KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 11.1.2005
KOM(2004) 811 končno

ZELENA KNJIGA

O PRISTOPU EU DO UREJANJA EKONOMSKE MIGRACIJE

(predložen s strani Komisije)

KAZALO VSEBINE

1. Uvod ... 3

2. Razvoj pristopa EU do migracije delovne sile ... 4

2.1. Na kakšno stopnjo harmonizacije bi morala meriti EU? ... 5

2.2. Sprejemni postopki za plačano zaposlitev ... 6

2.2.1 Posebne ugodnosti za notranji trg delovne sile ... 6

2.2.2 Sprejemni sistemi ... 7

2.3. Sprejemni postopki za samozaposlitev ... 9

2.4. Prošnje za delovna dovoljenja in dovoljenja za bivanje ... 9

2.5. Možnost spremembe delodajalca/področja ... 9

2.6. Pravice ... 10

2.7. Spremljevalni ukrepi: integracija, vrnitev in sodelovanje s tretjimi državami ... 10

3. Sklep ... 11

Priloga ... 13

1. UVOD

Namen te zelene knjige je sprožiti postopek poglobljene razprave glede najbolj primerne oblike pravil Skupnosti o priznanju ekonomskih migrantov in o dodatnih koristih sprejema takšnega skupnega okvirja, ki bo vključil institucije EU, države članice in civilno družbo. Komisija bo v letu 2005 organizirala javno obravnavo za razpravo te zadeve z različnimi vpletenimi interesnimi skupinami.

Ta zelena knjiga se nanaša na postopke priznanja ekonomske migracije državljanov tretjih držav in ne ureja prostega pretoka državljanov EU znotraj Unije. Razprava o dovršitvi trga delovne sile Skupnosti se odvija v drugačnem smislu.

Člen 63(3) Pogodbe ES določa, da bo Svet sprejel „*ukrepe, ki se nanašajo na politiko priseljevanja, na naslednjih področjih: (a) pogoji vstopa in prebivanja ter standardi glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas"*. Komisija si je že od Evropskega sveta v mestu Tampere oktobra 1999 prizadevala sprožiti poglobljeno razpravo glede strateškega projekta o ekonomski migraciji. Komisija je v letu 2001 sprejela predlog direktive, ki obravnava „*pogoje vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav z namenom plačane zaposlitve in samozaposlitve v gospodarskih dejavnostih"*[1]. Medtem ko so druge evropske institucije podale pozitivna mnenja[2], je bila razprava v Svetu omejena na prvo branje besedila.

Komisija meni, da je glede na dogajanje na področju priseljevanja v preteklih treh letih zdaj ponovno čas za to vprašanje. Na politični ravni je Evropski svet v Solunu 19. - 20. junija 2003 poudaril „*potrebo po proučitvi pravnih sredstev državljanov tretjih držav za migracijo v Unijo ob upoštevanju sprejemnih zmogljivosti držav članic […]*". Pogodba o Ustavi za Evropo, ki je bila oblikovana na Evropskem svetu v Bruslju 17. – 18. junija 2004, določa: „*Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskega dotoka* [...]"[3].

Medtem je Komisija s spoznanjem vpliva demografskega upada in staranja na gospodarstvo poudarila potrebo po pregledu dolgoročne politike priseljevanja[4], zlasti glede na posledice, ki bi jih strategija ekonomske migracije lahko imela na konkurenčnost in zato na izpolnjevanje lizbonskih ciljev. Ta tendenca v družbi je spodbudila diskusijo o priseljevanju v EU, medtem ko se ni vtikala v pristojnost držav članic glede odločitve o številu priseljencev, ki se jih sprejme. Četudi bodo do leta 2010 lizbonski cilji doseženi, bodo zaradi demografskih sprememb dejansko upadle celotne stopnje zaposlitve. Med letom 2010 in 2030 bo ob sedanjih tokovih priseljevanja upad delovno sposobnega prebivalstva EU-25 povzročil zmanjšanje števila zaposlenih ljudi za okrog 20 milijonov. Takšne okoliščine bodo imele velik vpliv na celotno gospodarsko rast, delovanje notranjega trga in konkurenčnost podjetij EU.

V tej zvezi in ker samo priseljevanje ni rešitev demografskega staranja, bodo vedno bolj potrebni trajni tokovi priseljevanja, da se bo zadostilo potrebam trga delovne sile EU in

---

1 KOM(2001)386

2 Mnenja: Evropskega parlamenta z dne 12.2.2003 (A5-0010/2003); Evropskega ekonomskega in socialnega odbora z dne 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002); Odbora regij z dne 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Člen III-267

4 KOM(2003)336

zagotovilo blaginjo Evrope. Razen tega ima priseljevanje vedno večji vpliv na podjetništvo. EU mora upoštevati tudi dejstvo, da glavne svetovne regije že tekmujejo med seboj, da privabijo migrante zaradi izpolnitve potreb njihovih gospodarstev. To poudarja pomembnost zagotovitve, da bo politika ekonomske migracije EU omogočila zaščiten pravni status in zajamčen sklop pravic, ki pomaga pri integraciji tistih, ki so sprejeti.

Poleg tega je potreba po evropski strateški pobudi okrepljena z dejstvom, da bodo v njeni odsotnosti tokovi priseljevanja bolj verjetno obšli nacionalna pravila in zakonodajo. Kot posledica se bo ob odsotnosti skupnih pravil glede sprejema ekonomskih migrantov povečalo število državljanov tretjih držav, ki nezakonito in brez kakršnega koli jamstva, da imajo priznano delo, vstopajo v EU, ter število tistih, ki se integrirajo v naše družbe.

Komisija se v tem smislu v celoti zaveda, da so odločitve o številu ekonomskih migrantov, ki se jih sprejme zaradi iskanja dela, v pristojnosti držav članic. Osnutek Pogodbe o Ustavi določa, da: „*Ta člen [III-267] ne vpliva na pravice držav članic, da določijo obseg sprejema državljanov tretjih držav, ki iz tretjih držav prihajajo na njihovo ozemlje, da bi si poiskali delo, bodisi kot zaposleni ali samozaposleni*“. Vendar odločitve o sprejemu takšnih državljanov tretjih držav v eni državi članici vplivajo na druge (pravica do potovanja znotraj schengenskega območja, do nudenja storitev v drugih državah članicah, do selitve v druge države članice po pridobitvi statusa rezidenta za daljši čas; vpliv sprejema delavcev tretjih držav na trg delovne sile EU) in EU v zvezi z nekaterimi kategorijami ekonomskih migrantov zavezujejo mednarodne obveznosti. Komisija iz tega razloga meni, da gre za jasen primer dogovora transparentnih in bolj harmoniziranih skupnih pravil ter meril na ravni EU za sprejem ekonomskih migrantov.

Vse zgoraj navedeno, skupaj s premislekom o dodatnih koristih sprejema ukrepov na ravni EU, predstavlja temeljno podlago za vse dejavnosti na tem področju. Razen tega bi moral vsak ukrep zmanjšati upravno obremenitev držav članic in državljanov tretjih držav.

Namen te zelene knjige zato ni opisati politike v EU-25, niti jih primerjati s politikami drugih svetovnih regij. Namen je identificirati glavna vprašanja in možnosti za zakonodajni okvir EU o ekonomski migraciji. Na ta način je Komisija v razpravi o predlogu direktive 2001 upoštevala pridržke in izražene pomisleke držav članic in postavila v ospredje predloge drugih možnosti.

Končno je Evropski svet 4. – 5. novembra 2004 v Haaškem programu poudaril pomembnost diskusije o Zeleni knjigi, ki bi morala biti – skupaj z najboljšimi praksami držav članic in njihovo pomembnostjo za implementacijo lizbonske strategije – podlaga za „*politični načrt zakonite migracije, vključno s sprejemnimi postopki, sposobnimi takojšnjega odziva na spremenljive potrebe po migracijski delovni sili na trgu delovne sile*[5]“. Komisija bo takšen načrt predstavila pred koncem leta 2005.

2. RAZVOJ PRISTOPA EU DO MIGRACIJE DELOVNE SILE

Po mnenju Komisije bi se morala razprava o prihodnji evropski politiki glede ekonomske migracije osredotočiti na posamezna bistvena vprašanja, ki so medsebojno odvisna, čeprav ne

[5] Sklepi Evropskega sveta, Priloga I, točka III 1.4.

izčrpna. Predlagane možnosti bi se glede na končni izid, ki ga je treba doseči, lahko kombinirale na več načinov.

2.1. Na kakšno stopnjo harmonizacije bi morala meriti EU?

Glede na to, da je dostop državljanov tretjih držav na trg delovne sile zelo občutljivo vprašanje, Komisija meni, da bi se lahko uspešno delujoča politika Skupnosti na tem področju le postopoma postavila, zato da bi pospešila postopen in gladek prehod od nacionalnih k pravilom Skupnosti. Iz tega razloga bi se pravni akti EU o sprejemu ekonomskih migrantov morala osnovati kot „začetna zakonodaja“ in opredeliti določene skupne definicije, merila ter postopke, medtem ko bi hkrati državam članicam prepustila odgovor na posebne potrebe njihovih trgov delovne sile. Spomniti se je treba, da osnutek Pogodbe o Ustavi prepušča državam članicam določitev števila oseb za sprejem z namenom iskanja dela. Vendar bi bila pri oceni celotnih potreb trga delovne sile EU koristna uskladitvena metoda, s katero bi države članice, ki uporabljajo nacionalne kvote, obveščale Komisijo o implementaciji in rezultatih teh politik in bi na ta način prispevala k oblikovanju skupne migracijske politike EU ter k učinkovitejšemu in bolje usklajenemu postopku, kar je oboje v interesu tako držav članic kot zadevnih oseb.

Komisija se glede na področje kakršne koli prihodnje EU zakonodaje sooča z različnimi možnostmi. Prva možnost bi bila **sprejem horizontalnega pristopa** poleg smeri prvotnega predloga, ki bi obsegal pogoje vstopa in prebivanja katerega koli državljana tretje države, ki je več kot 3 mesece zaposlen, samozaposlen ali opravlja kakšno drugo gospodarsko dejavnost na ozemlju države članice. Posebne določbe bi lahko urejale posebne potrebe določenih skupin, kot so sezonski delavci, premeščenci znotraj podjetja (ICT) itd. Koristna bi bila ustanovitev vsestranskega skupnega okvirja o ekonomski migraciji z visoko stopnjo prožnosti.

Sledeč primeru predlogov direktive o sprejemu študentov[6] in raziskovalcev[7] bi bila alternativa serija **področnih predlogov pravnih aktov**. Ti osnutki pravnih aktov bi se lahko osredotočili na sezonske delavce, premeščence znotraj podjetja, strokovno posebno usposobljene migrante (ne nujno samo visoko usposobljene), pogodbene ponudnike storitev in/ali druge kategorije, in začasno odložili kakršni koli celotni skupni okvir za sprejem delavcev iz tretjih držav. V tem primeru bi bila prednost lažji sprejem skupnih pravil.

Preučili bi se lahko tudi drugi pristopi, na primer ustanovitev **skupnega hitrega postopka** za sprejem migrantov v primerih posebnih delovnih in strokovnih lukenj, ki bi se aktiviral, če bi določeno število držav članic prejelo dovoljenje Sveta, da to stori s pomočjo zelo hitrega postopka. S tem bi se izognili nepotrebni in potencialno škodljivi konkurenci med državami članicami pri zaposlovanju določenih kategorij delavcev.

- Do katere mere bi se morala razviti evropska politika o migraciji delavcev in kakšna bi morala biti stopnja intervencije Skupnosti glede tega vprašanja?
- Ali bi moral evropski migracijski pravni akt meriti na opredelitev vsestranskega pravnega okvirja, ki bi zajemal skoraj vsakega državljana tretje države, ki prihaja v EU, ali bi se moral osredotočiti na določene skupine priseljencev?

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

- Če bi se izbral področni pristop sprejemanja pravnih aktov, katere skupine migrantov bi se morale prednostno obravnavati in zakaj?

- Ali menite, da bi se morali drugi pristopi – kot na primer evropski hitri postopek – preučiti? Ali predlagate druge možnosti?

2.2. Sprejemni postopki za plačano zaposlitev

Država članica pred sprejemom delavca iz tretje države ponavadi zahteva dokaz, da nobena oseba, ki je že del notranjega trga delovne sile, ne more zasesti zadevnega prostega delovnega mesta (preizkus gospodarskih potreb). Nekatere države članice sprejmejo posebne kategorije delavcev – na primer visoko usposobljene ali delavce na področjih/poklicih, kjer že obstajajo primanjkljaji – s posebnimi shemami, kot je hitri postopek, zelene karte itd. Takšni pristopi bi se lahko preučili na ravni EU. EU bi lahko tudi izhajala iz izkušenj drugih svetovnih regij[8].

2.2.1. Posebne ugodnosti za notranji trg delovne sile

Načelo „*posebne ugodnosti Skupnosti*“ je določeno kot „*Države članice bodo upoštevale zahteve za sprejem na njihovo ozemlje z namenom zaposlitve samo tam, kjer prostih delovnih mest v državi članici ne more zasesti nacionalna in delovna sila Skupnosti ali delovna sila, ki ni iz Skupnosti in zakonito na trajni osnovi prebiva v tej državi članici in že predstavlja del rednega trga delovne sile države članice*“[9]. Vendar veliko držav članic nekatere vrste ekonomskih migrantov izvzame iz posebne ugodnosti Skupnosti in od te zahteve (premeščence ključnega osebja znotraj podjetja, nastopajoče umetnike z mednarodnim slovesom itd.).

Glavno vprašanje je, ali je treba to posebno ugodnost odobriti delovni sili iz tretje države, ki je že prisotna v državi članici, pred novo prispelimi državljani tretjih držav. Pomembno je upoštevati, da bodo imeli rezidenti za daljši čas v državi članici prebivališča od leta 2006 posebno ugodnost pred novo prispelimi migranti ter možnost selitve in nastanitve v drugi državi članici zaradi študija, dela ali drugih razlogov[10]. Razen tega, ali bi se morala takšna posebna ugodnost razširiti na državljane tretjih držav, ki prebivajo v državi članici, ki ni država članica, kjer je nastopilo pomanjkanje delovne sile (poleg rezidentov za daljši čas)? To ne bi omejevalo pravice druge države članice, da odloči, koga bo sprejela na svoje ozemlje, vendar pa bi pospešilo zaposlovanje, saj bi pripomoglo k hitrem in učinkovitem zapolnjevanju delovnih in strokovnih lukenj tam, kjer bi nastale. Potem bi se EU lahko zanesla na „zalogo“ delovne sile, ki je že pričela z integracijo.

Ta posebna ugodnost bi se mogoče lahko tudi razširila na tiste, ki so že nekaj let delali v EU, preden so se začasno vrnili v svojo državo. To bi dejansko spodbudilo „kroženje možganov“, s tem, ko se bi delavcem tretjih držav dovolilo, da se reintegrirajo v svoji državi vedoč, da

---

8 „Učinkovite prakse za izbiro ekonomskih migrantov“ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): glej priloge.

9 Resolucija Sveta z dne 20. junija 1994 v zvezi z Uredbo Sveta (EGS) št. 1612/68. Upoštevati je treba, da Pristopna pogodba z dne 16. aprila 2003 daje posebno ugodnost delavcem, ki so državljani držav članic, pred delavci, ki so državljani tretjih držav, glede dostopa na njihov (držav članic) trg delovne sile.

10 Uredba Sveta 2003/109/ES.

bodo deležni bolj ugodne obravnave pri ponovnem sprejemu, če bi se kasneje želeli vrniti delati v EU.

- Kako lahko zagotovimo učinkovit način uporabe načela „posebne ugodnosti Skupnosti“?

- Ali je obstoječa opredelitev posebne ugodnosti Skupnosti še vedno ustrezna? Če ne, kako bi se morala spremeniti?

- Za katere druge ekonomske migrante se (razen premeščencev ključnega osebja znotraj podjetja) mogoče ne bi uporabila logika posebne ugodnosti Skupnosti?

- Katerim kategorijam državljanov tretjih držav, razen rezidentom za daljši čas – če sploh katerim – bi se morala dati prednost pred novo prispelimi delavci tretjih držav?

- Ali bi se morala prednostna pravica – ob upoštevanju natančno določenih pogojev – odobriti državljanom tretjih držav, ki so začasno zapustili EU, potem ko so določeno obdobje delali v EU?

- Ali bi bila olajšana mobilnost delavcev tretjih držav iz ene države članice v drugo koristna za gospodarstvo EU in nacionalne trge delovne sile? Kako bi se lahko v praksi to vzpostavilo na učinkovit način? S katerimi omejitvami/podporami?

- Kako lahko evropske javne službe za zaposlovanje (PES) in EURES portal poklicne mobilnosti[11] prispevata k olajšanju migracije delovne sile delavcev tretjih držav?

2.2.2. Sprejemni sistemi

Poleg sistema obstaja določeno vprašanje, o katerem bi bilo potrebno najprej razpravljati: ali bi se moral sprejem državljanov tretjih držav na trg delovne sile EU dovoliti samo, če obstaja določeno prosto delovno mesto, ali bi lahko bili tudi bolj prožni sistemi, kot so zelene karte itd., katerih cilj je privabljanje delavcev za zapolnjevanje kratkotrajnih in dolgotrajnih potreb trga delovne sile? Vprašanje obstaja glede tega, kateri postopek bi se uporabil za tiste državljane tretjih držav, ki želijo v EU opravljati gospodarsko dejavnost (npr. v skladu s pogodbo o zagotavljanju storitev med čezmorskim delodajalcem in stranko v EU), ki dejansko ne vstopijo na trg delovne sile EU.

- Ali bi se sprejem državljanov tretjih držav na trg delovne sile EU moral pogojevati z določenim prostim delovnim mestom ali bi lahko tudi obstajala možnost držav članic, da brez takšnega pogoja sprejmejo državljane tretjih držav?

- Kateri postopek bi se uporabljal za ekonomske migrante, ki ne vstopijo na trg delovne sile?

Če bi bil sprejem pogojen z določenim prostim delovnim mestom (preizkus gospodarskih potreb) in ob domnevi horizontalnega pristopa EU k ekonomski migraciji, bi obstajala možnost nadaljevanja po „individualni oceni“: če so delodajalci objavili prosto delovno mesto

[11] Javne službe za zaposlovanje (PES) države članice se usmerja z EURES (Evropske službe za zaposlovanje) mrežo na EU ravni. EURES je ustanovil evropski portal poklicne mobilnosti (http://europa.eu.int/eures), kjer bodo od leta 2005 dostopna vsa evropska javno prijavljena prosta delovna mesta dostopna preko posamezne IT podlage, ki temelji na tehnologiji spletnih storitev.

za minimalno dobo in niso prejeli sprejemljive prošnje znotraj trga delovne sile EU, bi se jim dovolila zaposlitev iz tujine. Ta sistem – pogojen s pripomočkom, kot je EURES, za širitev informacij o prostih delovnih mestih po EU – bi omogočil določen nadzor nad zaposlitvami, da bi tako omejil zlorabe. Dodatno vprašanje je, ali bi se ta preizkus ponovil po preteku kratkotrajne pogodbe, ki bi jo delodajalci želeli obnoviti.

- Ali menite, da je preizkus gospodarskih potreb sistem, ki je sposoben za življenje? Ali bi se moral uporabljati na prožen način, ob upoštevanju na primer regionalnih in področnih značilnosti ali velikosti zadevne gospodarske družbe?
- Ali bi moralo obstajati minimalno obdobje objave prostega delovnega mesta, preden bi se lahko razmislilo o zaposlitvi državljana tretje države na delovno mesto?
- Na kakšen drug način bi se lahko učinkovito dokazalo, da obstaja potreba po delavcu tretje države?
- Ali bi se moral preizkus gospodarskih potreb po izteku delovnega dovoljenja ponoviti, če je bila pogodba o zaposlitvi – s sredstvi, s katerimi je bil državljan tretje države sprejet – obnovljena ali bo obnovljena?

Več možnih sistemov bi lahko omogočilo več prožnosti: država članica bi lahko domnevala izpolnitev preizkusa gospodarskih potreb nad določenim letnim prihodkom in/ali ravnijo znanj in sposobnosti in/ali se za določena področja ali regije, ki bi jih določila zadevna država članica (zelene karte), ne bi mogel zahtevati noben dokaz o primanjkljaju. Ista zasnova bi se lahko uporabila za število delavcev, ki bi na ta način državam članicam omogočila izpolnjevanje njihovih mednarodnih obveznosti do tretjih držav.

- Kateri alternativni izbirni sistem bi lahko predvideli?

Druga možnost bi bila uporaba izbirnega sistema EU za zadostitev potreb po določenih znanjih in usposobljenosti, še posebno gledano dolgoročno. Na ravni EU bi se lahko vzpostavil skupni okvir (npr. leta izkušenj, izobrazba, jezikovna znanja, obstoj ponudbe dela/pomanjkanje delovne sile, družinski člani v tej državi članici itd.) in potem bi vsaka država članica lahko izbrala, ali ga bo uporabila, in če ga bo uporabila, kako bo prilagodila potrebam svojega trga delovne sile. Alternativno bi lahko obstajalo več sistemov, npr. eden za nizko kvalificirane delavce (npr. prednost izkušenj na določenem področju) in eden za srednje/visoko kvalificirane delavce (npr. prednost izobrazbe pred izkušnjami) in države članice bi se lahko odločile, katerega bodo uporabile. Takšen sistem bi lahko obstajal skupaj s filozofijo „individualne ocene“ in „zelenimi kartami“. Države članice, ki želijo uvesti „dovoljenja iskalca zaposlitve“ za določena znanja in usposobljenosti, področja itd., bi končno to lahko storile.

V tem smislu bi se lahko predvidel sistem za izmenjavo informacij, ki bi na primer temeljil na storitvah, ki jih nudi EURES, pri čemer bi delodajalec lahko upošteval življenjepis prosilcev za vso EU, ko bi nastala potreba po delavcu tretje države. Ko bi se našel ustrezen kandidat, bi državljan tretje države na spletni strani države članice lahko preveril, če on/ona izpolnjuje merila, in sprožil postopke za dovoljenja.

- Ali bi lahko izbirni sistem deloval kot možno splošno pravilo na ravni EU za sprejem ekonomskih migrantov na trg delovne sile in kaj bi moralo biti primerno merilo?

- Kako bi v celotni EU delodajalcem lahko omogočili splošen dostop do življenjepisov prosilcev in kako bi v tem smislu moral biti poudarjen EURES?

- Ali se bi morala predvideti možnost odobritve „dovoljenja iskalca zaposlitve“?

2.3. Sprejemni postopki za samozaposlitev

Na ravni EU se tudi lahko uvedli harmonizirane pogoje za sprejem državljanov tretjih držav za samozaposlitev. Takšni pogoji bi se razlikovali od tistih v odstavku 2.2: od državljana tretje države se bi na primer lahko zahtevala predložitev podrobnega in finančno sposobnega poslovnega načrta, nazoren prikaz finančnih sredstev in dokaz o ugodnem učinku teh dejavnosti na zaposlitev ali gospodarski razvoj zadevne države članice. Lahko bi se uvedle različne stopnje prožnosti, kot na primer možnost držav članic, da izključijo ali podpirajo določena področja itd.

- Ali bi EU morala imeti skupna pravila o sprejemu samozaposlenih državljanov tretjih držav? Če je odgovor pritrdilen, potem pod katerimi pogoji?

- Ali bi morala obstajati možnost prožnejših postopkov za samozaposlene osebe, ki želijo vstopiti v EU za obdobje manj od enega leta zaradi izpolnitve določene pogodbe s stranko iz EU? Če je odgovor pritrdilen, katerih?

2.4. Prošnje za delovna dovoljenja in dovoljenja za bivanje

Obstoječi postopek bi se lahko poenostavil z enojnim nacionalnim sprejemnim postopkom, ki vodi do samo enega kombiniranega bivalnega in delovnega dovoljenja (postopek „vse na enem mestu“). Kadar se zahteva vizum, lahko država članica še naprej zahteva prvotni vstopni vizum ali smatra izdajo tega kombiniranega pravnega naslova s strani svojega konzulata kot zadostnega.

Pravni naslov ne bi oviral notranje prakse nacionalne uprave niti pogojev sprejema. V večini držav članic morajo imeti državljani tretjih držav delovno dovoljenje pred pregledom prošnje za dovoljenje za bivanje: zato bi se lahko ustvaril vtis, da bi izdaja dovoljenja za bivanje – osnovana na različnih merilih delovnega dovoljenja – postala skoraj avtomatična v kombiniranem postopku, kar ni namen Komisije.

Alternativna možnost bi bila, da se to vprašanje ne ureja na ravni EU. Kompromisno stališče bi bilo predlagati eno prošnjo tako za delovna kot dovoljenja za bivanje, četudi bi bil končni rezultat dvoje različnih dovoljenj, izdanih v skladu z nacionalnimi pravili.

- Ali bi moralo obstajati kombinirano „delovno-bivalno dovoljenje“ na ravni EU? Kaj so njegove prednosti/pomanjkljivosti?

- Ali bi se morala predlagati ena prošnja (tako za delovna dovoljenja kot dovoljenja za bivanje)?

- Ali obstajajo druge možnosti?

2.5. Možnost spremembe delodajalca/področja

Možnost spremembe delodajalca in/ali področja med prvim delovnim obdobjem v EU je tesno povezana z vprašanjem, kdo je imetnik dovoljenja, in s pogoji sprejema delavca (odstavek 2.2). Če je bil državljan tretje države sprejet na podlagi posebne sheme, bi bila lahko njegova/njena mobilnost začasno omejena zaradi preprečitve zlorabe sprejemnih pogojev. Nasprotno za gospodarstvo države gostiteljice ne bi nastopil noben resnični problem, če bi se delavec sprejel izven takšnih shem in bi mu bilo ponujeno bolj ugodno delo (pod pogoji preizkusa gospodarskih potreb, če je potrebno). Glede dovoljenja, če je imetnik dovoljenja delodajalec, bi delavec lahko bil izpostavljen tveganju neupravičenega nadzora ali celo „v lasti“ njegovega/njenega prihodnjega EU delodajalca.

- Ali bi morale obstajati omejitve mobilnosti delavcev tretjih držav na trgu delovne sile države članice prebivališča? Če je odgovor pritrdilen, katere (delodajalec, področje, regija itd.), v katerih okoliščinah in kako dolgo?

- Kdo bi moral biti imetnik dovoljenja? Delodajalec, delavec ali bi moralo biti skupno?

2.6. Pravice

Delavec migrant mora imeti zaščiten pravni status[12], ne glede na to, ali si želi vrniti v svojo državo izvora ali pridobiti bolj trajni status. Delavce tretjih držav bi morali obravnavati na enak način kot državljane EU, zlasti z ozirom na določene osnovne ekonomske in socialne pravice, preden pridobijo status rezidenta za daljši čas. Ta status obsega širši krog pravic ob upoštevanju načela razlikovanja pravic glede na dolžino trajanja bivanja.

- Katere posebne pravice bi se morale zagotoviti državljanom tretjih držav, ki začasno delajo v EU?

- Ali bi morala biti zagotovitev določenih pravic pogojena z minimalnim trajanjem bivanja? Če je odgovor pritrdilen, katerih pravic in kako dolgo?

- Ali bi morale obstajati spodbude – npr. boljši pogoji za ponovno združitev družine ali pridobitev statusa rezidenta za daljši čas – da se privabijo določene kategorije delavcev tretjih držav? Če je odgovor pritrdilen, zakaj in katere?

2.7. Spremljevalni ukrepi: integracija,vrnitev in sodelovanje s tretjimi državami

Kot je bilo poudarjeno v različnih sporočilih Komisije[13] in sklepih Sveta o migraciji in razvoju dne 19. maja 2003, uspešna politika EU o ekonomski migraciji zahteva, da se migracijski tokovi upravljajo v sodelovanju z državami izvora in tranzita ob upoštevanju njihove realnosti in potreb. Izvedene ukrepe morajo spremljati trdne politike za integracijo sprejetih migrantov.

---

[12] Pravni akti EU že zagotavljajo vrsto pravic, npr. tiste, ki jih določa Direktiva Sveta 2003/109/ES (rezidenti za daljši čas), Uredba Sveta (ES) št. 859/2003 o razširitvi določb Uredbe (EGS) št. 1408/71 (uskladitev socialne varnosti) in dve protidiskriminacijski direktivi (direktiva 2000/43/ES in direktiva 2000/78/ES). Razen tega so tudi direktive EU glede vprašanj, kot so zdravje pri delu in varnost oziroma delovni pogoji, načelno uporabne za vse delavce, ne glede na njihovo narodnost. Enako velja za večino členov Listine Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah.

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

Posledično mora sodelovanje s tretjimi državami za olajšanje zakonite migracije ter socialne in ekonomske integracije potencialnih migrantov urediti vrsto vprašanj, kot je beg možganov, dejstvo, da države izvora vlagajo v razvoj znanj in spretnosti ljudi, ki bodo nato zapustili domače gospodarstvo in družbo, težave migrantov, da vzdržujejo družbene in kulturne vezi itd. Pomembno je premisliti, kako pristopiti k tem vprašanjem, in tudi glede ukrepov za olajšanje vrnitve začasnih delavcev po izteku njihovih pogodb in ponovne integracije v njihovo domačo družbo. Možni ukrepi za spodbuditev situacij „zmage v vsakem primeru“ in/ali kompenzacijo negativnih situacij, ki se lahko pojavijo, bi lahko bili: nudenje posodobljenih informacij o pogojih vstopa in bivanja v EU; ustanovitev centrov za zaposlitev in usposabljanje v državah izvora za znanja in usposobljenosti, ki so potrebna na ravni EU, in za kulturno in jezikovno usposabljanje; vzpostavitev baze podatkov po znanju in spretnostih/poklicu/področju (portfelj sposobnosti) potencialnih migrantov; olajšanje prenosa nakazil; kompenzacija tretjih držav za stroške izobraževanja migrantov, ki gredo v EU. Drugo vprašanje je, če bi se lahko v okviru okrepljenih sporazumov o sodelovanju odobrila prednost določenim tretjim državam za sprejem njihovih državljanov.

Razen tega mora EU, kot je poudarjeno v prvem letnem poročilu o migraciji in integraciji, nadaljevati s svojimi prizadevanji podpiranja boljše integracije sedanjih in bodočih priseljencev, tako na trgu delovne sile, kot na splošno v gostujoči družbi. V vseh državah članicah uvedba programov za novo prispele priseljence – v glavnem obsegajo jezikovno usposabljanje, izobrazbo državljanov ter informacije o osnovnih normah in vrednotah gostujoče družbe – pridobiva na pomembnosti.

- Katere vrste spremljevalnih ukrepov bi bilo treba predvideti za olajšanje sprejema in integracije ekonomskih migrantov, tako v EU, kot tudi v državah izvora?
- Kaj bi lahko EU, usklajeno z razvojnimi politikami EU, naredila za spodbuditev kroženja možganov in pristop k potencialno nasprotnim učinkom bega možganov?
- Ali bi se morale države v razvoju kompenzirati (od koga in kako) za njihovo naložbo v človeški kapital, ki je odšel v EU? Kako bi se lahko omejili negativni vplivi?
- Ali bi morale biti gostujoče in domače države zavezane zagotoviti vrnitev začasnih ekonomskih migrantov? Če je odgovor pritrdilen, v katerih okoliščinah?
- Kako se lahko uredi vrnitev v obojestransko korist gostujočih in domačih držav?
- Ali bi se morala določenim tretjim državam priznati prednostna pravica pri sprejemu in kako?
- Ali bi se lahko takšne prednostne pravice povezale s posebnimi okvirji, kot so na primer evropska sosedska politika, predširitvene strategije?

3. SKLEP

Komisija meni, da je sprejem ekonomskih migrantov temelj vsake politike priseljevanja in jo je zato treba obravnavati na evropski ravni v smislu stopnjujočega razvoja skladne politike priseljevanja Skupnosti. Komisija je v tej zeleni knjigi skušala poudariti bistvena sporna vprašanja in izpostaviti številne različne možnosti, ki bi lahko bile del skupnega okvirja EU. Ta sistem bi moral biti transparenten, nebirokratski in popolnoma operativen. Delovati bi

moral v interesu vseh vpletenih strank: migrantov, držav pošiljanja in držav sprejema. EU in njene države članice morajo pri krepitvi svoje politike, katere cilj je pritegnitev ekonomskih migrantov in olajšanje njihovega sprejema, posvečati izredno pozornost možnim negativnim vplivom takšnega odtekanja iz države izvora.

Prvotni cilj Zelene knjige je poziv k odzivom in sprožitev široke razprave med vsemi ustreznimi zainteresiranimi strankami. K sodelovanju so povabljeni Svet, Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij, nacionalni, regionalni in lokalni organi, socialni partnerji (vključno z delodajalskimi združenji in sindikati), nevladne organizacije, države kandidatke, partnerji tretjih držav, akademski svet in druge civilne družbene organizacije in posamezniki. Komisija bo do konca leta 2005, kot je določeno v Haaškem programu, po zaključku tega vsestranskega posvetovalnega postopka predstavila politični načrt o zakoniti migraciji, vključno s sprejemnimi postopki.

Komisija zaradi priprave na javno obravnavo o ekonomski migraciji v letu 2005 vabi vse zainteresirane stranke, da podajo pisne pripombe najkasneje do 15. aprila 2005 na naslov:

The Director General

Directorate General Justice, Freedom and Security

European Commission

B-1049 Brussels

jls-economic-migration@cec.eu.int

PRILOGA

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.