

Mezinárodní vztahy

OSOBNÍ KOPIE AUTORA

Tento soubor je elektronickou kopií článku (časopisecké stati / konzultace / diskuze / recenzní eseje) publikovaného v časopise Mezinárodní vztahy vydávaném Ústavem mezinárodních vztahů, v. v. i. Tato elektronická kopie článku je určena výlučně pro osobní potřebu jeho autora (případně autorů) a nakládání s ní se řídí zákonem č. 121/2000 Sb. („autorský zákon“) a příslušnou licenční smlouvou uzavřenou mezi autorem (případně autory) a Ústavem mezinárodních vztahů, v. v. i.

V souladu se zákonem č. 121/2000 Sb. a uzavřenou licenční smlouvou není dovolena především neoprávněná reprodukce a distribuce tohoto článku (například zveřejněním na internetu).

Bezúplatné užití díla autorem při jeho vědecké či pedagogické činnosti je podmíněno jeho citováním.



ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ PRAHA
INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS PRAGUE

Role Evropské unie v řízení ekonomické migrace

Současný stav a výhledy

ANDREA BARŠOVÁ

The EU's Role in Managing Economic Migration: State of Play and Future Perspectives

Abstract: The purpose of this contribution is to: map out the development of the EU's approaches to management of economic migration, to explain causes of slow europeanisation in this policy area and to outline future perspectives. The text describes: (1) the establishment of an asymmetric constitutional framework for EU migration policies, with unfinished communitarisation in the field of legal migration, (2) the development of policies for managing economic migration in 1993–2006, and (3) current debates launched by the Commission in 2005.

Finally (4), the author outlines the causes of the current situation. Despite the limitations, she predicts the further europeanisation of economic migration policies. The main reasons for this prediction are the continued trend towards a piecemeal adoption of specific measures to regulate economic migration, the links of economic migration policies to more dynamic segments of migration policies and the need for a global approach to migration in the EU's external policies. The likely scenario is subsidiary and selective EU intervention.

Key words: European Union, European Union Member States, economic migration, labour migration, immigration, migration management.

V posledních dvou desetiletích došlo v Evropské unii (EU) k rychlému rozvoji společných azylových a migračních politik. Tento trend nezahrnuje ale politiky řízení ekonomické migrace, kde europeizace postupuje jen pomalu.¹ Na politické scéně Evropské unie se téma regulace ekonomické migrace objevuje v první polovině 90. let 20. století, skutečnou váhu ale získává teprve na přelomu tisíciletí v souvislosti s úvahami o nutnosti zvýšení konkurenceschopnosti evropské ekonomiky (tzv. lisabonská strategie) a se zmírňováním dopadů demografické krize. Reflexi na úrovni Unie přitom předcházely příklon k otevřenějším přístupům k pracovní migraci v některých členských státech (Spojené království, Německo).

Potřeba a účelnost vytváření společných politik řízení ekonomické migrace na úrovni EU dnes patří k otevřeným tématům. Evropská komise jako nejsilnější nadnárodní hráč prosazuje harmonizaci národních politik a jejich koordinaci na unijní platformě, naráží však na zdrženlivost a skepsi většiny členských států. Nové členské státy navíc namítají, že přijímání společných opatření ve vztahu k pracovním migrantům ze zemí mimo EU by mělo být podmíněno plnou svobodou pohybu pracovníků uvnitř EU. Požadují proto přednostně zrušení zbývajících přechodných období, která brání volnému vstupu občanů nových členských států na pracovní trhy části zemí EU-15 (respektive EU-25 v případě Bulharska a Rumunska). Diskuze se vedou i o podobě těchto politik. Před vytvářením obecných „horizontálních“ pravidel preferují nejen členské státy, ale i zaměstnavatelé spíše selektivní „odvětvové“ politiky, zaměřené na úzce profilované kategorie žádoucích

zahraničních pracovníků. To však vzbuzuje pochyby, zda lze na politice „záplat“ vystavět koherentní strategii ekonomické migrace.

Cílem tohoto příspěvku je zmapovat nesnadné vytváření společných přístupů k řízení ekonomické migrace v EU, poukázat na příčiny tohoto stavu a nastínit další výhledy. V první části popisují vývoj na supersystémové, ústavní úrovni,² který vyústil v kodifikaci asymetrického ústavního základu pro tvorbu migračních politik s neukončenou komunitarizací postupů pro sféru legálního přistěhovalectví. Ve druhé části zachycují tvorbu konkrétních politik regulace ekonomické migrace od *Maastrichtské smlouvy* do současnosti. Pozornost věnují nejen přijatým právním aktům, ale též ztroskotavším návrhům, které ukazují dynamiku vývoje. Ve třetí části nabízím vhled do současných diskuzí o roli EU v řízení ekonomické migrace a o podobách migračních politik EU, které byly podníceny *Zelenou knihou o přístupu EU k řízení ekonomické migrace* a navazujícím *Plánem politiky v oblasti legální migrace* (Komise ES, 2005 c; Komise ES, 2005 a). Čtvrtá část je věnována hledání možných příčin pomalé europeizace tohoto segmentu migračních politik. V závěru hájím tezi, že přes přetrvávající omezení dojde v delším horizontu k posilování role EU v řízení ekonomické migrace. Ze dvou možných scénářů vývoje – silného scénáře s prvky přímého řízení a systematické harmonizace a koordinace politik na úrovni EU a slabého scénáře se selektivní intervencí a slabou koordinací ze strany EU – je pravděpodobnější druhá alternativa.

ASYMETRICKÝ MODEL – ÚSTAVNÍ RÁMEC ES/EU³ PRO REGULACI EKONOMICKÉ MIGRACE

Společná evropská azylová a migrační politika je obvykle považována za vedlejší produkt uskutečňování jednoho z velkých historických plánů – zrušení kontrol na hranicích mezi členskými státy EU, což bylo poprvé ujednáno v polovině 80. let 20. století v rámci tzv. schengenské skupiny zemí.⁴ Odstranění vnitřních hranic vedlo ke spolupráci při posilování ochrany společných vnějších hranic schengenského prostoru a vnitřní bezpečnosti. Vznikající společná migrační politika tak byla zasazena do bezpečnostní sféry. Její ekonomická dimenze zůstávala na okraji zájmu. Mimo jiné i proto, že implicitní součástí úvah většiny vyspělých evropských zemí byla v té době teze nulového přistěhovalectví, kterou se pokoušely některé země od let 1973–1974 realizovat i v praxi.⁵

Do architektury „evropského domu“ byla společná azylová a migrační politika začleněna *Maastrichtskou smlouvou* (1992, 1993).⁶ Po podzimu roku 1989, který v Evropě uvolnil pohyby milionů lidí, již nebylo pochyb o tom, že azylové a migrační politiky jsou otázkami společného zájmu členských států Unie, která právě vznikala jako politický projekt, klenoucí se nad ekonomickými základy starého Společenství. Azylová a migrační politika se stala předmětem spolupráce mezi zeměmi EU v rámci tzv. třetího pilíře.⁷ Mezi oblastmi spolupráce bylo explicitně uvedeno i stanovení podmínek pobytu občanů třetích zemí na území členských států, včetně slučování rodin a přístupu k zaměstnání.⁸ Politiky se utvářely v rámci mechanismů mezivládní spolupráce, a to na základě konsenzu všech zemí. Komise hrála jen malou roli a Evropský parlament měl pouze právo být informován. Evropskému soudnímu dvoru nebyla dána – možná jako signál nedůvěry k jeho aktivismu – žádná jurisdikce.

Maastrichtský třetí pilíř byl často označován za defektní. To potvrzovala také častá praxe „útěku“ k nezávazným ujednáním mimo nové právní nástroje (*Monar, 1997; Monar, 1998*). Přesto byl v maastrichtském období (1993–1999) zahájen bezprecedentní proces posilování spolupráce v migračních záležitostech.

Skutečný průlom pro působnost ES/EU ve sféře azylu a migrace znamenala však teprve *Amsterodamská smlouva* (1997, 1999).⁹ „Amsterdam“ ambiciózně stanovil jako jeden z cílů „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti“.¹⁰ Tím

připsal společně azylové a migrační politice význam, který překročil meze pouhých vyrovnávacích opatření (*Angenendt, 2002, s. 148*). Současně ale naznačil, že bezpečnost a omezení zůstávají v centru migračních politik (*Herz, 2006, s. 229*). Slabinou amsterdamského ujednání bylo, že tři „disidentské“ země (Spojené království, Irsko a Dánsko) získaly výjimku a zůstaly do značné míry vně vznikajícího evropského migračního režimu.¹¹ „Flexibilita“ a riziko fragmentace byly cenou, kterou bylo nutné zaplatit za pokrok (*Monar, 1998*). Zároveň však s ohledem na připravované jihovýchodní rozšíření byla schengenská spolupráce včleněna do institucionálního a právního rámce Evropské unie.¹²

Nová role azylových a migračních politik byla realizována posílením kompetencí orgánů ES/EU. Ve *Smlouvě o založení Evropského společenství* (tedy v tzv. prvním pilíři EU) byla vytvořena nová hlava IV, která upravila politiky zrušení kontrol na vnitřních hranicích, překračování vnějších hranic Unie, víz, azylu a přistěhovalectví.¹³ Legální přistěhovalectví bylo nově upraveno v článku 63.¹⁴

Podle něj Rada přijímá opatření v oblasti přistěhovačské politiky, týkající se podmínek vstupu, a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají povolení k pobytu, včetně těch, která jsou vydávána za účelem slučování rodin. Rada dále přijímá opatření vymezující práva a podmínky, na jejichž základě mohou občané třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém členském státě, pobývat v dalších státech EU. Na citovaná ustanovení se přitom nevztahovala klauzule, která ukládala Radě přijmout většinu opatření podle nové hlavy IV do pěti let od vstupu smlouvy v platnost.

Na rozdíl od maastrichtské verze z textu základních smluv zmizel odkaz na možnost stanovení podmínek pro zaměstnávání (*srovnej též Monar, 1998, s. 323*). Základní smlouvy tak neobsahují explicitní ustanovení o působnosti ES/EU při regulaci přijímání ekonomických migrantů. To není bez následků.

Na jedné straně existuje široce sdílený názor, potvrzený i praxí (viz dále), že článek 63 je právním základem pro tvorbu norem pro celou oblast legálního přistěhovalectví, včetně ekonomické migrace.¹⁵ Na druhé straně však absence výslovného odkazu na regulaci ekonomické migrace vytváří prostor pro zpochybnění konkrétních návrhů. Obrazně řečeno je kartou, kterou mohou členské státy kdykoli vytáhnout z rukávu. Mandát ES/EU dále oslabuje ustanovení, podle něhož opatření přijatá v oblasti (legálního i nelegálního) přistěhovalectví „nebrání členskému státu, aby v dotyčných oblastech zachoval nebo zavedl vnitrostátní předpisy, které jsou slučitelné s touto smlouvou a s mezinárodními dohodami“. Hranice mezi kompetencí států a Společenství je tak další spornou položkou (*Apap – Carrera, 2003, s. 26*).

Amsterdamskou smlouvou došlo k přesunutí tvorby přistěhovačských politik do prvního pilíře. Nedošlo ovšem také k přechodu na rozhodování standardním komunitárním postupem, který je pro tento pilíř charakteristický.¹⁶ Po dobu pěti let od vstupu smlouvy v platnost přijímala všechna opatření podle hlavy IV Rada jednomyslně na návrh Komise anebo členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem. Tento postup je někdy označován za „kvazikomunitarizaci“, protože obsahuje komunitární i mezivládní rysy (*Fletcher, 2003, s. 534*).

Článek 67 jako tzv. „překlenovací ustanovení“ přitom upravil přechod na komunitární rozhodovací proces bez nutnosti další změny základních smluv. Podle něj po pěti letech, od 1. 5. 2004, získala výlučné právo legislativní iniciativy automaticky Komise. Rada měla také po konzultaci s Evropským parlamentem přijmout do pěti let jednomyslně rozhodnutí o přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou (pro všechny nebo jen některé oblasti).

Kvůli odporu některých členských států však do 1. 5. 2004 nebyl přechod na standardní komunitární rozhodovací proces komplexně upraven.¹⁷ Proto ve druhém pololetí 2004 nizozemské předsednictví Unie navrhlo zavést proces spolurozhodování pro celou oblast přistěhovalectví, azylu a hraničních kontrol. Návrh získal podporu Komise a Evropského parlamentu. Německo a Rakousko se ale odmítly vzdát práva veta pro oblast legálního při-

stěhovalectví. Řešení přinesl až evropský summit ve dnech 4.–5. 11. 2004, kde Evropská rada ustoupila odpůrcům. Souhlasila s přechodem na rozhodování kvalifikovanou většinou za spolurozhodování Evropského parlamentu pro přijímání všech opatření, která se týkají kontrol na hranicích a migrace, avšak s výjimkou legálního přistěhovalectví (*Rada EU, 2005, s. 3*). Toto ujednání bylo právně stvrzeno *Rozhodnutím Rady ze dne 22. prosince 2004 (2004/927/ES)*.

Od 1. 1. 2005 jsou tak opatření, týkající se kontrol na hranicích a boje s nelegálním přistěhovalectvím, přijímány standardním legislativním procesem, tedy kvalifikovanou většinou v Radě za spolurozhodování Evropského parlamentu (článek 251 *Smlouvy o založení Evropského společenství*). Avšak pro přijímání opatření, týkajících se legálního přistěhovalectví, nadále platí režim jednomyslnosti v Radě, včetně konzultace Evropského parlamentu.

Amsterodamská smlouva zavedla pro hlavu IV pravomoci Evropského soudního dvora, ale jen v omezeném rozsahu. Současná úprava zabraňuje soudům členských států s výjimkou soudů nejvyšší instance, aby se obracely na Evropský soudní dvůr s předběžnými otázkami, čímž oslabuje jeden důležitý nástroj integrace¹⁸ (*srovnej Šlosarčík, 2005, s. 31–32*). Zde *Amsterodamská smlouva* rovněž předvíдалa po pěti letech revizi stavu, dosud k ní však nedošlo.¹⁹ V tomto případě zůstávají v platnosti zvláštní omezení pro celou oblast azylu a migrace.

Na závěr zaslouží zmínku návrh *Smlouvy o ústavě pro Evropu*, která naznačila meze rozvoje politik legální migrace.²⁰ Dietmar Herz v této souvislosti upozorňuje na zprávu pracovní skupiny pro svobodu, bezpečnost a spravedlnost Konventu. Zpráva konstatovala, že přes široké kompetence, jež jsou zahrnuty ve *Smlouvě o založení Evropského společenství*, členské státy podle široce sdíleného přesvědčení zůstanou v praxi odpovědné za počet přistěhovalců ze třetích zemí a za jejich integraci do hostitelské společnosti. EU zde bude hrát jen podpůrnou roli (*Herz, 2006, s. 241*).

Vedle kodifikace některých tezí posilujících integraci, které již byly přijaty v politické rovině,²¹ euroústava předpokládala rovněž zavedení plné jurisdikce Evropského soudního dvora a přechod na standardní legislativní postupy pro všechny oblasti migrace. Cenou za souhlas s přechodem na rozhodování kvalifikovanou většinou rovněž v otázkách legálního přistěhovalectví bylo ale zařazení zvláštní klauzule do článku III-267, který upravuje společnou přistěhovačskou politiku. Odstavec 5 tohoto článku stanovuje, že se působnost Společenství nedotýká práva členských států určit počty občanů třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo jako samostatně výdělečně činné osoby. Zařazení této klauzule prosadila Spolková republika Německo. Ať již jde o potvrzení „obyčejové normy“, či o nové ustanovení, každopádně tato klauzule účinně zpochybňuje jakékoli ambiciózní plány ohledně regulace ekonomické migrace na úrovni Evropské unie.²²

Můžeme shrnout, že současný ústavní rámec ES/EU pro regulaci legální ekonomické migrace má zvláštní, anomální povahu. To se projevuje zejména ve třech aspektech:

- 1) Společenství má právo regulovat přistěhovačskou politiku, není ale vyjasněno, do jaké míry toto zmocnění zahrnuje i stanovení společných podmínek pro přístup na pracovní trhy členských států.
- 2) Obecně je přijímána teze, že stanovení počtu i struktury zahraničních pracovníků spadá do působnosti členských států, přestože se současně uznává, že takováto rozhodnutí mají významné dopady i na ostatní členské státy.
- 3) I po 1. 1. 2005 zůstávají pro oblast legálního přistěhovalectví zachovány mezivládní, respektive „kvazikomunitární“ postupy pro přijímání právních aktů, přestože ve všech souvisejících migračních politikách (azyl, víza, ochrana hranic a nelegální migrace) došlo k přechodu na komunitární postupy.

Rozhodovací mechanismus pro oblast azylu a migrace tak představuje asymetrický, dvourychlostní a potenciálně kulhající model.

VÝVOJ POLITIK REGULACE EKONOMICKÉ MIGRACE NA ÚROVNI ES/EU (1993–2006)

V předchozí části jsem vylíčila proměny ústavního rámce pro tvorbu politik ES/EU pro úsek ekonomicky motivovaného přistěhovalectví. Následující část popisuje, jak byl tento prostor naplňován konkrétními iniciativami a politikami v oblasti ekonomické migrace.²³

Do přijetí *Maastrichtské smlouvy* nespadala problematika ekonomické migrace do právního rámce ES/EU a i poté zůstávaly aktivity EU v této oblasti jen omezené (*Monar, 1997*). Nejvýznamnějším počinem bylo přijetí dvou právně nezávazných rezolucí Rady v roce 1994: *Rezoluce Rady o omezení přijímání občanů třetích zemí na území členských států za účelem zaměstnání* a *Rezoluce o omezení přijímání občanů třetích zemí za účelem samostatně výdělečné činnosti*. Oba dokumenty byly formulovány v souladu s tehdy převažujícím míněním, sdíleným nejen členskými státy, ale i Komisí,²⁴ že kvůli vysoké nezaměstnanosti je nezbytné přistěhovalectví co nejvíce omezovat.

K zaměstnávání pracovníků ze třetích zemí mělo docházet jen zcela výjimečně. Členské státy přitom měly zajistit účinnou realizaci zásady „přednosti Společenství“ (*community preference*). Volnější režim měl platit jen pro zaměstnávání některých zvláštních skupin, například sezonních pracovníků, přeshraničních pracovníků nebo klíčového personálu nadnárodních společností. Přijetí pracovníka ze třetí země mělo vždy předcházet vydání pracovního povolení, první povolení mělo být omezeno jen na konkrétní nabídku práce.

Zásadu „přednosti Společenství“ formulovala rezoluce o zaměstnávání tak, že členské státy by měly posuzovat žádosti o zaměstnání občanů třetích zemí pouze za podmínky, že místo nemůže být obsazeno domácím pracovníkem, občanem jiného členského státu EU anebo občanem třetí země, který žije v členském státě trvale a je již součástí domácích pracovních sil. Při formulaci této zásady se rezoluce odvolala na *Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o svobodném pohybu pracovníků uvnitř Společenství* a na *Rozhodnutí Komise, kterým se toto nařízení provádí, zejména s ohledem na zavedení systému EURES*.²⁵ Formulace zásady „přednosti Společenství“ nicméně přináší určitý posun. Nařízení o svobodném pohybu pracovníků ukládá členským státům, aby přistupovaly k pracovníkům z jiných členských států ES stejně jako k vlastním občanům. Uvádí i požadavek na prozkoumání všech možností pro poskytnutí přednosti občanům členských států při obsazování volných míst, přímo ale státům neukládá, aby vůči občanům třetích zemí zaváděly jakákoliv omezení. Lze konstatovat, že zásada svobody pohybu byla reinterpretována jako pravidlo omezující přístup občanů třetích zemí na pracovní trhy členských států.²⁶

Restriktivní přístup prosazovala i rezoluce o samostatně výdělečné činnosti, i když zde odmítání ekonomicky motivované migrace již nebylo tak jednoznačné. Tato rezoluce uvádí, že do jisté míry mohou být otázky přijetí osob za účelem samostatně výdělečné činnosti pojaty odděleně od přijetí pracovníků za účelem závislé placené činnosti. Nezávislá hospodářská činnost cizinců, která přináší přidanou hodnotu v podobě investic, inovací a vytváření pracovních míst, je ve prospěch hostitelské společnosti. Navrhovaná opatření měla především zabránit, aby se podnikání stalo cestou k obcházení restriktivních politik zaměstnávání.

Pro další vývoj je příznačné, že již rezoluce z roku 1994 byly kritizovány ve své době za to, že nevytvořily společný, harmonizovaný přístup, ale tím, že zavedly různé výjimky „spíše rozmožily rozmanitá pravidla, která platila ve své době v různých zemích. Každý členský stát nadále umožňuje svojí zvláštní klientele, aby do země vstoupila“ (*Cullen – Monar – Myers, 1996, s. 102*).

Skutečnou možnost europeizace migračních politik přinesla *Amsterodamská smlouva*. Jak ale naznačuje její díkce (viz výše), cílem jejich tvůrců zjevně nebyla regulace ekonomické migrace. Avšak již v roce 1999, kdy smlouva vstupuje v platnost, je jednoznačné odmítání pracovní migrace minulostí. Dokládá to vývoj v členských státech, a to především ve vztahu k nedostatkovým vysoce kvalifikovaným pracovníkům.²⁷

Příčiny obratu je nutné hledat v ekonomické, politické i ideové rovině. Bill Jordan a Franck Düvell tvrdí, že na konci 90. let 20. století existoval nadbytek kapitálu, který hledal výnosné možnosti investic v Evropě, zvláště v sektoru služeb. V reakci na to začaly podnikatelské lobby požadovat uvolnění podmínek pro nábor vysoce kvalifikovaných profesionálů, ale i pro některé nekvalifikované práce (Jordan – Düvell, 2002, s. 46). Ke změně pravděpodobně přispělo i ustoupení migračních tlaků v Evropě, vyvolaných válkou v bývalé Jugoslávii a dalšími konflikty. Spojení mezi migrací a neklidem postupně slábne a položka pracovní migrace se může vrátit na politickou scénu. Z širší dějinné perspektivy je změna postoje k pracovní migraci též součástí sebereflexe evropských společností. Na konci století dozrává u některých západoevropských národů přesvědčení, že se přistěhovalectví stalo trvalou součástí života evropských společností, kterou je nezbytné přijmout (Baršová – Barša, 2005, s. 159–166). Důraz na restriktci nahrazuje snaha o maximalizaci výhod a o minimalizaci nevýhod přistěhovalectví.

Již Evropská rada v Tampere, která zasedala několik měsíců po vstupu *Amsterodamské smlouvy* v platnost (ve dnech 15. a 16. 10. 1999),²⁸ vyzvala ke „sladění“ národních právních předpisů pro přijetí a pobyt občanů třetích zemí, založenému na sdíleném vyhodnocení hospodářského a demografického vývoje v Unii a na situaci v zemi původu migrantů. „Tampere“ bylo prvním výrazným signálem na evropské úrovni, že „bariéry vůči přistěhovalectví, které byly narychlo postaveny po roce 1989, začaly být na konci tohoto desetiletí zpochybňovány“ (Jordan – Düvell, 2002, s. 37). Dalším impulzem pro směřování přistěhovaleckých politik se stala Evropská rada v Soluni (19.– 20. 6. 2003), která zdůraznila potřebu zkoumání zákonných cest přistěhovalectví do Unie, berouce přitom v úvahu přijímací kapacitu členských států. Přes tyto signály ze supersystémové platformy se ale v rovině standardního rozhodovacího procesu změna politik prosazovala jen obtížně.

Propagátorem liberální, otevřené a inkluzivní politiky ekonomické migrace se stala Komise, které změna základního právního rámce umožnila, aby se z role pomocné síly proměnila v hnací sílu integrace (Angenendt, 2002, s. 150). Komise se pokouší přesvědčit členské státy o potřebě změny perspektivy již ve svém *Sdělení o přistěhovalecké politice* z roku 2000. Poukazuje na předpokládaný úbytek obyvatel EU, na potíže se získáváním pracovníků v některých oborech i na narůstající vědomí, že politiky „nulového přistěhovalectví“ již nejsou přiměřené. Analýza současné situace vede podle Komise k tomu, že k legální migraci je potřeba přijmout aktivnější postoj. Otvírání cest pro legální migraci již začalo na úrovni států, nyní nastal čas reflektovat dlouhodobější potřeby z hlediska EU jako celku (*Commission of the EC, 2000, s. 13*). Proto Komise navrhla dvouúrovňový mechanismus pro vyhodnocování potřeb trhů práce (členské státy – Komise a Rada). Návrh sice nezahrnoval vytvoření systému kvót, ale počítal se stanovením orientačních cílů (*srovnej též Apap – Carrera, 2003, s. 31*). Komise ve sdělení načrtla i svou představu příštího jednotného legislativního rámce pro přijetí ekonomických migrantů (*Commission of the EC, 2000, bod 3.4*). V následujícím roce navrhla zavést též pro oblast migrace tzv. otevřenou koordinační metodu,²⁹ která měla podpořit a doplnit zavádění legislativních rámců stanovením strategických cílů na úrovni EU, které by byly naplňovány národními akčními plány (*viz Baršová – Barša, 2005, s. 140*).

Na počátku našeho století tak existovaly plány Komise na centrální vyhodnocování potřeb pracovních sil v EU, na regulace příchodu migrantů společnou legislativou a též plány na úpravu vnějších vztahů mezi zeměmi původu migrantů a Společenstvím, které šly nad rámec závěrů z Tampere (Birsl, 2005, s. 119).

Následoval pokus Komise o vytvoření právního rámce pro společnou politiku ekonomického přistěhovalectví v podobě návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu občanů třetích zemí za účelem placeného zaměstnání nebo samostatně výdělečných ekonomických činností (*Commission of the EC, 2001 a*). Ve srovnání s rezolucemi z roku 1994 představuje návrh zásadní obrat; cílem již není ekonomickou migraci omezovat, ale řídit a usnadňovat.

Návrh prohlašuje regulaci ekonomické migrace za základní kámen každé přistěhova-
lecké politiky. Koherentní evropská přistěhovalecká politika nemůže proto tento aspekt
přehlížet. Pracovní trh se stává stále globálnějším a Společenství je konfrontováno s ne-
dostatkem kvalifikovaných pracovních sil v některých odvětvích. Mělo by proto posílit
svou konkurenční schopnost přijímat a přitahovat pracovníky ze třetích zemí. Pracovní
migrace je ovšem regulována v členských státech různými právními a administrativními
pravidly. Společná politika by proto měla být zaváděna postupně. Směrnice je prvním kro-
kem. Má stanovit některé společné definice, kritéria a postupy, které by poskytly společ-
ný rámec pro volné uvážení členských států.

Podle návrhu měli být ekonomičtí migranti přijímáni při splnění stanovených podmí-
nek. Základním kritériem pro přijetí zaměstnance je respektování flexibilně pojaté zásady
„přednosti Společenství“.³⁰ Je-li tato zásada respektována, má se zato, že je naplněn test
hospodářské potřeby (*economic needs test*). Základním kritériem pro přijetí občana
třetí země za účelem samostatně výdělečné činnosti měl být předpoklad vytvoření určité
přidané hodnoty pro hospodářství (*beneficial effects test*). Při splnění daných podmínek
mělo být vydáno pracovní povolení, nebyly-li pro odmítnutí zvláštní důvody, například
bezpečnostní. Návrh se řídil zásadou, že by se práva měla rozšiřovat s délkou pobytu. De-
finoval také procesní opatření ke zjednodušení přístupu na trh EU, například zavedení jed-
noho dokumentu, který by byl jak povolením k pobytu, tak i povolením k zaměstnání ne-
bo k samostatně výdělečné činnosti. Předpokládal též, že státy mohou zavést příznivější
pravidla pro řadu profesí, například pro výzkumníky, akademiky, duchovní, sportovce,
umělce, žurnalisty či pracovníky nevládních organizací (nebudou-li pro ně přijata společ-
ná pravidla).

Návrh byl podpořen Evropským parlamentem, ale jen těsnou většinou (pro 274, proti
253, zdrželo se 26). Parlament mimo jiné navrhl vypustit z preambule „zavádějící zmín-
ku“, že návrh představuje *první krok* v harmonizačním úsilí, čímž naznačil, že plně nesdí-
lí ambiciózní plány Komise (*European Parliament, 2004, s. 231*). V Radě, respektive v je-
jí pracovní skupině, se ale návrh nedostal přes první čtení pro odpor členských států v čele
s Německem a s Francií. Stěžejním důvodem bylo namítané porušení principu subsidiarity,
protože by směrnice „vedla k přistěhovalecké politice řízené z Bruselu“ (*Assemblée
nationale, 2005, s. 30*). Za další příčiny nezdaru považují političtí analytici také příliš vel-
kou detailnost a byrokratičnost návrhu a nedostatek shody ohledně sloučení pracovního
povolení a povolení k pobytu.³¹

Pokus Komise o vytvoření celistvého právního rámce pro řízení ekonomické migrace
skončil trpkým neúspěchem,³² neznamenal však konec snah o formulování politik ekono-
mického přistěhovalectví z úrovně EU. Spíše způsobil, že se tento vývoj stal méně pří-
močarým. Na linii snah o komplexní rámcové řešení navázala diskuze o *Zelené knize
o přístupu EU k řízení ekonomické migrace (Komise ES, 2005 c)* a příprava *Plánu poli-
tiky v oblasti legální migrace (Komise ES, 2005 a)*, které je věnována následující část té-
to stati.

Vedle těchto systémových iniciativ postupovalo drobnými a nezvratnými kroky i přijí-
mání konkrétních dílčích úprav podmínek přístupu občanů třetích zemí na pracovní trhy
členských států EU. Tato konkrétní pravidla jsou dvojí povahy. Na jedné straně jsou to
normy, které cíleně upravují přístup určitých specifických kategorií pracovníků ze třetích
zemí na pracovní trhy EU. Tyto normy budu pracovně nazývat *normami prvotní regulace*
ekonomické migrace. Na druhé straně je tu širší skupina azylových a migračních norem,
jejichž hlavním cílem není regulace přístupu cizinců na pracovní trhy, ale celková úprava
statutu určitých skupin cizinců ze třetích zemí přijatých (dočasně či trvale) z mimoekono-
mických důvodů. Tyto normy upravují ovšem jako jeden dílčí aspekt i podmínky přístupu
různých skupin cizinců k zaměstnání a k samostatně výdělečné činnosti, a tak druhotně
dopadají na pracovní trhy. Tyto normy budu označovat jako *normy druhotné regulace* ekono-
mické migrace.³³

Jako čistá norma *prvotní regulace* ekonomické migrace byla doposud přijata jen *Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu*.³⁴ Doprovázela ji dvě doporučení, která vyzývala státy k usnadnění přijímání výzkumných pracovníků bezodkladně, již před provedením směrnice. Směrnice je součástí strategie k posílení atraktivity „evropského výzkumného prostoru“ v soutěži s tradičními i novými imigračními zeměmi. Doplnuje tak úsilí na domácí půdě, jako je zvýšení přitažlivosti vědecké kariéry u mladých lidí a snaha udržet nadějně badatele v Evropě.³⁵

Směrnice ustavuje zvláštní mechanismus pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí na dobu delší než tři měsíce, v němž hraje důležitou roli dohoda o hostování, uzavřená s akreditovanou výzkumnou organizací (veřejnou nebo soukromou). Uzavření dohody o hostování mezi hostitelskou výzkumnou organizací a kvalifikovaným výzkumným pracovníkem ze třetí země je nástrojem, od něhož se odvíjí vše další. Výzkumná organizace při výběru postupuje podle vlastního uvážení, přičemž se neuplatňuje zásada „přednosti Společenství“. V případě, že jsou splněny podmínky přijetí,³⁶ vydá členský stát na základě dohody zvláštní povolení k pobytu s označením „výzkumný pracovník“ platné nejméně jeden rok.³⁷ Toto povolení prodlouží, pokud jsou nadále splňovány podmínky přijetí. Státy mohou odmítnout udělit povolení, odejmout jej nebo neprodloužit jen z taxativně vymezených důvodů.³⁸ Rozhodnutí o přijetí rodinných příslušníků je v pravomoci členských států, které ale nemohou toto rozhodnutí podmiňovat minimální dobou pobytu výzkumného pracovníka. Směrnice napomáhá i k mobilitě výzkumníků v rámci Evropské unie – k pobytu po dobu tří měsíců není totiž potřebná dohoda o hostování ve druhém členském státě.

Popsaným mechanismem je vlastní rozhodování o přijetí výzkumných pracovníků ponecháno na samotném sektoru vědeckých a výzkumných institucí. Stát může regulovat přijetí badatelů jen nepřímo – například rozhodnutím o udělení akreditace, stanovením požadovaného minimálního příjmu či velkorysosti podmínek pro přijetí jeho rodinných příslušníků.

Do popsané problematiky částečně spadá rovněž *Směrnice Rady 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 dobrovolnické služby*. Tato směrnice má v rámci nastíněného schématu (normy prvotní regulace ekonomické migrace versus normy druhotné regulace ekonomické migrace) hybridní povahu. Umožňuje studentům ze třetích zemí částečný přístup na pracovní trhy³⁹ Evropské unie a současně motivuje ekonomickou migraci studentů jako spotřebitelů vzdělávacích služeb. Směrnice chce podpořit snahu Evropy, aby se stala světovým centrem pro studium a vzdělávání. S tímto cílem harmonizuje a zároveň i zpřehledňuje podmínky přijetí studentů i dalších skupin.

Vedle uvedených instrumentů prvotní regulace ekonomické migrace, u nichž je regulace, respektive usnadnění ekonomické migrace hlavním cílem, existuje řada azylových a migračních směrnic, jejichž stěžejní cíl je mimoekonomický – například humanitární. Tyto směrnice mají však druhotné dopady na pracovní trhy. Ustanovení těchto směrnic *druhotné regulace ekonomické migrace* upravují přístup na pracovní trhy u pestrého spektra cizinců ze třetích zemí. Lze je rozdělit do dvou širokých proudů. První z nich tvoří „noví“ přistěhovalci, tedy ti, kteří byli přijati z důvodů azylových, humanitárních a rodinných. Druhý proud tvoří „starí“ přistěhovalci, tedy občané třetích zemí, a to bez zřetele na důvod přijetí, jimž byl přiznán statut tzv. dlouhodobého rezidenta. Jak dokládá přehled vypracovaný Evropskou komisí, podmínky vstupu na pracovní trhy u těchto kategorií nejsou jednotné, ale liší se svým rozsahem i metodou úpravy, přičemž v mnoha případech umožňují členským státům značnou volnost rozhodování.⁴⁰

Z těchto norem druhotné regulace ekonomické migrace mají nejširší dopad *Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny*⁴¹ a *Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích*

zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícíchmi residenty.⁴² (Tyto směrnice se nevztahují na Spojené království, Irsko a Dánsko.) Směrnice o slučování rodin určuje, že rodinní příslušníci přistěhovalců, kteří jsou přijati na území hostitelských zemí, mají v zásadě stejný přístup na pracovní trhy jako jejich „sponzor“.⁴³ Druhá směrnice zrovnoprávňuje cizince s postavením dlouhodobého rezidenta v přístupu k zaměstnání a k samostatně výdělečné činnosti s občany hostitelské země v hostitelské zemi a s jistými omezeními i v přístupu na pracovní trhy dalších členských států. Hlavním předpokladem získání tohoto postavení je pětiletý legální pobyt na území hostitelské země.

Z ekonomického hlediska nepomáhají normy druhotné regulace ekonomickou migraci řídit, ale spíše její řízení znesnadňují. To je do značné míry dáno tím, že tyto normy jsou spjaty s neekonomickými – etickými a právními – imperativy, jako je ochrana lidských práv, včetně práva na rodinný život. Druhotnými normami byla ovšem kodifikována i určitá pravidla nad rámec mezinárodních závazků, která se mohou dostávat do konfliktu s požadavky na flexibilitu ekonomické migrace. Konkrétně je to zejména pravidlo narůstání práv s délkou pobytu. Východiskem nových modelů selektivního přistěhovalectví je naproti tomu princip, že postavení migrantů, zejména možnost trvalého přistěhování, odpovídá jejich potřebnosti pro hostitelskou společnost.⁴⁴ Jiným problémem je, že rodinní migranti nemají automaticky právo přístupu na pracovní trhy. To může vést jak k nelegální práci, tak i k posílení názoru u hostitelské společnosti, že rodinní příslušníci přistěhovalců jsou ekonomickou přítěží.

V obecnější rovině lze jisté napětí mezi normami prvotní a druhotné regulace ekonomické migrace podřadit pod rozpor mezi požadavky na flexibilitu pracovní migrace na straně jedné a jistotu integrace na straně druhé, který je podle některých názorů řešen podřazením integrace požadavkům flexibility (*Schierup – Hansen – Castles, 2006, s. 71–74*). Vzhledem k současné struktuře migračních proudů v Evropě s převahou rodinné a humanitární migrace⁴⁵ se druhotné normy vztahují na značný počet osob. Na pracovní trhy členských států mají zřejmě podstatný, ale zatím příliš neprobádaný dopad.⁴⁶

SOUČASNÉ DISKUZE O ROLI EU V ŘÍZENÍ EKONOMICKÉ MIGRACE

Na konci první „tamperské“ fáze realizace projektu společné azylové a migrační politiky (1999–2004) se stalo zjevným, že plán na vytvoření společného evropského rámce pro řízení ekonomické migrace je v nesnázích. Tuto krizi zrcadlí *Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*, který vyzývá k rozvoji druhé fáze společné politiky v oblasti azylu a migrace (2004–2009). Program konstatuje, že legální migrace bude hrát důležitou roli v rozvoji ekonomiky, založené na vědění i rozvoji partnerství se třetími zeměmi. Neobsahuje však konkrétní strategii či priority, ale pouze výzvu Komisi, aby do konce roku 2005 předložila plán politiky pro oblast legální migrace, včetně postupů pro přijímání, který vezme v úvahu výsledky plánované diskuze a umožní rychle reagovat na proměnlivé požadavky trhu práce na migrující pracovní síly. Načrtnutý horizont úkolů do konce roku 2005 nepřekračuje ani navazující *Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Rada EU a Komise ES, 2005)*. Jestliže po Tampere šlo o to, jak plány realizovat v praxi, nyní má Komise plány teprve vytvořit. Jelikož Evropská rada stvrdila na prosincovém summitu též vynětí legálního přistěhovalectví z přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou, lze konstatovat, že Komise byla pověřena vskutku nesnadným úkolem: nalézt společnou vizi pro 25 skeptických členských států, které jsou vyzbrojeny právem veta.

S cílem nalezení východiska z krize zpracovala Evropská komise *Zelenou knihu o přístupu EU k řízení ekonomické migrace (Komise ES, 2005 c)*, kterou předložila ke konzultaci veřejnosti v lednu 2005. Komise v ní inventarizuje možnosti, jak dále postupovat. Zdůrazňuje, že kvůli nepříznivým dopadům demografického vývoje na hospodářství zemí EU je potřeba revidovat přistěhovalckou politiku. Přestože přistěhovalectví problém stárnutí populace nevyřeší, stabilnější přistěhovalcké proudy mohou situaci alespoň částečně tlu-

mit a přispět k uspokojení potřeb trhu práce EU a k prosperitě Evropy. Imigrace může také posílit podnikatelskou aktivitu. Evropská unie musí vzít v úvahu, že hlavní světové regiony již soutěží v lákání přistěhovalců, aby naplnily potřeby svých ekonomik. Základní otázkou tedy podle Komise je, o jaký stupeň harmonizace přistěhovaleckých politik má Unie usilovat a jakou metodu harmonizace má zvolit.

První možností je podle *Zelené knihy* horizontální přístup, jak jej použil návrh směrnice z roku 2001. Alternativou je vertikální přístup podle odvětví. Podobně jako v případě výzkumných pracovníků by se tento druhý přístup zaměřil na jednotlivé skupiny migrantů, jako jsou kvalifikovaní migranti či sezonní pracovníci. Jiné přístupy, jež je nutné zvážit, zahrnují například harmonizované rychlé postupy několika zemí pro přijímání přistěhovalců v případě zvláštních potřeb trhu.⁴⁷ *Zelená kniha* zkoumá také modely přijímacích procesů a práva přistěhovalců a zmiňuje se i o doprovodných opatřeních, jako je integrace, návrat a spolupráce se třetími zeměmi.

Zelená kniha formulovala klíčové alternativy do několika desítek konkrétních otázek. Množství odpovědí, jež Komise obdržela od členských států i dalších aktérů, potvrdilo vysokou aktuálnost tématu.⁴⁸ V některých členských státech (Spojené království, Francie) byl dokument podnětem k podrobným slyšením na parlamentní půdě.⁴⁹ Diskuze ale též potvrdila, že hledání konsenzu nebude snadné.

Značnou zdrženlivost vyjádřily členské státy vůči úvahám o postoupení tvorby regulačního rámce pro ekonomickou migraci na úroveň EU. Převažující názorový trend ilustruje stanovisko Finska, které uvedlo, že „rozhodování o pracovních politikách ve vztahu k pracovní síle ze třetích zemí, které se týká počtu i struktury migrantů, musí nadále zůstat na národní úrovni. Přes globalizaci obchodu a průmyslu zůstanou pracovní trhy a potřeby pracovních sil i do budoucna národními a lokálními“ (*Consultations, 2005*). Podobně varovalo Řecko, že by neměla evropská pravidla pro pracovní migraci vyústit v úsilí o regulaci politiky zaměstnanosti, která je a zůstává národní záležitostí. Pro přijímání legislativních opatření v oblasti trhu práce nelze nalézt ve smlouvách potřebný právní základ (*Consultations, 2005*). Jen výjimečně se vyskytly názory připisující výraznější roli Unii.⁵⁰

Širokou škálu názorů zaujaly členské státy k tzv. vertikálním *versus* horizontálním politikám. Mezi země, které odmítly přístup zaměřený na jednotlivá odvětví, patří již citované Finsko. Podle Finska by při jeho uplatnění bylo velmi obtížné vyhnout se politice „záplat“, která bude vytvářet mnoho šedých zón a marginalizovat některé skupiny. Podle Belgie by byla odvětvová politika na úrovni EU rigidním instrumentem, který by neumožnil pružně reagovat na potřeby trhu práce. Švédsko uvedlo, že by odvětvový přístup mohl fungovat jen v těch segmentech, kde mají členské státy v zásadě stejné podmínky a potřeby. Slovensko naopak preferovalo přístup podle odvětví před obecnou regulací s tím, že je ochotné podpořit přistěhovalectví vysoce kvalifikovaných pracovníků. Podobně preferovaly odvětvový přístup Litva a Polsko. Polsko přitom argumentovalo proti širšímu otevření pracovních trhů vysokou nezaměstnaností.

Pokud členské státy vyslovily souhlas s potřebou vytvoření horizontálních rámců (například Estonsko, Řecko, Švédsko), současně zdůraznily, že tyto mantinely musejí být široké a flexibilní. Česká republika uvedla, že v případě vytváření obecného právního rámce pro velký počet kategorií příslušníků třetích zemí bude podporovat přijetí co nejobecnější úpravy (*Consultations, 2005*). Německo a Rakousko shodně konstatovaly, že horizontální a odvětvové politiky nestojí nutně proti sobě, ale že se mohou vhodně doplňovat (což je názor, k němuž se – jak bude vyloženo dále – přiklonila i Komise). Podle Francie by se v případě preferování horizontálního rámce měla zvláštní ustanovení týkat jistých kategorií migrantů, jako jsou vysoce kvalifikovaní a sezonní pracovníci. Žádná země výrazně nepochybnila uchování pravidla „přednosti Společenství“ alespoň v bezprostředním časovém horizontu.⁵¹ Konzultace však potvrdily, že si každá země vykládá princip po svém. Vynechání přednosti je přitom základem zvláštních národních schémat, jejichž cílem je přivést do země potřebnou pracovní sílu.

Rezervovaně se k *Zelené knize* postavili též představitelé průmyslu a zaměstnavatelů. UNICE⁵² ve svém stanovisku požadovala respektování principu subsidiarity. Ohradila se proti jakýmkoli pokusům o kvantifikování potřeb pracovních sil na úrovni EU, nemluvě o vytvoření unijních regulačních a výběrových mechanismů. Na úrovni EU nelze projektovat budoucí potřeby podle povolání či kvalifikace. Naopak je třeba zavést horizontální rámec, který by vzal v úvahu situaci specifických skupin, především placených stážistů, sezonních pracovníků, vnitropodnikově převáděného personálu, smluvních dodavatelů služeb a obchodních cestujících. Unie by se měla zaměřit na otázky, jež nemohou být řešeny na národní úrovni, jako je přeshraniční mobilita pracovníků ze třetích zemí, kteří již v Unii pracují.

Evropská konfederace odborových svazů⁵³ ve svém příspěvku mimo jiné konstatuje, že mnohé členské státy, zatímco hlásaly politiku nulového přistěhovalectví, tiše zavedly politiku otevřených dveří vůči vysoce kvalifikovaným migrantům. Konfederace vyjádřila zklamání nad utilitaristickou argumentací Komise a převažujícím důrazem na ekonomické aspekty. Potvrdila však, že vidí důvody pro harmonizaci politik na úrovni EU. Podpořila horizontální přístup a vyjádřila obavu, že odvětvový přístup povede ke zvýšení rozdílu v právech u jednotlivých skupin a že může směřovat k vytvoření dvouúrovňové migrační politiky, která bude dávat méně práv nekvalifikovaným a huře placeným migrantům (*Consultations, 2005*).

Podobné tóny se objevují i ve stanovisku Evropského hospodářského a sociálního výboru. Ten považuje regulaci přijímání ekonomických migrantů na úrovni EU za žádoucí, podporuje horizontální přístup a varuje, že odvětvový přístup zacílený k získávání vysoce kvalifikovaných pracovníků bude svou povahou diskriminační. Členské státy by neměly rozlišovat mezi migranty při přiznávání základních práv (například práva na sloučení rodiny).

Bouřlivé bylo projednávání *Zelené knihy* v Evropském parlamentu. Dokumentem se zabýval Výbor pro občanské svobody (*EP, LIBE, 2005*). K návrhu zpravodajky Ewy Klamtové ze skupiny Evropské strany lidové – Evropských demokratů bylo schváleno až 80 pozměňovacích návrhů, mezi nimi i návrh na zavedení tzv. evropské zelené karty (podporovaný socialisty, liberály a zelenými). Odmítnut byl naopak návrh, aby opatření v oblasti ekonomické migrace nebyla přijímána před dosažením plné svobody pohybu pro všechny občany Evropské unie.⁵⁴

V usnesení Evropského parlamentu (*European Parliament, 2006*), přijatém plénem (259 hlasů pro, 85 proti, 176 se zdrželo hlasování), vyslovili poslanci politování nad tím, že Rada rozhodla o zachování pravidla jednomyslnosti a konzultačního postupu, a vyjádřili přesvědčení, že jen postupem spolupřehodování lze přijmout účinnou a transparentní legislativu. Celkově v usnesení převládá humanistický tón. Ekonomickou migraci označuje za „*pozitivní lidský fenomén, který vždy podporoval civilizační rozvoj*“. Členské státy jsou vyzvány k okamžitému zrušení překážek volného pohybu občanů EU a společná imigrační politika je považována za nástroj k eliminaci vykořisťování migrantů. Hlavním cílem nové legislativy by mělo být otevření legálních cest pro přistěhovalectví, přičemž by legislativa měla definovat spíše celkový než odvětvový přístup. Politiky legální migrace musejí být založeny na globálním a komplexním přístupu a nemají odrážet jen potřeby trhu práce.

V konkrétních návrzích se však stanovisko Evropského parlamentu od převažujících postojů členských států dramaticky neliší. Parlament navrhuje vázat přístup na pracovní trh na konkrétní nabídku práce, nevolá pro zrušení zásady „přednosti Společenství“⁵⁵ a kritizuje i politiku masových regulací, „*keré nejsou účinným nástrojem k náboru pracovníků*“ (*European Parliament, 2006, bod 17*). Stanovisko též odkazuje na princip subsidiarity a roli orgánů EU vidí v koordinaci, nikoli ve výkonu exekutivní role.

Na základě konzultací k *Zelené knize* zveřejnila Komise v prosinci 2005 *Plán politiky v oblasti legální migrace*, který společně předložili komisaři Franco Frattini a Vladimír

Špidla (*Komise ES, 2005 a*). Plán konstatuje, že i když konzultace upozornily na možné výhody horizontálního rámce, členské státy jej nepodpořily. Komise také uvádí, že je žádoucí dostatečná flexibilita, aby byly uspokojeny potřeby národních trhů práce. Proto navrhuje přijetí zvláštního balíčku opatření, jenž má splnit dva cíle: vytvořit nebyrokratický a flexibilní nástroj spravedlivého přístupu ke všem pracovním silám ze třetích zemí a podpořit zvláštní kategorie přistěhovalců potřebných v Evropské unii.

V legislativní oblasti plán navrhuje přijetí: 1) obecné rámcové směrnice; 2) čtyř zvláštních směrnic, které upraví migraci zvláštních kategorií pracovníků, u nichž existuje společná potřeba i společný zájem. Obecná rámcová směrnice nemá upravovat vlastní podmínky pro přijetí ekonomických přistěhovalců (výjimkou je jednotná žádost o pracovní povolení a o povolení k pobytu). Má však upravit legální zaměstnání občanů třetích zemí, kteří již byli v některém členském státě přijati, aniž by jim zatím bylo poskytnuto právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.

Rámcovou směrnicí by měly doplnit čtyři zvláštní směrnice, které se zaměří pouze na zaměstnance, nikoli též na osoby samostatně výdělečně činné, konkrétně tedy na vysoce kvalifikované pracovníky (s výjimkou výzkumných pracovníků), na sezonní pracovníky, na dočasně vysílané pracovníky a na placené stážisty. Podle plánů práce Komise by návrh rámcové směrnice a směrnice o vysoce kvalifikovaných pracovnících měly být předloženy v letošním roce, návrh směrnice o sezonních pracovnících pak v roce 2008 a nakonec návrhy směrnic o dočasně vysílaných pracovnících a o placených stážistech v roce 2009.⁵⁶

Doprovodnými opatřeními jsou také kroky, směřující ke zlepšení informovanosti a k oživení politické diskuze. Jde především o zřízení přistěhovaleckého portálu EU, o zlepšení Evropského portálu pracovní mobility (EURES) a Evropské migrační sítě (EMN). Komise v plánu věnuje pozornost rovněž integraci přistěhovalců a spolupráci se zeměmi původu, kde nastiňuje možnosti vytvoření nástrojů pro podporu cirkulární a zpětné migrace.

Plán nechává některé důležité otázky vědomě stranou – především otázky přístupu na pracovní trhy u osob samostatně výdělečně činných. Za problém lze považovat to, že plán dostatečně nereflektuje vztahy mezi svobodou pohybu osob v rámci EU a migrací ze třetích zemí. Nezvažuje ani perspektivu možného dalšího rozšíření EU.⁵⁷ Přehlížení prioritní potřeby nových členských států, jíž je zajištění rovnoprávného postavení všech občanů EU, kritizovala i Česká republika (*Ministerstvo vnitra, 2006*). Podle ní by nová opatření měla být přijímána až po vyhodnocení implementace existujících směrnic, především směrnice o dlouhodobých rezidentech a směrnice o výzkumných pracovnících. Stanovisko UNICE k plánu potvrzuje, že návrhy nevitají s nadšením zaměstnavatelé (*UNICE, 2006*). Odmítají především rámcovou směrnicí a úvahy o finanční odpovědnosti zaměstnavatelů za pracovníky.⁵⁸

Na plánu je především nápadné, že se neodvívá od obecné vize, ale od nejmenšího společného jmenovatele – aktuální shody klíčových aktérů, jimiž jsou členské státy, o potřebnosti určitých kategorií ekonomických migrantů. Plán je tedy spíše popisem toho, co je možné, než strategií k dosažení toho, co je žádoucí.

To by ovšem mohlo zvyšovat jeho šance na realizaci. Ale přesto již vyjádřila Komise obavy, zda se ho podaří realizovat, má-li být zachován princip jednohlasnosti. V dokumentu z poloviny roku 2006 uvádí: „... *diskuze k návrhu Komise z roku 2001 na přijetí směrnice o vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání byly kvůli pravidlu jednomyslnosti neúspěšné. Komise tuto otázku znovu oživila prostřednictvím zelené knihy a na ní navazujícího akčního plánu, který byl předložen v prosinci 2005, ale v současné době je obtížné předpovědět – vzhledem k uplatňování pravidla jednomyslnosti v této oblasti –, jak diskuse skončí*“ (*Komise ES, 2006 f*). Hlasovací procedury jsou však jen jednou z okolností, které budou ovlivňovat politiky ekonomické migrace v EU. O některých dalších ze zmíním v následující části této stati.

PŘÍČINY POMALÉ EUROPEIZACE POLITIK EKONOMICKÉ MIGRACE

Společná politika regulace pracovní a další ekonomické migrace se potýká s řadou potíží. Přijaté normy regulují tuto migraci jen nesystematicky a v některých ohledech i rozporuplně. Chybí detailnější vyhodnocení situace i prognózy vývoje. Následující poznámky přinášejí nástin okruhů, které by bylo užitečné podrobit důkladnější analýze.

Nejdůležitější otázkou je, co je příčinou zaostávání tvorby politik ekonomické migrace. Co způsobuje, že konvergence politik „kontroly“ je mnohem rychlejší než konvergence politik „otevřenosti“ (*Apap – Carrera, 2003*)? Zmíním se o několika hypotézách, které mohou pomoci vysvětlit tento stav.

1) Potíže tvorby evropských politik ekonomické migrace jsou nejčastěji vysvětlovány odkazem na hájení suverenity ze strany členských států v senzitivní oblasti migrace, která je brzdou přijetí komplexnějších strategických řešení (*například Fletcher, 2003; Apap – Carrera, 2003*). Proč se ale potom nestalo hájení suverenity skutečnou bariérou europeizace ústavních rámců pro tvorbu jiných migračních politik? Možné vysvětlení nabízí teorie intergovernmentalismu, podle níž porozumíme evropské integraci nejlépe, když k ní přistoupíme jako k mezinárodnímu režimu. V něm jsou národní vlády klíčovými aktéry a suverenity států zůstává jednou z důležitých hodnot. Tato hodnota může být však chráněna i cestou kooperace. To umožňuje vysvětlit, proč státy snadněji spolupracují při potírání nelegální migrace než při regulaci legální migrace. Spoluprací na úrovni EU při ochraně hranic a potírání nelegální migrace se sice státy vzdávají části své suverenity, „sdílení suverenity“ je ale kompenzováno efektivnějším bojem proti ohrožení a narušování územní suverenity nelegální migrací. Spolupráce při řízení legální ekonomické migrace tak nenabízí hmatatelnou kompenzaci za omezení svrchovanosti vlastního rozhodování.

2) Různou rychlost europeizace v různých oblastech napomáhá vysvětlit i to, zda a jak je daná oblast upravena mezinárodními normami: hustá síť mezinárodních závazků a institucí usnadňuje europeizaci, tenká síť ji naopak ztěžuje. Příkladem pozitivního působení mezinárodního práva je relativně rychlý postup přijímání azylových norem, který byl podporován rozvinutou univerzální regulací azylu a též normami vznikajícími na regionální úrovni v rámci Rady Evropy.⁵⁹ Naopak stagnaci rozvoje politik ekonomické migrace lze vysvětlit mimo jiné tím, že neexistuje účinný mezinárodní režim regulace ekonomické migrace (*srovnej Leary, 2003; Tamas – Palme, 2006*). *Například Mezinárodní úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin* z roku 1990 ratifikovalo do 19. 4. 2007 jen 36 států, ale žádný členský stát EU. Absenci společného normativního východiska (v podobě mezinárodních norem) by mohla ovšem překlenout praktická konvergence zájmů, té se však nedostává.

3) Vysvětlení nedostatečného rozvoje společných politik ekonomické migrace lze hledat též v absenci shodných ekonomických a dalších zájmů členských států, což vede k pochybnostem, zda by za dané situace mohl být společný postup členskými státem prospěšný. Tato teze má z jisté stránky blízko k tezi o hájení suverenity, protože jejím cílem je obhajoba uchování kompetencí na úrovni státu. V prvním případě je ovšem suverenity hájena z důvodů ideových, zde jde spíše o důvody praktické.

Potřeby jednotlivých pracovních trhů členských států se liší. Liší se i tradiční migrační proudy a preference jak ze strany migrantů (*například z důvodu jazykové a kulturní blízkosti, existence imigračních komunit*), tak i preference hostitelských zemí, které ve svých migračních politikách často berou v úvahu historické vazby na konkrétní třetí země. Členské státy rovněž vnímají s různou intenzitou nutnost ochrany domácího pracovního trhu, což dobře ilustruje rozdílný přístup starých členských států k svobodě pohybu občanů nových členských států.⁶⁰

Národní politiky některých starých imigračních zemí procházejí dynamickou fází hledání nových přístupů k pracovní migraci (*Francie – viz Baršová, 2006*); nové imigrační země (*Španělsko – viz Balch, 2005, s. 188*) teprve budují své imigrační systémy a modernizují systémy zaměstnanosti. Členské státy mají radikálně odlišné názory na některé

metody regulace pracovní migrace, především na tzv. regulaci nelegálních pracovníků (kladný přístup Španělska, Řecka a Itálie na straně jedné a zásadně odmítavý přístup Německa, Rakouska a nověji i Francie na straně druhé).

Je za této situace reálné, aby se členské státy shodly na společném postupu vůči třetím zemím? A nebude hlídání národních zájmů na úrovni EU zbytečně náročné, aniž by to přineslo nějaký viditelný prospěch?

4) Nedůvěru vůči smysluplnosti a účelnosti společných politik v oblasti ekonomického přistěhovalectví může posilovat i skepse vůči metodám harmonizace a obavy z nárůstu byrokracie. Mnohé členské státy mají problémy s transpozicí existujících směrnic v oblasti legální migrace, především směrnice o slučování rodin a směrnice o dlouhodobých rezidentech (*Komise ES, 2006 h, bod 69*). V případě obou směrnic vedla potřeba dosáhnout kompromis k přijetí složitějších a podrobnějších textů, než představovaly původní návrhy Komise; směrnice též umožňují řadu výjimek a derogací (*Handoll, 2005, s. 158–159; Herz, 2006, s. 238–240*). Promítnutí těchto komplexních směrnic do národních právních rádu proto mnohdy přispívá k bujení a netransparentnosti legislativy,⁶¹ přičemž se výhody společných standardů zamlžují a vytrácejí. To může posilovat nedůvěru národních úředníků k prospěšnosti další europeizace migračních politik. A přitom jsou to právě výkonní úředníci na středních a vyšších řídicích pozicích, kteří v praxi formulují návrhy stanovisek svých vlád k návrhům Komise.

Zapojení EU do vytváření a řízení politik ekonomické migrace znamená také vytvoření dalšího stupně byrokracie v oblasti, která je již tak složitá (*Balch, 2005, s. 188*). K tomu přistupují i pochybnosti, zda je technicky realizovatelné vytvoření odpovídajících funkčních informačních systémů na úrovni EU (například rozšíření systému EURES).

5) Pokud jde o roli vlastního formálního rozhodovacího procesu, je nutné zvážit argument, proklamovaný Komisí i Evropským parlamentem, podle něhož jsou skutečnou příčinou dosavadního a možná i budoucího neúspěchu současná „pravidla hry“ – přetrvávání silných prvků mezivládního mechanismu normotvorby. Podle této teze je výsledek určen procesem. Tímto argumentem ovšem Komise i Evropský parlament zdůvodňují nutnost posílení vlastní role v rozhodovacím procesu. Jak naznačuje Sandra Lavenexová, přechod na rozhodování kvalifikovanou většinou by mohl přinést i nová omezení, na něž tento argument zapomíná. Strach z možného přehlasování může zabránit tomu, aby se některé citlivé otázky vůbec dostaly na evropskou agendu. Bude též obtížné nalézt shodu mezi Radou a Evropským parlamentem, jenž byl k návrhům Rady v oblasti legální migrace doposud kritický (*Lavenex, 2007, s. 138*). Lze nicméně souhlasit s tím, že pravidlo jednomyslnosti bude zejména v rozšířené EU-27 značnou bariérou.

Samotným rozhodovacím procesem nelze však uspokojivě vysvětlit celý dosavadní vývoj. K divergenci rozhodovacích procesů dochází definitivně od 1. 1. 2005, zatímco dříve probíhala tvorba všech azylových a migračních politik v rámci mechanismů mezivládní spolupráce. Mezivládní mechanismy spolupráce se přitom nestaly překážkou tvorby politik v jiných oblastech migrace a azylu, v nichž naopak došlo k překvapivě rychlému vytvoření společné evropské politiky (*Herz, 2006*).

6) Dietmar Herz v citované studii nabízí další možné vysvětlení, které vychází z teorie politických sítí na subsystémové úrovni. I při absenci nadnárodního vládnutí (*supranational governance*) může hustá síť mezivládní spolupráce na různých úrovních vytvořit důležitý mechanismus mezivládní europeizace. Strukturami mezivládní spolupráce v různých sektorech migrační a azylové politiky jsou například síť pracovních skupin Rady, programy jako *Odysseus* a *Argo*, informační systémy *SIS* a *EURODAC* a další. Herz předpokládá, že hustá síť spolupráce vytváří sdílené identity a definice problémů mezi úředníky a členy výkonných agentur, působících na národní úrovni. Úředníci, kteří se zabývají legálním přistěhovalectvím, jsou ale zatím jen velmi málo zapojeni do takovýchto sítí mezivládní spolupráce. Z tohoto hlediska by tvorba společných politik v oblasti legálního přistěhovalectví stagnovala i proto, že národní tvůrci politik nebyli nikdy skutečně integrováni

do transevropských sítí, které mají potenciál k vytváření sdílených perspektiv, včetně přesvědčení o vhodnosti evropských řešení pro otázky přistěhovalectví. Autor uzavírá svou analýzu tím, že „*jsou-li uvedené argumenty správné, záměrné vytvoření husté sítě mezi-vládní spolupráce v záležitostech integrace a přistěhovalectví by připravilo půdu pro další europeizaci*“ (Herz, 2006, s. 244).

7) Dalším faktorem, který může postup europeizace dílčím způsobem ovlivnit, je schopnost jednotlivých aktérů své zájmy prezentovat a hájit v rámci daných pravidel. V tomto ohledu lze pozorovat určitý dluh u Komise, která zatím nepodala přesvědčivé argumenty, proč by se mělo řízení ekonomické migrace posunout na evropskou úroveň. Komise přitom nemá možnost prosadit změny jinak než silou argumentů,⁶² naopak členské státy, hájící *status quo*, mají usnadněnou výchozí pozici.

Argumenty, které nalezneme roztroušeny v dokumentech Komise, jsou jen kusé. I klíčové dokumenty jako *Zelená kniha* či *Plán politiky v oblasti legální migrace* představují důvody ve prospěch společné evropské politiky ekonomické migrace jen povrchně. (Patří k nim například dopady politik jednoho členského státu na ostatní, zesilované existenci prostoru bez vnitřních hranic, otázky mobility dlouhodobých rezidentů, mobility jiných zvláštních skupin, jako je například podnikově převáděný personál, provádění závazků ze *Všeobecné dohody o obchodu službami*, vazba na boj s nelegální migrací, potřeba vytvoření vhodného hřiště pro soutěž mezi členskými státy o kvalifikované zahraniční pracovníky či společné posílení pozice v soutěži vůči zemím mimo Evropskou unii.)

Každá z uvedených tezí napomáhá vysvětlit některou ze stránek problému, přičemž nabízená vysvětlení jsou spíše komplementární než jdoucí proti sobě. I když je nelze jednoduše převést na jednoho společného jmenovatele, je patrné, že ve všech hrají významnou roli členské státy. To naznačuje, že klíčem k lepšímu poznání příčin stagující europeizace politik ekonomické migrace by mohla být i hlubší analýza zájmů všech aktérů, kteří se podílejí na tvorbě pozic členských států.

* * *

V Evropské unii doposud nedošlo ke shodě o tom, zda a v jakém rozsahu je prospěšná europeizace politik pracovní a další ekonomicky motivované migrace. Odmítání ekonomického přistěhovalectví v maastrichtském období (1993–1999) vystřídal po Amsterodamu období rozporného vývoje. Kompetence ES/EU při přijímání migračních politik významně posílily, a tím byl vytvořen i prostor pro europeizace politik ekonomické migrace. Plány Komise na vytvoření uceleného regulačního rámce na úrovni EU, rychle připravené v optimistickém „potamperském“ období na přelomu století, však členské země odmítly.

Po tomto neúspěchu a přechodné stagnaci, která se promítla i do ústavní roviny ES/EU ve formě vynětí legální migrace z přechodu na rozhodování kvalifikovanou většinou (2005), se začíná Komise, inspirovaná vývojem v členských státech, přiklánět k nové, flexibilní a selektivní pracovní migraci. Tyto nové přístupy přinášejí zaměření na lákání vysoce kvalifikovaných odborníků na straně jedné a na doplňující formy programově dočasné pracovní migrace níže kvalifikovaných pracovních sil na straně druhé. Výrazem tohoto nového trendu jsou – na různých úrovních – příprava a přijetí směrnice o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (2005), *Zelená kniha* i navazující *Plán politiky v oblasti legální migrace* z roku 2005. Tento přístup přináší ale prohloubení nesouladu mezi imigračními a integračními politikami EU. Jak varují někteří kritici, tato strategie může ve svých důsledcích vést k diskriminační, dvouúrovňové přistěhovalecké a integrační politice a též k obnovení starého problému nezvládnuté integrace „hostujících pracovníků“. V současné době však nikdo z klíčových aktérů nenabízí reálné alternativní východisko tvorby společných přístupů EU k ekonomické migraci.

Na závěr se pokusím odpovědět na otázku, zda lze předpovědět, jakým směrem se bude ubírat další vývoj. Vezmeme-li v úvahu mnohočetné zdroje nepředvídatelnosti rozhodovacího procesu v EU (*Peterson – Bomberg, 1999, s. 58–59*), bylo by pošetilé formulovat nějakou přesnější predikci příštího vývoje. V obecné rovině lze ale předpokládat, že přes popsané omezení a bariéry dojde k posilování role EU v řízení ekonomické migrace. Tuto tezi podporují tři konkrétní důvody.

Prvním z nich je pravděpodobné pokračování v započatém trendu přijímání dílčích a specifických opatření v oblasti prvotní i druhotné regulace ekonomické migrace. Tato „plížívá“ europeizace politik ekonomické migrace není výsledkem zásadních koncepčních rozhodnutí či střetů na ústavní úrovni, ale převážně nepřímým důsledkem rozvoje jiných politik (například humanitární migrace, podpory vědy) a vzniká na bázi ujednání *ad hoc* v rámci standardních rozhodovacích procesů. Nadějným kandidátem je například oblast společné úpravy vnitropodnikově převáděných zaměstnanců a obchodních návštěvníků, v níž existuje rovněž silný zájem nadnárodních firem o vytvoření širšího a flexibilnějšího režimu. Tato linie by mohla být do budoucna podpořena i zdola, a to ve smyslu Herzovy úvahy o vytváření sítě mezivládní spolupráce pro pracovní migraci.⁶³

Hybnou silou dalšího vývoje se může stát i úzké propojení politik legální migrace s dalšími migračními politikami, které se pravděpodobně budou po zavedení standardní rozhodovací procedury rozvíjet rychleji a dynamičtěji. Pokud by se neharmonizovaná politika regulace ekonomické migrace stala brzdou jejich účinnosti, může to vést ke dvojí reakci: ke změně postojů členských států ke spolupráci v této oblasti (což by mohlo vést až ke změně ústavních rámců) anebo (což je pravděpodobnější) k využití jiných mechanismů regulace. Lze si například představit, že kontroverzní otázka tzv. regulace nelegální migrace bude do budoucna řešena v rámci „komunitarizovaných“ politik potírání nelegální migrace, popřípadě v rámci externalizace migračních politik.⁶⁴

Třetím důvodem, jenž úzce souvisí s předchozím, je potřeba koherence evropských migračních politik vůči třetím zemím a na mezinárodní scéně. Z ní plyne nutnost alespoň částečné integrace otázek pracovní migrace do širšího kontextu zahraniční politiky EU (na niž Komise již poukázala ve svém sdělení o globálním přístupu k migraci – *viz Komise ES, 2006 e*). Vzhledem k dynamické extraterritorializaci azylových a migračních politik EU (*Lavenex, 2007*) lze předpokládat, že síla tohoto argumentu bude narůstat.

Nejpravděpodobnějším scénářem příštího směřování evropských politik ekonomické migrace je tedy nárůst doplňující a selektivní intervence EU do politik řízení ekonomické migrace na úrovni členských států. Zároveň však nelze – alespoň ve střednědobém horizontu – předpokládat vytvoření skutečně komplexního, transparentního a silného rámce řízení politik ekonomické migrace na úrovni EU, o němž uvažovala Komise v prvních letech našeho století.

¹ Za ekonomickou migraci považuji jak migraci za účelem výkonu práce v zaměstnaneckém a obdobném závislém poměru (pracovní migrace v užším slova smyslu), tak i migraci s cílem realizace samostatně výdělečné činnosti a podnikání. Pojem migrace zahrnuje nejen migraci dočasnou a cirkulární, ale též trvalé přistěhovalectví. Europeizací migračních politik rozumím proces, který stírá rozdíly mezi migračními politikami členských států EU a vede k jejich konvergenci. Europeizace migračních politik zahrnuje tři základní pohyby: 1) přesun legislativních a exekutivních funkcí z národní roviny na úroveň ES/EU, 2) věcné sbližování migračních politik členských států především prostřednictvím legislativy ES, 3) koordinaci migračních politik členských států na úrovni Evropské unie.

² Terminologie použitá v tomto textu vychází z teorie víceúrovňového vládnutí (*Peterson, 1995; Peterson – Bomberg, 1999*), kterou aplikoval na procesy tvorby evropských azylových a migračních politik Dietmar Herz (*Herz, 2006*). V návaznosti na Herze je v textu ztotožněna supersystémová, dějnotvorná úroveň rozhodování s ústavním rámcem tvorby migračních politik, systémová úroveň se standardním procesem tvorby migračních politik a subsystémová úroveň se spoluprací, která se odehrává pod ministerskou úrovní (*Herz, 2006, s. 225–226*).

³ Pojem ústavní rámec přebírám od Dietmara Herze (*Herz, 2006*). *Viz předchozí poznámka.*

⁴ Schengenskou skupinu původně tvořily Francie, Německo a země Beneluxu, které podepsaly v roce 1985 tzv. Schengenskou dohodu a v roce 1990 prováděcí ujednání k této dohodě. K původnímu jádru se postupně při-

- daly další země EU s výjimkou Spojeného království a Irska. Ke zrušení kontrol na hranicích mezi původními signatáři, Španělskem a Portugalskem došlo v roce 1995. K schengenskému systému patří na základě dohody také Norsko, Island a Švýcarsko (podrobně k schengenské spolupráci viz Pikna, 2005).
- ⁵ Od let 1973–1974 dochází v zemích severní a západní Evropy k zastavení nábory nových zahraničních pracovníků. Pokračuje a zesiluje však přistěhovalectví na bázi rodinných pout a etnické spřízněnosti. Nezamýšleným důsledkem politiky nulové migrace bylo též urychlení proměny pracovní migrace v trvalé přistěhovalectví.
- ⁶ Maastrichtská smlouva byla podepsána dne 7. 2. 1992 a vstoupila v platnost dne 1. 11. 1993.
- ⁷ Odkaz na tzv. třetí pilíř vychází z představy EU jako stavby se třemi pilíři, kde první sloup tvoří starý pilíř hospodářské spolupráce (první pilíř) a dva nové pilíře představují tvorba politik v oblasti zahraniční politiky (druhý pilíř) a spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (třetí pilíř), (popis mechanismů fungování tzv. třetího pilíře viz Cullen – Monar – Myers, 1996).
- ⁸ Článek K.1, odstavec 3, písmeno b) Smlouvy o Evropské unii (v maastrichtském znění), (viz Treaty on European Union, 1992).
- ⁹ Amsterodamská smlouva byla podepsána dne 2. 10. 1997 a vstoupila v platnost dne 1. 5. 1999.
- ¹⁰ Článek 2 Smlouvy o Evropské unii (viz Treaty on European Union, 1992).
- ¹¹ Zvláštní úpravu pro Spojené království, Irsko a Dánsko upravuje článek 69 hlavy IV Smlouvy o založení ES a na něj navazující protokoly. Spojené království a Irsko mají právo pokračovat v hraničních kontrolách osob přicházejících z jiných zemí EU a nejsou vázány opatřeními podle hlavy IV, mají však možnost volby účastnit se těchto opatření. Dánsko má obdobnou výjimku, ale bez možnosti volby (viz Pikna, 2003, s. 156–158; Fletcher, 2003, s. 543–550). Spojené království a Irsko se zapojují do většiny opatření k potírání nelegální migrace a naopak se nezapojují do opatření v oblasti legální migrace (srovnej též Peers, 2005).
- ¹² Protokol o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie.
- ¹³ Hlava IV dále upravuje soudní spolupráci v občanskoprávních věcech. Soudní spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce zůstávají i po Amsterodamu v tzv. třetím pilíři.
- ¹⁴ Článek 63, odstavec 3, písmeno a) a odstavec 4. Jiná forma regulace legální migrace, již je společná vízová politika, má pro ekonomickou migraci jen menší význam. Vízová politika zahrnuje pouze podmínky pro udělování krátkodobých víz (nepřesahující délkou pobytu tři měsíce během šestiměsíčního období), průjezdních víz a tzv. letištních víz.
- ¹⁵ V souladu s praxí členských států EU je udělení dlouhodobého víza či povolení k pobytu podmínkou legální práce a podnikání na území členských států EU občany třetích zemí.
- ¹⁶ Tradiční komunitární metoda rozhodování spočívá v postupu, v němž Komise, která disponuje výlučnou zákonodárnou iniciativou, připravuje návrhy, které přijímá Rada kvalifikovanou většinou za spolurozhodování Evropského parlamentu. Evropský soudní dvůr má plnou kontrolu.
- ¹⁷ Přejedání na rozhodování kvalifikovanou většinou částečně upravila a pozměnila Niceská smlouva (podepsána dne 26. 2. 2001, vstoupila v platnost dne 1. 2. 2003), která mimo jiné stanovila podmínky pro automatický přechod na rozhodování kvalifikovanou většinou pro oblast azylu a dočasné ochrany.
- ¹⁸ Slabou kompenzací tohoto omezení je článek 68, odstavec 3 Smlouvy o založení Evropského společenství, podle něhož mohou Rada, Komise nebo členský stát požádat Soudní dvůr o rozhodnutí ve věci výkladu aktů vydaných orgány Společenství na základě této hlavy.
- ¹⁹ V polovině roku 2006 Komise oslovila další orgány a instituce EU s návrhem, aby pravomoc Soudního dvora byla rozšířena standardním způsobem. Komise argumentuje, že rozšíření působnosti je důležité především pro zajištění jednotného použití a interpretace komunitárního práva a posílení soudní ochrany (Komise ES, 2006 c).
- ²⁰ Největším omezením je to, že ani euroústava by nepřinesla odstranění zásadní anomálie, tedy zvláštního postavení Spojeného království, Irska a Dánska (srovnej Pikna, 2006).
- ²¹ Například nově navrhované vytvoření právní báze pro integraci přistěhovalců bylo požadováno na summitech v Tampere a v Soluni (1999, 2003) a zavedení integrovaného systému ochrany hranic na summitu v Seville (2002), (srovnej též Sénat, 2005, s. 14).
- ²² Zpráva francouzského Národního shromáždění hodnotí klauzuli o regulaci ekonomické migrace takto: „Toto ustanovení by velmi silně omezovalo evropskou politiku ekonomické migrace a jeho dopad je těžké zhodnotit: Do jaké míry je možné upravovat politiky vstupu a pobytu za účelem zaměstnání, aniž by to mělo dopad na počty občanů třetích zemí, kteří přicházejí za tímto účelem?“ Zpráva dále pokračuje úvahou, zda takové omezení existuje v platném textu smluv či nikoli a upozorňuje, že Komise toto pravidlo akceptuje (Assemblée nationale, 2005, s. 27).
- ²³ Tyto politiky jsou připravovány a realizovány především na systémové a subsystémové úrovni rozhodování. Hranice mezi úrovněmi rozhodování není však v praxi vždy krystalově čistá. To platí zejména o závěrech ze zasedání Evropské rady, které někdy mají dějnotvorný charakter, jindy připomínají spíše dokumenty přijímané na nižších úrovních vládnutí.
- ²⁴ Komise v maastrichtském období těžce nesla mezivládní formu spolupráce a svou omezenou roli, obsahově se ale v oblasti azylových a migračních politik „Brusel a národní vlády ve většině bodů shodovaly a tato skutečnost udávala tón vývoji... po zbytek 90. let“ (Schierup – Hansen – Castles, 2006, s. 67).
- ²⁵ EURES je elektronická síť výměny informací mezi službami zaměstnanosti členských států.
- ²⁶ Evropská komise v Zelené knize o přístupu EU k řízení ekonomické migrace uvádí, že „přednost Společenství“ je definována tímto ustanovením: „... členské státy zváží žádosti o vstup na svá území za účelem za-

- městnání pouze v tom případě, že volná pracovní místa v členském státě nemohou být obsazena pracovními silami této země nebo jiných členských států nebo pracovními silami ze třetích zemí, které mají v tomto členském státě povolení trvalý pobyt a které již jsou součástí stálého trhu práce členských států“. Přitom odkazuje na citované usnesení Rady ve spojení s nařízením Rady (EHS) č. 1612/68. Současně ale konstatuje, že mnoho členských států vyjímá z požadavku na „přednost Společenství“ některé typy ekonomických migrantů (Komise ES, 2005 c).
- ²⁷ Například ve Francii došlo k uvolnění přijímání expertů v oboru informačních technologií již v roce 1998 a v Německu v roce 2000 (program zelených karet). Ve Spojeném království byl v roce 2002 zaveden širší a mnohem ambicióznější program pro přistěhování vysoce kvalifikovaných pracovníků (blíže viz též Baršová – Barša, 2005, s. 115–117 a 124–125).
- ²⁸ Závěry Evropské rady z Tampere, která byla jako první věnována výlučně otázkám „prostoru bezpečnosti, spravedlnosti a práva“, tvořily ambiciózní „cestovní mapu“, směřující k vytvoření společné přistěhovalecké politiky v horizontu pěti let. Na strategii z Tampere navázal v roce 2004 další pětiletý, tzv. Haagský program.
- ²⁹ Maria Fletcherová považuje otevřenou koordinační metodu za „novou formu evropského vládnutí, která stojí někde mezi legislativní integrací (příjetím společných pravidel) a přímou mezivládní spoluprací. Je méně závazná než právní ustanovení, je ale více než jednoduchá spolupráce, protože obsahuje semínka skutečně evropské dimenze: intervenci institucí Společenství a metody měkké regulace a periodické revize“ (Fletcher, 2003, s. 551). Ve své rozvinuté podobě však tato metoda ve sféře migrace zavedena nebyla, spíše lze v dalším vývoji pozorovat jen její dílčí elementy.
- ³⁰ Pravidlo „přednosti Společenství“ nemuselo být naplněno jen inzerováním volného místa. Státy by mohly stanovit i jiné podmínky, například upustit od pravidla „přednosti Společenství“ pro určitý počet pracovních míst, některé hospodářské sektory nebo regiony, stanovit, že podmínka je splněna při příjmu pracovníka ze třetí země nad stanovenou hranici anebo zaplatí-li budoucí zaměstnavatel stanovený poplatek.
- ³¹ Tyto důvody uvádí například Memorandum bruselského think-tanku, Centra pro evropské studie, které bylo předloženo při slyšení ve Výboru pro EU britské horní sněmovny (viz House of Lords, 2005, s. 120).
- ³² Ještě ve svém Sdělení Radě a Evropskému parlamentu o přistěhovalectví, zaměstnanosti a integraci z roku 2003 (KOM(2003) 336 v konečném znění) navrhovala Komise, aby byla stanovena lhůta pro schválení návrhu. Návrh byl formálně navržen ke stažení teprve v září 2005 (KOM(2005) 462 v konečném znění).
- ³³ Uvedené dělení norem na normy prvotní regulace ekonomické migrace a na normy druhotné regulace ekonomické migrace nemá nic společného s rozdílem mezi primárním a sekundárním právem ES. Jde o dělení norem (směrnice) z hlediska sledovaného účelu a obsahu.
- ³⁴ K přijímání a používání této směrnice se připojilo Irsko. Směrnice má být promítnuta do právních řádů členských států EU do 12. 10. 2007.
- ³⁵ Podle odhadů Komise bude Unie potřebovat do roku 2010 celkem až 700 000 výzkumných pracovníků.
- ³⁶ Podmínky podepsání dohody o hostování zahrnují zajištění finančních prostředků (na výzkum a krytí životních a cestovních nákladů výzkumníka, včetně zdravotního pojištění) a ověření jeho kvalifikace. Stát může navíc po výzkumné organizaci požadovat také písemný závazek, že v případě neoprávněného setrvání pracovníka na území organizace ponese odpovědnost za uhrazení nákladů, souvisejících s jeho pobytem a s navrácením. Dále splnění podmínek přijetí zahrnuje například i požadavek, že hostující výzkumný pracovník nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost nebo veřejné zdraví.
- ³⁷ Má-li výzkumný projekt trvat kratší dobu než jeden rok, vydá se se svolením na dobu trvání projektu.
- ³⁸ Podmínky odnětí nebo neprodouzení povolení k pobytu upravuje článek 10 směrnice. Jde o situaci, kdy bylo povolení k pobytu získáno podvodným způsobem nebo pokud vyjde najevo, že jeho držitel nesplňoval nebo již nesplňuje podmínky pro vstup a pobyt nebo svůj pobyt využívá k jiným účelům. Členské státy mohou odejmout povolení k pobytu též z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.
- ³⁹ Studenti jsou oprávněni být mimo dobu svého studia zaměstnáni nebo vykonávat samostatně výdělečnou činnost, přičemž maximální počet hodin týdně stanoví každý členský stát. Nesmí být však nižší než ekvivalent 10 hodin týdně.
- ⁴⁰ Viz příloha č. III k Plánu politiky v oblasti legální migrace (Komise ES, 2005 a).
- ⁴¹ Termín pro transpozici uplynul dne 3. 10. 2005.
- ⁴² Směrnice měla být transponována nejpozději do 23. 1. 2006.
- ⁴³ Ustanovení směrnice ohledně přístupu rodinných příslušníků na pracovní trhy nejsou zcela jednoznačná. Mimo jiné umožňují členským státům omezit přístup rodinných příslušníků na pracovní trhy po dobu 12 měsíců a též omezit přístup k zaměstnání nebo k samostatné výdělečné činnosti přímým příbuzným ve vzestupné linii, kteří jsou závislí na sponzorovi nebo na jeho manželovi, a též dospělým dětem, které se o sebe nemohou starat ze zdravotních důvodů.
- ⁴⁴ Modelovým příkladem těchto nových trendů jsou plány na zavedení komplexního selektivního bodového schématu pro regulaci ekonomického přistěhovalectví ve Spojeném království. Plán počítá s tím, že právo na trvalé přistěhování či na sloučení s rodinou budou mít jen ti, kteří se kvalifikují v pásmech určených pro vysoce vzdělané a vysoce kvalifikované přistěhovatele.
- ⁴⁵ Hlavní proud přistěhovačů do EU-25 vstupuje „třemi bránami“: slučováním rodin, etnickou příbuzností a azylem. Ve většině zemí EU-15 je imigrace z humanitárních důvodů důležitější než ekonomicky motivovaná migrace (Holzmann – Münz, 2006, s. 244). Například ve Francii vstupuje každý rok na pracovní trh až 100 000 ci-

- zinců, kteří jsou přijati z jiných než ekonomických důvodů, především v rámci slučování rodin, azylu a jako rodinní příslušníci francouzských občanů (Assemblée nationale, 2005, s. 13).
- ⁴⁶ K celkovému lepšímu poznání dopadů směrnice přijatých v oblasti legálního přistěhovalectví by měl přispět nový vyhodnocovací mechanismus, jehož podobu Komise představila v červnu 2006 (Komise ES, 2006 g).
- ⁴⁷ V případech nedostatku specifického typu pracovních sil nebo osob se specifickou kvalifikací by takovýto postup autorizovala Rada.
- ⁴⁸ Příspěvky do diskuze jsou uveřejněny na adrese: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm (v textu citováno jako Consultations, 2005).
- ⁴⁹ Viz Assemblée nationale, 2005; Sénat, 2005; UK Parliament..., 2005.
- ⁵⁰ Viz návrh Slovinska, aby byl na úrovni EU určen podíl občanů třetích zemí ve vztahu k aktivní populaci, které mohou členské státy přijmout (Consultations, 2005).
- ⁵¹ Rakousko označilo princip jako aktuální, současně ale uvedlo, že by otázka mohla být i podnětem k zamyšlení, do jaké míry má tento princip své místo ve společné evropské migrační strategii z dlouhodobého hlediska, a to zejména v podobě přezkoumávání každého jednotlivého volného místa.
- ⁵² Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE), založená v roce 1958, reprezentuje zájmy evropských průmyslových kruhů a zaměstnavatelů. V roce 2006 měla 39 členů (ze zemí EU, z Evropského hospodářského prostoru /EHP/ a z Turecka). Členem UNICE je též Svaz průmyslu a dopravy České republiky. V roce 2007 tato organizace změnila název na *BusinessEurope*.
- ⁵³ Evropská konfederace odborových svazů (*European Trade Union Confederation*), viz <http://www.etuc.org>
- ⁵⁴ Pro bylo 27 hlasů a proti 20 hlasů, jeden se zdržel hlasování (viz informace z <http://europa.europa.eu/parl/europa.eu> a dokumenty Evropského parlamentu dostupné z databáze Prelex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=en>).
- ⁵⁵ To lze vyčíst z požadavku rozšíření zásady „přednosti Společenství“ na ty, kteří již v EU v minulosti pracovali. Cílem je podpora cirkulace mozků (*European Parliament*, 2005, bod 49).
- ⁵⁶ Cíle uvažované směrnice o vysoce kvalifikovaných pracovnících jsou ambiciózní. Jejím záměrem je přesvědčit pracovníky s vysokoškolským vzděláním, aby si jako svůj cíl zvolili Evropu místo Kanady a USA či nových imigračních zemí. Prostředkem k tomu má být společný zvláštní postup, který zajistí rychlý výběr a atraktivní podmínky. Komise chce přitom zkoumat, zda by tento společný postup neměl zahrnout „odvážnější model“, tzv. zelenou kartu EU, kterou by vystavil jeden členský stát, ale platila by v celé EU. Návrh směrnice o sezonních pracovnících se má týkat takových odvětví, jako je zemědělství, stavebnictví a cestovní ruch, kde pracuje mnoho přistěhovačů nelegálně a za špatných podmínek. Směrnice by měla navrhout povolení k pobytu/pracovní povolení, které by umožnilo nositeli pracovat v zemi po dobu čtyř až pěti let, a to vždy několik měsíců v roce. Směrnice o postupech upravujících vstup, přechodný pobyt a pobyt dočasně vysílaných pracovníků by měla upravit společný postup vůči těmto pracovníkům a zvýšit jejich mobilitu v rámci EU. Směrnice o podmínkách pobytu placených stážistů by měla zaplnit určitou mezeru, kdy existují společná pravidla pro neplacené stážisty, ale nikoli pro stážisty placené a podpoří mobilitu inteligence.
- ⁵⁷ Mezi jarem roku 2004 a jarem roku 2005 se stalo až 250 000 občanů nových členských států (EU-8) součástí pracovního trhu EU-15 (Holzmann – Münz, 2006, s. 243). Zásobárnou pracovní síly pro EU by se mohlo stát zejména Turecko, což je alternativa, kterou nastínil v několika projevech místopředseda Komise a evropský komisař pro podnikání a přemysl Günter Verheugen.
- ⁵⁸ UNICE opětovně zdůrazňuje, že jakákoliv iniciativa EU by měla respektovat princip subsidiarity. Potřeby pracovního trhu mají být vyhodnoceny v členských státech a co nejlíže „terénu“. UNICE příznivěji nahlíží na čtyři specifické směrnice, které je ale potřeba jinak hierarchicky seřadit – od vnitropodnikové převáděných zaměstnanců přes vysoce kvalifikované k sezonním pracovníkům až k placeným stážistům. Upozorňuje také na potřebu zvýšení přeshraniční mobility pracovníků v rámci Evropské unie.
- ⁵⁹ Univerzální regulace je dána především Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951, jejím Protokolem z roku 1967 a též činností Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. K 1. 7. 2006 měla úmluva 146 smluvních stran. V rámci Rady Evropy hrála důležitou roli nepřekročitelných limitů judikatura Evropského soudu pro lidská práva k zákazu mučení či právu na rodinný život.
- ⁶⁰ Jen Švédsko, Spojené království a Irsko se k datu rozšíření EU (k 1. 5. 2004) rozhodly, že nebudou přístup pracovníků z nových členských států na své pracovní trhy nijak omezovat. Všechny ostatní státy EU-15 zachovaly omezení. Některé členské státy (Finsko, Portugalsko, Řecko a Španělsko) zrušily omezení k 1. 5. 2006, Itálie s účinností k 27. 7. 2006. Jiné země (Francie, Belgie) provádějí politiku postupného uvolňování (podrobněji k postojům členských států EU a Evropské komise viz též dokument Komise ES, 2006 b; webová stránka Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky: <http://www.mpsv.cz/cs/1282#tabulka>).
- ⁶¹ Příkladem je vývoj cizinecké legislativy v České republice, kde se nedaří organicky vsouvat nová evropská pravidla do stávající konstrukce zákonů, a tak jsou zákony rozšiřovány o další a další specifické a detailní úpravy.
- ⁶² Kromě toho může ovšem Komise hledat spojence mimo členské státy, například u odborů či u podnikatelských kruhů. Ovšem i tyto aktéry by musela přesvědčit, že silnější europeizace politik ekonomické migrace bude pro ně prospěšná.
- ⁶³ Jistou roli zde může hrát například rozvoj systému EURES či Evropské migrační sítě.
- ⁶⁴ Za vykoupení tímto směrem lze považovat Rozhodnutí Rady ze dne 5. října 2006 o zřízení mechanismu vzájemné výměny informací o opatřeních členských států v oblasti azylu a přistěhovalectví (Úřední věstník EU

L 283, 2006, s. 40–43). Rozhodnutí bylo reakcí na masivní regulaci nelegálních pracovníků, kterou provedlo Španělsko v roce 2005. Rozhodnutí ukládá členských státům, aby co nejdříve informovaly Komisi a ostatní členské státy o svých opatřeních v oblasti azylu a přistěhovalectví, která mohou mít významný dopad na několik členských států nebo na EU jako celek. Na základě hlášení vypracuje Komise roční zprávu, která bude podkladem pro rozpravu o vnitrostátních politikách v oblasti azylu a přistěhovalectví na úrovni ministrů.

Literatura

- Aleinikoff, Alexander T. – Chetail, Vincent (eds., 2003): *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2003.
- Angenendt, Steffen (2002): *Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik*. Die Friedens-Warte. *Journal of International Peace and Organization*, Vol. 77 (2002), No. 1–2, s. 143–172.
- Apap, Joanna – Carrera, Sergio (2003): *Towards a Proactive Immigration Policy for the EU?* Centre for European Policy Studies, Working Document, No. 198 (December 2003). Brussels: CEPS, 2003.
- Balch, Alex (2005): *Spain*. In: Niessen, Jan – Schibel, Yongmi (eds.): *Immigration as a Labour Market Strategy*. European and North American Perspectives. Brussels: MPG, 2005, s. 159–190.
- Baršová, Andrea (2006): *Francie chce změnit přistěhovaleckou politiku*. Francouzský parlament schválil novou imigrační strategii Nicolase Sarkozyho, <http://www.mkc.cz>
- Baršová, Andrea – Barša, Pavel (2005): *Přistěhovalectví a liberální stát*. Imigrační a integrační politiky v USA, západní Evropě a Česku. Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2005.
- Bieber, Roland – Monar, Jörg (eds., 1995): *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*. Brussels: European Interuniversity Press, 1995.
- Birsl, Ursula (2005): *Migration und Migrationspolitik im Prozeß der europäischen Integration?* Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2005.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006): *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union. Nürnberg: BAMF, 2006.
- Cullen, David – Monar, Jörg – Myers, Philip (1996): *Cooperation in Justice and Home Affairs. An Evaluation of the Third Pillar in Practice*. Brussels: European Interuniversity Press, 1996.
- Dančák, Břetislav – Fiala, Petr – Hloušek, Vít (2005): *Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace*. In: Dančák, Břetislav – Fiala, Petr – Hloušek, Vít (eds.): *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2005, s. 11–25.
- Fletcher, Maria (2003): *EU Governance Techniques in the Creation of a Common European Policy on Immigration and Asylum*. *European Public Law*, Vol. 9 (2003), Issue 4, s. 533–562.
- Freeman, Garry P. (2005): *Political Science and Comparative Immigration Politics*. In: Bommes, Michael – Morawska, Ewa (eds.): *International Migration Research. Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*. Aldershot, UK – Burlington, USA: Ashgate, 2005, s. 111–128.
- Garson, Jean-Pierre – Loizillon, Anaïs (2003): *Changes and challenges: Europe and migration from 1950 to present*. In: *The Economic and Social Aspects of Migration*. Conference jointly organised by the European Commission and the OECD. Brussels, 21–23 January 2003. Brussels: OECD, 2003.
- Geddes, Andrew (2005): *Migration Research and European Integration: The Construction and Institutionalization of Problems of Europe*. In: Bommes, Michael – Morawska, Ewa (eds.): *International Migration Research. Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*. Aldershot, UK – Burlington, USA: Ashgate, 2005, s. 265–280.
- Geddes, Andrew (2003): *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003.
- Handoll, John (2005): *The Long-term Residents Directive*. In: Carlier, Jean-Yves – De Bruycker, Philippe (eds.): *Immigration and Asylum Law of the EU: current debates*. Brussels: Bruylant, 2005, s. 144–160.
- Herz, Dietmar (2006): *European Immigration and Asylum Policy: Scope and Limits of Intergovernmental Europeanization*. In: Kleinschmidt, Harald (ed.): *Migration, Regional Integration and Human Security*. Aldershot, UK – Burlington, USA: Ashgate, 2006, s. 225–244.
- Holzmann, Robert – Münz, Rainer (2006): *Challenges and Opportunities of International Migration for Europe and its Neighbourhood*. In: Tamas, Kristof – Palme, Joakim (eds.): *Globalizing Migration Regimes. New Challenges to Transnational Cooperation*. Aldershot, UK – Burlington, USA: Ashgate, 2006, s. 233–257.
- House of Lords. European Union Committee (2005): *14th Report of Session 2005-06. Economic migration to the EU. Report with evidence*. London. Published 16 November 2005. The Stationery Office Limited.
- Charnovitz, Steve (2003): *Trade Law Norms on International Migration*. In: Aleinikoff, Alexander T. – Chetail, Vincent (eds.): *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2003, s. 241–253.
- ICMPD (2006): *Migration Policies towards Highly Skilled Migrants*. Briefing Paper, 2/2006.
- Jordan, Bill – Düvell, Franck (2002): *Irregular Migration. The Dilemmas of Transnational Mobility*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2002.
- Jordan, Bill – Düvell, Franck (2003): *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge: Polity, 2003.
- Lahav, Gallya – Guiraudon, Virginie (2007): *Actors and Venues in Immigration Control: Closing Gaps between Political Demands and Policy Outcomes*. In: Guiraudon, Virginie – Lahav, Gallya (eds.): *Immigration Policy in Europe. The Politics of Control*. London – New York: Routledge, 2007, s. 1–23.

- Lavenex, Sandra (2007): *Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control*. In: Guiraudon, Virginie – Lahav, Gallya (eds.): *Immigration Policy in Europe. The Politics of Control*. London – New York: Routledge, 2007, s. 129–150.
- Leary, Virginia A. (2003): *Labor Migration*. In: Aleinikoff, Alexander T. – Chetail, Vincent (eds.): *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2003, s. 227–239.
- Monar, Jörg (1997): *European Union – Justice and Home Affairs: A Balance Sheet and an Agenda for Reform*. In: Edwards, Geoffrey – Pijpers, Alfred (eds.): *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*. London – Washington: Pinter, 1997, s. 326–339.
- Monar, Jörg (1998): *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*. *European Law Review*, Vol. 23 (1998), s. 320–335.
- Morano-Foadi, Sonia (2005): *Scientific Mobility, Career Progression, and Excellence in the European Research Area*. *International Migration*, Vol. 45 (2005), No. 5, s. 133–162.
- Münz, Rainer – Straubhaar, Thomas (2006): *Migrants and the European Labor Market*. In: Papademetriou, Demetrios G. (ed.): *Europe and Its Immigrants in the 21st Century. A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?* Washington – Lisbon: MPI & Luso-American Foundation, 2006, s. 121–154.
- Niessen, Jan (2004): *Five years of the EU migration and asylum policy under the Amsterdam and Tampere mandates*. Brussels: MPG, 2004.
- Niessen, Jan – Schibel, Yongmi (eds., 2005): *Immigration as a Labour Market Strategy. European and North American Perspectives*. Brussels: MPG, 2005.
- Niessen, Jan – Schibel, Yongmi – Thompson, Cressida (eds., 2005): *Current immigration debates in Europe: A publication of the European Migration Dialogue. Preface and Introduction*. Brussels: MPG, 2005.
- Papademetriou, Demetrios G. (2006): *Managing International Migration Better: Principles and Perspectives for Gaining More from Migration*. In: Papademetriou, Demetrios G. (ed.): *Europe and Its Immigrants in the 21st Century. A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?* Washington – Lisbon: MPI & Luso-American Foundation, 2006, s. XIII–LXIII.
- Papademetriou, Demetrios G. – O’Neil, Kevin (2006): *Selecting Economic Migrants*. In: Papademetriou, Demetrios G. (ed.): *Europe and Its Immigrants in the 21st Century. A New Deal or a Continuing Dialogue of the Deaf?* Washington – Lisbon: MPI & Luso-American Foundation, 2006, s. 223–256.
- Peers, Steve (2005): *The UK opt-out from EU Immigration and Asylum Law in Practice*. In: Carlier, Jean-Yves – De Bruycker, Philippe (eds.): *Immigration and Asylum Law of the EU: current debates*. Brussels: Bruylant, 2005, s. 161–165.
- Peterson, John (1995): *Decision-Making in the European Union: Towards a framework of Analysis*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 2 (1995), No. 1, s. 69–93.
- Peterson, John – Bomberg, Elizabeth (1999): *Decision-Making in the European Union*. Houndmills – New York: Palgrave, 1999.
- Pikna, Bohumil (2005): *Schengen – právní a funkční aspekty*. *Právník*, ročník 144 (2005), číslo 3, s. 228–259.
- Pikna, Bohumil (2003): *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce)*. Praha: Linde, 2003.
- Pikna, Bohumil (2006): *Základní legislativně právní aspekty prostoru svobody, bezpečnosti a práva v návrhu Ústavní smlouvy*. *Právník*, ročník 145 (2006), číslo 8, s. 909–929.
- Regent, Sabrina (2003): *The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance?* *European Law Journal*, Vol. 9 (2003), Issue 2, s. 190–214.
- Schierup, Carl-Ulrik – Hansen, Peo – Castles, Stephen (2006): *Migration, Citizenship and the European Welfare State. A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Šlosarčík, Ivo (2005): *Evropa soudců a Evropa politiků. Vliv ESD na vývoj evropské integrace. Mezinárodní vztahy*, ročník 40 (2005), číslo 1, s. 22–47.
- Tamas, Kristof – Palme, Joakim (2006): *Transnational Approaches to Reforming Migration Regimes*. In: Tamas, Kristof – Palme, Joakim (eds.): *Globalizing Migration Regimes. New Challenges to Transnational Cooperation*. Aldershot, UK – Burlington, USA: Ashgate, 2006, s. 3–19.

Dokumenty

- Assemblée nationale (2005): No. 2365. *Rapport d’information déposé par la délégation de l’Assemblée nationale pour L’Union européenne (1), sur le Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques et sur les expériences de certains pays de l’OCDE en matière de migrations à des fins d’emploi et présenté par M. Thierry Mariani, Député*.
- Commission of the European Communities (2000): *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 (2001 a): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy*. COM(2001) 387 final. Brussels, 11. 7. 2001.
- Commission of the European Communities (2001 b): *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) 0386 final. O.J. C 322 E, 27. 11. 2001, s. 248–256.

- European Parliament (2004): European Parliament legislative resolution on the 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 activities. COM(2001) 386 – C5-0447/2001 – 2001/0154(CNS). P5–TA(2003)0050. O. J. C 43 E, 19. 2. 2004, s. 230–242.
- European Parliament (2006): European Parliament resolution on an EU approach to managing economic migration. COM(2004)0811 – 2005/2059(INI) P6–TA(2005)0408. O. J. C 272 E, 9. 11. 2006, s. 442–448.
- European Parliament, Committee of Civil Liberties, Justice and Home Affairs (citováno jako EP, LIBE, 2005): Report to an EU approach to managing economic migration, 7. 10. 2005. A6 – 0286/2005.
- Immigration Law Practitioners Association and The Standing Committee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law (2004): An Area of Freedom, Security and Justice Five Years On. Immigration and Asylum for the Next Five Years. Utrecht and London, 3 June 2004.
- Komise ES (2003): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o přistěhovalectví, zaměstnanosti a integraci. KOM(2003) 336 v konečném znění. [Neoficiální překlad Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky.]
- Komise ES (2004): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Studie o vztazích mezi legální a nelegální migrací. Brusel, 4. 6. 2004. KOM(2004) 412 v konečném znění.
- Komise ES (2005 a): Sdělení Komise. Plán politiky v oblasti legální migrace. Brusel, 21. 12. 2005. KOM(2005) 669 v konečném znění.
- Komise ES (2005 b): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Haagský program: deset priorit pro nadcházejících pět let. Partnerství pro evropskou obnovu týkající se svobody, bezpečnosti a práva. Brusel, 10. 5. 2005. KOM(2005) 184 v konečném znění.
- Komise ES (2005 c): Zelená kniha o přístupu EU k řízení ekonomické migrace. Brusel, 11. 1. 2005. KOM(2004) 811 v konečném znění.
- Komise ES (2006 a): Pracovní dokument Evropské komise. Druhá výroční zpráva o migraci a integraci. Brusel, 30. 6. 2006. SEC(2006) 892.
- Komise ES (2006 b): Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zpráva o působení přechodných ustanovení ve smlouvě o přistoupení z roku 2003 (v období od 1. května 2004 do 30. dubna 2006). Brusel, 8. 2. 2006. KOM(2006) 48 v konečném znění.
- Komise ES (2006 c): Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Soudnímu dvoru Evropských společenství o změně ustanovení hlavy IV Smlouvy o založení Evropského společenství týkajících se pravomocí Soudního dvora s cílem zajistit účinnější soudní ochranu. Brusel, 28. 6. 2006. KOM(2006) 346 v konečném znění.
- Komise ES (2006 d): Sdělení Komise o prioritách boje proti nelegálnímu přistěhovalectví státních příslušníků třetích zemí. Brusel, 19. 7. 2006. KOM(2006) 402 v konečném znění.
- Komise ES (2006 e): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Globální přístup k migraci jeden rok poté: Směrem k ucelené evropské migrační politice. Brusel, 30. 11. 2006. KOM(2006) 735 v konečném znění.
- Komise ES (2006 f): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Provádění Haagského programu: cesta vpřed. Brusel, 28. 6. 2006. KOM(2006) 331 v konečném znění.
- Komise ES (2006 g): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Vyhodnocení politik EU v oblasti svobody, bezpečnosti a práva. Brusel, 28. 6. 2006. KOM(2006) 332 v konečném znění.
- Komise ES (2006 h): Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Zpráva o provádění Haagského programu na rok 2005. Brusel, 28. 6. 2006. KOM(2006) 333 v konečném znění.
- Ministerstvo vnitra (2006): Stanovisko pro Parlament ČR k Strategickému plánu k legální migraci, 15. 2. 2006.
- Rada EU a Komise ES (2005): Akční plán Rady a Komise, kterým se provádí Haagský program o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úřední věstník EU C 198, 12. 8. 2005, s. 1–22.
- Rada EU (2005): Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii. Úřední věstník EU C 53, 3. 3. 2005, s. 1–14.
- Sénat (2005): Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur la politique européenne d'immigration. Par M. Robert Del Picchia, Sénateur. Sénat. No. 385. Session ordinaire de 2004–2005. Annexe au procès verbal de la séance du 8 juin 2005.
- Treaty on European Union (1992): Official Journal C 191, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>
- UK Parliament. House of Lords. European Union Committee (2005): 14th Report of Session 2005-06. Economic migration to the EU. Report with evidence. Published 16 November 2005. London: The Stationery Office Limited.
- UNICE (2005): Commission Green paper on an EU approach to managing economic migration. UNICE response, 13 May 2005.
- UNICE (2006): UNICE position on the Commission Policy plan on legal migration, 10 May 2006.

Právní předpisy (výběr)

- Doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. září 2005 pro usnadnění vydávání jednotných víz členskými státy pro krátkodobý pobyt výzkumných pracovníků ze třetích zemí, kteří cestují v rámci Společenství za účelem provádění vědeckého výzkumu (2005/761/ES). Úřední věstník EU L 289, 3. 11. 2005, s. 23–25.

- Doporučení Rady o usnadnění přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely provádění vědeckého výzkumu v Evropském společenství (2005/762/ES). Úřední věstník EU L 289, 3. 11. 2005, s. 26–28.
- Rozhodnutí Rady ze dne 5. října 2006 o zřízení mechanismu vzájemné výměny informací o opatřeních členských států v oblasti azylu a přistěhovalectví (2006/688/ES). Úřední věstník EU L 283, 14. 10. 2006, s. 40–43.
- Rozhodnutí Rady ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy (2004/927/ES). Úřední věstník EU L 396, 31. 12. 2004, s. 45–46.
- Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. OJ L 251, 3. 10. 2003, s. 12–18 (odkaz na originální stránky Official Journal v anglické verzi).
- Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. OJ L 016, 23. 1. 2004, s. 44–53 (odkaz na originální stránky Official Journal v anglické verzi).
- Směrnice Rady 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. Úřední věstník EU L 375, 23. 12. 2004, s. 12–18.
- Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu. Úřední věstník EU L 289, 31. 11. 2005, s. 15–22.

Internetové zdroje

- European Commission. DG Freedom, Security and Justice. Public Consultations. [Veřejné konzultace k Zelené knize o přístupu EU k řízení ekonomické migrace.] (Citováno jako Consultations, 2005), http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm

Poznámka

Příspěvek zapadá do problematiky řešené v projektu MPSV ČR, č. 1J 057/05-DP1, v projektu GA ČR, Eurocores – ECRP, č. CPR/06/E001, ve Výzkumném záměru MSM č. 0021620831, financovaném MŠMT ČR. Za cenné připomínky k této stati autorka děkuje šéfredaktorovi Mezinárodních vztahů Ondřeji Císařovi a čtyřem anonymním recenzentům.