

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną”

COM(2004) 811 końcowy

(2005/C 286/05)

11 stycznia 2005 r. Komisja przyjęła komunikat skierowany do Rady, Parlamentu, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów zatytułowany: „Zielona księga w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną”.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 24 maja 2005 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTANOS.

Na 418. sesji plenarnej w dniach 8-9 czerwca 2005 r. (posiedzenie z dnia 9 czerwca 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 1, przy 3 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Pomimo tego, że minęło już pięć lat od czasu, gdy Rada Europejska w Tampere podjęła działania na podstawie Traktatu z Amsterdamu, nie osiągnięto zaplanowanego celu, którym było stworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Uczyniono jedynie niewielki postęp, a Komisja wysunęła liczne wnioski polityczne i legislacyjne, które nie zostały jednak należycie rozpatrzone przez Radę. Także EKES, współpracując w tym zakresie z Komisją, wydał liczne już opinie mające na celu wyposażenie UE we wspólną politykę oraz zharmonizowane ustawodawstwo w zakresie imigracji.

1.2 Obecnie sytuacja uległa zmianie. Program haski, przyjęty w listopadzie 2004 r., ma na celu rozwinięcie w najbliższych latach polityk w zakresie imigracji oraz azylu. Z drugiej strony, program ten wpisuje się w perspektywę Traktatu konstytucyjnego, który wzmacnia postanowienie stworzenia w przyszłości wspólnej polityki imigracyjnej (1).

1.3 Zielona księga przedstawiona przez Komisję odnosi się do centralnej kwestii w polityce imigracyjnej, tj. warunków przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz sposobu zarządzania falami migracyjnymi. Ustawodawstwo w sprawie przyjmowania imigrantów stanowi trzon polityki imigracyjnej. W rzeczywistości dysponujemy jedynie przepisami krajowymi, które znacznie się od siebie różnią i są, w większości przypadków, restrykcyjne.

1.4 Ponad 3 lata temu Komisja sporządziła „wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu oraz pobytu obywateli państw trzecich w celach podjęcia płatnej pracy lub pracy na własny rachunek” (2). EKES oraz Parlament Europejski wydały opinie (3) pozytywne w tej sprawie. Jednakże wniosek ten został odrzucony po pierwszym czytaniu w Radzie. Od tego czasu niektóre Państwa Członkowskie sporządziły nowe

przepisy dotyczące imigrantów zarobkowych, a kwestie związane z imigracją pozostają drażliwym tematem programów politycznych.

1.5 Rada Europejska w Salonikach w czerwcu 2003 r. podkreśliła „potrzebę zbadania legalnych środków migracji do UE obywateli państw trzecich, biorąc pod uwagę możliwości Państw Członkowskich” (4). EKES w swojej opinii „Imigracja, integracja a zatrudnienie” (5) podkreślił także konieczność posiadania przez UE zharmonizowanego ustawodawstwa oraz aktywnej polityki obejmującej kwestie migracji ze względów ekonomicznych. Ewolucja demograficzna zachodząca w UE (6) oraz strategia lizbońska wskazują na konieczność dysponowania przez Unię aktywnymi politykami w zakresie przyjmowania imigrantów zarobkowych, zarówno tych wysoko, jak i słabo wykwalifikowanych. Pomimo, że każdy kraj ma własne potrzeby oraz cechy charakterystyczne, wspólną cechą wszystkich Państw Członkowskich jest otwarcie dróg dla migracji zarobkowej.

1.6 Z drugiej strony, należy także pamiętać, iż dla obywateli nowych Państw Członkowskich wprowadzono czasowe ograniczenia swobody osiedlania się oraz zatrudnienia, co stanowi nieprawidłowość. EKES ma nadzieję, że ograniczenie to zostanie wkrótce zniesione. Podczas okresu przejściowego obywatele z nowych Państw Członkowskich powinni mieć prawo do preferencyjnego traktowania.

1.7 EKES jest zaniepokojony istniejącymi trudnościami politycznymi w odniesieniu do polityki imigracyjnej, a także negatywną reakcją części opinii publicznej i mediów. Liderzy polityczni oraz liderzy opinii publicznej powinni przestać wykorzystywać w debatach rasistowski i ksenofobiczny język oraz zacząć postępować odpowiedzialnie i według zasad pedagogiki politycznej.

(1) Artykuł III -267.

(2) COM(2001) 386 wersja ostateczna

(3) Zob. opinia EKES w Dz. U. C 80 z 3.4.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) oraz opinia PE w Dz. U. C 43 E z 19.2.2004 r. (sprawozdawca: Ana TERRON i CUSI).

(4) Zob. punkt 30 konkluzji Rady Europejskiej.

(5) Zob. opinię EKES-u w Dz. U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

(6) Zob. komunikat Komisji COM(2005) 94 z 16.3.2005 r. w sprawie ewolucji demograficznej.

1.8 Podczas debaty nad Zieloną księgą wszystkie strony muszą postarać się odłożyć na bok liczne uprzedzenia oraz obawy, które wzbudza obecnie kwestia migracji zarobkowej. EKES pragnie włączyć się w sposób świadomy do tej debaty oraz wnieść do niej racjonalne argumenty.

2. Uwagi dotyczące kwestii poruszonych w Zielonej księdze

2.1 Poziom harmonizacji, do którego powinna dążyć UE

- Do jakiego stopnia powinno się rozwinąć europejską politykę w zakresie migracji zarobkowej? Jaki powinien być stopień interwencji wspólnotowej w tej materii?
- Czy prawo europejskie w tym zakresie powinno dążyć do ustanowienia ram prawnych, które obejmą prawie wszystkich obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają do Unii, czy też skupić się na określonych grupach imigrantów?
- Jeśli przyjęte zostałyby podejście sektorowe, to jakie grupy imigrantów należałoby traktować priorytetowo i dlaczego?
- Czy uważają Państwo, że należy rozważyć inne podejścia, np. przyspieszoną procedurę europejską? Czy mogą państwo zaproponować inne rozwiązania?

2.1.1 EKES stwierdza, iż rzeczywiście konieczne jest, aby kwestia migracji zarobkowej została uregulowana na poziomie UE. W tym celu konieczne jest osiągnięcie wysokiego stopnia harmonizacji ustawodawstwa, zgodnie z założeniami Traktatu konstytucyjnego. We wcześniejszych opiniach EKES nawoływał już do szybkiego stworzenia przez UE wspólnej polityki imigracyjnej oraz do harmonizacji ustawodawstwa w tej dziedzinie (⁷). Unia Europejska oraz Państwa Członkowskie muszą dysponować otwartym ustawodawstwem, które stworzy legalne i przejrzyste możliwości dla imigracji zarobkowej, zarówno w przypadku pracowników wysoko wykwalifikowanych, jak i tych, którzy pracują w zawodach wymagających niższych kwalifikacji.

2.1.2 Traktat konstytucyjny ustanawia granice wspólnej polityki imigracyjnej: „prawo Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek” (⁸). EKES uważa, że ograniczenie to nie stanowi przeszkody w osiągnięciu przez UE wysokiego stopnia harmonizacji ustawodawstwa w kwestii napływu imigrantów zarobkowych, która może być przeprowadzana stopniowo, aby zostawić Państwom Członkowskim czas na adaptację.

(⁷) Dz. U. C 260 z 17.09.2001 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) oraz opinia EKES w sprawie komunikatu na temat imigracji nieuregulowanej (Dz. U. C 149 z 21.06.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

(⁸) Artykuł III -267, punkt 5.

2.1.3 EKES uważa, w zgodzie z wnioskiem Komisji, który spotkał się z przychylną oceną Komitetu, iż lepiej stworzyć ogólne (horyzontalne) ramy ustawodawcze, niż opierać się na propozycjach sektorowych. Wniosek określał warunki wjazdu i pobytu imigrantów wykonujących na terytorium Państwa Członkowskiego: płatną pracę, pracę na własny rachunek lub inną działalność gospodarczą przez okres ponad 3 miesiący. Specyficzne normy dotyczące szczególnych warunków, np. w przypadku pracowników sezonowych, pracowników przeniesionych w ramach tego samego przedsiębiorstwa czy usługodawców, mogą zostać dodatkowo wypracowane.

2.1.4 Jeśli Rada Europejska opowie się za podejściem sektorowym (imigranci wysoko wykwalifikowani), będzie miało to charakter dyskryminacji. Krok ten może okazać się łatwiejszy dla Rady, ale będzie oznaczał oddalenie się od postanowień Traktatu konstytucyjnego.

2.1.5 Z drugiej strony, warto wspomnieć, iż większość narodowych przepisów ustawodawczych zamyka drogę dla wysoko i słabo wykwalifikowanych pracowników (⁹). Jak stwierdził EKES w swojej opinii (¹⁰), w niektórych Państwach Członkowskich istnieje widoczny związek między brakiem legalnych dróg migracji zarobkowej a wzrostem imigracji nieuregulowanej.

2.2 Pierwszeństwo dla krajowego rynku pracy

- Jak można zagwarantować efektywne stosowania zasady „preferencji wspólnotowej”?
- Czy definicja preferencji wspólnotowej jest nadal aktualna? Jeśli nie, jak można zdefiniować to pojęcie?
- Do jakiego rodzaju imigrantów zarobkowych (oprócz pracowników przeniesionych w ramach tego samego przedsiębiorstwa) nie można zastosować logiki preferencji wspólnotowej?
- Którym kategoriom obywateli państw trzecich, poza rezydentami długoterminowymi, należy przyznać, tam, gdzie to stosowne, pierwszeństwo w stosunku do nowo przybyłych pracowników z państw trzecich?
- Czy obywatele państw trzecich, którzy wyjechali tymczasowo z UE po pewnym okresie wykonywania pracy na jej terytorium, powinni mieć, pod pewnymi warunkami, prawo pierwszeństwa?

(⁹) Zob. opinia w sprawie: „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w walce z pracą nielegalną” (SOC/172), przyjęta na sesji plenarnej w dniach 6/7.4.2005 r. (sprawozdawca: Erik HAHR).

(¹⁰) Zob. opinia w sprawie komunikatu Komisji na temat: „Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną” (COM(2004) 412 końcowy), przyjęta na sesji plenarnej w dn. 15.12.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

- Czy stymulowanie mobilności pracowników z państw trzecich między Państwami Członkowskimi byłoby korzystne dla gospodarki UE i krajowych rynków pracy? Jak można by to skutecznie zastosować w praktyce? Jakie wprowadzić ograniczenia i ułatwienia?
- W jaki sposób Europejskie Służby Zatrudnienia oraz Europejski Portal Mobilności Zawodowej EURES mogą przysłużyć się ułatwieniu migracji siły roboczej w przypadku pracowników z państw trzecich?

2.2.1 W nowym ustawodawstwie europejskim dotyczącym imigracji należy uwzględnić dyrektywy zwalczające dyskryminację na rynku pracy.

2.2.2 Zasada *preferencji wspólnotowej* powinna obejmować wszystkie osoby, które są częścią unijnego rynku pracy, a nie tylko pracowników będących obywatelami danego państwa lub innych państw Wspólnoty⁽¹⁾. EKES uważa, że zasada ta powinna zostać rozciągnięta na:

- obywateli Państw Członkowskich,
- obywateli państw trzecich posiadających status rezydenta długoterminowego⁽²⁾,
- obywateli państw trzecich legalnie przebywających i pracujących w Państwie Członkowskim⁽³⁾,
- obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywali oraz pracowali na terenie UE (choćby chwilowo zamieszkują w kraju pochodzenia).

2.2.3 Pobudzanie mobilności imigrantów między krajem pochodzenia a państwem goszczącym ma pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny w kraju pochodzenia. Pomogłoby także uchronić niektórych imigrantów od znalezienia się w sytuacji prawnie nieuregulowanej. Dlatego też EKES uważa, że, o ile prawo preferencyjnego traktowania zostanie ustanowione i wprowadzone w życie, powinno ono być rozszerzone na obywateli państw trzecich, którzy wyjechali tymczasowo z UE po pewnym okresie wykonywania pracy na jej terytorium.

2.2.4 We wszystkich sprawozdaniach analizujących problemy rynku pracy w Europie zwraca się uwagę na znikomą mobilność pracowników. Pobudzenie jej jest jednym z celów europejskiej strategii zatrudnienia. Bez wątpienia, imigranci mogą przysłużyć się w dużym stopniu do poprawy poziomu mobilności między rynkami pracy w Europie. Zarówno to, jak i zarządzanie napływem imigrantów stanie się łatwiejsze, kiedy osiągnięty zostanie wyższy stopień harmonizacji ustawodawstwa imigracyjnego.

⁽¹⁾ Rezolucja Rady z 20.06.1994 r.

⁽²⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie statusu obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych, Dz.U. C 36 z 08.02.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS)).

2.2.5 Sieć Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES) koordynuje publiczne służby zatrudnienia w Państwach Członkowskich, mając na celu obsadzenie istniejących miejsc pracy dzięki mobilności pracowników europejskich. EURES jest bardzo ważnym instrumentem właściwego zarządzania wspólnotowym rynkiem pracy oraz nowymi falami migracyjnymi. W tym celu konieczne jest powiązanie popytu i podaży na rynku zatrudnienia w Państwach Członkowskich oraz włączenie do systemu pracowników-imigrantów, jako że jest to grupa o większych predyspozycjach do mobilności.

2.2.6 EURES może także w przyszłości odegrać ważną rolę pomagając służbom konsularnym Państw Członkowskich w krajach pochodzenia imigrantów w zarządzaniu nową migracją. Można by stworzyć system, za pośrednictwem którego oferta pracy, jeśli nie została podjęta w ciągu maksimum 60 dni na wspólnotowym rynku pracy, może zostać przedstawiona przez służby konsularne kandydatom w ich krajach pochodzenia. Służby konsularne powinny dysponować funkcjonariuszami wyspecjalizowanymi w dziedzinie rynku pracy oraz imigracji pracowniczej. Przedstawicielstwa UE także mogłyby informować zainteresowanych o możliwościach istniejących w sieci EURES.

2.3 Systemy zezwoleń na wjazd

- Czy wjazd obywateli państw trzecich powinien być warunkowany istnieniem konkretnego wakatów? Czy też Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość przyjmowania obywateli państw trzecich bez spełnienia tego warunku?
- Jaką procedurę należałoby zastosować w przypadku imigrantów zarobkowych, którzy nie włączają się w rynek pracy?

2.3.1 EKES w swojej opinii⁽⁴⁾ w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej przyjmowania obywateli państw trzecich wskazał, iż powinny istnieć dwa systemy zezwoleń na legalny wjazd imigrantów.

2.3.2 Jeśli osoby zainteresowane dysponowałyby ofertami pracy w kraju pochodzenia, pozwoliłoby to uregulować większą część migracji z przyczyn ekonomicznych. System ten jest najbardziej odpowiedni dla pracowników wyspecjalizowanych oraz sezonowych. Używają go wielkie przedsiębiorstwa i stowarzyszenia mające możliwość rekrutacji pracowników w krajach pochodzenia.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS)).

2.3.3 Jednakże małe przedsiębiorstwa, rzemiosło, usługi domowe oraz opieka nad osobami niesamodzielnymi są tą częścią rynku, w której ciągle pracuje najwięcej imigrantów. W tych przypadkach niemożliwe jest wcześniejsze zapoznanie się pracodawcy i pracobiorcy-immigranta kraju pochodzenia tego drugiego. W niektórych krajach zatrudnienie w tych obszarach odbywa się w ramach szarej strefy oraz imigracji nieuregulowanej. W przytoczonej już opinii EKES-u⁽¹⁵⁾ Komitet zaproponował, aby w ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym zezwolenia na wjazd zawrzeć także pozwolenie na tymczasowy pobyt w celach szukania zatrudnienia. Takie pozwolenie miałyby ważność 6 miesięcy i byłoby zarządzane przez każde z Państw Członkowskich przy współdziałaniu partnerów społecznych.

- Czy uważają Państwo, że analiza potrzeb gospodarczych jest systemem wykonalnym? Czy powinno się je stosować w sposób elastyczny, tzn. mając na uwadze cechy charakterystyczne regionów i sektorów lub wielkość przedsiębiorstwa?
- Czy powinien istnieć wymóg publikacji informacji o wakacie w pewnym minimalnym okresie, czasu zanim skieruje się ofertę do kandydatów z państw trzecich?
- W jaki inny sposób można sprawnie udowodnić, że istnieje potrzeba zatrudnienia pracownika z państwa trzeciego?
- Czy należy powtórzyć analizę potrzeb po wygaśnięciu pozwolenia na pracę, jeśli umowa o pracę, na podstawie której pracownik z państwa trzeciego dostał pozwolenie na wjazd, został lub zostanie odnowiona?

2.3.4 Analiza potrzeb gospodarczych oraz istnienie wakatów na określonej posadzie są elementami niezbędnymi do zarządzania nową migracją. System ten umożliwiłby przedstawianie ofert zatrudnienia w kraju pochodzenia imigrantów, co doprowadziłoby do uregulowania dużego odsetka migracji.

2.3.5 System ten wymaga zadowalającego funkcjonowania sieci EURES oraz dysponowania przez służby konsularne wyspecjalizowanymi funkcjonariuszami. Okres czasu, po którym wakat ogłoszony na terenie UE może zostać zaofiarowany nowym imigrantom powinien być nie dłuższy niż 1-2 miesiące. Jeśli trwałby dłużej, pracodawcy mogliby postrzegać system jako nieskuteczny.

2.3.6 System ten powinien być zarządzany elastycznie, jako że europejskie rynki pracy wykazują się niewielką mobilnością. Jest ona większa w przypadku posad wymagających większych kwalifikacji i oferujących wyższe wynagrodzenie. Dla większości miejsc pracy mobilność jest jednakże ograniczona, nawet wewnątrz jednego państwa. W rzeczywistości można zaobserwować, że w przypadku wielu rodzajów działalności gospodar-

czy i wielu zawodów rynek pracy jest silnie podzielony, przez co powstają liczne, zróżnicowane rynki.

2.3.7 Po wygaśnięciu pozwolenia na pracę, na podstawie którego imigrant legalnie wjechał do kraju, jeśli umowa o pracę zostanie odnowiona, nie należy stosować na powrót analizy potrzeb gospodarczych. Obejmuje to także sytuację, w której imigrant jest zarejestrowany w publicznych służbach zatrudnienia kraju zamieszkania jako osoba poszukująca pracy.

- Jakie inne alternatywne systemy można by wprowadzić?
- Czy system selekcji może stanowić ogólną regułę stosowaną w UE w celach dopuszczenia imigrantów zarobkowych do rynku pracy? Jakie kryteria należałoby zastosować?
- Jakie warunki są konieczne, aby pracodawcy mieli dostęp do CV kandydatów z całej UE? Jak w tym kontekście należałoby wzmocnić sieć EURES?
- Czy należałoby przewidzieć możliwość udzielenia „pozwolenia na szukanie pracy”?

2.3.8 Władze Państw Członkowskich, we współpracy z partnerami społecznymi, mogą zdecydować, że w przypadku niektórych zawodów, sektorów czy określonych regionów konieczne jest otwarcie rynku pracy bez zastosowania analizy potrzeb. Dla tych elastycznych systemów można by zastosować różne procedury, np. tymczasowe zezwolenie na szukanie pracy, zielone karty lub kontyngenty, jeśli zostały one wcześniej ustalone z państwami trzecimi.

2.3.9 Imigranci mający pozwolenie na szukanie pracy będą mieli na to określony czas. EKES zaproponował okres 6 miesięcy, w przypadku zaś systemu brytyjskiego jest to okres 12 miesięcy. Osoby te muszą posiadać ubezpieczenie zdrowotne oraz wystarczające środki finansowe.

2.3.10 W celu stworzenia szybkiego i elastycznego systemu selekcji przyjmowania imigrantów zarobkowych za pośrednictwem przyspieszonej procedury, można by zastosować formularz, w którym kandydaci udzielaliby informacji wg takich kryteriów jak: lata doświadczenia zawodowego, poziom wykształcenia, znajomość języków, krewini na terenie UE, itp. Każde Państwo Członkowskie mogłoby korzystać z tego systemu według potrzeb, a pracodawcy, za pomocą sieci EURES, mogliby przeglądać CV kandydatów. Kryteria przyjmowania imigrantów musiałyby być oparte na wymienionych kryteriach, aby uniknąć jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji.

2.3.11 Przyjmowanie imigrantów posiadających tymczasowe zezwolenie na poszukiwanie pracy byłoby decyzją Państw Członkowskich, podejmowaną we współpracy z partnerami społecznymi. Publiczne służby zatrudnienia pomagałyby kandydatom w szukaniu pracy.

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.4 Procedury wjazdu w celach podjęcia pracy na własny rachunek (samozatrudnienia)

- Czy UE powinna dysponować wspólnymi normami w zakresie przyjmowania obywateli państw trzecich pragnących pracować na własny rachunek? Jakie warunki musiałyby zostać spełnione?
- Czy należałoby ustalić bardziej elastyczne procedury (jeśli tak, to jakie?) w przypadku pracowników z państw trzecich, którzy wjeżdżają do UE na okres krótszy niż rok, aby wykonać konkretną pracę na zlecenie klienta z UE?

2.4.1 EKES zgadza się, że Unia powinna dysponować wspólnym i ujednoliconym ustawodawstwem regulującym procesy przyjmowania obywateli państw trzecich pragnących pracować na własny rachunek. W opinii ⁽¹⁶⁾ na temat wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu, EKES opowiedział się już pozytywnie w tej kwestii oraz uczynił kilka propozycji ulepszenia systemu.

2.4.2 Możliwe jest albo sporządzenie nowych, konkretnych przepisów, albo włączenie do tej samej dyrektywy zarówno pracowników działających na własny rachunek, jak i wykonujących płatną pracę, jak zaproponowała już wcześniej Komisja.

2.5 Wnioski o pozwolenie na pobyt i pracę

- Czy powinno istnieć na poziomie europejskim połączone pozwolenie na pobyt i pracę? Jakie byłyby jego zalety, a jakie wady?
- Czy może jednak powinno się występować oddzielnie o pozwolenie na pracę i pozwolenie na pobyt?
- Czy istnieją inne opcje?

2.5.1 Ustawodawstwa poszczególnych Państw Członkowskich różnią się znacznie, jeśli chodzi o związek między pozwoleniem na pobyt a pozwoleniem na pracę. EKES uważa, iż konieczna jest harmonizacja przepisów w całej Unii. Za wystawienie pozwoleń odpowiedzialność ponosiłyby władze każdego Państwa Członkowskiego, a pozwolenia te uznawane byłyby na całym obszarze UE.

2.5.2 EKES pragnie, aby ustawodawstwo to możliwie jak najbardziej zmniejszyło procedury biurokratyczne i ułatwiło załatwianie formalności osobom zainteresowanym: imigrantom, pracodawcom oraz władzom. Pożądane jest istnienie jednego pozwolenia: pozwolenia na pobyt, któremu towarzyszyłoby zezwolenie na podjęcie pracy.

2.5.3 System „załatwiania wszystkiego w jednym miejscu” uprościłby istniejące procedury.

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych (Dz.U. C 80 z 03.04.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.6 Możliwość zmiany pracodawcy lub sektora

- Czy powinny istnieć ograniczenia mobilności pracownika z państwa trzeciego na rynku pracy Państwa Członkowskiego, w którym przebywa? Jeśli tak, to jakie — dotyczące pracodawcy, sektora czy regionu oraz w jakich okolicznościach i w jakim okresie?
- Kto powinien być posiadaczem pozwolenia — pracodawca, pracownik czy obywatel?

2.6.1 Posiadaczem pozwolenia zawsze musi być pracownik.

2.6.2 Państwo Członkowskie powinno zagwarantować wypełnienie przez firmę obowiązku rejestracji pracownika oraz włączenia go do systemu opieki społecznej, jeśli otrzymał on pozwolenie na pobyt na bazie oferty zatrudnienia przedstawionej przez firmę. Pierwsze kroki w życiu zawodowym pracownika, który uzyskał od Państwa Członkowskiego prawo pobytu, muszą być uczynione w ramach firmy, która zaoferowała mu posadę. Jednakże później powinien mieć prawo do zmiany pracodawcy, bez ograniczeń sektorowych czy regionalnych.

2.6.3 Wymagane jest jednak poinformowanie o zmianie miejsca zatrudnienia władz, które wystawiły pozwolenie, przynajmniej w okresie pierwszego roku jego ważności. Służyłoby to ustaleniu środków kontroli, które pozwoliłyby na wykrycie ewentualnych oszustw ze strony nieuczciwych firm zajmujących się ułatwianiem imigracji.

2.6.4 Pracownik z państwa trzeciego powinien powiadomić wcześniej pracodawcę swoim odejściu z miejsca zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem pracowniczym danego kraju.

2.7 Prawa

- Jakie szczególne prawa powinno się przyznać obywatelom państw trzecich pracującym czasowo w UE?
- Czy korzystanie z określonych praw powinno być warunkowane minimalnym okresem pobytu? Jeśli tak, to jakie obejmowałyby to prawa i jak długi miałyby być to okresy?
- Czy powinny istnieć bodźce w postaci np. lepszych warunków dla łączenia rodzin czy uzyskania statusu rezydenta długoterminowego w celu przyciągnięcia niektórych kategorii pracowników z państw trzecich? Jeśli tak, to w jakiej postaci i jakie byłoby ich uzasadnienie?

2.7.1 Punktem wyjścia w tej debacie musi być zasada niedyskryminacji. Pracownik z państwa trzeciego, bez względu na okres, w którym ma prawo do przebywania i pracowania na terenie Państwa Członkowskiego, musi mieć te same prawa ekonomiczne, pracownicze i społeczne, jakie posiadają inni pracownicy.

2.7.2 Prawo do łączenia rodzin jest prawem podstawowym, które nie jest jednak wystarczająco chronione ani dyrektywą unijną, ani ustawodawstwem krajowym⁽¹⁷⁾. EKES wzywa Komisję do podjęcia nowej inicjatywy w oparciu o wysunięte przez niego propozycje oraz propozycje Parlamentu⁽¹⁸⁾. Prawo do łączenia rodzin, które jest podstawowym prawem człowieka, powinno być również stosowane do wszystkich osób pochodzących z krajów trzecich, bez uprzywilejowania jednej grupy imigrantów w stosunku do innych grup.

2.7.3 Zielona księga Komisji nie rozważa obowiązków, które muszą spełnić imigranci. EKES uważa, że wszystkie osoby, zarówno obywatele UE, jak i rezydenci spoza Wspólnoty, mają obowiązek stosowania się do prawa kraju, w którym przebywają.

2.7.4 Karta praw podstawowych Traktatu konstytucyjnego musi być poszanowana przez ustawodawstwo wspólnotowe w zakresie imigracji, ponieważ różnorodne przepisy krajowe, które nadal obowiązują, zawierają postanowienia niezgodne z zasadami znajdującymi się w Karcie.

2.7.5 EKES zgadza się z Komisją, że niektóre prawa powinny być uzależnione od długości pobytu. Prawa te będą różne w przypadku osób przebywających w danym państwie tymczasowo oraz osób o statusie rezydenta długoterminowego. EKES proponuje rozważenie następującego zestawu praw, które należy przyznać obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym i pracującym tymczasowo na terenie UE:

- prawo do ubezpieczeń społecznych, włącznie z opieką zdrowotną;
- prawo dostępu do dóbr i usług, włączając w to zamieszkanie, na takich samych warunkach, jak dla obywateli danego Państwa;
- dostęp do edukacji oraz szkolenia zawodowego;
- uznawanie dyplomów, certyfikatów oraz tytułów w ramach ustawodawstwa wspólnotowego;
- prawo do oświaty dla niepełnoletnich, wraz z pomocami i stypendiami;
- prawo do nauczania oraz przeprowadzania badań naukowych według wniosku dotyczącego dyrektywy⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁷⁾ Zob. dyrektywa 2003/86/WE.

⁽¹⁸⁾ Zob. opinie EKES-u w Dz. U. C 204 z 18.07.2000 r. (sprawozdawca: Giacomina CASSINA) oraz w Dz. U. C 241 z 7.10.2002 r. (sprawozdawca: p. MENGOZZI), a także opinia PE w Dz. U. C 135 z 7.5.2001 r. (sprawozdawca: Graham WATSON).

⁽¹⁹⁾ Zob. wniosek dotyczący dyrektywy Komisji COM(2004)178 w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celach przeprowadzania badań naukowych. Zob. także odpowiednią opinię EKES przyjętą na sesji plenarnej dn. 27.10.2004 r. (sprawozdawca: Brenda KING).

- prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w nagłych przypadkach;
- prawo dostępu do bezpłatnego poradnictwa pracy;
- prawo do uczenia się języka kraju przyjmującego;
- szanowanie różnorodności kulturowej;
- prawo do swobody poruszania się oraz pobytu wewnątrz Państwa Członkowskiego.

2.7.6 Dyrektywa dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi zawiera pewne szczegółowe przepisy, zwłaszcza w odniesieniu do zagwarantowania prawa pobytu oraz możliwości przemieszczania się i zamieszkania na terenie innych Państw Członkowskich. EKES wypowiedział się już w jednej ze swoich opinii⁽²⁰⁾ na temat nowych praw, z których najważniejsze są prawa obywatelskie oraz polityczne. W cytowanej opinii EKES zaproponował przyznanie rezydentom długoterminowym prawa głosu w wyborach do władz samorządowych miast oraz w wyborach europejskich, tak jak przysługuje ono obywatelom Wspólnoty. EKES przyjął także opinię z inicjatywy własnej⁽²¹⁾ wzywającą Konwencję do „wprowadzenia nowego kryterium przyznawania obywatelstwa Unii; obywatelstwo nie powinno być powiązane jedynie z obywatelstwem Państwa Członkowskiego, lecz także ze stałym zamieszkaniami na terenie UE” oraz do „objęcia obywatelstwem UE (...) wszystkich osób, które są rezydentami długoterminowymi lub zamieszkują na stałe w UE.” EKES proponuje, aby Komisja przyjęła nowe inicjatywy zmierzające w tym kierunku.

2.7.7 EKES przyjął także w 2004 r. opinię z inicjatywy własnej⁽²²⁾, w której sugeruje UE oraz Państwom Członkowskim ratyfikowanie Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1990 r.⁽²³⁾ Służyłoby to promowaniu uniwersalizacji podstawowych praw pracowników-migrantów także poza Europą. EKES proponuje, aby Komisja przyjęła nowe inicjatywy zmierzające do ratyfikacji Konwencji.

2.7.8 Unia Europejska powinna zagwarantować, że ustawodawstwo dotyczące imigrantów będzie zgodne z normami Międzynarodowej Organizacji Pracy.

⁽²⁰⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie statusu obywateli państw trzecich posiadających status rezydentów długoterminowych, Dz.U. C 36 z 08.02.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²¹⁾ Zob. punkt 6.4 oraz 6.5 opinii w sprawie dostępu do obywatelstwa UE, Dz. U. C 208 z 03.09.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS).

⁽²²⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie Międzynarodowej konwencji o migrantach, Dz. U. C 302 z 07.12.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²³⁾ Rezolucja 45/158 z 18.10.1990 r., która weszła w życie 01.07.2003 r.

2.7.9 Równość między kobietami i mężczyznami, która jest częścią *acquis* wspólnotowego, powinna zostać zagwarantowana w ustawodawstwie imigracyjnym. Należy również zagwarantować ustawodawstwo zabraniające dyskryminacji.

2.7.10 EKES nie uważa za wskazane wprowadzenie do praw fundamentalnych kryteriów dyskryminacyjnych w celu przyciągnięcia pewnych określonych kategorii imigrantów.

2.8 Integracja, repatriacja oraz współpraca z państwami trzecimi

- Jakiego rodzaju środki uzupełniające należy przyjąć w celu ułatwienia wjazdu oraz integracji imigrantów zarobkowych, zarówno w UE, jak i w krajach pochodzenia?
- Jakie kroki mogłaby podjąć UE, w zgodzie z polityką rozwoju, w celu stymulacji przepływu wiedzy oraz przeciwdziałania potencjalnym negatywnym skutkom „drenażu mózgow”?
- Czy kraje rozwijające się powinny mieć prawo do rekompensaty (jeśli tak, to z czyjej strony i w jaki sposób?) za inwestycje włożone w kapitał ludzki, który następnie przeniesiony został do UE? Jak można uniknąć negatywnych skutków?
- Czy kraje goszczące oraz kraje pochodzenia powinny gwarantować repatriację tymczasowych imigrantów zarobkowych? Jeśli tak, to w jakich okolicznościach?
- Jak zarządzać repatriacją w sposób pozytywny zarówno dla kraju goszczącego, jak i kraju pochodzenia?
- Czy, i w jakiej formie, należy przyznać preferencje w przyjmowaniu imigrantów z określonych państw?
- Czy takie preferencje dałoby się powiązać z określonymi ramami strategii przedakcesyjnych, np. z europejską polityką sąsiedztwa?

2.8.1 Współpraca z krajami pochodzenia musi być fundamentalną zasadą europejskiej polityki przyjmowania imigrantów zarobkowych oraz zarządzania napływem migrantów. Należy wziąć pod uwagę interesy tych krajów, a nie tylko interesy europejskie. Unia nie może przyczynić się do stwarzania nowych przeszkód dla rozwoju, dlatego też imigracja do Europy osób pochodzących z krajów rozwijających się powinna przyczynić się do rozwoju gospodarczego oraz społecznego tych krajów.

2.8.2 Niektóre rządy europejskie są zainteresowane udziałem krajów pochodzenia imigrantów w walce z nielegalną imigracją oraz współpracą w zakresie kontroli granic oraz odsyłania osób wydalonnych. EKES wskazał już w swojej opinii⁽²⁴⁾, że współpraca taka powinna być szersza oraz powinna rozciągać się na całość kwestii związanych z zarządzaniem napływem migracji.

⁽²⁴⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie Międzynarodowej konwencji o migrantach, Dz. U. C 149 z 21.06.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

2.8.3 Jak sygnalizuje Zielona księga, drenaż mózgow jest istotnym czynnikiem mającym negatywny wpływ na kraje pochodzenia imigrantów, ponieważ nakłady włożone przez nie w kształcenie obywateli nie zwracają się. Obecna europejska praktyka rekrutacji pracowników wykwalifikowanych może znacznie zaostrzyć ten problem. Dlatego też ważne jest ustanowienie polityk służących kompensacie strat ponoszonych przez te kraje. Unia powinna zwiększyć w widoczny sposób nakłady na programy współpracy oraz rozwoju, które wspierałyby kształcenie, szkolenia oraz badania w krajach pochodzenia. Na przykład, celem Unii Europejskiej powinno być realizowanie inwestycji w sposób praktyczny tak, by ułatwić rozwój gospodarczy i społeczny poprzez zwiększenie w krajach trzecich ilości miejsc w placówkach kształcących wykwalifikowanych pracowników potrzebnych w UE, takich jak nauczyciele, pielęgniarki i lekarze. Wiele krajów trzecich ogranicza ilość miejsc w placówkach oświatowych z powodu braku środków, w rezultacie więc wielu obywateli spełniających kryteria przyjęcia musi czekać co najmniej rok na wolne miejsce. Zwiększenie ilości miejsc w placówkach oświatowych powinno ograniczyć wpływ drenażu mózgow. Konieczne jest także, aby Europa była bardziej „łaskawa” podczas negocjacji handlowych z tymi krajami.

2.8.4 Należy także ułatwić powrót do kraju pracownikom, którzy dzięki swoim umiejętnościom zawodowym czy przedsiębiorczości mogą przyczynić się do rozwoju w swoim kraju. W tym kontekście byłoby wskazane usprawnienie możliwości tymczasowego powrotu do kraju pochodzenia, przewidzianych już przez dyrektywę dotyczącą praw rezydentów długoterminowych. Jeśli obywatel państwa trzeciego pragnie wrócić do kraju pochodzenia w celach zawodowych lub inwestycyjnych, nie powinien utracić prawa pobytu. Przepływ wiedzy między krajem pochodzenia imigrantów a państwami europejskimi możliwy będzie jedynie, jeśli Europa wypracuje elastyczne ustawodawstwo.

2.8.5 Przepływ wiedzy można by również ułatwić poprzez zachęcenie obywateli Państw Członkowskich posiadających podwójne dziedzictwo do powrotu do kraju pochodzenia ich rodzica/dziadka z projektem prac lub inwestycji zaplanowanym na czas określony.

2.8.6 W europejskich programach współpracy powinno się dawać pierwszeństwo projektom inwestycyjnym, w których uczestniczą fachowcy lub inwestorzy z kraju pochodzenia, a zwłaszcza ci, którzy do niego wrócili. Należy także wspierać projekty inwestycyjne przedstawiane przez osoby zamieszkujące w UE, lecz pragnące powrócić, choćby tymczasowo, do swojego kraju.

2.8.7 W opinii dotyczącej wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów⁽²⁵⁾ oraz we wcześniejszej opinii na temat Zielonej księgi⁽²⁶⁾, Komitet wypowiedział się w sprawie wpływu dobrowolnego powrotu na rozwój gospodarczy i społeczny kraju pochodzenia.

2.8.8 Należy polepszyć współpracę z krajami pochodzenia w zarządzaniu imigracją. W krajach, w których ilość imigrantów jest znaczna, służby konsularne Państw Członkowskich powinny posiadać wyspecjalizowanych funkcjonariuszy. Także przedstawicielstwa UE w tych krajach mogłyby współpracować w sposób bardziej aktywny.

2.8.9 Unia mogłaby sporządzić umowy preferencyjne z krajami kandydującymi.

2.8.10 Ponadto w umowach o współpracy, podpisanych przez UE z innymi krajami lub ugrupowaniami regionalnymi, można by zawrzeć warunki preferencyjnego dostępu dla imigrantów, unikając jakiegokolwiek rodzaju dyskryminacji z powodów etnicznych czy kulturowych.

2.8.11 EKES proponuje także raz jeszcze, aby integracja była częścią europejskich polityk w zakresie imigracji. Komitet przedstawił liczne propozycje w różnych opiniach⁽²⁷⁾ oraz na konferencji, która odbyła się w 2002 r.⁽²⁸⁾ EKES będzie współpracował z Komisją w opracowaniu europejskiego programu na rzecz integracji, który powinien dysponować wystarczającymi środkami w ramach nowych perspektyw finansowych. Zielona księga powinna odwoływać się do wszystkich odpowiednich międzynarodowych i europejskich traktatów i konwencji⁽²⁹⁾.

Bruksela, 9 czerwiec 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽²⁷⁾ Zob. opinia EKES w Dz. U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS) oraz opinia dotycząca imigracji, integracji oraz roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Dz. U. C 125 z 27.5.2002 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS, współsprawozdawca: p. MELÍCIAS).

⁽²⁸⁾ Zob. aneks do opinii EKES dotyczącej imigracji, integracji oraz zatrudnienia w Dz. U. C 80 z 30.3.2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²⁹⁾ **MOP:**

- Konwencja dotycząca pracowników migrujących (zrewidowana), 1949 r. (nr 97)
- Zalecenie w sprawie pracowników migrujących (zrewidowane), 1949 r. (nr 86)
- Konwencja dotycząca pracowników migrujących (postanowienia uzupełniające), 1975 r. (nr 143)
- Zalecenie w sprawie pracowników migrujących, 1975 r. (nr 151)
- Art. 24 i 26 Konstytucji MOP
- Rezolucja dotycząca sprawiedliwego traktowania pracowników migrujących w gospodarce zglobalizowanej, 06.2004 r.

Rada Europejska:

- Europejska Karta Społeczna, z 1961 r. (nr 35) oraz Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, z 1996 r. (nr 163)
- Konwencja Europejska dotycząca statusu prawnego pracowników migrujących, 1977 r. (nr 93)

Unia Europejska:

- Karta Praw Podstawowych UE, 2000 r. (część II traktatu konstytucyjnego, 2004 r.)

Organizacja Narodów Zjednoczonych:

- Deklaracja w sprawie praw człowieka osób nie posiadających narodowości państwa, w którym mieszkają
- Konwencja międzynarodowa w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin.

⁽²⁵⁾ Zob. opinia EKES-u na temat komunikatu w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów, Dz. U. C 85 z 8.4.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).

⁽²⁶⁾ Zob. opinia EKES na temat Zielonej księgi w sprawie wspólnotowej polityki dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów, Dz. U. C 61 z 14.3.2003 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTANOS).