KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 11.1.2005
KOM(2004) 811 v konečnom znení

ZELENÁ KNIHA

O PRÍSTUPE EÚ K RIADENIU EKONOMICKEJ MIGRÁCIE

(predložený Komisiou)

OBSAH

1. Úvod 3

2. Príprava prístupu EÚ k migrujúcej pracovnej sile 5

2.1. Aký stupeň harmonizácie by mal byť cieľom EÚ? 5

2.2. Prijímací postup pri platenom zamestnaní 7

2.2.1 Prednosť trhu s domácou pracovnou silou 7

2.2.2 Systémy prijímania 9

2.3. Postupy prijímania pri samostatnej zárobkovej činnosti 11

2.4. Žiadosti o pracovné povolenia a povolenia na trvalý pobyt 12

2.5. Možnosť zmeniť zamestnávateľa alebo sektor 12

2.6. Práva 13

2.7. Sprievodné opatrenia: integrácia, návrat a spolupráca s tretími krajinami 13

3. Záver 15

Príloha 17

1. ÚVOD

Cieľom Zelenej knihy je otvoriť širokú diskusiu, na ktorej sa zúčastnia inštitúcie EÚ, členské štáty a občianska spoločnosť, o najvhodnejšej forme pravidiel Spoločenstva, ktoré sa týkajú prijímania ekonomických migrantov, a o výhodách prijatia takéhoto spoločného rámca. Komisia v roku 2005 zorganizuje verejnú diskusiu, na ktorej sa o tejto záležitosti bude hovoriť s rôznymi zainteresovanými účastníkmi.

Zelená kniha sa zaoberá postupmi prijímania pokiaľ ide o ekonomickú migráciu občanov a netýka sa voľného pohybu občanov EÚ v rámci Únie. Diskusia o dobudovaní trhu práce v Spoločenstve sa uskutočňuje v inom kontexte .

Článok 63 ods. 3 Zmluvy o ES ustanovuje, že Rada má prijať „*opatrenia prisťahovaleckej politiky v týchto oblastiach: a) podmienky vstupu a pobytu a pravidlá o postupe členských štátov pri vydávaní dlhodobých víz a povolení k pobytu členskými štátmi"*. Komisia sa od zasadnutia Európskej rady v Tampere v októbri 1999 usiluje otvoriť širokú diskusiu o strategickom projekte, ktorý by sa týkal ekonomickej migrácie. V roku 2001 Komisia prijala návrh smernice, ktorá sa zaoberá „*podmienkami vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín za účelom vykonávania plateného zamestnania a samostatnej zárobkovej činnosti"*[1]. Zatiaľ čo ostatné európske inštitúcie vydali kladné stanoviská[2], diskusia v Rade sa obmedzila na prvé čítanie.

Komisia sa nazdáva, že nadišiel čas vrátiť sa k tejto téme a zohľadniť vývoj v oblasti prisťahovalectva za posledné tri roky. Na zasadnutí Európskej rady, ktoré sa konalo v Solúne 19. až 20. júla 2003, sa na politickej úrovni zdôraznila „*potreba preskúmať zákonné prostriedky migrácie štátnych príslušníkov tretích krajín do Únie, pri zohľadnení kapacít členských štátov na ich prijatie […]*". V Zmluve o Ústave pre Európu, ktorá sa prijala počas zasadnutia Európskej rady v Bruseli 17. a 18. júna 2004, sa hovorí, že: „*Únia tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov* [...]"[3].

Komisia medzitým, pri uznaní dopadu demografického poklesu a starnutia na ekonomiku, zdôraznila potrebu zrevidovať prisťahovalecké politiky z dlhodobého hľadiska[4] najmä vzhľadom na dôsledky, ktoré by mohla mať stratégia ekonomickej migrácie na konkurencieschopnosť, a preto aj na splnenie lisabonských cieľov. Tento trend v spoločnosti vyvolal diskusiu o migrácii do EÚ, pri ktorej by sa zároveň nezasahovalo do zodpovednosti členských štátov rozhodovať o počtoch imigrantov, ktoré prijmú. V skutočnosti, aj keď sa ciele zamestnanosti stanovené v Lisabone splnia do roku 2010, celková úroveň zamestnanosti klesne v dôsledku demografických zmien. V rokoch 2010 až 2030 a pri súčasných prisťahovaleckých tokoch bude pokles ekonomicky aktívneho obyvateľov v európskej dvadsaťpäťke znamenať pokles počtu zamestnaných osôb asi o 20 miliónov. Takýto vývoj bude mať obrovský dopad na celkový ekonomicky rast, fungovanie vnútorného trhu a konkurencieschopnosť podnikov Európskej únie.

---

1 KOM(2001) 386.

2 Stanoviská: Európskeho parlamentu z 12.2.2003 (A5-0010/2003); Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru zo 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Výboru regiónov z 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Článok III-267

4 KOM(2003) 336.

V tomto kontexte, a zatiaľ čo samotné prisťahovalectvo nie je riešením pre problém starnutia populácie, na splnenie potrieb trhu práce EÚ a na zabezpečenie prosperity Európy budú potrebné viac udržateľné prisťahovalecké toky. Okrem toho, prisťahovalectvo má čoraz väčší dopad na podnikateľskú činnosť. EÚ musí vziať do úvahy skutočnosť, že hlavné regióny sveta už dnes súťažia v získavaní migrantov, ktorí by spĺňali potreby svojich ekonomík. To zdôrazňuje potrebu zabezpečiť, aby politika ekonomickej migrácie Únie vyústila do bezpečného právneho postavenia a zaručeného stanovenia práv, ktoré pomôžu integrácii migrantov.

Okrem toho potreba európskej strategickej iniciatívy je posilnená skutočnosťou, že v prípade jej neexistencie, by prisťahovalecké toky s väčšou pravdepodobnosťou obchádzali vnútroštátne pravidlá a právne predpisy. V dôsledku toho, pri absencii spoločných kritérií pre prijímanie ekonomických migrantov, porastie počet štátnych príslušníkov tretích krajín vstupujúcich do EÚ nezákonne a bez akejkoľvek záruky, že získajú zamestnanie, ktoré by im umožnilo integráciu do našich spoločností.

Komisia v tomto kontexte úplne uznáva, že rozhodnutia týkajúce sa počtu ekonomických migrantov, ktorí sú prijímaní s cieľom nájsť si prácu, sú záležitosťou členských štátov. Návrh ústavnej zmluvy hovorí, že: „*Týmto článkom* [III-267] *nie je dotknuté právo členských štátov určiť počty prijímaných štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí prichádzajú na ich územie z tretích krajín s cieľom nájsť si prácu buď ako zamestnanci alebo ako samostatne zárobkovo činné osoby“.* Ale rozhodnutia prijať takýchto štátnych príslušníkov tretích krajín v jednom členskom štáte ovplyvňujú ostatné (právo cestovať v Schengenskom priestore, poskytovať služby do iných členských štátov, sťahovať sa do iných členských štátov, ak získajú štatút trvalého pobytu, dopad prijímania pracovníkov z tretích krajín na trh práce EÚ) a EÚ má medzinárodné záväzky, ktoré súvisia s niektorými kategóriami ekonomických migrantov. Podľa názoru Komisie je preto jasné, že sa musia dohodnúť transparentné a harmonizované pravidlá a kritériá prijímania ekonomických migrantov na úrovni EÚ.

Uvedené skutočnosti sú vzhľadom na výhody spojené s prijatím opatrení na úrovni EÚ základom, na ktorom sa musia budovať všetky postupy v tejto oblasti. Okrem toho každé opatrenie by malo minimalizovať administratívne bremeno pre členské štáty a štátnych príslušníkov tretích krajín.

Účelom tejto Zelenej knihy nie je preto opisovať politiku dvadsaťpäťky EÚ, ani ju porovnávať s politikou iných regiónov sveta. Má identifikovať hlavné problémy a možnosti právneho rámca EÚ týkajúceho sa ekonomickej migrácie. Komisia pritom vzala do úvahy obmedzenia a obavy, ktoré členské štáty vyjadrili v diskusii o návrhu smernice z roku 2001, a predkladá návrhy na alternatívne riešenia.

Napokon Haagsky program Európskej rady zo 4. a 5. novembra 2004 zdôraznil význam diskusie o Zelenej knihe, ktorá – spolu so zaužívanými postupmi v členských štátoch a ich významom pre realizáciu Lisabonskej stratégie – by mala tvoriť základ „*plánu politiky zákonnej migrácie vrátane postupov prijímania, ktoré umožnia rýchle reagovať na meniace sa požiadavky na migrujúcu pracovnú silu na trhu práce*[5]“. Komisia predloží takýto plán do konca roka 2005.

[5] Závery Európskej rady, príloha I, bod III 1.4.

2. PRÍPRAVA PRÍSTUPU EÚ K MIGRUJÚCEJ PRACOVNEJ SILE

Diskusie o budúcej európskej politike v oblasti ekonomickej migrácie by sa mali podľa názoru Komisie sústrediť na niektoré kľúčové otázky, ktoré aj keď nie sú vyčerpávajúce, sú vzájomne späté. Navrhované možnosti by sa mali niekoľkými spôsobmi skombinovať podľa toho, aké výsledky sa očakávajú.

2.1. Aký stupeň harmonizácie by mal byť cieľom EÚ?

Vzhľadom na to, že prístup štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce je veľmi citlivou záležitosťou, Komisia uvažuje tak, že úspešne fungujúcu politiku Spoločenstva v tejto oblasti je možné zavádzať len postupne, aby sa umožnil postupný a hladký prechod z vnútroštátnych predpisov na predpisy Spoločenstva. Právne predpisy EÚ, ktoré sa týkajú prijímania ekonomických migrantov, by sa preto mali ponímať ako „prvý krok právnych predpisov", mali by sa ustanoviť určité spoločné definície, kritériá a postup, a súčasne umožniť členských štátom, aby reagovali na špecifické potreby svojich trhov práce. Je dôležité pripomenúť, že návrh ústavnej zmluvy ponecháva určenie počtu osôb, ktorým sa povolí hľadať si zamestnanie v členských štátoch. Ale koordinačná metóda, ktorou členské štáty využívajúce národné kvóty informujú Komisiu o realizácii a výsledkoch tejto politiky, by mohla byť výhodnou pri hodnotení celkových potrieb trhu práce EÚ a prispieť k formovaniu spoločnej politiky EÚ v oblasti zákonnej migrácie a k efektívnejšiemu a lepšie koordinovanému postupu, čo je v záujme tak členských štátov, ako aj zainteresovaných osôb.

Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti akýchkoľvek právnych predpisov EÚ, Komisia má niekoľko možností. Prvou možnosťou by bolo **prijať horizontálny prístup** podľa pôvodného návrhu, ktorý by zahrnul podmienky vstupu a pobytu každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý vykonáva činnosť ako zamestnanec, samostatne zárobkovo činná osoba alebo inú hospodársku činnosť viac ako tri mesiace na území členského štátu. Osobitné ustanovenia by mohli pokryť konkrétne potreby určitých skupín, ako sú sezónni pracovníci, vyslaní pracovníci (ICTs) a podobne. Výhodou by bolo zriadenie komplexného spoločného a značne pružného rámca pre ekonomickú migráciu.

Podľa príkladu návrhov smernice o povoľovaní prístupu študentom[6] a výskumným pracovníkom[7], by mohla byť alternatívou séria **sektorových návrhov právnych predpisov.** Tieto právne predpisy by sa mohli sústrediť na sezónnych pracovníkov, vyslaných pracovníkov, špeciálnych kvalifikovaných pracovníkov (ktorých kvalifikácia nemusí byť vysoká), zmluvných dodávateľov alebo ostatné kategórie, pričom sa dočasne odloží akýkoľvek celkový spoločný rámec prijímania pracovníkov z tretích krajín. Výhodou v tomto prípade by mohlo byť ľahšie prijímanie spoločných predpisov.

Je možné preskúmať iné prístupy, napríklad zriadenie **spoločného zrýchleného postupu** pri prijímaní migrantov v prípade zmiernenia nedostatku špecifickej pracovnej sily, ktorý sa bude aktivovať, ak určitý počet členských štátov získa od Rady oprávnenie takto konať prostredníctvom veľmi rýchleho postupu. Tým by sa mohlo predísť nepotrebnej a potenciálne škodlivej konkurencii medzi členskými štátmi pri nábore určitých kategórií pracovníkov.

---

[6] KOM(2002) 548.

[7] KOM(2004) 178.

- Do akej miery sa má európska politika pripraviť v oblasti migrácie pracovnej sily a do akej miery môže Spoločenstvo do tejto záležitosti zasahovať?

- Cieľom európskeho migračného zákona má byť komplexný právny rámec, ktorý pokryje skoro všetkých štátnych príslušníkov tretích krajín, prichádzajúcich do EÚ, alebo sa má sústrediť na konkrétne skupiny migrantov?

- Ak sa zvolí sektorový legislatívny prístup, ktoré skupiny migrantov sa budú riešiť prioritne a prečo?

- Myslíte si, že je potrebné preskúmať iné prístupy – ako je európsky zrýchlený postup? Viete navrhnúť iné možnosti?

2.2. Prijímací postup pri platenom zamestnaní

Pred prijatím pracovníka z tretej krajiny potrebujú vo všeobecnosti členské štáty dôkaz, že nikto, kto je už súčasťou domáceho trhu práce, nemôže prijať príslušné voľné pracovné miesto (test hospodárskej potreby). Členské štáty prijímajú osobitné kategórie pracovníkov – vysoko kvalifikovaných pracovníkov alebo pracovníkov v sektoroch/povolaniach, kde už je nedostatok uchádzačov – prostredníctvom osobitných programov, ako je zrýchlený postup, zelené karty atď. Takéto prístupy by sa mohli preskúmať na úrovni EÚ. EÚ by mohla čerpať aj zo skúseností iných regiónov sveta[8].

2.2.1. Prednosť pre trh s domácou pracovnou silou

Zásada „prednosti Spoločenstva“ sa definuje takto: „*Členské štáty posudzujú požiadavky o prijatie osôb na svoje územie za účelom zamestnania, len ak nemôžu obsadiť voľné pracovné miesta v členskom štáte vnútroštátnou pracovnou silou alebo pracovnou silou zo Spoločenstva, alebo pracovnou silou s pôvodom iným ako zo Spoločenstva, ktorá má zákonný trvalý pobyt v tomto členskom štáte a už tvorí riadnu súčasť trhu práce členského štátu.*“[9] Mnohé členské štáty ale uplatňujú výnimku zo zásady prednosti Spoločenstva pre niektoré typy ekonomických migrantov (vyslaní pracovníci z kľúčového personálu, aktívni umelci medzinárodného významu atď.).

Hlavnou otázkou je, či sa takáto prednosť má udeliť pracovnej sile z tretích krajín, ktorá sa už nachádza v členskom štáte, pred prichádzajúcimi štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Je dôležité pamätať na to, že od roku 2006 budú mať migranti s dlhodobým pobytom prednosť pred prichádzajúcimi migrantmi v členskom štáte pobytu a budú mať možnosť sťahovať sa a usadiť v druhom členskom štáte s cieľom študovať, pracovať alebo na iné účely[10]. Okrem toho, takáto prednosť by sa mala rozšíriť na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú pobyt v členskom štáte inom ako v tom, kde vznikol nedostatok pracovnej sily (okrem dlhodobých pobytov)? To by neobmedzilo právo druhého členského štátu rozhodovať, koho

---

[8] „Účinná prax pri výbere hospodárskych migrantov“ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): pozri prílohu.

[9] Rezolúcia Rady z 20. júna 1994 v spojení s nariadením Rady (EHS) č. 1612/68. Je potrebné pripomenúť, že Zmluva o pristúpení zo 16. apríla 2003 uprednostňuje pracovníkov, ktorí sú občanmi členských štátov, pred pracovníkmi, ktorí sú občanmi tretích krajín v prípade prístupu na ich (členských štátov) trhy pracovnej sily.

[10] Smernica Rady 2003/109/ES.

pustí na svoje územie, ale by to uľahčilo nábor na rýchlejšie a efektívnejšie vyplnenie medzier v chýbajúcich schopnostiach a pracovných silách. Takto by EÚ mohla počítať so „zásobou“ pracovnej sily, ktorá sa už začala integrovať.

Táto prednosť by sa mohla rozšíriť aj na tých, ktorí už istý čas pracovali v EÚ pred svojím návratom do vlastnej krajiny. Ak by sa umožnilo pracovníkom z tretích krajín pokúsiť sa opätovne integrovať do ich vlastnej krajiny s vedomím, že sa k nim bude priaznivejšie pristupovať pri opätovnom prijímaní, ak sa neskôr rozhodnú vrátiť za prácou do EÚ, vlastne by to povzbudilo „obeh mozgov“.

- Ako sa môže účinne uplatňovať zásada „prednosti Spoločenstva“?
- Je súčasná definícia prednosti Spoločenstva stále platná? Ak nie, ako by sa mala zmeniť?
- Na ktorých ekonomických migrantov (okrem vyslaných pracovníkov kľúčového personálu) by sa nemusela uplatňovať logika prednosti?
- Okrem prípadov dlhodobého pobytu, ktoré kategórie štátnych príslušníkov tretej krajiny – ak vôbec nejaké - by mali mať prednosť pred novo prichádzajúcimi pracovníkmi z tretích krajín?
- Malo by sa udeliť právo prednosti – na základe presných podmienok – štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí dočasne odišli z EÚ po tom, čo tam istý čas pracovali?
- Bude pohyb pracovníkov z tretej krajiny medzi členskými štátmi pre ekonomiku EÚ a vnútroštátne trhy práce výhodný? Ako sa to dá efektívne uviesť do praxe? S akými obmedzeniami či uľahčeniami?
- Ako môžu Európske verejné služby zamestnanosti (PES) a portál pohybu zamestnancov EURES[11] napomôcť migráciu pracovníkov tretích krajín?

2.2.2. Systémy prijímania

Okrem systému existuje aj špecifický bod, ktorý sa musí prediskutovať v prvom rade: má sa prijímanie štátnych príslušníkov tretej krajiny na trh práce v EÚ povoliť, len ak je konkrétne voľné pracovné miesto alebo má existovať aj pružnejší systém ako zelené karty atď., ktoré prilákajú pracovníkov, aby splnili krátkodobé a dlhodobé potreby trhu práce? Je tu aj otázka, aký postup sa má dodržať v prípade tých štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí chcú vstúpiť do EÚ, aby tu vykonávali ekonomickú činnosť (napríklad v zmysle zmluvy uzavretej medzi ich zámorským zamestnávateľom a zákazníkom v EÚ), ale ktorí v podstate nevstupujú na trh práce EÚ.

- Môže sa prijímanie štátnych príslušníkovv tretích krajín na trh práce v EÚ podmieniť len konkrétnym voľným pracovným miestom alebo členské krajiny môžu mať aj možnosť prijímať štátnych príslušníkov tretích krajín bez takejto podmienky?

[11] Verejné služby zamestnanosti (PES) členských štátov sú koordinované na úrovni EÚ prostredníctvom siete EURES (Európske služby zamestnanosti). EURES zriadila portál Európskej mobility pracovných miest (http://europa.eu.int/eures), kde všetky registrované voľné pracovné miesta v Európe budú prístupné na webe od roku 2005.

- Aký postup sa má uplatniť na ekonomických migrantov, ktorí nevstupujú na trh práce?

Ak má byť prijímanie podmienené konkrétnym voľným pracovným miestom (test ekonomickej potreby) a pri predpoklade horizontálneho prístupu k ekonomickej migrácii, jednou z možností by bolo postupovať podľa „individuálneho posudzovania“: ak zamestnávatelia zverejnili voľné miesto na minimálne obdobie a nedostali prijateľnú žiadosť z trhu práce Únie, mohli by robiť nábor v zahraničí. Tento systém podmienený nástrojom, ako je EURES, na šírenie informácií o voľných pracovných miestach po celej EÚ by umožnil určitú kontrolu nad náborom, ktorá by obmedzila zneužívanie. Ďalším bodom je, či by sa mal tento test opakovať v prípade, že uplynie krátkodobá zmluva a zamestnávateľ ju chce obnoviť.

- Je podľa vás test ekonomickej potreby dobrý systém? Má sa uplatniť pružným spôsobom, pri ktorom sa zohľadnia, napríklad, osobitosti regiónu a odvetvia alebo veľkosť príslušnej firmy?
- Je potrebné uplatniť minimálne obdobie, počas ktorého sa musí ponuka voľného miesta zverejniť predtým, než by sa mohlo uvažovať o žiadateľovi z tretej krajiny na toto miesto?
- Akým iným spôsobom by sa dalo účinne dokázať, že pracovník z tretej krajiny je potrebný?
- Má sa test ekonomickej potreby opakovať po uplynutí platnosti pracovného povolenia, ak pracovná zmluva, podľa ktorej bol prijatý pracovník z tretej krajiny, bola alebo bude obnovená?

Niektoré iné systémy by mohli umožniť väčšiu pružnosť: členský štát by mohol pokladať test ekonomickej potreby za splnený pri určitej úrovni ročného príjmu alebo kvalifikácie alebo by sa nevyžadoval žiadny dôkaz o nedostatku pracovných síl pre určité odvetvia alebo regióny určené dotknutým členským štátom (zelené karty). Táto koncepcia by sa mohla uplatniť na kvóty pracovníkov, a takto by sa umožnilo členským štátom, aby si zachovali svoje medzinárodné záväzky voči tretím krajinám.

- Aké alternatívne systémy sa môžu plánovať?

Inou možnosťou by bolo uplatniť výberový systém EÚ, ktorý by reagoval na potreby špecifických kvalifikácií najmä z dlhodobého hľadiska. Mohol by sa zriadiť spoločný rámec na úrovni EÚ (napríklad roky praxe, vzdelanie, jazykové znalosti, nedostatok alebo ponuka pracovnej sily, rodinní príslušníci v tom členskom štáte atď.), a potom by si každý členský štát mohol vybrať, či ho uplatní, a ak áno, ako ho prispôsobiť potrebám vlastného trhu práce. Mohlo by byť aj niekoľko systémov, napríklad jeden pre nízko kvalifikovaných pracovníkov (napríklad uprednostňovanie praxe v určitom odvetví) a jeden systém pre stredne či vysoko kvalifikovaných pracovníkov (uprednostňovanie vzdelania pred praxou) a členský štát by sa mohol rozhodnúť, ktorý uplatní. Takýto systém môže byť aj popri „individuálnom posudzovaní“ a „zelených kartách“. Napokon, členské štáty, ktoré chcú zaviesť „karty žiadateľov o pracovné miesto“ na určité kvalifikácie, odvetvia atď., môžu tak urobiť.

Z tohto hľadiska by sa mohol naplánovať systém strediska, založený napríklad na službách systému EURES, kde sú zamestnávateľovi k dispozícii životopisy uchádzačov pre celú EÚ, ak vznikne potreba pracovníkov z tretej krajiny. Ak sa nájde vhodný kandidát, štátny

príslušník tretej krajiny si môže overiť cez internetovú stránku členského štátu, či spĺňa kritéria, a môže si začať vybavovať povolenia.

- Môže výberový systém plniť funkciu prípadného všeobecného pravidla na úrovni EÚ o prijatí ekonomických migrantov na trh práce a aké by mali byť relevantné kritériá?
- Ako môžu zamestnávatelia získať komplexný prístup k životopisom žiadateľov v celej EÚ a ako sa môže EURES v tomto zmysle zlepšiť?
- Je potrebné plánovať udeľovanie „povolenia pre uchádzačov o pracovné miesta“?

2.3. Postupy prijímania pri samostatnej zárobkovej činnosti

Na úrovni EÚ by sa tiež mohli zaviesť harmonizované podmienky prijatia štátnych príslušníkov tretej krajiny. Tieto podmienky by sa líšili od podmienok uvedených v oddiele 2.2: napríklad od štátneho príslušníka tretej krajiny by sa mohlo žiadať, aby predložil podrobný a finančne realizovateľný podnikateľský zámer, preukázal svoje finančné prostriedky a dokázal priaznivý účinok svojej činnosti na zamestnanosť alebo ekonomicky rozvoj príslušného členského štátu. Mohli by sa zaviesť rôzne stupne pružnosti, ako je možnosť členského štátu vylúčiť alebo podporiť niektoré odvetvia atď.

- Mali by byť predpisy na prijímanie samostatne zárobkovo činných štátnych príslušníkovv tretej krajiny spoločné pre EÚ? Ak áno, za akých podmienok?
- Mali by byť predpisy pre samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré chcú vstúpiť do EÚ na menej ako jeden rok, aby splnili osobitnú zmluvu s klientom z EÚ, pružnejšie? Ak áno, ktoré?

2.4. Žiadosti o pracovné povolenia a povolenia na trvalý pobyt

Jednotný vnútroštátny postup pri žiadosti, ktorá vedie ku kombinácii pracovného povolenia a povolenia na pobyt (postup vybavený na jednom mieste), by mohol zjednodušiť súčasné postupy. Ak sa vyžaduje vstupné vízum, členský štát by mohol buď naďalej žiadať počiatočné vstupné vízum, alebo považovať vydanie tohto kombinovaného oprávnenia za dostatočné.

Toto oprávnenie by nebolo v konflikte s vnútornou praxou vnútroštátnych správ ani s podmienkami prijatia. Vo väčšine členských štátov štátni príslušníci tretích krajín potrebujú získať pracovné povolenie pred preskúmaním žiadosti o povolenie pobytu. Preto by mohol vzniknúť dojem, že vydanie povolenia na pobyt – na základe odlišných kritérií, ktoré platia pre pracovné povolenie – sa stane takmer automaticky pri kombinovanom postupe, čo nie je zámerom Komisie.

Alternatívou by bolo upraviť to otázkou na úrovni EÚ. Kompromisným riešením by bolo navrhnúť jednotnú žiadosť tak o pracovné povolenie, ako aj o povolenie pobytu, aj keď by výsledkom boli dve rôzne povolenia vydané podľa vnútroštátnych predpisov.

- Malo by sa na úrovni EÚ vydávať kombinované „pracovno-pobytové povolenie“? Aké by boli jeho výhody či nevýhody?
- Alebo sa má navrhnúť jednotná žiadosť (o pracovné povolenie a povolenie pobytu)?

- Sú aj iné možnosti?

2.5. Možnosť zmeniť zamestnávateľa alebo odvetvie

Možnosť zmeniť zamestnávateľa alebo odvetvie počas prvého obdobia v EÚ je úzko spojená s otázkou, kto je držiteľom povolenia, a s podmienkami prijatia pracovníka (oddiel 2.2). Ak bol štátny príslušník tretej krajiny prijatý v rámci osobitného programu, jeho alebo jej pohyb sa dočasne obmedzí, aby sa predišlo zneužívaniu podmienok prijatia. Naopak, pre ekonomiku hosťovskej krajiny nevznikne žiaden problém, ak bol pracovník prijatý mimo takýchto programov a má možnosť získať lepšie zamestnanie (za podmienky testu ekonomickej potreby, ak to bude potrebné). Pokiaľ ide o povolenie, ak je zamestnávateľ držiteľom povolenia, môže sa pracovník vystaviť riziku, že ho/ju bude nenáležite kontrolovať, dokonca „vlastniť“ budúci zamestnávateľ v EÚ.

- Mal by byť pohyb pracovníka tretej krajiny v rámci trhu práce členského štátu pobytu obmedzený? Ak áno, do akej miery (zamestnávateľ, odvetvie, región atď.), za akých okolností a na ako dlho?

- Kto by mal byť držiteľom povolenia? Zamestnávateľ, zamestnanec alebo obaja?

2.6. Práva

Migrujúci pracovníci musia mať bezpečné právne postavenie[12], bez ohľadu na to, či sa chcú vrátiť do krajín pôvodu, alebo získať stálejšie postavenie. K pracovníkom z tretích krajín sa bude pristupovať rovnako ako k občanom EÚ najmä v súvislosti s určitými základnými ekonomickými a sociálnymi právami, než získajú štatút dlhodobého pobytu. Tento štatút znamená širokú škálu práv v súlade so zásadou diferenciácie práv podľa dĺžky pobytu.

- Aké konkrétne práva by mali získať štátni príslušníci tretích krajín, ktorí dočasne pracujú v EÚ?

- Mali by sa určité práva podmieniť minimálnym pobytom? Ak áno, ktoré práva a na ako dlho?

- Mali by existovať stimuly – napríklad lepšie podmienky na opätovné spojenie rodín alebo na získanie štatútu dlhodobého pobytu – na prilákanie určitých pracovníkov z tretích krajín? Ak áno, prečo a ktoré?

2.7. Sprievodné opatrenia: integrácia, návrat a spolupráca s tretími krajinami

Ako sa zdôrazňuje vo viacerých vyhláseniach Komisie[13] a záveroch Rady v súvislosti s migráciou z 19. mája 2003, úspešná politika EÚ týkajúca sa ekonomickej migrácie

---

[12] Právne predpisy EÚ už ustanovili veľa práv, napríklad tie, ktoré ustanovuje smernica Rady 2003/109/ES (dlhodobé pobyty), nariadenie Rady (ES) č. 859/2003, ktoré rozširuje ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71 (koordinácia sociálneho zabezpečenia) v dvoch antidiskriminačných smerniciach (smernica 2000/43/ES, smernica 2000/78/ES). Ďalej smernice EÚ o témach, ako je zdravie pracovníkov a bezpečnosť alebo pracovné podmienky sú v zásade uplatniteľné na všetkých pracovníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. To isté platí aj o väčšine článkov Európskej charty základných práv.

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

vyžaduje, aby sa migračné toky riadili v spolupráci s krajinami pôvodu a tranzitu, pričom sa zohľadní ich reálny stav a potreby. Podniknuté opatrenia musí sprevádzať silná politika integrácie prijatých migrantov.

Spolupráca s tretími krajinami, pri uľahčení zákonnej migrácie, sociálnej a ekonomickej integrácie potenciálnych migrantov, musí preto vyriešiť niekoľko otázok, ako je odliv mozgov, skutočnosť, že krajiny pôvodu investujú do kvalifikácie ľudí, ktorí z domácej ekonomiky a spoločnosti potom odchádzajú, ťažkosti, ktoré majú migranti pri udržiavaní spoločenských a ekonomických väzieb atď. Musí sa uvažovať o tom, ako riešiť tieto otázky a aké opatrenia by sa mali prijať, aby sa uľahčil návrat dočasných pracovníkov po ukončení ich zmlúv do ich domácej spoločnosti. Prípadné opatrenia, ktoré by viedli k obojstrannej výhodnosti a ku kompenzácii možných negatívnych situácií, sú: poskytovať aktuálne informácie o podmienkach vstupu a pobytu v EÚ; zriadiť náborové a školiace strediská v krajinách pôvodu pre odborné schopnosti potrebné na úrovni EÚ a pre kultúrne a jazykové vzdelávanie; vytvoriť databázy podľa odborných schopností, povolaní, odvetví (portfóliá kompetencií) pre potenciálnych migrantov; uľahčiť prenos financií; odškodniť tretie krajiny za náklady na vzdelanie migrantov, ktorí odchádzajú do EÚ. Ďalšou otázkou je, či sa môžu v rámci posilnených dohôd o spolupráci uprednostniť pri prijímaní štátni príslušníci z určitých tretích krajín.

Ďalej, ako zdôraznila Prvá výročná správa o migrácii a integrácii, EÚ musí naďalej vyvíjať úsilie pri podpore lepšej integrácie budúcich imigrantov do trhu práce a do hostiteľskej krajiny všeobecne. Úvodné programy pre prichádzajúcich imigrantov, ktoré hlavne pokryjú výučbu jazykov, občiansku výchovu a informovanosť o základných normách a hodnotách hostiteľskej krajiny – nadobúdajú v členských štátoch čoraz väčší význam.

- Aké sprievodné opatrenia by sa mali prijať, aby sa uľahčilo prijímanie a integrácia ekonomických migrantov tak v EÚ, ako aj v krajinách pôvodu?
- Čo by malo v súlade s rozvojovou politikou EÚ podporiť obeh mozgov a riešiť potenciálne negatívne účinky úniku mozgov?
- Je potrebné rozvojové krajiny odškodniť (od koho a ako) za ich investície do ľudského kapitálu, ktorý odchádza do EÚ? Akým spôsobom možno negatívne účinky obmedziť?
- Mali by byť domáce a hostiteľské krajiny povinné zabezpečiť návrat dočasných ekonomických migrantov? Ak áno, za akých okolností?
- Ako je možné riadiť návraty tak, aby rovnaký prospech dosiahli domáce aj hostiteľské krajiny?
- Mala by mať štátni príslušníci určitých tretích krajín pri prijímaní prednosť a ako?
- Mohla by sa takáto prednosť viazať na osobitné rámce, ako je Európska politika susedstva, a stratégie pred rozšírením Únie?

3. ZÁVER

Komisia sa nazdáva, že prijímanie ekonomických migrantov predstavuje míľnik každej imigračnej politiky, a preto sa musí riešiť na európskej úrovni v kontexte progresívneho

vývoja imigračnej politiky Spoločenstva. V tejto Zelenej knihe sa Komisia pokúsila načrtnúť hlavné témy a predložila niekoľko rôznych možností, ktoré by sa mohli stať súčasťou spoločného rámca EÚ. Tento systém by bol transparentný, nebyrokratický a úplne operatívny. Mal by fungovať v záujme všetkých zainteresovaných účastníkov: migrantov, vysielajúcich a hostiteľských krajín. Členské štáty musia pri zvyšovaní účinnosti svojej politiky, ktorá sa sústredí na prilákanie migrantov a uľahčenie ich prijatia EÚ, venovať vážnu pozornosť možným negatívnym účinkom, ako je odliv pracovníkov z ich krajín pôvodu.

Primárnym cieľom tejto Zelenej knihy je vyvolať reakciu a otvoriť širokú diskusiu medzi všetkými relevantnými účastníkmi. Vítané sú príspevky do diskusie od Rady, Európskeho parlamentu, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru, Výboru regiónov, regionálnych a miestnych úradov, sociálnych partnerov (medzi nimi združenia zamestnávateľov a zamestnancov a odbory), mimovládnych organizácií, kandidátskych krajín, partnerov z tretích krajín, akademickej obce a ostatných organizácií občianskej spoločnosti a jednotlivcov. Ak sa tento komplexný proces ukončí, Komisia do konca roka 2005 predloží plán politiky zákonnej migrácie vrátane prijímacích postupov, ako to uvádza Haagsky program.

Na to, aby sa pripravila verejná rozprava o ekonomickej migrácii v roku 2005, Komisia vyzýva všetkých zainteresovaných účastníkov, aby zaslali svoje písomné pripomienky najneskôr do 15. apríla 2005 na túto adresu:

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

PRÍLOHA

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:

(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.