

Výzvy v oblasti koordinácie politík týkajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín

Zhrnutie

Úvod

V členských štátoch EÚ vzbudzuje migrácia veľký politický záujem, pričom táto otázka sa spravidla rieši na vnútroštátnej i na európskej úrovni. Aj keď členské štáty zaviedli špecifické právne predpisy, ako napríklad podmienky vstupu alebo programy pre jednotlivé kategórie zamestnancov, celková štruktúra migračných politík je pre politikov obrovskou výzvou. V dôsledku výrazného prílevu utečencov z tretích krajín v uplynulých mesiacoch sa situácia v Európe zásadne zmenila. Väčšina krajín EÚ čelí príchodu nebývalého počtu utečencov a hľadá spôsoby, ako komplexne a koordinovane vyriešiť bezprostredné potreby žiadateľov o azyl, ako aj dlhodobšie otázky spojené s integráciou. Okrem toho aj problémy súvisiace s nedostatkom pracovnej sily a demografickými zmenami v Európe si vyžadujú komplexné politiky, v rámci ktorých sa zohľadnia vplyvy prisťahovalctva na hostiteľské krajiny a aj na samotných utečencov a migrantov.

V tejto správe sa hodnotí, ako sa politiky v oblasti migrácie, trhu práce a integrácie koordinujú v členských štátoch, s osobitným zameraním na úlohu sociálnych partnerov a iniciatív na miestnej úrovni.

Politické súvislosti

Dve tretiny rastu celkovej populácie EÚ v uplynulých desiatich rokoch a polovicu rastu zamestnanosti v uplynulých piatich rokoch možno pripísať prisťahovalctvu štátnych príslušníkov krajín mimo EÚ (tretie krajiny). Po zohľadnení nedávneho prílevu utečencov tieto čísla s veľkou pravdepodobnosťou vzrastú. Ukazuje sa, že štátni príslušníci tretích krajín sú znevýhodnení na trhu práce: vo väčšine členských štátov miera nezamestnanosti v rámci tejto skupiny je, napríklad, obvykle oveľa vyššia než miera nezamestnanosti domáceho obyvateľstva.

Členské štáty si začínajú uvedomovať potrebu väčšieho súladu medzi politikami integrácie prisťahovalcov a konkrétnymi opatreniami na prítiahnutie migrantov a zároveň sa usilujú koordinovanejšie pristupovať k riešeniu problematiky dlhodobej integrácie.

EÚ má k dispozícii rôzne nástroje na riešenie migrácie a prisťahovalctva (prostredníctvom legislatívnych opatrení), ako aj integrácie (prostredníctvom nelegislatívnych opatrení). Zavedené sú viaceré právne predpisy EÚ, ktoré upravujú prijímanie a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín. Spoločné základné zásady politiky integrácie prisťahovalcov v EÚ uverejnené v roku 2004 vytvorili rámec na podporu členských štátov pri formulovaní ich vlastných integračných politík. V máji 2015 Európska komisia zaviedla európsku migračnú agendu, v ktorej sú stanovené zásadné opatrenia na riešenie utečeneckej krízy, ako aj dlhodobé opatrenia na zlepšenie riadenia migrácie.

Hlavné zistenia

Koordinácia politík

Spolupráca medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o politiky v oblasti migrácie, trhu práce a integrácie, býva nerovnomerná. Krajiny, ktoré dosahujú najlepšie výsledky, sú aj medzi tými, ktoré sa z hľadiska koordinácie politík od začiatku zameriavajú na politiku integrácie, pričom zohľadňujú výsledky integrácie, ako aj ekonomickú konkurencieschopnosť.

Je dôležité usilovať sa o súdržnosť politík vo fáze implementácie a koordinácie programu, aby sa zabezpečila vnútorná súdržnosť v rámci politických programov a medzi zúčastnenými subjektmi, ako aj vonkajšia súdržnosť medzi štátnou správou a miestnou správou. Pri zachovaní dobrej koordinácie politík zohráva dôležitú úlohu aj stabilita zapojených inštitúcií. Obdobne je veľmi dôležitá aj silná angažovanosť jednotlivých zúčastnených subjektov, ako aj zriadenie koordinačného centra s dostatočnými zdrojmi. Nevyhnutné sú tiež konzultácie so samotnými migrantmi a zahrnutie ich stanovísk pri navrhovaní cieľov programov.

Krajiny, ktoré dosahujú dobré výsledky v oblasti politiky integrácie, vykazujú väčšiu transparentnosť, pokiaľ ide o politickú diskusiu a výsledky politík, čo je v súlade s literatúrou podporujúcou zachovávanie hodnôt v priebehu politického procesu. Tieto krajiny

sa podľa všetkého vyznačujú pozitívnou politickou diskusiou (alebo vykazujú niektoré jej prvky).

Úloha a účasť sociálnych partnerov

V mnohých krajinách panuje spolupráca medzi širokým spektrom zúčastnených subjektov vrátane štátnej správy, zamestnávateľov a odborových organizácií v záujme identifikácie a riešenia nedostatku pracovnej sily a poskytovania informácií na prípravu rozsiahlejších právnych predpisov v oblasti migrácie, najmä v súvislosti s trhom práce.

Najrozšírenejšie programy podporujúce integráciu na pracoviskách sa týkajú poskytovania jazykového vzdelávania – všeobecného, ako aj zameraného na konkrétnu prácu. Ostatné opatrenia sú zamerané na všeobecné vzdelávanie v oblasti pracovného práva a bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci.

Zamestnávateľské organizácie a jednotlivé podniky sú čoraz aktívnejšie v riadení rozmanitosti, najmä v Belgicku, Dánsku a Nemecku.

Využíva sa rámec boja proti diskriminácii, najmä zo strany odborových organizácií, s cieľom poskytnúť migrantom osobitné programy. Prístup sociálnych partnerov pri získavaní informácií o migrujúcich pracovníkoch je, ako sa ukazuje, sporadický a fragmentovaný (Rakúsko a Chorvátsko) a len niektoré krajiny postupujú systematicky (Malta a Španielsko).

Len niektoré odborové organizácie majú strategickú víziu alebo celkový cieľ posilniť svoju členskú základňu z radov migrujúcej pracovnej sily, pričom výnimkou sú Írsko a Spojené kráľovstvo. Vo väčšine krajín sú aktivity a iniciatívy zamerané priamo na migrujúcich pracovníkov a nie na zjednodušenie vnútorných postupov a štruktúry odborových zväzov.

Monitorovanie a hodnotenie

Zatiaľ čo medzi jednotlivými krajinami panujú rozdiely, pokiaľ ide o spôsob získavania a využívania informácií o integrácii migrantov, zavedeným nástrojom sa postupom času stal súbor ukazovateľov, na ktorých sa dohodli členské štáty v roku 2010 v Zaragoze, ako to dokazuje aj spôsob publikovania štatistických údajov.

Vzhľadom na všeobecný dôraz, ktorý sa kladie na tvorbu politík v EÚ založených na dôkazoch, počet krajín, ktoré uvádzajú využívanie referenčných hodnôt, je pomerne nízky. Môže to znamenať, že je potrebné prehodnotiť ich postupy získavania dôkazov a ich využívania na formulovanie politík.

Aj keď určité formy získavania údajov a podávania správ o vykonávaní politiky existujú vo všetkých členských štátoch, v správe nebolo identifikované žiadne systematické prepojenie politík v troch zmienovaných oblastiach. Namiesto toho bola zaznamenaná všeobecnejšia výzva týkajúca sa zaznamenávania vplyvov vnútroštátnych integračných stratégií. Vo všeobecnosti sa hodnotenia politík v EÚ-28 javia pomerne fragmentované, chýba im rámec alebo kontinuita. V siedmich krajinách predsa len boli identifikované štúdie alebo hodnotiace správy zaoberajúce sa problematikou koordinácie politík.

Politické ukazovatele

V záujme úspešnej koordinácie politík je potrebné, aby členské štáty uvažovali nad rámec existujúcej inštitucionálnej a politickej situácie a začali sa postupne orientovať na pochopenie globálnych problémov.

Pri navrhovaní politík týkajúcich sa migrácie by členské štáty mali uvažovať holistickejšie, od začiatku až po konečné výsledky, ktoré presahujú trh práce a zahŕňajú aj integráciu, čo by mohlo viesť k jednoduchšiemu plánovaniu a lepším výsledkom.

Pri vykonávaní politiky a koordinácii programu je potrebné zachovať súdržnosť politík a stabilitu procesu.

Zainteresované strany, najmä sociálni partneri, by mohli využiť existujúce dobre definované a preverené procesy, ako napríklad tripartitné konzultácie, aby sa mohli vo väčšej miere zapájať do diskusií o príst'ahovalectve, riadení rozmanitosti a koncepciách zahŕňajúcich rovnaké práva a boj proti diskriminácii.

Odborové organizácie by sa mohli zamyslieť nad stratégiami na zvýšenie účasti zamestnancov z radov migrantov na všetkých úrovniach svojich štruktúr, ako je napríklad revízia nákladov v súvislosti s členstvom, používanie komplexného jazyka, medzikultúrne vzdelávanie a využitie zamestnancov z rôznych kultúr pri kontaktoch s pracovníkmi z radov migrantov.

Sociálni partneri by mohli tiež zvážiť, či by ich vonkajšie aktivity (kolektívne vyjednávanie, konzultácie a kampane) mohli prispieť k zlepšeniu pracovných a životných podmienok migrantov.

Členské štáty by mohli prehodnotiť svoje postupy získavania dôkazov a ich využitia v politikách a vhodné by tiež mohlo byť zlepšenie chápania referenčných hodnôt a zvýšenie transparentnosti spôsobu využívania dostupných údajov pri plánovaní a hodnotení politík.

Ďalšie informácie

Správa *Challenges of policy coordination for third-country nationals* (Výzvy v oblasti koordinácie politík týkajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín) sa nachádza na stránke www.eurofound.europa.eu/publications.

V prípade záujmu o ďalšie informácie sa obráťte na Annu Ludwinek, vedúcu výskumu, na adrese: alu@eurofound.europa.eu