

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 11.1.2005
KOM(2004) 811 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

O PŘÍSTUPU EU K ŘÍZENÍ EKONOMICKÉ MIGRACE

(předložený Komisí)

OBSAH

1. Úvod 3

2. Rozvíjení přístupu EU k migraci pracovních sil 5

2.1. Jaký stupeň harmonizace by měl být cílem EU? 5

2.2. Postupy pro přijímání osob za účelem výkonu placeného zaměstnání 6

2.2.1 Přednost pro domácí trh práce 6

2.2.2 Systémy přijímání 7

2.3. Postupy pro přijímání osob za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti 9

2.4. Žádosti o pracovní povolení a povolení k pobytu 9

2.5. Možnost změny zaměstnavatele nebo odvětví 10

2.6. Práva 10

2.7. Doprovodná opatření: integrace, návrat a spolupráce se třetími zeměmi 11

3. Závěr 12

Příloha 14

1. ÚVOD

Cílem této Zelené knihy je zahájit proces intenzivních diskusí, do nichž budou zapojeny orgány EU, členské státy a občanská společnost, o nejvhodnější formě pravidel Společenství pro přijímání ekonomických migrantů a o přidané hodnotě přijetí takového společného rámce. V roce 2005 zorganizuje Komise veřejné slyšení, aby tuto záležitost mohly prodiskutovat různé zúčastněné strany.

Tato Zelená kniha se týká přijímacích postupů pro ekonomickou migraci státních příslušníků třetích zemí a nezabývá se svobodným pohybem občanů EU v rámci Unie. Diskuse o dokončení trhu práce Společenství probíhají v jiné souvislosti.

Ustanovení čl. 63 odst. 3 Smlouvy o ES uvádí, že Rada přijme *„opatření týkající se přistěhovalecké politiky v následujících oblastech: a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají povolení k pobytu“*. Komise se intenzivní diskusi o strategickém projektu ekonomické migrace snaží zahájit již od zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999. V roce 2001 přijala Komise návrh směrnice o „*podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu placeného zaměstnání a výkonu samostatné výdělečné činnosti*“[1]. Zatímco jiné evropské orgány poskytly pozitivní stanoviska[2], diskuse v Radě se omezila na první čtení textu.

Komise je přesvědčena, že nyní je čas zabývat se touto otázkou znovu ve světle vývoje v oblasti přistěhovalectví v posledních třech letech. Na politické úrovni zdůraznila Evropská rada na svém zasedání ve dnech 19.–20. června 2003 v Soluni *„potřebu prozkoumat legální prostředky, které by umožnily státním příslušníkům třetích zemí migrovat do Unie, s přihlédnutím k přijímací kapacitě členských států […]“*. Smlouva o Ústavě pro Evropu schválená na zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 17.–18. června 2004 uvádí: „*Unie vyvíjí společnou přistěhovaleckou politiku, jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků* [...]“[3].

Mezitím Komise, s přihlédnutím k dopadu demografického poklesu a stárnutí obyvatelstva na ekonomiku, zdůraznila potřebu revidovat opatření v oblasti přistěhovalectví z dlouhodobého hlediska[4], zejména z hlediska důsledků, které bude mít strategie ekonomické migrace na konkurenceschopnost, a tím i na splnění cílů vytyčených v Lisabonu. Tento trend ve společnosti podnítil debatu o migraci do EU, aniž by bylo zasahováno do odpovědnosti členských států rozhodovat o počtech přijatých přistěhovalců. I kdyby totiž byly lisabonské cíle v oblasti zaměstnanosti do roku 2010 splněny, celková úroveň zaměstnanosti v důsledku demografické změny poklesne. Při stávajících migračních tocích bude mít v letech 2010 až 2030 pokles populace evropské pětadvacítky v produktivním věku za následek snížení počtu zaměstnaných osob asi o 20 milionů. Tento vývoj bude mít obrovský dopad na celkový hospodářský růst, fungování vnitřního trhu a konkurenceschopnost evropských podniků.

---

1 KOM(2001) 386.

2 Stanoviska Evropského parlamentu ze dne 12. února 2003 (A5-0010/2003), Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 16. ledna 2002 (SOC/084, CES 28/2002), Výboru regionů ze dne 13. března 2002 (CdR 386/2001).

3 Článek III-267.

4 KOM(2003) 336.

V této souvislosti, navzdory skutečnosti, že přistěhovalectví samo o sobě není řešením stárnutí populace, bude stále více zapotřebí ustálených migračních toků, aby byly uspokojeny potřeby trhu práce EU a zajištěna prosperita Evropy. Přistěhovalectví má navíc rostoucí dopad na podnikání. Evropská unie musí také zohlednit skutečnost, že hlavní světové regiony se již snaží přilákat přistěhovalce, aby uspokojily potřeby svých ekonomik. To vyzdvihuje potřebu zajistit, aby politika EU v oblasti ekonomické migrace přinesla jisté právní postavení a zaručený soubor práv na pomoc integraci přijatých osob.

Potřeba evropské strategické iniciativy je navíc posilována skutečností, že chybí-li tato strategie, je pravděpodobnější, že migrační toky budou moci obcházet vnitrostátní pravidla a právní předpisy. V důsledku toho při neexistenci společných kritérií pro přijímání ekonomických migrantů poroste počet státních příslušníků třetích zemí vstupujících do EU nezákonně a bez záruky, že zde budou legálně zaměstnáni a že se tím pádem budou moci integrovat do našich společností.

V této souvislosti si Komise plně uvědomuje, že rozhodnutí o počtu ekonomických migrantů přijatých za účelem hledání zaměstnání jsou záležitostí členských států. Návrh ústavní smlouvy uvádí: „*Tento článek* [III-267] *se nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících z třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné“*. Rozhodne-li se však jeden členský stát takové státní příslušníky třetích zemí přijmout, má to vliv i na ostatní členské státy (právo cestovat v rámci schengenského území, poskytovat služby v jiném členském státě, přestěhovat se do jiného členského státu po získání postavení dlouhodobého rezidenta, dopad přijímání pracovníků ze třetích zemí na trh práce EU) a EU má mezinárodní závazky týkající se určitých kategorií ekonomických migrantů. Komise je proto přesvědčena, že existuje jasná potřeba dohodnout se na průhledných a harmonizovanějších společných pravidlech a kritériích na úrovni EU pro přijímání ekonomických přistěhovalců.

Všechny výše uvedené skutečnosti společně s přihlédnutím k přidané hodnotě přijímání opatření na úrovni EU jsou nezbytné základy, z nichž musí vycházet všechny kroky v této oblasti. Jakékoli přijaté opatření by navíc mělo minimalizovat administrativní zatížení členských států a státních příslušníků třetích zemí.

Účelem této Zelené knihy není proto popsat politiky evropské pětadvacítky, ani je srovnávat s politikami jiných světových regionů. Cílem je identifikovat hlavní otázky, které je třeba řešit, a možné alternativy pro legislativní rámec EU týkající se ekonomické migrace. Komise při tom vzala v úvahu výhrady a obavy vyjádřené členskými státy v průběhu diskusí o návrhu směrnice v roce 2001 a předkládá alternativní návrhy.

V neposlední řadě stojí za zmínku, že význam debaty o Zelené knize, která by společně s nejlepšími postupy v členských státech a jejich významem pro provádění Lisabonské strategie měla být použita jako základ pro „*plán politiky pro oblast legální migrace, včetně postupů pro přijímání, které umožní rychle reagovat na proměnlivé požadavky trhu práce na migrující pracovní síly*“[5], zdůraznila Evropská rada v Haagském programu přijatém na jejím zasedání ve dnech 4.–5. listopadu 2004. Komise takový plán předloží do konce roku 2005.

[5] Závěry ze zasedání Evropské rady, příloha I, bod III 1.4.

2. ROZVÍJENÍ PŘÍSTUPU EU K MIGRACI PRACOVNÍCH SIL

Diskuse o budoucí evropské politice v oblasti ekonomické migrace by se podle názoru Komise měly zaměřit na některé klíčové otázky, které sice nejsou vyčerpávající, ale jsou na sobě vzájemně závislé. Navrhované možnosti by mohly být kombinovány několika způsoby podle konečného výsledku, jehož má být dosaženo.

2.1. Jaký stupeň harmonizace by měl být cílem EU?

Vzhledem k tomu, že přístup státních příslušníků třetích zemí na trh práce je velmi citlivou otázkou, domnívá se Komise, že úspěšně fungující politika Společenství v této oblasti může být zavedena pouze postupně, aby byl umožněn pozvolný a hladký přechod od vnitrostátních pravidel k pravidlům Společenství. Právní předpisy EU týkající se přijímání ekonomických migrantů by měly být proto koncipovány jako „první krok" a měly by stanovit určité společné definice, kritéria a postupy a současně by měly ponechat na členských státech, aby reagovaly na konkrétní potřeby svých trhů práce. Je důležité si uvědomit, že návrh ústavní smlouvy ponechává stanovení počtu přijímaných osob přicházejících za účelem hledání práce na členských státech. Avšak koordinační metoda, na jejímž základě členské státy využívající národní kvóty informují Komisi o provádění a výsledcích těchto politik, by mohla být přínosem při posuzování celkových potřeb trhu práce EU a mohla by přispět k formování společné politiky legální migrace na úrovni EU a k účinnějšímu a lépe koordinovanému postupu, což je jak v zájmu členských států, tak v zájmu zúčastněných osob.

Pokud jde o oblast působnosti jakýchkoliv budoucích právních předpisů EU, má Komise několik možností. První možností by bylo **přijmout horizontální přístup** v souladu s původním návrhem, upravující podmínky vstupu a pobytu jakéhokoli státního příslušníka třetí země, který je na území členského státu zaměstnán nebo provozuje samostatnou výdělečnou činnost či jinou hospodářskou činnost po dobu delší než 3 měsíce. Zvláštní ustanovení by upravovala konkrétní potřeby určitých skupin, jako jsou sezónní pracovníci, osoby dočasně přeložené v rámci podniku atd. Výhodou by bylo zřízení komplexního společného rámce ekonomické migrace s vysokým stupněm flexibility.

Podobně jako v případě návrhů směrnice týkající se přijímání studentů[6] a výzkumných pracovníků[7] by alternativou mohla být řada **legislativních návrhů pro jednotlivá odvětví**. Tyto předlohy právních předpisů by se mohly zaměřit na sezónní pracovníky, osoby dočasně přeložené v rámci podniku, migranty se speciální kvalifikací (nikoliv nutně vysoce kvalifikované), smluvní dodavatele služeb a/nebo jiné kategorie, přičemž celkový společný rámec pro přijímání pracovníků třetích zemí by se prozatím odložil. V tomto případě by bylo výhodou snadnější přijímání společných pravidel.

Mohly by být také prozkoumány jiné přístupy, např. vytvoření **společného urychleného postupu** pro přijímání migrantů v případech nedostatku specifického typu pracovních sil nebo osob se specifickou kvalifikací, který by se použil v případě, získá-li určitý počet členských států povolení Rady, aby tak učinily velmi rychlým postupem. Tím by bylo možné vyhnout se zbytečnému a potenciálně škodlivému soupeření mezi členskými státy při najímání určitých kategorií pracovníků.

---

6 KOM(2002) 548.
7 KOM(2004) 178.

- Do jaké míry by měla být rozvinuta evropská politika migrace pracovních sil a jaká by měla být míra intervence Společenství v této záležitosti?
- Měla by se evropská legislativa týkající se migrace zaměřit na vytvoření komplexního právního rámce upravujícího podmínky pro téměř každého státního příslušníka třetí země přicházejícího do EU nebo by se měla soustředit na specifické skupiny přistěhovalců?
- Pokud by byl zvolen odvětvový legislativní přístup, které skupiny migrantů by měly být řešeny prioritně a proč?
- Domníváte se, že by měly být prozkoumány také jiné postupy – např. evropský urychlený postup? Mohli byste navrhnout jiné možnosti?

2.2. Postupy pro přijímání osob za účelem výkonu placeného zaměstnání

Členské státy všeobecně před přijetím pracovníka ze třetí země požadují prokázání toho, že příslušné volné místo nemůže být obsazeno nikým, kdo je již součástí domácího trhu práce (test ekonomických potřeb). Některé členské státy přijímají zvláštní kategorie pracovníků, např. vysoce kvalifikované pracovníky nebo pracovníky v odvětvích nebo povoláních, kde je jich již nedostatek, na základě speciálních programů, jako jsou urychlené postupy, zelené karty atd. Tyto přístupy by měly být prozkoumány na úrovni EU. Evropská unie by také měla čerpat ze zkušeností jiných oblastí světa[8].

2.2.1. Přednost pro domácí trh práce

Zásada „preference Společenství“ je definována ustanovením „*členské státy zváží žádosti o vstup na svá území za účelem zaměstnání pouze v tom případě, že volná pracovní místa v členském státě nemohou být obsazena pracovními silami této země nebo jiných členských států nebo pracovními silami ze třetích zemí, které mají v tomto členském státě povolen trvalý pobyt a které již jsou součástí stálého trhu práce členských států*“[9]. Mnoho členských států však vyjímá z požadavku na preferenci Společenství některé typy ekonomických migrantů (pracovníky na klíčových pozicích převáděné v rámci podniku, výkonné umělce s mezinárodním věhlasem atd.).

Hlavní otázkou je, zda by takovou přednost měly dostat pracovní síly ze třetích zemí, které jsou již ve členském státě přítomny, před nově příchozími státními příslušníky třetích zemí. Je důležité připomenout, že od roku 2006 budou mít dlouhodobě pobývající rezidenti přednost před nově příchozími migranty v členském státě pobytu a budou mít možnost přestěhovat se a usadit se v druhém členském státě za účelem studia, práce nebo za jiným účelem[10]. Měla by být taková preference kromě toho rozšířena na státní příslušníky třetích zemí pobývající v jiném členském státě než ve státě, kde vznikne nedostatek pracovních sil (kromě

---

8 „Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants“ (Účinné postupy pro výběr ekonomických migrantů) (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): viz příloha.

9 Usnesení Rady ze dne 20. června 1994 ve spojení s nařízením Rady (EHS) č. 1612/68. Je zapotřebí poznamenat, že smlouva o přistoupení ze dne 16. dubna 2003 upřednostňuje pracovníky, kteří jsou státními příslušníky členských států, před pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, pokud jde o přístup na trh práce členských států.

10 Směrnice Rady 2003/109/ES.

dlouhodobě pobývajících rezidentů)? To by neomezilo právo druhého členského státu rozhodovat o tom, koho přijmout na své území, nýbrž by to usnadnilo nábor pracovních sil a pomohlo rychleji a účinněji odstranit nedostatek pracovních sil a osob s určitou kvalifikací tam, kde k němu dojde. Evropská unie by pak mohla počítat se „zásobou“ pracovních sil, které se již začaly integrovat.

Tato preference by také mohla být rozšířena na osoby, které před dočasným návratem do své země již několik let pracovaly v Evropské unii. To by vlastně mohlo podpořit „oběh mozků“: pracovníkům ze třetích zemí by bylo umožněno pokusit se znovu integrovat ve své vlastní zemi a přitom by věděli, že se jim dostane příznivějšího zacházení z hlediska zpětného přijetí, budou-li se později chtít vrátit do Evropské unie za prací.

- Jak můžeme zajistit, aby byla zásada „preference Společenství“ uplatňována účinně?
- Je stávající definice preference Společenství stále platná? Pokud ne, jak by měla být změněna?
- Na které další ekonomické migranty (kromě pracovníků na klíčových pozicích převáděných v rámci podniku) by se logika preference Společenství nemusela vztahovat?
- Kterým kategoriím státních příslušníků třetích zemí by kromě dlouhodobě pobývajících rezidentů měla být případně dána přednost před nově příchozími pracovníky ze třetích zemí?
- Mělo by být státním příslušníkům třetích zemí, kteří dočasně opustili EU poté, co zde určitou dobu pracovali, přiznáno – na základě přesně vymezených podmínek – prioritní právo?
- Bylo by usnadnění mobility pracovníků ze třetích zemí z jednoho členského státu do druhého přínosné pro ekonomiku EU a trhy práce jednotlivých členských států? Jak by to mohlo být účinně uvedeno do praxe? S jakými omezeními/usnadněními?
- Jak mohou Evropské veřejné služby zaměstnanosti (European Public Employment Services – PES) a Portál pracovní mobility EURES[11] přispět k usnadnění pracovní migrace pracovníků ze třetích zemí?

2.2.2. Systémy přijímání

Kromě systému je třeba nejdříve prodiskutovat specifickou otázku: mělo by být přijímání státních příslušníků třetích zemí na trh práce EU povoleno pouze tehdy, pokud je zde specifické volné pracovní místo, nebo by mohly také existovat pružnější systémy, jako jsou např. zelené karty atd., zaměřené na přilákání pracovníků, kteří by uspokojili krátkodobé a dlouhodobé potřeby trhu práce? Dále je zde otázka, jak postupovat v případě státních příslušníků třetích zemí, kteří usilují o vstup do EU za účelem výkonu hospodářské činnosti (např. podle smlouvy o službách uzavřené mezi jejich zahraničním zaměstnavatelem a zákazníkem v EU), ale kteří ve skutečnosti nevstupují na trh práce EU.

[11] Veřejné služby zaměstnanosti (PES) členských států jsou na úrovni EU koordinovány prostřednictvím sítě EURES (European Employment Services). EURES založila Evropský portál pracovní mobility (http://europa.eu.int/eures), kde budou od roku 2005 prostřednictvím jediné IT platformy založené na technologii webových služeb k dispozici všechna veřejně registrovaná volná pracovní místa v Evropě.

- Mělo by být přijímání státních příslušníků třetích zemí na trh práce EU podmíněno pouze konkrétním volným pracovním místem nebo by měla také existovat možnost, aby členské státy přijímaly státní příslušníky třetích zemí bez této podmínky?

- Jaký postup by se měl uplatnit pro ekonomické migranty, kteří nevstupují na trh práce?

Pokud by bylo přijímání podmíněno konkrétním volným pracovním místem (test ekonomických potřeb) a předpokládáme-li horizontální přístup EU k ekonomické migraci, mohlo by se postupovat prostřednictvím „individuálního posouzení“: jestliže zaměstnavatelé zveřejnili volné pracovní místo po minimální časovou lhůtu a neobdrželi přijatelnou žádost z trhu práce EU, měli by povoleno najímat pracovníky ze zahraničí. Tento systém – v závislosti na nástroji pro šíření informací o volných místech v rámci EU, jako je např. EURES – by umožnil určitou kontrolu najímání pracovníků, aby se omezilo zneužívání. Další otázkou je, zda by tento test měl být zopakován poté, co vyprší krátkodobá smlouva a zaměstnavatel si přeje ji obnovit.

- Myslíte si, že test ekonomických potřeb je realizovatelný systém? Měl by se uplatňovat pružně, s přihlédnutím např. k povaze daného regionu a odvětví nebo velikosti příslušné společnosti?

- Měla by existovat minimální časová lhůta, po kterou musí být volné místo zveřejněno, než by bylo možné pro dané místo zvážit státního příslušníka třetí země?

- Jakým dalším způsobem by mohlo být účinně prokázáno, že je pro práci nutný státní příslušník třetí země?

- Měl by být test ekonomických potřeb zopakován po vypršení platnosti pracovního povolení, byla-li/bude pracovní smlouva, na jejímž základě byl pracovník ze třetí země přijat, obnovena?

Větší pružnost by mohlo zajistit několik alternativních systémů: členský stát by mohl považovat test ekonomických potřeb za splněný od určité výše ročního příjmu a/nebo úrovně kvalifikace a/nebo by důkaz o nedostatku nemusel být vyžadován pro určitá odvětví nebo regiony stanovené příslušnými členskými státy (zelené karty). Stejná koncepce by platila pro kvóty pracovníků, což by umožnilo členským státům dodržet jejich mezinárodní závazky vůči třetím zemím.

- Jaké alternativní volitelné systémy by mohly být navrženy?

Další možností by bylo uplatnit výběrový systém EU, aby bylo možno reagovat na poptávku po specifických kvalifikacích, zejména v dlouhodobém horizontu. Mohl by být zaveden společný rámec na úrovni EU (např. doba praxe, vzdělání, jazykové znalosti, existence nabídek práce/nedostatku pracovních sil, rodinní příslušníci v daném členském státě atd.), a poté by si každý členský stát mohl vybrat, zda jej používat a, pokud ano, jak jej upravit podle potřeb svého trhu práce. Další možností by byla existence několika systémů, např. jeden pro pracovníky s nízkou kvalifikací (zde by mohla být hlavním kritériem délka praxe v určitém odvětví) a jeden pro středně/vysoce kvalifikované pracovníky (zde by mohlo být hlavním kritériem vzdělání, poté praxe), a členské státy by se mohly rozhodnout, který z nich uplatnit. Takový systém by mohl existovat společně s filozofií „individuálního posuzování“

a „zelenými kartami“. A členské státy, které by chtěly, by mohly zavést „povolení pro osoby hledající práci“ pro určité kvalifikace, odvětví atd.

V této souvislosti by mohl být navržen systém „clearingového střediska“ založený např. na službách poskytovaných sítí EURES, jehož prostřednictvím by zaměstnavatel měl přístup k životopisům zájemců pro celou EU, vznikne-li poptávka po pracovnících ze třetích zemí. Je-li nalezen vhodný kandidát, mohl by si státní příslušník třetí země přes internetové stránky daného členského státu ověřit, zda splňuje kritéria, a zahájit postupy nutné pro získání příslušných povolení.

- Mohl by systém výběru fungovat jako možné obecné pravidlo na úrovni EU pro přijímání ekonomických migrantů na trh práce a jaká by měla být příslušná kritéria?
- Jak by mohli zaměstnavatelé získat rozsáhlý přístup k životopisům zájemců v celé EU a jak by měl být v tomto smyslu zdokonalen EURES?
- Mělo by se uvažovat o možnosti poskytovat „povolení pro osoby hledající práci“?

2.3. Postupy pro přijímání osob za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti

Na úrovni EU by také mohly být zavedeny harmonizované podmínky pro přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu samostatné výdělečné činnosti. Tyto podmínky by se lišily od podmínek uvedených v odstavci 2.2: např. by od státního příslušníka třetí země mohlo být vyžadováno, aby předložil podrobný a finančně proveditelný podnikatelský plán, prokázal své finanční prostředky a pozitivní vliv této činnosti na zaměstnanost nebo hospodářský rozvoj příslušného členského státu. Mohly by být zavedeny různé stupně flexibility, jako např. umožnit členskému státu vyloučit nebo podpořit určitá odvětví atd.

- Měla by EU mít společná pravidla pro přijímání osob samostatně výdělečně činných, které jsou státními příslušníky třetích zemí? Pokud ano, za jakých podmínek?
- Měly by být v případě osob samostatně výdělečně činných, které chtějí vstoupit do EU na méně než jeden rok za účelem plnění konkrétní smlouvy se zákazníkem z EU, možné pružnější postupy? Pokud ano, jaké?

2.4. Žádosti o pracovní povolení a povolení k pobytu

Stávající postupy by mohly být zjednodušeny prostřednictvím jediného vnitrostátního postupu podávání žádostí vedoucího k jednomu kombinovanému povolení k pobytu a práci (postup typu „one stop-shop“). Pokud je požadováno vstupní vízum, členské státy by mohly buď dále požadovat počáteční vstupní vízum nebo prohlásit, že postačuje vydání tohoto kombinovaného dokumentu jejich konzulátem.

Tímto dokumentem by neměly být dotčeny mezinárodní postupy vnitrostátních správních úřadů ani podmínky přijímání. Ve většině členských států potřebují státní příslušníci třetích zemí před přezkoumáním žádosti o povolení k pobytu pracovní povolení: proto by mohl existovat dojem, že vydání povolení k pobytu – na základě odlišných kritérií než jsou kritéria pro pracovní povolení – by pak bylo v rámci kombinovaného postupu téměř automatické, což není záměrem Komise.

Jinou možností by bylo neregulovat tuto otázku na úrovni EU. Kompromisem by bylo navrhnout jedinou žádost pro povolení k práci i pobytu, i když konečným výsledkem by byla dvě různá povolení vydaná podle vnitrostátních pravidel.

- Mělo by na úrovni EU existovat kombinované „povolení k práci a pobytu“? Jaké jsou jeho výhody/nevýhody?
- Nebo by měla být navržena jediná žádost (pro pracovní povolení i povolení k pobytu)?
- Existují další možnosti?

2.5. Možnost změny zaměstnavatele nebo odvětví

Možnost změny zaměstnavatele a/nebo odvětví během prvního období práce v EU úzce souvisí s otázkou, kdo je držitelem povolení, a s podmínkami přijetí pracovníka (oddíl 2.2). Byl-li státní příslušník třetí země přijat na základě zvláštního programu, mohla by být jeho mobilita dočasně omezena, aby se zamezilo zneužívání podmínek přijetí. Naopak, pro ekonomiku hostitelské země by nevznikl žádný reálný problém, pokud by byl pracovník přijat mimo tyto programy a bylo mu nabídnuto atraktivnější místo (v případě potřeby na základě testu ekonomických potřeb). Co se týče povolení, je-li držitelem povolení zaměstnavatel, mohl by být pracovník vystaven nebezpečí, že bude svým budoucím zaměstnavatelem z EU nepatřičně ovládán či dokonce „vlastněn“.

- Měla by být mobilita pracovníka pocházejícího ze třetí země na trhu práce členského státu, v němž má pobyt, omezena? Pokud ano, jaká omezení by to měla být (zaměstnavatel, odvětví, region atd..), za jakých okolností a na jak dlouho?
- Kdo by měl být držitelem povolení? Zaměstnavatel, zaměstnanec nebo by jej měli vlastnit společně?

2.6. Práva

Migrující zaměstnanci musí mít jisté právní postavení[12] nezávisle na tom, zda se chtějí vrátit do své země původu nebo získat stálejší postavení. Se zaměstnanci ze třetích zemí by mělo být před tím, než získají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, zacházeno stejným způsobem jako s občany EU, zejména pokud jde o určitá základní hospodářská a sociální práva. Z tohoto postavení vyplývá širší soubor práv odpovídající zásadě diferenciace práv podle délky pobytu.

- Jaká specifická práva by měla být přiznána státním příslušníkům třetích zemí pracujícím dočasně v EU?

[12] Právní předpisy EU již stanoví řadu práv, např. práva uvedená ve směrnici Rady 2003/109/ES (dlouhodobě pobývající rezidenti), nařízení Rady (ES) č. 859/2003, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (EHS) č. 1408/71 (koordinace sociálního zabezpečení) a ve dvou antidiskriminačních směrnicích (směrnice 2000/43/ES a směrnice 2000/78/ES). Kromě toho se směrnice EU týkající se záležitostí, jako jsou např. zdraví a bezpečnost při práci nebo pracovní podmínky, v zásadě vztahují na všechny pracovníky bez ohledu na jejich státní příslušnost. Totéž platí pro většinu článků Evropské charty základních práv.

- Mělo by být využívání určitých práv podmíněno minimální délkou pobytu? Pokud ano, jakých práv a jak dlouho?

- Měly by existovat pobídky, např. lepší podmínky pro slučování rodin nebo získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jejichž účelem by bylo přilákat určité kategorie pracovníků ze třetích zemí? Pokud ano, proč a jaké?

2.7. Doprovodná opatření: integrace, návrat a spolupráce se třetími zeměmi

Jak je zdůrazněno v několika sděleních Komise[13] a v závěrech ze zasedání Rady ze dne 19. května 2003 týkajících se migrace a rozvoje, vyžaduje úspěšná politika EU v oblasti ekonomické migrace, aby byly migrační toky řízeny ve spolupráci se zeměmi původu a tranzitu, s přihlédnutím k jejich situaci a potřebám. Přijatá opatření musí být doprovázena důraznými politikami zaměřenými na integraci přijatých migrantů.

V důsledku toho musí spolupráce se třetími zeměmi za účelem usnadnění legální migrace a sociálního a hospodářského začlenění potenciálních migrantů řešit celou řadu otázek, jako je např. odliv mozků, skutečnost, že země původu investují do rozvoje kvalifikace osob, které pak domácí ekonomiku a společnost opouštějí, problémy migrantů udržovat sociální a kulturní vazby atd. Je důležité zvážit způsoby řešení takových otázek a rovněž opatření zaměřená na usnadnění návratu pracovníků zaměstnaných na dobu určitou po vypršení platnosti jejich smluv a jejich zpětné začlenění do domácí společnosti. Možná opatření, jak podpořit všestranně výhodné situace a/nebo kompenzovat případné nepříznivé situace, by mohla zahrnovat tyto aktivity: poskytovat aktuální informace o podmínkách vstupu a pobytu v EU; zřídit náborová a vzdělávací střediska v zemích původu pro kvalifikace potřebné na úrovni EU a pro kulturní a jazykové vzdělávání; vytvořit databáze podle kvalifikací/povolání/odvětví (portfolio kompetencí) potenciálních migrantů; usnadnit převod plateb; kompenzovat třetím zemím náklady na vzdělání migrantů odcházejících do EU. Další otázkou je to, zda by určitým třetím zemím mohla být dána přednost pro přijímání jejich státních příslušníků v rámci dohod o posílené spolupráci.

Navíc, jak zdůrazňuje První výroční zpráva o migraci a integraci, musí EU pokračovat ve svých snahách podporovat lepší integraci současných a budoucích přistěhovalců jak na trhu práce, tak do hostitelské společnosti obecně. Orientační programy pro nové přistěhovalce, jejichž náplní je především jazykové vzdělávání, občanská výchova a informace o základních normách a hodnotách hostitelské společnosti, nabývají na významu ve všech členských státech.

- Jaký typ doprovodných opatření by měl být v EU i v zemích původu navržen pro usnadnění přijímání a integrace ekonomických migrantů?

- Co by mohla EU, v souladu se svými politikami v oblasti rozvoje, podniknout za účelem podpory „oběhu mozků“ a řešení potenciálně nepříznivých důsledků „odlivu mozků“?

- Měly by být rozvojovým zemím kompenzovány (kým a jak) jejich investice do lidského kapitálu odcházejícího do EU? Jak by mohly být omezeny negativní vlivy?

[13] KOM(2004) 412, KOM(2002) 703.

- Měly by být hostitelské a domácí země zavázány zajistit návrat ekonomických migrantů zaměstnaných na dobu určitou? Pokud ano, za jakých okolností?
- Jak by mohl být návrat organizován, aby z něj měla prospěch hostitelská i domácí země?

- Měla by být určitým třetím zemím dána přednost, pokud jde o přijímání, a jakým způsobem?

- Mohly by být takové preference spojeny se zvláštními rámci, jako je např. Evropská politika sousedství, strategie předcházející rozšíření?

3. ZÁVĚR

Komise je přesvědčena, že přijímání ekonomických migrantů je základem jakékoli přistěhovalecké politiky a že je proto nutné řešit tuto záležitost na evropské úrovni v souvislosti s postupným rozvojem provázané přistěhovalecké politiky Společenství. V této Zelené knize se Komise pokusila nastínit hlavní otázky a předložila řadu různých alternativ, které by mohly být součástí společného rámce EU. Tento systém by měl být transparentní, nebyrokratický a plně funkční. Měl by sloužit zájmům všech zúčastněných stran: migrantů, vysílajících i přijímajících zemí. V případě zintenzivnění politiky zaměřené na získávání ekonomických migrantů a usnadňování jejich přijímání musí EU a její členské státy věnovat velkou pozornost možným negativním vlivům takového odlivu ze zemí původu.

Hlavním cílem Zelené knihy je vyvolat reakce a zahájit širokou diskusi mezi všemi příslušnými zúčastněnými stranami. K účasti je zvána Rada, Evropský parlament, Evropský hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, národní, regionální a místní úřady, sociální partneři (včetně sdružení zaměstnavatelů a odborů), nevládní organizace, kandidátské země, partneři ze třetích zemí, akademická obec a další organizace občanské společnosti a jednotlivci. Po dokončení tohoto procesu všestranných konzultací Komise předloží do konce roku 2005, jak je uvedeno v Haagském programu, plán politiky pro oblast legální migrace, včetně postupů pro přijímání.

Pro přípravu veřejného slyšení týkajícího se ekonomické migrace, které se bude konat v roce 2005, vyzývá Komise všechny zúčastněné strany, aby zaslaly nejpozději do 15. dubna 2005 své písemné připomínky Evropské komisi, generálnímu ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost na adresu:

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

PŘÍLOHA

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) No 1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.