

IZABELA WRÓBEL



Zasady przyjmowania
w Unii Europejskiej
wysoko wykwalifikowanych
pracowników z państw trzecich

materiały robocze 2 (14) /08



Zasady przyjmowania
w Unii Europejskiej
wysoko wykwalifikowanych
pracowników z państw trzecich

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

skład i druk

NAJ-COMP, UL. MINERSKA 1 · 04-506 WARSZAWA

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,

UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA

TEL. 022 545 98 00 · FAX 022 649 12 99

FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

WARSZAWA 2008

Spis treści

I. <i>Wprowadzenie</i>	5
II. <i>Zasady przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej</i>	10
2.1. Niemcy	12
2.2. Wielka Brytania	24
2.3. Republika Czeska	36
III. <i>Projekt dyrektywy dotyczącej przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich</i>	44
3.1. Cel i zakres stosowania proponowanej dyrektywy	48
3.2. Stosunek proponowanej dyrektywy do prawa międzynarodowego i prawa krajowego	54
3.3. Warunki przyjmowania pracowników wysoko wykwalifikowanych z państw trzecich w świetle projektu nowej dyrektywy	56
3.4. Nowy dokument pobytowy oraz procedura jego wydawania zgodnie z wnioskiem legislacyjnym	62
3.5. Prawa posiadacza niebieskiej karty UE według projektu nowej dyrektywy	65
3.6. Ocena projektu nowej dyrektywy	77
IV. <i>Zakończenie</i>	81

I.

Wprowadzenie

Badania zlecone przez Komisję Europejską wykazały, że na rynkach pracy państw członkowskich Unii Europejskiej wzrasta zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych pracowników, a dalszy rozwój Unii będzie zależał w coraz większym stopniu od skutecznego zachęcenia do przyjazdu wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich, ponieważ w przyszłości nie będzie można poprzestać na zatrudnianiu jedynie obywateli Unii. O tym, że przyciągnięcie i lepsze wykorzystanie wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich pozostanie dla Unii jednym z kluczowych wyzwań w perspektywie długoterminowej świadczą – w opinii służb Komisji – wzrastające znaczenie gospodarki opartej na wiedzy, strukturalne przemiany gospodarcze i rozwój sektora usług, przenoszenie pracochłonnej produkcji za granicę oraz emigracja obywateli Unii¹. Zdaniem Komisji wspólny, elastyczny instrument regulujący przyjmowanie wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich, zapewniający atrakcyjne warunki wjazdu i pobytu oraz zachęcający do mobilności zawodowej i geograficznej stosownie do konkretnego zapotrzebowania na unijnym rynku pracy, nie usunie obecnych i przyszłych problemów, jednakże powinien w znaczącym stopniu

¹ Por. CH. BOSWELL, S. STILLER, TH. STRAUBHAAR, *Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies?*, Hamburg 2004, s. 9 i n.

przyczynić się do ich rozwiązania². Jak dobitnie stwierdzono w dokumencie roboczym służb Komisji, potrzeby rynku pracy są już znane i nie zaradzą im – niekiedy sprzeczne – polityki rekrutacyjne poszczególnych państw członkowskich³. Dlatego też powyższe zagadnienia są w ostatnich miesiącach przedmiotem szczególnego zainteresowania instytucji wspólnotowych⁴.

W komunikacie z 17 czerwca 2008 r. Komisja sformułowała dziesięć wspólnych zasad europejskiej polityki imigracyjnej, podkreślając m.in., że imigracja z powodów gospodarczych, będąca jednym ze sposobów realizacji Strategii Lizbońskiej, powinna odpowiadać wspólnej ocenie potrzeb rynków pracy państw członkowskich, uwzględniającej wszystkie poziomy kwalifikacji i wszystkie sektory gospodarcze w celu wzmocnienia gospodarki opartej na wiedzy, przyspieszenia wzrostu gospodarczego i sprostania wymogom pracodawców. Komisja stwierdziła, że zarządzanie imigracją z powodów gospodarczych⁵ powinno odbywać się z pełnym poszanowaniem zasady preferencji wspólnotowej, kompetencji państw członkowskich w zakresie określania liczby imigrantów oraz praw imigrantów, przy aktywnym uczestnictwie partnerów społecznych oraz władz regionalnych i lokalnych⁶.

² Dokument roboczy służb Komisji – towarzyszący dokumentowi: Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji {KOM(2007) 637 wersja ostateczna}{SEK(2007) 1403}, SEK(2007) 1382 wersja końcowa.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards a Common Immigration Policy, COM(2007) 780 final, s. 4.

⁴ Por. M. DUSZCZYK, *Unijna polityka migracyjna – co się wydarzy w najbliższej przyszłości?*, „Biuletyn Migracyjny” 2007, nr 14, s. 2.

⁵ Na temat terminu „zarządzanie migracjami” zob. A. KICINGER, *O polityce migracyjnej, czyli o...?*, „Biuletyn Migracyjny” 2007, nr 15, s. 2; M. LESIŃSKA, *O polityce migracyjnej, czyli o... rozważań ciąg dalszy*, „Biuletyn Migracyjny” 2008, nr 16, s. 2.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia, KOM(2008) 359 wersja ostateczna, s. 18.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej wskaźniki i modele zatrudnienia w ostatnich latach wskazują na szybszy wzrost zatrudnienia w sektorach rekrutujących głównie osoby z wyższym wykształceniem (3% rocznie w porównaniu z 1% w pozostałych sektorach), zmiany w strukturze zatrudnienia ludności aktywnej zawodowo polegające na zwiększeniu udziału pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz wyższy wskaźnik zatrudnienia i niski wskaźnik bezrobocia w przypadku tej kategorii pracowników. Udział wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w łącznej liczbie osób zatrudnionych wzrasta szybciej, niż ma to miejsce w przypadku wysoko wykwalifikowanych pracowników będących obywatelami Unii Europejskiej. Zjawisko to można wyjaśnić połączeniem dwóch czynników: wzrastającego zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowane osoby oraz wysokiego wskaźnika zatrudnienia takich osób będących obywatelami Unii, zbliżonym do pełnego zatrudnienia. Udział wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w ogólnej liczbie wysoko wykwalifikowanych osób zatrudnionych w Unii jest jednak nadal niski, co dowodzi tego, iż Unia ma znaczne trudności z przyciągnięciem tej kategorii pracowników z państw trzecich. Unia (z udziałem wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich na poziomie 1,72%) zdecydowanie ustępuje wszystkim krajom spoza niej przyjmującym najwięcej imigrantów, takim jak Australia (9,9%), Kanada (7,3%), Stany Zjednoczone (3,2%) i Szwajcaria (5,3%)⁷. Ustalenie skali problemu nie jest prostym zadaniem, gdyż dostępne obecnie dane na temat przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w państwach członkowskich Unii są niejednorodne, a szacunki wahają się od 34 000 do 74 000 osób rocznie, zależnie od przyjętej definicji osoby wysoko wykwalifikowanej⁸.

⁷ Szerzej na ten temat zob. s. BERTOZZI, *Legal Migration. Time for Europe to Play Its Hand*, CEPS Working Document No. 257/February 2007, s. 12 i n.

⁸ Dokument roboczy służb Komisji... Zob. także Commission staff working document - Accompanying document to the Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of

Państwa członkowskie rozmaicie definiują pojęcie pracownika wysoko wykwalifikowanego. Głównym elementem definicji jest minimalny poziom wynagrodzenia (bardzo zróżnicowany), przy czym zazwyczaj jest on łączony z innymi kryteriami, takimi jak kwalifikacje zawodowe. Niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły żadnej definicji (np. Austria, Belgia, Holandia), a inne – jak Dania i Irlandia – ograniczyły ją do specyficznych sektorów lub stanowisk, w przypadku których stwierdzono braki na rynku pracy. Część państw członkowskich (m.in. Francja, Grecja i Irlandia) określiła więcej niż jedną kategorię pracowników wysoko wykwalifikowanych, przewidując różne warunki wjazdu dla każdej z nich⁹. Ogromne różnice między państwami członkowskimi w konstruowaniu definicji pracownika wysoko wykwalifikowanego z państwa trzeciego ograniczają możliwość wewnętrznej mobilności takich osób w Unii Europejskiej, gdyż ktoś uznany za pracownika wysoko wykwalifikowanego w jednym państwie członkowskich może nie być tak traktowany w innym państwie członkowskim.

Podobnie jak definicje, różne są procedury dopuszczania imigrantów ekonomicznych. Od wieków stosowane są w tym zakresie metody protekcyjistyczne, które przybierają różne postacie – poczynając od rocznych kwot dla obywateli poszczególnych państw, a kończąc na całkowitym zamknięciu rynku pracy dla cudzoziemców, co uzasadniane bywało recesją i bezrobociem wśród własnych obywateli¹⁰. W literatu-

highly qualified employment - Impact assessment {COM(2007) 637 final} {SEC(2007) 1382}, SEC(2007) 1403 final.

⁹ POI. S. CARRERA, *Building a Common Policy on Labour Immigration. Towards a Comprehensive and Global Approach in the EU?*, CEPS Working Document No. 256/February 2007, s. 2. Szerzej na ten temat zob. *Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU*, European Migration Network, Brussels 2007, s. 14 i n.

¹⁰ J. BIAŁOCERKIEWICZ, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999, s. 294.

rze przedmiotu wymienia się cztery główne strategie rekrutacji czy też przyjmowania pracowników wysoko wykwalifikowanych:

- system bazujący na aktywności pracodawców, którzy ubiegają się o zgodę na zatrudnienie cudzoziemca, przy czym konieczne jest spełnienie warunków gwarantujących bezpieczeństwo rodzimego rynku pracy;
- system oparty na ocenie sytuacji na rynku pracy i identyfikacji sektorów narażonych na szczególną nierównowagę;
- systemy punktowe, w przypadku których oceniane są kwalifikacje lub inne cechy potencjalnych imigrantów;
- „systemy filtracyjne”, w których prawo stałego pobytu otrzymują ci pracownicy, którzy mieli już okazję udowodnić swą przydatność (np. studenci, pracownicy sezonowi)¹¹.

Poniżej zostaną omówione szczegółowo systemy rekrutacyjne obowiązujące w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz odnoszące się do tego zagadnienia propozycje Komisji Europejskiej, które w przyszłości miałyby stać się jednym z kluczowych elementów wypracowywanej obecnie wspólnej polityki imigracyjnej. ■

¹¹ P. KACZMARCZYK, M. OKÓLSKI, *Migracje specjalistów w wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 62 i n. Szerzej na ten temat zob. D.G. PAPADEMETRIOU, K. O'NEIL, *Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants*, Hamburg 2004, s. 9 i n.

II.

Zasady przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Zgodnie z obecnym stanem prawnym, przyjmowanie obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia regulowane jest w sposób wiążący wyłącznie przez ustawodawstwo państw członkowskich. Dlatego też zasady admisyj są zróżnicowane w skali całej Unii Europejskiej, co odnosi się również do imigrantów wysoko wykwalifikowanych. Ogólnie można stwierdzić, że obywatele państw trzecich pragnący podjąć pracę w państwie członkowskim Unii są zobowiązani dostarczyć dowody na spełnienie przez nich określonych kryteriów, takich jak otrzymanie oferty zatrudnienia¹² oraz posiadanie dostatecznych środków utrzymania i odpowiedniego ubezpieczenia zdrowotnego. W większości państw członkowskich przed podjęciem decyzji w sprawie wniosku obywatela państwa trzeciego konieczne jest przeprowadzenie przez urzędników starannej oceny sytuacji na krajowym rynku pracy. Podobnie, w większości państw członkowskich imigranci ekonomiczni uzyskują najpierw zezwolenie na pobyt czasowy,

¹² Jedynym państwem w UE-27, które nie wymaga umowy o pracę lub oferty pracy (lub projektu, np. projektu badań lub projektu inwestycji, jak Francja), jest Wielka Brytania.

z okresem ważności od roku do pięciu lat, a dopiero później zezwolenie na pobyt długoterminowy¹³. Jak wynika z komunikatów przedstawionych przez Komisję Europejską jeszcze w 2004 r., wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej stworzyły specjalne kanały admisyjne dla imigrantów ekonomicznych, zwłaszcza dla obywateli państw trzecich ze szczególnymi umiejętnościami lub potrzebnych w określonych sektorach rynku pracy. Większość kanałów admisyjnych przeznaczona została jednak dla osób przybywających w ramach łączenia rodzin lub ubiegających się o ochronę przyznaną z przyczyn humanitarnych¹⁴.

W swym drugim rocznym raporcie na temat migracji i integracji, przedłożonym w 2006 r.¹⁵, Komisja Europejska stwierdziła, że różnorodność polityk admisyjnych w Unii Europejskiej i wykorzystywanych w ich ramach instrumentów rośnie. Do instrumentów tych należały w badanym okresie (rok 2004) zielone karty, kwoty lub podobne programy umożliwiające specyficznym grupom imigrantów zarobkowych z państw trzecich, w szczególności wysoko wykwalifikowanym, uzyskanie zezwoleń na pracę. Państwa członkowskie rozwijały także środki ułatwiające przyjmowanie pracowników sezonowych¹⁶. Ustanawianie rocznych kontyngentów lub kwot było zazwyczaj poprzedzane zidentyfikowaniem braków na rynku pracy, we współpracy ze związkami za-

¹³ Na ten temat zob. także I. WRÓBEL, *Zasady przyjmowania imigrantów ekonomicznych z państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2007, z. 2, s. 28 i n.

¹⁴ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną, KOM(2004) 412 wersja końcowa, s. 5; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. First Annual Report on Migration and Integration, COM(2004) 508 final, s. 4.

¹⁵ W trzecim rocznym sprawozdaniu na temat migracji i integracji (KOM(2007) 512 wersja ostateczna), przedłożonym w 2007 r., Komisja Europejska nie poruszyła kwestii zasad przyjmowania imigrantów ekonomicznych w Unii Europejskiej.

¹⁶ Na ten temat zob. P. PLEWA, *The Rise and Fall of Temporary Foreign Worker Policies: Lessons for Poland*, „International Migration” 2007, vol. 45 (2), s. 18 i n.

wodowymi i organizacjami pracodawców. Nowe państwa członkowskie podjęły prace nad programami adresowanymi do imigrantów ekonomicznych. Uwzględniając różnorodność istniejących rozwiązań i ich wzajemny wpływ na siebie, Komisja doszła do wniosku, że jeszcze bardziej widoczna stała się potrzeba stworzenia we wszystkich państwach członkowskich równych szans dla imigrantów¹⁷.

W praktyce niewiele państw na świecie, także na „starym kontynencie”, korzysta w naprawdę aktywny sposób z wypracowanych już instrumentów zarządzania imigracją zarobkową, próbując przyciągnąć na swój rynek pracy cudzoziemców szczególnie pożądanym z punktu widzenia narodowych potrzeb gospodarczych oraz szans na szybką i udaną integrację ze społeczeństwem przyjmującym. Czynią tak m.in. Australia i Kanada, a w Europie – Czechy, Niemcy i Wielka Brytania. Inne kraje realizują najczęściej sporadyczne programy, ograniczone do wybranych zawodów (np. naukowców, artystów, wykładowców szkół wyższych), lub – jak np. Hiszpania w stosunkach z kilkoma krajami Ameryki Łacińskiej – posługują się umowami dwustronnymi, które służą nie tylko zarządzaniu imigracją zarobkową, lecz także – a niekiedy przede wszystkim – utrzymaniu dobrych kontaktów politycznych z sąsiadami i dalej położonymi partnerami. Obecnie obowiązujące zasady przyjmowania w Unii Europejskiej wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich zostaną omówione poniżej na przykładzie Niemiec, Wielkiej Brytanii i Czech.

2.1. NIEMCY

W Republice Federalnej Niemiec podstawowym aktem normującym kwestie związane z imigracją jest ustawa z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie zarządzania imigracją i jej ograniczania oraz regulowania po-

¹⁷ Commission Staff Working Document. Second Annual Report on Migration and Integration, SEC(2006) 892, s. 4.

bytu i integracji obywateli Unii i cudzoziemców (ustawa imigracyjna)¹⁸, która weszła w życie 1 stycznia 2005 r., reformując gruntownie obowiązujące wcześniej niemieckie prawo o cudzoziemcach i mieszcząc w sobie jako najważniejsze części ustawę o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium Federacji (art. 1) oraz ustawę o ogólnej swobodzie przemieszczania się obywateli Unii (art. 2)¹⁹. Niemieckie prawo imigracyjne zmieniła ponownie ustawa z dnia 19 sierpnia 2007 r. implementująca dyrektywy Unii Europejskiej dotyczące prawa pobytu i azylu²⁰. Ustawa implementująca, która weszła w życie 28 sierpnia 2007 r., umożliwiła transpozycję 11 dyrektyw wspólnotowych do niemieckiego porządku prawnego, a także pozwoliła uwzględnić wnioski płynące z ewaluacji stosowania przepisów ustawy imigracyjnej oraz nowe aspekty związane z bezpieczeństwem.

Imigracja w celach zarobkowych regulowana jest ustawą o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium Federacji (ustawą pobytową)²¹, rozporządzeniem pobytowym²² oraz rozporządzeniem w sprawie dopuszczania nowo przybywających cudzoziemców w celu podjęcia zatrudnienia (rozporządzenie o zatrudnieniu)²³. Ustawa pobytowa zawiera część zatytułowaną „Pobyt w celu działalności

¹⁸ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern – Zuwanderungsgesetz (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 41, S. 1950).

¹⁹ Na ten temat zob. np. M. SCHMID-DRÜNER, *Germany's New Immigration Law: A Paradigm Shift?*, „European Journal of Migration and Law” 2006, vol. 8, s. 191 i n.

²⁰ Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 42, S. 1970).

²¹ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz (tekst jedn. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008 Teil I Nr. 6, S. 162).

²² Aufenthaltsverordnung (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 62, S. 2945).

²³ Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung – Beschäftigungsverordnung (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 62, S. 2937).

zarobkowej” (§ 18–21). Przez działalność zarobkową należy rozumieć w tym kontekście samodzielną działalność gospodarczą lub zatrudnienie. W przypadku imigrantów ekonomicznych obowiązuje proceduralna zasada „jednego okienka” (*one-stop-government*) – każda sprawa rozstrzygana jest wyłącznie przez organy zajmujące się cudzoziemcami i w drodze jednego aktu administracyjnego. W ustawie pobytowej sformułowano ponadto zasadę materialną, zgodnie z którą przyjmowanie zagranicznych pracowników jest uzależnione od potrzeb gospodarczych państwa niemieckiego, przy uwzględnieniu sytuacji na rynku pracy oraz wymogu skutecznej walki z bezrobociem, a także przy poszanowaniu umów międzynarodowych. Cudzoziemiec może otrzymać zezwolenie na pobyt w celu zatrudnienia, jeśli zgodę na to wydała Federalna Agencja Pracy lub gdy rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych lub międzypaństwowe porozumienie dopuszcza zatrudnienie bez zgody Agencji (§ 18 ust. 1 i 2).

Zgoda na wydanie zezwolenia na pobyt w celu zatrudnienia może być udzielona przez Federalną Agencję Pracy, jeśli przewiduje to porozumienie międzypaństwowe, ustawa lub rozporządzenie (§ 39). Ustawa pobytowa stanowi, że Federalna Agencja Pracy może udzielić zgody na wydanie zezwolenia na pobyt w celu zatrudnienia stosownie do § 18, jeśli:

- zatrudnienie cudzoziemca nie pociągnie za sobą ujemnych skutków dla rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do struktury zatrudnienia, regionów i gałęzi gospodarki, oraz
- podmiot zatrudniający nie ma do dyspozycji niemieckich pracowników ani zrównanych z nimi w prawach cudzoziemców, ani innych cudzoziemców, którym na podstawie prawa Unii Europejskiej przysługuje pierwszeństwo w dostępie do rynku pracy, lub
- zostanie stwierdzone w ramach testu opartego na dwóch powyższych kryteriach dla poszczególnych grup zawodowych lub poszczególnych gałęzi gospodarki, że obsadzenie wolnych stanowisk zagranicznymi kandydatami da się usprawiedliwić z punktu widze-

nia polityki rynku pracy i polityki integracyjnej, a cudzoziemcowi nie są oferowane gorsze warunki pracy, niż zatrudnianemu na podobnym stanowisku pracownikowi niemieckiemu (§ 39 ust. 2).

Pracodawca zamierzający zatrudnić cudzoziemca, który potrzebuje zgody Federalnej Agencji Pracy, ma obowiązek poinformować ją o wynagrodzeniu, czasie pracy i pozostałych warunkach pracy. Agencja, udzielając zgody, może określić czas i rodzaj działalności zawodowej oraz ograniczyć zatrudnienie do określonych zakładów lub okręgów. Agencja może wyrazić zgodę na wydanie zezwolenia na osiedlenie się wysoko wykwalifikowanemu cudzoziemcowi, jeśli jego zatrudnienie nie pociągnie za sobą ujemnych skutków dla rynku pracy (§ 39 ust. 2, 4 i 5). Do obowiązkowych powodów odmowy zgody należą nawiązanie stosunku pracy w drodze niedozwolonego pośrednictwa pracy lub niedozwolonej rekrutacji oraz chęć podjęcia pracy przez cudzoziemca na zasadzie pracownika wynajętego. Do fakultatywnych powodów odmowy zgody ustawa pobytowa zaliczyła naruszenie przez cudzoziemca określonych przepisów prawa pracy lub prawa ubezpieczeń społecznych, w tym ustawy o zwalczaniu pracy na czarno, oraz ważne przyczyny mające swe źródło w osobie cudzoziemca (§ 40). Zwłaszcza ostatnia z wymienionych podstaw nieudzielenia przez Federalną Agencję Pracy zgody na wydanie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt w celu zatrudnienia pozostawia temu organowi dużą swobodę w rozstrzyganiu poszczególnych spraw, gdyż nie precyzuje, o jakie ważne przyczyny chodzi, stwarzając tym samym możliwość zaostrzenia lub liberalizowania w ramach uznania administracyjnego zasad przyjmowania imigrantów ekonomicznych.

Jak podkreśla samo Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych²⁴, niemieckie przepisy prawne zawierają generalny zakaz rekrutowania za

²⁴ *Arbeitsmigration*, strona internetowa Bundesministerium des Innern, http://www.zuwanderung.de/2_neues-gesetz-a-z/arbeitsmigration.html, 24.06.2008 r. Zob. także *Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2008, s. 81.

granicą pracowników niewykwalifikowanych oraz nisko wykwalifikowanych²⁵, natomiast osoby wykwalifikowane otrzymują zgodę na pracę w Republice Federalnej Niemiec jedynie w wyjątkowych przypadkach²⁶. Warunkiem otrzymania zezwolenia na pobyt w celu zatrudnienia jest zawsze przedłożenie oferty zatrudnienia na konkretnym stanowisku. Z drugiej strony, warunki wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych i członków ich rodzin zostały złagodzone w porównaniu z innymi grupami imigrantów ekonomicznych, choć nie tak bardzo, jak wynikałoby to z informacji zamieszczonych przez Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w internecie, gdzie czytamy, że osoby zajmujące najwyższe stanowiska w gospodarce i nauce, które otrzymują ofertę zatrudnienia, mogą zostać przyjęte bez konieczności przeprowadzenia testu rynku pracy i uzyskania zgody Federalnej Agencji Pracy oraz mogą od razu otrzymać zezwolenie na osiedlenie się²⁷. Zgodnie z § 18 ust. 2 ustawy pobytovej, za osoby wysoko wykwalifikowane uznaje się zwłaszcza naukowców ze szczególną wiedzą specjalistyczną oraz osoby nauczające sprawujące ważną funkcję lub współpracowników naukowych sprawujących taką funkcję, jak również specjalistów i kadre kierowniczą ze szczególnym doświadczeniem zawodowym. W przypadku dwóch pierwszych grup płaca minimalna nie została określona,

²⁵ Paragraf 18 ust. 3 ustawy pobytovej stanowi, iż zezwolenie na pobyt w celu zatrudnienia nie wymagającego wyuczonych kwalifikacji zawodowych może być wydane jedynie wówczas, gdy przewiduje to umowa międzypaństwowa lub gdy na podstawie rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych dopuszczalne jest udzielenie zgody na wydanie zezwolenia na pobyt w celu takiego zatrudnienia.

²⁶ Zgodnie z § 18 ust. 4 ustawy pobytovej, zezwolenie na pobyt w celu zatrudnienia wymagającego wyuczonych kwalifikacji zawodowych może być wydane jedynie dla celów zatrudnienia w grupie zawodowej określonej w rozporządzeniu Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych. W uzasadnionych pojedynczych przypadkach może być wydane zezwolenie na pobyt w celu zatrudnienia, jeśli leży ono w interesie publicznym, w szczególności regionalnym, gospodarczym lub związanym z polityką rynku pracy.

²⁷ *Hochqualifizierte*, strona internetowa Bundesministerium des Innern, http://www.zuwanderung.de/2_neues-gesetz-a-z/hochqualifizierte.html, 24.06.2008 r.

natomiast specjaliści i kadra kierownicza muszą uzyskiwać wynagrodzenie w wysokości co najmniej podwójnego progu obliczania składki dla celów ustawowego ubezpieczenia zdrowotnego, co – zgodnie z informacją Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – oznacza roczne minimalne dochody brutto w wysokości 85 500 euro²⁸.

Ustawa pobytowa w § 19 ust. 1 stanowi, że wysoko wykwalifikowany cudzoziemiec może w szczególnych przypadkach otrzymać zezwolenie na osiedlenie się, jeśli wyraziła na to zgodę Federalna Agencja Pracy lub jeśli rozporządzenie Federalnego Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych lub porozumienie międzypaństwowe przewiduje możliwość wydania zezwolenia na osiedlenie się bez zgody Agencji oraz uzasadnione jest przypuszczenie, że zagwarantowane są: integracja ze społeczeństwem Republiki Federalnej Niemiec oraz środki utrzymania bez konieczności korzystania z pomocy państwowej. Rząd kraju związkowego może przyjąć, że wydanie zezwolenia na osiedlenie się zgodnie z powyższymi zasadami wymaga zgody najwyższego organu landu lub jednego z jego określonych organów. Wydane przez Federalne Ministerstwo Gospodarki i Pracy w 2004 r. i ostatnio zmienione w 2007 r., rozporządzenie w sprawie dopuszczania nowo przybywających cudzoziemców w celu podjęcia zatrudnienia wymienia kategorie celów i osób, w przypadku których wydanie zezwolenia na pobyt nie wymaga zgody Federalnej Agencji Pracy, obejmując wyłączeniem zezwolenia na osiedlenie się dla osób wysoko wykwalifikowanych (§ 3). Mimo to jednak, jak widać, nie każdy wysoko wykwalifikowany cudzoziemiec może otrzymać zezwolenie na osiedlenie się już z chwilą wjazdu, gdyż ma to miejsce jedynie „w szczególnych przypadkach” i jest obwarowane szeregiem warunków, włączając w to zróżnicowane rozwiązania krajów związkowych. Należy podkreślić, że do grona osób z wyuczonymi kwalifikacjami zawodowymi, których zatrudnienie (zezwolenie na pobyt czasowy) wymaga zgody Federalnej Agencji Pracy, rozporządzenie

²⁸ *Ibidem.*

o zatrudnieniu zalicza m.in. specjalistów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, posiadających wykształcenie wyższe lub wyższe zawodowe bądź porównywalne kwalifikacje (§ 27), oraz specjalistów i kadre kierowniczą, nie mieszczących się w zakresie podmiotowym definicji osoby wysoko wykwalifikowanej. Warto także zauważyć, że opłata za wydanie zezwolenia na osiedlenie się jest najwyższa dla pracowników wysoko wykwalifikowanych – 200 euro, podczas gdy dla osób podejmujących samodzielną działalność gospodarczą – 150 euro, zaś w pozostałych przypadkach – 85 euro (§ 44 rozporządzenia pobytowego).

Rozwiązania niemieckie należy uznać zatem za stosunkowo restrykcyjne i mało elastyczne. Przede wszystkim definicja pracownika wysoko wykwalifikowanego została tak skonstruowana, mimo jej częściowo otwartego charakteru, by bardzo wąskie grono osób mogło skorzystać z udogodnień przewidzianych dla wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców, gdyż proponowane kryteria zaliczania do tej grupy są wyśrubowane. Ostrożność taka jest oczywiście podyktowana faktem, iż wysoko wykwalifikowany cudzoziemiec może otrzymać od razu zezwolenie na osiedlenie się, nie zaś – jak wszystkie pozostałe grupy imigrantów ekonomicznych – jedynie zezwolenie na pobyt czasowy, co jest rozwiązaniem unikatowym w skali europejskiej²⁹. Możliwość skorzystania z powyższego uprawnienia nie wydaje się jednak łatwa, z uwagi na warunki wyrażone nieostrymi sformułowaniami („szczególny przypadek”, „uzasadnione przypuszczenie”, „zagwarantowana integracja”) oraz dodatkowy wymóg w postaci zgody właściwego organu landu, który w praktyce może równoważyć brak wymogu uzyskiwania zgody Federalnej Agencji Pracy. Pozostali cudzoziemcy obiektywnie wysoko wykwalifikowani są traktowani jak osoby wykwalifikowane i podlegają ogólnym zasadom niemieckiego prawa imigracyjnego, w szczególności mało przejrzystym

²⁹ *Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländer (Zuwanderungsgesetz)*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2006, s. 26.

postanowieniom rozporządzenia o zatrudnieniu, które zawiera wykaz grup osób nie potrzebujących zgody Federalnej Agencji Pracy na zatrudnienie (zezwolenie na pobyt czasowy), wykaz grup osób zatrudnianych na stanowiskach nie wymagających kwalifikacji i potrzebujących zgody oraz wykaz osób zatrudnianych na stanowiskach wymagających kwalifikacji i również potrzebujących zgody, jak również rozwiązania szczególne, dotyczące np. obywateli wybranych państw trzecich³⁰.

Powyzsze wnioski znajdują potwierdzenie w pierwszych dostępnych danych statystycznych. W 2006 r. wydano obywatelom państw trzecich łącznie 1821 zezwoleń na osiedlenie się w Republice Federalnej Niemiec, przy czym chodzi tu o wszystkich imigrantów, bez różnicowania ich ze względu na grupę zawodową, poziom kwalifikacji i cel pobytu. W okresie dwóch lat, od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2006 r., zezwolenie na osiedlenie się na podstawie § 19 ustawy pobytowej otrzymało 1123 wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców, z czego 87% przebywało na terytorium Republiki Federalnej Niemiec jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy pobytowej. Największą grupę wysoko wykwalifikowanych imigrantów stanowili obywatele Turcji, Federacji Rosyjskiej i Stanów Zjednoczonych. Do osób, które wjechały do Republiki Federalnej Niemiec w latach 2005 i 2006 r., a zatem pod rządami nowych przepisów migracyjnych, trafiło jedynie 151 zezwoleń na osiedlenie się³¹.

³⁰ Przykładem takiego rozwiązania szczególnego jest paragraf 34, który stanowi, że obywatele Andory, Australii, Izraela, Japonii, Kanady, Monako, Nowej Zelandii, San Marino oraz Stanów Zjednoczonych mogą otrzymać zgodę na zezwolenie na pobyt w celu wykonywania pracy ("Staatsangehörigen von Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, San Marino sowie den Vereinigten Staaten von Amerika kann die Zustimmung zu einem Aufenthaltstitel zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden"), co zresztą nie wnosi nic nowego do ogólnych postanowień rozporządzenia.

³¹ *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2006*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2007, s. 31 i n. Do końca czerwca 2008 r. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców nie opublikował danych za 2007 r.

Tabela 1. Zezwolenia na osiedlenie się wydane od 1 stycznia 2005 r. osobom wysoko wykwalifikowanym na podstawie § 19 ustawy pobytowej

Obywatelstwo	Przybycie przed 2005 r.	Przybycie w 2005 r.	Przybycie w 2006 r.	Łącznie
Turcja	179	3	3	185
Rosja	135	6	1	142
USA	70	23	45	138
Rumunia	64	0	1	65
Serbia i Czarnogóra	54	1	0	55
Chiny	38	5	0	43
Indie	34	3	3	40
Chorwacja	37	0	0	37
Bułgaria	29	0	2	31
Łącznie	972	71	80	1123

Źródło: Centralny Rejestr Cudzoziemców, za *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2006*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2007, s. 82.

Jednocześnie zwraca uwagę fakt, iż Republika Federalna Niemiec zrezygnowała z koncepcji zielonej karty (*Green-Card-Regelung*), czyli specjalnego programu służącego zmniejszeniu w perspektywie krótkoterminowej deficytu specjalistów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych³², wprowadzonego w drodze rozporządzenia z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie zezwolenia na pracę dla wysoko wykwalifikowanych zagranicznych specjalistów w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych³³. Program, skierowany do obywateli państw trzecich, był realizowany w okresie 1 sierpnia 2000 r. – 31 grudnia 2004 r., choć pierwotnie miał obowiązywać do 31 lipca 2008 r. Zie-

³² Na ten temat zob. także H. PETHE, *Un-restricted agents? International migration of the highly skilled revisited*, „Social Geography Discussions” 2007, vol. 3, s. 222 i n.

³³ Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2000 Teil I Nr. 35, S. 1146).

lona karta umożliwiała podjęcie pracy w Niemczech na okres do pięciu lat. Warunkiem jej uzyskania było ukończenie kształcenia na poziomie wyższym lub wyższym zawodowym z punktem ciężkości położonym na technologie informacyjne i komunikacyjne lub dowód uzgodnienia z pracodawcą rocznego wynagrodzenia brutto w wysokości co najmniej 51 000 euro. Do złożenia wniosku o kartę uprawnieni byli także absolwenci uczelni niemieckich przebywający już na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Niektóre landy (Bawaria, Brema, Hesja i Turyn-gia) wprowadziły tzw. niebieską kartę (*Blue Card*), w przypadku której chodziło o instrukcję administracyjną najwyższych organów krajów związkowych dla urzędów ds. cudzoziemców, by te wydały ogólną zgodę na wizy dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, co miało przyspieszyć postępowania w takich sprawach. Brema i Hesja rozszerzyły ułatwienia w zakresie wydawania wiz na wszystkie wysoko wykwalifikowane osoby, których zatrudnienie leżało w interesie publicznym. Ustawa imigracyjna weszła w życie przed upływem terminu ważności pierwszych wydanych na pięć lat zielonych kart. Po wejściu w życie nowej regulacji zezwolenia na pobyt dla specjalistów w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych zachowały swą ważność do końca okresu, na jaki zostały wydane, natomiast zezwolenia na pracę stały się równoznaczne z bezterminową zgodą na zatrudnienie. W ten sposób zagwarantowano możliwość kontynuowania zatrudnienia także po upływie pięciu lat. Po pięcioletnim pobycie i zatrudnieniu specjalista w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych mógł uzyskać prawo pobytu długoterminowego, jeśli spełniał pozostałe dotyczące tego warunki, np. posiadał dostateczną znajomość języka niemieckiego i miał zapewnione środki utrzymania³⁴.

³⁴ *Green Card*, strona internetowa Bundesministerium des Innern, http://www.zuwanderung.de/2_neues-gesetz-a-z/greencard.html, 28.06.2008 r.

Zaproponowana przez rząd kanclerza Gerharda Schrödera koncepcja zielonej karty pociągnęła za sobą kolejne postulaty środowisk gospodarczych, domagających się przyznawania takiego dokumentu również specjalistom z innych dziedzin, mimo że obowiązujący od 1973 r. zakaz rekrutowania pracowników za granicą został już przełamany szerokim katalogiem wyjątków, określonych w rozporządzeniach dotyczących odstępstw od ogólnego zakazu oraz wydawania zezwoleń na pracę. Rozpoczęta w ten sposób dyskusja doprowadziła ówczesny rząd do wniosku, że konieczna jest nowa całościowa koncepcja polityki imigracyjnej. Minister spraw wewnętrznych Otto Schily powołał niezależną komisję ds. imigracji, pod przewodnictwem deputowanej do Bundestagu Rity Süßmuth. Po przedstawieniu przez komisję sprawozdania końcowego³⁵ Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przygotowało projekt ustawy imigracyjnej, który stał się przedmiotem niemal trzyletniej debaty, głównie z uwagi na sytuację na rynku pracy. Projekt przewidywał pierwotnie rezygnację z zakazu rekrutacji pracowników za granicą, połączonego ze sztywnymi wyjątkami, na rzecz elastycznych zasad przyjmowania imigrantów ekonomicznych, jednakże pod wpływem zaostrzającej się sytuacji na rynku pracy utrzymano zakaz. Kontrolowane otwarcie rynku pracy, będące wyrazem zmian w polityce imigracyjnej, nastąpiło w drodze rozporządzenia zawierającego katalog wyjątków oraz szczególnych uregulowań dotyczących wydawania zezwoleń na pobyt długoterminowy imigrantom wysoko wykwalifikowanym. Przewidziana w projekcie ustawy możliwość imigracji w ramach procedury selekcyjnej służącej wyeliminowaniu lub co najmniej złagodzeniu skutków spodziewanych zmian demograficznych w nadchodzących latach została skreślona w toku prac legislacyjnych. Jak pokazały jednak doświadczenia Republiki Federalnej Niemiec z ostatnich lat, sterowanie imigracją jest możliwe jedynie w ograniczonym zakresie. W przypadku większości nowo przybywających imigrantów długoterminowych kwalifikacje zawodowe nie

³⁵ *Zuwanderung gestalten. Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung"*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2001.

odgrywały żadnej roli, ponieważ przyczyną przyjazdu była chęć połączenia się z rodziną lub względy prawnomiędzynarodowe, humanitarne lub polityczne. W dwóch ostatnich latach obowiązywania przepisów o zielonej karcie do Niemiec przybyło każdorazowo zaledwie około 2300 specjalistów w dziedzinie technologii informacyjnych i komunikacyjnych³⁶.

Tabela 2. Przyrzeczenia zezwoleń na pracę wydane specjalistom w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na podstawie przepisów o zielonej karcie

Okres	Liczba przyrzeczeń wydania zezwolenia na pracę
1.08.2000 – 31.12.2000	4341
1.01.2001 – 31.12.2001	6409
1.01.2002 – 31.12.2002	2523
1.01.2003 – 31.12.2003	2285
1.01.2004 – 31.12.2004	2273

Źródło: Federalna Agencja Pracy, za *Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländer (Zuwanderungsgesetz)*, Bundesministerium des Innern, Berlin 2006, s. 23.

Łącznie w ramach programu na rynek pracy w Niemczech trafiło około 17 800 specjalistów zagranicznych, choć miano ich pozyskać tą drogą 20 000. Jako wady programu wskazywano brak perspektywy pobytu długoterminowego w Niemczech oraz ograniczenie zakresu podmiotowego do jednej grupy zawodowej. W 2007 r. rząd Angeli Merkel ponownie sięgnął po instrument zarządzania imigracją zarobkową, tym razem mający pomóc zmniejszyć bieżące braki inżynierów na niemieckim rynku pracy. Było nim rozporządzenie z dnia 9 października 2007 r. o dostępie zagranicznych absolwentów szkół wyższych do rynku pracy³⁷, które upoważniło Federalną Agencję Pracy do rezygnacji z zasady pre-

³⁶ *Bericht zur Evaluierung des Gesetzes...*, s. 17 i n.

³⁷ Verordnung über den Zugang ausländischer Hochschulabsolventen zum Arbeitsmarkt – Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2007 Teil I Nr. 50, S. 2337).

ferencji krajowej w odniesieniu do inżynierów elektryków i inżynierów budowy maszyn z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, co oznaczało wydawanie takim osobom zezwoleń na pracę bez badania wpływu zatrudnienia cudzoziemca na rynek pracy oraz braku niemieckich pracowników (§ 1)³⁸. Rząd wielkiej koalicji nie zdecydował się jednak otworzyć w podobny sposób niemieckiego rynku pracy dla inżynierów spoza Unii Europejskiej. Na koniec warto zauważyć, że wspomniana wyżej niezależna komisja ds. imigracji zaleciła rekrutowanie w przyszłości wykwalifikowanych imigrantów za pomocą systemu punktowego, jednolitego dla całej federacji³⁹. Za rozwiązaniem takim opowiedzieli się przedstawiciele różnych niemieckich partii politycznych (SPD, Sojusz 90/Zieloni, FDP) podczas debaty w Bundestagu w maju 2008 r.⁴⁰

2.2. WIELKA BRYTANIA

Obowiązujący w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej do połowy 2008 r. system przyjmowania imigrantów ekonomicznych był bardzo skomplikowany, gdyż opierał się na 35 programach dla ściśle określonych grup obywateli państw trzecich, nie licząc programu rejestracji pracowników dla obywateli Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Słowacji i Słowenii oraz programów dla obywateli Bułgarii i Rumunii⁴¹. Uwzględniając wszystkie programy, także te adreso-

³⁸ Na ten temat zob. *Deutschland: Bundesregierung erleichtert Zuzug von Ingenieuren aus Osteuropa*, „Migration und Bevölkerung“ 2007, Ausgabe 7, s. 1 i n.; *Niemcy: zielone światło dla inżynierów*, „Biuletyn Migracyjny“ 2007, nr 14, s. 1.

³⁹ *Zuwanderung gestalten. Integration...*, s. 42 i n.

⁴⁰ *Deutschland: Bundestag debattiert über Zuwanderung*, „Migration und Bevölkerung“ 2008, Ausgabe 5, s. 1.

⁴¹ *How changes to our immigration system affect your application to work here*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingin-theuk/howchangesaffectyou/>, 1.07.2008 r.

wane do osób pragnących podjąć studia na Wyspach, można było mówić o ponad 50 kanałach napływu imigrantów na wyspy⁴². Jednym z ważniejszych obecnie zadań Agencji Zjednoczonego Królestwa ds. Granic, właściwej m.in. w sprawach imigracyjnych, przewidzianym na lata 2008 i 2009, jest wprowadzenie nowego – wzorowanego na australijskim – pięciopozomowego systemu przyjmowania imigrantów zarobkowych, opartego na przyznawanych im punktach, który zastąpi większość dotychczasowych programów dla poszczególnych kategorii obywateli państw trzecich pragnących podjąć pracę na Wyspach. W nowym systemie od imigranta wymaga się zdobycia punktów w celu udowodnienia jego przydatności dla Zjednoczonego Królestwa. Punkty są przyznawane na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak kwalifikacje czy wiek, a zatem każdy imigrant może sam obliczyć przysługującą mu liczbę punktów i ocenić swe szanse na otrzymanie wizy jeszcze przed złożeniem wniosku o jej wydanie. W porównaniu z wcześniejszym dwuetapowym programem dla wysoko wykwalifikowanych imigrantów nowy system jest prostszy, gdyż w jego ramach rozpatrywany jest tylko jeden wniosek obywatela państwa trzeciego⁴³.

W dniu 30 czerwca 2008 r. rozpoczęto stosowanie w pełnym zakresie poziomu 1 (*Tier 1*) nowego systemu punktowego, tj. zakończono prace nad wdrożeniem poziomu 1 ogólnego (*Tier 1 – General*) i wprowadzono trzy kategorie imigracyjne: przedsiębiorca (*Entrepreneur*), inwestor (*Investor*) i praca po studiach (*Post Study Work*). Poziom 1 zastąpił osiem wcześniejszych kategorii: program dla wysoko wykwalifikowanych migrantów (*Highly Skilled Migrant Programme – HSMMP*); ludzie biznesu; pisarze, kompozytorzy i artyści; młode talenty: praca w systemie szkockim; program dla absolwentów studiów międzynarodowych; innowatorzy; inwestorzy; prawnicy prowadzący samodzielną działalność zarob-

⁴² *UKvisas Annual Report 2006/07*, London 2007, s. 33.

⁴³ *Launch of Tier 1 of the points-based system, 30 June 2008*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/tier1launch>, 1.07.2008 r.

kową. Wnioski składane w ramach ośmiu powyższych programów po 29 czerwca 2008 r. są zwracane imigrantom jako nieważne. Każda osoba już przebywająca w Zjednoczonym Królestwie w ramach jednego z tych programów, która zamierza przedłużyć swe zezwolenie na pobyt, powinna złożyć wniosek dostosowany do odpowiedniej kategorii poziomu 1 nowego systemu. Poziom 1 systemu punktowego odnosi się do imigrantów wysoko wykwalifikowanych, a składają się na niego cztery wspomniane wyżej subkategorie: poziom 1 – ogólny, poziom 1 – inwestorzy, poziom 1 – przedsiębiorcy oraz poziom 1 – praca po studiach. Kolejne poziomy – obejmujące studentów, wykwalifikowanych pracowników z ofertą pracy oraz pracowników tymczasowych, takich jak muzycy, aktorzy i sportowcy – rząd brytyjski zamierza wprowadzić w ciągu 2009 r., poczynając od listopada 2008 r., kiedy to powinny wejść w życie poziomy 2 i 5. Nowy mechanizm rekrutowania pracowników zagranicznych zostanie omówiony na przykładzie założeń poziomu 1 – ogólnego oraz poziomu 1 – praca po studiach, gdyż zasady przyjmowania inwestorów i przedsiębiorców nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym niniejszych rozważań⁴⁴.

Kategoria wysoko wykwalifikowanego pracownika została stworzona, by „umożliwić wysoko wykwalifikowanym osobom przybycie do Zjednoczonego Królestwa w celu poszukiwania możliwości podjęcia pracy lub samodzielnej działalności zarobkowej”. W tym przypadku – inaczej niż przy ubieganiu się o zezwolenie na pracę (w przyszłości poziom 2 – pracownicy wykwalifikowani z odpowiadającym za nich pracodawcą – *sponsored skilled workers*) – imigrant nie potrzebuje oferty pracy, by wnioskować o zaliczenie do kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników, co oznacza przyznanie punktów na podstawie kwalifikacji, wcześniejszych zarobków, doświadczeń brytyjskich, wieku, znajomości języka angielskiego oraz dostępnych środków utrzymania.

⁴⁴ *Closure of Highly Skilled Migrant Programme and other work-based categories*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/closureofhsmp>, 30.06.2008 r. i 1.07.2008 r.

Możliwość zakwalifikowania do kategorii pracowników wysoko wykwalifikowanych w ramach nowego systemu przyjmowania imigrantów odnosi się do osób, które:

- znajdują się na terytorium Zjednoczonego Królestwa na podstawie zezwolenia na pobyt jako zaliczone do kategorii imigracyjnej, która pozwala na przekwalifikowanie do nowej kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników;
- przebywają już w Zjednoczonym Królestwie jako wysoko wykwalifikowani pracownicy i pragną przedłużyć swe zezwolenie na pobyt w ramach dotychczasowej kategorii;
- przebywają już w Zjednoczonym Królestwie w ramach programu dla wysoko wykwalifikowanych imigrantów, pragną przedłużyć swe zezwolenie na pobyt i mogą być przekwalifikowani do nowej kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników;
- ubiegają się o zezwolenie na wjazd do Zjednoczonego Królestwa (*entry clearance*) w ramach nowej kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników⁴⁵.

Szczegółowe warunki, jakie imigrant musi spełnić, by zostać zakwalifikowanym do kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników w punktowym systemie przyjmowania w celu podjęcia pracy w Zjednoczonym Królestwie, określa część 6A prawa imigracyjnego oraz załączniki A, B i C. Łącznie imigrant powinien uzyskać co najmniej 95 punktów: nie mniej niż 75 punktów za swe cechy (wiek, kwalifikacje, wcześniejsze zarobki i doświadczenia w Zjednoczonym Królestwie), obowiązkowe 10 punktów za znajomość języka angielskiego i również obowiązkowe 10 punktów za posiadanie środków utrzymania. Jeśli nie zdobędzie wymaganej liczby punktów, jego wniosek nie zostanie uwzględniony⁴⁶.

⁴⁵ *Highly skilled workers*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/general/>, 1.07.2008 r.

⁴⁶ *Highly skilled workers. Eligibility*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/general/eligibility/>, 1.07.2008 r.

Tabela 3. Zasady oceniania obywateli państw trzecich ubiegających się o uznanie za wysoko wykwalifikowanych pracowników według brytyjskiego systemu punktowego

Podstawa przyznania punktów		Maksymalna liczba punktów
Kwalifikacje		50
	Licencjat	30
	Magisterium	35
	Doktorat	50
Wcześniejsze zarobki ⁴⁷		45
	£16,000 – £17,999	5
	£18,000 – £19,999	10
	£20,000 – £22,999	15
	£23,000 – £25,999	20
	£26,000 – £28,999	25
	£29,000 – £31,999	30
	£32,000 – £34,999	35
	£35,000 – £39,999	40
	£40,000 lub więcej	45
Doświadczenia brytyjskie		5
	£16,000 lub więcej wcześniejszych zarobków, za które zostały przyznane punkty, pochodzi z Wlk. Brytanii	5
	Kwalifikacje zostały uzyskane w Wlk. Brytanii	5
Wiek ⁴⁸		20
	< 28 lat	20
	28 lub 29 lat	10
	30 lub 31 lat	5

⁴⁷ Pod uwagę brane są wynagrodzenia otrzymane w ciągu nie więcej niż kolejnych 12 miesięcy w okresie 15 miesięcy bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku.

⁴⁸ Wyjątki od ogólnych zasad przyznawania punktów za wiek przewidziano dla osób, które wcześniej otrzymały zezwolenie na pobyt w Wielkiej Brytanii w charakterze wysoko wykwalifikowanego pracownika w ramach nowego systemu lub w charakterze pisarza, kompozytora, artysty lub samozatrudniającego się prawnika (poniżej 31 lat – 20 punktów, 31 lat lub 32 lata – 10 punktów, 33 lata lub 34 lat – 5 punktów) oraz w charakterze uczestnika *HSMP* (poniżej 30 lat – 20 punktów, 30 lub 31 lat – 10 punktów, 32 lub 33 lata – 5 punktów).

Znajomość języka angielskiego		10
	Poziom znajomości odpowiadający poziomowi C1 według Wspólnych Europejskich Ram Nauczania Języków Rady Europy lub wyższy	10
Środki utrzymania ⁴⁹		10
	£2,800 (dla ubiegających się o zezwolenie na wjazd) lub £800 (dla ubiegających się o zezwolenie na pobyt)	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika A – Cechy, Załącznika B – Język angielski oraz Załącznika C – Utrzymanie (środki pieniężne), strony internetowej UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/appendixa/>, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/appendixb/>, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/appendixc/>, 1.07.2008 r.

Opłata za rozpatrzenie wniosku dla osób znajdujących się poza terytorium Zjednoczonego Królestwa wynosi 600 funtów szterlingów (200 funtów szterlingów dla osób, które wcześniej przeszły pomyślnie pierwszy etap procedury kwalifikacyjnej *HSMP*), natomiast dla osób znajdujących się już na terytorium brytyjskim, łącznie z tymi, które ubiegają się o przedłużenie zezwolenia na pobyt w ramach nowej kategorii jako dotychczasowi uczestnicy *HMSP* – 750 funtów szterlingów (350 funtów szterlingów dla osób, które wcześniej przeszły pomyślnie pierwszy etap procedury kwalifikacyjnej *HSMP*)⁵⁰.

Druga z omawianych tu podkategorii poziomu 1, tj. pracownicy po studiach, pozwala zatrzymać w Wielkiej Brytanii najzdolniejszych zagranicznych absolwentów uczelni brytyjskich oraz „wzmacnia kom-

⁴⁹ Środkami w wysokości nie mniejszej, niż podane w tabeli imigrant musi dysponować w dniu składania wniosku oraz w okresie co najmniej trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku.

⁵⁰ *Highly skilled workers. Cost*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/general/cost/>, 1.07.2008 r.

pleksową ofertę Zjednoczonego Królestwa dla studentów międzynarodowych”. Osoby zakwalifikowane do tej kategorii mają swobodę w poszukiwaniu pracy bez konieczności wskazywania podmiotu odpowiedzialnego za nie w okresie ważności zezwolenia na pobyt. Kategoria ta jest traktowana jako „pomost do pracy wymagającej kwalifikacji lub wysokich kwalifikacji”. Od imigranta, któremu wydano zezwolenie na pobyt w charakterze pracownika po studiach, oczekuje się, że przeniesie się on na inny poziom systemu punktowego tak szybko, jak będzie to możliwe. O uznanie za pracownika po studiach może ubiegać się osoba, która:

- przebywa w Zjednoczonym Królestwie, posiadając zezwolenie na pobyt w ramach jednego z trzech dotychczasowych programów (*Science and Engineering Graduates Scheme, International Graduates Scheme, Fresh Talent: Working in Scotland Scheme*) lub
- przebywa w Zjednoczonym Królestwie jako student i chce przekwalifikować się do kategorii pracowników po studiach⁵¹.

Podstawowym wymogiem dla obywateli państw trzecich ubiegających się o uznanie za pracownika po studiach (zezwolenie na wjazd lub zezwolenie na pobyt) jest uzyskanie dostatecznej liczby punktów w nowym systemie: co najmniej 75 punktów za cechy (nabyte w Wielkiej Brytanii kwalifikacje, studia w instytucji brytyjskiej, status imigracyjny podczas studiów lub badań naukowych w Wielkiej Brytanii, data uzyskania kwalifikacji), 10 punktów za znajomość języka angielskiego oraz 10 punktów za zapewnione środki utrzymania. Dwa ostatnie warunki zostały określone tak samo, jak w przypadku poziomu I ogólnego. Zasady przyznawania punktów za cechy przedstawia tabela 4.

⁵¹ *Post-study workers*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.home-office.gov.uk/workingintheuk/tier1/poststudy/>, 2.07.2008 r.

Tabela 4. Zasady przyznawania punktów za cechy osobom ubiegającym się o uznanie za pracowników po studiach

Kwalifikacje	Liczba punktów
Wnioskodawca uzyskał: a) brytyjski tytuł licencjata lub tytuł wieńczący studia II stopnia, lub b) brytyjski certyfikat lub dyplom ukończenia studiów II stopnia, lub c) <i>Higher National Diploma (HND)</i> wydany przez instytucję szkocką.	20
a) Wnioskodawca studiował w celu uzyskania swych kwalifikacji w instytucji brytyjskiej, uznanej przez właściwe władze lub posiadającej licencję pracodawcy w ramach poziomu 4 systemu punktowego, lub b) Jeśli wnioskodawca domaga się punktów za <i>Higher National Diploma</i> wydany przez instytucję szkocką, studiował w celu otrzymania tego dyplomu w szkockiej, finansowanej ze środków publicznych instytucji dalszej lub wyższej edukacji lub w szkockiej prywatnej instytucji edukacyjnej działającej <i>bona fide</i> , która utrzymuje satysfakcjonujące wyniki w zakresie rekrutacji i usług.	20
Studia lub badania wnioskodawcy w Wlk. Brytanii w celu uzyskania branych pod uwagę kwalifikacji zostały podjęte w czasie, gdy posiadał on zezwolenie na wjazd lub zezwolenie na pobyt w Wlk. Brytanii w charakterze: a) studenta lub b) osoby pozostającej na utrzymaniu kogoś z zezwoleniem w każdej kategorii stwarzającej możliwość przybycia z osobą pozostającą na utrzymaniu.	20
Wnioskodawca złożył wniosek o zezwolenie na wjazd lub zezwolenie na pobyt w ramach poziomu 1 – praca po studiach w ciągu 12 miesięcy po uzyskaniu branych pod uwagę kwalifikacji.	15
Wnioskodawca ubiega się o zezwolenie na pobyt i posiada lub w przeszłości posiadał podobne zezwolenie jako uczestnik programów <i>Science and Engineering Graduates Scheme, International Graduates Scheme, Fresh Talent: Working in Scotland Scheme</i> .	75

Źródło: Załącznik A – Cechy, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/appendix-a/>, 2.07.2008 r.

Jeśli cudzoziemiec przebywający na terytorium Zjednoczonego Królestwa ubiega się o uznanie go za pracownika po studiach, opłata za rozpatrzenie wniosku wynosi 400 funtów szterlingów, natomiast

gdy czyni to spoza terytorium brytyjskiego – 250 funtów szterlingów. W pierwszym przypadku obywatele wybranych państw trzecich są zwolnieni z opłaty, co dotyczy imigrantów z Albanii, Andory, Armenii, Azerbejdżanu, Chorwacji, Gruzji, Macedonii, Mołdowy, Turcji i Ukrainy⁵². Ta sama zasada obowiązuje zresztą w odniesieniu do osób ubiegających się o zakwalifikowanie do kategorii wysoko wykwalifikowanych pracowników, które znajdują się na terytorium brytyjskim.

Zgodnie z § 245D prawa imigracyjnego, obywatele państw trzecich uznani za pracowników wysoko wykwalifikowanych w nowym systemie przyjmowania imigrantów ekonomicznych w Zjednoczonym Królestwie otrzymują zezwolenie na wjazd na okres trzech lat, natomiast zezwolenie na pobyt – na okres dwóch (wnioskodawcy posiadający już zezwolenie w ramach poziomu 1 ogólnego) lub trzech lat (wszyscy pozostali wnioskodawcy). Warunkiem wydania stosownego zezwolenia jest niekorzystanie ze środków publicznych, zarejestrowanie przez właściwy organ policyjny, jeśli jest to wymagane zgodnie z § 326 prawa imigracyjnego, oraz nieuczestniczenie w programie „Zatrudnienie w charakterze lekarza odbywającego staż” (*Employment as a Doctor in Training*). By otrzymać zezwolenie na pobyt na czas nieoznaczony, imigrant uznany za wysoko wykwalifikowanego pracownika w nowym systemie punktowym musi spełnić następujące warunki:

- nie może istnieć powód, dla którego należałoby odmówić zezwolenia na podstawie ogólnych zasad odnoszących się do tej kwestii,
- nie jest nielegalnym uczestnikiem programu,
- przebywał legalnie w Zjednoczonym Królestwie przez nieprzerwany pięcioletni okres, z czego ostatni okres w charakterze pracownika wysoko wykwalifikowanego w ramach poziomu 1 – ogólnego nowego systemu, zaś resztę w charakterze takiego pracownika lub uczestnika programu dla wysoko wykwalifikowanych migrantów,

⁵² *Post-study workers. Costs*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/workingintheuk/tier1/poststudy/cost/>, 2.07.2008 r.

- posiadacza zezwolenia na pracę, innowatora, samozatrudniającego się prawnika, pisarza, kompozytora lub artysty,
- jest aktywny pod względem ekonomicznym w Zjednoczonym Królestwie, jako pracownik lub osoba prowadząca samodzielną działalność zarobkową,
 - posiada dostateczną znajomość języka angielskiego oraz dostateczną wiedzę na temat życia w Zjednoczonym Królestwie, chyba że w chwili składania wniosku nie ukończył 18 lat lub przekroczył 65. rok życia (§ 245E)⁵³.

W myśl § 245Y prawa imigracyjnego, obywatel państwa trzeciego uznany za pracownika po studiach otrzymuje zezwolenie na wjazd na okres dwóch lat, pod warunkiem że nie korzysta ze środków publicznych, został zarejestrowany przez policję, jeśli wymaga tego § 326, oraz nie uczestniczy w programie „Zatrudnienie w charakterze lekarza odbywającego staż”. Trzy ostatnie warunki muszą być spełnione także w przypadku wniosku o zezwolenie na pobyt, które jest wydawane na okres różnicy między okresem dwuletnim a okresem, na jaki wydano zezwolenie na wjazd lub zezwolenie na pobyt uczestnikowi starszych programów, lub na okres dwóch lat we wszystkich pozostałych przypadkach. Zezwolenie na pobyt wydawane jest, jeśli:

- w przypadku wnioskodawcy nie istnieje powód odmowy zgodnie z ogólnymi zasadami odmawiania zezwoleń,
- wnioskodawca nie otrzymał wcześniej zezwolenia na wjazd lub zezwolenia na pobyt w charakterze pracownika po studiach w nowym systemie punktowym,
- wnioskodawca zdobył co najmniej 95 punktów (75 + 10 + 10),
- wnioskodawca otrzymał zezwolenie na wjazd lub zezwolenie na pobyt jako uczestnik programów *Fresh Talent: Working in Scotland*

⁵³ *Immigration rule. Part 6A – Points-based system*, strona internetowa UK Border Agency, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/part6a/>, 2.07.2008 r.

Scheme, International Graduates Scheme, Science and Engineering Graduates Scheme lub jako student,

- wnioskodawca, który otrzymał zezwolenie jako uczestnik programu *Fresh Talent: Working in Scotland Scheme*, jest obywatelem brytyjskim (zamorskim), obywatelem brytyjskich terytoriów zamorskich, brytyjskim obywatelem zamorskim, osobą chronioną przez Zjednoczone Królestwo lub brytyjskim poddanym zgodnie z definicją zawartą w Akcie o Obywatelstwie Brytyjskim z 1981 r.,
- wnioskodawca, który otrzymał zezwolenie jako student i jest sponsorowany przez rząd lub agencję ds. stypendiów międzynarodowych bądź był sponsorowany przez rząd lub agencję ds. stypendiów międzynarodowych, a sponsorowanie zakończyło się 12 miesięcy temu lub później, dostarczy pisemną zgodę sponsorującego rządu lub agencji na złożenie wniosku (§ 245Z).

W okresie 1 kwietnia 2006 r. – 31 marca 2007 r. *UKvisas*, komórka Agencji Zjednoczonego Królestwa ds. Granic zajmująca się wydawaniem wiz⁵⁴, otrzymała 79 030 wniosków o zezwolenie na wjazd w celu podjęcia pracy, co stanowiło zaledwie 3% wszystkich otrzymanych wniosków o wizę, z czego 75 670 rozpatrzono pozytywnie, czyli 96%⁵⁵. Niestety, publikowane przez *UKvisas* dane statystyczne mają charakter zbiorczy i nie pozwalają na zorientowanie się w liczbie zezwoleń na wjazd wydanych poszczególnym kategoriom imigrantów zarobkowych, w tym imigrantom wysoko wykwalifikowanym. Podobny charakter mają dane udostępnione przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, według którego w 2006 r. decyzji w sprawie dalszego pobytu (przedłużenia zezwolenia na pobyt lub zezwolenia na osiedlenie się) wydano 41 915 w przypadku osób nie potrzebujących zezwolenia na pracę oraz 52 860 w przypadku osób posiadających zezwolenie na pracę, co stanowiło odpowiednio 11%

⁵⁴ *UKvisas*, wspólna jednostka Foreign and Commonwealth Office oraz Home Office, w dniu 1 kwietnia 2008 r. stała się częścią UK Border Agency.

⁵⁵ *UKvisas Entry Clearance Statistics. Financial Year 2006–2007*, London 2008, s. 17.

i 13% wszystkich decyzji w sprawie pobytu⁵⁶. Urząd ds. Statystyk Narodowych podał, że w 2006 r. po raz pierwszy liczba imigrantów będących w swoim kraju studentami (175 000) była podobna do liczby imigrantów pracujących wcześniej jako specjaliści lub na kierowniczych stanowiskach (174 000), natomiast liczba imigrantów wykonujących w swojej ojczyźnie prace fizyczne i biurowe znacząco wzrosła w ciągu ostatnich lat – z 91 000 w 2001 r. do 149 000 w 2005 r. (wzrost o 64%)⁵⁷, co jednak niewiele wyjaśnia, poza ukazaniem pewnej tendencji w kształtowaniu się proporcji między wysoko i nisko wykwalifikowanymi imigrantami.

Jak dowodzą przedstawione wyżej w wielkim skrócie zasady przyjmowania imigrantów ekonomicznych w Wielkiej Brytanii, system wypracowany przez ten kraj jest bardzo skomplikowany, co odnosi się nie tylko do zasad obowiązujących w pełnym zakresie do połowy 2008 r., lecz także do nowo wdrażanego systemu punktowego, który będzie składał się z kilku poziomów, dzielących się dalej na programy dla poszczególnych kategorii obywateli państw trzecich. Niewątpliwie nowy system powinien zostać oceniony wysoko, gdyż opiera się na obiektywnych kryteriach, odwołujących się do łatwo sprawdzalnych dla właściwych organów faktów, z udowodnieniem których problemów nie powinni mieć również imigranci. Ci ostatni otrzymali do ręki instrumenty (w sensie dosłownym – internetowe kalkulatory do obliczania punktów), które pozwolą stwierdzić, czy Zjednoczone Królestwo jest nimi zainteresowane oraz przewidzieć, jaką decyzję podejmą organy rozpatrujące wnioski. W systemie punktowym ograniczona do minimum zostaje uznaniowość, typowa dla tradycyjnych zasad przyjmowania imigrantów, pozostawiających organom administracyjnym dużą swobodę w zakresie rozstrzygnięcia indywidualnych spraw. Jednocześnie w rozwiązaniach brytyjskich zwr-

⁵⁶ *Control of Immigration: Statistics. United Kingdom 2006*, Home Office, London 2007, s. 16.

⁵⁷ *International Migration*, Series MN No 33, 2006 Data, Office for National Statistics, Newport 2008, s. 22.

ca uwagę upodobanie do wertykalnego podejścia do kwestii dopuszczania imigrantów przybywających w celach zarobkowych, przy czym to wertykalne podejście ma charakter ekstremalny, co najlepiej oddaje liczba specjalnych programów i specyficznych regulacji dla skrupulatnie podzielonych na rozmaite grupy obywateli państw trzecich. Rozwiązania takie z jednej strony wydają się ułatwiać zarządzanie imigracją, z drugiej jednak – czynią system dopuszczania mało przejrzystym i stwarzają okazję do nierównego traktowania imigrantów ze względu na kraj pochodzenia, ukończoną uczelnię, zawód, wiek itp.⁵⁸

2.3. REPUBLIKA CZESKA

Republika Czeska jako pierwszy kraj w Europie Środkowo-Wschodniej zaczęła prowadzić aktywną politykę imigracyjną⁵⁹, której przejawem jest pięcioletni projekt pilotażowy pod nazwą „Nabór wykwalifikowanych pracowników zagranicznych”, wdrażany od 28 lipca 2003 r. przez Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych⁶⁰. Zakres projektu był stopniowo rozszerzany na kolejne państwa trzecie i na coraz większą liczbę uczestników. Obecnie projekt jest adresowany do trzech grup cudzoziemców:

- obywatele Białorusi, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Kanady, Indii, Kazachstanu, Macedonii, Mołdowy, Czarnogóry, Federacji Rosyjskiej, Serbii i Ukrainy;

⁵⁸ Na temat przepływów migracyjnych w Wielkiej Brytanii zob. także *Länderprofil Vereinigtes Königreich*, „Migration und Bevölkerung“ 2008, Ausgabe 2, s. 5.

⁵⁹ *Pierwsza aktywna polityka migracyjna w EŚW*, „Biuletyn Migracyjny” 2006, nr 5, s. 1.

⁶⁰ Projekt jest realizowany na podstawie następujących uchwał Rządu Republiki Czeskiej: nr 975 z 26 września 2001 r., nr 720 z 10 lipca 2002 r., nr 340 z 14 kwietnia 2004 r., nr 394 z 6 kwietnia 2005 r., nr 1374 z 26 października 2005 r., nr 431 z 19 kwietnia 2006 r., nr 538 z 23 maja 2007 r.

- absolwentów czeskich uniwersytetów z roku 1995 lub z lat późniejszych, bez względu na kraj pochodzenia, z wyjątkiem tych, którzy studiowali w Republice Czeskiej w ramach projektów pomocy rozwojowej, skierowanych do państwa pochodzenia danego imigranta;
- absolwentów czeskich szkół średnich z wszystkich krajów, którzy zakończyli naukę i zdali egzamin końcowy w 2000 r. lub później⁶¹.

Obok przynależności do jednej z wymienionych grup, cudzoziemiec powinien być absolwentem co najmniej szkoły średniej, znaleźć samodzielnie legalną pracę w Republice Czeskiej oraz zdobyć nie mniej niż 25 z 66 możliwych punktów w ramach komputerowej procedury rekrutacyjnej, przyznawanych na podstawie różnych kryteriów (kwalifikacji, praktyki, umiejętności językowych, sytuacji rodzinnej itp.). Nieuzyskanie 25 punktów pozbawia szansy na zakwalifikowanie się w danym momencie do udziału w projekcie pilotażowym, jednakże informacje na temat imigranta nie są usuwane z komputerowej bazy danych, co umożliwia mu zdobycie wymaganej minimalnej liczby punktów w przyszłości, np. poprzez podniesienie poziomu swego wykształcenia. Jak podkreśla rząd czeski, specjalny program komputerowy przydziela cudzoziemcowi określoną liczbę punktów na podstawie faktów podanych w jego wniosku i potwierdzonych wiarygodnymi dokumentami, co sprawia, że ocena opiera się na obiektywnych faktach a czynnik ludzki nie wpływa na przebieg całej procedury, z wyjątkiem wprowadzenia informacji zawartych we wniosku do komputerowej bazy danych⁶².

⁶¹ *Pilot project. Selection of Qualified Foreign Workers*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=home>, 4.07.2008 r.

⁶² Źródło: *Scoring system*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=project-points>, 4.07.2008 r.

Tabela 5. Zasady przyznawania punktów obcokrajowcom w projekcie pilotażowym „Nabór wykwalifikowanych pracowników zagranicznych”

Kryterium	Maksymalna liczba punktów	Zasady przyznawania punktów
	Minimalna liczba punktów	
Zatrudnienie	6	1 punkt za każde dwa miesiące okresu ważności zezwolenia na pracę, podczas pierwszego roku ważności zezwolenia na pracę, na podstawie którego kandydat ubiega się o udział w projekcie
	3	
Doświadczenie zawodowe	12	1 punkt za każde sześć miesięcy okresu jakiegokolwiek faktycznego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, poprzedzającego wydanie zezwolenia na pracę, na podstawie którego kandydat ubiega się o udział w projekcie
	1 ⁶³	
Wykształcenie	15	<ul style="list-style-type: none"> - 2 punkty za ukończoną: szkołę średnią zawodową, szkołę średnią o profilu ogólnym, szkołę średnią o profilu ogólnym i zawodowym, szkołę wyższą zawodową; - 3 punkty za ukończone studia uniwersyteckie na poziomie licencjackim; - 4 punkty za ukończone: studia uniwersyteckie na poziomie magisterskim, studia doktoranckie
	2	
Wiek	8	<ul style="list-style-type: none"> - 4 punkty za wiek poniżej 23 lat; - 8 punktów za wiek między 23 i 35 lat; - 1 punkt mniej za każdy dodatkowy rok po 35. roku życia
Wcześniejsze doświadczenia w życiu w Republice Czeskiej	6	- 1 punkt za każde udokumentowane sześć miesięcy spędzonych nieprzerwanie w Republice Czeskiej przed złożeniem wniosku w procedurze rekrutacyjnej
Umiejętności językowe	9	<ul style="list-style-type: none"> - 6 punktów za oficjalny dokument potwierdzający znajomość języka czeskiego lub słowackiego; - 3 punkty za oficjalny dokument potwierdzający znajomość języka angielskiego, francuskiego lub niemieckiego

⁶³ Absolwenci szkół średnich oraz uniwersytetów lub kolegiów nie muszą mieć minimalnego doświadczenia zawodowego.

Status rodzinny	10	<ul style="list-style-type: none"> - do 6 punktów za ocenę małżonka zgodnie z formułą $6 \times (PB/56)$, gdzie PB oznacza liczbę punktów uzyskanych przez małżonka zgodnie ze standardową kalkulacją, przy uwzględnieniu innych selektywnych kryteriów (zatrudnienie, doświadczenie zawodowe, wiek, wcześniejsze doświadczenia w życiu w Republice Czeskiej, umiejętności językowe), maksymalnie 56 punktów; - 2 punkty za każde małoletnie dziecko kandydata lub pełnoletnie dziecko pozostające na jego utrzymaniu, maksymalnie 6 punktów
-----------------	----	---

Źródło: *Scoring system*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org/?lang-en&article-project-points>, 4.07.2008 r.

Osoba ubiegająca się o dopuszczenie do udziału w projekcie pilotażowym powinna udowodnić, że zezwolono jej na zamieszkiwanie w Republice Czeskiej, przedkładając ważną wizę na przekraczający 90 dni pobyt w celu zatrudnienia, z okresem ważności nie krótszym niż sześć miesięcy, lub zezwolenie na pobyt długoterminowy w celu zatrudnienia. Inne rodzaje dokumentów pobytowych nie są akceptowane, podobnie jak wnioski pochodzące od uchodźców lub osób ubiegających się o status uchodźcy. Kandydat powinien dysponować zezwoleniem na pracę, wydanym przez właściwy lokalny urząd pracy po samodzielnym znalezieniu legalnego zatrudnienia. W dniu składania wniosku o dopuszczenie do udziału w projekcie pilotażowym należy przedłożyć dokument poświadczający zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy przez co najmniej sześć miesięcy na jakimkolwiek stanowisku. Warunek ten nie odnosi się do zagranicznych absolwentów czeskich szkół średnich i uniwersytetów. Odrębną kategorię w ramach projektu stanowią wysoko wykwalifikowani pracownicy, posiadający wykształcenie uniwersyteckie i zatrudnieni na stanowiskach wymagających takiego wykształcenia i korespondujących z ich kwalifikacjami (wykształceniem lub doświadczeniem). By zakwalifikować do tej kategorii, urzędnicy Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych wybierają

spośród wniosków uwzględnionych po dniu 1 lipca 2007 r. te, które pochodzą od osób posiadających: wykształcenie uniwersyteckie, pracę wymagającą wykształcenia uniwersyteckiego w Republice Czeskiej, co najmniej półtoraroczne doświadczenie zawodowe korespondujące z obecnym zatrudnieniem lub wykształcenie uniwersyteckie odpowiadające obecnemu zatrudnieniu⁶⁴.

Celem projektu „Nabór wykwalifikowanych pracowników zagranicznych” jest wsparcie ekspertów z innych państw, którzy przybywają do Republiki Czeskiej wraz ze swymi rodzinami, poprzez stworzenie im możliwości otrzymania zezwolenia na pobyt stały w znacznie krótszym czasie, niż zwykle oraz warunków szybkiej i pomyślnej integracji ze społeczeństwem przyjmującym. Zgodnie z ogólnymi zasadami, cudzoziemcy mogą ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały po pięciu latach nieprzerwanego zamieszkiwania w Republice Czeskiej. Tymczasem uczestnicy programu pilotażowego mają możliwość złożenia wniosku o zezwolenie na pobyt stały już po dwóch i pół roku (osoby wykwalifikowane), a nawet po półtora roku (osoby wysoko wykwalifikowane). Istotną cechą projektu jest także przyjmowanie całych rodzin – małżonka pracownika i ich dzieci. Kolejne udogodnienia zostały przewidziane na wypadek utraty pracy, co zgodnie z ogólnymi zasadami skutkuje automatycznym wygaśnięciem zezwolenia na pobyt. Wykwalifikowani pracownicy zagraniczni, którzy w pierwszym roku swojego udziału w programie stracili pracę nie z własnej winy, mają jeszcze czterdzieści pięć dni, podczas których mogą – we współpracy z urzędami pracy i przy ich pomocy – znaleźć nowe zatrudnienie i pozostać w Republice Czeskiej. W ciągu następnych lat uczestnictwa w projekcie pilotażowych cudzoziemcom przysługuje dodatkowy czterdziestopięciodniowy okres pobytu także wówczas, gdy stracą pracę z innych przyczyn, z wyjątkiem wygaśnięcia stosunku pracy z powodu rażącego naruszenia dyscypliny

⁶⁴ *Entry requirements*, strona poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=project-conditions>, 5.07.2008 r.

pracy. Za rozpatrywanie wniosków w ramach projektu pilotażowego nie są pobierane żadne opłaty administracyjne⁶⁵.

Czeski projekt pilotażowy jest przykładem nie tylko punktowego systemu rekrutacji pracowników cudzoziemskich, lecz także kwotowego systemu przyjmowania imigrantów, gdyż opiera się na corocznie ustalonej liczbie nowych uczestników projektu, modyfikowanej stosownie do potrzeb związanych z sytuacją na rynku pracy. Kwotowy charakter projektu wynika m.in. z tego, że jest on rozwiązaniem pilotażowym, które – zdaniem rządu czeskiego – powinno zostać przetestowane na stosunkowo małej grupie osób. Dlatego też każdego roku do udziału w projekcie kwalifikowano zaledwie kilkaset lub niewiele więcej osób, gdy tymczasem całkowita imigracja do Republiki Czeskiej osiągała poziom 15 000 osób. Dla poszczególnych lat realizacji projektu ustalono następujące kwoty: 1. rok – początkowo 600 osób, później 300 osób (na skutek siedmiomiesięcznego opóźnienia z przyczyn finansowych), 2. rok – początkowo 1400 osób, później 700 osób (do obniżenia pierwotnej kwoty doprowadziły wnioski z pierwszego roku realizacji projektu, gdy nie osiągnięto nawet poziomu 300 uczestników⁶⁶), 3. rok – 1000 osób, 4. rok – 1000 i 5. rok – 2000 osób. Nowy system może być jednak w przyszłości rozszerzony, zarówno pod względem liczby imigrantów, jak i obszarów zastosowania⁶⁷.

Według przedstawionych przez Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych precyzyjnych danych statystycznych za okres od początku realizacji projektu do dnia 1 maja 2008 r., 1035 cudzoziemców złożyło

⁶⁵ *What does the Project offer?*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=project-offer>, 5.07.2008 r.

⁶⁶ W pierwszym roku realizacji projektu napłynęło 128 wniosków, a zakwalifikowano do udziału w projekcie 114 osób.

⁶⁷ *Detailed information concerning some aspects of the pilot project oraz Legislation related to the project*, strony internetowe poświęcone projektowi, http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=detailed_info, <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=project-legislative>, 5.07.2008 r.

wnioski o zakwalifikowanie do udziału w programie, w tym najwięcej Ukraińców (278)⁶⁸, Bułgarów, którzy przed akcesją ich kraju do Unii byli objęci programem (176), Rosjan (149) i Białorusinów (125). Absolwentów uniwersytetów czeskich było w tym gronie 83, zaś absolwentów czeskich szkół średnich – 4. Z odległych Indii i Kanady nadeszło odpowiednio 23 i 8 wniosków. Najwięcej osób miało od 23 do 35 lat – 699, natomiast mniej niż 23 i powyżej 35 – odpowiednio 22 i 314. Zdecydowanie dominowali kandydaci z wykształceniem wyższym (756), a z uwagi na zawód – specjaliści w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych (221), pracownicy techniczni (97) i administracyjni (95), naukowcy (66), specjaliści w dziedzinie zarządzania (41), artyści (13)⁶⁹.

Rozwiązania czeskie są wyrazem połączenia punktowego systemu z kwotowym systemem przyjmowania imigrantów zarobkowych. Opierają się one na wertykalnym podejściu do regulowania kwestii dopuszczania imigrantów na terytorium państwowe, przy czym główne kryteria wydzielania poszczególnych grup cudzoziemców (kraj pochodzenia, poziom wykształcenia i data zakończenia nauki) są tak skonstruowane, by zakres podmiotowy programu był szeroki, tzn. by do udziału w nim miało szansę zakwalifikować się wielu imigrantów. W programie czeskim nie występują kryteria wygórowane, takie jak wysoki poziom wynagrodzenia zaoferowanego w państwie przyjmującym lub osiągniętych wcześniej dochodów. W ramach całego postępowania nie są pobierane opłaty administracyjne, jak ma to miejsce w innych państwach. Istotnymi cechami tego programu są także obiektywizm, otwartość i ela-

⁶⁸ Na temat imigrantów ukraińskich w Czechach zob. D. Drbohlav, D. Dzúrová, „Where Are They Going?": *Immigrant Inclusion in the Czech Republic (A Case Study on Ukrainians, Vietnamese, and Armenians in Prague)*, "International Migration" 2007, vol. 45 (2), s. 72 i n.

⁶⁹ Z. CAISOVÁ, *Participants of the pilot project*, strona internetowa poświęcona projektowi, <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=media&mm=4351&full=true>, 4.07.2008 r.

styczność – selekcji w dużym stopniu dokonuje komputer, a imigrant, którego starania o dopuszczenie do udziału w programie zakończyły się niepowodzeniem, nie traci szansy na skorzystanie z niego w przyszłości. Dzięki przejrzystemu systemowi punktowemu wie, czego oczekuje od niego państwo przyjmujące i co powinien uczynić, by spełnić te oczekiwania. Przejawem elastyczności jest okres ochronny dla osób, które utraciły pracę i – co za tym idzie – utraciłyby natychmiast prawo do pobytu na terytorium Republiki Czeskiej, gdyby nie liberalne podejście do ich sytuacji. Zaledwie półtoraroczne oczekiwanie na zezwolenie na pobyt stały w przypadku pracowników wysoko wykwalifikowanych zbliża rozwiązanie czeskie do niemieckich pod względem atrakcyjności oferowanych imigrantowi praw. ■

III.

Projekt dyrektywy dotyczącej przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich

W dniu 23 października 2007 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich dla celów zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji⁷⁰, który – jak czytamy w uzasadnieniu – „wpisuje się w wysiłki UE na rzecz opracowania kompleksowej polityki migracyjnej”⁷¹. W Programie Haskim, strategicznym dokumencie przyjętym przez Radę Europejską w 2004 r. i określającym priorytety działań w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do 2009 r., uznano, że „legalna migracja będzie ogrywać ważną rolę w umacnianiu w Europie gospodarki opartej na wiedzy, w dalszym rozwoju gospodarczym, przyczyniając się tym samym do wprowadzenia w życie Strategii Lizbońskiej”⁷². Komisja

⁷⁰ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country national for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final [dalej: COM(2007) 637 final]. Na temat projektu zob. także *EU-Kommission schlägt „Blue Card” für Einwanderer vor*, „Migration und Bevölkerung“ 2007, Ausgabe 8, s. 2 i n.

⁷¹ COM(2007) 637 final, s. 2.

⁷² Rada Europejska w Brukseli, 4–5 listopada 2004 r. Konkluzje Prezydencji. Załącznik I. Program Haski. Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, CONCL 3, 14292/04, s. 19.

Europejska została zobowiązana do zaproponowania procedur przyjmowania obywateli państw trzecich, które uczyniłyby państwa członkowskie zdolnymi do szybkiego reagowania na zmieniający się popyt na pracę imigrantów spoza Unii Europejskiej.

Jak Komisja przyznała w uzasadnieniu projektu, w kontekście bardzo silnej międzynarodowej konkurencji Unia Europejska nie wydaje się atrakcyjna dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów, o czym świadczy fakt, że jest ona głównym miejscem przeznaczenia dla niewykwalifikowanych, nisko wykwalifikowanych i średnio wykwalifikowanych pracowników z państw Maghrebu (87% takich imigrantów), podczas gdy 54% wysoko wykwalifikowanych pracowników z tych państw przebywa w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Zdaniem Komisji Europejskiej, w porównaniu z tymi krajami Unia jawi się jako mniej atrakcyjna, ponieważ obecnie wysoko wykwalifikowani imigranci muszą zmierzyć się z 27 różnymi systemami przyjmowania cudzoziemców, opierającymi się często na długich i uciążliwych procedurach, i nie mają możliwości łatwego przemieszczania się między poszczególnymi państwami członkowskimi w celu zmiany miejsca zatrudnienia. Niepokój musi budzić stwierdzenie Komisji, iż trudno jest ocenić skalę tego problemu, ponieważ obecnie tylko 10 państw członkowskich dysponuje specjalnymi systemami przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników, a ponadto, ze względu na różnice między tymi systemami, dane z nich napływające nie nadają się do porównania. Nawet zresztą w tych przypadkach, w których stworzono specjalne systemy, mają one zasięg wyłącznie krajowy i nie zapewniają żadnych ułatwień wysoko wykwalifikowanym pracownikom z państw trzecich, którzy muszą lub chcą przenieść się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia zatrudnienia, co powoduje fragmentaryzację unijnego rynku pracy i uniemożliwia bardziej efektywną alokację i realokację niezbędnej siły roboczej⁷³.

⁷³ COM(2007) 637 final, s. 3.

Wniosek legislacyjny dotyczący dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich dla celów zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji miałby przede wszystkim zapewnić Unii większe możliwości przyciągania oraz – w razie potrzeby – zatrzymywania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich, by legalna imigracja przyczyniała się w większym stopniu do poprawy konkurencyjności unijnej gospodarki. Jak stwierdziła Komisja Europejska, szczegółowym celem wniosku jest umożliwienie skutecznego i szybkiego reagowania na zmieniające się zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz wyrównanie bieżącego i przyszłego deficytu takich osób poprzez stworzenie równych warunków, które ułatwiłyby i zharmonizowały dopuszczanie tej grupy pracowników oraz wspieranie ich sprawnej alokacji i realokacji na unijnym rynku pracy. Powyższe zamierzenia byłyby realizowane w sposób, który nie osłabi zdolności państw rozwijających się do świadczenia podstawowych usług społecznych oraz czynienia postępów na drodze do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, dlatego też nowy akt przewidywałby środki służące promowaniu migracji cyrkulacyjnej⁷⁴. Komisja zaproponowała zatem „stworzenie wspólnej szybkiej i elastycznej procedury przyjmowania wysoko wykwalifikowanych imigrantów z państw trzecich, jak również atrakcyjnych warunków pobytu dla nich i dla członków ich rodzin, w tym pewnych ułatwień dla osób, które pragnęłyby przenieść się do drugiego państwa członkowskiego w celu podjęcia zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji”⁷⁵.

Ze słów Komisji Europejskiej wynika, że zaproponowany przez nią wspólny system przyjmowania pracowników wysoko wykwalifikowanych, oparty na wspólnych definicjach i kryteriach, zapewni, iż osoby takie będą

⁷⁴ Na temat migracji cyrkulacyjnej i podejścia instytucji wspólnotowych do tej kwestii zob. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi, KOM(2007) 248 wersja ostateczna.

⁷⁵ COM(2007) 637 final, s. 2.

dopuszczane na wspólnych zasadach, będą dysponowały zezwoleniem na pobyt i pracę (niebieską kartą UE) i korzystały z takiego samego poziomu praw w całej Unii (wyższego niż inne grupy imigrantów, np. w odniesieniu do łączenia rodzin), będą miały możliwość przenoszenia się z jednego państwa członkowskiego do innego, by szybko odpowiedzieć na zmieniający się popyt na wysoko wykwalifikowaną imigrancką siłę roboczą, a także w pełni zintegrują się ze społeczeństwami przyjmującymi. Dla ułatwienia wewnątrzunijnej mobilności przewidziano odstępstwa od dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi⁷⁶, w szczególności w zakresie łączenia okresów pobytu w różnych państwach członkowskich w celu umożliwienia nabycia takiego statusu. Do posiadaczy niebieskiej karty UE, którzy uzyskali już status rezydenta długoterminowego, byłyby stosowane ogólne postanowienia dyrektywy 2003/109/WE o mobilności wewnątrzunijnej, lecz państwa członkowskie przyznawałyby pierwszeństwo profesjonalistom przed innymi obywatelami państw trzecich ubiegającymi się o przyjęcie.

Celem tej części opracowania jest przeanalizowanie i dokonanie oceny projektu nowej dyrektywy pod kątem tego, czy rzeczywiście odpowiadałaby ona wyzwaniom gospodarczym i społecznym, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska, deklaracjom samej Komisji Europejskiej oraz oczekiwaniom pracodawców unijnych i pracowników z państw trzecich. Nie mniej istotne są niewątpliwie szanse na przyjęcie projektu

⁷⁶ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 016 z 23 stycznia 2004 r., s. 44). Na temat dyrektywy zob. J. CHLEBNY, w: *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, pod red. J. CHLEBNEGO, Warszawa 2006, s. 155 i n.; PEERS S., *Implementing equality? The Directive on long-term resident third-country nationals*, "European Law Review" 2004, vol. 29, s. 437 i n.; L. HALLESKOV, *The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?*, "European Journal of Migration and Law" 2005, vol. 7, s. 181 i n.; S. BOELAERT-SUOMINEN, *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-Country Nationals Who Are Long-Term Residents: Five Paces Forward and Possibly Three Paces Back*, "Common Market Law Review" 2005, vol. 42, s. 1011 i n.

przez Radę Unii Europejskiej, w której zasiadają przedstawiciele państw członkowskich. Warto bowiem pamiętać, że w 2001 r. Komisja przedłożyła projekt dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu wykonywania pracy najemnej lub prowadzenia samodzielnej działalności zarobkowej⁷⁷, nad którym dyskusja zakończyła się po pierwszym czytaniu na forum Rady Unii Europejskiej i który został oficjalnie wycofany z procesu legislacyjnego w 2006 r. Z powodu ograniczonych rozmiarów niniejszego opracowania analizie zostaną poddane jedynie wybrane zagadnienia związane z nowymi propozycjami Komisji Europejskiej. Podstawą poniższych rozważań jest wersja angielskojęzyczna projektu, gdyż oficjalne tłumaczenie na język polski⁷⁸ jest niekompletne⁷⁹, nieprecyzyjne⁸⁰, a miejscami wręcz błędne⁸¹.

3.1. CEL I ZAKRES STOSOWANIA PROPONOWANEJ DYREKTYWY

Celem dyrektywy byłoby określenie warunków wjazdu i pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące na terytorium państw członkowskich obywateli państw trzecich i członków ich rodzin w celu zatrud-

⁷⁷ Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country national for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, COM(2001) 386 final. Na temat projektu zob. E. BORAWSKA-KĘDZIERSKA, M. PRUS, *Polityka imigracyjna i azylowa*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, pod red. F. JASIŃSKIEGO i K. SMOTER, Warszawa 2005, s. 142; S. PEERS, *Key Legislative Developments on Migration in the European Union*, "European Journal of Migration and Law" 2002, vol. 4, s. 109 i n.

⁷⁸ Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, KOM(2007) 637 wersja ostateczna

⁷⁹ Por. w obu wersjach językowych np. art. 13 ust. 6.

⁸⁰ Por. w obu wersjach językowych np. art. 10 ust. 1 lit. a oraz art. 15 ust. 1 lit. b.

⁸¹ Por. w obu wersjach językowych art. 21 ust. 4.

nienia wymagającego wysokich kwalifikacji oraz warunków pobytu takich obywateli państw trzecich i członków ich rodzin w państwach członkowskich innych, niż pierwsze państwo członkowskie (art. 1).

Nowa dyrektywa zawierałaby zarówno rozwiązania materialne, jak i proceduralne. Wydaje się jednak, że twierdzenia Komisji o ustanowieniu w drodze nowego aktu wspólnej procedury czy też wspólnego systemu przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich są zbyt daleko posunięte. W istocie mamy tu do czynienia jedynie z wybranymi elementami takiej procedury, zaś określenie „system przyjmowania” należałoby pozostawić dla całokształtu norm dotyczących dopuszczania i pobytu imigrantów ekonomicznych i członków ich rodzin. Cel i zakres materialny zaproponowanej dyrektywy oddaje zatem lepiej sam jej tytuł i zacytowany wyżej art. 1 niż komentarz projektodawcy. Przedmiotem nowej dyrektywy byłyby warunki wjazdu do Unii Europejskiej (pierwszego państwa członkowskiego), warunki pobytu długoterminowego (powyżej trzech miesięcy) w Unii Europejskiej (pierwszym państwie członkowskim) oraz warunki przemieszczania się w obrębie Unii Europejskiej po wyjeździe z pierwszego państwa członkowskiego (zmiany państwa pobytu), przy czym przez „warunki” należy rozumieć zarówno warunki materialne, jak i proceduralne.

Zatrudnienie wymagające wysokich kwalifikacji (*highly qualified employment*) oznaczałoby wykonywanie prawdziwej i efektywnej pracy pod kierunkiem kogoś innego, za którą dana osoba jest wynagradzana i w przypadku której są wymagane kwalifikacje uzyskane w drodze edukacji na poziomie wyższym lub co najmniej trzy lata równoważnego doświadczenia zawodowego (art. 2 lit. b). Przez pierwsze państwo członkowskie należałoby rozumieć państwo, które wydało obywatelowi państwa trzeciego niebieską kartę UE (*EU Blue Card*), zaś przez tę ostatnią – zezwolenie zawierające wyrażenie „niebieska karta UE” i upoważniające posiadacza do legalnego pobytu i legalnej pracy na terytorium danego państwa członkowskiego oraz do przemieszczenia się do innego

państwa członkowskiego w celu podjęcia zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji w rozumieniu dyrektywy (art. 2 lit. c i d).

Nowy akt wyjaśniałby także inne sformułowania użyte w definicji kluczowego pojęcia, za jakie należy uznać „zatrudnienie wymagające wysokich kwalifikacji”. Otóż, „kwalifikacje uzyskane w drodze edukacji na poziomie wyższym” (*higher education qualification*) oznaczałyby każdy tytuł, dyplom lub inne świadectwo, jeśli taki tytuł nadał lub dokument wydał właściwy organ, potwierdzający pomyślne ukończenie programu edukacji na poziomie wyższym, a mianowicie serii kursów oferowanych przez placówkę edukacyjną uznaną za instytucję edukującą na poziomie wyższym przez państwo, w którym się ona znajduje. Kwalifikacje takie byłyby uwzględniane dla celów dyrektywy pod warunkiem, że wymagane do ich uzyskania studia trwały co najmniej trzy lata. Termin „wyższe kwalifikacje zawodowe” (*higher professional qualifications*) został zdefiniowany jako kwalifikacje poświadczone dowodem posiadania kwalifikacji uzyskanych w drodze edukacji na poziomie wyższym lub co najmniej trzyletniego równoważnego doświadczenia zawodowego, zaś termin „doświadczenie zawodowe” (*professional experience*) – jako rzeczywiste i legalne wykonywanie danego zawodu (art. 2 lit. g–i).

Jak stwierdziła Komisja Europejska w uzasadnieniu projektu, by objąć zakresem stosowania dyrektywy również specjalistów, którzy niekoniecznie potrzebują dyplomów ukończenia nauki w szkole wyższej, by wykonywać swą pracę (doświadczonych menedżerów, niektórych specjalistów w zakresie technologii informacyjnych itp.), akt ten zezwalałby na uwzględnianie co najmniej trzyletniego doświadczenia zawodowego, zamiast kwalifikacji uzyskanych w drodze edukacji na poziomie wyższym⁸². Dyrektywa promowałaby zatem elastyczne podejście do kwalifikacji zawodowych poprzez dopuszczenie odwoływania się do rzeczywistych, a nie tylko formalnych, kwalifikacji⁸³.

⁸² COM(2007) 637, s. 9.

⁸³ Por. E. GUILD, *EU Policy on Labour Migration. A First Look at the Commission's Blue Card Initiative*, CEPS Policy Brief no. 145, November 2007, s. 3 i n.

W kontekście dalszych postanowień można jednak postawić pytanie, czy nie byłoby zasadne dokonać rozróżnienia między osobami, które ukończyły trzyletnie studia zawodowe (często absolwentami wkraczającymi dopiero na rynek pracy) lub które pracowały w danym zawodzie stosunkowo krótko, bo tylko trzy lata, a wysokiej klasy specjalistami, którzy mają za sobą ukończone studia prowadzące do uzyskania tytułu magistra lub stopnia doktora lub inne rodzaje studiów podyplomowych bądź wieloletnie doświadczenie zdobyte na stanowiskach związanych z dużym stopniem samodzielności i odpowiedzialności, bądź jedno i drugie. Dla tej bardzo cennej i bardzo nielicznej grupy imigrantów z państw trzecich „zachęty” przewidziane w projekcie Komisji mogą okazać się dalece niewystarczające. Dlatego należy żałować, że pracowników wysoko wykwalifikowanych potraktowano jako grupę jednorodną, nie premiując wysokiej klasy specjalistów, którzy mogliby wnieść w rozwój gospodarki europejskiej szczególnie pożądany wkład w postaci szerokiej wiedzy i rzadkich umiejętności. Osobom takim można by zaoferować np. krótsze okresy dochodzenia do docelowego statusu (katalogu praw i obowiązków), jaki przewiduje proponowana dyrektywa, a nawet rozszerzony katalog praw, wykraczając poza obecne założenia. Takie rozwiązania uczyniłyby Unię Europejską konkurencyjną w stosunku do państw, które obecnie przyciągają największą liczbę specjalistów wysokiej klasy, a także motywowałyby obywatele państw trzecich planujących udać się do Unii Europejskiej w celach zarobkowych do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Z innych jeszcze powodów należy zwrócić szczególną uwagę na zakres podmiotowy proponowanej dyrektywy. Wyrażenie „obywatel państwa trzeciego”, zdefiniowane jako każda osoba, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art. 2 lit. a), a zatem w sposób znany z innych aktów wtórnego prawa wspólnotowego, nie budzi

zastrzeżeń⁸⁴. Natomiast przez „członków rodziny” rozumie się tu obywatele państw trzecich wymienionych w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/86/WE⁸⁵. Byliby to zatem:

- małżonek pracownika;
- małoletnie dzieci pracownika i jego małżonka, łącznie z dziećmi przysposobionymi zgodnie z decyzją wydaną przez właściwe organy danego państwa członkowskiego lub decyzją, która odznacza się automatyczną wykonalnością na podstawie zobowiązań międzynarodowych tego państwa lub musi być uznana zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi;
- małoletnie dzieci pracownika, łącznie z dziećmi przysposobionymi, gdy sprawuje on opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu (państwa członkowskie mogłyby zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, jeśli druga strona sprawująca opiekę wyraziłaby na to zgodę);

⁸⁴ Do zakresu podmiotowego dyrektywy odnosi się bezpośrednio art. 3, którego ust. 2 wymienia grupy obywatele państw trzecich nie objęte postanowieniami tego aktu. Sformułowany w ten sposób katalog wyłączeń nie budzi zastrzeżeń. Z jednej strony opiera się on na konsekwentnym rozróżnianiu w prawie wspólnotowym imigrantów dobrowolnych i imigrantów przymusów (uchodźców i innych osób potrzebujących ochrony) i, co za tym idzie, odrębnym regulowaniu sytuacji obu tych grup obywateli państw trzecich, z drugiej – na podejściu wertykalnym, które uwidacznia się w przewadze aktów odnoszących się do wybranych grup imigrantów dobrowolnych (naukowców, pracowników najemnych itd.). Nowa regulacja nie naruszałaby poza tym szczególnego statusu obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii Europejskiej, nie wpływałaby na sytuację rezydentów długoterminowych Wspólnot Europejskich ani nie podważałaby rozwiązań wynikających z umów międzynarodowych, które służą realizacji interesów gospodarczych państw członkowskich.

⁸⁵ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3 października 2003 r., s. 12). Na temat dyrektywy zob.: P. BOELES, *Directive on Family Reunification: Are the Dilemmas Resolved?*, „European Journal of Migration and Law” 2001, vol. 3, s. 61 i n.; R. CHOLEWINSKI, *Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right*, „European Journal of Migration and Law” 2002, vol. 4, s. 277 i n.; K. GROENENDIJK, *Family Reunification as a Right under Community Law*, „European Journal of Migration and Law” 2006, vol. 8, s. 215 i n.

- małoletnie dzieci małżonka, łącznie z dziećmi przysposobionymi, w sytuacji, gdy małżonek sprawuje opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu (państwa członkowskie mogłyby zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, jeśli druga strona sprawująca opiekę wyraziłaby na to zgodę).

Ograniczenie kręgu osób, którym dyrektywa 2003/86/WE zagwarantowała prawo do połączenia z członkiem rodziny przebywającym w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, do małżonka i dzieci jest słusznie uznawane za jedną z największych słabości tego aktu⁸⁶. Jednocześnie dyrektywa 2003/86/WE upoważniła państwa członkowskie do poszerzenia kręgu beneficjentów prawa do łączenia rodzin o inne bliskie osoby⁸⁷. Tymczasem w projekcie przedłożonym jesienią 2007 r. Komisja Europejska nie tylko podążyła tą samą drogą, odzwierciedlającą restrykcyjne i zachowawcze stanowisko w świetle zmian obyczajowych we współczesnej Europie, lecz idzie jeszcze dalej, nie pozostawiając państwom członkowskim swo-

⁸⁶ S. BERTOZZI, *Integration: An Ever-Closer Challenge*, CEPS Working Document no. 258, February 2007, s. 6. Na temat trudnych negocjacji w sprawie kategorii członków rodziny uprawnionych do połączenia z osobą przebywającą w państwie członkowskich zob. S. PEERS, *Key Legislative Developments on Migration in the European Union*, "European Journal of Migration and Law" 2002, vol. 4, s. 360.

⁸⁷ Na mocy art. 4 ust. 2 i 3 dyrektywy 2003/86/WE, państwa członkowskie mogą, na mocy przepisu ustawowego lub wykonawczego, zezwolić na wjazd i pobyt na swym terytorium wstępnych pierwszego stopnia w prostej linii członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, jeśli pozostają na ich utrzymaniu i nie posiadają wsparcia własnej rodziny w kraju pochodzenia oraz dorosłych dzieci członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, jeśli są stanu wolnego i są obiektywnie niezdolne do zaspokajania własnych potrzeb z uwagi na stan zdrowia. Możliwość taka odnosi się również do nie poślubionego partnera będącego obywatelem państwa trzeciego, z którym członek rodziny rozdzielonej pozostaje w należycie poświadczonym, stabilnym i długotrwałym związku oraz obywatela państwa trzeciego, który jest związany z członkiem rodziny rozdzielonej na podstawie zarejestrowanego związku, a także do małoletniego dziecka stanu wolnego takich osób, łącznie z dziećmi przysposobionymi, oraz dorosłego dziecka stanu wolnego takich osób, które obiektywnie jest niezdolne do zaspokojenia swych potrzeb z uwagi na stan zdrowia.

body w zakresie uznawania dla potrzeb nowej dyrektywy za członków rodziny np. rodziców z jednej strony, z drugiej zaś – partnera ze związku zarejestrowanego lub dzieci pochodzących z takiego związku. Z uwagi na to, że – jak sama Komisja Europejska zauważyła – grupa wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich, którzy skorzystają z nowych rozwiązań prawnych, nie będzie liczna⁸⁸, trudno dopatrzeć się racjonalnego uzasadnienia dla niezmiernie restrykcyjnego ujęcia rodziny. Takie podejście ma niewiele wspólnego z tworzeniem zachęt dla wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich gotowych podjąć pracę w Unii Europejskiej, a nie np. w Stanach Zjednoczonych.

3.2. STOSUNEK PROPONOWANEJ DYREKTYWY DO PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO I PRAWA KRAJOWEGO

Zgodnie z art. 4 ust. 1, dyrektywa nie powinna naruszać bardziej korzystnych postanowień m.in. dwustronnych lub wielostronnych umów zawartych między jednym lub więcej państwami członkowskimi a jednym lub więcej państwami trzecimi. Tak sformułowana zasada, znana z wielu innych aktów prawa wspólnotowego⁸⁹, może budzić wątpliwości, bowiem otwiera drogę do prowadzenia przez państwa członkowskie samodzielnej (i odrębnej) polityki w tych dziedzinach, które stały się już przedmiotem zainteresowania Wspólnoty Europejskiej. W re-

⁸⁸ COM(2007) 637, s. 13.

⁸⁹ Zob. np. art. 4 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. Urz. UE L 375 z 23 grudnia 2004 r., s. 12) oraz art. 4 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz. Urz. UE L 289 z 3 listopada 2005 r., s. 15).

zultacie, obok wspólnej regulacji dla 24 państw członkowskich⁹⁰, nadal mogą funkcjonować 24 zróżnicowane systemy przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich. Z punktu widzenia interesów samych imigrantów korzystniejsze warunki oferowane na podstawie umów zawartych między danym państwem członkowskim a ich krajem pochodzenia z pewnością nie będą źródłem ostrej krytyki. Z drugiej strony, dojdzie do różnicowania imigrantów ze względu na obywatelstwo (kraj pochodzenia), nie zaś kwalifikacje zawodowe, które powinny być głównym kryterium brany pod uwagę w przypadku imigrantów zarobkowych, oraz do ograniczania możliwości (opłacalności) mobilności wewnątrzunijnej. Dopuszczenie zawierania przez państwa członkowskie korzystniejszych umów z państwami trzecimi osłabia także wysiłki na rzecz stworzenia na poziomie europejskim wspólnej polityki migracyjnej, przez którą należy rozumieć m.in. spójność wspólnotowych i krajowych celów i szczegółowych rozwiązań. Utrzymywanie zróżnicowanych systemów przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich może ponadto zmniejszyć konkurencyjność Unii Europejskiej jako całości wobec państw najchętniej wybieranych przez imigrantów, np. z powodu nieopłacalności mobilności w ramach Unii, oraz zakłócić konkurencję na rynku wewnętrznym poprzez prześciganie się państw członkowskich w przyciąganiu obywateli tych państw trzecich, które słyną np. z dobrego szkolnictwa wyższego lub dynamicznego rozwoju nowoczesnych technologii.

Dyrektywa nie wpływałaby także na prawo państw członkowskich do przyjmowania lub utrzymywania bardziej korzystnych przepisów dotyczących warunków wjazdu i pobytu osób, do których się to odnosi, z wyjątkiem wjazdu do pierwszego państwa członkowskiego (art. 4

⁹⁰ W przyjmowaniu i stosowaniu nowej dyrektywy tradycyjnie nie będzie uczestniczyć Dania, natomiast w chwili przedłożenia wniosku legislacyjnego nie było jeszcze znane stanowisko Irlandii i Wielkiej Brytanii, w związku z czym Komisja ujęła w nawias fragment odnoszący się do *opt-out* tych dwóch państw.

ust. 2). Zestawienie tych postanowień oraz komentarza do nich poczynionego przez Komisję Europejską z zasadą sformułowaną w art. 4 ust. 1 ujawnia sprzeczność jeśli nie zamierzeń, to przynajmniej potencjalnych skutków przepisów zawartych w jednym artykule proponowanej dyrektywy. Otóż Komisja w uzasadnieniu swego wniosku legislacyjnego zaznaczyła, że nowy akt nie zezwalałby państwom członkowskim na oferowanie korzystniejszych warunków pierwszego wjazdu do Wspólnoty, by nie naruszać zakresu jego zastosowania. Dalej zaś stwierdziła: „Jako że warunki pobytu (włączając w to łączenie rodzin) wpływają na sytuację danych obywateli państw trzecich jedynie w odniesieniu do państwa członkowskiego pobytu, państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie przyznawania bardziej korzystnych warunków [pobytu – I.W.]”. Nietrudno zauważyć, że w ust. 2 mowa jest o prawie krajowym i w tym przypadku Komisja wykazała troskę o zakres stosowania dyrektywy. Jednocześnie jednak w ust. 1 dopuściła odmienne warunki pierwszego wjazdu, wynikające z umowy międzynarodowej, której stroną jest państwo członkowskie. Postanowienia zawarte w art. 4 proponowanej dyrektywy odznaczają się więc brakiem konsekwencji, abstrahując od ich potencjalnych skutków (sprzecznych z założeniami projektodawcy), o których wspomniano wyżej.

3.3. WARUNKI PRZYJMOWANIA PRACOWNIKÓW WYSOKO WYKWALIFIKOWANYCH Z PAŃSTW TRZECICH W ŚWIETLE PROJEKTU NOWEJ DYREKTYWY

Drugi rozdział zaproponowanej dyrektywy dotyczyłby warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu podjęcia zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji – kryteriów, wyjątków i kwot. Kluczowym zagadnieniem są oczywiście kryteria dopuszczania, do których dyrektywa zaliczałaby:

- przedłożenie ważnej umowy o pracę lub wiążącej oferty zatrudnienia na co najmniej rok w danym państwie członkowskim;
- spełnienie warunków określonych w prawie krajowym dla wykonywania przez obywateli Unii regulowanego zawodu, którego dotyczy umowa o pracę lub wiążąca oferta zatrudnienia;
- w przypadku zawodów nieregulowanych – przedłożenie dokumentów poświadczających posiadanie odpowiednich wyższych kwalifikacji zawodowych w zawodzie lub sektorze wskazanym w umowie o pracę lub w wiążącej ofercie zatrudnienia;
- przedłożenie ważnego dokumentu podróży, wskazanego w prawie krajowym i, jeśli to właściwe, dowodu posiadania ważnego zezwolenia na pobyt; państwa członkowskie mogłyby wymagać okresu ważności dokumentu podróży odpowiadającego co najmniej okresowi, na jaki zostało początkowo wydane zezwolenie na pobyt;
- przedstawienie dowodu posiadania ubezpieczenia zdrowotnego dla wnioskodawcy i członków jego rodziny w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka normalnie pokrywanych w przypadku obywateli danego państwa członkowskiego w okresach, w których tego typu ubezpieczenie i korespondujące z nim uprawnienia do świadczeń nie są gwarantowane w związku z umową o pracę lub w jej wyniku;
- bycie osobą, która nie jest uważana za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 5 ust. 1).

Dodatkowo, miesięczne wynagrodzenie brutto określone w umowie o pracę lub wiążącej ofercie zatrudnienia nie mogłoby być niższe niż krajowy próg wynagrodzenia, ustalony i opublikowany w tym celu przez państwa członkowskie, który powinien być co najmniej trzykrotnością minimalnego miesięcznego wynagrodzenia brutto, wynikającego z przepisów krajowych. Państwa członkowskie, w których minimalnego wynagrodzenia nie określono, byłyby zobowiązane ustalić krajowy próg

wynagrodzenia jako co najmniej trzykrotność minimalnych dochodów, w przypadku których obywatele danego państwa członkowskiego są uprawnieni do pomocy socjalnej w tym państwie, lub jako odpowiadający mającym zastosowanie zbiorowym umowom lub praktykom w branych pod uwagę branżach (art. 5 ust. 2).

Zaproponowane przez Komisję Europejską ogólne warunki przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich należy uznać za właściwe. Nadal obowiązywałaby zasada, że obywatel państwa trzeciego nie może – w przeciwieństwie do przemieszczającego się obywatela Unii – przybyć do państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy, lecz już w chwili przybycia powinien dysponować umową o pracę lub konkretną i wiążącą ofertą pracy⁹¹, chyba że z innej przyczyny przebywał w tym państwie legalnie, np. jako student, i postanowił zmienić cel pobytu. Ważne jest zrównanie obywateli państw trzecich z obywatelami Unii pod względem warunków dopuszczania do wykonywania zawodów regulowanych oraz uznawanie w pozostałych przypadkach przedkładanych przez obywateli państw trzecich dokumentów poświadczających posiadane przez nich kwalifikacje⁹². Zastrzeżenia może budzić natomiast dodatkowy warunek przyjęcia wysoko wykwalifikowanego pracownika z państwa trzeciego, dotyczący wysokości miesięcznego wynagrodzenia brutto, a właściwie sam sposób określania krajowego progu wynagrodzenia, od którego płaca imigranta nie może być niższa, a konkretnie wskazany w projekcie dolny wymiar tego progu, jak i brak jego wymiaru górnego.

Jak wyjaśniła sama Komisja Europejska, państwa członkowskie miałyby swobodę w ustalaniu progu minimalnego na poziomie odpowiadającym ich rynekom pracy i politykom imigracyjnym, jednakże uznano za

⁹¹ Na ten temat zob.: G. BRINKMANN, *The Immigration and Asylum Agenda*, "European Law Journal" 2004, vol. 10, no. 2, s. 192; I. WRÓBEL, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 261.

⁹² Por. E. GUILD, *EU Policy on Labour Migration...*, s. 4.

konieczne określenie odpowiedniego progu minimalnego, powiązanego z podanym w prawie krajowym wynagrodzeniem minimalnym, aby zapobiec obchodzeniu przez państwa członkowskie tych kryteriów przez ustalanie poziomu, który byłby zbyt niski dla własnego obywatela lub innego wysoko wykwalifikowanego pracownika z Unii, by taka osoba zaakceptowała ofertę pracy korespondującą z jej kwalifikacjami. Ponadto, ponieważ dyrektywa przewidywałaby rozszerzoną formę wewnątrzunijnej mobilności po uzyskaniu przez wysoko wykwalifikowanego pracownika z państwa trzeciego statusu rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, relatywnie wspólny minimalny poziom zapewniałby, że decyzja o przyjęciu jednego państwa członkowskiego nie wpłynie negatywnie na inne państwa członkowskie w perspektywie średnioterminowej. Zapewniałby także, iż wnioskodawca będzie miał środki utrzymania (i w razie potrzeby pokryje koszty związane z powrotem), bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego⁹³.

Taka argumentacja jest słuszna, nie czyni wszakże bezzasadnymi kilku nasuwających się pytań. Po pierwsze, czy „odpowiedni próg minimalny”, ustalony na stosunkowo wysokim poziomie w trosce o interesy obywateli danego państwa członkowskiego oraz innych państw członkowskich, będzie potrzebny w sytuacji, gdy takich osób gotowych podjąć pracę w danej branży po prostu brakuje na europejskim rynku pracy i zatrudnianie imigrantów jest jedynym rozwiązaniem dla pracodawców. Po drugie, odnosząc propozycję Komisji do realiów polskich (obowiązującego od 1 stycznia 2008 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę w wysokości 1126 zł⁹⁴), widać, że w naszym kraju ów próg minimalny wynosiłby co najmniej 3378 zł i wielu pracodawców nie byłoby w stanie zagwarantować cudzoziemcowi wynagrodzenia na tym poziomie, czego dobrym przykładem są szkoły podstawowe i ponadpodstawowe,

⁹³ COM(2007) 637, s. 9.

⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2007 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2008 r. (Dz. U. Nr 171, poz. 1208 i 1209).

a nawet szkoły wyższe, poszukujące nauczycieli języków obcych. Dlatego również w tym przypadku ujawniają się negatywne konsekwencje braku rozróżnienia między specjalistami wysokiej klasy a pozostałymi pracownikami wysoko wykwalifikowanymi. Po trzecie wreszcie, należy zadać pytanie, czy braku górnego wymiaru progu minimalnego nie wykorzystują państwa członkowskie niechętnie wspólnej regulacji i nie ustalą progu na takim poziomie (np. dziesięciokrotności minimalnego miesięcznego wynagrodzenia brutto), że niemal żaden wysoko wykwalifikowany pracownik z państwa trzeciego nie spełni warunku dotyczącego wynagrodzenia, z wyjątkiem może specjalistów wysokiej klasy⁹⁵. Powyższych wątpliwości nie eliminują specjalne rozwiązania dla bardzo młodych imigrantów.

Jeśli bowiem wniosek byłby składany przez obywatela państwa trzeciego mającego mniej niż 30 lat i odznaczającego się kwalifikacjami uzyskanymi w drodze edukacji na poziomie wyższym, miałyby zastosowanie kilka wyjątków. Po pierwsze, państwa członkowskie powinny uznać za spełniony warunek sformułowany w art. 5 ust. 2, jeśli zaoferowane wynagrodzenie miesięczne brutto odpowiada co najmniej dwóm trzecim krajowego progu wynagrodzenia, określonego zgodnie z art. 5 ust. 2. Po drugie, państwa członkowskie mogłyby zrezygnować z wymogu dotyczącego wynagrodzenia, pod warunkiem, że wnioskodawca ukończył studia stacjonarne i uzyskał tytuł licencjata lub magistra w placówce szkolnictwa wyższego mającej siedzibę na terytorium Wspólnoty. Po trzecie, państwa członkowskie nie powinny żądać dowodu posiadania doświadczenia zawodowego obok kwalifikacji uzyskanych w drodze edukacji na poziomie wyższym, chyba że byłoby to konieczne do spełnienia warunków określonych w prawie krajowym dla wykonywania przez obywateli Unii zawodu regulowanego, którego dotyczy umowa o pracę lub wiążąca oferta zatrudnienia (art. 6).

⁹⁵ Por. E. GUILD, *EU Policy on Labour Migration...*, s. 5.

Komisja Europejska wyjaśniła w tym przypadku, że odstępstwa od ogólnych zasad dotyczyłyby młodych specjalistów w wieku poniżej 30 lat, którzy prawdopodobnie nie mieliby dostatecznego doświadczenia zawodowego, by żądać wysokich wynagrodzeń. W takim przypadku obowiązywałby dodatkowy warunek, odnoszący się do ukończenia studiów wyższych w dziedzinie związanej z aktywnością będącą przedmiotem umowy o pracę. Dalsze złagodzenie kryteriów dotyczących wynagrodzenia zostało zaproponowane w odniesieniu do młodych specjalistów, którzy studiowali w Unii Europejskiej. Co ciekawe jednak, sama dyrektywa w wersji zaproponowanej przez Komisję nie mówi nigdzie o wymogu ukończenia studiów „w dziedzinie związanej z aktywnością będącą przedmiotem umowy o pracę”. Warto także zauważyć, że w warunkach polskich dwie trzecie minimalnego progu oznaczałoby 2252 zł, czyli nadal wysoką kwotę w przypadku bardzo młodego pracownika.

Artykuły 5 i 6 pozostawałyby bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w zakresie ustalania liczby obywateli państw trzecich przyjmowanych w celu wykonywania zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji (art. 7). Przepis taki byłby wyrazem zasady sformułowanej przez Radę Europejską w Programie Haskim⁹⁶ i potwierdzonej w Traktacie Lizbońskim (art. 2 pkt 65), który do obecnych przepisów tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dodaje art. 63a, dotyczący rozwijania przez Unię wspólnej polityki imigracyjnej i zastrzegający w ust. 5, że „nie narusza prawa Państw Członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek”.

⁹⁶ Zob. pkt III.1.4 Programu Haskiego.

3.4. NOWY DOKUMENT POBYTOWY ORAZ PROCEDURA JEGO WYDAWANIA ZGODNIE Z WNIOSKIEM LEGISLACYJNYM

Trzeci rozdział nosi w projekcie tytuł „Niebieska karta UE, procedura i przejrzystość”. Pierwszy artykuł w tej części (art. 8) stanowi, iż osoba, która spełnia wymogi określone w art. 5 i 6 i wobec której właściwe organy wydały pozytywną decyzję, otrzymywałaby niebieską kartę UE. Początkowy okres ważności takiego dokumentu wynosiłby dwa lata i byłby przedłużany na kolejny co najmniej taki sam okres. Jeśli umowa o pracę przewidywałaby okres krótszy niż dwa lata, niebieska karta UE byłaby wydawana na okres trwania umowy plus trzy miesiące. Kartę wydawałyby właściwe organy państwa członkowskiego przy wykorzystaniu jednolitego wzoru, określonego w rozporządzeniu (WE) nr 1030/2002⁹⁷. W okresie swej ważności niebieska karta UE uprawniałaby jej posiadacza do wjazdu, ponownego wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego, które kartę wydało, oraz przejazdu przez inne państwa członkowskie w celu wykonywania wspomnianych praw, jak również do korzystania z praw przyznanych jemu i członkom jego rodziny na mocy art. 8, 10 ust. 2, 12, 13–19 i 21 omawianej dyrektywy.

Państwa członkowskie nie uwzględniałyby wniosku o wydanie niebieskiej karty UE, jeśli osoba wnosząca nie spełniałaby warunków określonych w art. 5 i 6 lub jeśli przedłożone dokumenty zostały uzyskane w drodze oszustwa bądź sfałszowane lub podrobione (art. 9 ust. 1). Przed wydaniem decyzji w sprawie wniosku o niebieską

⁹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2002 r., s. 1). Zob. także Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Rady zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1030/2002 ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, KOM(2006) 110 wersja ostateczna.

kartę UE państwa członkowskie mogłyby badać sytuację na swym rynku pracy i stosować swoje procedury krajowe odnośnie do wymogów związanych z zatrudnieniem na wolnym stanowisku pracy. Z powodów wynikających z polityki dotyczącej rynku pracy państwa członkowskie mogłyby przyznawać pierwszeństwo obywatelom Unii, obywatelom państw trzecich, jeśli przewidywało to prawo wspólnotowe, jak również obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie i otrzymującym zasiłki dla bezrobotnych w danym państwie członkowskim (art. 9 ust. 2).

Państwa członkowskie ustalałyby, czy wnioski o wydanie niebieskiej karty UE powinni składać obywatele państw trzecich, czy ich pracodawcy. Wniosek byłby rozpatrywany albo w sytuacji, gdy dany obywatel państwa trzeciego przebywałby poza terytorium państwa członkowskiego, w którym miałyby zostać przyjęty, albo w sytuacji, gdy dana osoba już byłaby legalnym rezydentem na terytorium danego państwa członkowskiego. W drodze odstępstwa od tej zasady, państwo członkowskie mogłoby zaakceptować, w zgodzie ze swoim prawem krajowym, wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego nieposiadającego zezwolenia na pobyt, lecz legalnie przebywającego na jego terytorium. Dane państwo członkowskie byłoby zobowiązane przyznać obywatelowi państwa trzeciego, którego wniosek został uwzględniony, wszelkie ułatwienia w uzyskaniu wymaganych wiz (art. 11).

W art. 12 przewidziano gwarancje proceduralne dla obywateli państw trzecich. Właściwe organy państw członkowskich wydawałyby decyzję w sprawie kompletnego wniosku i informowałyby o niej wnioskodawcę na piśmie, zgodnie z procedurami określonymi w prawie krajowym danego państwa członkowskiego, najpóźniej w ciągu 30 dni od daty wpłynięcia wniosku. W wyjątkowych przypadkach, pociągających za sobą złożone wnioski, termin mógłby ulec przedłużeniu o maksymalnie 60 kolejnych dni. Jeśli informacje dostarczone wraz

z wnioskiem byłyby niedostateczne, właściwe organy powiadamiałyby wnioskodawcę o wymaganych dodatkowych informacjach. Bieg terminu na wydanie decyzji ulegałby zawieszeniu do czasu otrzymania przez organy wymaganych dodatkowych informacji. Każda decyzja odmawiająca wydania lub przedłużenia niebieskiej karty UE albo ją cofająca byłaby dostarczana na piśmie danemu obywatelowi państwa trzeciego i, jeśli byłoby to właściwe, jego pracodawcy, zgodnie z procedurami określonymi w odpowiednich przepisach prawa krajowego, i mogłaby być zaskarżona przed sądami danego państwa członkowskiego. Zawiadomienie zawierałoby uzasadnienie decyzji oraz wskazywałoby dostępne procedury zaskarżenia i termin na wniesienie skargi (art. 12).

Rozwiązania proceduralne zaproponowane przez Komisję Europejską budzą mniej zastrzeżeń⁹⁸. Postanowienia zawarte w art. 9 ust. 2 nie są niczym nowym we wspólnotowym prawie imigracyjnym – podobne występują w dyrektywie o łączeniu rodzin (w ciągu maksymalnie 12 miesięcy państwa członkowskie mogą badać sytuację na swym rynku pracy, zanim udzielą członkom rodziny zgody na podjęcie pracy najemnej lub działalności na własny rachunek – art. 14 ust. 2), natomiast identyczne w dyrektywie dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, gdy mowa jest o prawie do zamieszkania w państwie członkowskim innym niż to, które nadało taki status (art. 14 ust. 3). W przypadku nowego aktu chodziłoby jednak o pierwsze państwo członkowskie, czyli o samą możliwość wjazdu do Unii Europejskiej. Zasada preferencji wspólnotowej – jako stosowana od dawna – nie budzi zastrzeżeń, podobnie jak uprzywilejowane traktowanie obywateli państw trzecich, których sytuację także uregulowało prawo wspólnotowe lub którzy już przebywają legalnie w danym państwie członkowskim.

⁹⁸ Inaczej E. GUILD, *EU Policy on Labour Migration...*, s. 6. Autorka ta nie uzasadniła jednak przekonywująco swoich zastrzeżeń.

Znaczenie dyrektywy mogłoby być jednak podważane w niektórych państwach członkowskich przez ciągłe „badanie sytuacji” na krajowym rynku pracy i dalsze stosowanie procedur krajowych, co pozwoliłoby nie otwierać swego rynku pracy dla potencjalnych posiadaczy niebieskiej karty UE lub z łatwością go dla nich zamknąć. Zapewnienia Komisji o stworzeniu „wspólnej procedury” czy też „wspólnego systemu” stają się w tym momencie mało wiarygodne. Ewentualnemu (aczkolwiek bardzo prawdopodobnemu) nadużywaniu przez państwa członkowskie postanowień zawartych w art. 9 ust. 2 zapobiegłoby, być może, wprowadzenie ograniczenia czasowego owego „badania sytuacji” lub wskazanie obiektywnych kryteriów, takich jak np. poziom bezrobocia w danej branży, które uzasadniałyby wzmożoną ochronę krajowego rynku pracy.

3.5. PRAWA POSIADACZA NIEBIESKIEJ KARTY UE WEDŁUG PROJEKTU NOWEJ DYREKTYWY

W rozdziale V projektu określono prawa obywateli państw trzecich. Stosownie do art. 13, przez pierwsze dwa lata legalnego pobytu w danym państwie członkowskim w charakterze posiadacza niebieskiej karty UE dostęp do rynku pracy dla zainteresowanej osoby byłby ograniczony do wykonywania pracy najemnej spełniającej warunki dopuszczania określone w art. 5 i 6. Zmiany w postanowieniach umowy o pracę wpływające na warunki dopuszczania oraz zmiany w stosunku pracy wymagałyby wcześniejszej pisemnej zgody właściwych organów państwa członkowskiego pobytu, zgodnie z krajowymi procedurami i w terminach określonych w art. 12 ust. 1 dyrektywy. Po dwóch pierwszych latach legalnego pobytu w danym państwie członkowskim w charakterze posiadacza niebieskiej karty UE dana osoba korzystałaby z równego traktowania z oby-

watelami w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji. Posiadacz niebieskiej karty UE byłby zobowiązany zawiadamiać o zmianach w swym stosunku pracy właściwe organy państwa członkowskiego pobytu, zgodnie z procedurami krajowymi. Posiadacz niebieskiej karty UE, który uzyskałby status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, korzystałby z równego traktowania z obywatelami w zakresie dostępu do zatrudnienia i samozatrudnienia. Państwa członkowskie mogłyby utrzymywać ograniczenia w dostępie do zatrudnienia lub samozatrudnienia, o ile taka aktywność pociągałaby za sobą choćby sporadyczny udział w wykonywaniu władzy publicznej i odpowiedzialności za ochronę interesu ogólnego państwa, w przypadkach, gdy – zgodnie z obowiązującym prawem krajowym lub wspólnotowym – taka aktywność byłaby zastrzeżona dla własnych obywateli. Państwa członkowskie mogłyby utrzymywać ograniczenia w dostępie do zatrudnienia lub samozatrudnienia w przypadkach, gdy – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego lub wspólnotowego – taka aktywność byłaby zastrzeżona dla własnych obywateli albo obywateli Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Powyższe postanowienia byłyby stosowane bez uszczerbku dla zasady preferencji wspólnotowej, wyrażonej w odpowiednich przepisach Aktów Akcesyjnych z 16 kwietnia 2003 r. i 25 kwietnia 2005 r., w szczególności w odniesieniu do praw obywateli państw członkowskich, których te Akty dotyczą, w zakresie dostępu do rynku pracy.

Powyższe postanowienia należy uznać za właściwe, abstrahując od poczynionych już uwag na temat warunków dopuszczania do wykonywania pracy wymagającej wysokich kwalifikacji. Po pierwsze, postanowienia te odzwierciedlają jedną z tradycyjnych zasad polityki imigracyjnej i prawa imigracyjnego, zgodnie z którą zakres praw przysługujących imigrantom zależy od długości pobytu w państwie przy-

mującym⁹⁹. Po drugie, pewne ograniczenia w pierwszym okresie praw nadawanych imigrantom pozwoliłyby zapobiec ewentualnym nadużyciom w korzystaniu z nich. Tak więc, przez pierwsze dwa lata imigrant mógłby wykonywać pracę wymagającą wysokich kwalifikacji na warunkach, na jakich został dopuszczony do jej wykonywania. Po dwóch latach korzystałby z zasady równouprawnienia w zakresie dostępu do zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji, zaś po pięciu latach (w wypadku uzyskania statusu rezydenta długoterminowego) – byłby traktowany tak samo jak obywatele danego państwa członkowskiego w zakresie dostępu do zatrudnienia i samozatrudnienia, bez względu na wymagane kwalifikacje. Wymóg uzyskiwania zgody na zmiany lub powiadamiania o nich właściwych organów państwa przyjmującego oraz ograniczenia związane z wykonywaniem władzy publicznej lub z zasadą preferencji wspólnotowej są uzasadnione. Zwłaszcza na te ostatnie należy zwrócić baczniejszą uwagę.

Ograniczenia związane z zasadą preferencji wspólnotowej podważają bowiem zasadność uwag niektórych komentatorów na temat swobodnego przepływie pracowników, którego źródłem byłaby rzekomo nowa regulacja. Otóż, jak napisała E. Guild, dla obywateli ośmiu państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2004 r., przejściowe ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników są wciąż stosowane przez niektóre „stare” państwa członkowskie, takie jak Niemcy i Austria, będące istotnymi miejscami przeznaczenia dla imigrantów zarobkowych. Ograniczenia te raczej nie znikną przed 2011 r. W przypadku pracowników z dwóch państw członkowskich, które przystąpiły do Unii w 2007 r.,

⁹⁹ Por. A. KICINGER, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper no. 2/2005, s. 7; S. DÖRR, TH. FAIST, *Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands*, „European Journal of Political Research” 1997, vol. 31, s. 409 i n.; H. URTH, *Building a Momentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union*, „European Journal of Migration and Law” 2005, vol. 7, s. 166.

sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż większość obecnych państw członkowskich stosuje ograniczenia, które mogą być utrzymane do 2014 r. Nowa dyrektywa nie dotyczyłaby obywateli Unii, a zatem wysoko wykwalifikowany obywatel państwa trzeciego mógłby na podstawie tego aktu udać się np. do Niemiec, a tymczasem Czech lub Bułgar o porównywalnych kwalifikacjach – nie¹⁰⁰.

Taka interpretacja postanowień dyrektywy jest błędna i sprzeczna z wyjaśnieniami samego projektodawcy¹⁰¹, gdyż przepisy zawarte w Aktach Akcesyjnych, na które powołała się Komisja Europejska i do których odsyłałaby sama dyrektywa, nie pozostawiają miejsca na wątpliwości: niezależnie od stosowania środków przejściowych dotyczących swobodnego przepływu osób, „Państwa Członkowskie, w okresie stosowania środków krajowych lub środków wynikających z umów dwustronnych, przyznają pierwszeństwo dostępu do ich rynku pracy pracownikom będącym obywatelami Państw Członkowskich przed pracownikami będącymi obywatelami państw trzecich. Bułgarscy pracownicy migrujący oraz członkowie ich rodzin legalnie zamieszkujący oraz pracujący w innym Państwie Członkowskim (...) nie są traktowani w sposób bardziej restrykcyjny niż osoby pochodzące z państw trzecich, zamieszkujące i pracujące (...) w tym Państwie Członkowskim (...). Ponadto, zgodnie z zasadą preferencji wspólnotowej, pracownicy migrujący z państw trzecich, zamieszkujący i pracujący w Bułgarii, nie są traktowani korzystniej niż obywatele Bułgarii”¹⁰². Podobne postanowienia mają zastosowanie do obywateli wszystkich nowych państw członkowskich¹⁰³.

¹⁰⁰ E. GUILD, s. 2. Por. *Niebieska Karta UE*, Biuletyn Migracyjny 2007, nr 14, s. 6.

¹⁰¹ Zob. COM(2007) 637, s. 10.

¹⁰² Część 1 ust. 14 Załącznika VI do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

¹⁰³ Por. np. część 1 ust. 14 Załącznika VII do tego Aktu (środki przejściowe dotyczące Rumunii), jak również część 2 ust. 14 Załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej,

Jak stwierdza art. 14 projektu, brak pracy nie stanowiłby sam w sobie przyczyny cofnięcia niebieskiej karty UE, chyba że okres braku zatrudnienia przekroczyłby trzy kolejne miesiące. W okresie tym posiadacz niebieskiej karty UE byłby uprawniony do poszukiwania i podjęcia zatrudnienia na warunkach określonych w art. 13 ust. 1 lub ust. 2. Państwa członkowskie miałyby obowiązek zezwolić posiadaczowi niebieskiej karty UE na pozostanie na ich terytorium do czasu wydania potrzebnej zgody stosownie do art. 13 ust. 1 lub odmowy wydania takiej zgody. Zgłoszenie, o którym mowa w art. 13 ust. 2, kończyłoby automatycznie okres braku zatrudnienia. Tego typu przepisy zasługują na jednoznacznie pozytywną ocenę, gdyż uchroniłyby imigrantów przed niepewnością prawną w sytuacji utraty pracy i zagwarantowały czas niezbędny na znalezienie nowego zatrudnienia. Należy bowiem przyjąć, że osoby dopuszczone na rynek pracy danego państwa członkowskiego są na nim pożądane i powinny otrzymać wsparcie, choćby w postaci pewności prawnej, by utrzymać się na tym rynku w charakterze wysoko wykwalifikowanego pracownika.

Posiadacze niebieskiej karty UE korzystaliby z równego traktowania z obywatelami danego państwa co najmniej w zakresie:

- warunków pracy, w tym wynagrodzenia i zwolnienia, jak również zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy;
- swobody zrzeszania się oraz członkostwa i działalności w organizacji reprezentującej pracowników lub pracodawców bądź w każdej organizacji, której członkowie wykonują specyficzny zawód, włączając w to świadczenia oferowane przez takie organizacje, bez uszczerbku dla krajowych przepisów dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego;
- edukacji i szkolenia zawodowego, w tym stypendiów studenckich zgodnie z prawem krajowym;

Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (środki przejściowe dotyczące Polski).

- uznawania dyplomów, świadectw i innych kwalifikacji zawodowych zgodnie z odpowiednimi procedurami krajowymi;
- działań zabezpieczenia społecznego określonych w rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71¹⁰⁴ (rozporządzenie (WE) nr 859/2003¹⁰⁵ byłoby stosowane odpowiednio);
- pomocy społecznej określonej w prawie krajowym;
- wypłaty nabytych świadczeń emerytalnych w wypadku przeniesienia się do państwa trzeciego;
- ulg podatkowych;
- dostępu do towarów i usług oraz zaopatrzenia w towary i usługi powszechnie dostępne, włączając w to procedury przyznawania lokali mieszkalnych i pomocy udzielanej przez urzędy pracy;
- swobodnego dostępu do całego terytorium danego państwa członkowskiego, z zachowaniem ograniczeń przewidzianych w prawie krajowym ze względów bezpieczeństwa (art. 15 ust. 1).

Powyższy wykaz dziedzin, w których obowiązywałaby zasada równego traktowania imigrantów z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego jest otwarty, gdyż państwa członkowskie mogłyby stosować tę zasadę również w innych obszarach. Wykaz ten pokrywa się niemal dokładnie z listą zawartą w dyrektywie dotyczącej rezydentów długoterminowych. Jedyna zasadnicza różnica polega na tym, że rezydenci długoterminowi korzystają z równouprawnienia w zakresie dostępu do zatrudnienia i prowadzenia działalności na własny rachunek, natomiast pracownicy wysoko wykwalifikowani – jedynie w zakresie

¹⁰⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty (Dz. Urz. EWG L 149 z 5 lipca 1971 r., s. 2).

¹⁰⁵ Rozporządzenie Rady (WE) 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz. Urz. UE L 124 z 20 maja 2003 r., s. 1).

warunków pracy. Druga różnica wynika z uwzględnienia w przypadku pracowników wysoko wykwalifikowanych wypłat świadczeń emerytalnych w wypadku przeniesienia się do państwa trzeciego, co wiąże się z czasowym charakterem ich pobytu, przynajmniej do chwili uzyskania statusu rezydenta długoterminowego. Nieco inaczej natomiast przedstawiają się możliwe ograniczenia wymienionych praw.

Państwa członkowskie mogłyby ograniczyć prawo do edukacji i szkolenia zawodowego, jak również prawo dostępu do dóbr i usług oraz zaopatrzenia w dobra i usługi powszechnie dostępne w odniesieniu do stypendiów i procedur przyznawania lokali mieszkalnych do przypadków, w których posiadacz niebieskiej karty UE przebywa lub ma prawo przebywać na terytorium danego państwa członkowskiego od co najmniej trzech lat. Państwa członkowskie mogłyby ograniczyć równe traktowanie w zakresie pomocy społecznej do przypadków, w których posiadacz niebieskiej karty UE uzyskał status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich zgodnie z art. 17 (art. 15 ust. 1 i 2).

Należy zgodzić się z Komisją Europejską, że równe traktowanie jest konieczne w celu stworzenia wysoko wykwalifikowanym pracownikom z państw trzecich jak najbardziej korzystnych warunków. Nie do końca przekonujące jest jednak wyjaśnienie, że ograniczenia dotyczą wyłącznie tych praw, które nie przysługują pracownikowi na podstawie opłacanych składek. Założono ponadto, że osoby takie będą otrzymywać stosunkowo wysokie wynagrodzenia i dlatego najprawdopodobniej byłyby pozbawione – na mocy przepisów krajowych – świadczeń, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2¹⁰⁶. O ile z ostatnim twierdzeniem można się zgodzić w świetle rozważań o wysokości wynagrodzenia przyjmowanych obywateli państw trzecich, o tyle trudno jest znaleźć odpowiedź na pytanie, po co takie osoby miałyby płacić podatki w przyjmującym państwie członkowskim, jeśli ich prawa uzależnione byłyby wyłącznie

¹⁰⁶ COM(2007) 637, s. 11.

od składek odprowadzanych do systemu zabezpieczenia społecznego. Ponadto, wydaje się, że granica trzech lat została wybrana arbitralnie i równie dobrze mogłyby to być np. dwa lata.

W odniesieniu do członków rodziny projekt stwierdza w art. 16, że dyrektywa 2003/86/WE powinna być stosowana z uwzględnieniem odstępstw przewidzianych w nowym akcie. I tak, połączenia rodziny nie wolno byłoby uzależniać od wymogu, by posiadacz niebieskiej karty UE miał uzasadnione widoki na uzyskanie prawa stałego pobytu i by przebywał w danym państwie członkowskim przez minimalny okres. Zezwolenia na pobyt dla członków rodziny byłyby wydawane najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku. Przewidziane w dyrektywie 2003/86/WE środki integracji mogłyby być stosowane jedynie po uzyskaniu przez zainteresowane osoby zgody na połączenie rodziny. Państwa członkowskie nie stosowałyby terminu 12 miesięcy w odniesieniu do dostępu członków rodziny do rynku pracy. Pobyt w różnych państwach członkowskich mógłby być sumowany dla celów obliczenia pięciu lat pobytu wymaganych do uzyskania przez członka rodziny autonomicznego zezwolenia na pobyt. Okres ważności zezwoleń na pobyt członków rodziny byłby taki sam jak zezwoleń na pobyt wydawanych posiadaczowi niebieskiej karty UE, o ile pozwalałby na to okres ważności ich dokumentów podróży (art. 16).

W tym przypadku można odwołać się do komentarza samej Komisji Europejskiej, która stwierdziła, że art. 16 przewiduje odstępstwa od dyrektywy o prawie do łączenia rodzin, uznane za konieczne dla stworzenia systemu przyjmowania atrakcyjnego dla wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich i że jest on oparty na innych założeniach, niż ta właśnie dyrektywa, stanowiąca instrument wspierania integracji obywateli państw trzecich mających realne szanse na uzyskanie statusu stałych rezydentów. Zgodnie z podobnymi systemami obowiązującymi już w państwach członkowskich i w innych krajach, przewidziano możliwość niezwłocznego połączenia rodziny także w przypad-

ku pobytu czasowego oraz dostęp do rynku pracy dla małżonka. By to osiągnąć, przewidziano również, iż ewentualne krajowe środki integracji będą wymagane dopiero wówczas, gdy członkowie rodziny znajdą się na terytorium Unii Europejskiej¹⁰⁷. Zgadając się zasadniczo z potrzebą i zakresem odstępstw od ogólnych warunków łączenia rodzin na korzyść pracowników wysoko wykwalifikowanych i ich rodzin, za dyskusyjne należy uznać twierdzenie, że nowa dyrektywa umożliwiłaby „niezwłoczne” łączenie rodzin, skoro ogólny maksymalny termin dziewięciu miesięcy oczekiwania na decyzję został skrócony do sześciu miesięcy.

W projekcie Komisji znalazły się również postanowienia dotyczące nadawania posiadaczom niebieskich kart UE statusu rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Zgodnie z tymi postanowieniami, dyrektywa 2003/109/WE stosowałaby się z odstępstwami przewidzianymi w nowym akcie (art. 17 ust. 1). Posiadacz niebieskiej UE, który skorzystał z możliwości przeniesienia się do drugiego państwa członkowskiego, mógłby więc zsumować okresy pobytu w różnych państwach członkowskich w celu spełnienia wymogu odnoszącego się do długości pobytu, jeśli następujące warunki zostały spełnione:

- pięcioletni legalny i nieprzerwany pobyt na terytorium Wspólnoty w charakterze posiadacza niebieskiej karty UE;
- legalny i nieprzerwany pobyt w charakterze posiadacza niebieskiej karty UE na terytorium państwa członkowskiego, w którym został złożony wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, przez dwa lata bezpośrednio poprzedzające złożenie właściwego wniosku (art. 17 ust. 2).

Dla celów obliczania okresu legalnego i nieprzerwanego pobytu we Wspólnocie i w drodze odstępstwa od art. 4 ust. 3 zdanie 1 dyrektywy 2003/109/WE, okresy nieobecności na terytorium Wspólnoty nie przerywałyby pięcioletniego legalnego i nieprzerwanego pobytu na teryto-

¹⁰⁷ COM(2007) 637, s. 11.

rium Wspólnoty w charakterze posiadacza niebieskiej karty UE i byłyby uwzględniane przy jego obliczaniu, jeśli byłyby krótsze niż 12 kolejnych miesięcy i nie przekroczyłyby łącznie 16 miesięcy w ciągu tego pobytu. Ta zasada stosowałaby się również w przypadkach, w których posiadacz niebieskiej karty UE nie skorzystał z możliwości przeniesienia się do drugiego państwa członkowskiego. W drodze odstępstwa od art. 9 ust. 1 lit. c dyrektywy 2003/109/WE, państwa członkowskie wydłużałyby do 24 kolejnych miesięcy okres dopuszczalnej nieobecności posiadacza niebieskiej karty UE i członków jego rodziny, którym nadano status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Wspomniane odstępstwa od dyrektywy 2003/109/WE stosowane byłyby jedynie w przypadkach, gdy dany obywatel państwa trzeciego mógłby udowodnić, iż był nieobecny na terytorium Wspólnoty z powodu działalności zarobkowej na zasadzie zatrudnienia lub samozatrudnienia, udziału w wolontariacie lub studiów w swym kraju pochodzenia (art. 17 ust. 3–5).

W tym miejscu ponownie można oddać głos Komisji Europejskiej, która stwierdziła, że jej wniosek ma sprzyjać mobilności geograficznej wysoko wykwalifikowanych pracowników. Odstępstwa od dyrektywy 2003/109/WE mają zatem na celu zapobieżenie znalezieniu się mobilnych pracowników w niekorzystnej sytuacji poprzez zezwolenie im na łączenie okresów pobytu w dwóch (lub maksymalnie trzech) państwach członkowskich w celu spełnienia głównego warunku uzyskania statusu rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Zdaniem Komisji, odstępstwa dotyczące okresów nieobecności na terytorium Unii powinny podlegać rygorystycznym warunkom, aby wesprzeć politykę migracji cyrkulacyjnej i ograniczyć ewentualne efekty w postaci „drenażu mózgów”¹⁰⁸. Można tylko dodać, że zaproponowane rozwiązania rzeczywiście sprzyjałyby zarówno mobilności wewnątrzunijnej, jak i przemieszczaniu się między Unią a państwami trzecimi.

¹⁰⁸ COM(2007) 637, s. 11.

Posiadacze niebieskiej karty UE, którzy spełnialiby określone w art. 17 warunki nabycia statusu rezydenta długoterminowego, otrzymywaliby dokument pobytowy zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 – zezwolenie na pobyt „rezydent długoterminowy WE/posiadacz niebieskiej karty UE” (*residence permit „long-term resident – EC/EU Blue Card holder”*). Do posiadaczy takiego dokumentu miałyby zastosowanie postanowienia dotyczące ich samych i członków ich rodzin zawarte w nowej dyrektywie oraz w dyrektywie 2003/109/WE (art. 18). Jak stwierdziła Komisja Europejska, nowy rodzaj dokumentu pobytowego stworzono by w celu oznaczenia szczególnego statusu jego posiadacza¹⁰⁹.

Rozdział V proponowanej dyrektywy regulowałby kwestie związane z pobytem w innych państwach członkowskich. Stosownie do art. 19, po dwóch latach legalnego pobytu w pierwszym państwie członkowskim w charakterze posiadacza niebieskiej karty UE dana osoba i członkowie jej rodziny mogliby przenieść się do państwa członkowskiego innego niż pierwsze państwo członkowskie w celu podjęcia zatrudnienia wymagającego wysokich kwalifikacji na warunkach określonych w tym artykule. Nie później niż miesiąc po przybyciu do drugiego państwa członkowskiego posiadacz niebieskiej karty UE miałby obowiązek zgłosić swą obecność właściwym organom tego państwa oraz przedłożyć wszelkie dokumenty potwierdzające spełnianie przez niego warunków określonych w art. 5 i 6 w odniesieniu do drugiego państwa członkowskiego. Zgodnie z procedurami określonymi w art. 12, drugie państwo członkowskie badałoby zgłoszenie i informowało pisemnie wnioskodawcę i pierwsze państwo członkowskie o swojej decyzji o wydaniu bądź o odmowie wydania niebieskiej karty UE. W razie decyzji odmownej pierwsze państwo członkowskie miałoby obowiązek przyjąć niezwłocznie z powrotem bez jakichkolwiek formalności posiadacza

¹⁰⁹ COM(2007) 637, s. 11.

niebieskiej karty UE i członków jego rodziny. Stosując postanowienia art. 19, państwa członkowskie mogłyby utrzymać limity przyjęć określone w art. 7.

Natomiast do posiadacza zezwolenia na pobyt „rezydent długoterminowy – WE/posiadacz niebieskiej karty UE” nie miałyby zastosowania art. 14 ust. 4 dyrektywy 2003/109/WE, dotyczący limitów przyjęć rezydentów długoterminowych z innych państw członkowskich. W przypadkach, gdy państwo członkowskie zdecydowałoby się stosować przewidziane w art. 14 ust. 3 dyrektywy 2003/109/WE ograniczenia w dostępie do rynku pracy dla rezydentów długoterminowych z innych państw członkowskich, miałyby obowiązek przyznawać pierwszeństwo posiadaczom zezwolenia na pobyt „rezydent długoterminowy – WE/posiadacz niebieskiej karty UE” przed innymi obywatelami państw trzecich ubiegającymi się o zgodę na pobyt w tym samym celu (art. 20).

Jeśliby posiadacz niebieskiej karty UE przemieścił się do drugiego państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami art. 19 i jeśliby rodzina istniała w pierwszym państwie członkowskim, członkom jego rodziny należałoby zezwolić na towarzyszenie mu lub dołączenie do niego. Nie później niż miesiąc po wjeździe na terytorium drugiego państwa członkowskiego członkowie rodziny mieliby obowiązek poinformować o swej obecności właściwe organy tego państwa członkowskiego i przedłożyć wnioski o zezwolenie na pobyt. Podobne zasady dotyczące przemieszczających się rezydentów długoterminowych i członków ich rodzin wynikają z art. 16 dyrektywy 2003/109/WE (art. 21).

Możliwość przeniesienia się do innego państwa członkowskiego i uzyskania tam statusu posiadacza niebieskiej karty UE powinna stanowić zachętę do wybierania Unii Europejskiej (jednego z jej państw członkowskich) na miejsce aktywności ekonomicznej przez pracowników wysoko wykwalifikowanych z państw trzecich¹¹⁰. Obecnie z prawa

¹¹⁰ Por. M. DUSZCZYK, *op. cit.*, s. 2.

do przemieszczania się w obrębie Unii i zamieszkiwania na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące korzystają jedynie ci obywatele państw trzecich, którzy posiadają status rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich (pomijając obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii, których prawo do przemieszczania się ma charakter pochodny i jako takie jest uzależnione od mobilności obywateli Unii). Prawo do zmiany przyjmującego państwa członkowskiego przybliżyłoby kolejną grupę imigrantów do statusu obywateli Unii, będąc wyrazem zasady porównywalnego traktowania obywateli Unii i obywateli państw trzecich przebywających na jej terytorium legalnie. Nowe rozwiązania dotyczące łączenia rodzin – zbliżone do oferowanych obecnie rezydentom długoterminowym – z pewnością byłyby traktowane jako sprzyjające mobilności wewnątrzunijnej z uwagi na ich liberalny charakter. Natomiast posiadaczy niebieskiej karty UE będących jednocześnie rezydentami długoterminowymi WE nie obowiązywałyby limity, które państwa członkowskie mogą utrzymywać w stosunku do pozostałych rezydentów długoterminowych, i byłiby oni traktowani w sposób korzystniejszy na rynku pracy niż pozostali rezydenci długoterminowi.

3.6. OCENA PROJEKTU NOWEJ DYREKTYWY

Projekt przedłożony jesienią 2007 r. odzwierciedla podejście wertykalne (grupowe), w przeciwieństwie do wniosku legislacyjnego z 2001 r., który dotyczył wszystkich form aktywności ekonomicznej i miał charakter regulacji horyzontalnej. Kolejne planowane akty wspólnotowego prawa imigracyjnego mają dotyczyć pracowników sezonowych, pracowników objętych wewnątrz korporacyjnym transferem oraz wynagradzanych stażystów. Pierwszy projekt odnosi się zatem do grupy pracowników szczególnie pożądaných obecnie na europejskim

rynku pracy i budzących stosunkowo niewielkie emocje, a jednocześnie wymagających stworzenia odpowiednich warunków prawnych na poziomie krajowym i wspólnotowym. Niektóre państwa członkowskie opracowały własne programy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich, inne – nie, co dodatkowo czyni inicjatywę Komisji Europejskiej cenną.

Jak słusznie zauważyła E. Guild, niebieska karta UE odpowiadałaby w niektórych aspektach amerykańskiej zielonej karcie (*US Green Card*), aczkolwiek występowałyby bardzo istotne różnice – przede wszystkim niebieska karta UE nie oznaczałaby pewności pobytu ani dostępu do rynku pracy¹¹¹. Sama Komisja Europejska przyznała, że nowy akt nie tworzyłby prawa do przyjęcia, określałby natomiast obligatoryjne i fakultatywne przesłanki odmowy przyjęcia, takie jak przede wszystkim niespełnianie wspólnych wymogów, obowiązywanie krajowych limitów i możliwość przeprowadzania przez państwa członkowskie tzw. testu rynku pracy, czyli badania panującej na nim sytuacji i kierowania się własną jej oceną. Możliwość ta nawiązuje w szczególności do rezolucji Rady z dnia 20 czerwca 1994 r. w sprawie ograniczeń w dopuszczaniu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich w celu podjęcia zatrudnienia¹¹², bardzo restrykcyjnej i raczej nie przystającej do dalece odmiennej po kilkunastu latach sytuacji gospodarczej i społecznej w Europie¹¹³, dlatego odwołanie się przez Komisję do tego aktu (o charakterze niewiążącym zresztą) musi zaskakiwać.

Projekt Komisji zawiera szereg dobrych rozwiązań, jednakże występują w nim także „zawory bezpieczeństwa” dla państw członkowskich,

¹¹¹ E. GUILD, *EU Policy on Labour Migration...*, s. 4.

¹¹² Rezolucja Rady z dnia 20 czerwca 1994 r. w sprawie ograniczeń w dopuszczaniu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich w celu podjęcia zatrudnienia (Dz. Urz. WE C 274 z dnia 19 września 1996 r., s. 3).

¹¹³ Szerzej na temat rezolucji zob. I. WRÓBEL, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 185 i n.

znane z obecnie obowiązujących aktów prawa wspólnotowego i odzwierciedlające dotychczasowy przebieg debaty imigracyjnej na poziomie międzyrządowym (na forum Rady Unii Europejskiej). Nie sposób uwolnić się od wrażenia, że niektóre z tych „gestów” pod adresem państw członkowskich znacząco osłabiają znaczenie zaproponowanej regulacji. Wydaje się, że Komisja Europejska – nauczona złymi doświadczeniami – zrezygnowała z ambitnych i odważnych inicjatyw, stawiając przede wszystkim na ostrożność i wychodzenie naprzeciw oczekiwaniom rządów państw członkowskich, a niekoniecznie np. środowisk gospodarczych w tych państwach. Podejście Komisji jest realistyczne, niemniej jednak może być także niebezpieczne, bowiem podczas negocjacji międzyrządowych poziom zaproponowanych standardów prawnych jest z reguły obniżany. Dobrze jest zatem, gdy projekt promuje nieco ambitniejsze rozwiązania niż te, za którymi opowiadają się najbardziej sceptyczne państwa członkowskie.

Analiza projektu prowadzi raczej do zanegowania tezy Komisji, że stwarza on „wspólną szybką i elastyczną procedurę przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich”. Być może taką procedurę stwarza, jednakże pozostawia zbyt wiele możliwości jej niestosowania, przedłużania i „uszywniania” przez państwa członkowskie, a zatem „wspólny system” wspólnym systemem nie byłby. Najsłabszym elementem projektu wydają się warunki dopuszczania obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy wymagającej wysokich kwalifikacji, a zatem to, co jest kluczowym zagadnieniem polityki dotyczącej imigracji zarobkowej. Natomiast prawa przewidziane dla posiadaczy niebieskiej karty UE stworzyłyby stosunkowo atrakcyjne warunki pobytu i mobilności dla nich i członków ich rodzin, choć – co należy podkreślić – nie byłyby to, wbrew temu, co twierdzi Komisja Europejska, „takie same” prawa we wszystkich państwach członkowskich. Wątpliwe jest także, czy możliwość zmiany państwa pobytu po dwóch latach będzie równoznaczna z możliwością „szybkiej odpowiedzi na zmieniający się popyt

na wysoko wykwalifikowaną imigrancką siłę roboczą”. Nowa dyrektywa pozwoliłaby może zatrzymać w Unii Europejskiej tych szczęśliwców, którzy już w niej pracują w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, jak również poszerzyć krąg marzących o tym osób, natomiast jej realna „siła przyciągania”, a właściwie „wciągania” na europejski rynek pracy, rozminęłaby się zapewne z oczekiwaniami. Nowy projekt jest więc krokiem we właściwym kierunku, lecz niewystarczającym. Można mieć tylko nadzieję, że nie podzieli losu swego poprzednika z 2001 r. i nie przejdzie do historii jako kolejna niezrealizowana wspólnotowa inicjatywa legislacyjna. ■

IV.

Zakończenie

W dniu 1 lipca 2008 r. półroczne przewodnictwo w Unii Europejskiej przejęła Francja, która jednym z głównych punktów swego programu uczyniła imigrację, proponując pozostałym państwom członkowskim zawarcie politycznego paktu dotyczącego tej problematyki. Paryż stoi na stanowisku, że należy wydalac z Unii Europejskiej większą liczbę nielegalnych imigrantów, a jednocześnie bardziej otworzyć ją dla wysoko wykwalifikowanych przybyszów. Początkowo Francuzi postulowali, by przyjmować w Unii jedynie wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich¹¹⁴, jednakże jest to oczekiwanie na tyle absurdalne w obliczu potrzeb pracodawców, np. z sektora rolniczego lub turystycznego, że z pewnością nie znajdzie odzwierciedlenia w dokumentach zatwierdzanych przez państwa członkowskie w najbliższych miesiącach, w tym na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2008 r. Ponadto propozycje francuskie wywołały zdecydowany sprzeciw partnerów zewnętrznych, w szczególności z Ameryki Południowej. W projekcie europejskiego paktu w sprawie imigracji

¹¹⁴ D. PSZCZÓŁKOWSKA, *UE uszczelnia się przed imigrantami*, „Gazeta Wyborcza” z 8 lipca 2008 r.; E. VUCHEVA, *France pushes for hard-nosed EU migration pact*, 29.05.2008, internetowy serwis informacyjny EUobserver.com, <http://euobserver.com/9/26235/?rk=1>, 9.07.2008 r.

i azyłu, przedłożonym przez Francję 7 lipca 2008 r. na nieformalnym spotkaniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Cannes, stwierdzono m.in., że Stary Kontynent potrzebuje imigrantów z przyczyn gospodarczych i demograficznych. Wśród pięciu zasadniczych kwestii, które poruszono, znalazła się legalna imigracja, która miałaby odpowiadać zdolnościom przyjmowania poszczególnych państw członkowskich, przy czym nacisk położono by na europejską inicjatywę dotyczącą niebieskiej karty¹¹⁵. Poparcie Paryża dla tej inicjatywy i uczynienie z niej motywu przewodniego wspólnej polityki migracyjnej zwiększa niewątpliwie szanse na wdrożenie nowych rozwiązań na poziomie europejskim.

Zaproponowaną niebieską kartę UE porównuje się często z obecnie stosowaną w Stanach Zjednoczonych zieloną kartą. Można oczywiście twierdzić, że nie należy tego czynić (jak chce zespół redakcyjny „Biuletynu Migracyjnego”)¹¹⁶, co daje się uzasadnić istotnymi różnicami między obiema kartami w zakresie gwarantowanych przez nie praw oraz ich adresatów. Z drugiej strony, niebieska karta jest przez samą Unię postrzegana jako instrument konkurencji ze Stanami Zjednoczonymi o wysoko wykwalifikowanych imigrantów. Z tego punktu widzenia porównania są nieuniknione, a będą ich dokonywać przede wszystkim emigranci z Afryki, Ameryki Południowej i Azji, którzy stają przed wyborem kraju przeznaczenia. Zestawienie cech obu dokumentów nie wypada korzystnie dla inicjatywy europejskiej z uwagi na skromniejsze prawa, jakie ona gwarantuje. Unia Europejska nie jest zresztą mniej atrakcyjna wyłącznie dla imigrantów, podobnie postrzegają ją wysoko wykwalifikowani Europejczycy – w 2007 r. wyemigrowało ich do Stanów Zjednoczonych, Australii, Kanady i Nowej

¹¹⁵ „*Europäisches Einwanderungsabkommen*” enthüllt, Montag 7. July 2008, internetowy serwis informacyjny EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/de/justiz/europaisches-einwanderungsabkommen-enthullt/article-173991>, 9.07.2008 r.

¹¹⁶ Zob. *Niebieska Karta UE*, „Biuletyn Migracyjny” 2008, nr 16, s. 1.

Zelandii 270 000¹¹⁷. Ostrożna i powściągliwa Unia Europejska będzie więc narażona na rychłą przegraną w globalnych zmaganiach o najbardziej wartościowych pracowników.

Tabela 6. Porównanie zaproponowanej niebieskiej karty UE z jej główną konkurentką, zieloną kartą USA

Niebieska karta UE	Zielona karta USA
Brak zagwarantowanego prawa stałego pobytu dla posiadaczy.	Zagwarantowane prawo stałego pobytu dla posiadaczy.
Okres ważności do dwóch lat, odnawialność.	Dziesięcioletni okres ważności, odnawialność.
Prawo dla posiadacza i jego rodziny do zamieszkiwania, pracowania i podróżowania w Unii Europejskiej.	Prawo dla posiadacza do zamieszkiwania, pracowania i podróżowania w Stanach Zjednoczonych.
Jeden kanał uzyskiwania: - wysokie kwalifikacje, zatrudnienie i wynagrodzenie na odpowiednim poziomie.	Pięć kanałów uzyskiwania: - zatrudnienie, - więzy rodzinne, - udział w loterii, - inwestycje, - pobyt rozpoczęty przed 1972 r.
Po pięciu latach nabycie prawa stałego pobytu w państwie przyjmującym.	Po pięciu latach możliwość nabycia obywatelstwa państwa przyjmującego

Źródło: *An EU 'Blue Card' for high-skilled immigrants? Tuesday 22 April 2008*, internetowy serwis informacyjny EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/eu-blue-card-high-skilled-immigrants/article-170986>, 9.07.2008 r.

Należy żałować, że Komisja Europejska odrzuciła opcję zakładającą stosowanie systemu punktowego jako ogólnoeuropejskiego instrumentu rekrutacji wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich. Rozważany w toku prac nad projektem legislacyjnym wariant C przewidywał uproszczenie systemu przyjmowania takich osób poprzez ustanowienie unijnego systemu punktowego, stworzenie szybkiej procedury umożli-

¹¹⁷ *An EU 'Blue Card' for high-skilled immigrants? Tuesday 22 April 2008*, internetowy serwis informacyjny EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/en/socialeurope/eu-blue-card-high-skilled-immigrants/article-170986>, 9.07.2008 r.

wiającej niezwłoczne łączenie rodzin oraz utrzymywanie bazy danych na temat specjalistów poszukiwanych i dostępnych. Jak przyznała Komisja, wariant ten mógłby oznaczać poważne wsparcie i ułatwienie imigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich do Unii Europejskiej. Jednocześnie jednak, jeśli system punktowy nie zostałby uregulowany na szczeblu Unii, co – zdaniem Komisji – mogłoby być sprzeczne z zasadą pomocniczości, imigranci w dalszym ciągu musieliby zmagać się z bardzo zróżnicowanymi warunkami dopuszczania. W innym wariantcie – E2, także odrzuconym, brano pod uwagę objęcie wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich zakresem zastosowania przepisów o wewnątrzunijnej mobilności zawartych w dyrektywie 2003/109/WE. Wariant ten obejmował również system punktowy¹¹⁸.

Systemy punktowe mają wielu zwolenników. Zdaniem J. von Weizsäckera, Unia Europejska powinna otworzyć się na wykwalifikowanych imigrantów poprzez system punktowy i niebieską kartę zapewniającą dostęp do całego rynku pracy państw członkowskich. Autor ten za przykład stawia Australię, Kanadę i Szwajcarię, których starania o przyciągnięcie w drodze systemu punktowego dobrze wykształconych obcokrajowców zakończyły się szczególnym sukcesem, co znakomicie potwierdzają przytoczone przez von Weizsäckera dane statystyczne. Wskazuje on na dużą elastyczność systemów punktowych i podkreśla, że taki kanał admisyjny uczyniłby dużo łatwiejszym konkurowanie Europy ze Stanami Zjednoczonymi czy z Kanadą¹¹⁹.

Nie można nie odnotować opinii przeciwstawnych. Zespół Ośrodka Badań nad Migracjami za rozwiązania polityki imigracyjnej „bardzo kontrowersyjne i o znikomej efektywności” uznał systemy punktowe, obok programów wzorowanych na niemieckiej zielonej karcie¹²⁰. Za-

¹¹⁸ KOM(2007) 637, s. 6 i n.

¹¹⁹ J. VON WEIZSÄCKER, *Welcome to Europe*, Bruegel Policy Brief, Issue 2006/03, s. 1 i n.

¹²⁰ *Rekomendacje w sferze polityki migracyjnej Polski*, „Biuletyn Migracyjny – Dodatek” 2008, nr 18, s. 7.

liczenie obu tych instrumentów do nieefektywnych musi zaskakiwać, gdyż o ile działania niemieckie rzeczywiście nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, o tyle przytoczone na początku niniejszego opracowania dane statystyczne w żadnym razie nie uzasadniają tak negatywnej oceny systemów punktowych. Co ciekawe zresztą, cytowani polscy badacze stwierdzili, że: „Wykorzystanie w Polsce systemu punktowego miałoby sens, gdyby system taki był podporządkowany potrzebom rynku pracy i mierzał do identyfikacji tych grup zawodowych, które bez problemu odnalazłyby się na polskim rynku pracy (a nie eliminacji migrantów niepożądanych, tak jak w Kanadzie czy Australii). W tym względzie obiecujące wydają się doświadczenia Czech”¹²¹. Jak widać zatem, nie jest tu postulowane odrzucenie systemów punktowych w ogóle, lecz ich właściwe konstruowanie.

Systemy punktowe wydają się być warte polecenia przede wszystkim z uwagi na ich przejrzystość i obiektywizm, zarówno z punktu widzenia państwa przyjmującego, jak i imigranta. Państwo system taki zmusza do rzetelnej analizy własnych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia poprzez rekrutację pracowników z państw trzecich, imigrantów zaś – do samooceny, pozwalając im zaplanować swą przyszłość poza granicami kraju pochodzenia. System punktowy zaproponowany na poziomie europejskim mógłby stanowić przede wszystkim rozwiązanie proceduralne, wskazując sposób zorganizowania procesu rekrutacji i pozostawiając państwom członkowskim pewną swobodę w zakresie określania warunków materialnych przyjmowania imigrantów, czyli np. doboru cech branych pod uwagę przy przyznawaniu punktów, zgodnie z zapotrzebowaniem krajowych pracodawców lub sytuacją gospodarczo-społeczną w poszczególnych sektorach rynku pracy. W obliczu faktu, że rozwiązania proceduralne państw członkowskich ulegają coraz większemu zbliżeniu, np. w dziedzinie polityki azylowej, propozy-

¹²¹ *Ibidem*, s. 7.

cja taka powinna zostać rozważona również w przypadku wydawania zezwoleń na wjazd i pobyt wysoko wykwalifikowanym pracownikom z państw trzecich, jeśli planuje się zapewnić im możliwość przenoszenia się między państwami członkowskimi, co będzie równoznaczne ze zwiększoną odpowiedzialnością pierwszego państwa na drodze imigranta do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W przeciwnym razie wartość dodana niebieskiej karty w jej obecnym kształcie będzie – jak zauważyła L. Cerna¹²² – niewielka dla krajów z powodzeniem przyciągających wysoko wykwalifikowanych imigrantów, najczęściej właśnie poprzez system punktowy. ■

¹²² L. CERNA, *Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the EU-Level*, s. 15 (referat przygotowany na Dorocznej Konferencji ISA w San Francisco w dniach 26-29 marca 2008 r., dostępny na stronie internetowej serwisu informacyjnego EurActiv.com, http://www.euractiv.com/29/images/isa08_proceeding_253922_tcm29-171069.pdf).

O Autorze

Izabela Wróbel – doktor nauk prawnych i nauk humanistycznych,
adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu
Wrocławskiego.

e-mail: i_wrobel@prawo.uni.wroc.pl