

Bakalářská práce

2009

Anna Maršíková

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
FILOZOFICKÁ FAKULTA
ÚSTAV ROMANISTIKY

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

EVROPSKÁ UNIE A EKONOMICKÁ MIGRACE ZE ZEMÍ MIMO EU
SYSTÉM „MODRÝCH KARET“

Vedoucí práce: Mgr. Michal Šimůnek
Autor práce: Anna Maršíková
Studijní obor: Francouzský jazyk pro evropský a mezinárodní obchod
Ročník: 3

2009

Prohlašuji, že svoji bakalářskou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., v platném znění, souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách.

České Budějovice, 25. dubna 2009

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Michalu Šimůnkovi za cenné rady, připomínky a vstřícný přístup při vedení mé bakalářské práce.

OBSAH

Anotace	6
Annotation	6
1. Úvod	7
2. Teorie	8
2.1. Historický vývoj migračních toků v Evropě	9
2.2. Demografický vývoj evropského obyvatelstva	11
2.3. Současný trh práce EU	14
2.4. Teorie Zygmunta Baumana a Richarda Sennetta	15
2.5. Bezpečnostní aspekty migrace	18
3. Společná migrační politika Evropské unie	20
3.1. Historie společné migrační politiky EU	21
3.2. Legislativa v oblasti ekonomické migrace v EU	26
4. Systém „modrých karet“	30
4.1. Legislativní proces	30
4.2. Vymezení základních pojmů směrnice o modrých kartách	31
4.2.1. Modrá karta EU	31
4.2.2. Státní příslušník třetí země	32
4.2.3. Zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci	32
4.2.4. Vyšší vzdělání a vyšší odborná kvalifikace	33
4.3. Podmínky pro získání modré karty	33
4.4. Práva a povinnosti držitelů modré karty	35
4.5. Důsledky zavedení „modrých karet“	36
5. Závěr	38
Summary	40
Literatura a zdroje	
Literatura	42
Internetové zdroje	43
Dokumenty EU	44
Přílohy	
Příloha I – Seznam zkratk	46
Příloha II – Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky	47
Příloha III – Terminologický slovník Odboru informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky	49
Příloha IV – Mapy historických migračních toků	50
Příloha V – Demografické údaje	51
Příloha VI – Trh práce EU	53
Příloha VII – Plnění Haagského programu	54
Příloha VIII – Srovnání modrých karet EU a zelených karet USA	55
Příloha IX – Výsledek hlasování EP o modrých kartách	56

ANOTACE

Práce se věnuje ekonomické migraci ze zemí mimo Evropskou unii, konkrétně novému návrhu směrnice o modrých kartách týkající se podmínek vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Tento návrh je jedním z výsledků dlouhodobé snahy Evropské unie o vytvoření společné migrační politiky EU.

První část textu si klade za cíl seznámit čtenáře s některými teoriemi migrace za použití deskriptivní metody práce a sekundární analýzy dat zpracovaných v odborné literatuře. Krátká historie migračních toků, základní nástin současného demografického vývoje a situace na trhu práce, bezpečnostní aspekt migrace a sociologické teorie slouží jako úvod do rozsáhlé problematiky fenoménu migrace. Druhá část práce je založena na obsahové analýze existujících dokumentů Evropské unie.

ANNOTATION

This bachelor thesis refers to the economic migration to the European Union from third countries, specifically to the Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (the system of 'Blue Cards').

The aim of the first part of this bachelor thesis is to introduce some of theories dealing in migration with the application of the descriptive method of work and by the secondary analysis of the data compiled in the scholarly literature. A brief history of migratory flows, a basic summary of the contemporary demographic evolution and the situation on the labour market, a security point of view and sociological theories serve as an introduction to the broad issue of the migration phenomenon. The second part is based on the analysis of existing documents of the EU.

1. Úvod

Téma globální migrace se v posledních letech posunula na špičku politické agendy ve většině zemí světa. Stejně tak se i v Evropské unii debaty o migraci dostaly do popředí zájmu veřejnosti, politiků i médií. S narůstající potřebou řešit mnoho otázek spojených s fenoménem migrace došlo na začátku nového tisíciletí na úrovni Evropské unie k přehodnocení dosavadního přístupu k imigrační politice. Několik desetiletí přetrvávající restriktce v oblasti imigrace do členských států EU nahradily snahy o zavedení společné migrační politiky.

Úvodní teoretická část práce si klade za cíl naznačit některé teorie a souvislosti, které čtenáři mohou pomoci k lepšímu porozumění určitých aspektů migrace. Krátký popis historických migračních toků, demografický vývoj či situace na trhu práce EU ve spojitosti se sociologickými a ekonomickými teoriemi jsou důležitými faktory pro objasnění současného vývoje evropských politik.

Druhá, stěžejní část práce popisuje historii diskuze institucí Evropské unie na téma imigrace se zaměřením na ekonomickou imigraci z třetích zemí. Obsahem je souhrn důležitých dokumentů vztahujících se k migrační politice EU (jak neformální či doporučující povahy, tak i právně závazných aktů). Rozhodně se ale nejedná o taxativní výčet legislativy EU z oblasti migrační politiky. Záměrem je spíše vysvětlit vývoj ve vnímání imigrace na úrovni EU, charakterizovat důvody vedoucí ke změnám postojů EU a její současné snahy o vytvoření společné migrační politiky.

Závěrečná kapitola se zabývá návrhem směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, která počítá se zavedením tzv. modrých karet pro vysoce kvalifikované pracovníky z třetích zemí.

Práce je celkově analýzou konkrétní politiky provedenou empiricko-analytickým přístupem v rámci politologie. Pro vypracování první části textu jsem zvolila metodu sekundární analýzy dat zpracovaných v odborné literatuře. Vycházela jsem především z prací Stephena Castlese a Marka J. Millera, Robina Cohena a Paula Kennedyho, Zygmunta Baumana a Richarda Sennetta. Ve druhé části se jedná o obsahovou analýzu existujících dokumentů, konkrétně legislativních právních aktů Evropského společenství (respektive Evropské unie), doporučujících zpráv a výročních hodnotících zpráv atd.

2. Teorie

Stěhování obyvatelstva za potravou či lepšími životními podmínkami se odehrávalo již v dobách, kdy neexistovaly žádné státní útvary, které by migraci omezovaly. Ačkoliv lidé migrovali v průběhu všech historických období, systém regulující pohyb osob přes hranice států byl v nám známé podobě rozvinut až na počátku 20. století se zavedením víz a pasů (Martin a Zürcher 2008: 1). Od té doby můžeme rozlišovat legální a nelegální formu migrace. Zatímco v současnosti je nelegální migrace považována za fenomén, který je nutno co nejvíce omezit z bezpečnostních a ekonomických důvodů, legální (ekonomická) migrace je většinou vyspělých zemí vnímána jako prostředek k zajištění chybějící pracovní síly (blíže viz kapitola 3. Společná migrační politika Evropské unie).

Takový přístup však není typický pro všechny státy a v průběhu dějin se pohled na jednotlivé skupiny migrantů měnil. Obecně státy uplatňují dva hlavní postoje směrem k imigrační politice – buď jsou přílivu imigrantů otevřené a podporují jejich integrační proces, a nebo prosazují restriktivní imigrační politiku. Jak uvádí Baršová a Barša, „první přístup můžeme nazvat v širokém smyslu liberálním [...], druhý nacionalistickým“ (2005: 25). Ideálním stavem je situace, kdy imigrační politika státu nalézá kompromis mezi těmito dvěma přístupy a může tak „zaručit jak individuální právo na rovnou důstojnost osob, tak kolektivní právo na samosprávu lidu a sebeurčení národa“ (Baršová a Barša 2005: 25).

Samotná migrace obyvatelstva má mnoho různých forem a příčin. V první řadě je třeba odlišovat migraci ekonomickou a migraci z ostatních důvodů. Mezi dobrovolnou neekonomickou migraci můžeme zařadit například turismus (i když se jedná většinou o krátkodobý pobyt mimo území státu), studijní výměnné programy či sloučení rodin (příchod členů rodiny na území státu, kde již legálně pobývá jiný člen rodiny). Nucenou migrací neekonomické povahy je přesun osob, kterým na území jejich státu hrozí nebezpečí nebo pronásledování především z politických důvodů, či jsou ohroženi ozbrojeným konfliktem nebo přírodní katastrofou (žadatelé o azyl, uprchlíci). Ekonomická migrace je založena na tlaku nabídky nebo poptávky (tzv. supply-push a demand-pull faktory). V prvním případě se jedná o nábor pracovní síly (příležitostných dělníků ze zahraničí) přímo zaměstnavatelem nebo zprostředkovatelskými agenturami. Druhý případ se týká snahy jedince uplatnit se na trhu práce, tedy nalézt dobré

zaměstnání a dosáhnout odpovídajících platových a pracovních podmínek. Pokud toto nedovoluje situace v zemi původu, je nutné hledat uplatnění v zahraničí. Ekonomická migrace však může být také nedobrovolná, a to v případě obchodu s lidmi nebo otroctví. Tato práce se nadále bude věnovat ekonomické imigraci do členských zemí Evropské unie a vzniku společné migrační politiky EU.

2.1 Historický vývoj migračních toků v Evropě

Pomineme-li prehistorické putování Homo erectus a Homo sapiens z Afriky napříč všemi ostatními kontinenty, které bylo sice geograficky nejrozsáhlejší, ale také vzhledem k tehdejší velikosti populace málo intenzivní (Held, McGrew, Goldblatt a Perraton 2000: 305), musíme za první migrační proudy, které ovlivnily demografickou i kulturní strukturu dnešní evropské společnosti, považovat rozšiřování antického Řecka a Římského impéria. Zpočátku se pohyb obyvatelstva vázal na vojenské aktivity, zakládání nových osad, obchodní cesty, obchodování s otroky či šíření náboženství a ideologií.

Na formování geografického rozložení evropských národů se velkou měrou podílely přesuny obyvatelstva ve 4.–7. století našeho letopočtu, známé jako stěhování národů. Vpád Hunů do Podunají, vytlačení keltských kmenů z oblasti dnešního jižního Německa na západ Germány příchozími ze severu a tři proudy slovanských kmenů směřující od povodí Visly na jih, východ a západ daly základ dnešnímu uspořádání politické mapy Evropy. Průnik islámu na Iberský poloostrov v 8. století ovlivnil místní kulturu na několik dalších staletí. Severské kmeny podnikaly od 8. století výboje na Island, Grónsko ale i do Anglie, Skotska, Normandie, Středomoří a Baltského moře. Jihovýchod Evropy byl zasažen výpady osmanských Turků v 15.–16. století.

Zajímavou součástí migračního procesu ve středověku byly přesuny vzdělanců, vědců a umělců z různých oborů do důležitých center (například královská města). Jistým fenoménem se stalo stěhování členů vládnoucích dynastií, jejich družin a vojenských velitelů na nově získaná území – ať již se jednalo o oblast zabranou vojensky či získanou sňatkem. Jako příklad můžeme uvést Habsburky, kteří se díky takové sňatkové politice dostali k moci (kromě vlády v Rakousku) ve Španělsku, Nizozemí či Neapolsku (Held, McGrew, Goldblatt a Perraton 2000: 288).

Zámořskými objevy evropských velmocí v 15.–16. století započala nová éra migrace evropského obyvatelstva. Zatímco dosud se významnější pohyby populace odehrávaly v rámci Evropy a okolních kontinentů – severní Afriky a Asie, po objevení Ameriky dochází k osidlování Nového světa a pozvolnému začátku emigrace z evropského kontinentu. S nástupem kolonialismu se ke všem ostatním druhům migrace, jejichž intenzita pomalu stoupala, připojil ještě jeden typ nedobrovolného pohybu osob – a totiž otroctví. Od konce 17. století do poloviny 19. století směřovaly miliony otroků z Afriky (především západního pobřeží) do Severní, ale i Jižní Ameriky¹, kde zastávali nepostradatelnou úlohu pro rozvíjející se tržní ekonomiku:

„Otroci byli přepravováni na velké vzdálenosti specializovanými obchodníky, a kupováni a prodáváni jako komodity. Jako majetek přinášející zisk podléhali krutým formám správy tak, aby došlo k maximalizaci jejich výkonů.“

(Castles a Miller 2003: 55)

Po zrušení otroctví vyvstala otázka, kdo nahradí chybějící levnou pracovní sílu. Částečným řešením se stalo najímání skupin zahraničních pracovníků, kteří byli poté (často vynuceně) deportováni do země, kde pracovali většinou za velmi špatných podmínek.

19. století a počátek 20. století se pak stává epochou emigrace z Evropy. Jak uvádí Castles a Miller, 40 milionů Evropanů emigrovalo mezi lety 1800 a 1930 (mířili především do Severní a Jižní Ameriky a Austrálie) (2003: 56–57). Stejně tak ale docházelo k pohybům populace uvnitř Evropy – s industrializací a přechodem od malých podniků k podnikům s velkým počtem zaměstnanců nestačila v mnoha evropských zemích demografická situace pokrýt potřeby tamějšího pracovního trhu a byli přijímáni dělníci z ostatních evropských zemí.

Počátek 1. světové války přivedl zpět ze zahraničí mnoho osob, které se chtěly zapojit do obrany svých zemí. Nedostatek pracovníků během války donutil země, ve kterých se bojovalo, najímat zaměstnance z ostatních, méně postižených států. Francie a

¹ Castles a Miller uvádějí, že před rokem 1850 bylo do Severní a Jižní Ameriky převezeno odhadem 15 milionů otroků. Mezi lety 1800 až 1860 se počet otroků v Severní a Jižní Americe zdvojnásobil – ze tří milionů na 6 milionů. V britských koloniích bylo otroctví zrušeno v roce 1834, v nizozemských koloniích v roce 1863 a v jižních státech USA v roce 1865 (2003: 53–55). Mapy historických migračních toků viz Příloha IV.

Velká Británie využily jako zdroj pracovní síly své bývalé kolonie. Období mezi dvěma světovými válkami znamenalo snížení intenzity pracovní migrace, především kvůli ekonomické stagnaci. Ve 30. letech se ve společnosti stupňovaly projevy nepřátelství vůči imigrantům, což vedlo například ve Francii, která byla do té doby jedinou zemí západní Evropy otevřenou k imigraci, k přísným restriktivním opatřením (Castles a Miller 2003: 62–65).

Castles a Miller dále rozdělují poválečný vývoj v mezinárodní migraci na dvě etapy – první od roku 1945 do 70. let 20. století, druhou od tzv. ropné krize v letech 1973–1974 po současnost. První fáze byla ovlivněna ekonomickým růstem vyspělých zemí a tudíž potřebou velkého počtu pracovníků (2003: 68). Příliv zahraniční nepříliš kvalifikované síly z rozvojových zemí a krize 70. let měly za následek opětovné omezování imigrace. Přes restrikce v oblasti ekonomické migrace se mnohým přistěhovalcům podařilo usadit se v evropských státech v rámci tzv. sloučení rodin. V 80. letech převažuje v debatách na téma imigrace bezpečnostní hledisko. Přistěhovalci začali být veřejně označováni za nebezpečí pro sociální stabilitu a ekonomickou prosperitu. Změnu v nahlížení na imigraci do Evropy (respektive do Evropské unie) přinesl rok 2000. Na základě demografických studií a ekonomických prognóz týkajících se potřeb pracovního trhu EU byla legální a řízená imigrace označena za jasný přínos pro evropské hospodářství i společnost (blíže viz kapitola 3.1 Historie společné migrační politiky EU).

2.2 Demografický vývoj a složení evropského obyvatelstva

Podle odhadů žilo na Zemi kolem roku 8000 před naším letopočtem přibližně 4,5 milionů lidí, na přelomu letopočtu zhruba 170 milionů a na počátku 21. století překročil počet obyvatel 6 miliard. Současné studie uvádějí, že v roce 2025 by mělo planetu obývat 8,525 miliardy lidí (Cohen a Kennedy 2000: 193). Otázkou však zůstává, nakolik jsou takové předpovědi spolehlivé. Anglický ekonom Thomas Malthus (1766-1834) ve svém díle *Esej o principu populace* vyslovil katastrofické vize předpovídající přelidnění planety a existencionální nedostatek potravin a jiných nezbytných zdrojů. Pro své úvahy využil statistických výpočtů, které vycházely z předpokladu, že produkce potravin poroste lineárně, kdežto lidská reprodukce bude pokračovat geometrickou řadou. Tuto hypotézu stavěl na domněnce, že lidská plodnost

zůstane stále stejná. Nepočítal tedy se změnou sociálních návyků a kultury či zásahem států do politiky porodnosti, což se odrazilo i na konečném srovnání odhadů s reálným stavem. Malthus předpokládal, že každých 25 let se počet obyvatel zdvojnásobí, ve skutečnosti se však počet obyvatel zvyšuje dvakrát zhruba každých 50 let. Jisté východisko, které by alespoň částečně vyrovnalo nevyváženost mezi rozložením zdrojů a obyvatelstvem, spatřoval Malthus v mezinárodní migraci.

Malthusovy vyhlídky se prozatím nenaplnily, v současné době dokonce sledujeme znepokojující pokles hrubé míry porodnosti ve většině vyspělých států. V roce 1980 byl nárůst světové populace 2 %, o 7 let později tvořil nárůst 1,6 % a v roce 2000 se nárůst ještě snížil – na 1,5 % (Cohen a Kennedy 2000: 198). V první polovině 20. století se na demografickém vývoji Evropy výrazně podepsaly obě světové války. V dnešní době je faktorů ovlivňujících porodnost a složení obyvatelstva mnoho. Jedním z nejdůležitějších činitelů je ekonomická vyspělost regionu. Se vzrůstající ekonomickou prosperitou porodnost obecně klesá. Fenomén konzumní společnosti rodinám z finančních důvodů nedovoluje mít mnoho dětí. Svou roli hraje i vzdělání. Vzdělané ženy v produktivním věku budují kariéru a založení rodiny je odkládáno na později. Porodnost je také negativním způsobem ovlivňována odklonem od náboženství a tradičního pojetí rodiny.

Všechny výše zmíněné důvody nízké porodnosti mají za následek mimo jiné stárnutí a následný úbytek evropského obyvatelstva. Studie OSN z roku 2000 uvádí, že podle odhadů bude mít Evropská unie v roce 2050 o 40 milionů obyvatel méně než v roce 1995. Aby si EU udržela stejný počet pracujících jako v roce 1995, musela by v následujících letech přijímat 1,4 milionu imigrantů ročně (celkem 80 milionů). K udržení stejného poměru pracujících a seniorů, by bylo zapotřebí celkem asi 701 milionů imigrantů (Joppke 2002: 259). Předpokládané snížení počtu obyvatel EU bude podle Evropské komise znamenat, že na jednoho občana v post-produktivním věku (nad 65 let) připadnou v roce 2050 dva pracující (15-64 let). Stávající závislostní poměr je přitom čtyři pracující na jednoho občana staršího 65 let (Commission of the European Communities 2007b: 8).

Zpráva IOM² z roku 2000 uvádí, že mezi lety 1965 a 2000 se počet mezinárodních migrantů zdvojnásobil (ze 75 milionů na 150 milionů). Oddělení OSN pro obyvatelstvo³ odhadovalo v roce 2002 celkový počet migrantů, kteří minimálně na

² International Organization for Migration.

³ United Nations Population Division.

jeden rok opustili zemi narození, na 185 milionů (Castles a Miller 2003: 4). V roce 2005 se jednalo přibližně o 191 milionů lidí (Martin a Zürcher 2008: 1).

Země západní Evropy zaznamenaly mezi lety 1960 až 2000 pozitivní migrační přírůstek přibližně 16,7 milionů, přičemž polovina imigrantů přišla během posledních deseti let 20. století. Naopak střední a východní Evropa zaregistrovala ve stejném období negativní migrační přírůstek ve výši 4,7 milionu (polovina odešla během 90. let) (Kicinger 2004: 1). V roce 2006 tvořili cizinci 3,8% evropského obyvatelstva (cca 18,5 milionů). Podle odhadů EUROSTATu se počet nově příchozích migrantů v roce 2006 na území členských států Evropské unie pohyboval kolem 3,5 milionů, z toho 86 % (3 miliony) byli cizinci (přistěhovalci bez občanství státu, do kterého imigrovali) a 14 % tvořili občané EU navrátilí se do své země původu. 1,8 milionu imigrantů pak byli příslušníci třetích zemí (příchozí jak přímo z třetích zemí, tak i z jiného členského státu EU) (Herm 2008: 1). V 90. letech 20. století se pozitivní migrační přírůstek pohyboval v rozmezí od 0,5 do 1 milionu ročně, od roku 2002 se již jedná o pozitivní migrační přírůstek v rozmezí od 1,5 do 2 milionů ročně (Commission of the European Communities 2007d: 3). Obecně však můžeme pozorovat zpomalení nárůstu imigrace do Evropské unie.

Nejvíce imigrantů zaznamenalo v roce 2006 Španělsko, Německo a Velká Británie. Tyto tři země přijaly v uvedeném roce celkem přes dva miliony imigrantů, což je více než polovina všech příchozích na území EU⁴. Největší podíl cizinců se vyskytuje již tradičně v Lucembursku, následuje Irsko, Kypr a Španělsko⁵. 40 % z celkového počtu nových imigrantů do zemí Evropské unie v roce 2006 pocházelo z ostatních členských států a 14 % z dalších evropských zemí, které nejsou členy EU⁶. Pouze v Lucembursku, Německu, Irsku, Maďarsku, Slovensku, Rakousku a Belgii převažovali mezi imigranty občané ostatních členských států EU nad státními příslušníky třetích zemí.

Mezi státy EU, ze kterých emigrovalo nejvíce občanů do ostatních států EU, se v roce 2006 řadilo Polsko s více než 290 000 emigranty a Rumunsko s 230 000 emigranty za zmíněný rok⁷. Polovina všech polských emigrantů směřovala do Německa a velká část také do Velké Británie, zatímco rumunští občané si za svou destinaci vybírali nejčastěji Španělsko nebo Itálii.

⁴ Španělsko: 840 000; Německo: 660 000; Velká Británie: 530 000 imigrantů (Herm 2008: 2).

⁵ Počet cizinců ve státech EU viz Příloha V.

⁶ Počet imigrantů ve státech EU viz Příloha V.

⁷ Počet občanů EU, kteří emigrovali do ostatních členských států EU viz Příloha V.

Mezi přistěhovalci z třetích zemí dominovali v roce 2006 státní příslušníci Maroka, jejichž cílem bylo především Španělsko, Belgie, Francie a Itálie. Druhou zemí, ze které plynulo do EU v roce 2006 nejvíce občanů (téměř 100 000) byla Ukrajina. Tři čtvrtiny Ukrajinců zamířily do České republiky a Itálie⁸.

Co se týče genderové struktury imigrantů do EU, převažovali v roce 2006 muži nad ženami v poměru 114:100⁹. Z pohledu na údaje o věkovém složení migrantů do EU je viditelné, že skupinu s nejnižším věkovým mediánem¹⁰ tvoří občané třetích zemí (medián 27,7 let). Naopak občané EU, kteří se vrací do země původu, patří do skupiny s nejvyšším věkovým mediánem (30,6 let)¹¹ (Herm 2008: 1–8).

Všechna uvedená čísla musí být chápána jako odhady založené na nejrůznějších národních statistických údajích a předpokladech vyplývajících ze studií mnoha mezinárodních organizací. Přesné hodnoty týkající se počtu migrantů nejsou k dispozici především kvůli jen velmi hrubým odhadům z oblasti nelegální migrace. Svou roli také hraje fakt, že v mnoha regionech stále neexistují žádné relevantní zdroje dat vztahujících se k problematice pohybu obyvatelstva na daném území.

2.3 Současný trh práce EU

V roce 2008 představil Cedefop¹² studii, která se týkala zvyšující se potřeby kvalifikovaných pracovníků na trhu práce ve státech Evropské unie (Skill needs in Europe, Focus on 2020). Tato analýza předpokládá, že v Evropské unii¹³ bude od roku 2006 do roku 2020 vytvořeno přes 20,3 milionů nových pracovních míst¹⁴. Zejména by se mělo jednat o nárůst v oblasti služeb, protože primární sektor se na evropském HDP bude podílet stále méně. V primárním sektoru se očekává zánik více než 3 milionů pracovních pozic. Ačkoliv především v nových státech EU tvoří primární sektor stále ještě důležitou část HDP, ve vyspělejších zemích dochází k výrazné orientaci na sektor služeb a oblastí s nimi spojenými. Tento fakt se projevuje i na struktuře imigrantů.

⁸ Nejčastější národnost imigrantů z třetích zemí do EU viz Příloha V.

⁹ Poměr mužské a ženské imigrace viz Příloha V.

¹⁰ Medián je střední hodnota, kdy přesně polovina znaků je nižší a polovina vyšší než uvedený výsledek.

¹¹ Věkový medián imigrantů viz Příloha V.

¹² European Centre for the Development of Vocational Training.

¹³ V rámci zprávy Cedefop se jedná o EU 25 (ještě bez Rumunska a Bulharska) + Norsko a Švýcarsko.

¹⁴ Nově vzniklá pracovní místa dle sektorů viz Příloha VI.

Zatímco dříve byla nejvíce potřebná levná pracovní síla, postupem času stoupá poptávka po dostatečně kvalifikovaných odbornících.

Pouze 1,72 % z celkového množství pracujících v EU tvoří vysoce kvalifikovaní pracovníci z třetích zemí, zatímco v Austrálii je to 9,9 %, v Kanadě 7,3 %, v USA 3,2 % a ve Švýcarsku 5,3 % (Commission of the European Communities 2007d: 3)¹⁵. I fakt, že 87 % málo kvalifikovaných přistěhovalců ze zemí Maghrebu míří do EU, zatímco 54 % vysoce kvalifikovaných přistěhovalců z těchto zemí se usazuje v USA a Kanadě, svědčí o tom, že Evropská unie není oblíbenou destinací kvalifikovaných odborníků ze zahraničí (Commission of the European Communities 2007d: 3, EMN 2007: 8).

Ke 20,3 milionům nově vzniklých pracovních míst, které budou nezbytné k uspokojení potřeb evropského trhu, je třeba připočítat ještě dalších 85 milionů pozic, ve kterých dojde mezi lety 2006 až 2020 k obměně pracovní síly (při odchodu zaměstnance do důchodu či opuštění pracovní pozice z jiného důvodu). V roce 2020 by mělo být v EU¹⁶ celkem přibližně 223,6 milionů pracovních míst. V roce 2006 bylo v zemích EU¹⁷ 308,6 milionů ekonomicky produktivních obyvatel (15–64 let). Očekávaný stav v roce 2020 je o 6 milionů nižší (302,5 milionů). Aby došlo k pokrytí potřeb evropského pracovního trhu v roce 2020, musela by být míra zaměstnanosti 74 %¹⁸.

Výše nastíněné odhady byly učiněny předtím, než evropskou ekonomiku ochromila světová finanční a hospodářská krize. Jelikož není jasné, jak výrazné budou dopady této krize na národní hospodářství členských států EU, nemůžeme odhadovat nakolik bude ovlivněn samotný pracovní trh Unie.

2.4 Teorie Zygmunta Baumana a Richarda Sennetta

Fenomén migrace je rozsáhlý jev zahrnující mnoho vědních disciplín – od historického zkoumání migračních proudů, přes ekonomické a politické aspekty, po sociologické hledisko a otázky integrace cizinců ve společnosti. Stejně tak pokud se zaměříme na současný trh práce ve vyspělých evropských zemích, nemůžeme brát

¹⁵ Údaje z roku 2004 – EU 15.

¹⁶ EU–25 bez Rumunska a Bulharska.

¹⁷ EU–25 bez Rumunska a Bulharska.

¹⁸ Cíl Lisabonské strategie je dosáhnout míry zaměstnanosti 70 % (Cedefop 2008: 9), současný stav viz Příloha VI.

v úvahu pouze ekonomická data a prognózy či demografická fakta. Sociologické studie zohledňující také neekonomický charakter potřeb pracovního trhu tvoří nedílnou součást snah o lepší, komplexnější pochopení dané problematiky. Pro objasnění vlivu volby zaměstnání na identitu moderního člověka (či obráceně – vlivu identity moderního člověka na volbu zaměstnání) budeme vycházet především z teorií sociologa Zygmunta Baumana, který ve svých pracích poukazuje právě na souvislost mezi současným vývojem ve společnosti a potřebou obsazovat některé pracovní pozice cizinci.

Evropská společnost prošla během posledních desetiletí výraznými změnami, nejen historickými a politickými, ale zejména sociálními a kulturními. Jak upozorňuje Zygmunt Bauman, současná společnost se odvrátila od snahy budovat, produkovat a tvořit k tzv. konzumní společnosti. Z koordinované spolupráce na produkci se stal individualismus spotřeby, protože „konzumenti jsou sami, dokonce i když jednájí dohromady“ (Bauman 2005: 31). Tím, že se na spotřebě vyprodukovaného zboží podílíme s ostatními, chceme pouze dokázat naše vlastní postavení, možnost výběru. Totožným pohledem je nahlíženo i na volbu profese. Bauman poukazuje na fakt, že z etického hlediska neexistuje podřadná či nedůstojná práce, každé zaměstnání vedoucí k produkci je dostatečně naplňující, ovšem dnešní společnost dospěla k bodu, kdy pracovní pozice je hodnocena především z estetického úhlu pohledu. Zaměstnání jako práce sama o sobě ztratilo svou funkci. V dnešní společnosti státu blahobytu již nepracujeme z důvodu zajištění fyzického přežití, uspokojení základních lidských potřeb. Pracujeme, abychom mohli co nejvíce spotřebovat, a tím demonstrovat svou pozici ve společnosti.

„ ‚Vyvolené‘ profese si žádají stejné kvality, které jsou vyžadovány pro ocenění umění – dobrý vkus, sofistikovanost, soudnost, objektivní nadšení a dobré vzdělání. Ostatní druhy práce jsou považovány za natolik zavrženíhodné a zbytečné, že se ani ve snu nemohou stát objektem přání, přirozeného výběru.“

(Bauman 2005: 33)

Aby tedy profese splňovala estetické požadavky, musí být zajímavá, různorodá a dobrodružná, s jistou mírou rizika. Rutinní práce bez možnosti projevit vlastní iniciativu je nudná. Takovou práci si „dobrovolně“ vyberou pouze ti, kteří nemohou dosáhnout na

jiný prostředek vedoucí k holému přežití – například první generace imigrantů, levná zahraniční pracovní síla (Bauman 2005: 34, Ryan 2005: 382).

Zatímco „přival“ levné pracovní síly, nekvalifikovaných pracovníků z ciziny, vždy vzbuzoval v občanech negativní emoce a strach o vlastní zaměstnání, migrace kvalifikovaných odborníků zůstala poněkud „skrytá v dějinách“. Doktoři, inženýři, manažeři, počítačová experti či například obchodníci byli a jsou vnímáni spíše jako „privilegovaní cizinci“ (Cohen a Kennedy 2000: 208), právě proto, že skrze své zaměstnání dosáhli výsadního postavení ve společnosti.

Nejistota a úzkost ze ztráty zaměstnání, kterou pociťuje víceméně většina pracujícího obyvatelstva, je ještě stupňována situací na současném trhu práce. Dnešní pracovní trh potřebuje reagovat na stále nové výzvy, musí být flexibilnější a umět se přizpůsobit dobám ekonomického růstu, ale i recesi či hospodářské krizi. Pracovní smlouvy se uzavírají na dobu určitou, což umožňuje ještě snadnější obměnu pracovní síly v případě potřeby. Není proto divu, že se stupňují snahy projektovat osobní obavy a znepokojení na skupiny pracujících přistěhovalců. Takové snahy jsou však většinou naprosto neodůvodněné, vycházejí pouze z pozice imigrantů-outsiderů jako snadného terče a nevedou k zabezpečení vlastního postavení v zaměstnání (Sennett 2006: 167). Naopak, jak uvádějí autoři knihy *Global Transformations*, pokud dochází k situaci, kdy imigranti zaplňují spodní příčky pracovního trhu, místní obyvatelstvo se automaticky posouvá do lépe placených pracovních pozic (Held, McGrew, Goldblatt a Perraton 2000: 324).

Zajímavý je i politický aspekt migrace. V současných debatách na téma migrace se termíny ‚cizinec‘, ‚imigrant‘, ‚žadatel o azyl‘ či ‚uprchlík‘ propojují s důležitými politickými otázkami vnitřní bezpečnosti, kulturní a rasové příslušnosti a ekonomické prosperity státu (Huysmans 2000: 761). Richard Sennett upozorňuje také na fenomén tzv. brandingů v oblasti migrace. Jedná se o zkrácení souvislostí tak, aby bylo co nejvíce využito politického kapitálu, který plyne z přítomnosti imigrantů na území státu. V případě Německa či Velké Británie dochází k jevu, kdy velký počet imigrantů legálně pracuje (velmi často vykonávají podřadné práce), a přesto jsou díky „správnému“ nastavení systému nakonec zařazeni do stejné kategorie jako neproduktivní žadatelé o azyl. Dalším příkladem, na kterém Sennett dokládá postavení přistěhovalců jako „politické značky“, je situace ve Spojených státech amerických. V USA je přijímání nekvalifikovaných pracovníků (především z Mexika) ekonomicky nezbytné, ale zároveň jsou tito „potřební outsideři“ označováni za „zákeřné kolonizátory“ (Sennett 2006: 166).

Nekvalifikovaní imigranti pracující na území států bez možnosti získat povolení k trvalému pobytu jsou často využíváni jako levná pracovní síla a v době recese jsou deportováni zpět do země původu (Cohen a Kennedy 2000: 209). Podobný proces se odehrál i v České republice na počátku roku 2009, kdy byl zaveden systém „dobrovolných návratů“ pro cizince pracující v ČR, kteří kvůli světové hospodářské krizi přišli o zaměstnání.

2.5 Bezpečnostní aspekty migrace

Diskuze o nutnosti zavést přísnější bezpečnostní opatření v oblasti imigrace se objevila se vzrůstajícím znepokojením evropského obyvatelstva, které v přistěhovalcích vidí stále větší hrozbu. V 80. letech 20. století se problematika migrace dostala do popředí politických debat. Z těchto debat vyplynulo, že migrace je všeobecně považována za nebezpečí pro veřejný pořádek, kulturní identitu a stabilitu vnitrostátního pracovního trhu oslabující národní tradice a narušující sociální strukturu státu (Huysmans 2000: 756, Kicinger 2004: 2). Nástrojem k ochraně občanů státu před takovými potencionálními bezpečnostními riziky plynoucími z přistěhovalectví se stala bezpečnostní politika.

Se zrušením vnitřních hranic mezi členskými státy EU muselo přijít zpřísnění bezpečnostních opatření na vnitřní hranici. Efektivní kontroly na vnějších hranicích jsou ovšem velmi nákladné a fyzicky obtížně proveditelné, přes intenzivní spolupráci zemí EU. Součástí takové vnější kontroly jsou proto i vízové a azylové politiky států atd. Vnitřní kontrola sestává z namátkových osobních prohlídek nebo dohledu státu na zaměstnavatele tak, aby se předcházelo zaměstnávání nelegálních přistěhovalců. Takový přístup vede často k viditelné diskriminaci minorit a omezuje i občany EU (Joppke 2002: 263; Held, McGrew, Goldblatt a Perraton 2000: 322; Huysmans 2000: 759).

Teroristické útoky z 11. září 2001 v USA, 11. března 2004 v Madridu a 7. července 2005 v Londýně vyvolaly velkou vlnu nevráživosti vůči přistěhovalcům, především z muslimských zemí, a nastartovaly novou éru sekuritizace migrace. Samotný pojem sekuritizace migrace představuje proces přenesení určitého tématu (v našem případě potenciálních hrozeb plynoucích z imigrace) z roviny „normální“ debaty na úroveň výjimečného, existencionálního námětu, kterému je nezbytné věnovat dostatek pozornosti (Stritzel 2007: 360). Christina Boswell konstatuje, že základním

předpokladem pro ‚sekuritizaci‘ migrace je zájem státu zobrazovat migraci jako bezpečnostní problém. Tento zájem plyne především ze snahy „konsolidovat dojem kolektivní identity, která pomáhá mobilizovat podporu pro relevantní politická uskupení“ (Boswell 2007: 1). Podle Jefa Huysmanse má samotný fakt, že takto podporujeme vytváření obrazu imigrantů jako nebezpečí pro společnost a stát, silné sekuritizační účinky (2000: 762). Tato přímá či nepřímá podpora sekuritizace ale v každém případě znesnadňuje integraci cizinců do evropské společnosti, jak poukazuje Huysmans (2000: 753), což vede opět k posilování negativního postoje vůči těmto přistěhovalcům.

3. Společná migrační politika Evropské unie

Následující kapitola si klade za cíl přiblížit čtenáři vývoj debaty o zavedení jednotných pravidel pro regulaci migrace na území členských států Evropské unie se zaměřením na legislativu týkající se ekonomické imigrace z třetích zemí. Z předchozí kapitoly vyplývá, že bez schopnosti flexibilně reagovat na ekonomickou a demografickou situaci v Evropě, nebude Evropská unie do budoucna zřejmě schopná obstát ve světové konkurenci. Evropská unie si hlavně v posledních letech evidentně uvědomila potřebu koordinované spolupráce všech členských států v tak významné oblasti, kterou imigrace představuje. Tato skutečnost přiměla evropské politiky k několika významným krokům, které by měly vést k lepšímu využití ekonomického (ale i společenského) potenciálu legálního přistěhovalectví.

Jef Huysmans poukazuje na jistou kontroverzi v dosavadní evropské migrační politice:

„Na jedné straně, evropeizace migrační politiky podporuje nacionalistické, rasistické a xenofobní reakce směrem k imigrantům. Imigranti a žadatelé o azyl jsou vykreslováni zejména v negativním světle. Jsou prezentováni jako vážný problém narušující společenskou a politickou stabilitu a efektivitu vnitřního trhu. [...] Na druhé straně, EU také vede kampaň proti nacionalistickým, rasistickým a xenofobním ohlasům.“

(Huysmans 2000: 766)

Současné úsilí institucí Evropské unie o změnu ve vnímání imigrace (od chápání imigrace jako negativního a nežádoucího jevu k uvědomění si jejích pozitivních aspektů) naráží na hluboce zakořeněné obavy a předsudky občanů EU vůči cizincům, které byly dlouhodobě podporovány restriktivní politikou členských států. Také odmítavý přístup médií, která přistěhovalectví často zobrazují jako fenomén nebezpečný pro společnost, kulturní identitu národa a ekonomiku státu, ovlivňuje schopnost tolerance občanů EU vůči imigrantům.

3.1 Historie společné migrační politiky EU

Ačkoliv migrace provází evropský region, stejně jako zbytek světa, od počátku civilizace a nevymizela ani se založením Evropského společenství, idea vytvoření společné imigrační politiky na úrovni Evropské unie (respektive Evropského společenství) je poměrně nový fenomén. Je totiž třeba rozlišovat mezi dvěma režimy migrační politiky EU:

„Za první, je zde nadnárodní režim řídící vnitroeuroevropskou migraci; a za druhé, mezivládní režim řídící vnější migraci (a tedy ‚imigraci‘ jako takovou) do EU.“

(Joppke 2002: 264)

Vnitřní migrace je založena na základním právu občanů EU – volném pohybu osob a pracovníků. Tato forma migrace byla zaštitěna již smlouvou o založení Evropského společenství a od počátku založení Evropského společenství byla vnímána jako jeden z důležitých elementů vedoucích k vytvoření jednotného evropského trhu. Odlišný přístup měli představitelé evropské politiky k problematice vnější migrace – tedy pohybu obyvatelstva směrem do ES/EU. Imigrace ze zemí mimo ES/EU byla dlouhou dobu považována za záležitost čistě členských států a na evropské úrovni se nepodnikaly žádné společné aktivity, které by tento druh přistěhovalectví podporovaly. Naopak, ve většině evropských zemí převažovala restriktivní politika, která se snažila příliv imigrantů omezit (Baršová a Barša 2005: 133, Joppke 2002: 264).

Od druhé poloviny 70. let docházelo na evropské úrovni k postupnému zesilování spolupráce v otázkách mezinárodní migrace. Nicméně tato kooperace probíhala stále ještě v podobě spíše regionální, než celoevropské. V zásadě se jednání omezovala na zasedání příležitostných fór a na „iniciativy menších skupin zainteresovaných zemí“ (Baršová a Barša 2005: 136). Nejdůležitější aktivity vznikly z podnětu tzv. schengenské skupiny, která zahrnovala Francii, Německo, Belgie, Nizozemí a Lucembursko. Tyto země podepsaly v roce 1985 první Schengenskou dohodu, jejímž záměrem bylo dosáhnout zrušení vnitřních hraničních kontrol a vytvoření prostoru volného pohybu osob¹⁹.

¹⁹ Schengenská spolupráce viz Příloha III.

Schengenská prováděcí úmluva, podepsaná v roce 1990, určovala prostředky a opatření, která vedla k uskutečnění cílů stanovených v Schengenské dohodě. K reálnému zrušení kontrol na vnitřních hranicích států, které podepsaly Schengenskou dohodu²⁰, došlo 26. března 1995. Následovalo připojení Itálie a Rakouska (1997), Řecka (2000), Dánska, Finska, Švédsko, Islandu a Norska²¹ (2001). Největší rozšíření přišlo v roce 2007, kdy se Schengenský prostor rozrostl o Českou republiku, Estonsko, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko. 12. prosince 2008 se členem Schengenského prostoru stalo také Švýcarsko, které však stále uplatňuje omezení v dovozu a vývozu zboží. V oblasti bezpečnosti a justice jsou pak členy také Velká Británie (od roku 2000) a Irsko (od roku 2002), ale kontroly na hranicích těchto států stále trvají. Naopak Monako, San Marino a Vatikán nepatří mezi signatářské země Schengenské dohody, a přitom na svých hranicích kontroly zrušily. Kypr, Rumunsko a Bulharsko kritéria pro členství v Schengenském prostoru prozatím nesplňují²².

Vedle schengenské skupiny byla dalším významnějším seskupením „skupina ad hoc pro migraci“, která se zasloužila o podepsání tzv. Dublinské úmluvy v roce 1990²³. *Dublinská konvence týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství* definovala kritéria, kterými by se mělo řídit vyřizování žádostí o udělení azylu v členských státech EU. Jedná se především o pravidlo, že každá jednotlivá žádost o azyl musí být zkoumána právě jedním členským státem, který je smluvně určen. Tento režim byl zaveden hlavně z toho důvodu, aby všechny žádosti byly prozkoumávány efektivně, bez zbytečných prodlev, a zároveň se předcházelo situacím, kdy si žadatelé o azyl vybírali zejména státy s nejvýhodnějšími podmínkami pro přijetí (tzv. „azylové nakupování“ (Baršová a Barša 2005: 136, Joppke 2002: 265)) či podali žádost o azyl v několika státech zároveň.

Od poloviny 80. let se problematika migrace přesouvá na institucionální úroveň Evropského společenství. Přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986²⁴ znamenalo zlom v diskuzi o potřebě zavést společnou migrační politiku:

„Brzy byla formulována ústřední politická teze: nemá-li dojít k ohrožení bezpečnosti a stability členských zemí, musí být zrušení kontrol osob na

²⁰ Francie, Německo, Belgie, Nizozemí a Lucembursko + Španělsko a Portugalsko.

²¹ Členství Norska a Islandu v Schengenském prostoru upravuje zvláštní dohoda o přidružení.

²² Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/742/sekce/aktualni-stav/>> [cit. 2009-04-22].

²³ Nicméně smlouva vstoupila v platnost až v roce 1997.

²⁴ JEA byl podepsán v Lucemburku 17. 2. 1986 a v Haagu 28. 2. 1986, vstoupil v platnost 1. 7. 1987.

vnitřních hranicích ES (jako podmínka řádného fungování společného trhu) doprovázeno přísnějšími kontrolami na jeho vnějších hranicích a sladěním imigračních a azylových politik.“

(Baršová a Barša 2005: 136)

Potřeba zabezpečit jednotný vnitřní trh se stala prioritou evropské politické agendy. Bezpečnostní hledisko bylo proto po dlouhou dobu nejdůležitějším aspektem migrační politiky (blíže viz kapitola 2.5 Bezpečnostní aspekty migrace).

Na počátku 90. let prošlo Evropské společenství výraznou reformou. Smlouva o Evropské unii²⁵ (tzv. Maastrichtská smlouva) vymezila spolupráci v dalších dvou oblastech (kromě hospodářské sféry) – společné zahraniční a bezpečnostní politice (2. pilíř) a policejní a justiční spolupráci ve věcech trestních (3. pilíř). Úkolem evropské migrační politiky se stalo hledání kompromisu mezi svobodou pohybu a bezpečnostními opatřeními, které by účinně bojovaly s riziky spojenými s volným pohybem osob a zároveň příliš neomezovaly základní práva obyvatel Evropské unie.

Summit Evropské rady ve Vídni²⁶, který se konal 11. a 12. prosince 1998, nastínil další směřování migrační politiky, když při příležitosti 50. výročí vzniku Všeobecné deklarace lidských práv Evropská rada zdůraznila potřebu více se zasazovat o dodržování lidských práv na globální úrovni a bojovat s projevy rasismu, xenofobie a antisemitismu. V rámci tzv. „Vídeňské strategie pro Evropu“ byla mimo jiné dohodnuta realizace Akčního plánu o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva²⁷. ER dále během zasedání podpořila znění Amsterodamské smlouvy, která byla podepsána 2. října 1997, a vyslovila se pro její co nejbližší vstoupení v platnost. Amsterodamská smlouva, která revidovala zakládací smlouvy, vstoupila v platnost 1. května 1999 a přinesla principiální změny v migrační a azylové politice Evropské unie. Do Smlouvy o založení Evropského společenství byla přidána *hlava IV. Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob*. Dalším důležitým aktem Amsterodamské smlouvy se stalo připojení Schengenské dohody ke Smlouvě o založení

²⁵ „Smlouva o Evropské unii byla podepsána v Maastrichtu 7. února 1992 a v platnost vstoupila 1. listopadu 1993. Maastrichtská smlouva změnila název Evropského hospodářského společenství na ‚Evropské společenství‘. Zavedla také nové formy spolupráce mezi vládami členských států – například v oblasti obrany a v oblasti ‚spravedlnosti a vnitřních věcí‘. Připojením této mezivládní spolupráce ke stávajícímu systému Společenství vytvořila Maastrichtská smlouva novou strukturu se třemi ‚pilíři‘, které jsou jak politické, tak hospodářské povahy. Touto strukturou je Evropská unie.“ Dostupné z: <http://europa.eu/abc/treaties/index_cs.htm> [cit. 2009-04-22].

²⁶ Blíže viz Vienna European Council, Presidency Conclusions.

²⁷ Action Plan on establishing an area of freedom, security and justice.

Evropského společenství a Smlouvě o EU díky *Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie*. Těmito dvěma kroky došlo k zařazení migrační a azylové politiky na nadnárodní úroveň prvního pilíře.

Ve dnech 15. a 16. října 1999 se v Tampere konal summit Evropské rady o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (The European Council on the creation of the area of freedom, security and justice in the European union²⁸). Evropská rada blíže určila prostředky, které byly použity k účinnější implementaci cílů stanovených v Amsterodamské smlouvě. V rámci společné migrační a azylové politiky byly navrženy čtyři oblasti spolupráce:

1) Partnerství se zeměmi původu

Spolupráce Evropské unie s třetími zeměmi na zlepšení životních a pracovních podmínek, boj proti chudobě či důsledné respektování lidských práv je podle Evropské rady klíčový prvek, který přispěje k úspěšné migrační politice EU.

2) Společný evropský azylový systém

Evropská rada vyzvala k vytvoření Společného evropského azylového systému založeného na Ženevské konvenci, a zároveň požádala o urychlené zavedení systému pro identifikaci žadatelů o azyl (Eurodac).

3) Spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí

Evropská rada zmínila také potřebu spravedlivého zacházení s cizinci legálně obývajícími území EU. Zintenzivnění integračních politik a přiznání větších práv přistěhovalcům z třetích zemí mělo být zároveň dalším krokem vedoucím k posílení stability na území EU a potírání diskriminace, rasismu a xenofobie.

4) Řízení migračních toků

V této oblasti vyzvala Evropská rada k zahájení informačních kampaní, které by zviditelnily všechny legální druhy migrace do Evropské unie a omezily tak nelegální imigraci. ER také pobídla členské státy k těsnější spolupráci při hraničních kontrolách a jiných opatřeních, které by vedly k odhalování kriminálních aktivit spojených s migrací.

(European Council 1999)

Zasedání v Tampere stanovilo pětiletý program, během něhož mělo dojít ke splnění výše uvedených ujednání (kromě mnoha dalších prvků z oblasti práva a boji proti zločinnosti). Ačkoliv závěrečné hodnocení Komise je kladné a poukazuje na pokrok, který byl během pěti let programu z Tampere v oblasti migrace a azylu učiněn (Komise

Evropských společenství 2004), všechny závazky programu splněny nebyly. Zpráva Evropské sítě proti rasismu (European Network against Racism – ENAR) uvádí, že pokrok dosažený v rámci potlačování diskriminačních, rasistických a xenofobních názorů byl menší, než v ostatních oblastech a že „v rozšířené Evropě rasismus a diskriminace zůstávají vážným problémem“ (ENAR 2004: 1).

Ve dnech 14. a 15. prosince 2001 se na dalším summitu Evropské rady v Laekenu také jednalo o migraci. Závěry Rady mimo jiné uvádějí, že k zavedení ‚opravdové‘ společné migrační politiky je třeba rozvinout Evropský systém pro výměnu informací týkajících se azylu, migrace a zemí původu²⁹, prosadit jednotné standardy pro přijímání žádostí o azyl a spojování rodin, zavést „speciální programy pro boj s diskriminací a rasismem“ a „politiky týkající se migračních toků integrovat do zahraniční politiky Evropské unie“ (European Council 2001: 12).

Rozsáhlejší debatu nad migrační a azylovou politikou přinesl summit Evropské rady v Soluni z 19. a 20. června 2003. ER v závěrech předsednictví z této vrcholné schůzky předeslala nutnost zavést spolupráci na všech úrovních migrační politiky (také se zeměmi mimo EU):

„Vzhledem k tomu, že migrace patří mezi nejvyšší politické priority, je nezbytné zavést více strukturovanou politiku Evropské unie, která bude pokrývat celé spektrum vztahů s třetími zeměmi.“

(European Council 2003: 4)

Mezi projednávanými tématy se tak objevil jak bezpečnostní aspekt migrace (kontrola vnějších hranic, boj s nelegální migrací, spolupráce s třetími zeměmi či vízová politika), tak i otázka integračního procesu a oblast azylu. Integrační proces přistěhovalců byl definován jako jev, který přispívá k „sociální soudržnosti a ekonomické prosperitě“ (European Council 2003: 9), a je tedy nezbytnou součástí společné imigrační politiky Evropské unie.

Ústředním tématem summitu Evropské rady v Bruselu, který se konal 4. a 5. listopadu 2004, se stal tzv. Haagský program v oblasti svobody, bezpečnosti a práva³⁰ (vedle diskuze o Lisabonské strategii či například informační a propagační kampani o

²⁸ Blíže viz Tampere European Council, Presidency Conclusions.

²⁹ European system for exchanging information on asylum, migration and countries of origin.

³⁰ The Hague Program: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union.

EU). Haagský program v podstatě nahradil pětiletý program z Tampere z roku 1999, přičemž účelem nového programu bylo čelit výzvám, před kterými EU na počátku 21. století stojí³¹, a určit nové nástroje pro potírání negativních stránek spojených s právem volného pohybu. Definitivní nástroje implementace Haagského programu jsou uvedeny v *Akčním plánu Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*, který byl publikován dne 12. srpna 2005 v Úředním věstníku Evropské unie. Zpráva o provádění Haagského programu za rok 2007 uvádí, že „všeobecné celkové hodnocení je spíše neuspokojivé“ (Komise Evropských společenství 2008: 2). Nejlepší výsledky vykazala například oblast migrační spolupráce, justiční spolupráce v občanských věcech či boj proti terorismu. Naopak malý pokrok zaznamenala například vízová politika, prevence a boj proti organizované trestné činnosti nebo policejní a celní spolupráce³² (Komise Evropských společenství 2008: 3).

3.2 Legislativa v oblasti ekonomické migrace v EU

Ekonomická imigrace stála dlouhou dobu stranou debaty o zavedení regulace na evropské úrovni. Prvními (právně nezávaznými) dokumenty, které se snažily zavést jednotná pravidla v této oblasti, byly rezoluce vydané Radou Evropské unie v roce 1994. Rezoluce z 20. června 1994 o omezování přijímání příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání³³ vymezila velmi restriktivní imigrační politiku směrem k příslušníkům třetích zemí. V této rezoluci bylo uvedeno, že „žádný z členských států neuskutečňuje aktivní imigrační politiku“ (Council of the European Union 1994a: 1), a že je tedy vhodné přijímat pracovníky z třetích zemí pouze velmi výjimečně. Rada EU také předeslala, že i vzhledem k vysoké míře nezaměstnanosti v státech EU by při přijímání pracovníků do zaměstnání měli být upřednostňováni občané EU, občané států EHP a státní příslušníci třetích zemí, kteří již na území EU legálně pobývají.

³¹ Na základě útoků z 11. září 2001 v USA, 11. března 2004 v Madridu (a později 7. července 2005 v Londýně) se největší výzvou v oblasti bezpečnosti stal boj s terorismem.

³² Stav podle jednotlivých politik viz Příloha VIII.

³³ Council resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment.

Ve stejném duchu byla vydána také rezoluce o omezování přijímání příslušníků třetích zemí na území členských států za účelem samostatné výdělečné činnosti z 30. listopadu 1994³⁴. V zásadě totožné principy vedoucí k omezování přijímání pracovníků z třetích zemí do zaměstnání na území členských států EU podněcovaly k restrikcím pro občany zemí mimo EU, kteří chtěli v EU provozovat samostatně výdělečnou činnost. Jediným odůvodněním k přijetí takového cizince na území EU měla být situace, kdy by výkon samostatné výdělečné činnosti byl přínosem pro určitý region či stát EU.

K důležitému obratu v evropské ekonomické imigrační politice došlo na přelomu tisíciletí. Dne 22. listopadu 2000 vydala Evropská komise Sdělení o imigrační politice Společenství³⁵, ve kterém bylo vysloveno přesvědčení, že „nulová imigrační politika předchozích 30 let již více není přijatelná“ (Commission of the European Communities 2000: 3), a že s přihlédnutím k demografickým a ekonomickým podmínkám současné Evropy je nezbytné nalézt konsenzus mezi mnohdy velmi rozdílnými přístupy k imigrační politice v jednotlivých členských státech. V oblasti ekonomické imigrace poukázala Komise na nutnost vytvoření takového systému, který by Evropské unii dovozoval co nejlépe reagovat na měnící se požadavky pracovního trhu.

V souvislosti se Sdělením o imigrační politice Společenství představila 11. července 2001 Komise návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem placeného zaměstnání nebo samostatně výdělečných ekonomických aktivit³⁶. Základním cílem tohoto návrhu bylo pevně vymezit podmínky vstupu a pobytu příslušníků třetích zemí na území EU a určit postup při vydávání povolení k pobytu a výkonu práce v členském státě EU (článek 1). Směrnice měla přispět k celkovému zjednodušení systému přijímání příslušníků třetích zemí do EU. Článek 2 obsahuje definice základních pojmů návrhu, čímž mělo dojít ke sjednocení dosavadních vymezení podobných pojmů na celoevropské úrovni. I přes některé stále přetrvávající restriktivní prvky (upřednostnění občanů EU nebo příslušníků třetích zemí, kteří již na území EU legálně pracují a jejich rodinných příslušníků při obsazování volných pracovních míst etc.) šlo bezpochyby o důkaz liberalizace migrační politiky v EU. Ačkoliv (nebo právě proto) by přijetí této směrnice znamenalo přelom v rozvoji

³⁴ Council resolution of 30 November 1994 relating to the limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons.

³⁵ Communication on a community immigration policy.

společné migrační politiky, návrh neprošel prvním čtením v Radě EU a bylo tedy třeba pokračovat v hledání kompromisu, který by byl akceptovatelný pro všechny členské státy.

Několik takových kompromisních návrhů ohledně přístupu státních příslušníků třetích zemí na pracovní trh EU přinesla *Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace*³⁷ představená Komisí dne 11. ledna 2005. Komise uvádí několik možností, jakým směrem by se mohla společná migrační politika EU ubírat. První návrh uplatňuje horizontální přístup, který zahrnuje všechny aspekty přístupu pracovníků ze zemí mimo EU a navazuje tak na zamítnutý návrh směrnice Rady z roku 2001. Jako druhá možnost je uveden sektorový přístup počítající s přijímáním legislativy, která by upravovala podmínky vždy pro určitou kategorii imigrantů. Zmíněna je i tzv. fast-track metoda, tedy zjednodušený proces umožňující ve stanovených případech přijímat imigranty v urychleném řízení. Tento dokument přinesl další podnětné otázky určené pro otevřenou konzultaci. Veřejné projednání připomínek a stanovisek proběhlo 24. června 2005.

V prosinci 2005 byl Komisí přijat *Plán politiky v oblasti legální migrace*³⁸, který předložili eurokomisař pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti Vladimír Špidla a eurokomisař pro oblast justice a vnitra Franco Frattini. Toto sdělení Komise vzniklo na základě požadavků Haagského programu a jedná se o praktické shrnutí závěrů veřejné konzultace, která byla vyhlášena předložením Zelené knihy o přístupu EU k řízení ekonomické migrace. Obsahuje seznam zamýšlených opatření a legislativních iniciativ Komise pro období 2006-2009 v oblasti společné ekonomické migrační politiky EU. Dokument vymezuje hlavní okruhy, ve kterých je nezbytná koordinovaná spolupráce na úrovni Evropské unie, přičemž klade důraz na změnu současné legislativy a navrhuje vytvoření jedné obecné rámcové směrnice a čtyř zvláštních směrnic (Směrnice o podmínkách vstupu a pobytu vysoce kvalifikovaných pracovníků; Směrnice o podmínkách vstupu a pobytu sezónních pracovníků; Směrnice o postupech upravujících vstup, přechodný pobyt a pobyt dočasně vyslaných pracovníků; Směrnice o podmínkách vstupu a pobytu placených stážistů). Další oblasti, které *Plán politiky v oblasti legální migrace* zmiňuje, jsou integrace imigrantů, užší spolupráce se zeměmi původu a podpora informovanosti (např. zřízení nových

³⁶ 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.

³⁷ Green Paper on an EU approach to managing economic migration.

³⁸ Policy plan on legal migration.

internetových portálů – Evropský portál pracovní mobility EURES³⁹ a Evropské migrační síť⁴⁰).

V návaznosti na Plán politiky v oblasti legální migrace představila dne 23. 10. 2007 Evropská komise návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (zkráceně směrnice o modrých kartách)⁴¹. Cílem této směrnice je zavést flexibilní společnou imigrační politiku na úrovni Evropské unie. Takovou politiku, která bude schopná reagovat na ekonomické potřeby všech členských států a na změny na trhu práce Evropské unie související s celosvětovým hospodářským vývojem. Tato směrnice se soustředí na zatraktivnění ekonomického prostředí Evropské unie pro vysoce kvalifikované pracovníky a odstranění byrokratických překážek při získávání zaměstnání, protože to budou právě vzdělaní a zkušení odborníci, kdo bude podle všeho v budoucnu hrát klíčovou roli ve schopnosti Evropy obstát v globální konkurenci. Na druhou stranu ale ponechává návrh směrnice o modrých kartách členským státům EU dostatečný prostor pro vlastní iniciativy v oblasti imigrační politiky, které odpovídají aktuální situaci v daném regionu. Zároveň by nemělo docházet k tzv. odlivu mozků z rozvojových či chudších zemí světa, protože členské státy musí při vyřizování žádostí o udělení modré karty brát ohled na vývoj a potřeby v zemi původu žadatele. Držitel modré karty bude moci využívat stejných práv na celém území Evropské unie a za stanovených podmínek zde bude moci pracovat a volně pobývat spolu se členy rodiny. Povinností členských států, která vyplývá z návrhu směrnice o modrých kartách, je například každoroční poskytování dat a statistických údajů ohledně držitelů modrých karet a jejich rodinných příslušníků Komisi a ostatním členským státům. Příslušné orgány členských států musí také informovat Komisi o způsobech implementace ustanovení směrnice do vnitrostátních předpisů. Směrnice o modrých kartách se nevztahuje na Irsko, Dánsko a Spojené království⁴². Blíže viz kapitola 4. Systém „modrých karet EU“.

³⁹ Blíže viz <http://ec.europa.eu/eures/>.

⁴⁰ Blíže viz <http://emn.sarenet.es/>.

⁴¹ Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

⁴² Postavení Velké Británie, Irsko a Dánska stanovují *Protokol o postavení Spojeného království a Irsko a Protokol o postavení Dánska*, které jsou součástí Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii.

4. Systém „modrých karet EU“

Návrh *směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci* (zkráceně směrnice o modrých kartách) je jedním z kroků ke srozumitelné společné imigrační politice EU. Jeho hlavním cílem je sjednotit legislativu všech 27 členských států Evropské unie, odstranit zbytečné administrativní překážky a zatraktivnit tak hospodářský prostor EU pro vysoce kvalifikované pracovníky ze zemí mimo EU.

Jako inspirace pro systém „modrých karet“ Evropské unie sloužilo schéma přistěhovalecké politiky USA a povolení k trvalému pobytu na území Spojených států amerických (tzv. zelené karty). Narozdíl od amerických zelených karet však držitel modré karty nezískává automaticky právo k trvalému pobytu a doba platnosti je pouze tři roky s možností prodloužení oproti desetileté platnosti zelené karty⁴³.

4.1 Legislativní proces

Současný vývoj směřování společné migrační politiky EU byl nastíněn v *Plánu politiky v oblasti legální migrace*, který zveřejnila Evropská komise 21. prosince 2005. V souladu s tímto dokumentem byl 23. října 2007 vydán *návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci*. Během zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci (The Justice and Home Affairs Council), které se konalo 24. a 25. července 2008 v Bruselu, proběhla politická rozprava týkající se výše zmíněné směrnice. Rada „se z velké části vyslovila pro to, aby systém modrých karet EU doplňoval vnitrostátní systémy vydávání povolení k pobytu za účelem práce“ (Rada EU 2008a: 11) a „požádala své přípravné orgány, aby v práci na návrhu této směrnice pokračovaly“ (Rada EU 2008a: 11). Na dalším zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci z 25. září 2008 „Rada vzala na vědomí všeobecnou podporu všech delegací kompromisu předsednictví ohledně návrhu směrnice týkajícího se vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

⁴³ Srovnání modrých karet EU a zelených karet USA viz Příloha IX.

(„modrá karta“)“ a „pověřila Coreper, aby ve dvou konkrétních bodech dokončil znění směrnice“ (Rada EU 2008b: 8).

V rámci konzultačního postupu Evropského parlamentu předložila 11. července 2008 zpravodajka Ewa Klamt (europoslankyně EPP-ED) doporučující zprávu parlamentnímu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (The Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs – LIBE). Obsahem této doporučující zprávy byly pozměňovací návrhy směrnice o modrých kartách. Hlavními nabízenými změnami oproti původnímu návrhu směrnice bylo například prodloužení platnosti modré karty ze dvou na tři roky, přesnější definice termínů ‚vyšší vzdělání‘ a ‚vyšší odborná kvalifikace‘ nebo zrušení odchylek pro pracovníky mladší 30 let. Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci tuto zprávu přijal 4. listopadu 2008. Dne 10. listopadu 2008 byla doporučující zpráva Výboru LIBE postoupena Evropskému parlamentu, kde bylo legislativní usnesení pozměňující návrh *směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci* přijato 20. listopadu 2008 poměrem 388 hlasy proti 56 hlasům (se 124 absencemi)⁴⁴.

Ke konečnému schválení návrhu *směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci* je třeba závěrečného podpisu Rady Evropské unie (The Council of the European Union). Návrh by měl být přijat během českého předsednictví Radě Evropské unie, tedy v první polovině roku 2009⁴⁵.

4.2 Vymezení základních pojmů směrnice o modrých kartách

4.2.1 Modrá karta EU

Modrá karta EU je „povolení [...] jenž za podmínek této směrnice opravňuje svého držitele oprávněně pobývat a pracovat na území EU a přestěhovat se do jiného členského státu za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci“ (Commission of the European Communities 2007a: 19). O vydání modré karty či zamítnutí žádosti rozhoduje vždy členský stát, na jehož území má žadatel zájem pracovat. Každý členský

⁴⁴ Výsledek hlasování viz Příloha X.

⁴⁵ European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.

stát také určí, kolik modrých karet vydá v závislosti na aktuálních potřebách svého trhu práce. Platnost modré karty by měla být dva roky s možností prodloužení platnosti alespoň na další dva roky. Pokud ovšem žadatel předloží pracovní smlouvu či závaznou nabídku práce, která je platná na kratší dobu než dva roky (minimálně však na dobu jednoho roku), je modrá karta vydána na dobu trvání pracovní smlouvy (plus další tři měsíce). Jednotný formát modré karty určuje nařízení (ES) č. 1030/2002⁴⁶.

4.2.2 Státní příslušník třetí země

Státním příslušníkem třetí země se v rámci směrnice o modrých kartách rozumí osoba, která nemá státní občanství žádného ze členských států Evropské unie a není tedy občanem Evropské unie⁴⁷.

4.2.3 Zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci

Zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci je v návrhu Komise definováno jako „výkon skutečné a efektivní práce pod vedením někoho jiného, za kterou je daná osoba placena a ke které se vyžaduje vyšší vzdělání nebo alespoň tři roky odpovídající odborné praxe“ (Commission of the European Communities 2007a: 19). Tato definice tedy vylučuje, aby o udělení modré karty žádali státní příslušníci třetích zemí, kteří chtějí v zemi vykonávat samostatnou výdělečnou činnost. Problematičtější částí definice je vymezení pojmu „vysoká kvalifikace“. V současné době existuje v deseti členských státech Evropské unie legislativa upravující přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků z třetích zemí, ale jednotný výklad pojmu vysoce kvalifikovaný pracovník chybí. Některé ze zemí používají jako základní pravidlo pro přijímání těchto pracovníků minimální výši mzdy (například v Nizozemí se v roce 2007 jednalo o minimální částku 46 541 €/rok, respektive 34 130 €/rok pro pracovníky mladší 30 let; v Belgii 33 677 €/rok) (EMN 2007). Další možností by bylo použití mezinárodní standardní klasifikace zaměstnání ISCO-88, kterou pro účely alespoň částečného sjednocení získaných dat z oblasti imigrace v daných státech využila Evropská migrační síť (EMN) ve své zprávě o vstupu a pobytu vysoce kvalifikovaných pracovníků z třetích zemí v EU z roku 2007⁴⁸. Mezi vysoce kvalifikované pracovníky se v tomto případě řadí první tři hlavní skupiny klasifikace ISCO-88, tedy za prvé zákonodárci, vedoucí a řídicí pracovníci, za

⁴⁶ Úř. věst. L 157, 15.6.2002, s. 1.

⁴⁷ Čl. 17 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství.

⁴⁸ Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled workers in the EU.

druhé odborníci a za třetí techničtí pracovníci a pracovníci v příbuzných oborech. Takový systém používá také EUROSTAT. Evropská komise nicméně v rámci směrnice o modrých kartách zvolila variantu, která vychází z dosaženého vyššího vzdělání či vyšší odborné kvalifikace žadatele o udělení modré karty EU.

4.2.4 Vyšší vzdělání a vyšší odborná kvalifikace

Dosažení vyššího vzdělání prokáže žadatel o udělení modré karty, pokud předloží „jakékoliv potvrzení o dosaženém vzdělání, diplom nebo jiné osvědčení vydané třetí zemí a následně uznané příslušným orgánem členského státu a potvrzující úspěšné ukončení vyššího vzdělávacího programu, [...] za podmínky, že studium nezbytné k jejímu dosažení (pozn. k dosažení kvalifikace) trvalo alespoň tři roky“ (LIBE 2008: 13).

Vyšší odbornou kvalifikací se rozumí „kvalifikace potvrzená dokladem o alespoň pětileté odborné praxi na úrovni, která je srovnatelná s vyšším vzděláním, včetně alespoň dvou let na vedoucí pozici“ (LIBE 2008: 13). Podle původního návrhu Komise stačily pouze tři roky odpovídající odborné praxe, nicméně později se na základě konzultačního procesu parlamentního Výboru LIBE Komise kladně vyjádřila ke znění kompromisního pozměňovacího návrhu Výboru.

4.3 Podmínky pro získání modré karty

O vydání modré karty EU by v budoucnu mohli zažádat ti příslušníci třetích zemí, kteří splňují všechny podmínky stanovené v návrhu *směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci*. Žadatel o vydání modré karty v určitém členském státě musí v souladu s touto směrnicí splňovat v první řadě všeobecná kritéria, kterými se v příslušném státě řídí přijímání občanů EU do zaměstnání (platné vnitrostátní právní předpisy). Uchazeč musí disponovat pracovní smlouvou či závaznou pracovní nabídkou učiněnou případným budoucím zaměstnavatelem v příslušném členském státě. Pracovní smlouva by měla být platná minimálně jeden rok. Dále je nezbytné, aby žadatel předložil platný cestovní doklad a doklad o potřebném zdravotním pojištění. Žadatel nesmí být „považován za hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví (Commission of the European Communities 2007a: 21).

Naopak modrá karta nebude vydána kandidátovi, který zažádal o „přiznání právního postavení uprchlíka“ (LIBE 2008: 15), pobývá na území členského státu jako „žadatel o mezinárodní ochranu nebo v rámci programů dočasné ochrany nebo z jednoho či druhého výše uvedeného důvodu požádal o povolení k pobytu, přičemž o jeho právním postavení nebylo dosud rozhodnuto“ (LIBE 2008: 15). Vydání modré karty bude zamítnuto také uchazečům, kteří v členském státě pobývají jako sezónní pracovníci či „žádají o pobyt v členském státě jako výzkumní pracovníci ve smyslu směrnice 2005/71/ES za účelem práce na výzkumném projektu“ (Commission of the European Communities 2007a: 20). Směrnice o modrých kartách se nevztahuje ani na rodinné příslušníky občanů EU, kteří mohou na území EU využívat práva volného pohybu osob. Stejně tak o vydání modré karty nemohou žádat rezidenti, kteří na území členského státu EU dlouhodobě vykonávají zaměstnání či samostatnou výdělečnou činnost v souladu se směrnicí 2003/109/ES nebo „na základě závazků stanovených v mezinárodní dohodě usnadňující vstup a dočasný pobyt některých kategorií fyzických osob v souvislosti s obchodem a investicemi“ (Commission of the European Communities 2007a: 20). Dalším důvodem k zamítnutí žádosti o udělení modré karty je vyhoštění žadatele z území členského státu.

Kromě všech výše uvedených podmínek musí být splněno ještě jedno kritérium týkající se výše mzdy. Měsíční příjem žadatele o udělení modré karty musí být samozřejmě adekvátní výkonu vysoce kvalifikovaného zaměstnání. Částka uvedená v pracovní smlouvě či závazné pracovní nabídce musí odpovídat alespoň trojnásobku minimální hrubé měsíční mzdy v příslušném státě⁴⁹. Původní návrh Komise počítal s odlišným postupem v případě žadatelů mladších než 30 let, ale v souladu s pozměňovacím návrhem Výboru LIBE, který poukazoval na skutečnost, že by toto opatření mohlo být považováno za diskriminaci na základě věku, bylo doporučeno tyto odchylky zrušit (Commission of the European Communities 2007a: article 6).

Kompetentní orgány členského státu mohou zamítnout udělení (případně odebrat či neprodloužit platnost) modré karty, pokud uchazeč o udělení modré karty během procesu jejího vystavení předložil zfalšované nebo nepravdivé dokumenty. Podobně pokud držitel modré karty již nebude splňovat všechny podmínky či v průběhu pobytu porušil ustanovení směrnice o modrých kartách, bude mu povolení odebráno (respektive nebude prodlouženo). Objektivním důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání modré

⁴⁹ Výbor LIBE navrhoval jinou hodnotu – 1,7 násobek průměrné hrubé mzdy v členském státě. Tento pozměňovací návrh nebyl schválen, nicméně hranice minimální mzdy je stále ještě předmětem debat.

karty může být také situace na trhu práce v příslušném členském státě. Stát může před příslušníky třetích zemí (žadatelé o udělení modré karty EU) upřednostnit občany EU či občany třetích zemí, kteří již na území státu legálně žijí. Na druhou stranu by měly státy EU brát ohled na situaci v zemích původu žadatelů o udělení modré karty EU a vyvarovat se přijímání odborníků z regionů, které také trpí nedostatkem kvalifikované pracovní síly. Tzv. odlivu mozků by měla zabránit možnost členského státu zamítnout žádosti vysoce kvalifikovaných pracovníků z oborů, ve kterých chybí odborníci i v zemích původu.

4.4 Práva a povinnosti držitelů modré karty

Základním právem držitele modré karty je přístup na trh práce státu Evropské unie, který modrou kartu držiteli vydal. Po dobu prvních dvou let je ale přeci jen příslušník třetí země pobývajícím na území státu jistým způsobem znevýhodněn oproti občanům EU. Během této doby je držitel modré karty zavázán dodržovat podmínky, které musel splnit pro přijetí na území členského státu EU za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Každá obměna pracovní smlouvy, která by měla vliv na podmínky pobytu držitele modré karty, musí být písemně schválena kompetentními úřady. Nicméně v oblasti pracovních podmínek (výše a vyplácení mzdy, výpovědní lhůta, ochrana na pracovišti etc.) a sociálního zabezpečení (sociální podpora, výplata penzí, daňové výhody, všeobecné a odborné vzdělávání etc.) mohou držitelé modrých karet uplatňovat stejná práva jako příslušníci členských států včetně volného přístupu ke zboží a službám a možnosti volně cestovat po území státu i do ostatních států schengenského prostoru. Po uplynutí dvouleté lhůty mají držitelé modrých karet právo na rovné zacházení také v oblasti přístupu na pracovní trh v členském státě (netýká se činností, jejichž vykonávání je určeno výhradně státním příslušníkům – výkon veřejné moci etc.) a zároveň se mohou za zaměstnáním vyžadujícím vysokou kvalifikaci přestěhovat do jiného členského státu, pokud tento stát rozhodne o prodloužení platnosti modré karty. V případě ztráty zaměstnání má držitel modré karty tři měsíce na hledání nového pracovního uplatnění.

Zvláštní postavení mají rodinní příslušníci držitele modré karty. Vymezení pojmu a podmínky pobytu rodinných příslušníků na území členského státu EU upravuje směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, ovšem

směrnice o modrých kartách stanovuje několik odchylek⁵⁰. V souladu s návrhem směrnice Rady o modrých kartách obdrží rodinní příslušníci držitele modré karty povolení k pobytu nejdéle šest měsíců po podání žádosti. Doba platnosti tohoto povolení se shoduje s dobou platnosti řádně vydané modré karty a vztahuje se i na případné přestěhování držitele modré karty do dalšího členského státu za účelem výkonu zaměstnání.

Po pěti letech legálního a nepřetržitého pobytu⁵¹ (z toho první dva roky na území prvního členského státu EU, dále případně na území druhého či třetího státu) na území členských států EU má držitel modré karty, stejně jako jeho rodinní příslušníci, právo na získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ES.

4.5 Důsledky zavedení systému „modrých karet“

Návrh *směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci* má na půdě evropských institucí podporu, o čemž svědčí i poměrně jasný výsledek hlasování EP, který se pro přijetí návrhu směrnice vyslovil v poměru 388:56 hlasů. I přes tento fakt ovšem můžeme pochybovat, zda implementace opatření obsažených v této směrnici povede k požadovanému a očekávanému výsledku.

José Manuel Barroso, předseda Evropské komise, zdůraznil potřebu vyslat jasný signál pracovníkům z třetích zemí, že Evropská unie je jejich příchodu otevřená. Zároveň upozornil, že i po přijetí směrnice o modrých kartách zůstane zemím EU dostatek pravomocí pro regulování imigrace na jejich území podle místních potřeb. Při svém projevu z 23. října 2007 ve Štrasburku také ubezpečil třetí země, že Evropská unie nehodlá podporovat tzv. odliv mozků z méně rozvinutých regionů. Poukázal na možnost tzv. cirkulační migrace, kdy odborníci z třetích zemí stráví v EU jen určitou dobu a poté se vrací s nabytými zkušenostmi do země původu. Takový přístup ovšem částečně popírá jeden z hlavních cílů směrnice. S přihlédnutím k demografické situaci a úbytku

⁵⁰ Návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, KOM(2007) 0637 v konečném znění, 23. 10. 2007, Kap. IV, čl. 16, p. 27.

⁵¹ Výjimky stanovuje článek 17 návrhu směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, COM (2007) 0637 final, p. 28.

populace v Evropě, bylo politickým záměrem podporovat příchod cizinců, kteří by se na území EU usadili natrvalo.

Je nepopíratelné, že samotná otevřená imigrační politika není řešením vzniklé situace. Parlamentní zpravodajka Ewa Klamt konstatovala, že v Německu chybí 95 000 inženýrů, ale tamější vzdělávací systém jich může dodat pouze 20 000⁵², a je tedy vhodné podpořit příchod nových pracovníků ze zahraničí. Nedostatek studentů v jistých oborech je možná způsoben klesající mírou porodnosti a tudíž všeobecným úbytkem dětí – studentů, ale také orientací vzdělávacích institucí na uspokojení rostoucí poptávky v perspektivním sektoru služeb. Obsazování volných míst zahraničními odborníky je zde jistou možností, ale určitě nevede k dlouhodobému a stabilnímu vyřešení problému.

Negativně se k připravované směrnici postavilo například Německo a Rakousko. Tyto dvě země trvají na své dosavadní restriktivní imigrační politice. Mezi odpůrce nové směrnice patří i bývalý ministr práce a sociálních věcí ČR Petr Nečas. V září 2008 Nečas uvedl, že nepovažuje za vhodné přijímat směrnici o modrých kartách v době, kdy občané nových členských zemí Evropské unie stále ještě nemají volný přístup na trh práce všech států EU. Upozornil na situaci, kdy by příslušníci třetích zemí měli na zdejším trhu práce lepší postavení než někteří občané EU⁵³.

⁵² Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/mobilita-pracovnik/clanek/poslanci-podporili-modre-karty-pro-vysoce-kvalifikovane-migranty-06112008>> [cit. 2009-03-23].

⁵³ Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/clanek/necas-ma-vyhrady-k-modrym-kartam>> [cit. 2009-03-23].

5. Závěr

Není pochyb o tom, že Evropská unie obecně prošla v posledních zhruba deseti letech velmi výraznými změnami. Také kroky, které byly v poslední době učiněny v oblasti imigrace, jsou diametrálně odlišného charakteru, než jaký měla dřívější přistěhovalecká politika. Postupné opouštění restrikcí ze 70. let dospělo až ke spolupráci v rámci společné imigrační politiky Evropské unie.

Problémem, který by mohl donutit Evropskou unii odchýlit se od současného směřování, je i ekonomická a finanční krize. Dosavadní prognózy týkající se vývoje počtu pracovních míst a potřeby zaměstnávat zahraniční pracovníky byly učiněny v době ekonomické prosperity a růstu. Jak výrazný bude dopad krize na světové hospodářství zatím není jasné, i odhady renomovaných ekonomů se od sebe často velmi odlišují. Současná krize je však srovnávána s krizemi ve 30. a 70. letech. V obou těchto obdobích jsme mohli pozorovat výrazný nárůst negativních projevů směrem k imigrantům jak ze strany veřejnosti, tak na politické úrovni, což vedlo k následným restrikcím v imigračních politikách. Sílí rasistické, nacionalistické a xenofobní nálady ve společnosti (viz například situace v České republice – nárůst počtu příznivců extrémistických organizací, časté demonstrace a konflikty s menšinami) vedou k obavám, aby se neopakovala situace z 30. let 20. století. Takové obavy by mohly směřovat k opětovnému omezování imigrace na území EU.

Společná imigrační politika EU musí reagovat na mnoho výzev moderní společnosti. Jednou z nich je výše naznačená problematika vnímání imigrace jako hrozby. Bezpečnostní hledisko patří mezi nejvíce diskutované téma z oblasti migrace. Největší hrozba je viděna v nelegální migraci. Podle Evropské unie jedním z řešení, jak omezovat migraci nelegální, je otevřít se migraci legální. I nadále je totiž z ekonomického a sociologického hlediska nezbytné zaměstnávat v určitých profesích cizince z třetích zemí, jak jsme konstatovali v textu.

Další výzvou je demografická situace. Hrubá míra porodnosti klesá a evropské obyvatelstvo prokazatelně stárne. Ve spojení s neustálým vytvářením nových pracovních míst tak může dojít ke stavu, kdy na jednoho občana staršího 65 let připadnou dva pracující v produktivním věku (v současné době je poměr 1:4). Ekonomická stabilita by tím dospěla do kritického bodu. Alespoň částečné řešení představuje podle Evropské unie podpora ekonomické imigrace.

Po neúspěchu návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem placeného zaměstnání nebo samostatně výdělečných ekonomických aktivit z roku 2001 se nyní zraky upírají na návrh směrnice o modrých kartách. Systém modrých karet, založený na bázi zelených karet USA, by měl usnadňovat přístup vysoce kvalifikované pracovní síle na trh Evropské unie. Smyslem směrnice je zatraktivnit Evropskou unii právě pro specialisty z různých oborů, kteří si v případě emigrace ze země původu vybírají jako destinaci většinou USA, Kanadu, Austrálii nebo Nový Zéland.

Otázkou ale zůstává, zda se pracovní trh Evropské unie může pro vysoce kvalifikované odborníky ze zahraničí stát pouhým odstraněním některých administrativních překážek natolik atraktivní, že by počet příchozích odborníků dokázal zvrátit nepříznivý demografický vývoj a stárnutí evropského obyvatelstva. Masivní příval zájemců o modrou kartu nelze očekávat. Evropa je stále oblastí s nízkým podílem cizinců v populaci. Dlouhou dobu byla zónou, ze které se naopak emigrovalo. Uzavřenost evropské společnosti a poměrně složitý proces integrace může být považován za komplikaci, která odrazuje od imigrace do EU více než samotné byrokratické bariéry. Směrnice o modrých kartách bude také jen stěží regulovat situaci, kdy jsou určité země EU specialisty preferovány, a jiné se (například kvůli neadekvátním platovým podmínkám) samy potýkají s ‚odlivem mozků‘.

Sjednotit politiku 27 různých států je obtížné i v méně kontroverzních tématech než je imigrace. Proto prošel návrh směrnice o modrých kartách během legislativního procesu mnohými pozměňovacími návrhy a výsledkem je kompromis, který ovšem zřejmě nepřinese žádnou zásadní změnu v dosavadním přístupu. Současná podoba návrhu, pokud bude schválena, sice sjednotí proces přijímání pracovníků z třetích zemí a podmínky jejich pobytu na území EU, nicméně ponechává dostatek prostoru členským zemím, aby vykonávaly dosavadní politiku (ať již restriktivní či otevřenou). Přesto, pokud budou opatření plynoucí ze směrnice o modrých kartách náležitě aplikována, mělo by jít o krok správným směrem. V případě, že budou přijímáni zahraniční specialisté do oblastí, kde je trvale nedostatek odborníků – občanů EU, nemůže docházet k žádnému způsobu znevýhodňování domácí pracovní síly. A naopak, za předpokladu, že státy budou brát ohled na situaci v zemích původu žadatelů o modrou kartu, nemělo by docházet k tolik obávanému ‚odlivu mozků‘.

SUMMARY

Europe with its declining population, trend approved by demographic analysis, needs immigration. Also thanks to the situation on the labour market certain positions are continuously not staffed by EU citizens who are not interested or qualified to do those jobs. This Europe needs immigrants but immigration is becoming a key political issue and general public of basically all European states doesn't welcome immigration in contemporary debates over difficulties in integration of certain groups of foreigners as well as economical necessities are not understood or accepted by general public. What is actually easy to illustrate by sociological pools. Not mentioning the current economical downturn, economical crisis with consequence which is hard to forecast at the moment.

Europe also was in past traditionally place from where people were rather leaving to populate far continents and with its history Europe is rather not prepared or willing to adapt on new demographical situation.

To unify policies of 27 different states is difficult even in less contraversial issues then is the immigration. Therefore the Proposal for a Council Directive in the so called Blue Cards system went during the legislation procedure through so many acts constituting amendments that the resulting outcome – final version of the Proposal is compromise. Compromise which more likely can not bring decisive change in comparison with present state of immigration approach in the European Union. The current legislative proposal, if agreed, will unify the process of admitting, acceptants, intake of labour force professionals from the third countries and terms, conditions of theirs residence on the soil of the European Union. Nevertheless still leaves enough space to EU member states to practise existing immigration policies (whether restrictive policies or liberal).

Despite all this in case the Proposal will past the legislative procedure and will be implemented and the directive of the Blue Card system will be applied correctly then it is a movement towards a good direction.

In case that foreign professionals, specialists of third country nationalities will be admitted and employed in fields where is continuous lack of specialists of EU citizenship. In this case, logic the EU workforce can not be disadvantaged. And vice versa, on the assumption that states admitting specialists from third countries will take

into the consideration the situation in the countries of origine of those applying for the Blue Card, when this respected then the brain drain shloud not happen.

LITERATURA A ZDROJE

Literatura

- Baršová, A., Barša, P. *Přistěhovalectví a liberální stát. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3875-6.
- Bauman, Z. *Work, Consumerism and the New Poor*. 2. vyd. Berkshire: Open University Press, McGraw-Hill Education, McGraw-Hill House, 2005. ISBN 0335 21598 X.
- Boswell, C. *The Securitisation of Migration: A Risky Strategy for European States*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2007.
- Castles, S., Miller, M. J. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. 3. vyd. New York: Palgrave Macmillan, 2003. ISBN 978-0-333-94879-8.
- Cohen, R., Kennedy, P. *Global Sociology*. New York: Palgrave, 2000. ISBN 0-333-65112-X.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. 1. vyd. Cambridge: Polity Press, 2000. ISBN 0-7456-1499-X.
- Herm, A. *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*. In: *Eurostat: Statistics in focus 98/2008*. European Communities, 2008. ISSN 1977-0316.
- Huysmans, J. *The European Union and the Securitization of Migration*. In: *Journal of Common Market Studies*, 2000, Vol. 38, No. 5, s. 751–777.
- Joppke, C. *European Immigration Policies at the Crossroads*. In: Heywood, P., Jones, E., Rhodes, M. (eds.) *Developments in West European Politics*. 2. vyd. New York: Palgrave, 2002. ISBN 0-333-92869-5.
- Kicinger, A. *International Migration as a Non-traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon*. Warsaw: Central European Forum for Migration Research, 2004. ISBN 83-920313-6-9.
- Martin, P., Zürcher, G. *Managing migration: The Global Challenge*. In: *Population Bulletin*. 2008, Vol. 63, No. 1, s. 3–20.
- Ryan, L. *Questions of Migration: Geographical and Transnational Mobility in the Twenty-first Century*. In: *Sociology*. BSA Publications Ltd. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage Publications, 2005, Vol. 39(2). s. 381–388.
- Sennet, R. *The culture of the New Capitalism*. New Haven & London: Yale University Press, 2006. ISBN 0-300-11992-5.
- Stritzel, H. *Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond*. In: *European Journal of International Relations*. 2007.
- Svoboda, P. *Úvod do evropského práva*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-621-3.

Internetové zdroje

- Euractiv.com. *An EU 'Blue Card' for high-skilled immigrants?* [online]. Publikováno dne 22. 4. 2008 [cit. 2009-03-31]. Dostupné z: <<http://www.euractiv.com/en/social/europe/eu-blue-card-high-skilled-immigrants/article-170986>>
- Euractiv.cz. *Nečas má výhrady k modrým kartám* [online]. Publikováno dne 22. 9. 2008 [cit. 2009-03-23]. Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/clanek/necas-ma-vyhrady-k-modrym-kartam>>
- Euractiv.cz. *Poslanci podpořili modré karty pro vysoce kvalifikované migranty* [online]. Publikováno dne 6. 11. 2008 [cit. 2009-03-23]. Dostupné z: <<http://www.euractiv.cz/mobilita-pracovnik/clanek/poslanci-podporili-modre-karty-pro-vysoce-kvalifikovane-migranty-06112008>>
- Europa.eu. *Rovné příležitosti pro všechny?* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupné z: <http://europa.eu/abc/keyfigures/work/opportunities/index_cs.htm>
- European Commission. *Developing a common European immigration policy* [online]. Poslední aktualizace v srpnu 2007 [cit. 2009-03-20]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm>
- European Parliament. *Procedure file* [online]. [cit. 2009-03-23]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5553642>>
- European Parliament. *Vote results 2008* [online]. [cit. 2009-04-22]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FicheUnique.do?documentReference=A6-0432/2008&procedureReference=CNS/2007/0228&language=en>>
- International Labour Organization. *Summary of major group* [online]. Poslední aktualizace dne 15. 9. 2004 [cit. 2009-03-31]. Dostupné z: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/publ4.htm>>
- Ministerstvo vnitra ČR. *Legální migrace v Evropské unii* [online]. 2008 [cit. 2009-03-31]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/legalni-migrace-v-evropske-unii.aspx>>
- Ministerstvo vnitra ČR. *Terminologický slovník* [online]. 2008 [cit. 2009-03-23]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>>
- Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky. *Co je Schengen?* [online]. 2008 [cit. 2009-04-21]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/300/sekce/co-je-schengen/>>
- Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky. *Schengen - slovníček* [online]. Publikováno dne 15. 5. 2008 [cit. 2009-04-21]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/180/sekce/slovníček/>>
- Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky. *Směrnice o modrých kartách* [online]. Publikováno dne 10. 1. 2009 [cit. 2009-03-31]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/8450/10221/clanek/smernice-o-modrych-kartach>>

Dokumenty EU

- Cedefop *Skill needs in Europe. Focus on 2020*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. ISBN 978-92-896-0553-3.
- Commission of the European Communities. *Commission Staff Working Document: Accompanying document to the Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*. SEC(2007) 1403. Brussels. 23. 10. 2007 (b).
- Commission of the European Communities. *Commission Staff Working Document: Accompanying document to the Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*. SEC(2007) 1382. Brussels. 23. 10. 2007 (c).
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*. COM(2000) 757 final. Brussels. 22. 11. 2000.
- Commission of the European Communities. *Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration*. COM(2004) 811 final. Brussels. 11. 1. 2005.
- Commission of the European Communities. *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*. COM(2007) 637 final. Brussels. 23. 10. 2007 (a).
- Commission of the European Communities. *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. Brussels. 11. 7. 2001.
- Commission of the European Communities. *Third Annual Report on Migration and Integration*. COM(2007) 512 final. Brussels. 11. 9. 2007 (d).
- Council of the European Union, Commission of the European Communities. *Action plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of Freedom, Security and Justice*. 3. 12. 1998.
- Council of the European Union. *Council resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment*. 20. 6. 1994 (a).
- Council of the European Union. *Council resolution of 30 November 1994 relating to the limitations on the admission of third-country nationals to the territory of the Member States for the purpose of pursuing activities as self-employed persons*. 30. 11. 1994 (b).
- European Council. *Presidency Conclusions. Brussels European Council*. 4.–5. 11. 2004.
- European Council. *Presidency Conclusions. European Council Meeting in Laeken*. 14.–15. 12. 2001.
- European Council. *Presidency Conclusions. Tampere European Council*. 15.–16. 10. 1999.
- European Council. *Presidency Conclusions. Thessaloniki European Council*. 19.–20. 6. 2003.
- European Council. *Presidency Conclusions. Vienna European Council*. 11.–12. 10. 1998.
- European Migration Network. *Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. ISBN 978-92-79-07798-2.

- European Network against Racism. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Area of Freedom, Security and Justice Assessment of the Tampere programme and future orientations, COM(2004) 4002 final, 2 June 2004. Response by the ENAR Ireland.* Ireland. 31 August 2004.
- European Parliament. *Draft report on the proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.* 2007/0228(CNS). 11. 7. 2008.
- Evropské společenství. *Dublinká konvence týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství.* [online]. [cit. 2009-04-21]. Dostupné z: <http://www.euroskop.cz/gallery/5/1678-97721a87_d012_4d1b_962d_bc6949220d3f.pdf>
- Evropské společenství. *Jednotný Evropský akt.* [online]. [cit. 2009-04-21]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/gallery/2/763-jea.pdf>>
- Evropské společenství. *Smlouva o založení Evropského společenství.* [online]. [cit. 2009-04-23]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/gallery/5/1749-8ca9577b53a4deb6f8c87820d1ea31b7.pdf>>
- Evropský parlament. *Zpráva o návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.* A6-0432/2008. 10. 11. 2008.
- Evropský parlament. *Zpráva o plánu politiky v oblasti legální migrace.* A6-0322/2007. 17. 9. 2007.
- Komise Evropských společenství. *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Zpráva o provádění Haagského programu za rok 2007.* KOM(2008) 373 v konečném znění. Brusel. 2. 7. 2008.
- Komise Evropských společenství. *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Prostor svobody, bezpečnosti a práva: zhodnocení programu z Tampere a budoucí směr vývoje.* KOM(2004) 401 v konečném znění. Brusel. 2. 6. 2004.
- Rada Evropské unie, Komise Evropských společenství. *Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii.* Úřední věstník Evropské unie, C 198. 12. 8. 2005. s. 1–22.
- Rada Evropské unie. *Tisková zpráva. 2887. zasedání Rady. Spravedlnost a vnitřní věci.* Brusel. 24.–25. 7 2008 (a).
- Rada Evropské unie. *Tisková zpráva. 2890. zasedání Rady. Spravedlnost a vnitřní věci.* Brusel. 25. září 2008 (b).

PŘÍLOHA I

Seznam zkratk

Cedefop	European Centre for the Development of Vocational Training
EHP	Evropský hospodářský prostor
EMN	European Migration Network
ENAR	European Network against Racism
EP	Evropský parlament
EPP-ED	European People´s Party – European Democrats (poslanecký klub Evropského parlamentu)
ER	Evropská rada
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
IOM	International Organization for Migration
JEA	Jednotný evropský akt
LIBE	The Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
OSN	Organizace spojených národů
SES	Smlouva o založení Evropského společenství

PŘÍLOHA II

Terminologický slovník Ministerstva vnitra České republiky

(Vybrané termíny používané v textu)

Acquis communautaire – souhrn veškerého platného práva Evropských společenství, které zavazuje všechny členské státy v rámci Evropské unie.

Azyl – ochranný pobyt, který stát poskytuje státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním zpravidla z důvodů politických (v ČR jsou důvody udělení azylu specifikovány v zákoně o azylu).

Azylant – cizinec, kterému byl udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.

Cizinec – je každá fyzická osoba, která není občanem České republiky. Pro účely zákona o pobytu cizinců se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.

Dobrovolný návrat/dobrovolná repatriace – dobrovolné vycestování cizince z území České republiky do země původu nebo jiného státu, ochotného cizince přijmout. Stát může, je-li to ve veřejném zájmu a při naplnění podmínek stanovených zákonem, nést náklady spojené s dobrovolným návratem cizince (§ 123a zákona o pobytu cizinců), resp. žadatele o udělení mezinárodní ochrany (§ 54a zákona o azylu).

Dublinský systém – označení používané pro mechanismus, kterým je určován stát odpovědný za posouzení žádosti o azyl, resp. mezinárodní ochranu, podané na území členských států Evropských společenství státním příslušníkem třetího státu. Směřuje k realizaci principu 1 osoba – 1 žádost – 1 stát.

Emigrace – změna místa pobytu směrem z území domovského státu; emigrace je procesem při němž obyvatelé opouštějí své domovské státy s cílem usídlit se v zahraničí.

Emigrant – osoba, opouštějící území svého domovského státu s cílem usídlit se v zahraničí.

Eurodac – elektronická databáze otisků prstů využívaná v rámci Dublinského systému.

Evropský hospodářský prostor (EHP) – 1. 1. 1994 vstoupila v platnost Smlouva o Evropském hospodářském prostoru, kterou uzavřely mezi sebou státy Evropského sdružení volného obchodu (bez Švýcarska) na straně jedné a Evropských společenství a jejich státy na straně druhé. Cílem této smlouvy bylo vytvořit prostor, který by zahrnoval jak státy Společenství, tak i státy představující Evropské sdružení volného obchodu.

Imigrace – změna místa pobytu směrem na území jiného než domovského státu; imigrace je procesem při němž se na území států usídlují cizinci (viz. definice cizince).

Imigrant – cizinec, přicházející do země za účelem pobytu dlouhodobějšího charakteru.

Mezinárodní migrace – pohyb jednotlivců i skupin osob mezi územími jednotlivých zemí světa. Migrace může být krátkodobá, dlouhodobá, trvalá i opakovaná (cirkulární).

Migrace – přesun jednotlivců i skupin v prostoru, který je spolu s porodností a úmrtností klíčovým prvkem v procesu populačního vývoje a výrazně ovlivňuje společenské a kulturní změny obyvatel na všech úrovních. S ekonomickým rozvojem se intenzita migrace neustále zvyšuje.

Migrační politika EU – soubor pravidel upravující vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí na území EU. Právní úprava byla doposud obsažena zejména v těchto směrniciích: 2003/109/ES (o dlouhodobě pobývajících rezidentech), 2005/71/ES (přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu), 2003/86/ES (sloučení rodiny), 2004/114/ES (o podmínkách přijímání za účelem studia), 2004/38/ES (o právu občanů Unie svobodně se pohybovat).

Státní příslušník třetí země – osoba, která není občanem Evropské unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství a/nebo která není osobou požívající práva společenství na volný pohyb osob (např. občané Švýcarska, Norska, Islandu).

Uprchlík – státní příslušník třetí země, jemuž bylo přiznáno právní postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy, a který je oprávněn pobývat na území členského státu. V ČR je osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka, označována jako azylant.

Vnější hranice – na základě Schengenských dohod se vnější hranicí rozumí hranice smluvních stran na zemi a na moři, jakož i letiště a námořní přístavy, pokud nejsou vnitřními hranicemi.

Vnitřní hranice – na základě Schengenských dohod se vnitřní hranicí rozumí společné pozemní hranice smluvních stran, jakož i jejich letiště pro vnitřní lety a jejich námořní přístavy pro pravidelná trajektová spojení výlučně z přístavů a do přístavů na území smluvních stran, bez přerušení plavby v přístavech mimo toto území.

Země původu – země, jejímž je žadatel o udělení mezinárodní ochrany státním příslušníkem. V případě, že jde o osobu bez státní příslušnosti, je to stát jejího posledního trvalého bydliště. Tím se rozumí stát, kde osoba bez státního občanství před vstupem na naše území pobývala a vytvořila si k tomuto státu vazby trvalejší povahy.

Ženevská úmluva – Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967, publikována pod č. 208/1993 Sb.

Zdroj:

Ministerstvo vnitra ČR. *Terminologický slovník* [online]. 2008 [cit. 2009-03-23]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/terminologicky-slovník.aspx>>

PŘÍLOHA III

Terminologický slovník Odboru informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky

Schengen – lucemburské městečko, ve kterém byly v letech 1985 a 1990 podepsány dohody zakládající schengenskou spolupráci: Dohoda o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, resp. Úmluva k provedení Schengenské dohody. Termín „Schengen“ se postupně zažil jako zkrácené označení schengenského prostoru.

Schengenský prostor – území států, na jejichž společných hranicích nejsou vykonávány hraniční kontroly. Bezpečnost společně chráněného území je zajištěna harmonizovanými pravidly pro ochranu vnější hranice, úzkou spoluprací v příslušných oblastech a Schengenským informačním systémem.

Schengenské acquis – soubor právních předpisů tvořících základ schengenské spolupráce. Kromě Schengenské dohody, Schengenské prováděcí úmluvy a protokolů a úmluv o přistoupení k úmluvám ze strany nových států se jedná o rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru (zanikl na základě schengenského protokolu) a všechny následné legislativní akty EU/ES, u kterých je v preambuli uvedeno, že rozvádějí schengenské acquis.

Schengenský protokol – Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce EU, který tvoří součást Amsterodamské smlouvy. Na jeho základě se schengenská spolupráce přesunula z původní mezivládní úrovně na úroveň EU, čímž se stala mj. závaznou pro všechny nové členské státy EU a podléhající legislativním pravidlům EU/ES.

Schengenská spolupráce – souhrnné označení pro spolupráci členských států definovanou schengenským acquis. Pokrývá oblast ochrany hranic, policejní a justiční spolupráce, ochrany osobních údajů a vízové a konzulární praxe.

Schengenský stát – stát tvořící součást schengenského prostoru, tj. stát, který zrušil provádění kontrol na vnitřních hranicích a který se plně podílí na schengenské spolupráci. V současné době 15 států (staré členské státy EU - kromě Velké Británie a Irska - spolu s Norskem a Islandem).

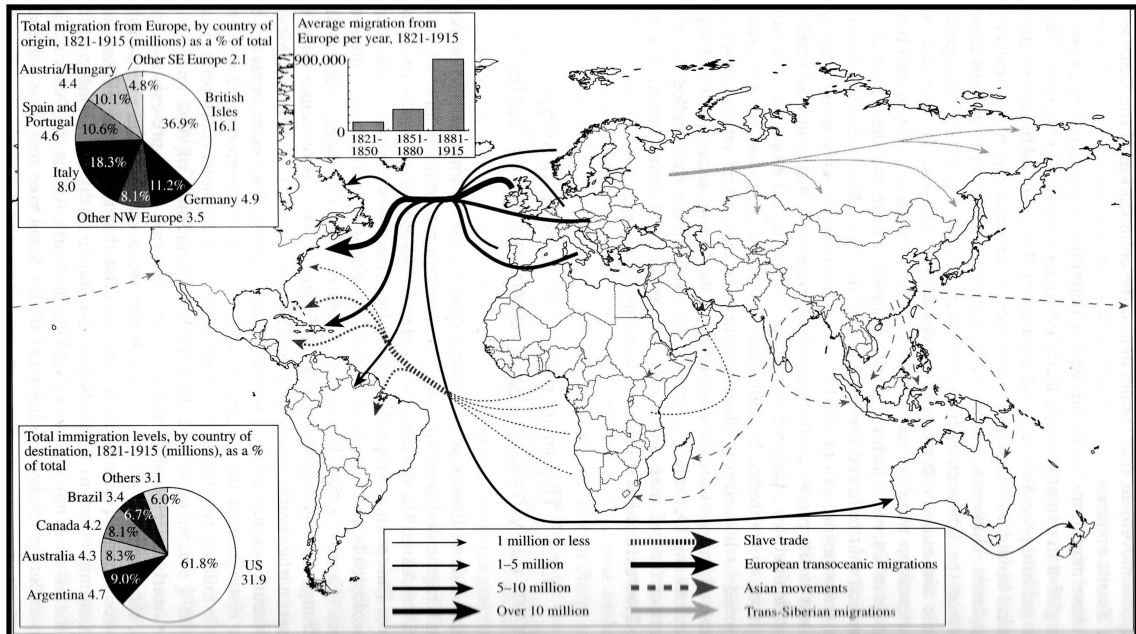
Zdroj:

Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky. *Schengen - slovníček* [online]. Publikováno dne 15. 5. 2008 [cit. 2009-04-21]. Dostupné z: <<http://www.euroskop.cz/180/sekce/slovnicek/>>

PŘÍLOHA IV

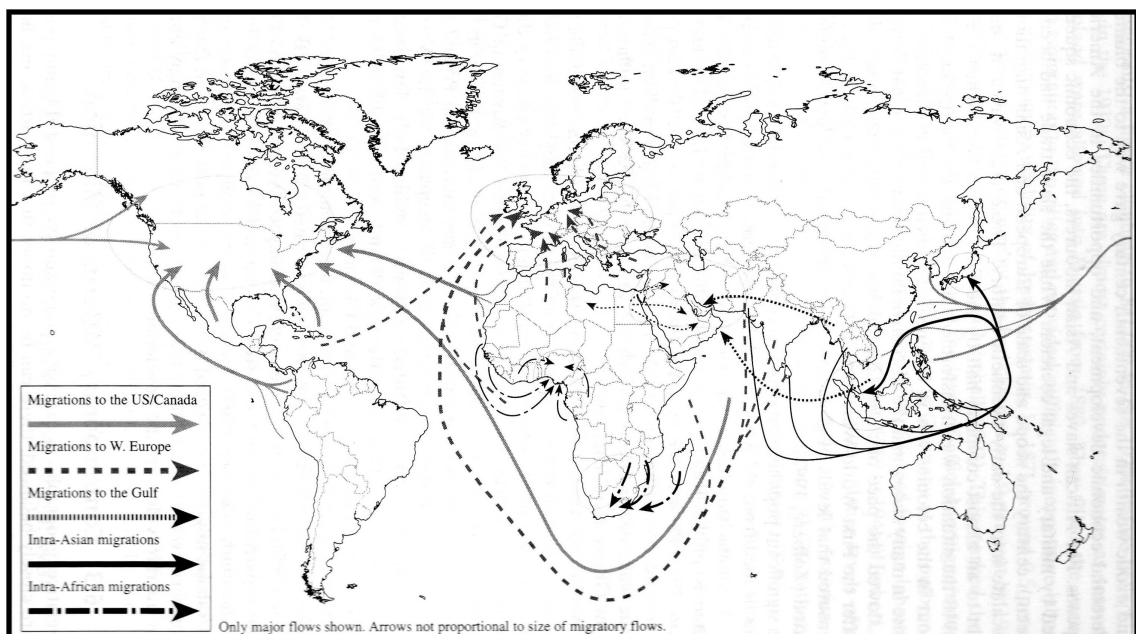
Mapy historických migračních toků

Mapa č. 1 – Migrace ve světě (1600–1915)



Zdroj: Held, McGrew, Goldblatt a Perraton 2000: 290

Mapa č. 2 – Migrace ve světě (1945–1995)

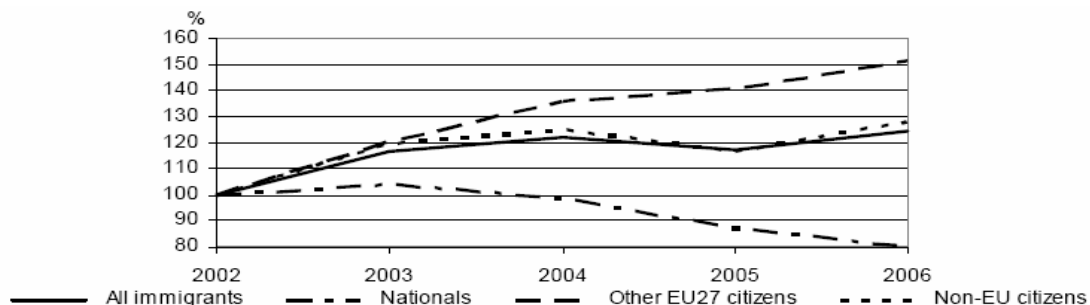


Zdroj: Held, McGrew, Goldblatt a Perraton 2000: 298

PŘÍLOHA V

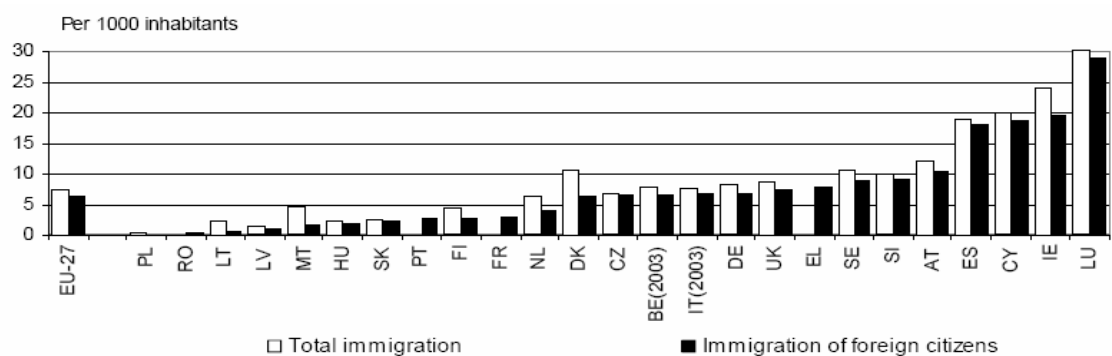
Demografické údaje

Graf č. 1 – Vývoj počtu imigrantů v EU 27 (2002 = 100 %)



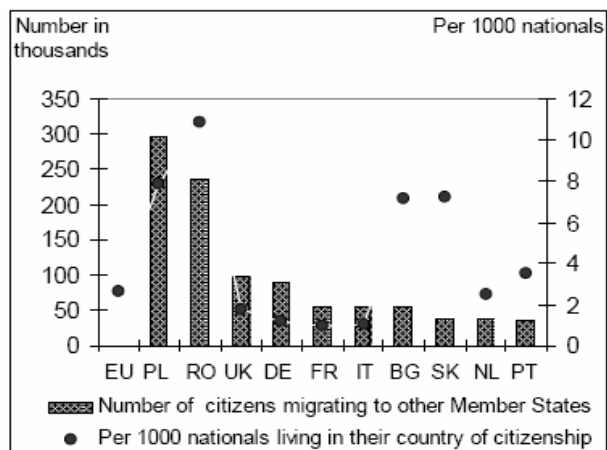
Zdroj: Herm 2008: 1

Graf č. 2 – Počet imigrantů na 1000 obyvatel v EU 27 (2006)



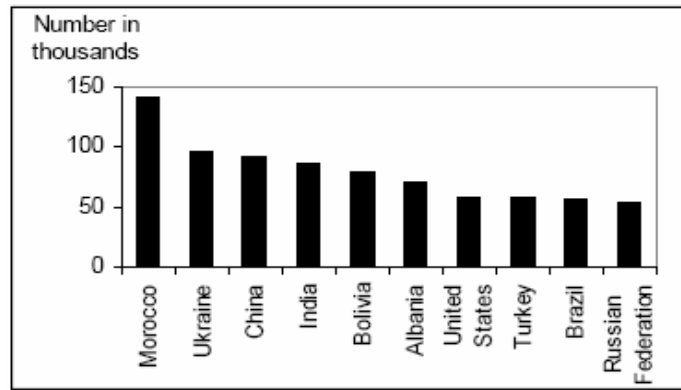
Zdroj: Herm 2008: 2

Graf č. 3 – Imigranti v rámci EU (občané ostatních členských států EU, 2006)



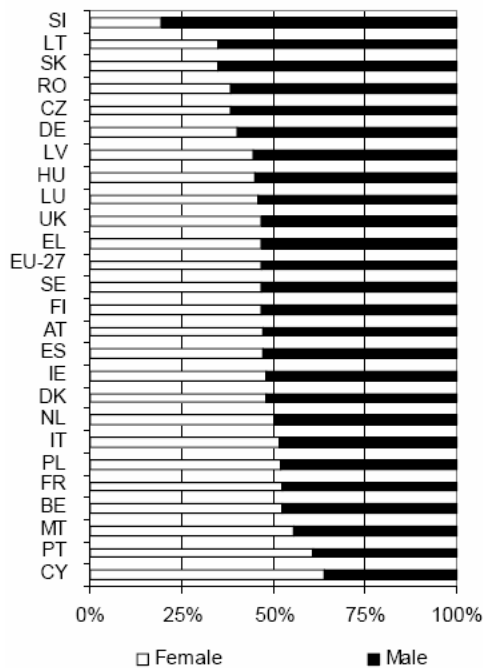
Zdroj: Herm 2008: 4

Graf č. 4 – Imigranti do EU (občané třetích zemí, 2006)



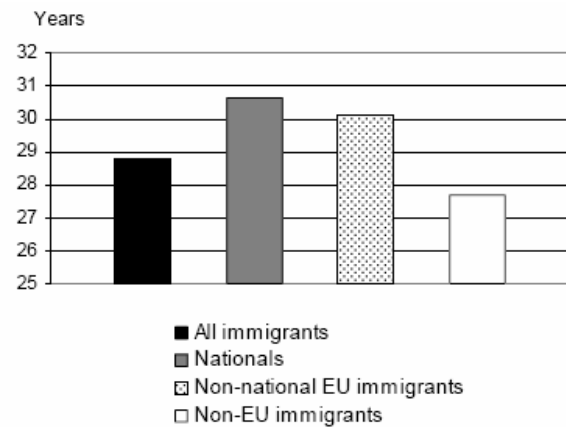
Zdroj: Herm 2008: 4

Graf č. 5 – Imigranti do EU
(muži a ženy)



Zdroj: Herm 2008: 5

Graf č. 6 – Věkový medián imigrantů



Zdroj: Herm 2008: 6

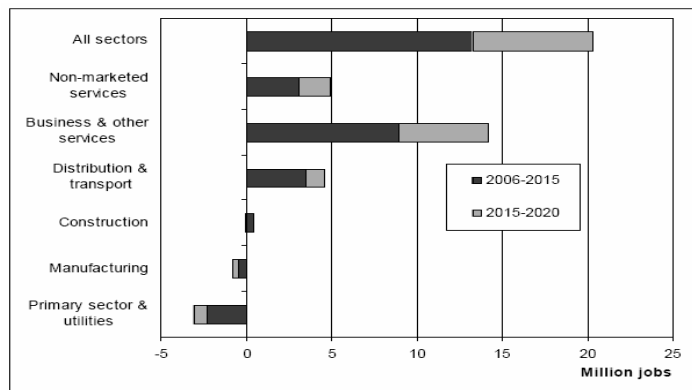
Zdroj:

Herm, A. *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens.* In: *Eurostat: Statistics in focus 98/2008.* European Communities, 2008. ISSN 1977-0316.

PŘÍLOHA VI

Trh práce EU

Graf č. 7 – Vznik nových pracovních míst dle sektorů (EU 25)



Zdroj:

Cedfop *Skill needs in Europe. Focus on 2020*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. ISBN 978-92-896-0553-3, s. 8.

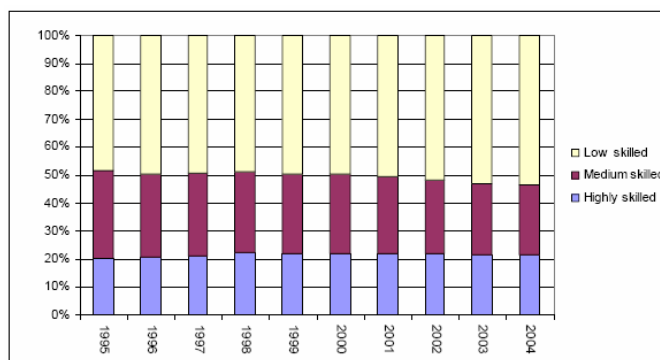
Tabulka č. 1 – Míra zaměstnanosti podle věkových kategorií a pohlaví, EU 27 (2006)

	Muži	Ženy
15-24	39.3	33.2
25-54	85.9	70.0
55-64	52.6	34.8

Zdroj:

Europa.eu. *Rovné příležitosti pro všechny?* [online]. [cit. 2009-04-29]. Dostupné z: http://europa.eu/abc/keyfigures/work/opportunities/index_cs.htm

Graf č. 8 – Struktura zaměstnaných příslušníků třetích zemí v EU 15 mezi lety 1995–2004 podle kvalifikace



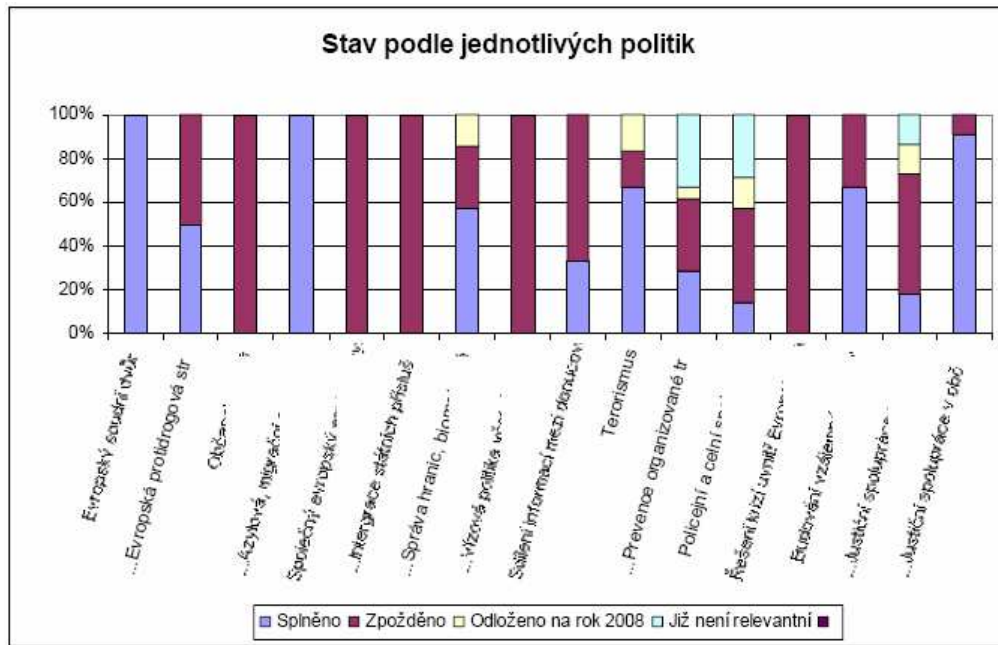
Zdroj:

Commission of the European Communities. *2007 SEC(2007) 1403*. Brussels. 23. 10. 2007 (b), s. 98.

PŘÍLOHA VII

Plnění Haagského programu

Graf č. 9 – Stav podle jednotlivých politik



Zdroj:

Komise Evropských společenství. *Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Zpráva o provádění Haagského programu za rok 2007.* KOM(2008) 373 v konečném znění. Brusel. 2. 7. 2008, s. 3.

PŘÍLOHA VIII

Srovnání modrých karet EU a zelených karet USA

Tabulka č. 2 – Základní charakteristiky modrých a zelených karet

Modrá karta (EU)	Zelená karta (US)
Neumožňuje držiteli trvalý pobyt.	Umožňuje držiteli trvalý pobyt.
Platná dva roky, s možností prodloužení.	Platná 10 let, s možností prodloužení.
Dovoluje držiteli a členům jeho rodiny žít a pracovat v členském státě EU a cestovat v EU.	Dovoluje držiteli žít, pracovat a cestovat v US.
Žadatel musí předložit: <ul style="list-style-type: none">uznané osvědčení o dosaženém vzdělánídoklad o odpovídající praxipředem sjednanou pracovní smlouvu minimálně na jeden rok a s minimální výší mzdy, která je alespoň trojnásobkem minimální hrubé mzdy v daném členském státě	Existuje pět možností, jak získat kartu: <ul style="list-style-type: none">zaměstnánísloučení rodinyloterieinvesticebýt rezidentem minimálně od roku 1972
Trvalý pobyt se může udělit po pěti letech.	Držitelé se po pěti letech mohou stát občany USA.

Zdroj:

Euractiv.com. *An EU 'Blue Card' for high-skilled immigrants?* [online]. Publikováno dne 22. 4. 2008 [cit. 2009-03-31]. Dostupné z:

<<http://www.euractiv.com/en/social/europe/eu-blue-card-high-skilled-immigrants/article-170986>>, překlad autorka.

PŘÍLOHA IX

Výsledek hlasování EP o modrých kartách

EUROPEAN PARLIAMENT The Legislative Observatory			
Statistics : CNS/2007/0228 A6-0432/2008			
Vote results			
Final vote 20/11/2008			
Description	Proposal for a directive		
Result	Approved as amended		
Voting system	Show of hands (normal method)		
Final vote, part two			
Description	Draft legislative resolution		
Result	Adopted		
Voting system	Roll-call vote		
Votes	For	Against	Abstentions
	388	56	124
Amendments adopted in plenary			
Tabled by		Adopted	
EP committee	58	53	
Political groups	30	2	
37 or more members	0	0	
Groups and deputies	0	0	
Total	88	55	

Zdroj:

European Parliament. *Vote results 2008* [online]. [cit. 2009-04-22]. Dostupné z: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FicheUnique.do?documentReference=A6-0432/2008&procedureReference=CNS/2007/0228&language=en>>