KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 11.1.2005
COM(2004) 811 końcowy

ZIELONA KSIĘGA

W SPRAWIE PODEJŚCIA UE DO ZARZĄDZANIA MIGRACJĄ EKONOMICZNĄ

(przedstawiony przez Komisję)

SPIS TREŚCI

1. Wstęp ... 3

2. Wypracowanie podejścia UE w odniesieniu do migracji zawodowej ... 4

2.1. Jaki stopień harmonizacji powinien być celem Unii Europejskiej? ... 4

2.2. Procedury admisji w celu pracy najemnej ... 6

2.2.1 Preferencje dla krajowego rynku pracy ... 6

2.2.2 Systemy admisji ... 7

2.3. Procedury admisji w celu samozatrudnienia ... 8

2.4. Podania o pracę i wnioski o zezwolenie na pobyt ... 9

2.5. Możliwość zmiany pracodawcy/sektora ... 9

2.6. Prawa ... 10

2.7. Środki towarzyszące: integracja, powrót i współpraca z państwami trzecimi ... 10

3. Wnioski ... 11

Załącznik ... 13

1. WSTĘP

Celem niniejszej Zielonej Księgi jest rozpoczęcie procesu szczegółowej dyskusji z udziałem instytucji UE, Państw Członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego na temat najbardziej odpowiedniej formy zasad wspólnotowych w zakresie admisji migrantów ekonomicznych oraz wartości dodanej wynikającej z przyjęcia takich wspólnych ram. W 2005 r. Komisja zamierza zorganizować publiczne przesłuchanie wszystkich zainteresowanych stron w celu omówienia tej kwestii.

Niniejsza Zielona Księga dotyczy procedur admisji obywateli państw trzecich z powodu migracji ekonomicznej; jej przedmiotem nie jest swobodny przepływ obywateli UE na terytorium Unii. Dyskusja na temat zakończenia tworzenia wspólnotowego rynku pracy ma miejsce w innym kontekście.

Artykuł 63 ust. 3 Traktatu WE stanowi, że Rada ma przyjmować „*środki dotyczące polityki imigracyjnej w następujących obszarach: (a) warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania przez Państwa Członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych"*. Już od szczytu Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. Komisja podejmuje działania w celu rozpoczęcia szczegółowej dyskusji na temat strategicznego projektu dotyczącego migracji ekonomicznej. W roku 2001 Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy zajmującej się „*warunkami wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu płatnego zatrudnienia oraz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek*"[1]. Podczas gdy pozostałe instytucje europejskie wydały pozytywne opinie[2], dyskusja w Radzie ograniczyła się do pierwszego czytania tekstu.

Komisja jest przekonana, że w świetle rozwoju wydarzeń w obszarze imigracji w ciągu ostatnich trzech lat nadszedł właściwy moment dla ponownego poruszenia tej kwestii. Na poziomie politycznym szczyt Rady Europejskiej w Salonikach w dniach 19-20 czerwca 2003 r. podkreślił „*potrzebę zbadania środków prawnych dostępnych obywatelom państw trzecich emigrującym do Unii, z uwzględnieniem zdolności Państw Członkowskich do przyjmowania [imigrantów] (...)*". Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy uzgodniony na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17-18 czerwca 2004 r. stanowi: „*Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zagwarantowanie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania napływem uchodźców* (...)"[3].

Tymczasem, uznając wpływ spadku demograficznego i starzenia się społeczeństwa na gospodarkę, Komisja podkreśliła potrzebę przeglądu polityki imigracyjnej w dłuższej perspektywie[4], szczególnie w świetle implikacji, jakie strategia migracji ekonomicznej miałaby na konkurencyjność i w związku z tym na realizację celów strategii lizbońskiej. Tego typu tendencja w społeczeństwie zachęciła do debaty na temat migracji do UE, nie rzutując jednak na odpowiedzialność Państw Członkowskich za podejmowanie decyzji w kwestii liczby przyjmowanych imigrantów. W rzeczywistości nawet w przypadku osiągnięcia do 2010 r. celów lizbońskich w zakresie zatrudnienia ogólny poziom zatrudnienia zmniejszy się

---

1 COM(2001) 386.

2 Opinie Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2003 r. (A5-0010/2003); Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Europejskiego z dnia 16 stycznia 2002 r. (SOC/084, CES 28/2002); Komitetu Regionów z dnia 13 marca 2002 r. (CdR 386/2001).

3 Artykuł III-267

4 COM(2003) 336.

z powodu zmian demograficznych. W okresie od 2010 do 2030 r. przy aktualnych ruchach migracyjnych zmniejszanie się aktywnej zawodowo populacji UE-25 pociągnie za sobą spadek liczby osób zatrudnionych o około 20 milionów. Tego typu zmiany będą miały ogromny wpływ na ogólny wzrost gospodarczy, funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz konkurencyjność przedsiębiorstw unijnych.

W tym kontekście oraz z uwagi na fakt, że sama imigracja nie stanowi rozwiązania dla demograficznego starzenia się społeczeństwa, coraz większego znaczenia nabierać będzie konieczność bardziej zrównoważonego przepływu imigracyjnego w celu spełnienia potrzeb unijnego rynku pracy i zapewnienia dobrobytu Europy. Ponadto, imigracja ma coraz większy wpływ na przedsiębiorczość. Unia Europejska musi również zwrócić uwagę na fakt, że główne regiony świata już zaczęły konkurować ze sobą w celu przyciągnięcia imigrantów, by móc sprostać własnym potrzebom gospodarczym. Tym bardziej podkreśla to potrzebę zapewnienia przez unijną politykę migracji ekonomicznej bezpiecznego statusu prawnego i zbioru gwarantowanych praw, pomagających w integracji przyjętych osób.

Co więcej, potrzebę europejskiej inicjatywy strategicznej wzmacnia również fakt, że w obliczu jej braku istnieje większe prawdopodobieństwo obchodzenia krajowych zasad i regulacji przez migrantów. W konsekwencji brak wspólnych kryteriów admisji migrantów ekonomicznych może spowodować wzrost liczby obywateli państw trzecich wjeżdżających na teren UE w sposób nielegalny i bez gwarancji pewnego zatrudnienia, a tym samym bez możliwości włączenia się w nasze społeczeństwa.

W tym kontekście Komisja w pełni zdaje sobie sprawę, że decyzje odnośnie do przyjęcia bądź odmowy przyjęcia migrantów ekonomicznych w celu poszukiwania pracy są sprawą Państw Członkowskich. Projekt Traktatu Konstytucyjnego stanowi, że „*Niniejszy artykuł* [III-267] *nie narusza prawa Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek*". Jednakże decyzja o przyjęciu takich obywateli państw trzecich do jednego Państwa Członkowskiego ma wpływ na inne państwa (prawo do podróżowania w obszarze Schengen, świadczenia usług w innych Państwach Członkowskich, prawo do przeniesienia się do innych Państw Członkowskich po uzyskaniu statusu rezydenta długoterminowego; wpływ przyjmowania pracowników z państw trzecich na rynek pracy UE), a UE posiada międzynarodowe zobowiązania w związku z określonymi kategoriami migrantów ekonomicznych. W związku z tym Komisja jest zdania, że istnieje wyraźna potrzeba uzgodnienia przejrzystych i bardziej zharmonizowanych wspólnych zasad i kryteriów na poziomie UE odnośnie do przyjmowania migrantów ekonomicznych.

Powyższe argumenty wraz z refleksją odnośnie do wartości dodanej uzyskanej dzięki przyjęciu środków na poziomie unijnym stanowią ogólne podstawy dla podejmowania jakichkolwiek działań w tym zakresie. Ponadto wszelkie przyjmowane środki powinny ograniczyć do minimum obciążenia administracyjne zarówno dla Państw Członkowskich, jak i dla obywateli państw trzecich.

W związku z powyższym celem niniejszej Zielonej Księgi nie jest opisanie działań podejmowanych w UE-25, ani porównanie ich z działaniami podejmowanymi w innych regionach świata. Celem jest wskazanie najważniejszych kwestii oraz możliwych opcji w zakresie ram legislacyjnych UE odnośnie do migracji ekonomicznej. W ramach realizacji tego celu Komisja uwzględniła zastrzeżenia i obawy wyrażone przez Państwa Członkowskie podczas prowadzonych w roku 2001 dyskusji nad wnioskiem dotyczącym dyrektywy oraz przedstawia propozycje alternatywnych rozwiązań.

W końcu w Programie Haskim Rada Europejska z dnia 4-5 listopada 2004 r. podkreśliła znaczenie debaty nad Zieloną Księgą, która – równolegle z najlepszymi praktykami w Państwach Członkowskich i ich znaczeniem dla realizacji strategii lizbońskiej – powinna stanowić podstawy dla „*planu polityki w sprawie legalnej migracji, obejmującego procedury admisji pozwalające na odpowiednie reagowanie na zmienne zapotrzebowanie na napływową siłę roboczą na rynku pracy*”[5]. Komisja przedstawi taki plan przed końcem 2005 r.

2. WYPRACOWANIE PODEJŚCIA UE W ODNIESIENIU DO MIGRACJI ZAWODOWEJ

Debaty nad przyszłą polityką europejską dotyczącą migracji ekonomicznej powinny, w odczuciu Komisji, koncentrować się na określonych kwestiach głównych, które są może niewyczerpujące, ale za to wzajemnie zależne. Proponowane opcje można powiązać na szereg różnych sposobów w zależności od końcowego rezultatu, który ma zostać osiągnięty.

2.1. Jaki stopień harmonizacji powinien być celem Unii Europejskiej?

Z uwagi na fakt, że dostęp obywateli państw trzecich do rynku pracy jest kwestią niezwykle delikatną, Komisja uważa, że funkcjonującą z powodzeniem politykę wspólnotową w tym obszarze można wdrażać jedynie stopniowo, ułatwiając stopniowe i płynne przejście od zasad krajowych do wspólnotowych. Prawodawstwo UE dotyczące admisji migrantów ekonomicznych powinno powstać jako „prawodawstwo pierwszego kroku” i powinno określać pewne wspólne definicje, kryteria i procedury, zostawiając jednocześnie Państwom Członkowskim decyzję w zakresie reagowania na specyficzne potrzeby ich rynków pracy. Należy pamiętać, że projekt Traktatu Konstytucyjnego pozostawia określenie liczby przyjmowanych osób, przybywających w celu poszukiwania pracy, do uznania Państw Członkowskich. Jednakże metoda koordynacji, za pomocą której Państwa Członkowskie wykorzystujące kontyngenty krajowe informują Komisję o realizacji i rezultatach takich działań może stanowić źródło korzyści z punktu widzenia oceny ogólnych potrzeb unijnego rynku pracy i przyczynić się do ukształtowania wspólnej unijnej polityki w zakresie legalnej migracji oraz skuteczniejszej i lepiej skoordynowanej procedury, leżącej zarówno w interesie Państw Członkowskich, jak i osób, których ona dotyczy.

Jeżeli chodzi o zakres przyszłego unijnego prawodawstwa, Komisja stoi w obliczu kilku opcji. Pierwszą możliwością byłoby **przyjęcie podejścia horyzontalnego** zgodnie z pierwotnym wnioskiem, obejmującego warunki wjazdu i pobytu wszystkich obywateli państw trzecich prowadzących na terytorium Państwa Członkowskiego działalność na zasadzie pracy najemnej, na własny rachunek lub innego rodzaju działalność gospodarczą przez okres dłuższy niż 3 miesiące. Szczegółowe przepisy mogłyby objąć szczególne potrzeby określonych grup, takich jak pracownicy sezonowi, osoby przenoszone wewnątrz przedsiębiorstwa (ICT) itp. Zaletą tego rozwiązania byłoby ustanowienie wszechstronnych wspólnych ram w zakresie migracji ekonomicznej, charakteryzującego się wysokim stopniem elastyczności.

Biorąc za przykład wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie admisji studentów[6] i pracowników naukowych[7], alternatywą mogłaby być seria **sektorowych wniosków legislacyjnych**. Tego typu projekty aktów prawnych mogłyby koncentrować się na

---

5 Konkluzje Rady Europejskiej, załącznik I pkt III 1.4.
6 COM(2002) 548.
7 COM(2004) 178.

pracownikach sezonowych, pracownikach przenoszonych w ramach tego samego przedsiębiorstwa, migrantach posiadających szczególne umiejętności (niekoniecznie wyłącznie migrantach z wysokimi kwalifikacjami), dostawcach zakontraktowanych usług oraz/lub innych kategoriach, odkładając na razie wszelkie ogólne ramy dotyczące admisji pracowników z państw trzecich. Zaletą w tym przypadku byłoby łatwiejsze przyjęcie wspólnych zasad.

Możliwe jest również przyjęcie innego podejścia, na przykład stworzenie **wspólnej przyspieszonej procedury** przyjmowania migrantów w sytuacjach określonych braków w zakresie siły roboczej czy umiejętności, aktywowanych w przypadku uzyskania przez określoną liczbę Państw Członkowskich zezwolenia Rady na tego typu działanie w drodze błyskawicznej procedury. Pozwoliłoby to na uniknięcie zbędnej i potencjalnie szkodliwej konkurencji pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie rekrutacji określonych kategorii pracowników.

- W jakim zakresie należy opracować europejską politykę w sprawie migracji zawodowej i jaki powinien być poziom interwencji Wspólnoty w tej kwestii?
- Czy europejskie prawo migracyjne powinno dążyć do zapewnienia wszechstronnych ram prawnych obejmujących prawie każdego obywatela państwa trzeciego przyjeżdżającego do UE, czy też powinno skupiać się na konkretnych grupach imigrantów?
- W przypadku wyboru podejścia opartego na prawodawstwie sektorowym, które grupy migrantów należy potraktować priorytetowo i dlaczego?
- Czy uważają Państwo że należy rozważyć również inne podejścia na przykład przyspieszoną procedurę europejską? Czy mogą Państwo zaproponować inne opcje?

2.2. Procedury admisji w celu pracy najemnej

Ogólnie rzecz biorąc, przed przyjęciem pracownika pochodzącego z państwa trzeciego Państwa Członkowskie wymagają dowodu, że dane stanowisko nie może zostać obsadzone przez żadną osobę będącą już częścią krajowego rynku pracy (test potrzeb gospodarczych). Niektóre Państwa Członkowskie przyjmują szczególne kategorie pracowników – na przykład pracowników posiadających wysokie kwalifikacje lub pracowników sektorów/zawodów, w przypadku których już występuje niedobór siły roboczej – w drodze specjalnych programów, takich jak przyspieszone procedury, zielone karty itp. Podejścia takie można rozważyć na poziomie unijnym. Unia Europejska powinna skorzystać również z doświadczeń innych regionów świata[8].

2.2.1 Preferencje dla krajowego rynku pracy

Zasada „preferencji wspólnotowej" zdefiniowana jest w następujący sposób: „*Państwa Członkowskie będą rozpatrywać wnioski o przyjęcie na swoje terytorium w celu zatrudnienia, jedynie jeśli wakaty w Państwie Członkowskim nie mogą zostać obsadzone przez krajową lub wspólnotową siłę roboczą, bądź przez siłę roboczą niewspólnotową legalnie przebywającą na*

[8] „Skuteczne praktyki selekcji migrantów ekonomicznych" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): patrz Załącznik.

stałe w danym Państwie Członkowskim i stanowiącą już część stałego rynku pracy tego Państwa Członkowskiego"[9]. Jednakże wiele Państw Członkowskich wyłącza określone typy migrantów ekonomicznych (pracowników przenoszonych w ramach tego samego przedsiębiorstwa stanowiących kluczowy personel, artystów o międzynarodowej reputacji itp.) z wymagań związanych z preferencją wspólnotową.

Zasadniczą kwestią jest rozstrzygnięcie, czy preferencję taką powinno przyznać się sile roboczej z państw trzecich obecnej już w danym Państwie Członkowskim względem nowych przyjeżdżających obywateli państw trzecich. Należy pamiętać, że od roku 2006 rezydenci długoterminowi korzystać będą z preferencji w stosunku do nowo przyjeżdżających migrantów w Państwie Członkowskim, w którym mieszkają, i będą mieć możliwość przeniesienia się i osiedlenia w innym Państwie Członkowskim w celu podjęcia nauki, pracy lub w innych celach[10]. Ponadto, czy tego typu preferencją należałoby objąć również obywateli państw trzecich zamieszkujących Państwo Członkowskie inne niż państwo, w którym pojawił się brak siły roboczej (dodatkowo do rezydentów długoterminowych)? Nie ograniczałoby to prawa drugiego Państwa Członkowskiego do decydowania kogo przyjąć na swoje terytorium, ale ułatwiłoby rekrutację, pomogłoby szybciej i skuteczniej wypełnić braki w zakresie siły roboczej i umiejętności w przypadku ich wystąpienia. UE mogłaby wtedy liczyć na „zapas" siły roboczej, która już zaczęła integrować się.

Preferencją tą można by również objąć osoby, które pracowały już przez jakiś czas w UE przed tymczasowym powrotem do własnego kraju. Mogłoby to faktycznie sprzyjać „obiegowi mózgów", pozwalając pracownikom z państw trzecich na podjęcie próby ponownej integracji w ich własnym kraju ze świadomością, że otrzymają oni bardziej uprzywilejowane traktowanie w kontekście ich readmisji, jeśli pragnęliby później powrócić do UE w celu podjęcia pracy.

- W jaki sposób możemy zapewnić skuteczne stosowanie zasady „preferencji wspólnotowej"?
- Czy istniejąca definicja preferencji wspólnotowej jest wciąż odpowiednia? Jeśli nie, w jaki sposób należałoby ją zmienić?
- Do jakich innych migrantów ekonomicznych (poza głównym personelem przenoszonym w ramach tego samego przedsiębiorstwa) można by nie stosować zasady preferencji wspólnotowej?
- Poza rezydentami długoterminowymi, jakie – jeśli w ogóle – kategorie obywateli państw trzecich powinny być traktowane w sposób uprzywilejowany w stosunku do nowo przyjeżdżających pracowników z państw trzecich?
- Czy prawo pierwszeństwa powinno zostać przyznane – na ściśle określonych warunkach – obywatelom państw trzecich, którzy tymczasowo wyjechali z UE po przepracowaniu pewnego okresu w Unii?

[9] Rezolucja Rady z dnia 20 czerwca 1994 r., w związku z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1612/68. Należy zauważyć, że Traktat o Przystąpieniu z dnia 16 kwietnia 2003 r. przyznaje preferencję pracownikom będącym obywatelami Państw Członkowskich w stosunku do pracowników będących obywatelami państw trzecich w zakresie dostępu do rynku pracy (danego Państwa Członkowskiego).

[10] Dyrektywa Rady 2003/109/WE.

- Czy ułatwienie mobilności pracowników z państw trzecich pomiędzy Państwami Członkowskimi byłoby korzystne dla gospodarki unijnej i krajowych rynków pracy? W jaki sposób można by realizować to działanie w sposób efektywny? Z jakimi ograniczeniami/udogodnieniami?

- W jaki sposób Europejskie Publiczne Służby ds. Zatrudnienia (PES) oraz Portal Mobilności Zawodowej EURES[11] mogą przyczyniać się do ułatwienia migracji zawodowej pracowników z państw trzecich?

2.2.2. Systemy admisji

Oprócz systemu istnieje jeszcze jedna konkretna kwestia, którą należy omówić w pierwszej kolejności: czy admisja obywateli państw trzecich na rynek pracy UE powinna być dozwolona jedynie w przypadku istnienia konkretnego wakatu, czy też mogłyby istnieć bardziej elastyczne systemy, takie jak zielone karty itp., mające na celu zachęcenie pracowników do wypełniania krótko- i długoterminowego zapotrzebowania rynku pracy? Istnieje również pytanie o procedurę, którą należałoby stosować odnośnie do obywateli państw trzecich starających się wjechać na teren UE w celu prowadzenia działalności gospodarczej (np. na mocy umowy o świadczenie usług zawartej pomiędzy ich zamorskim pracodawcą a klientem w UE), którzy jednak w rzeczywistości nie wchodzą na unijny rynek pracy.

- Czy obywatele państw trzecich powinni być przyjmowani na unijny rynek pracy jedynie pod warunkiem istnienia konkretnego wolnego stanowiska pracy czy też Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość przyjmowania obywateli państw trzecich bez takiego warunku?

- Jaką procedurę należałoby stosować do migrantów ekonomicznych, którzy nie wchodzą na rynek pracy?

Jeśli przyjęcie na rynek pracy miałoby być uwarunkowane istnieniem określonego wakatu (test potrzeb gospodarczych) i zakładając horyzontalne podejście UE do migracji ekonomicznej, można by postępować na zasadzie „indywidualnej oceny": jeśli pracodawcy ogłaszali istnienie wakatu przez minimalny okres czasu i nie otrzymali akceptowalnego zgłoszenia w ramach unijnego rynku pracy, otrzymywaliby zezwolenie na rekrutację za granicą. System ten, uwarunkowany istnieniem takich narzędzi jak EURES, pozwalających na informowanie o wakatach na terenie całej UE, umożliwiłby określony poziom kontroli rekrutacji w celu ograniczenia nadużyć. Dodatkową kwestią jest pytanie, czy test taki należałoby powtórzyć w momencie wygaśnięcia krótkoterminowej umowy i wyrażenia przez pracodawcę woli przedłużenia jej.

- Czy uważają Państwo, że test potrzeb gospodarczych jest systemem wykonalnym? Czy powinien być stosowany w sposób elastyczny, z uwzględnieniem na przykład specyfiki regionalnej i sektorowej bądź wielkości danego przedsiębiorstwa?

[11] Publiczne Służby ds. Zatrudnienia (PES) Państw Członkowskich są koordynowane na poziomie UE przez sieć EURES (Europejskie Służby ds. Zatrudnienia). EURES stworzył Europejski Portal Mobilności Zawodowej (http://europa.eu.int/eures), gdzie na pojedynczej platformie informatycznej, działającej w oparciu o technologię sieciową, będzie można od 2005 r. uzyskać dostęp do wszystkich publicznie zarejestrowanych wolnych miejsc pracy w Europie.

- Czy powinien istnieć minimalny okres czasu, przez jaki należałoby informować o istnieniu wakatu przed rozważeniem wniosków o przyjęcie na to stanowisko obywateli z państw trzecich?

- W jaki inny sposób można by skutecznie udowodnić istnienie potrzeby zatrudnienia pracownika z państwa trzeciego?

- Czy test potrzeb gospodarczych należałoby powtórzyć po wygaśnięciu zezwolenia na pracę w przypadku, jeśli umowa o pracę – na mocy której przyjęto pracownika z państwa trzeciego – została/zostanie przedłużona?

Większą elastyczność można by zapewnić za pomocą kilku opcjonalnych systemów: Państwo Członkowskie mogłoby uznać, że test potrzeb gospodarczych jest spełniony powyżej określonego poziomu dochodów rocznych oraz/lub poziomu umiejętności oraz/lub też w przypadku określonych sektorów lub regionów wskazywanych przez zainteresowane Państwo Członkowskie deficyt siły roboczej nie wymagałby udowodnienia (zielone karty). Tą samą koncepcję można by stosować do kontyngentów pracowników, pozwalając tym samym Państwom Członkowskim na realizację swoich międzynarodowych zobowiązań podjętych w stosunku do państw trzecich.

- Jakie alternatywne opcjonalne systemy można sobie wziąć pod uwagę?

Inną możliwością byłoby zastosowanie unijnego systemu selekcji w celu reagowania na potrzeby określonego sektora, szczególnie w perspektywie długoterminowej. Można by stworzyć wspólne ramy na poziomie UE (w oparciu na przykład o liczbę lat doświadczenia, wykształcenie, znajomość języków, istnienie ofert pracy/deficytu siły roboczej, posiadanie członków rodziny w danym Państwie Członkowskim itp.), a następnie każde Państwo Członkowskie mogłoby zdecydować o stosowaniu tych ram i ewentualnym dostosowaniu ich do potrzeb własnego rynku pracy. Alternatywnie mogłoby istnieć kilka systemów, np. jeden dla pracowników o niskich kwalifikacjach (np. oparty na preferencji w stosunku do liczby lat posiadanego doświadczenia w danym sektorze) i jeden dla pracowników o średnim/wysokim poziomie kwalifikacji (np. preferencje w zakresie wykształcenia, a następnie w zakresie doświadczenia), a Państwo Członkowskie podejmowałoby decyzję o stosowaniu wybranego przez siebie systemu. System taki mógłby funkcjonować równolegle z filozofią „oceny indywidualnej" i „zielonych kart". I w końcu – Państwa Członkowskie mogłyby mieć możliwość wprowadzania „zezwoleń dla osób poszukujących pracy" dla określonych umiejętności, sektorów itp.

W tym kontekście można by wyobrazić sobie system „centrum informacji", działającego na przykład w oparciu o usługi świadczone przez EURES, w ramach którego pracodawca mógłby sprawdzać podania osób starających się o pracę z terytorium całej UE w sytuacji wystąpienia potrzeby zatrudnienia pracowników z państw trzecich. W przypadku znalezienia odpowiedniego kandydata obywatel państwa trzeciego miałby możliwość sprawdzenia na stronie internetowej danego Państwa Członkowskiego, czy spełnia wymagane kryteria oraz wszczęcia procedury ubiegania się o zezwolenia.

- Czy system selekcji ma szansę funkcjonowania jako ewentualna ogólna zasada stosowana na poziomie unijnym dla przyjmowania migrantów ekonomicznych na rynek pracy i jakie kryteria należałoby przyjąć w tym względzie?

- W jaki sposób pracodawcom można by zapewnić szeroki dostęp do CV osób ubiegających się o pracę w całej UE i w jaki sposób należałoby udoskonalić w tym kontekście EURES?

- Czy należałoby przewidzieć możliwość przyznawania „zezwoleń dla osób poszukujących pracy”?

2.3. Procedury admisji w celu samozatrudnienia

Na poziomie UE można by wprowadzić również zharmonizowane warunki admisji obywateli państw trzecich w celu samozatrudnienia. Warunki te mogłyby różnić się od opisanych w dziale 2.2, na przykład, obywatel państwa trzeciego mógłby zostać zobowiązany do przedstawienia szczegółowego i możliwego do zrealizowania z finansowego punktu widzenia biznes planu, wykazania własnych środków finansowych oraz udowodnienia korzystnego wpływu swojej działalności na zatrudnienie bądź rozwój gospodarczy danego Państwa Członkowskiego. Można by wprowadzić różne stopnie elastyczności, na przykład umożliwić Państwom Członkowskim wyłączenie lub promowanie określonych sektorów itp.

- Czy UE powinna posiadać wspólne zasady admisji obywateli państw trzecich pracujących na zasadzie samozatrudnienia? Jeśli tak, na jakich warunkach?

- Czy należałoby stosować bardziej elastyczne procedury dla osób pracujących na zasadzie samozatrudnienia, pragnących wkroczyć na teren UE na okres krótszy niż jeden rok w celu realizacji określonej umowy z klientem z UE? Jeśli tak, jakiego rodzaju procedury?

2.4. Podania o pracę i wnioski o zezwolenie na pobyt

Pojedyncza krajowa procedura składania wniosków, prowadząca do uzyskania jednego kombinowanego zezwolenia na pobyt i pracę (procedura „pojedynczej instytucji”) mogłaby uprościć istniejące procedury. W sytuacjach, gdzie wymagana jest wiza wjazdowa, Państwa Członkowskie mogłyby wciąż wymagać wstępnej wizy wjazdowej lub uznawać wydanie takiego kombinowanego tytułu przez ich konsulat za wystarczające.

Tytuł ten nie kolidowałby z wewnętrznymi praktykami administracji krajowych, ani też z warunkami admisji. W większości Państw Członkowskich obywatele państw trzecich są zobowiązani posiadać zezwolenie na pracę przed rozpatrzeniem ich wniosku o zezwolenie na pobyt: może to zatem wywołać wrażenie, że wydanie zezwolenia na pobyt – w oparciu o kryteria odmienne od stosowanych do zezwolenia na pracę – stałoby się prawie automatyczne w ramach procedury kombinowanej, co nie jest intencją Komisji.

Opcją alternatywną byłoby nie regulowanie tej kwestii na poziomie UE. Stanowiskiem kompromisowym byłoby zaproponowanie pojedynczego wniosku zarówno o zezwolenie na pracę, jak i na pobyt, mimo iż w rezultacie końcowym wydawane byłyby dwa oddzielne zezwolenia wydane zgodnie z zasadami krajowymi.

- Czy na poziomie UE powinno istnieć kombinowane „zezwolenie na pracę – pobyt”? Jakie są zalety/wady tego rozwiązania?

- Czy też należałoby zaproponować pojedynczy wniosek (zarówno o zezwolenie na pobyt, jak i o zezwolenie na pracę)?

- Czy istnieją jakieś inne opcje?

2.5. Możliwość zmiany pracodawcy/sektora

Możliwość zmiany pracodawcy oraz/lub sektora podczas pierwszego okresu pracy w UE jest ściśle związana z osobą posiadającą zezwolenie oraz warunkami admisji pracownika (dział 2.2). W przypadku admisji obywatela państwa trzeciego w ramach specjalnego programu, jego mobilność mogłaby zostać tymczasowo ograniczona w celu uniknięcia nadużyć w zakresie warunków admisji. Przeciwnie, gospodarka kraju przyjmującego nie byłaby narażona na kłopoty w sytuacji przyjęcia pracownika poza takimi programami i zaoferowania mu bardziej satysfakcjonującej pracy (na podstawie testów potrzeb gospodarczych, w razie konieczności). Natomiast w przypadku zezwolenia, jeśli to pracodawca jest w jego posiadaniu, pracownik mógłby być narażony na ryzyko nadmiernych kontroli lub nawet zjawiska „posiadania" pracownika przez swojego przyszłego unijnego pracodawcę.

- Czy powinny istnieć ograniczenia mobilności pracownika z państwa trzeciego w ramach rynku pracy Państwa Członkowskiego jego zamieszkania? Jeśli tak, jakiego rodzaju (pracodawca, sektor, region itp.), w jakich okolicznościach i przez jaki okres czasu?

- Kto powinien posiadać zezwolenie? Pracodawca, pracownik czy też zezwolenie powinno być posiadane przez nich wspólnie?

2.6. Prawa

Pracownikom-migrantom należy zapewnić bezpieczny status prawny[12], bez względu na to, czy pragną powrócić do swoich krajów pochodzenia czy też ubiegać się o prawa do pobytu bardziej stałego. Pracownicy z państw trzecich powinni być traktowani na równi z obywatelami UE, w szczególności w zakresie pewnych podstawowych praw ekonomicznych i społecznych, przed uzyskaniem statusu rezydenta długoterminowego. Status ten oznacza szerszy zakres praw, zgodnie z zasadą różnicowania praw w zależności od długości pobytu.

- Jakie szczególne prawa powinny być przyznawane obywatelom państw trzecich pracującym tymczasowo w UE?

- Czy korzystanie z określonych praw powinno być warunkowane pobytem minimalnym? Jeśli tak, których praw powinno to dotyczyć, i przez jaki okres czasu?

- Czy powinny istnieć bodźce – np. lepsze warunki w kwestii rozłąki z rodziną lub dla uzyskiwania statusu rezydenta długoterminowego – stanowiące zachętę dla określonych kategorii pracowników z państw trzecich? Jeśli tak, dlaczego i jakiego rodzaju?

[12] Prawodawstwo UE określa już szereg takich praw, np. prawa określone w dyrektywie Rady 2003/109/WE (rezydenci długoterminowi), rozporządzeniu Rady (WE) nr 859/2003 rozszerzającym przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 (koordynacja bezpieczeństwa społecznego) oraz w dwóch dyrektywach antydyskryminacyjnych (dyrektywa 2000/43/WE i dyrektywa 2000/78/WE). Ponadto dyrektywy UE w sprawach takich jak bezpieczeństwo i higiena pracy lub warunki pracy stosują się z zasady do wszystkich pracowników, bez względu na ich narodowość. To samo dotyczy artykułów Europejskiej Karty Praw Podstawowych.

2.7. Środki towarzyszące: integracja, powrót i współpraca z państwami trzecimi

Jak podkreślano już w kilku komunikatach Komisji[13] oraz w konkluzjach Rady w sprawie migracji i rozwoju z dnia 19 maja 2003 r., prowadzona z powodzeniem polityka unijna dotycząca migracji ekonomicznej wymaga, aby przepływem migracyjnym zarządzać we współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, z uwzględnieniem ich realiów i potrzeb. Podejmowanym środkom muszą towarzyszyć wyraźne działania dotyczące integracji przyjętych migrantów.

W konsekwencji, współpraca z państwami trzecimi, mająca na celu ułatwienie legalnej migracji oraz społecznej i gospodarczej integracji potencjalnych migrantów, musi obejmować szereg kwestii, takich jak drenaż mózgów, fakt że kraje pochodzenia inwestują w rozwój umiejętności osób, które następnie opuszczają krajową gospodarkę i społeczeństwo, trudności doświadczane przez migrantów w zakresie utrzymania więzów społecznych i kulturowych itp. Istotne jest, aby zastanowić się nad sposobem podejścia do tego typu kwestii oraz środków ułatwiających powrót pracowników tymczasowych po zakończeniu umów i ich ponownej integracji ze społecznością krajową. Możliwe środki pozwalające na osiągnięcie sytuacji bez przegranych, oraz/lub zrekompensowanie negatywnych sytuacji, jakie mogą zaistnieć, mogłyby obejmować: zapewnianie aktualnych informacji na temat warunków wjazdu i pobytu na terenie UE; stworzenie ośrodków rekrutacji i szkoleń w krajach pochodzenia w zakresie umiejętności potrzebnych na poziomie unijnym oraz w zakresie szkoleń kulturowych i językowych; stworzenie baz danych dotyczących określonych umiejętności/zawodu/sektora (portfolio kompetencji) potencjalnych migrantów; ułatwienie przelewu środków pieniężnych; zwracanie państwom trzecim kosztów kształcenia migrantów wyjeżdżających do UE. Kolejną kwestią jest pytanie, czy określonym państwom trzecim należałoby przyznać preferencje pod względem admisji ich obywateli w ramach porozumień o wzmocnionej współpracy.

Ponadto, jak podkreślono już w pierwszym rocznym sprawozdaniu na temat migracji i integracji, UE musi wciąż podejmować wysiłek mający na celu propagowanie lepszej integracji obecnych i przyszłych imigrantów, zarówno na rynku pracy, jak i ogólnie w społeczności kraju przyjmującego. We wszystkich Państwach Członkowskich na znaczeniu zyskują programy wprowadzające dla nowo przyjeżdżających imigrantów, obejmujące głównie szkolenia językowe, kształcenie obywatelskie oraz informację na temat podstawowych norm i wartości społeczeństwa przyjmującego.

- Jakiego rodzaju środki towarzyszące mogłyby ułatwić przyjęcie i integrację migrantów ekonomicznych, zarówno w UE, jak i w krajach pochodzenia?
- Zgodnie z polityką rozwoju UE, co mogłaby zrobić UE w celu wsparcia większego obiegu mózgów i zaradzenia potencjalnym negatywnym skutkom drenażu mózgów?
- Czy kraje rozwijające się powinny uzyskiwać rekompensatę (od kogo i w jaki sposób) za swoje inwestycje w kapitał ludzki wyjeżdżający do UE? W jaki sposób można by ograniczyć skutki negatywne?
- Czy państwo przyjmujące i kraj pochodzenia powinny mieć obowiązek zapewnienia powrotu tymczasowych migrantów ekonomicznych? Jeśli tak, w jakich okolicznościach?

[13] COM(2004) 412; COM(2002) 703.

- Jak należałoby zarządzać powrotem w sposób wzajemnie korzystny dla kraju przyjmującego i kraju pochodzenia?

- Czy określone państwa trzecie należałoby traktować preferencyjnie w zakresie admisji migrantów i w jaki sposób?

- Czy tego typu preferencje należałoby powiązać ze specjalnymi ramami, jak na przykład Europejską Polityką Sąsiedztwa, strategiami poprzedzającymi rozszerzenie?

3. WNIOSKI

Komisja jest zdania, że admisja migrantów ekonomicznych stanowi kamień węgielny polityki imigracyjnej i w związku z tym konieczne jest zajęcie się tą kwestią na poziomie europejskim, w kontekście stopniowego rozwoju spójnej wspólnotowej polityki imigracyjnej. W niniejszej Zielonej Księdze Komisja podjęła próbę ogólnego przedstawienia głównych obszarów zainteresowania oraz szeregu różnych opcji, które mogłyby stać się częścią wspólnych ram UE. System ten powinien być przejrzysty, niebiurokratyczny i w pełni operacyjny. Powinien działać w interesie wszystkich zaangażowanych stron: migrantów, krajów ich wysyłających i krajów przyjmujących. Intensyfikując swoją politykę mającą na celu przyciągnięcie migrantów ekonomicznych i ułatwienie ich przyjmowania, UE i jej Państwa Członkowskie muszą zwrócić szczególną uwagę na możliwe negatywne skutki takiej emigracji w kraju pochodzenia.

Podstawowym celem niniejszej Zielonej Księgi jest zaproszenie do wyrażenia opinii i zainicjowanie szeroko zakrojonej dyskusji z zaangażowaniem wszystkich zainteresowanych stron. Do udziału w dyskusji zaprasza się Radę, Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, władze państwowe, regionalne i lokalne, partnerów społecznych (łącznie ze stowarzyszeniami pracodawców i związkami zawodowymi), organizacje pozarządowe, państwa kandydujące, partnerów z państw trzecich, środowiska akademickie i inne cywilne organizacje społeczne oraz osoby prywatne. Po zakończeniu procesu wszechstronnych konsultacji do końca roku 2005 Komisja przedstawi plan polityki dotyczącej legalnej migracji, łącznie z procedurami admisji zgodnie z harmonogramem przewidzianym w Programie Haskim.

W celu przygotowania publicznego przesłuchania stron w sprawie migracji ekonomicznej w roku 2005 Komisja zaprasza wszystkie zainteresowane strony do przedstawiania pisemnych komentarzy najpóźniej do 15 kwietnia 2005 r. na adres:

Dyrektor Generalny/The Director General

Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa/DG Justice, Freedom and Home Affairs

Komisja Europejska/European Commission

B-1049 Bruksela

jls-economic-migration@cec.eu.int

ZAŁĄCZNIK

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 1612/68 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 final;

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

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

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

C. Studies:

(5) 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.

(6) 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.