladých lidí. Program pracovních prázdnin v EU by přilákal další účastníky, rozšířil by základnu kvalifikovaných kandidátů a dodal by EU větší váhu při jednáních s třetími zeměmi. Podobně najdou-li si zahraniční studenti po absolvování práci, EU by jim měla nabídnout příznivou cestu k získání povolení prostřednictvím výjimek z testů trhu práce a možnost požádat o změnu právního postavení v rámci EU.

Shrnutí hlavních doporučení

A. Zvýšit přidanou hodnotu iniciativ EU

- Zlepšit rámec pro uznávání kvalifikací státních příslušníků třetích zemí a související podpůrné postupy
- Vybudovat databáze pro zprostředkování zaměstnání na území celé Evropské unie slučitelné s kanály a režimy pracovní migrace
- Rozšířit příležitosti pro mobilitu v rámci EU zmenšením překážek včetně těch, které se týkají sezónních pracovníků, absolventů a dalších státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na území EU

B. Posílit „značku EU“ a propagovat migrační opatření Unie

- Posílit portál EU o přistěhovalectví (Immigration Portal) a propagovat komparativní výhody migrační politiky EU
- Rozvíjet pracovní migraci coby jednu ze součástí partnerství v oblasti mobility s třetími zeměmi
- Rozvíjet vstupní platformu pro první kontakt, a to zejména pro účely harmonizovaného povolení k pobytu v EU

C. Posílit harmonizaci politik EU

- Zvýšit flexibilitu legislativního systému EU vytvořením mechanismů, které umožní úpravu dílčích legislativních prvků mimo směrnice (prováděcí opatření)
- Detailně objasnit postup při provádění testů trhu práce a deklarovat podmínky rovného přístupu státních příslušníků třetích zemí k zaměstnání
- Standardizovat formuláře žádosti pro pracovní migranty
- Zlepšit přenositelnost dob pobytu v rámci mobility, umožnit podávání žádostí o povolení v jednom členském státě z jiného členského státu a usnadnit zahraničním studentům cestu k získání povolení k práci v celé EU

D. Revidovat modrou kartu EU tak, aby byla účelnější a atraktivnější

- Stanovit samostatné, nižší minimální výše příjmů pro mladší pracovníky a nové absolventy z EU a upustit od testů trhu práce u pracovních migrantů, kteří mění právní postavení
- Zkrátit požadovanou délku smlouvy, čekací lhůtu před získáním mobility a období před nabytím způsobilosti k získání dlouhodobého pobytu
- Rozvíjet základnu kandidátů připravených na získání modré karty, jejichž kvalifikace byly uznány nebo kteří mohou využít usnadněné mobility

E. Zaplnit mezery v iniciativách v rámci politik EU

- Umožnit uprchlíkům přístup k příznivějším režimům EU pro pracovní migraci
- Rozvíjet mobilitu mladých lidí na celém území EU nebo program pracovních prázdnin
- Rozšířit působnost minimálních pravidel na další skupiny migrantů včetně investorů