
MIGRAČNÍ POLITIKA JAKO PŘEDPOKLAD SPOLEČNÉHO TRHU PRÁCE V EVROPSKÉ UNII

Cristina Procházková Ilinitchi *

Úvod

Evropská unie jako jedno z nejhlubších integračních uskupení na světě deklaruje nastolení vnitřního trhu se svobodným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu (viz i Němcová a Midleová, 2009, s. 34). Myšlenka volného pohybu osob se ovšem vyvíjela poměrně dlouho, procházela různými proměnami, ať prostorovými anebo koncepčními. V prostoru Evropské unie byly položeny základy volného pohybu pracovníků již při podpisu Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství (dále jen EHS) v roce 1957 (viz část III, kapitola 1, články 48–51 smlouvy). Koncepční rozšíření volného pohybu pracovníků směrem ke všeobecnému volnému pohybu osob se začalo prosazovat již v 70. letech a bylo definitivně potvrzeno podpisem Jednotného evropského aktu (dále jen JEA) v roce 1987 a následně podpisem Maastrichtské smlouvy v roce 1993 (viz článek 13 JEA, resp. článek 8 Maastrichtské smlouvy). Po institucionálním ukotvení práva občanů EU volně se pohybovat v evropském prostoru se budování společného trhu práce věnovalo „měkkým“ prvkům této svobody, jako např. usnadnění uznání kvalifikace v prostoru EU (viz např. směrnici č. 2005/36/ES), tvorbě společného kvalifikačního rámce a s tím spojené dokumentace (viz např. Doporučení č. 2008/C 111/01) nebo usnadnění procesu hledání pracovního místa v členských zemích prostřednictvím sítě EURES (viz Rozhodnutí č. 93/569/EHS).

Z výše uvedeného je patrná snaha o vytvoření flexibilního trhu práce na území EU, na kterém se pracovní síla může volně pohybovat dle aktuálních potřeb lokálních trhů. Evropská pracovní síla je tvořena ze 4% občanů třetích zemí (EU-ELFS). Fenomén pohybu pracovní síly (migrace) v prostoru EU má tudíž duální charakter, neboť vedle občanů EU, kteří se mohou v tomto prostoru volně pohybovat, existuje velký počet občanů třetích zemí, na něž se vztahují odlišná pravidla pro vstup a pobyt na území EU. Přes veškeré snahy o sjednocení je migrační politika v prostoru EU s několika výjimkami stále výsadou národních států.

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů (e-mail: xilic01@vse.cz).

Tento článek vznikl v rámci výzkumné činnosti FMV VŠE v Praze hrazené z prostředků institucionalizované podpory na rozvoj výzkumné organizace.

Problematika pohybu pracovní síly (migrace) je stěžejní pro vývoj společného trhu práce EU. Domácí pracovní síla svými vnitrouijními pohyby má možnost reagovat na příliv pracovníků ze třetích zemí. Dostatečné institucionální zakotvení a skutečně funkční společný trh práce může proto napomoci efektivnějšímu rozložení pracovní síly. Společná pravidla pro vstup, pobyt a pohyb státních příslušníků třetích zemí na území EU může kompenzovat nízkou mobilitu evropské pracovní síly a vyrovnávat regionální rozdíly. Občané třetích zemí představují 5 % obyvatel EU ve věku od 15 do 65 let (Eurostat, 2014f, vlastní výpočty), což není zanedbatelné číslo. Jejich zahrnutí do mechanismu společného trhu práce je proto důležité. V tomto ohledu lze na společnou migrační politiku hledět jako na součást politik společného trhu práce v prostoru Unie.

Článek zkoumá institucionální zakotvení migrační politiky s cílem odhalit případné institucionální překážky k úspěšnému dokončení procesu vytvoření společného trhu práce v prostoru EU (tj. bude srovnán deklarovaný stav *de iure* a úroveň jeho naplnění *de facto*). Cílem článku je poskytnout alternativní pohled na tvorbu společného trhu práce a poukázat na skutečnost, že společná migrační politika vůči třetím zemím představuje nedílnou součást budování společného trhu práce v prostoru EU. Metodickým nástrojem bude analýza a následná syntéza relevantních předpisů a politik EU.

1. Migrační politiky evropských zemí do 70. let 20. století

Politiky jakéhokoliv druhu se ze své podstaty vyvíjejí jako reakce na reálné podněty. Není tomu jinak ani v případě migračních politik. Základní kameny migračního managementu tak, jak ho známe dnes, byly postaveny ve druhé polovině 19. století. V Evropě začaly být zaváděny kontroly hranic a osobních dokladů. V této souvislosti se objevil i problém imigrace ve smyslu „vztahu ‚cizích‘ skupin přicházejících na území zvláštního národa, který toto území považuje za ‚vlastní‘“ (Baršová a Barša, 2005, s. 82). V evropském prostoru byl tento proces definitivně uzavřen 1. světovou válkou. Na konci války nebyla četná opatření směřující k omezení pohybu osob zrušena, čímž se dočasné válečné zákony, omezující pohyb osob z bezpečnostních důvodů, proměnily v trvalou restriktivní migrační politiku (Baršová a Barša, 2005, s. 82). Po válce došlo k zintenzivnění mezinárodní spolupráce národních států, v Evropě se projevila snaha o hlubší integraci, což se odrazilo i v podobě migračních politik evropských zemí.

Vzhledem k odlišnému historickému vývoji evropských zemí panovala v počátečních fázích evropské integrace velká různorodost migračních politik, která trvala zhruba do počátku 70. let. Některé země zvolily cestu selektivní imigrace založenou na vlastních demografických potřebách anebo potřebách pracovního trhu (např. Švýcarsko, Rakousko, Německo, Belgie, Nizozemsko, Švédsko). Jiné země měly zcela liberální migrační politiky (Stalker, 2002, s. 173) a uplatňovaly takřka volný režim s oblastmi, se kterými měly koloniální vztahy (např. Commonwealth vs. Spojené království, Alžírsko vs. Francie). Evropské země prožívaly rychlý ekonomický růst, což zvyšovalo poptávku po pracovní síle. Výraznější snahy o omezení imigrace ze strany evropských států se projeví až v reakci na první ropný šok v roce 1973. Některé země se dokonce pokoušely o „obrácení“ migračních toků a podporu návratu imigrantů

do jejich země původu, což se nepovedlo. Předpoklad, že migrace je dočasná, se ukázal jako nereálný. Velká část imigrantů se v cílové zemi usadila definitivně a mnohdy s sebou přivedla i rodinu (Stalker, 2002, s. 161). Migrační proudy dále směřovaly do evropského prostoru, probíhala vlna sjednocování rodin již usazených imigrantů, což donutilo evropské země reagovat na přítomnost imigrantů.

2. Vývoj společné migrační politiky EU vůči třetím zemím

Migrační politiky evropských států reagovaly i na samotný vývoj EHS jako integračního uskupení. Obrat v chápání migrace jako celoevropského fenoménu nastal v okamžiku, kdy padlo rozhodnutí o urychleném zavedení jednotného trhu bez vnitřních hranic Evropského společenství v roce 1986 (Baršová a Barša, 2005, s. 134). Dalším impulzem byl podpis Schengenské dohody v roce 1985 (vstoupila v platnost v roce 1995). V tomto kontextu se otázka zabezpečení vnějších hranic EHS stala jednou z hlavních priorit, což nevyhnutelně vedlo i k postupnému sladování migračních politik. Zpočátku se na společné úrovni řešily pouze postupy při kontrole na hranicích, udělování víz, přístupy k azylantům.

Již před pádem železné opony na konci 80. let 20. století značně vzrostly migrační tlaky na evropský prostor. Narostl počet žadatelů o azyl, objevily se jiné formy nucené migrace, stoupla ilegální migrace (Geddes, 2005, s. 794). Po rozpadu komunistických režimů se v Evropě změnil i charakter migračních proudů. Země střední a východní Evropy již nebyly převážně zdrojovými destinacemi imigrantů, nýbrž se zároveň staly tranzitními a dokonce i cílovými zeměmi (Geddes, 2005, s. 791). Do prostoru Unie začaly směřovat nové migrační toky ze zemí bývalého Sovětského svazu. V 90. letech vzrostl počet azylantů, došlo k nárůstu ilegální migrace a rozšířilo se pašování osob (Geddes, 2005, s. 794).

Obava evropských zemí z masivního přílivu imigrantů z východní Evropy vyústila v reakci ve formě institucionalizované mezivládní spolupráce po roce 1993. Na pozadí nových migračních trendů se zintenzivnila diskuse o externích hrozbách pro vnitřní bezpečnost Unie. Gahurová (2013, s. 2) uvádí, že vnější aspekty migrace byly poprvé předmětem diskuse na unijní úrovni v pětistránkové *Deklaraci principů řízení externích aspektů migrační politiky*, která byla připojena k závěrům Evropské rady z Edinburghu v prosinci 1992. V tomto dokumentu Evropská rada upozorňovala na silné migrační tlaky a na nebezpečí, která z toho plynou. Zároveň zdůraznila význam koordinace členských zemí v této oblasti (Rada EU, 1992, s. 45–49).

První principy nadnárodní spolupráce v Evropské unii v otázkách migrace a azylu byly zakotveny v Maastrichtské smlouvě. Tato problematika byla zahrnuta do třetího pilíře, který byl řízen spíše mezivládními procedurami (Boswell, 2002, s. 2). Teprve Amsterodamská smlouva představila významné základy společné migrační a azylové politiky. Migrace a azyl byly přesunuty do prvního pilíře, což umožňovalo aplikaci procedur Evropského společenství v této oblasti. Článek 67 Amsterodamské smlouvy uváděl, že po přechodném období pěti let získává Komise exkluzivní právo iniciativy a Rada mohla po jednomyslném rozhodnutí přesunout otázky v této oblasti do procedury hlasování dle kvalifikované většiny. Tímto byla umožněna rychlejší harmonizace

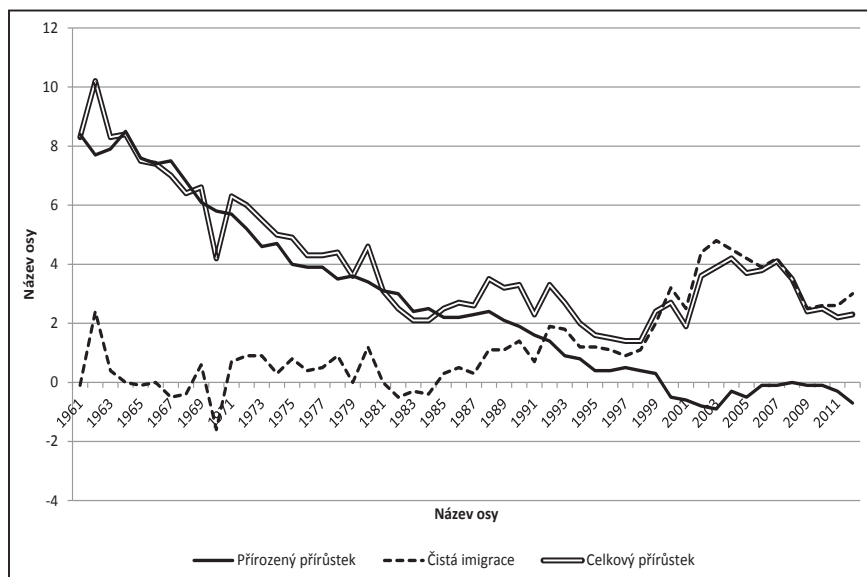
v oblasti migračních politik¹ (Boswell, 2002, s. 2). Rada se zavázala přijmout do pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost opatření, která měla zajistit společný rámec vízové a azylové politiky (články 62 a 63).

Další významnou událostí pro vývoj společné migrační politiky byla schůze Evropské Rady ve švédském Tampere v říjnu 1999 se zaměřením na oblast vnitřních věcí a spravedlnosti. Na této schůzi zazněl závazek členských států vytvořit společnou migrační a azylovou politiku. Tato nová společná politika měla zahrnout čtyři oblasti:

- hlubší a lepší spolupráce se třetími zeměmi s cílem zlepšit podmínky v těchto zemích, podpořit jejich rozvoj a tím oslabit důvody k migraci občanů těchto zemí,
- společná azylová politika,
- spravedlivé zacházení s občany třetích zemí,
- efektivnější boj proti ilegální migraci.

Výstupy schůze v Tampere volaly po větší harmonizaci migračních politik členských zemí EU, měly se více zohledňovat ekonomické a demografické potřeby Unie a zdrojových zemí. Dlouhodobě pobývajícím rezidentům měla být garantována určitá práva, „co nejpodobnější těm, která mají občané EU“ (Rada EU, 1999). Jednání v Tampere je odrazem demografického vývoje v Evropě, kdy počet obyvatel Unie zůstával stabilní jenom díky přílivu imigrantů, kteří vyrovnávali klesající přirozený přírůstek občanů EU (viz Obrázek 1).

Obrázek 1
Přírůstek obyvatelstva ES/EU



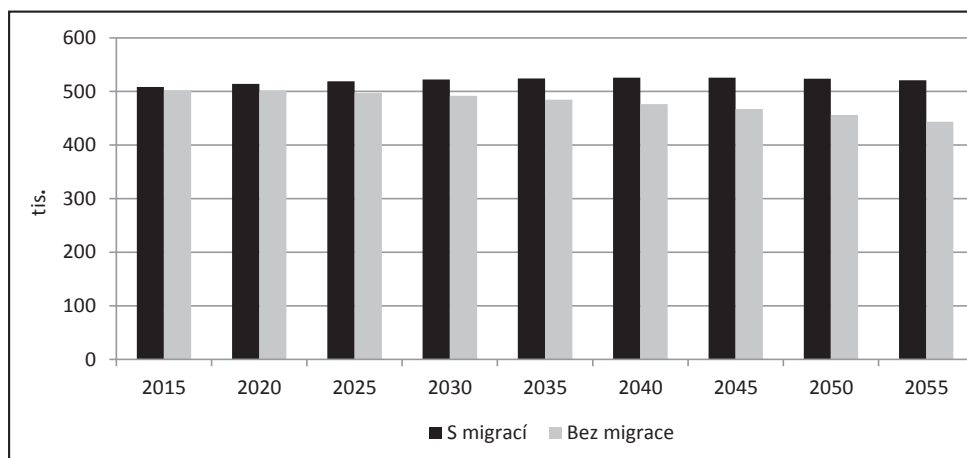
Zdroj: Webový portál Eurostat: Demographic balance and crude rates (demo_gind) [online][cit. 20.června 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en

¹ Spojené království, Irsko a Dánsko si vyhradily právo opt-out pro spolupráci v této oblasti, ale s možností zapojit se do konkrétních opatření (Amsterodamská smlouva, článek 69).

Demografické výhledy předpovídají prohloubení tohoto trendu; na Obrázku 2 je znázorněn předpokládaný vývoj počtu obyvatel do roku 2060 a je patrné, že imigrace bude hrát stále významnější roli.

Obrázek 2

Výhled vývoje počtu obyvatel EU



Zdroj: Webový portál Eurostat: January population by sex and 5-year age groups (proj_10c2150p) [online] [cit. 20. června 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_10c2150p&lang=en; Webový portál Eurostat: No migration – 1st January population by sex and 5-year age groups (proj_10c2150zmp) [online] [cit. 20. června 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_10c2150zmp&lang=en

I přes poměrně ambiciózní plány a cíle, které Evropská Rada vytyčila v Tampere, se reálná opatření prosazovala pomalu: 22. září 2003 byla přijata směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, která poskytla legální rámec pro harmonizaci práv imigrantů na sloučení rodiny. Je třeba ale poznamenat, že se jednalo o poměrně striktní pojetí těchto práv. Směrnice povolovala sloučení rodiny ve dvou případech. O sloučení rodiny mohla požádat osoba, které byl udělen statut uprchlíka anebo osoba, která byla držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, u které bylo možné odůvodněně předpokládat, že získá trvalý pobyt (článek 3).

V oblasti pracovní migrace, jejíž význam Evropská Rada v Tampere zdůraznila, byl pokrok rovněž velmi pomalý. Komise sice navrhla na počátku tisíciletí dvě směrnice, které představovaly poměrně komplexní přístup ke společné migrační politice, avšak neúspěšně. Konkrétně se jednalo o návrh COM (2000) 757 z 22. listopadu 2000, ve kterém Evropská komise představila svou vizi budoucího přístupu k imigraci, založenou na spolupráci se zdrojovými zeměmi a na větším sbližování legálního statutu imigrantů ze třetích zemí a statutu občanů Unie.

V dalším roce Evropská komise předložila návrh na směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí na území EU za účelem nástupu do zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti (COM (2001) 386). Tento návrh byl prvním

pokusem o vypracování společného postupu pro legální příchod a pobyt ekonomických imigrantů. Přestože mu byla věnována velká pozornost, nebyl příznivě přijat ze strany členských zemí (Bertozzi, 2007, s. 6).

I proto se Komise soustředila spíše na méně problematické oblasti spojené s legální migrací, a to na vzdělání a výzkum (Boswell a Geddes, 2011, s. 95). Výsledkem byla směrnice Rady č. 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby. Ve stejném kontextu byla přijata směrnice Rady č. 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu. Tato směrnice měla poměrně liberální pojetí (udělení povolení k pobytu, rovné zacházení, volný pohyb v prostoru EU), avšak vzhledem k omezenému počtu osob, na které se vztahovala, neměla podstatný reálný dopad. Představuje ovšem jednu z mála oblastí, ve které se podařilo najít konsenzus na unijní úrovni.

V současnosti se diskutují další nařízení v oblasti vnitropodnikových transferů (COM (2010) 378), v oblasti sezonních pracovníků (COM (2010) 379). Dále se zvažuje zlepšení současné platné právní úpravy regulující vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem vědeckého výzkumu, studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby a tvorbu pravidel pro účastníky placené odborné přípravy a au-pair programů (COM (2013) 151).

Další z oblastí migračních politik, kde se podařilo dojít k určitému konsenzu, byla otázka práv dlouhodobě pobývajících občanů třetích zemí na území Unie. Významným okamžikem byla směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Tato směrnice vymezila práva imigrantů s ohledem na délku jejich pobytu na území členských států. Statut dlouhodobě pobývajícího rezidenta byl doplněn řadou práv, mezi kterými bylo i právo volného pohybu v prostoru Unie (článek 14). Před touto směrnicí bylo na imigranta ze třetí země, který vstoupil na území členského státu, nahlíženo jako na nově příchozího migranta bez ohledu na dobu, po kterou před tím pobýval v jiné členské zemi. Směrnice ale zároveň poskytla členským zemím prostředky pro omezení volného pohybu dlouhodobě pobývajících rezidentů (viz např. článek 14 směrnice).

Přestože hlavním cílem směrnice Rady č. 2003/109/ES bylo zvýšení vnitrouniní mobility imigrantů ze třetích zemí, podle sdělení Komise o provádění této směrnice, které bylo publikováno v roce 2011, byla skutečná mobilita občanů třetích zemí ovlivněna minimálně. Prvním důvodem byly široké možnosti členských zemí tuto mobilitu omezit, např. zaváděním tzv. labour market tests² (COM (2011) 585, s. 5). Druhá příčina spočívala v nesprávné implementaci směrnice v jednotlivých členských zemích. Některé země neomezovaly přímo mobilitu dlouhodobých rezidentů, ale omezovaly poskytování statutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta občanům třetích

2 Období, během kterých se zjišťovalo, zda se o dané pracovní místo neucházela osoba, která má přednost (např. občan EU).

zemí (COM (2011) 585, s. 2). Od zavedení směrnice do roku 2009 využilo možnosti vnitrouničního pohybu méně než 50 osob za každý členský stát (COM (2011) 585, s. 10). Přesto, s ohledem na předchozí neúspěchy harmonizace vnitrostátních předpisů pro prvotní vstup imigrantů na území členského státu EU, lze směrnicí Rady č. 2003/109/ES považovat za určitý úspěch v oblasti harmonizace migračních politik, jelikož se potenciálně vztahovala na vysoký počet pracovníků.

V roce 2004 předložila Komise *Zelenou knihu* o přístupu Evropské unie k řízení ekonomické migrace (COM (2004) 811), ve které zdůraznila potřebu zohledňovat demografický vývoj Unie v migračních politikách včetně zintenzivnění úsilí o získání kvalifikovaných migrantů. Tento návrh se zabývá konkrétními praktickými problémy, např. zda by imigrant měl mít zajištěné pracovní místo již v okamžiku podání žádosti o vstup, jaké jsou možnosti následné změny zaměstnavatele, či jaká práva by měli mít pracovníci ze třetích zemí. Tento návrh stavěl na stejných principech jako návrh COM (2001) 386, ale jak uvádí Bertozzi (2007, s. 7), z politických důvodů nebylo na tento starší dokument přímo odkazováno.

V červnu 2004 vydala Komise finální hodnocení programu z Tampere; COM (2004) 401. Zpráva potvrzovala potřebu vyvinout realistický rámec migrační politiky vůči třetím zemím, který by odpovídal ekonomickým a demografickým potřebám Unie. Zpráva též zdůraznila potřebu vyváženého postoje, který by respektoval jak preference jednotlivých členských zemí, tak i zájmy Unie jako celku (COM (2004) 401, s. 9–10). Zpráva byla však spíše politickou proklamací, která shrnula vývoj z předchozích let, ale nepředložila žádnou konkrétnější vizi nebo směr, kterým by se měla spolupráce ve sféře pracovní migrace ubírat.

Na předchozí program z Tampere navázal Haagský program, který pokrýl období let 2005–2009. Haagský program navrhl aktivity EU v oblasti bezpečnosti, svobody a spravedlnosti, znovu zdůraznil potřebu vytvořit společný evropský azylový systém, podpořit integraci imigrantů ze třetích zemí a spolupráci se třetími zeměmi. V části věnované pracovní migraci zdůraznil význam migrace pro „znalostní ekonomiku v Evropě“ a zároveň potvrdil právo členských zemí stanovit objem imigrantů. Pro boj s ilegální migrací bylo navrženo vytvoření Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích FRONTEX a inovace stávajícího Schengenského informačního systému (Informace Rady č. 2005/C 53/01). Z navrhovaných opatření je patrné, že Haagský program kladl důraz především na bezpečnostní otázky a otázka pracovní migrace zůstávala poněkud v pozadí.

V návaznosti na vydání Zelené knihy a v souvislosti se startem Haagského programu vydala Komise v roce 2005 *Politický plán pro legální migraci* (COM (2005) 669). V plánu Komise zdůrazňovala potřebu doplnit legislativní rámec pracovní migrace, a to zejména u sezonních pracovníků, vysoce kvalifikovaných pracovníků, vnitropodnikových přesunů a placených stážistů.

Následně byla přijata směrnice Rady č. 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice Modré karty). Tato směrnice stanovovala (1) podmínky vstupu a pobytu přesahující 3 měsíce u vysoce kvalifikovaných pracovníků na základě Modré karty a jejich členů rodiny a (2) podmínky vstupu a pobytu vysoce

kvalifikovaných pracovníků a jejich členů rodiny na území ostatních členských států (tj. mimo zemi, kam imigrant vstoupil při svém příchodu do EU). Tato směrnice zaváděla evropskou Modrou kartu a měla za cíl zjednodušit proces vstupu a zlepšit právní statut kvalifikovaných pracovníků na území Unie.

Obdobně jako předchozí právní akty a doporučení ani směrnice Modré karty nezpochybovala právo členských zemí stanovit objem pracovníků, které přijmou. I když směrnice sjednotila postupy získání vysoce kvalifikovaných pracovníků a zajištění jejich vnitrouniní mobility, její dopad je relativně bezvýznamný. Článek 3, bod 4 směrnice uvádí, že členským zemím zůstává právo vydávat pro účely zaměstnání jiná povolení k pobytu než Modrou kartu. Statistiky dokazují, že je to běžná praxe. V roce 2012 například členské státy EU (Eurostat, 2014d) vydaly celkem 3 828 modrých karet, z toho 73 % v Německu, přičemž celkový počet nově vydaných povolení s délkou pobytu nad 1 rok za účelem zaměstnání pro vysoce kvalifikované pracovníky činil 20 498 povolení (Eurostat, 2014e). Čísla za rok 2013 ovšem dokládají v tomto ohledu určité zlepšení, počet nově vydaných modrých karet se zvýšil a podstatně se přiblížil k počtu nově vydaných povolení vysoce kvalifikovaným pracovníkům (viz Tabulka 1).

Tabulka 1

Vývoj počtu vydaných dlouhodobých povolení za účelem zaměstnání a modrých karet

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Celkový počet povolení*	2 871 978	3 191 753	2 724 001	2 982 950	3 455 870	2 671 904
Nově vydaná povolení	511 899	429 518	473 370	326 502	230 194	237 393
<i>Z toho: vysoce kvalifikovaní pracovníci</i>	12 100	29 469	30 151	25 599	20 498	16 763
<i>výzkumníci</i>	2 390	3 539	4 069	3 706	8 443	5 683
Modré karty	–	–	–	–	3 828	13 465
<i>Z toho: nově vydané</i>	–	–	–	–	3 664	12 854
<i>obnovené</i>	–	–	–	–	164	611

*za účelem zaměstnání či jiné výdělečné činnosti (nad 1 rok)

Zdroj: Webový portál Eurostat All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year (migr_resvalid) [online] [cit. 4. října 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resvalid&lang=en;

Webový portál Eurostat: First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship (migr_resocc) [online] [cit. 4. října 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resocc&lang=en;

Webový portál Eurostat: EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship (migr_resbc1) [online] [cit. 4. října 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1&lang=en

V roce 2008 byl během francouzského předsednictví přijat Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. Blížil se konec Haagského programu, po kterém měl následovat nový pětiletý program; tento pakt usiloval o rozvoj dalších návrhů v oblasti migrace

a azylu. Z hlediska obsahu ale pakt neobsahuje nová témata, která by nebyla diskutována již dříve.

V prosinci 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Ta zrušila pilířovou strukturu Evropské unie, hovořila o budování společného evropského azylového systému a stanovovala cíle společné přistěhovalecké politiky. Zrušením pilířové struktury se migrační politika, součást bývalého pilíře spravedlnosti a sociálních věcí a nově součást politiky „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“, stala komunitární politikou se sdílenými pravomocemi³.

Lisabonská smlouva potvrdila důležitost migrační a azylové politiky na unijní úrovni. Kapitola 2 hlavy IV je věnována politikám týkajících se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví, určuje role Evropského parlamentu a Rady, které řádným legislativním postupem rozhodují v otázkách spojených s migrací a azylem. Z pohledu rozhodování zaváděla Lisabonská smlouva hlasování kvalifikovanou většinou⁴ se spolurozhodováním Evropského parlamentu; tato změna potenciálně usnadnila prosazování nových opatření. Článek 63a uvádí, že Evropská unie bude vyvíjet společnou přistěhovaleckou politiku, „... jejímž cílem je ve všech etapách zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech...“.

Poměrně nový přístup k migraci avizoval článek 63b, který stanovoval povinnost politik Unie řídit se „zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni“. Některé pozdější události ovšem platnost této zásady zpochybnily, kdy EU nedokázala jednotně čelit přílivům uprchlíků v důsledku konfliktů v Africe a na Blízkém východě (Balleix, 2014).

Na Haagský program navázal v roce 2010 Stockholmský program, který pokrýval období let 2010–2014. Partnerství pro mobilitu bylo označeno jako hlavní prostředek pro spolupráci se třetími zeměmi, v rámci tohoto programu se dostala do popředí politika Globálního přístupu k migraci, která staví na omezení imigrace pomocí podpory rozvoje ve zdrojových zemích (Informace Rady č. 2010/C 115/01).

Významným aspektem Stockholmského programu byl cíl udělit občanům třetích zemí podobná práva a povinnosti, jaké měli občané EU do roku 2014 (Informace Rady č. 2010/C 115/01). Tato myšlenka není nová, ovšem jak se ukázalo v předchozích letech, stále chybí politická odvaha k tomuto kroku. Program opět zdůrazňuje potřebu koordinovat imigrační politiku s potřebami pracovních trhů členských zemí a volá po flexibilnějším postupu v tomto směru. Přes poměrně podrobný přístup k některým otázkám nenabízí však program jasnou vizi budoucího směřování společné migrační politiky Evropské unie.

3 V případě sdílené pravomoci v určité oblasti mohou v dané oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Evropské unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala nebo se rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat (Lisabonská smlouva, Hlava I, článek 2a).

4 Nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie (Lisabonská smlouva, Hlava III, článek 9c).

Závěr

V posledních desetiletích se projevila a částečně i politicky prosadila snaha podpořit vnitrouijní mobilitu pracovníků EU. V tomto ohledu je patrná dualita tohoto procesu v závislosti na občanství pracovníka. Vnitrouijní pohyby pracovníků s občanstvím členské země se řídí zásadou volného pohybu osob; u těchto pracovníků lze trh práce EU považovat za společný (s určitými omezeními, jelikož stále existují překážky ve formě jazykových bariér, omezené přenositelnosti kvalifikace atd.). V případě občanů třetích zemí nelze o společném trhu práce v prostoru Unie mluvit. Přestože postupně dochází k harmonizaci národních migračních politik vůči občanům třetích zemí a k přesunu některých pravomocí na nadnárodní úroveň, mezi členskými zeměmi panuje dosud nejednotný pohled na problematiku vstupu a pobytu občanů třetích zemí na jejich území. Společná migrační politika EU vůči občanům třetích zemí se v současnosti pohybuje pouze na úrovni diskusí a hledání formátu, jakého by tato politika měla nabýt. Na jedné straně existují společné body, na kterých se členské státy shodly (oblast sjednocení rodin, statut dlouhodobě pobývajících rezidentů atd.), na druhé straně se ale vyskytují velké rozdíly ve způsobu, jakým členské země přistupují ke vstupu občanů třetích zemí na svá území. Projekty, které by měly vnitrouijní mobilitu občanů třetích zemí podpořit (např. projekt Modré karty), se ukazují jako nefunkční. Právní úprava umožňující volný pohyb občanů třetích zemí v prostoru EU se vztahuje na velmi omezený počet pracovníků. V tomto kontextu tedy nelze hovořit o společné migrační politice EU vůči občanům třetích zemí.

Vysvětlení spočívá především v politické neochotě členských zemí posunout tuto agendu na unijní úroveň. Migrační politiky vůči třetím zemím jsou ve skutečnosti stále výsadou národních států, neboť migrace je pro širokou veřejnost stále velmi citlivé téma⁵, z čehož pramení politická neochota postoupit tuto agendu na unijní úroveň. Absenci společné migrační politiky vůči občanům třetích zemí lze vnímat jako určitou překážku budování společného trhu práce.

Domnívám se, že společný trh práce v prostoru EU by měl zahrnout i občany třetích zemí. Je-li cílem volného pohybu osob efektivnější rozložení pracovní síly v prostoru EU, mělo by se vytěžít co nejvíce z potenciálu, který představuje pracovní síla včetně té, která imigrovala ze zemí mimo prostor EU. Ekonomický pohled je v tomto jednoznačný, ale naráží na politický kontext, neboť otázky spojené s imigrací jsou značně ožehavým politickým tématem. Není příliš pravděpodobné, že se podaří v nejbližší budoucnosti využít ekonomický potenciál pracovní síly imigrantů z třetích zemí, protože se v současnosti kvůli určitým překážkám (obtížné uznávání kvalifikace, přechodná období omezující zaměstnání osob z nových členských států atd.) nedaří zužitkovat ani potenciál migrantů z členských zemí EU, a to i přes oficiální deklaraci volného pohybu osob – občanů EU.

5 Dle podzimních výsledků Eurobarometru z roku 2013 si 16 % dotazovaných myslí, že největší problém, kterému EU v současnosti čelí, je imigrace (Eurobarometr, 2013: 41).

Literatura

- Amsterodamská smlouva (1997) č. 97/C 340/01 [online]. [cit. 20. června 2014].
- BALLEIX, C. 2014. From Lampedusa to the Post-Stockholm Programme: Difficult European solidarity in the field of migrations. *European Policy Brief No. 24*.
- BARŠOVÁ, P.; BARŠA, A. 2005. *Přistěhovalectví a liberální stát – Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku*. Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2005. ISBN 80-210-3875-6.
- BERTOZZI, S. 2007. Legal Migration – Time for Europe to Play Its Hand. *CEPS Working Document No. 257/ February 2007*. ISBN 978-92-9079-694-7.
- BOSWELL, C. 2002. EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond. The Royal Institute of International Affairs. *Briefing Paper No. 30*.
- BOSWELL, C.; GEDDES, A. 2011. *Migration and mobility in the European Union*. Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-00748-2.
- COM (2000) 757: Sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu o komunitární imigrační politice ze dne 22. 11. 2000 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0757>.
- COM (2001) 386: Návrh Evropské komise na směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem placeného zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti ze dne 11. 7. 2001 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52001PC0386>.
- COM (2004) 401: Sdělení Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu: Oblast svobody, bezpečnosti a práva: hodnocení programu z Tampere a budoucí směřování ze dne 2. 6. 2004 [online]. [cit. 20. června 2014]. http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_en.pdf.
- COM (2004) 811: Zelená kniha o přístupu Evropské unie k řízení ekonomické migrace ze dne 11. 1. 2005 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52004DC0811>.
- COM (2005) 669: Sdělení Evropské komise: Politický plán pro legální migraci ze dne 21. 12. 2005 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669>.
- COM (2010) 378: Návrh Evropské komise a Evropského parlamentu na směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem vnitropodnikových transferů ze dne 13. 7. 2010 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0378:FIN:EN:PDF>.
- COM (2010) 379: Návrh Evropské komise a Evropského parlamentu na směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem sezonní práce ze dne 13. 7. 2010 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010PC0379>.
- COM (2011) 585: Sdělení Evropské Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty ze dne 28. 9. 2011 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0585:FIN:EN:PDF>.
- COM (2013) 151: Návrh Evropské komise a Evropského parlamentu na směrnici o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem výzkumu, výměnných školních pobytů, placených a neplacených stáží, dobrovolnou práci a au pair ze dne 25. 3. 2013 [online]. [cit. 20. června 2014]. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/study-or-training/docs/students_and_researchers_proposal_com_2013_151_en.pdf.
- Doporučení Evropského parlamentu a Rady č. 2008/C 111/01 ze dne 23. dubna 2008 o zavedení evropského rámce kvalifikací pro celoživotní učení (Text s významem pro EHP) [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=OJ:C:2008:111:TOC>.
- EUROSTAT, 2014a. Demographic balance and crude rates (demo_gind) [online] [cit. 20. června 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind&lang=en.

- EUROSTAT, 2014b. 1st January population by sex and 5-year age groups (proj_10c2150p) [online] [cit. 20. června 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_10c2150p&lang=en.
- EUROSTAT, 2014c. No migration - 1st January population by sex and 5-year age groups (proj_10c2150zmp) [online] [cit. 20. června 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_10c2150zmp&lang=en.
- EUROSTAT, 2014d. EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship (migr_resbc1) [online] [cit. 4. října 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1&lang=en.
- EUROSTAT, 2014e. First permits by reason, length of validity and citizenship (migr_resfirst) [online] [cit. 4. října 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resfirst&lang=en.
- EUROSTAT, 2014f. Population by sex, age group and country of birth (migr_pop3ctb). [online] [cit. 2. října 2014] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop3ctb&lang=en.
- EUROSTAT, 2014g. Mean and median income by broad group of citizenship (population aged 18 and over) (ilc_di15). [online] [cit. 2. října 2014] http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di15&lang=en.
- EUROSTAT, 2014h. All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year (migr_resvalid) [online][cit. 4. října 2014]. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resvalid&lang=en.
- GAHUROVÁ, J. 2013. Od partnerství zpět k restrikci? Vývoj vnější migrační politiky EU [online] 22. květen 2013 [cit. 15. dubna 2014]. <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/od-partnerstvi-zpet-k-restrikci-vvoj-vnejsi-migracni-politiky-eu>.
- GEDDES, A. 2005. Europe's Border Relationships and International Migration Relations. *Journal of Common Market Studies*, 43(4):787–806. ISSN 1468-5965.
- Informace Rady č. 2005/C 53/01 ze dne 3. března 2005: Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii [online]. [cit. 20. června 2014]. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?qid=1404218200387&uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?qid=1404218200387&uri=CELEX:52005XG0303(01)).
- Informace Rady orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie č. 2010/C 115/01 ze dne 4. května 2010: Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2010:115:TOC>.
- Jednotný evropský akt (1986) [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://www.eurotreaties.com/singleeurope-anact.pdf>.
- Lisabonská smlouva (2007) č. 2007/C 306/01 [online]. [cit. 20. června 2014]. http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.
- Maastrichtská smlouva – Smlouva o Evropské unii (1992) č. 92/C 191/01 [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.
- NĚMCOVÁ, I.; MIDLEOVÁ, S. 2009. Systém archetypes in selected processes of economic integration. *Journal of Efficiency and Responsibility in Education and Science*, 2002; 2(2): 30–42. ISSN 1803-1617
- RADA EU, 1992. Presidency Conclusions. Declaration on Principles Governing External Aspects of Migration Policy ze dne 12. 12. 1992 [online] [cit. 16. června 2014]. http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a5_en.pdf.
- RADA EU, 1999. Tampere European Council – Presidency conclusions ze dne 15.–16 [online] [cit. 16. června 2014] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm
- Rozhodnutí Komise č. 93/569/EHS ze dne 22. října 1993 o provádění nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, pokud jde o síť EURES [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1993:274:0032:0042:EN:PDF>.
- Směrnice Rady č. 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:CS:HTML>.

- Směrnice Rady č. 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:CS:HTML>.
- Směrnice Rady č. 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:CS:PDF>.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Text s významem pro EHP) [online]. [cit. 20. června 2014]. http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/c11065_en.htm.
- Směrnice Rady č. 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:CS:PDF>.
- Směrnice Rady č. 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu [online]. [cit. 20. června 2014]. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:CS:PDF>.
- Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (1957) [online]. [cit. 20. června 2014]. http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf.
- STALKER, P. 2002. Migration Trends and Migration Policy in Europe. VAN HEAR, N.; NYBERG SORESENSEN, N. (ed.). *The Migration – Development Nexus*. IOM a OSN. 159-189. ISBN 92-9068-157-8 (IOM). ISBN 92-1-103607-0 (OSN).

MIGRATION POLICY AS A PRECONDITION FOR A COMMON LABOUR MARKET IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: Beside the free movement of capital, goods and services, the right to free movement is an essential part of the single European market. A genuine European labour market implies the free movement of all workers, including those who are not EU citizens. The paper explores the background and the current state of the EU common migration policy towards non-EU citizens. The paper deals with two dimensions of migration policies – admission and mobility within the EU area. The aim of the paper is to answer the question whether a common labour market can be considered accomplished while the conditions of entry and mobility for third-country nationals substantially lack convergence. The analysis of the legislation and statistical data shows that third-country nationals are not part of the European labour market as such.

Keywords: European Union, immigration policy, labour market, third countries

JEL classification: F22, K37, J49