

ZASADY PRZYJMOWANIA IMIGRANTÓW EKONOMICZNYCH Z PAŃSTW TRZECICH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Migracja zarobkowa jest obecnie tematem debat publicznych w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz przedmiotem intensywnych prac legislacyjnych na forum instytucji wspólnotowych. Zagadnienie to jest postrzegane w dwojaki sposób – jako źródło rozmaitych zagrożeń oraz jako środek zaradczy w obliczu niekorzystnych zjawisk społecznych i gospodarczych obserwowanych we współczesnej Europie¹. Uregulowanie kwestii związanych z napływem migrantów ekonomicznych, zwłaszcza z państw trzecich, jest więc zadaniem trudnym zarówno dla prawodawcy krajowego, jak i wspólnotowego². W równym stopniu konstatacja ta dotyczy „starych” państw członkowskich, które coraz częściej stają przed koniecznością przeformułowania założeń dotychczasowej narodowej polityki imigracyjnej oraz państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej niedawno i nie mają bogatych doświadczeń w przyjmowaniu imigrantów i kształtowaniu polityki państwa w tym zakresie. Najtrudniejsze zadanie przypada jednak Komisji Europejskiej, która w ciągu nadchodzących lat musi zaproponować ramy legislacyjne polityki imigracyjnej całej Unii Europejskiej. Obok stworzenia skutecznych instrumentów walki z nielegalną migracją³, największym wyzwaniem na tym polu jest określenie zasad przyjmowania legalnych migrantów z państw trzecich.

-
- 1 Por. K. Iglicka, Dylematy europejskiej polityki migracyjnej, *Nowa Europa* 2006, nr 2 (4), s. 150 i n.; P. Bendel, Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?, *Migration Letters*, vol. 2, no. 1, s. 29. Szerzej na ten temat zob. Introduction, (w:) *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, J. Niessen, Y. Schibel, C. Thompson (eds.), Brussel 2005, s. 4 i n.; J. Niessen, Y. Schibel, *EU and US approaches to the management of immigration. Comparative perspectives*, Brussels 2003, s. 4 i n.
 - 2 Por. M.T. Bia, *Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns*, *European Diversity and Autonomy Papers*, EDAP 2/2004, s. 10.
 - 3 Por. C. Dauvergne, *Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century*, *New Issues and Refugee Research*, July 2003, Working Paper No. 92, s. 8.

Na potrzeby dalszych rozważań można odwołać się do definicji zaproponowanej przez J. Białocerkiewicza, zgodnie z którą emigrantem jest cudzoziemiec udający się z przyczyn ekonomicznych dobrowolnie i legalnie do innego państwa z zamiarem czasowego lub stałego ulokowania ośrodka swych interesów życiowych i ekonomicznych na terytorium obcego państwa⁴. Definicję tę można uznać za właściwą w odniesieniu do emigrantów ekonomicznych. W przypadku pozostałych kategorii emigrantów należałoby zrezygnować z ograniczenia ich motywacji do powodów ekonomicznych, unikając także koncentrowania się na interesach ekonomicznych w państwie przyjmującym. Należy ponadto zauważyć, iż przytoczona definicja pomija osoby, które zmieniają państwo pobytu w sposób nielegalny, a przecież nie można im odmawiać miana emigrantów. Poniżej będzie jednak mowa przede wszystkim o migrantach legalnych, gdyż w ich przypadku można rozważać kwestię zasad przyjmowania w państwie, które wybierają na swe nowe miejsce pobytu.

Jednocześnie analizie zostanie poddana wyłącznie sytuacja obywateli państw trzecich, których status na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej jest autonomiczny w świetle prawa wspólnotowego. Rozważania nie obejmą więc migrujących obywateli (członków rodzin obywateli) państw członkowskich Unii Europejskiej lub innych państw wchodzących w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego ani obywateli (członków rodzin obywateli) państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi⁵. Z uwagi na niewielkie ramy niniejszego opracowania z zakresu rozważań wykluczeni zostali także członkowie rodzin obywateli państw trzecich, posiadający – przynajmniej w pierwszym okresie pobytu w państwie przyjmującym – status pochodny, a zatem niekorzystający z własnych praw, lecz praw wywodzących się ze statusu osoby, do której dołączają.

Przyjmowanie obywateli państw trzecich przybywających w celach zarobkowych należało dotąd do zagadnień regulowanych wyłącznie przez ustawodawstwo krajowe, dlatego rozwiązania stosowane w tym zakresie są odmienne w poszczególnych państwach członkowskich. Inną przyczyną niejednorodności narodowych rozwiązań jest fakt, że tworzono je w odpowiedzi na różne tendencje migracyjne w ostatnich dziesięcioleciach⁶. W okresie powojennym powszechnie zachęcano do migracji, aby przeciwdziałać niedoborom siły roboczej. Jednakże po kryzysie gospodarczym lat 70-tych i wzroście nielegalnej imigracji w latach 80-tych i 90-tych zaostrzono przepisy dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców, aby chronić narodo-

4 J. Białocerkiewicz, Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych, Toruń 1999, s. 388.

5 Państwem takim jest Konfederacja Szwajcarska.

6 Por. S. Carrera, Building a Common Policy on Labour Immigration. Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?, CEPS Working Document No. 256/February 2007, s. 2 i n.

we rynki pracy, a w niektórych państwach członkowskich w ogóle wstrzymano rekrutację zagranicznych pracowników⁷. Celem obecnie stosowanych zasad i procedur jest stworzenie imigrantom z państw trzecich możliwości podejmowania pracy i zaspokojenie w ten sposób potrzeb rynku pracy, przy jednoczesnej ochronie interesów własnych obywateli. Imigranci są zobowiązani dostarczyć dowody na spełnienie określonych kryteriów, takich jak otrzymanie oferty zatrudnienia, dysponowanie środkami finansowymi wystarczającymi do utrzymania się w państwie przyjmującym, posiadanie odpowiedniego ubezpieczenia zdrowotnego. Niekiedy pracodawcy w państwach członkowskich mają obowiązek wystąpić o zezwolenie na pracę dla imigranta i wykazać, że odznacza się on umiejętnościami niedostępnymi na krajowym rynku pracy. W większości państw członkowskich imigranci ekonomiczni uzyskują początkowo zezwolenie na pobyt czasowy, ważne przez okres od roku do pięciu lat. Zezwolenia takie mogą być odnawiane tak długo, jak długo wnioskodawca spełnia ustalone kryteria. Od połowy lat 90-tych w wielu państwach członkowskich pojawiły się nowe kanały migracji zarobkowej w odpowiedzi na niedobory na rynku pracy – przyspieszone lub preferencyjne procedury (np. niemiecki system zielonej karty dla informatyków lub oparty na systemie punktowym brytyjski program dla osób wysoko wykwalifikowanych)⁸.

Państwa członkowskie stosują różne metody określania liczby imigrantów przyjmowanych każdego roku. Liczba ta zazwyczaj opiera się na krajowej lub regionalnej ocenie potrzeb rynku pracy. Kilka państw członkowskich wprowadziło systemy kwotowe (np. Austria⁹, Hiszpania¹⁰, Portugalia¹¹, Słowenia¹², Węgry¹³, Wielka Brytania¹⁴, Włochy¹⁵), ale sposób ich wykorzystywania jest różny w poszczegól-

7 Szerzej na ten temat G. Avcı, *Immigrant Categories: The Many Sides of One Coin?*, *European Journal of Migration and Law* 1999, vol. 1, s. 199 i n.

8 Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną, KOM(2004) 412 końcowy, s. 3 i n. Por. Cover note from Secretary-General of the European Commission to Mr Javier Solana, Secretary-General/High Representative. Second Annual Report on Migration and Integration. Subject: Second Annual Report on Migration and Integration, Brussels, 11 July 2006, 11526/06 Limite, MIGR 107, Soc 355, s. 4 oraz 14 i n. Zob. także *Economic migration to the EU. Report with Evidence*, House of Lords, European Union Committee, 14th Report of Session 2005–06, published by the Authority of the House of Lords, London 2005, s. 27 i n.

9 Na ten temat zob. K. König, B. Perchinig, *Austria*, (w:) *Current Immigration Debates in Europe...*, s. 1 i n.

10 Na ten temat zob. C. Gortázar, *Spain: Two Immigration Acts at the End of the Millennium. The Organic Law on the Rights and Liberties of Aliens in Spain and their Social Integration: Organic Law 4/2000 of January 11 Modified by Organic Law 8/2000 of December 22*, *European Journal of Migration and Law* 2002, vol. 4, s. 3 i n.; A. Serra, P. Mas, A. Xalabarder, G. Pinyol, *Spain*, (w:) *Current Immigration Debates in Europe...*, s. 9 i n.

11 Na ten temat zob. L. Fonseca, J. Macaísta Malheiros, S. Silva, *Portugal*, (w:) *Current Immigration Debates in Europe...*, s. 6 i n.

12 Zob. także I. Wróbel, *Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna Słowenii w kontekście przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej*, (w:) *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej wobec procesu integracji europejskiej*, pod red. J. Albina i J. Kupczaka, Wrocław 2001, s. 271.

13 Zob. także *Przygotowania Czech, Węgier i Słowacji do członkostwa w Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, (w:) *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej...*, s. 164

14 Na ten temat zob. J. Ensor, A. Shah, *United Kingdom*, (w:) *Current Immigration Debates in Europe...*, s. 7 i n.

15 Na ten temat zob. A. Di Pascale, *The New Regulations on Immigration and the Status of Foreigners in Italy*, *European Journal of Migration and Law* 2002, vol. 4, s. 72 i n.; J. Chaloff, *Italy*, (w:) *Current Immigration Debates in Europe...*, s. 1 i n.; A. Weinar, *Włochy – nowy kraj migracji*, *Biuletyn Migracyjny* 2006, nr 8, s. 7 i n.

nych krajach. Niektóre z nich ustalają ogólną liczbę pracowników z państw trzecich przyjmowanych każdego roku, podczas gdy inne określają bardziej szczegółowe kwoty dla każdego sektora rynku pracy lub dla poszczególnych kategorii pracowników, np. pracowników sezonowych. Jeszcze inne ustalają kwoty roczne na podstawie wyników analiz potrzeb rynku pracy oraz po konsultacjach z organizacjami pracowników i pracodawców. W większości państw członkowskich przed przyjęciem pracowników z państw trzecich konieczne jest przeprowadzenie starannej oceny sytuacji na krajowym rynku pracy, zgodnie z zasadą preferencji wspólnotowej¹⁶.

Instrumentem zarządzania migracją zarobkową są także zawierane przez państwa członkowskie z państwami trzecimi porozumienia dwustronne w sprawie pracy dla obywateli tych ostatnich¹⁷. Porozumienia takie stanowią przede wszystkim reakcję na braki siły roboczej w państwie przyjmującym. Do innych powodów podpisywania porozumień z państwami trzecimi należą: otwieranie nowych kanałów migracji, dążenie do poprawy stosunków z państwami trzecimi, podtrzymywanie powiązań historycznych i ułatwianie wymiany kulturalnej, podejmowanie starań na rzecz lepszego zarządzania ruchami migracyjnymi i skuteczniejszego zwalczania nielegalnej imigracji. Stanowiska państw członkowskich w tym zakresie są zróżnicowane. Państwa Europy Północnej pierwsze przygotowały projekty dwustronne w okresie powojennym w odpowiedzi na specyficzne niedobory na swych rynkach pracy, głównie adresowane do krajów południowoeuropejskich przed ich przystąpieniem do Unii Europejskiej. Porozumienia dwustronne podpisywane w bliższej przeszłości koncentrowały się na przyjmowaniu pracowników sezonowych w takich sektorach, jak rolnictwo, budownictwo, turystyka i gastronomia. Uzgodnienia dwustronne były również wykorzystywane do promowania lepszych relacji między krajami sąsiednimi. Południowi członkowie Unii wykazywali w ostatnich latach największą aktywność w podpisywaniu porozumień dwustronnych w sprawie przyjmowania pracowników tymczasowych lub sezonowych. Kilka państw członkowskich wykorzystywało w porozumieniach dwustronnych rozwiązania kwotowe (np. Włochy), ustalając liczbę przyjmowanych imigrantów corocznie po konsultacji z odpowiednimi organami i organizacjami, takimi jak urzędy pracy, organizacje branżowe pracodawców i związki zawodowe. Zazwyczaj kwoty określa się dla każdego sektora rynku pracy, choć niektóre państwa czynią to w odniesieniu do każde-

16 Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań..., s. 5; Cover note from Secretary-General of the European Commission..., s. 14 i n.

17 Grecja zawarła takie porozumienie z Egiptem oraz Bułgarią i Albanią; Włochy – z Tunezją, Albanią i Mołdową (rozpoczęły negocjacje z Egiptem i Marokiem); Belgia – z Algierią, Marokiem, Tunezją, Turcją, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii oraz Serbią i Czarnogórą; Hiszpania – z Ekwadorem, Kolumbią, Republiką Dominikańską, Marokiem i Bułgarią; Francja – z Marokiem, Tunezją i Senegalem; Polska – z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą; Litwa i Słowacja – z Federacją Rosyjską i Ukrainą; Republika Czeska – z Federacją Rosyjską, Mongolią i Wietnamem (Cover note from Secretary-General of the European Commission..., s. 15).

go regionu geograficznego, a w niektórych przypadkach zależnie od kraju pochodzenia kandydata¹⁸.

Jak trafnie zauważyła O. Olszewska, w państwach posiadających doświadczenia związane z problemem imigracji polityka migracyjna znajduje się obecnie na drugim etapie rozwoju – etapie zarządzania migracjami. W krajach takich jak Polska polityka migracyjna dopiero kształtuje się (faza administracyjno–biurokratyczna), w związku z czym wyraźny jest brak doświadczenia w określaniu założeń i celów, a potrzeba regulacji prawnej jest zagadnieniem stosunkowo nowym. W pierwszej grupie państw prawo jest instrumentem kształtującym, świadomie wykorzystywanym do osiągnięcia konkretnych efektów. W drugiej grupie państw prawo jest natomiast instrumentem pomocniczym, wspomagającym¹⁹. Drogę od etapu pierwszego do drugiego można jednak szybko pokonać, czego dobrym przykładem jest Republika Czeska²⁰.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie kierunku, w jakim zmierza Unia Europejska w pracach nad stworzeniem wspólnych zasad przyjmowania imigrantów ekonomicznych z państw trzecich oraz przybliżenie rozwiązań przyjętych w państwie, które z uwagi na sąsiedztwo terytorialne i podobieństwo sytuacji społeczno–gospodarczej może stanowić dla Polski przykład prowadzenia aktywnej polityki imigracyjnej w regionie.

Unia Europejska wobec zagadnienia imigracji zarobkowej

W Unii Europejskiej wspólne wysiłki koncentrowano do niedawna na zwalczaniu nielegalnej imigracji²¹. Przedsięwzięcia legislacyjne i organizacyjne na tym polu wciąż pozostają priorytetem, jednakże obecnie podejmowane są również próby wypracowania wspólnych standardów dotyczących praw imigrantów z państw trzecich, legalnie przebywających w państwach członkowskich Unii. Zgodnie z postanowieniami Programu Haskiego oraz kierunkiem działań wskazanym w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, instytucje wspólnotowe powstrzymują się od

18 Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno–Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań..., s. 6 i n. Por. Cover note from Secretary–General of the European Commission..., s. 4 oraz 14 i n..

19 O. Olszewska, *Prawo jako instrument polityki imigracyjnej – kształtujący czy wspomagający?*, (w:) K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, Prace Migracyjne nr 58, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego, czerwiec 2005, s. 36. Por. A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006, s. 25 i n.

20 Por. *Pierwsza aktywna polityka migracyjna w EŚW*, Biuletyn Migracyjny 2006, nr 5, s. 1.

21 Por. E. Borawska–Kędzierska, M. Prus, *Polityka imigracyjna i azylowa*, (w:) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. Jasińskiego i K. Smoter, Warszawa 2005, s. 134. Zob. także A. Kicinger, *International migration as a non–traditional security threat and the EU responses to this phenomenon*, CEFMR Working Paper 2/2004, s. 4 i n.; M. Samers, *An Emerging Geopolitics of 'Illegal' Immigration in the European Union*, *European Journal of Migration and Law* 2004, vol. 6, s. 27 i n.

ustalania czy sugerowania liczby obywateli państw członkowskich, którzy mieliby być dopuszczeni na terytorium poszczególnych państw. W Programie Haskim Rada Europejska wezwała Komisję Europejską do przedłożenia „strategicznego planu dotyczącego legalnej imigracji (...), który obejmowałby także procedury dopuszczania, umożliwiające niezwłoczne reagowanie na zmieniający się popyt na imigrantów zarobkowych na rynku pracy”²². Na początku 2005 r. Komisja opublikowała zieloną księgę dotyczącą tej problematyki²³, inicjując ogólnoeuropejską debatę. Analiza poglądów prezentowanych w dyskusjach pokazała, że wspólna europejska strategia dla migracji ekonomicznej jest oczekiwana, jednakże opinie na temat jej założeń i pożądaných rezultatów różnią się dalece od siebie²⁴. Uwzględniając ten fakt, Komisja opracowała plan działań na lata 2006–2009²⁵.

W dokumencie tym Komisja stwierdziła, że aczkolwiek ustalanie liczby imigrantów mogących przybyć do Unii w celu wykonywania pracy należy do kompetencji państw członkowskich, jednakże nie ulega wątpliwości, że dopuszczenie obywateli państw trzecich na terytorium jednego państwa członkowskiego może rodzić skutki dla innych państw członkowskich i ich rynków pracy. Skuteczna wspólna strategia migracyjna powinna obejmować zasady przyjmowania imigrantów, działania służące zintegrowaniu ich ze społeczeństwem państwa pobytu oraz sposoby i środki zwalczania nielegalnej imigracji i nielegalnego zatrudnienia, włączając w to handel ludźmi. Uczestnicy konsultacji publicznych wskazywali na możliwe korzyści płynące z horyzontalnej regulacji, polegającej na określeniu warunków przyjmowania dla wszystkich obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o dostęp do rynku pracy w Unii Europejskiej. Państwa członkowskie nie wyraziły jednak dostatecznego poparcia dla tej koncepcji. Obok zastrzeżeń natury politycznej, decydujący był argument, że prawo wspólnotowe powinno być elastyczne, w stopniu pozwalającym na uwzględnienie różnych wymogów narodowych rynków pracy, przejrzyste, skuteczne i niedyskryminujące. W opinii Komisji Europejskiej, zasadom tym czyni zadość zaproponowany przez nią pakiet środków – jedna ogólna dyrektywa ramowa i cztery szczególne akty prawne, które z jednej strony zagwarantują wszystkim imigrantom zarobkowym sprawiedliwe, wynikające z określonych praw możliwości, z drugiej zaś – zaferują atrakcyjne warunki specyficznym grupom imigrantów,

22 Rada Europejska w Brukseli, 4 – 5 listopada 2004 r. Konkluzje Prezydencji. Załącznik I. Program Haski. Wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, CONCL 3, 14292/04, s. 19.

23 Zielona księga w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, KOM(2004) 811 wersja końcowa.

24 Komisja Europejska już w 2001 r. przedstawiła projekt dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej, jednakże państwa członkowskie nie osiągnęły porozumienia w tej sprawie i w 2005 r. przygotowania do opracowania nowego projektu rozpoczęto od podstaw. Zob. 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 final. Na ten temat zob. także G. Brinkmann, *The Immigration and Asylum Agenda*, „European Law Journal” 2004, vol. 10, no. 2, s. 192 oraz *W kierunku wspólnej polityki migracyjnej UE*, Dyrekcja Generalna Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, Bruksela 2004, s. 2.

25 Komunikat Komisji. Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji, KOM(2005) 669 wersja ostateczna.

na których istnieje duże zapotrzebowanie w Unii Europejskiej. Nowe projekty będą więc dotyczyć jedynie warunków i procedur dopuszczania na rynek pracy w państwach członkowskich wybranych kategorii imigrantów zarobkowych oraz zakresu praw wynikających ze stosunków pracy łączących obywateli państw trzecich i pracodawców z państw członkowskich²⁶.

Pierwszą dyrektywę Komisja określiła mianem instrumentu horyzontalnego, służącego stworzeniu wspólnych ram dotyczących praw, jakie należy zagwarantować wszystkim już legalnie zatrudnionym w państwach członkowskich obywatelom państw trzecich, którzy nie mają jeszcze podstaw do uzyskania zezwolenia na pobyt długoterminowy, a zatem nie podlegają krajowym przepisom implementującym dyrektywę dotyczącą statusu rezydentów długoterminowych²⁷. Zdaniem Komisji, byłoby to nie tylko sprawiedliwe wobec osób wnoszących – dzięki swej pracy i podatkom – wkład w rozwój gospodarki Unii, lecz także stanowiłoby ważny krok ku stworzeniu „jednakowych warunków wyjściowych” w Unii. W tym kontekście należałoby także podjąć kwestię uznawania dyplomów i innych dowodów kwalifikacji, by zapobiec sytuacjom, gdy imigrant wykonuje pracę wymagającą kwalifikacji niższych niż te, które posiada, co wpływa niekorzystnie zarówno na dochody i ocenę kwalifikacji danej osoby, jak i na jej państwo pobytu i państwo pochodzenia. Komisja zaproponowała także wprowadzenie jednego wniosku o łączne zezwolenie na pracę i pobyt, zawierające najnowsze identyfikatory biometryczne²⁸. Termin ważności takiego dokumentu powinien być ściśle powiązany z okresem, na jaki została zawarta umowa o pracę²⁹.

Cztery dyrektywy zawierające przepisy szczególne miałyby za podstawę wyniki analiz, które pokazały, że obecnie nie jest wskazane regulowanie na poziomie wspólnotowym dostępu do wybranych sektorów gospodarki z powodu różnic między państwami członkowskimi w zakresie procesów demograficznych, warunków socjalnych, struktury rynków pracy, trendów i potrzeb³⁰. Wspólne standardy

26 *Ibidem*, s. 5 i n. Por. *Migranci na ratunek Strategii Lizbońskiej?*, Biuletyn Migracyjny luty 2006, nr 5, s. 6.

27 Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 016 z 23 stycznia 2004 r., s. 44). Zgodnie z tą dyrektywą, rezydent długoterminowy Wspólnot Europejskich korzysta z równego traktowania w stosunku do obywateli danego państwa członkowskiego w zakresie m.in. dostępu do zatrudnienia i prowadzenia działalności na własny rachunek, o ile takie formy aktywności zawodowej nie wiążą się nawet okazjonalnie z wykonywaniem władzy publicznej, jak również warunków zatrudnienia i pracy, w tym warunków dotyczących zwolnienia i wynagrodzenia. Państwa członkowskie mogą jednak utrzymać ograniczenia dostępu do zatrudnienia lub działalności na własny rachunek, jeśli – zgodnie z obowiązującym prawem krajowym lub wspólnotowym – te formy aktywności zawodowej są zarezerwowane dla obywateli danego państwa, obywateli Unii Europejskiej lub obywateli państw tworzących Europejski Obszar Gospodarczy.

28 Na temat wykorzystywania danych biometrycznych do kontroli imigrantów w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej zob. np. R. Thomas, *Biometrics, International Migrants and Human Rights*, European Journal of Migration and Law 2005, vol. 7, s. 377 i n.

29 Komunikat Komisji. Plan polityki..., s. 6 i n. Zob. komentarz: B. Hayes, *Viewpoint: Our "freedom", their labour: a tradesman's entrance for Fortress Europe*, Statewatch Bulletin, vol. 15, no. 6, s. 2.

30 Por. stanowisko rządu polskiego: *Non-paper w sprawie Zielonej Księgi w sprawie podejścia Unii Europejskiej do zarządzania migracjami zarobkowymi COM(2004) 811 final*, strony internetowe Komisji Europejskiej, <http://>

mogłyby – zdaniem Komisji – usztywnić narodowe rynki pracy. Konsultacje publiczne ujawniły natomiast istnienie grup pracowników mających wspólne potrzeby i interesy, a także zróżnicowane interesy państw członkowskich poszukujących wysoko wykwalifikowanych pracowników i państw członkowskich, które potrzebują przede wszystkim pracowników sezonowych. Wspólną generalną zasadą czterech dyrektyw powinno być powiązanie dopuszczania z istnieniem umowy o pracę i „gospodarczej konieczności”. Wyjątki od tej zasady mogłyby dotyczyć strukturalnych lub przejściowych potrzeb w określonych sektorach, zawodach lub regionach. Przy opracowywaniu regulacji wspólnotowych należałoby również wziąć pod uwagę wymóg zgodnego z zasadami etycznymi rekrutowania pracowników dla sektorów, w których szczególnie często dochodzi do „drenażu mózgów”, czego przykładem jest brak personelu medycznego w różnych częściach Afryki³¹. Pierwsza z czterech zapowiadanych dyrektyw dotyczyłaby warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych³², z wyjątkiem naukowców, druga – warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych, trzecia – kwestii związanych z wjazdem, pobytem i miejscem zamieszkania pracowników objętych wewnątrzporacyjnym transferem, czwarta – warunków wjazdu i pobytu wynagradzanych stażystów³³. Wszystkie odnosiłyby się zatem do osób zamierzających podjąć pracę najemną, nie obejmując swym zakresem samozatrudnienia³⁴.

Kilka bardziej konkretnych informacji Komisja podała na temat dwóch pierwszych z czterech dyrektyw szczegółowych. Zauważyła m.in., że w większości państw członkowskich istnieje zapotrzebowanie na pracowników wysoko wykwalifikowanych z zagranicy, tymczasem badania pokazały, że 54% imigrantów pierwszego pokolenia z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, posiadających wykształcenie uniwersyteckie, mieszka w Kanadzie i Stanach Zjednoczonych, podczas gdy 87% osób z wykształceniem niższym niż podstawowe, podstawowym lub średnim mieszka w Europie³⁵. Odpowiedzią na tę sytuację mogłaby być wspólna procedura specjalna, pozwalająca na szybką selekcję i przyjęcie wysoko wykwalifikowanych imigrantów oraz atrakcyjne warunki, które zachęcałyby ich do przyjazdu do

ec.europa.eu. Na temat przewidywanych braków siły roboczej na europejskich rynkach pracy w najbliższych dekadach zob. Ch. Boswell, S. Stiller, Th. Straubhaar, *Forecasting Labour and Skills Shortages: How can Projections Better Inform Labour Migration Policies?*, Hamburg 2004, s. 9 i n.

31 Szerzej na ten temat zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Związek pomiędzy migracją i rozwojem: konkretne kierunki działania w zakresie partnerstwa UE z krajami rozwijającymi się, KOM(2005) 390 final, s. 9 i n. Por. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej, KOM(2006) 735 wersja ostateczna, s. 8.

32 Na temat dotychczasowych rozwiązań prawnych dotyczących napływu pracowników wysoko wykwalifikowanych w wybranych państwach członkowskich zob. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 63 i n. Na temat postulatów na przyszłość zob. J. von Weizsäcker, *Welcom to Europe*, Bruegel Policy Brief, Issue 2006/03.

33 Komunikat Komisji. Plan polityki..., s. 7 i n.

34 Zob. komentarz: B. Hayes, *op. cit.*, s. 3 i n.

35 Na ten temat zob. także S. Bertozzi, *Legal Migration. Time for Europe to Play Its Hand*, CEPS Working Document No. 257/February 2007, s. 12 i n.

Europy. Rozważenia wymaga zasadność wprowadzenia zezwolenia na pracę w Unii Europejskiej (zielonej karty Unii Europejskiej), które byłoby wydawane przez jedno państwo członkowskie i ważne na terytorium całej Unii. Niezbędną elastyczność mogłaby zapewnić klauzula rozszerzająca, która miałaby zastosowanie w razie zapotrzebowania na określone kategorie pracowników innych niż wysoko wykwalifikowani, np. pracowników wykwalifikowanych. W przypadku pracowników sezonowych nowa dyrektywa przewidywałaby zezwolenie na pobyt i pracę uprawniające obywateli państw trzecich do wykonywania pracy przez określoną liczbę miesięcy w roku w okresie 4–5 lat. Chodziłoby o zapewnienie państwu członkowskiemu niezbędnej siły roboczej, a jednocześnie zagwarantowanie zainteresowanym imigrantom bezpiecznego statusu prawnego i perspektywy regularnej pracy, co służyłoby ochronie tej kategorii pracowników o szczególnie słabej pozycji i przyczyniłoby się do rozwoju ich krajów pochodzenia³⁶.

Elementem wspólnotowej polityki imigracyjnej jest wspieranie migracji powrotnej³⁷ i migracji cyrkulacyjnej³⁸, co znalazło odzwierciedlenie w dyrektywie dotyczącej statusu rezydentów długoterminowych, która oferuje – zdaniem Komisji – „ciekawe możliwości”. Państwa członkowskie mogą bowiem zezwalać imigrantom powracającym do kraju pochodzenia na zachowanie takiego statusu przez okres dłuższy niż – jak przewiduje dyrektywa – jeden rok. Innym brany pod uwagę rozwiązaniem jest długoterminowa wielokrotna wiza wjazdowa dla imigrantów powracających lub możliwość przyznawania byłym imigrantom pierwszeństwa i wydawania im nowych zezwoleń na pobyt dla celów dalszego czasowego zatrudnienia w byłym państwie przyjmującym w ramach uproszczonej procedury. Niezależnie od poprzedzających wyjazd działań integracyjnych, doksztalcanie zawodowe i kursy językowe w państwie pochodzenia mogłyby pomóc imigrantom w rozwinięciu ich umiejętności oraz w lepszym zidentyfikowaniu potrzeb na rynku pracy w Unii Europejskiej. Komisja zapowiedziała przeanalizowanie, czy byłoby politycznie uzasadnione oraz możliwe pod względem technicznym i finansowym wsparcie ze środków wspólnotowych powołania do życia odpowiednich struktur szkoleniowych lokalnych władz lub podmiotów pozarządowych. Dopuszczanie imigrantów na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej nie powinno być jednak uzależnione od udziału w takich kursach, choć jego skutkiem mogłyby być ułatwienia w tym zakresie³⁹.

36 Komunikat Komisji. Plan polityki..., s. 7 i n.

37 Na temat korzyści płynących z migracji powrotnej zob. F. Laczko, *Enhancing the Benefits of Return Migration for Development*, (w:) *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*, IOM World Migration Report Series, vol. 3, Geneva 2005, s. 278 i n.

38 Na temat korzyści płynących z migracji cyrkulacyjnej zob. B. Ghosh, *Economic Effects of International Migration: A Synoptic Overview*, (w:) *World Migration 2005. Costs and...*, s. 173 i n.; Ph. Martin, *Economic Costs and Benefits of International Labour Migration*, (w:) *World Migration 2005. Costs and...*, s. 193 i n.

39 Komunikat Komisji. Plan polityki..., s. 12 i n.

W dniu 16 maja 2007 r. Komisja Europejska jednogłośnie zaakceptowała propozycję legislacyjną komisarza odpowiedzialnego za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Franca Frattiniego, by na pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów nakładać surowe kary pieniężne, a w czterech przypadkach pociągać ich do odpowiedzialności karnej: w razie trzykrotnego zatrudnienia nielegalnego imigranta w ciągu dwóch lat, zatrudnienia co najmniej czterech nielegalnych imigrantów, zaoferowania warunków skutkujących szczególnym wysiłkiem oraz świadomego zatrudnienia ofiary handlu ludźmi. Zgodnie z przedłożonym projektem dyrektywy, pracodawcy tacy mieliby także tracić publiczne kontrakty i dotacje (na okres do pięciu lat) oraz byłoby zobowiązani pokryć koszty powrotu imigranta do kraju pochodzenia i uregulować zaległe wynagrodzenia, podatki i składki na ubezpieczenie społeczne. Karom podlegałyby zarówno przedsiębiorstwa, jak i osoby fizyczne, nawet takie, które nielegalnie zatrudniają opiekunkę do dziecka czy robotników budowlanych stawiających prywatny dom. Sankcjom nie podlegałyby natomiast osoby pracujące nielegalnie. Państwa członkowskie musiałyby jednak stworzyć możliwość składania skarg indywidualnych, osobistego bądź za pośrednictwem związków zawodowych lub innych organizacji. Wszystkie te rozwiązania miałyby uczynić trudniejszym znalezienie nielegalnej pracy w państwach członkowskich, a zatem mniej opłacalnym nielegalną migrację. Szacuje się bowiem, że w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich przebywa łącznie od 4,5 mln do 8 mln nielegalnych imigrantów, przy czym corocznie przybywa ich od 350 tys. do 500 tys. Obecnie dziewiętnaście spośród dwudziestu siedmiu państw członkowskich przewiduje odpowiedzialność karną za nielegalne zatrudnianie cudzoziemców. Możliwość sięgnięcia w tym przypadku po środki z zakresu prawa karnego jest konsekwencją przełomowego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 13 września 2005 r., dotyczącego wniesionej przez Komisję Europejską skargi o stwierdzenie nieważności decyzji ramowej Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne⁴⁰. Orzeczenie to potwierdziło kompetencje Wspólnoty w zakresie harmonizowania przepisów prawa karnego w państwach członkowskich, Trybunał uznał bowiem, że Komisja może proponować środki penalne w celu zagwarantowania efektywności regulacji wspólnotowych⁴¹.

40 Zob. orzeczenie w sprawie C-176/03 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Unii Europejskiej*, strony internetowe Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, <http://curia.europa.eu>

41 R. Goldirova, EU companies to face tough sanctions for hiring illegal migrants, EUobserver z 16 maja 2007 r., <http://euobserver.com>; Towards a comprehensive European Migration Policy: Cracking down on employment of illegal immigrants and fostering circular migration and mobility partnerships, IP/07/678, Brussels, 16 May 2007 oraz Sanctions against employers of illegally staying third-country nationals, MEMO/07/196, Brussels, 16 May 2007, strony internetowe Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne” przy Centrum Europejskim Natolin, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>. Por. Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną migracją obywateli państw trzecich, KOM(2006) 402 wersja ostateczna, s. 9 i n.

Komisja Europejska podkreśliła, że swoje propozycje dotyczące walki z zatrudnianiem nielegalnych imigrantów przedstawiła jednocześnie z inicjatywą odnoszącą się do legalnego i kontrolowanego przyjmowania do pracy przybyszów z państw trzecich. Komisarz Frattini zapowiedział podjęcie negocjacji z państwami trzecimi, przede wszystkim państwami afrykańskimi, ale także wschodnimi sąsiadami Unii, w sprawie tzw. porozumień migracyjnych, które otworzą imigrantom drogę do legalnej pracy w tych sektorach, w których brakuje siły roboczej. Komisja Europejska jest zainteresowana zawarciem porozumień migracyjnych m.in. z Mali, Ukrainą, Gruzją i Armenią. Porozumienia te mają przewidywać wydawanie zezwoleń na pracę jedynie takim osobom, których kwalifikacje są poszukiwane w danym sektorze gospodarki państwa przyjmującego. Po wygaśnięciu kontraktu imigranci mieliby obowiązek powrócić do kraju pochodzenia pod groźbą zakazu ponownego wjazdu do Unii Europejskiej. Ponadto część wynagrodzenia otrzymywaliby dopiero po powrocie. Porozumienia będą podpisywane tylko z tymi krajami, które wyrażą zgodę na warunki stawiane przez Unię, np. zawarcie umowy readmisyjnej⁴². Migracja cyrkulacyjna ma zarówno pomóc Unii w wypełnieniu luk na rynku, jak i przyczynić się do rozwoju krajów pochodzenia i zapobieżenia „drenażowi mózgow”. Komisja Europejska zapowiedziała ponadto przedstawienie we wrześniu 2007 r. dwóch projektów dyrektyw dotyczących migracji legalnej: dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania w Unii Europejskiej wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz dyrektywy w sprawie praw legalnych imigrantów w zakresie zatrudnienia⁴³.

Zgodnie z harmonogramem przyjętym w 2005 r., negocjacje międzyrządowe na szczeblu Rady Unii Europejskiej w sprawie projektu dyrektywy ramowej oraz dyrektywy określającej warunki wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych powinny rozpocząć się w 2007 r. i w razie potrzeby będą kontynuowane w 2008 r. Przedstawienie projektu dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników sezonowych zapowiedziano na rok 2008, natomiast projektu dyrektywy w sprawie procedury wjazdu, czasowego pobytu i miejsca zamieszkania osób objętych wewnątrz korporacyjnym transferem oraz projektu w sprawie warunków wjazdu i pobytu wynagradzanych stażystów – na rok 2009. Wówczas także nastąpi ewentualnie prezentacja projektów dotyczących konkretnego wsparcia migracji cyrkulacyjnej i powrotnej, opartych na wnioskach płynących ze studiów i analiz prowadzonych od 2006 r.⁴⁴

42 I. Czerny, *UE/Propozycje karania pracodawców za zatrudnianie na czarno, 16.05.2007, Bruksela (PAP)*, Europejski Serwis Polskiej Agencji Prasowej, <http://euro.pap.com.pl>; *Towards a comprehensive European Migration Policy...*, s. 2. Zob. także *Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, MEMO/07/197, Brussels, 16 May 2007, strony internetowe Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne” przy Centrum Europejskim Natolin, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>.

43 *A Comprehensive European Migration Policy*, MEMO/07/188, Brussels, 14 May 2007, strony internetowe Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne” przy Centrum Europejskim Natolin, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl>

44 Załącznik I do Planu polityki w dziedzinie legalnej migracji – Roadmap for the proposed measures.

Zasady przyjmowania imigrantów ekonomicznych w Republice Czeskiej

Zasady i warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium Republiki Czeskiej określa ustawa z 1999 r., wielokrotnie nowelizowana w związku m.in. z uzyskaniem przez Czechy członkostwa w Unii Europejskiej i przyszłym ich udziałem w systemie Schengen⁴⁵. Zgodnie z ogólnymi zasadami, przekraczając granicę państwa czeskiego, cudzoziemiec powinien przedstawić dokument podróży, wizę uprawniającą do pobytu na terytorium Republiki Czeskiej, jeśli podlega obowiązkowi wizowemu, dokument potwierdzający posiadanie środków finansowych na okres pobytu na tym terytorium lub zaproszenie oraz dowód posiadania podróżnego ubezpieczenia medycznego na sumę co najmniej 30 000 euro, pokrywającego koszty leczenia związanego z uszkodzeniem ciała lub nagłą chorobą, łącznie z kosztami powrotu chorego do kraju, który wydał dokument podróży lub w którym cudzoziemiec ma miejsce zamieszkania, jak również dokument (lub inny dowód) poświadczający zapewnienie sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych na okres pobytu w Republice Czeskiej oraz zezwolenie na wjazd do państwa docelowego lub państwa tranzytowego, którego granicę cudzoziemiec musi przekroczyć, opuszczając terytorium Republiki Czeskiej, chyba że zezwolenie takie nie jest wymagane. Cudzoziemiec jest zobowiązany także udowodnić, że koszty związane z przejazdem z Republiki Czeskiej do kraju, który wydał dokument podróży lub w którym cudzoziemiec ma prawo stałego pobytu, zostaną pokryte, jeżeli uzasadniony jest niepokój, że koszty te miałoby później ponieść państwo czeskie. Cudzoziemiec może być ponadto poproszony o dostarczenie wszystkich informacji, które są wymagane do uzyskania wizy (sekcja 5).

Podróżne ubezpieczenie medyczne nie jest wymagane, jeśli cudzoziemiec jest ubezpieczony na podstawie przepisów szczególnych, wszelkie wydatki na opiekę medyczną zostaną pokryte na podstawie umowy międzynarodowej lub udowodni on, że wydatki te zostaną pokryte w inny sposób. Obowiązek posiadania takiego ubezpieczenia nie odnosi się również do osób, które nie są w stanie uzyskać go w państwie swego pobytu z przyczyn obiektywnych. W takiej sytuacji cudzoziemiec jest zobowiązany ubezpieczyć się podczas pobytu na terytorium Republiki Czeskiej bez nadmiernej zwłoki i nie później niż w ciągu trzech dni roboczych po przybyciu do tego państwa (sekcja 6).

45 Act on the Residence of Aliens in the Territory of the Czech Republic (No. 326/1999 Coll.), znowelizowany przez: Act No. 140/2001 Coll., Act No. 151/2002 Coll., Act No. 217/2002 Coll., Act No. 222/2003 Coll., Act No. 436/2004 Coll., Act No. 501/2004 Coll., Act No. 539/2004 Coll., Act No. 559/2004 Coll., Act No. 428 /2005 Coll., Act No. 444/2005 Coll., Act No.112/2006 Coll., Act No. 136/2006 Coll., Act No. 161/2006 Coll. and Act No. 165/2006 Coll.).

Część z powyższych wymogów (środki finansowe na czas pobytu, odpowiednie warunki mieszkaniowe, wiza innego państwa, gwarancja pokrycia kosztów powrotu) nie odnosi się do osób, które posiadają wizę na pobyt dłuższy niż 90 dni. Więcej wymogów (wiza czeska, środki finansowe na pobyt, podrózne ubezpieczenie medyczne, odpowiednie warunki mieszkaniowe, wiza innego państwa, gwarancja pokrycia kosztów powrotu) nie odnosi się do cudzoziemców w okresie ważności ich zezwoleń na pobyt długoterminowy lub zezwoleń na pobyt stały (sekcja 6). Cudzoziemców, którzy w czasowy kontroli granicznej przedstawiają wydaną w celu wykonywania pracy wizę na pobyt nieprzekraczający 90 dni lub wizę na pobyt dłuższy niż 90 dni, nie dotyczy obowiązek przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie środków finansowych na czas pobytu, odpowiednich warunków mieszkaniowych, wizen państwa docelowego lub tranzytowego oraz środków finansowych na powrót.

Czasowy pobyt na terytorium Republiki Czeskiej jest dopuszczalny bez wizen, na podstawie wizen krótkoterminowej (pobyt do 90 dni), wizen długoterminowej (pobyt powyżej 90 dni), wizen dyplomatycznej, wizen specjalnej lub na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy albo nakazu opuszczenia tego terytorium (sekcja 17).

Nie posiadając wizen, cudzoziemiec może przebywać na terytorium Republiki Czeskiej, gdy jest to zgodne z bezpośrednio stosowanymi przepisami Wspólnot Europejskich oraz niesprzecznymi z nimi umowami międzynarodowymi lub dekrektami rządowymi oraz gdy m.in. cudzoziemiec posiada zezwolenie na pobyt stały wydane przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej lub takie zezwolenie i status prawny rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich nadany przez inne państwo członkowskie, a długość pobytu w Republice Czeskiej nie przekroczy 3 miesięcy (sekcja 18).

Wiza krótkoterminowa jest wydawana m.in. w związku z pobytem nieprzekraczającym 90 dni i uprawnia do jednokrotnego wjazdu lub wielu wjazdów na terytorium Republiki Czeskiej. Wnosząc o wydanie wizen krótkoterminowej, cudzoziemiec jest zobowiązany przedstawić: dokument podróży, fotografię, zaproszenie lub dowód posiadania wystarczających środków na pokrycie kosztów pobytu i zapewnienia sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych na czas pobytu, chyba że dostarczono dowód na to, iż wydatki związane z pobytem cudzoziemca zostaną pokryte w inny sposób, kwotą równą wydatkom na wyjazd drogą powietrzną z terytorium Republiki Czeskiej do kraju, który wydał cudzoziemcowi dokument podróży lub w którym cudzoziemiec korzysta z prawa stałego pobytu (tzw. kaucja)⁴⁶, chy-

46 Do czasu włączenia Republiki Czeskiej do systemu Schengen pozostaje aktualny wymóg wpłacenia przez cudzoziemca w przedstawicielstwie dyplomatycznym w gotówce lub przelania na jego rachunek kaucji, która może zostać wykorzystana do pokrycia wszelkich kosztów poniesionych przez państwo czeskie w związku z możliwym wydalaniem cudzoziemca z terytorium czeskiego. Na życzenie cudzoziemca ambasada jest zobowiązana zwrócić niewykorzystaną część kaucji na opłacenie kosztów wydalania. Wniosek o zwrot kaucji może być zgłoszony

ba że wydatki te zostaną zabezpieczone w inny sposób, zaświadczenie medyczne, z którego będzie wynikać, że cudzoziemiec nie cierpi na poważną chorobę, jednakże jedynie wówczas, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, iż jest poważnie chory oraz inne dokumenty potwierdzające wiarygodność informacji zawartych we wniosku wizowym. Przed uzyskaniem wizy cudzoziemiec jest także zobowiązany przedstawić dokument stanowiący dowód posiadania podróznego ubezpieczenia medycznego, chyba że nie jest ono wymagane. Jeśli cudzoziemiec ubiega się o wizę krótkoterminową w celu wykonywania pracy, jest zobowiązany przedłożyć zezwolenie na pracę, wydane przez czeski urząd pracy, jak również dokument podróży, fotografię, kwotę stanowiącą równowartość wydatków na powrót drogą powietrzną, zaświadczenie medyczne oraz dokument potwierdzający, że cudzoziemiec ma zapewnione mieszkanie na okres swego pobytu na terytorium Republiki Czeskiej. Przedłożenie zezwolenia na pracę nie jest wymagane, jeśli nie jest ono warunkiem wykonywania pracy w świetle szczególnych przepisów prawnych (sekcja 27).

Ubiegając się o wydanie wizy na pobyt dłuższy niż 90 dni w celu wykonywania pracy, cudzoziemiec jest zobowiązany przedłożyć: dokument podróży, dokument potwierdzający fakt zapewnienia sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych, wyciąg z rejestru skazanych, fotografie oraz zezwolenie na pracę lub informację o numerze nadanym przez urząd pracy złożonemu przez cudzoziemca wnioskowi o zezwolenie na pracę, chyba że wykonywanie pracy nie jest uzależnione od uzyskania zezwolenia na pracę zgodnie z przepisami szczególnymi. Ponadto cudzoziemiec składający wniosek o wizę długoterminową ma obowiązek przedstawić dokument odpowiadający pod względem treści wyciągowi z rejestru skazanych jako dodatkowy dowód niekaralności, wydany przez państwo obywatelstwa cudzoziemca, jak również każde inne państwo, w którym cudzoziemiec przebywał w ciągu ostatnich trzech lat przez nieprzerwany okres powyżej sześciu miesięcy oraz zaświadczenie medyczne, z którego wynika, że cudzoziemiec nie cierpi na poważną chorobę, jednakże jedynie wówczas, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że tak jest w istocie. Przed otrzymaniem wizy cudzoziemiec jest zobowiązany dostarczyć dowód posiadania podróznego ubezpieczenia medycznego na czas pobytu w Republice Czeskiej, chyba że przepisy stanowią inaczej (sekcja 31).

Cudzoziemiec przebywający na terytorium Republiki Czeskiej na podstawie wizy długoterminowej i zamierzający pozostać na nim przez okres dłuższy niż rok ma prawo złożyć wniosek o zezwolenie na pobyt długoterminowy, pod warunkiem, że cel pobytu pozostaje ten sam (sekcja 42). Co do zasady, zezwolenie na pobyt długoterminowy jest ważne przez okres potrzebny do zrealizowania celu pobytu na terytorium Republiki Czeskiej, jednakże nie dłuższy niż rok, chyba że chodzi o takie

po upływie terminu ważności wizy i opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium Czech, jednakże nie później niż rok po dniu, w którym wiza utraciła swą ważność. W przeciwnym razie kaucja przepada na rzecz państwa czeskiego i wpływa jako jego dochód do budżetu narodowego (sekcja 27).

cele, jak odbywanie studiów lub łączenie rodzin. W przypadku cudzoziemców posiadających zezwolenie na pracę, okres pobytu jest dostosowany do terminu ważności tego zezwolenia (sekcja 44). Do zezwoleń na pobyt długoterminowy znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy dotyczące wiz długoterminowych, w tym odnoszące się do dokumentów, które należy przedstawić wraz z wnioskiem. Wnioskowi o zezwolenie na pobyt długoterminowy, w celu wykonywania pracy, musi towarzyszyć decyzja o wydaniu zezwolenia na pracę lub decyzja o przedłużeniu ważności zezwolenia na pracę, a ponadto dokument podróży, dokument potwierdzający zapewnienie sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych na okres pobytu, wyciąg z rejestru skazanych i fotografie (sekcja 46).

Prawo ubiegania się o zezwolenie na pobyt długoterminowy mają także rezydenci innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jeśli zamierzają pozostać na terytorium Republiki Czeskiej przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Do wniosku o zezwolenie na pobyt długoterminowy w celu wykonywania pracy rezydenci innych państw członkowskich dołączają zezwolenie na pracę lub numer nadany przez urząd pracy wnioskowi o wydanie takiego zezwolenia, oświadczenie pracodawcy, że zatrudni cudzoziemca oraz dokument podróży, dokument potwierdzający zapewnienie sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych, wyciąg z rejestru skazanych i fotografie. Na życzenie dołącza się także zaświadczenie medyczne i zaświadczenia o niekaralności w państwie obywatelstwa i w innych państwach, w których cudzoziemiec przebywał w ciągu ostatnich trzech lat przez nieprzerwany okres, dłuższy niż sześć miesięcy (sekcja 42c).

Stały pobyt na terytorium Republiki Czeskiej jest możliwy na podstawie zezwolenia na pobyt stały (sekcja 65). Zezwolenie takie jest wydawane na wniosek cudzoziemca po pięciu latach nieprzerwanego pobytu w Republice Czeskiej (sekcja 68)⁴⁷. Część cudzoziemców może otrzymać takie zezwolenie mimo niespełnienia warunku nieprzerwanego kilkuletniego pobytu w Republice Czeskiej⁴⁸, jednakże nie dotyczy to raczej imigrantów ekonomicznych, choć przepisy ustawy o pobycie cudzoziemców na terytorium Republiki Czeskiej są w tym przypadku bardzo elastyczne. Obok bowiem cudzoziemców, którzy ubiegają się o zezwolenie na pobyt stały z przyczyn humanitarnych lub w celu połączenia dziecka z rodziną, wymogu nieprzerwanego kilkuletniego pobytu w Republice Czeskiej nie muszą spełniać cudzoziemcy, którzy składają swój wniosek „z innych przyczyn wartych rozważenia” albo cudzoziemcy, których pobyt „leży w interesie Republiki Czeskiej” (sekcja 66). Do wniosku o zezwolenie na pobyt stały cudzoziemiec jest zobowiązany dołą-

47 Por. D. Drbohlav, M. Horakova, E. Janska, *Czech Republic*, (w:) *Current Immigration Debates in Europe...*, s. 10.

48 W przypadku osób przebywających w Republice Czeskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy, po zakończeniu trwającego co najmniej dwa lata postępowania w sprawie przyznania ochrony międzynarodowej wymagany jest krótszy nieprzerwany pobyt – 4 lata (sekcja 67).

czyć: fotografie, dokument podróży, dokument potwierdzający cel pobytu, chyba że podstawą ubiegania się o zezwolenie jest pięcioletni nieprzerwany pobyt w Republice Czeskiej, dokument poświadczający dostępność wystarczających środków na stały pobyt w Republice Czeskiej, wyciąg z rejestru skazanych lub dokument o podobnej treści, wydany przez państwo obywatelstwa lub państwo stałego pobytu cudzoziemca, jak również przez każde inne państwo, w którym cudzoziemiec przebywał w ciągu ostatnich trzech lat przez nieprzerwany okres powyżej sześciu miesięcy oraz dokument potwierdzający posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych w Republice Czeskiej (sekcja 70).

Dowodem posiadania dostatecznych środków na pobyt stały na terytorium Republiki Czeskiej jest dokument potwierdzający dostępność miesięcznych środków finansowych wystarczających do zaspokojenia egzystencjalnych i innych podstawowych potrzeb wnioskodawcy oraz koniecznych wydatków na gospodarstwo domowe. Dowodem zapewnienia sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych jest dokument potwierdzający prawo własności cudzoziemca do mieszkania lub domu, dokument upoważniający cudzoziemca do korzystania z mieszkania lub urzędowo poświadczony podpis upoważnionej osoby, która udzieliła pisemnej zgody na zapewnienie cudzoziemcowi mieszkania (sekcja 71).

W decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt stały cudzoziemcowi nadawany jest status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich na terytorium Republiki Czeskiej, jeśli cudzoziemiec spełnia warunek pięcioletniego nieprzerwanego pobytu na tym terytorium, nie naruszył w sposób znaczący porządku publicznego ani nie zagroził bezpieczeństwu narodowemu Republiki Czeskiej lub żadnego innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz udowodnił, że posiada wystarczające środki na stały pobyt w Republice Czeskiej. Status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich może być nadany również później, na wniosek cudzoziemca, jeśli nie uzyskał on takiego statusu wraz z zezwoleniem na pobyt stały w Republice Czeskiej (sekcja 83).

Warunki zatrudniania cudzoziemców w Republice Czeskiej zostały szczegółowo określone w ustawie o zatrudnieniu⁴⁹. Obywatele państw trzecich mogą zostać zatrudnieni, jeśli posiadają ważne zezwolenie na pracę oraz ważną wizę wydaną w celu wykonywania pracy lub zezwolenie na pobyt długoterminowy wydane w celu wykonywania pracy. Zanim pracodawca, będący osobą prawną lub fizyczną, wystawi cudzoziemcowi tzw. zobowiązanie do zatrudnienia, musi otrzymać zezwolenie na zatrudnienie na nieobsadzonym stanowisku pracownika zagranicznego. Nieobsadzonym stanowiskiem jest stanowisko nowo powstałe lub stanowisko, które zwolnił dotychczasowy pracownik. Charakterystyka takiego stanowiska przed-

49 Act on employment (No. 435/2004 Coll.).

stawiona w urzędzie pracy musi być identyczna z opisem stanowiska, na którym ma być zatrudniony cudzoziemiec. Pracodawca musi zagwarantować cudzoziemcowi warunki pracy i wynagradzania takie same jak obywatelowi czeskiemu zatrudnionemu na takim samym stanowisku. Wniosek o zezwolenie na zatrudnienie pracownika zagranicznego pracodawca składa w urzędzie pracy właściwym ze względu na przyszłe miejsce pracy obcokrajowca. Opłata administracyjna wynosi w tym przypadku 2 000 koron⁵⁰. Rozpatrując wniosek, urząd pracy bierze pod uwagę sytuację na rynku pracy oraz fakt, że stanowisko jest nieobsadzone i zatrudnienie cudzoziemca jest jedynym rozwiązaniem z powodu wymaganych szczególnych kwalifikacji lub czasowego braku siły roboczej, przez co rozumie się brak obywateli czeskich, obywateli Unii Europejskiej, obywateli nienależących do Unii państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obywateli Konfederacji Szwajcarskiej oraz osób posiadających zezwolenie na pobyt stały w Republice Czeskiej. Jeśli pracodawca otrzyma zezwolenie na zatrudnienie obcokrajowca, może zatrudnić taką osobę jedynie wówczas, gdy dysponuje ona ważnym zezwoleniem na pracę, ważną wizą w celu wykonywania pracy oraz pisemną umową o pracę. O podjęciu pracy przez cudzoziemca pracodawca zawiadamia właściwy urząd pracy w ciągu 10 dni kalendarzowych⁵¹.

Wymóg posiadania zezwolenia na pracę nie dotyczy pewnych grup obywateli państw trzecich⁵², jak również m.in. osób posiadających zezwolenie na pobyt stały w Republice Czeskiej oraz osób przebywających w niej na podstawie zezwolenia na pobyt długoterminowy wydanego przez inne państwo członkowskie w celu wykonywania pracy, pod warunkiem, że zezwolenie wydano przed co najmniej dwunastoma miesiącami. Jeśli cudzoziemiec wykonuje pracę u więcej niż jednego pracodawcy w tym samym czasie, jest zobowiązany posiadać odrębne zezwolenia. Wydawanie zezwoleń mieści się w zakresie kompetencji urzędu pracy właściwego ze względu na miejsce planowanego zatrudnienia cudzoziemca. Ubiegający się o zezwolenie na pracę cudzoziemiec może być reprezentowany przez pracodawcę lub inny podmiot na podstawie pełnomocnictwa. Złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na pracę wiąże się z opłatą administracyjną w wysokości 500 koron⁵³. Urząd pra-

50 Zgodnie z ogłoszonymi przez Narodowy Bank Polski bieżącymi kursami średnimi walut obcych w złotych, w dniu 17 maja 2007 r. 2 000 koron czeskich stanowiło równowartość 269,4 zł.

51 *Special Cases in Granting Work Permits to Foreigners*, strony internetowe Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych, <http://www.mpsv.cz>

52 Zezwolenie na pracę nie jest wymagane m.in. od: osób, których pobyt na terytorium Republiki Czeskiej nie przekracza siedmiu kolejnych dni kalendarzowych lub łącznie 30 dni w roku kalendarzowym (artystów przybywających na występy, pedagogów, pracowników naukowo-dydaktycznych uniwersytetów, badaczy uczestniczących w spotkaniach naukowych, uczniów lub studentów poniżej 26. roku życia, sportowców, dostawców towarów lub usług w Republice Czeskiej, osób wykonujących prace montażowe na podstawie umowy handlowej), osób zatrudnionych w Republice Czeskiej na podstawie umowy międzynarodowej, członków jednostek ratunkowych niosących pomoc, osób zatrudnionych w międzynarodowym transporcie masowym, dziennikarzy akredytowanych w Czechach, wojskowych lub cywilnych pracowników sił zbrojnych państwa wysyłającego.

53 Za przedłużenie zezwolenia na pracę należy uiścić opłatę administracyjną w wysokości 250 koron. Zgodnie z ogłoszonymi przez Narodowy Bank Polski bieżącymi kursami średnimi walut obcych w złotych, w dniu 17 maja 2007 r. 500 koron czeskich stanowiło równowartość 67,35 zł, zaś 250 koron czeskich – 33,67 zł.

cy wyda zezwolenie na pracę pod warunkiem, że odnosi się ono do zatrudnienia na tzw. zgłoszonym stanowisku nieobsadzonym, tzn. takim, o którym pracodawca poinformował wcześniej urząd pracy. Ten ostatni wyda zezwolenie jedynie wówczas, gdy wolne stanowisko zostało ujęte na liście posad oferowanych przez urząd pracy i nie powiodła się próba obsadzenia go osobą zarejestrowaną jako bezrobotny lub nie znaleziono kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach. W przypadku pewnych kategorii cudzoziemców możliwe jest wydanie przez urząd pracy zezwolenia bez względu na aktualną sytuację na rynku pracy, z czym wiąże się również brak po stronie pracodawcy obowiązku wystąpienia o zgodę na zatrudnienie pracownika zagranicznego. Dotyczy to w szczególności stażystów, czyli cudzoziemców zatrudnianych na ograniczony okres (do roku) w celu doskonalenia umiejętności lub podnoszenia kwalifikacji w danym zawodzie, systematycznie nauczających wykładowców akademickich oraz naukowców prowadzących w sposób ciągły badania w odpowiednich instytucjach⁵⁴. Zezwolenie oznacza zgodę na zatrudnienie u konkretnego pracodawcy w nim wskazanego, określa także rodzaj pracy oraz stanowisko, na którym ma być wykonywana. Wydawane jest na czas oznaczony, jednakże maksymalnie na rok. Jeśli zatrudnienie kończy się przed upływem terminu ważności zezwolenia na pracę, wygasa również ważność zezwolenia na pobyt wydanego w celu wykonywania pracy. Cudzoziemiec, którego pracodawca skieruje w miejsce inne niż wymienione w zezwoleniu w celu wykonywania tam pracy przez okres dłuższy niż 30 dni kalendarzowych, musi ponownie ubiegać się o zezwolenie na pracę. Cudzoziemiec, który wykonuje pracę bez odpowiedniego zezwolenia lub w sposób niezgodny z uzyskanym zezwoleniem, podlega karze pieniężnej w wysokości do 10 000 koron⁵⁵. Natomiast na pracodawcę, bez względu na to, czy jest osobą prawną czy fizyczną, który zatrudnia nielegalnie cudzoziemca, może być nałożona kara w wysokości do 2 000 000 koron⁵⁶.

Ciekawą inicjatywą jest wdrażany w Czechach od 28 lipca 2003 r.⁵⁷ przez Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych pięcioletni projekt pilotażowy pod nazwą „Nabór wykwalifikowanych pracowników zagranicznych”⁵⁸, który jest adresowany do obywateli Białorusi, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Kanady, Ka-

54 Zob. Annex 3, (w:) D. Drbohlav, M. Horakova, E. Janska, *op. cit.*, s. 25 i n.

55 Zgodnie z ogłoszonymi przez Narodowy Bank Polski bieżącymi kursami średnimi walut obcych w złotych, w dniu 17 maja 2007 r. 10 000 koron czeskich stanowiło równowartość 1347 zł.

56 *Information Booklet for Foreign Nationals Czech Republic*, Ministry of Labour and Social Affairs, Prague 2006, s. 48 i n. Zgodnie z ogłoszonymi przez Narodowy Bank Polski bieżącymi kursami średnimi walut obcych w złotych, w dniu 17 maja 2007 r. 2 000 000 koron czeskich stanowiło równowartość 269 400 zł.

57 Na temat pierwszego roku realizacji projektu i wniosków z niego płynących zob. Report on the implementation of the Active Selection of Foreign Workforce Pilot Project In 2003 and a proposal for further modification oraz Decision of the Government of the Czech Republic of 14 April 2004, no. 340, concerning the Report on the implementation of the Active Selection of Qualified Foreign Workforce Pilot Project in 2003 (*Legislation related to the project*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org>, 16.05.2007 r.).

58 Projekt jest realizowany na podstawie następujących uchwał Rządu Republiki Czeskiej: nr 975 z 26 września 2001 r., nr 720 z 10 lipca 2002 r., nr 340 z 14 kwietnia 2004 r., nr 394 z 6 kwietnia 2005 r., nr 1374 z 26 paździer-

zachstanu, Macedonii, Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Serbii, Czarnogóry i Ukrainy, jak również do osób z ukończonymi studiami uniwersyteckimi i zdany egzaminem państwowym w Republice Czeskiej w 1995 r. lub później, bez względu na obywatelstwo, z wyjątkiem osób studiujących w Republice Czeskiej w ramach pomocy rozwojowej dla ich państw pochodzenia oraz osób z ukończoną szkołą średnią w Republice Czeskiej w 2000 r. lub później, również bez względu na obywatelstwo. Do innych kryteriów, które cudzoziemiec powinien spełnić, zaliczono: posiadanie co najmniej średniego wykształcenia potwierdzonego odpowiednim świadectwem, możliwość uzyskania co najmniej 25 z 70 punktów⁵⁹, możliwość uzyskania legalnego zatrudnienia w Republice Czeskiej (tzn. zezwolenia na pracę i wizy na pobyt dłuższy niż 90 dni w celu wykonywania pracy lub zezwolenia na pobyt długoterminowy w celu wykonywania pracy), gotowość zamieszkania w Republice Czeskiej samemu lub ze swą rodziną. Osoba spełniająca powyższe kryteria może ubiegać się o zgodę na udział w projekcie pilotażowym, a następnie – po otrzymaniu niezbędnej liczby punktów i zaakceptowaniu jako uczestnik projektu – może wystąpić o zezwolenie na pobyt stały w Republice Czeskiej po 2,5 roku⁶⁰. Projekt pilotażowy opiera się na zasadzie kwot ustalanych corocznie i zmienianych w zależności od potrzeb rynku pracy⁶¹.

Przed złożeniem wniosku cudzoziemiec jest zobowiązany uzyskać wizę na pobyt przekraczający 90 dni w celu wykonywania pracy lub zezwolenie na pobyt długoterminowy w celu wykonywania pracy. Po zakwalifikowaniu do udziału w programie, cudzoziemiec ma obowiązek przedłożyć: ważny dokument podróży, wizę

nika 2005 r., nr 431 z 19 kwietnia 2006 r. Na ten temat zob. także Cover note from Secretary-General of the European Commission..., s. 14 i n.; D. Drbohlav, M. Horakova, E. Janska, *op. cit.*, s. 4 i n.

59 W ramach oceny kandydatów na uczestników projektu przyznawane są punkty za: zatrudnienie w Republice Czeskiej (okres, na jaki wnioskodawca uzyskał zezwolenie na pracę w Republice Czeskiej – 1 punkt za każde dwa miesiące ważności zezwolenia na pracę, lecz nie więcej niż 6 punktów); wykształcenie (od 2 punktów za średnią szkołę zawodową do 15 za doktorat); znajomość języków – czeskiego lub słowackiego (6 punktów za certyfikat uzyskany na podstawie egzaminu językowego) oraz angielskiego, francuskiego i niemieckiego (3 punkty za każdy certyfikat), maksymalna liczba punktów wynosi 9, a znajomość języka czeskiego lub słowackiego nie jest obowiązkowa; wiek (4 punkty za wiek poniżej 23 lat, 8 punktów za wiek pomiędzy 23. i 35. rokiem życia, 1 punkt jest natomiast odejmowany za każdy dodatkowy rok powyżej 35 lat, nie ma jednak limitu wiekowego dla wnioskodawców); wcześniejsze doświadczenia związane z pobytem w Republice Czeskiej (1 punkt za każdy udokumentowany sześciomiesięczny okres spędzony nieprzerwanie w Republice Czeskiej, maksymalna liczba punktów wynosi w tym przypadku 6); rodzinę (do 6 punktów za małżonka spełniającego te same kryteria i do 2 punktów za każde dziecko pozostające na utrzymaniu, maksymalną liczbę punktów ustalono na poziomie 10).

60 *Have You Decided to Live and Work in the Czech Republic? Pilot Projects: "Selection of Qualified Foreign Workers"*, Prague 2006, s. 2 i n.

61 Pierwotnie planowano objąć projektem w pierwszym roku jego realizacji 600 osób, jednakże kwota ta została zmniejszona o połowę z powodu siedmimiesięcznego opóźnienia związanego z finansowaniem projektu (150 osób mogło składać wnioski z terytorium czeskiego i 150 – z zagranicy, za pośrednictwem czeskich przedstawicielstw dyplomatycznych w państwach-adresatach projektu). Kwota ta nie została jednak wyczerpana w żadnej z dwóch grup cudzoziemców – 126 osób złożyło wniosek w Republice Czeskiej i jedynie 2 osoby w Kazachstanie. Te ostatnie nie posiadały jednak w chwili składania wniosku wymaganej wizy. Ze wspomnianych 126 osób 114 zostało zakwalifikowanych do udziału w projekcie. Na trzeci rok realizacji projektu, tj. okres od 1 lipca 2006 r. do 30 czerwca 2007 r., przewidziano następujące kwoty: całkowita liczba włączonych do projektu osób – 1000, z czego z terytorium Republiki Czeskiej – 600 (w tym 200 obywateli ukraińskich) i z zagranicy – 400 (w tym 100 obywateli ukraińskich).

na pobyt przekraczający 90 dni w celu wykonywania pracy z terminem ważności co najmniej sześciomiesięcznym lub zezwolenie na pobyt długoterminowy w celu zatrudnienia, ważne zezwolenie na pracę wydane przez czeski urząd pracy, ważną umowę o pracę lub inne pisemne potwierdzenie zatrudnienia w Republice Czeskiej zweryfikowane przez pracodawcę, dokument stanowiący dowód uzyskania odpowiedniego wykształcenia, dokumenty potwierdzające zdobycie co najmniej sześciomiesięcznego doświadczenia zawodowego (wymóg ten nie dotyczy zagranicznych absolwentów czeskich uniwersytetów i szkół średnich), dokumenty dotyczące związków rodzinnych i statusu rodzinnego wnioskodawcy (konieczne tylko wówczas, gdy kwestie te podlegają ocenie). By zwiększyć swe szanse, cudzoziemiec może dostarczyć dodatkowo dokumenty potwierdzające: znajomość języków czeskiego, słowackiego, angielskiego, francuskiego lub niemieckiego, wcześniejszy pobyt w Republice Czeskiej, inne doświadczenie zawodowe, inne kwalifikacje, uzyskane poza formalnym systemem edukacji. Cudzoziemcom zakwalifikowanym do udziału w projekcie Republika Czeska oferuje możliwość ubiegania się o pobyt stały po 2,5 roku zamiast dopiero po pięciu latach, co dotyczy również małżonka i dzieci cudzoziemca, dzięki czemu cała rodzina ma zagwarantowane prawo do osiedlenia się w państwie przyjmującym. Uczestnicy projektu korzystają z trzydziestodniowego okresu ochronnego w celu znalezienia nowej pracy, jeśli utracą dotychczasową nie ze swej winy. Podczas tego okresu nie utracą wizy ani ich pobyt w Republice Czeskiej nie zostanie przerwany. Państwo czeskie nie gwarantuje jednak uczestnikom projektu pracy, wiz, mieszkań ani innych korzyści. By uczynić poszukiwanie przez nich pracy łatwiejszym, Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych przygotowało specjalną stronę internetową, za pośrednictwem której opis kwalifikacji i doświadczeń zawodowych niezwłocznie trafia do czeskich pracodawców, a ci ostatni mogą informować o wolnych miejscach pracy dla obcokrajowców⁶². Ostre kryteria naboru gwarantują wszakże, iż na czeskim rynku pracy pojawią się imigranci z najlepszymi predyspozycjami do osiągnięcia sukcesu, którzy raczej nie utracą pracy w przyszłości i nie staną się zależni od systemu pomocy społecznej w Czechach. Aktywnością i samodzielnością muszą bowiem wykazać się już na etapie ubiegania się o wizę i poszukiwania pracy w Republice Czeskiej. Zakwalifikowanie takich osób do udziału w projekcie zwiększa ich motywację do kontynuowania zatrudnienia w Czechach. Z drugiej strony, pracodawcy zyskują pewność, że nie stracą dobrych pracowników z powodu biurokratycznych trudności, które mogą skłonić cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia⁶³.

Warto dodać, iż udział w projekcie nie wiąże się z żadnymi opłatami administracyjnymi, a jego uczestnicy są traktowani przez czeskich urzędników „w przyja-

62 *Have You Decided to Live...*, s. 2 i n.

63 *Detailed information concerning some aspects of the pilot project*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org>, 7.05.2007 r.

zny sposób”. W Pradze powstała specjalna komórka administracyjna, która odpowiada na pytania uczestników projektu, pomaga im załatwić konieczne formalności oraz dostarcza informacji na temat wszystkich czeskich urzędów⁶⁴. Z początkiem 2007 r. rozpoczęto także organizowanie dobrowolnych, finansowanych przez państwo kursów języka czeskiego dla uczestników projektu. Wracając do etapu kwalifikowania cudzoziemców do udziału w projekcie, należy podkreślić, że punkty przyznaje kandydatom specjalny program komputerowy na podstawie faktów opisanych we wniosku i potwierdzonych wiarygodnymi dokumentami, a zatem jedynie obiektywne fakty są brane pod uwagę, a czynnik ludzki nie wpływa na przebieg całego postępowania, gdyż pojawia się wyłącznie w formie przenoszenia danych z wniosku do programu komputerowego. Godne uwagi jest ponadto nieusuwanie z bazy komputerowej danych osób, które nie uzyskały wymaganej liczby punktów. Twórcy projektu wyszli bowiem z założenia, że cudzoziemiec może w przyszłości podnieść poziom swego wykształcenia lub pogłębić znajomość języków obcych, w związku z czym uzyska dodatkowe punkty i zbierze ich minimalną wymaganą liczbę⁶⁵.

Zgodnie z danymi z 2 maja 2007 r., od uruchomienia projektu do końca kwietnia 2007 r. napłynęło od cudzoziemców łącznie 612 wniosków, przy czym najwięcej z nich złożyli obywatele Bułgarii (176)⁶⁶, Ukrainy (128) i Białorusi (91). Ponad połowę wnioskodawców stanowiły osoby w wieku od 23 do 35 lat (361) i jednocześnie osoby z wyższym wykształceniem (389). Najmłodszy wnioskodawca pochodził z Ukrainy (łącznie w dwóch grupach – do 23 lat i od 23 do 35 lat – 93 osoby), a przy tym najlepiej wykształceni (93 osoby z dyplomem uniwersyteckim). Spośród wszystkich wnioskodawców największą grupę stanowiły osoby przygotowane do wykonywania prac o charakterze administracyjnym (68), następnie specjaliści w zakresie technologii informacyjnych (88), osoby z wykształceniem technicznym (67) i medycznym (41), specjaliści w zakresie zarządzania (36), naukowcy (33), artyści (13), prawnicy (2) oraz reprezentanci innych zawodów (182). Spośród wszystkich wnioskodawców ogromna większość uzyskała znacznie więcej punktów niż wymagane 25 – najwięcej osób (47) zdobyło 38 punktów, a 20 osób – powyżej 50 punktów⁶⁷.

Ciekawe są także dane z 4 kwietnia 2007 r., dotyczące rezultatów kampanii informacyjnej związanej z projektem przeprowadzonej w 2006 r.: 195 777 osób odwiedziło stronę internetową projektu (w 2005 r. było to 158 749 osób), 142 331 osób zajrzało na stronę umożliwiającą poszukiwanie przez cudzoziemców pracy w Re-

64 *What does the project offer?*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org>, 7.05.2007 r.

65 *Scoring system*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org>, 7.05.2007 r.

66 Bułgaria została wyłączona z kręgu państw objętych projektem po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej. Z dniem akcesji zakończył się także udział obywateli bułgarskich w projekcie.

67 L. Stejskalová, *Participants of the pilot Project*, strona internetowa poświęcona projektowi, www.imigracecz.org, 16.05.2007 r.

publice Czeskiej (w 2005 r. było to 82 000 osób), infolinie w 10 krajach objętych projektem udzieliły odpowiedzi na pytania zadane przez 9 776 osób (w 2005 r. – 7945), na setki pytań odpowiedziano drogą e-mailową lub bezpośrednio w przypadku osób odwiedzających biuro Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) w Pradze lub biura zajmujące się obsługą projektu w innych krajach. Wydrukowano i rozprowadzono wśród zainteresowanych za granicą 53 000 broszur informacyjnych i 208 000 sztuk innych materiałów informacyjnych, natomiast w samej Republice Czeskiej było to łącznie 32 000 broszur i innych materiałów informacyjnych. Innymi formami aktywności promocyjnej były: konferencje prasowe i materiały przygotowywane dla mediów w Bośni i Hercegowinie, Macedonii i Rosji, seminaria dla organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele rządu i władz lokalnych na Ukrainie, setki ogłoszeń w mediach drukowanych i Internecie w 10 krajach objętych projektem, warsztaty w Pradze dla czeskich pracodawców pragnących zatrudnić cudzoziemców, informacje na temat migracji, w szczególności migracji zarobkowej, w czeskich mediach⁶⁸.

Powyższe dane jednoznacznie wskazują na rosnące zainteresowanie programem dla wykwalifikowanych cudzoziemców. Biorąc pod uwagę fakt, że dane te dotyczą jednego tylko roku i że od początku realizacji projektu napłynęło 612 zgłoszeń spełniających wyznaczone kryteria, należy uznać, że poprzeczkę dla cudzoziemców postawiono wysoko, w związku z czym wielu zainteresowanych nie przystąpiło do programu, wiedząc, że nie spełniają określonych w nim warunków. Z analiz rządu czeskiego wynika, że w pierwszym roku realizacji projektu szczególne trudności sprawiał cudzoziemcom skomplikowany proces poszukiwania pracy w Republice Czeskiej, zwłaszcza w związku z koniecznością uzyskania zezwolenia na pracę. Z jednej strony, wysiłek organizacyjny i – jak można przypuszczać – finansowy podjęty w ramach kampanii informacyjnej wydaje się nieproporcjonalny do osiągniętego rezultatu. Z drugiej strony, w niewielkich Czechach przybycie 612 cudzoziemców dokładnie odpowiadających potrzebom gospodarki narodowej wydaje się niemałym osiągnięciem. Należy także brać pod uwagę pilotażowy charakter całego przedsięwzięcia, co sprawia, że zwłaszcza w pierwszych latach trafność przyjętych rozwiązań jest sprawdzana na stosunkowo niedużej grupie imigrantów. W przyszłości natomiast ma ono objąć większą liczbę osób, jak również kolejne sektory rynku pracy. Zanim to jednak nastąpi, Czesi zamierzają przetestować system na każdym etapie, poddając analizie: przepływ informacji, kryteria selekcji i mechanizm akceptacji wniosków z Republiki Czeskiej i z zagranicy, funkcjonowanie programu komputerowego, komunikację między Ministerstwem Pracy i Spraw Społecznych a uczestnikami programu, zdolność zarządzania dużą liczbą osób wchodzących do

68 *Pilot Project „Selection of Qualified Foreign Workers”. Results of 2006 Infocampaign Projects*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org>, 16.06.2007 r.

systemu i opuszczających go, utrzymywanie baz danych zakwalifikowanych i odrzuconych wnioskodawców⁶⁹.

Podsumowanie

Problem napływu imigrantów z państw trzecich dotyczy państw członkowskich Unii Europejskiej w różnym stopniu, w związku z czym nie były one dotąd zainteresowane wypracowaniem wspólnych wiążących standardów przyjmowania takich osób, w szczególności imigrantów ekonomicznych. Rozwój wspólnotowego prawa imigracyjnego nie następował zatem szybko, a przyjęte akty uregulowały stosunkowo wąskie zagadnienia, stanowiąc jedynie pierwszy krok ku zamierzonej harmonizacji przepisów krajowych. Kluczowa kwestia we wspólnej polityce imigracyjnej, jaką są warunki dopuszczania i pobytu obywateli państw trzecich w celu wykonywania pracy najemnej lub prowadzenia działalności na własny rachunek w Unii Europejskiej, stała się dotąd przedmiotem jedynie dwóch niewiążących rezolucji⁷⁰. Nadchodzące miesiące pokażą, czy starania Komisji Europejskiej, by zmienić tę sytuację, przyniosą efekty w postaci projektów legislacyjnych odpowiadających zapowiedziom i jednocześnie nie budzących zdecydowanego sprzeciwu państw członkowskich, który uniemożliwiłby wypracowanie kompromisu i przyjęcie planowanych aktów w terminach wynikających z Programu Haskiego i harmonogramu Komisji Europejskiej.

Nawet jednak po przyjęciu i wprowadzeniu w życie przepisów wspólnotowych pozostanie spore pole manewru dla ustawodawcy krajowego. Dlatego ważne jest właściwe określenie celów, priorytetów i środków narodowej polityki imigracyjnej, która powinna być polityką aktywną, jeśli ma odpowiadać na wyzwania stojące obecnie przed Europą. Z pewnością nie będzie to łatwe w państwach mających niewielkie doświadczenia w zakresie aktywnych form kształtowania natężenia i charakteru ruchów migracyjnych, co dotyczy w szczególności nowych państw członkowskich.

Za wzór może posłużyć czeska polityka imigracyjna, skierowana do osób zainteresowanych przyjazdem do Republiki Czeskiej i polegająca na przemyślanym doborze przybyszów pod kątem ich przydatności na rynku pracy na podstawie wyników ewaluacji wielu indywidualnych cech. Rząd czeski regularnie ogłasza wiążące kryteria oceny po dokonaniu analizy czynników istotnych z punktu widzenia właś-

69 *Detailed information concerning some aspects...*

70 Rezolucja Rady z dnia 20 czerwca 1994 r. w sprawie ograniczeń w dopuszczaniu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich w celu podjęcia zatrudnienia (Dz. Urz. WE C 274 z dnia 19 września 1996 r., s. 3); rezolucja Rady z dnia 30 listopada 1994 r. dotycząca ograniczeń w dopuszczaniu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich w celu wykonywania samodzielnej działalności zarobkowej (Dz. Urz. WE C 274 z 19 września 1996, s. 7).

ciwej selekcji najbardziej pożądaných zagranicznych specjalistów oraz możliwości ich udanej integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Czesi uznali, że w sytuacji, gdy na rynku pracy brakuje fachowców⁷¹, wykwalifikowani pracownicy nie konkurują ze sobą i cudzoziemcy nie przyczynią się do wzrostu liczby bezrobotnych. Punktem wyjścia swych rozwiązań uczynili doświadczenia płynące z podobnych projektów, które pokazały, że zatrudnienie jednego specjalisty kreuje więcej niż jedno stanowisko pracy dla obywateli państwa przyjmującego⁷². Otwarcie na zagranicznych specjalistów jest postrzegane jako sposób na wzmocnienie narodowego systemu zabezpieczenia społecznego dzięki płynącym od nich składkom oraz na złagodzenie skutków procesu starzenia się społeczeństwa czeskiego, w szczególności kryzysu systemu emerytalnego. Obywatelom czeskim tłumaczy się, że imigracja nie jest zjawiskiem negatywnym, nie jest także zjawiskiem, któremu można zapobiec, a zatem lepiej nią odpowiednio zarządzać, by czerpać korzyści z nowej sytuacji⁷³. Republika Czeska jest przedstawiana jako kraj nowoczesny, z rozwiniętą gospodarką rynkową, zapewniający wysokie standardy życia, członek wielu organizacji międzynarodowych, przede wszystkim Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁷⁴.

Porównanie rozwiązań czeskich z polskimi ukazuje dużą elastyczność tych pierwszych oraz umiejętność Czechów uczenia się na własnych błędach, jak również obserwowania rzeczywistości i szybkiego reagowania na zachodzące w niej zmiany⁷⁵. Przebieg i rezultaty realizacji projektu „Nabór wykwalifikowanych pracowników zagranicznych” poddawane są ciągłym analizom, a przepisy od chwili jego uruchomienia były już wielokrotnie modyfikowane. Władze czeskie powołują się na rozwiązania i doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, w szczególności Republiki Federalnej Niemiec oraz dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Rady Europy, w których podkreśla się duże znaczenie imigracji i – co za tym idzie – równych szans w zakresie zatrudnienia i kształcenia zawo-

71 Na ten temat zob. także D. Drbohlav, *Immigration and tge Czech Republic (with a Special Focus on the Foreign Labor Force)*, International Migration Review 2003, vol. 37, no.1, s. 194 i n.

72 Badania przeprowadzone w Niemczech, na które powołuje się rząd czeski, doprowadziły ich autorów do wniosku, że skutkiem pojawienia się na rynku pracy jednego wykwalifikowanego przybysza z zagranicy jest powstanie średnio dwóch innych miejsc pracy dla obywateli państwa przyjmującego.

73 Por. *Detailed information concerning some aspects...* Por. Annex. Basic Policy Principles on International Immigration (2000), (w:) D. Drbohlav, M. Horakowa, E. Janska, *op. cit.*, s. 22.

74 Por. *What does the project offer...*

75 By uzasadnić tę tezę, wystarczy sięgnąć po dwa przykłady. Zezwolenie na osiedlenie się nie jest w Polsce wydawane w celach ekonomicznych, lecz wyłącznie na podstawie więzów rodzinnych lub długotrwałej ochrony, udzielanej przez Rzeczpospolitą Polską co najmniej dziesięć lat w przypadku osoby posiadającej zgodę na pobyt tolerowany lub co najmniej pięć lat w przypadku osoby, której nadano status uchodźcy. Por. art. 64 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694). W Polsce pracodawca, składając do odpowiedniego organu wnioszek o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca, dokonuje jednorazowej wpłaty w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, za każdą osobę. W wypadku ubiegania się o przedłużenie zezwolenia na pracę wpłata wynosi połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 88 ust. 14 ustawy o cudzoziemcach). Od dnia 1 stycznia 2007 r. kwoty te wynoszą odpowiednio 936 zł i 468 zł. Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2006 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2007 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 171, poz. 1227).

dowego dla obcokrajowców i członków mniejszości etnicznych. Czesi nie sięgnęli jednak po gotowe wzorce programów imigracyjnych i zdecydowali się na dużo odważniejsze działania niż w innych państwach prowadzących aktywną politykę imigracyjną. Projekt pilotażowy różni się od popularnego systemu zielonych kart tym, że nie ogranicza się do zaoferowania zagranicznym specjalistom możliwości kilkuletniej pracy w Republice Czeskiej, lecz ma na celu ich trwałe zintegrowanie ze społeczeństwem przyjmującym⁷⁶. Ponadto jest skierowany do wszystkich wykwalifikowanych pracowników, a nie do przedstawicieli wybranych zawodów⁷⁷. W Europie programy podobne do czeskiego projektu pilotażowego zostały stworzone jedynie w Wielkiej Brytanii i Niemczech⁷⁸. Takie podejście do imigracji jest zgodne z pierwotnym, ambitnym stanowiskiem Komisji Europejskiej⁷⁹ i stawia Czechy w gronie państw członkowskich, które jako pierwsze wprowadzają w życie założenia wspólnotowej polityki imigracyjnej.

76 Na ten temat zob. także Annex 2. Supplement 1 to the Resolution of the Government of the Czech Republic No. 689 of 7 July 1999, (w:) D. Drbohlav, M. Horakowa, E. Janska, *op. cit.*, s. 23.

77 Por. P. Kaczmarczyk, *Czas wielkiej imigracji?*, Biuletyn Migracyjny 2006, nr 10, s. 7.

78 Por. *Detailed information concerning some aspects...*

79 Zob. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM(2003) 336 final, s. 17 i n.