



Europa w Ruchu

Szansa i wyzwanie

Migracja w Unii Europejskiej



Unia Europejska



Niniejsza broszura oraz inne, zwi ązane informacje dotyczące Unii Europejskiej znajdują się na stronie internetowej ec.europa.eu/publications

Komisja Europejska
Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej
Publikacje
1049 Bruksela
BELGIA

Tekst ukończono w maju 2009 r.

Ilustracja na okładce: © Van Parys Media

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2010

16 str. — 21 x 29,7 cm

ISBN-978-92-79-12661-1
doi:10.2775/31751

© Unia Europejska, 2010
Zezwala się na powielanie niniejszej broszury. Wykorzystanie lub powielanie poszczególnych zdjęć wymaga bezpośredniej zgody posiadaczy praw autorskich.

Printed in Germany

WYDRUKOWANO NA PAPIERZE BIAŁYM BEZCHLOROWYM



Europa w Ruchu

Szansa i wyzwanie

Migracja w Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej każde państwo członkowskie określa własną krajową politykę imigracyjną. Przywódcy UE dostrzegli jednak fakt, że radzenie sobie z imigracją jest wspólnym priorytetem i że ich kraje stoją wobec podobnych wyzwań. Dlatego podjęli decyzję w sprawie koordynacji najważniejszych aspektów polityki imigracyjnej.



Spis treści

Tradycja otwarcia

03

Magnes dla imigrantów

05

Legalna imigracja leży w naszym interesie

06

Nie ma imigracji bez integracji

08

Zmniejszenie nielegalnej imigracji

10

Azyl – obowiązek ochrony

12

Podział odpowiedzialności

13

Więcej informacji

15



Tradycja otwarcia

W Unii brakuje wysoko wykwalifikowanych specjalistów.

Zrozumie liczby

Opinie dotyczące imigracji bywają radykalnie odmienne. Podczas gdy wiodące przedsiębiorstwa w wielu krajach UE wzywają do zwiększenia liczby napływowych pracowników w celu wypełnienia wolnych miejsc pracy, usłyszeć można także krytyczne głosy mówiące, że Unię zalewa fala nielegalnej imigracji. Czasem trudno jest znaleźć wiarygodne dane i często są one błędnie interpretowane. Poniżej przedstawiono w odpowiednim kontekście dane liczbowe dotyczące głównych rodzajów imigrantów.

Według danych za 2007 r. w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej legalnie przebywało 18,5 mln imigrantów spoza UE (tzw. obywateli krajów trzecich), co stanowi około 4% całkowitej liczby ludności.

Okolo 9 mln unijnych obywateli mieszkało w krajach UE innych niż ich własny kraj.

W porównaniu z tą liczbą nielegalni imigranci stanowią jedynie znikomą mniejszość. Mimo że nie może być mowy o oficjalnych danych na ten temat, dane szacunkowe Komisji Europejskiej wskazują, że w państwach członkowskich UE nielegalnie przebywa co najmniej 4,5 mln osób. Każdego roku na granicach Unii zatrzymywanych jest około 500 tys. osób.

Liczba osób ubiegających się o azyl jest jeszcze mniejsza. Utrzymuje się na najniższym poziomie od ponad dziesięciu lat i wynosi średnio nieco powyżej 200 tys. osób rocznie.



© Corbis

Imigracja w Unii Europejskiej jest i pozostanie faktem. Imigranci stanowią część gospodarczej i kulturowej tkanki UE. Są obecni na wszystkich poziomach aktywności zawodowej, uzupełniając niedobory, których nie mogą wypełnić miejscowi pracownicy. Są wśród nich wysoko wykwalifikowani specjaliści w dziedzinie IT, pielęgniarki i inni pracownicy opieki zdrowotnej, a także osoby wykonujące prace, których obywatele Unii nie chcą podejmować. Wyzwanie polega na zapewnieniu korzyści z imigracji dla wszystkich – obywateli i społeczeństwa UE, imigrantów i ich rodzin oraz w miarę możliwości dla ich krajów pochodzenia.

Każde państwo członkowskie UE ma prawo do określenia liczby i rodzaju napływowych pracowników, których potrzebuje, oraz do wydania tym osobom pozwoleń na pracę i dokumentów pobytowych. Kraje przyjmujące są wtedy odpowiedzialne za integrację imigrantów i ich rodzin w ich nowym kraju. Imigracja jest jednak kwestią wrażliwą. Unia Europejska i jej państwa członkowskie zgadzają się, że wymaga ona ostrożnego zarządzania i wzajemnej współpracy.

Swoboda przemieszczania się obywateli UE oznacza, że ta para może przeprowadzić się z Danii do Hiszpanii.



© Reporters



Czasami imigranci wykonują prace, których obywatele Unii nie chcą podejmować.

Postępowanie wobec nielegalnej migracji

Ograniczenie nielegalnej migracji do UE jest konieczne ze względu na jej liczne negatywne konsekwencje, zwłaszcza jej powiązania z grupami przestępczymi i przemytem ludzi. Nielegalna migracja utrudnia także rozpoznanie prawdziwych uchodźców. W bardzo wielu przypadkach osoby migrujące przemieszczają się w grupach mieszanych, obejmujących imigrantów, których główną motywacją jest poszukiwanie lepszego życia w Europie, oraz inne osoby, które uciekają przed prześladowaniem i poważnym pogwałceniem praw człowieka.

Nielegalna migracja i wyobrażenia, jakie wokół niej narastają, zwiastują

obawy niektórych krajów i regionów Unii Europejskiej dotyczące bezpieczeństwa i kwestii humanitarnych. Dlatego państwa członkowskie UE współpracują w celu zniesienia do nielegalnego wjazdu do Unii oraz osiągnięcia porozumienia w sprawie sposobu odsyłania osób, które mimo wszystko do niej przybywają.

Ochrona osób ubiegających się o azyl

Kraje UE mają długą tradycję udzielania schronienia osobom ubiegającym się legalnie o azyl. Słone zobowiązane prawem międzynarodowym do ochrony takich osób. Prawo do azylu zostało zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej przyjętej w 2000 r. Różne krajowe podjęły szereg kroków mających na celu zapewnienie sprawiedliwego traktowania i skutecznej pomocy osobom poszukującym schronienia w UE. Przepisy unijne harmonizują krajowe procedury rozpatrywania wniosków o azyl. Ustanawiają one minimalne normy w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz stałe kryteria dotyczące osób kwalifikujących się do uzyskania ochrony międzynarodowej. Oznacza to rozróżnienie osób naprawdę potrzebujących ochrony od osób migrujących w celu poprawy jakości życia.

Kraje UE sблиsze określenia wspólnej polityki azylowej niż sposobu postępowania w odniesieniu do bardziej złożonego i szerszego problemu migracji.



Magnes dla imigrantów

Przez ponad 400 lat emigranci z Europy tłumnie przybywali do Ameryki Północnej i Południowej, Australazji i (w mniejszym stopniu) Afryki. Opuszczali rodzimy kontynent w poszukiwaniu lepszego życia dla siebie i swoich rodzin lub uciekając przed prześladowaniami religijnymi i politycznymi w krajach pochodzenia. Dziś z kolei to kraje Unii Europejskiej stanowią swoisty magnes dla imigrantów, przyciągając ludzi z innych krajów ze względu na panującą tu dobrobyt i stabilną sytuację polityczną.

W czasie odbudowy po II wojnie światowej, gdy w latach 50. i 60. XX w. rozwijały się gospodarki państw Europy Zachodniej, kraje te zaczęły do przyjazdu imigrantów z sąsiednich regionów i byłych kolonii w celu wzmocnienia lokalnej siły roboczej. Imigranci, którzy przybyli

w tamtym czasie, oraz ci, którzy ruszyli ich śladami, pomogli zbudować dobrze prosperującą Europę, jak znamy dziś.

Doszło również do pewnych ruchów ludności wewnątrz granic Unii, ponieważ obywatele korzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w UE.

Coraz wiksza liczba przybywających

Liczba osób przybywających spoza granic Unii Europejskiej zwiększyła się w ostatnich latach, ponieważ zwiększyły się różnice między krajami bogatymi i ubogimi oraz liczba lokalnych i regionalnych konfliktów rozgrywających się wewnątrz Europy i poza nią. Innym czynnikiem jest łatwiejsze podróżowanie.

Na przełomie wieków migracja netto do UE wynosiła znacznie poniżej 1 mln osób rocznie. Obecnie średnio roczna liczba migrantów wynosi blisko 1,75 mln.

Statystyki dotyczące migracji mają jednak jedynie orientacyjny charakter. Wychwytywać różnic między liczbą osób nowo przybyłych do UE i rezydentów już opuszczających. W statystykach nie różnicuje się imigrantów z powodów ekonomicznych i innych nowych rezydentów, takich jak studenci lub osoby przybywające z przyczyn innych niż ekonomiczne.

W ostatnich latach największy odsetek nowych dokumentów pobytowych wydano członkom rodzin imigrantów będących już rezydentami (około 35%), a w następnej kolejności nowym napływowym pracownikom (28%) i studentom (15%).

Sporządkiem 18,5 mln obywateli krajów trzecich, którzy legalnie przebywają w UE, największe grupy stanowią osoby przybyłe z Turcji (2,3 mln), Maroka (1,7 mln), Albanii (0,8 mln) i Algierii (0,6 mln). Liczba rezydentów urodzonych poza UE jest wiksza. Wielu imigrantów decyduje się wystąpić o przyznanie obywatelstwa kraju przyjmującego i przestaje występować w statystykach.

Swoboda przemieszczania się obywateli UE

Każdemu obywatelowi Unii Europejskiej przysługuje prawo do przebywania i pracy w dowolnym innym kraju UE. Jest to jedna z najbardziej namacalnych korzyści płynących z członkostwa w Unii dla obywateli. Dla niektórych oznaczało to przeprowadzkę z krajów uboższych do zamożniejszych, na ogół do krajów północno-zachodniej Europy, aby skorzystać z wyższych wynagrodzeń i lepszych warunków życia. Nie jest to jednak ruch jednokierunkowy. Wielu migrantów decyduje się wyruszyć w przeciwnym kierunku, zwłaszcza po przejściu na emeryturę. Porzucają surowszy klimat wybrzeży Morza Północnego lub Bałtyku na rzecz łagodniejszej aury krajów śródziemnomorskich.

Do niedawna stosunkowo niewielu obywateli Unii Europejskiej przeprowadzało się za granicę. Jednak po rozszerzeniach UE w 2004 i 2007 r. migracja z powodu czynników ekonomicznych ze wschodu na zachód zwiększyła się ze względu na różnice w zamożności między uboższymi nowymi państwami członkowskimi a resztą Unii. Najbogatsze regiony 27 krajów UE były dziewięć razy bogatsze niż regiony najuboższe, a ponadto miały do wypełnienia wolne miejsca pracy. Celem migrantów z Polski i państw bałtyckich były Niemcy, Irlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo, a Rumuni, z przyczyn kulturowych i językowych, poszukiwali pracy we Włoszech i w Hiszpanii.

Ta tendencja jednak osłabła. W związku z kryzysem gospodarczym w 2009 r. liczba wolnych miejsc pracy w krajach docelowych zmniejszyła się. Wynika to jednak również ze zmniejszenia różnicy w zamożności między starymi i nowymi krajami Unii, co zachęca niektórych migrantów do powrotu do kraju pochodzenia. Niektóre kraje UE początkowo wprowadziły limity napływu pracowników z nowych państw członkowskich, ale te tymczasowe ograniczenia są stopniowo znoszone.



Legalna imigracja le y w naszym interesie

Unia Europejska potrzebuje dodatkowych pracowników z zewnątrz. Ich obecność jest niezbędna dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i dobrobytu. Znaczenie imigrantów nawet się zwiększy w nadchodzących latach z uwagi na starzenie się ludności i kurczenie się populacji aktywnej zawodowo w UE. Starzenie się społeczeństwa jest tendencją długoterminową, którą należy się zająć, nawet jeżeli bezrobocie zwiększy się w czasie kryzysu gospodarczego w 2009 r.

Imigranci, zwłaszcza imigranci wykwalifikowani, odegrają znaczną rolę w utrzymaniu wysokiego poziomu zatrudnienia, wykonując podstawowe prace i przyczyniając się do finansowania emerytur dla rosnącej liczby starszych obywateli.

Imigracja może jednak stanowić tylko częściową odpowiedź.

Należy rozważyć także inne metody reagowania na starzenie się ludności i zmniejszanie się populacji aktywnej zawodowo. Obejmują one wzrost wskaźnika urodzeń oraz zwiększenie liczby zatrudnionych, zwłaszcza kobiet, dzięki ułatwianiu godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym. Można także zachęcać ludzi do dłuższej aktywności zawodowej przez zapewnienie możliwości kształcenia i szkolenia przez całe życie.

Podejmowanie działań : pierwsze kroki

W Unii Europejskiej każdemu państwu członkowskiemu określa własne kraje w polityk migracyjnych. Ma swobodę decydowania o procedurach wjazdu, rodzajach pracy dostępnej dla imigrantów, ich krajach pochodzenia i dopuszczalnej liczbie osób. Przywódcy UE dostrzegli jednak,

że radzenie sobie z imigracją jest wspólnym priorytetem i że ich kraje stoją wobec podobnych wyzwań. Dlatego podjęli decyzję w sprawie koordynacji najważniejszych aspektów polityki migracyjnej.

Aspekty te obejmują legalną imigrację oraz integrację imigrantów i ich rodzin w lokalnych strukturach społecznych i gospodarczych. Przywódcy UE uzgodnili także wspólne podejście do radzenia sobie z głównym problemem, jakim są nielegalni imigranci: sposoby ich zatrzymywania i odsyłania do krajów pochodzenia oraz zacieśnianie współpracy z krajami tranzytu i krajami pochodzenia.

W zakresie legalnej imigracji Unia wprowadziła zbiór wspólnych zasad dotyczących łączenia rodzin. Pozwala one najbliższym członkom rodziny – małżonkowi i dzieciom, które nie osiągnęły jeszcze pełnoletności –



Ludność UE starzeje się i dlatego musimy zastanowić się nad zapewnieniem siły roboczej w przyszłości.



© Corbis

„Migracja cyrkulacyjna” to koncept polegaj cy na tym, e imigranci wracaj do swojego kraju pochodzenia, gdzie wykorzystuj nabyte umiej tno ci.

na doł czenie do imigranta, którego legalny pobyt w kraju UE trwa przynajmniej jeden rok. Poszczególne kraje mog , na własne yczenie, rozszerzy zakres tych przepisów, obejmuj c nimi tak e rodziców imigranta i starsze dzieci, które nie wst - piły jeszcze w zwi zek mał e ski.

Inne przepisy unijne stanowi , e po pi ciu latach pobytu w jednym kraju legalny imigrant mo ezło y wniosek o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego, co z kolei umo liwia mu mi dzy innymi podj cie pracy lub szkolenia zawodowego w innym kraju Unii. Dalsze przepisy okre laj wspólne warunki przyjmowania w UE studentów i naukowców.

Niedobór kwalifikacji

W niektórych krajach UE wprowadzono krajowe systemy, których celem jest przyci ganie wykwalifikowanych i wysoko wykwalifikowanych imigrantów do pracy w niektórych sektorach, takich jak technologie informacyjne

i in ynieria, w których liczba wykwalifikowanych obywateli Unii nie wystarcza do wypełnienia wolnych miejsc pracy. Unia Europejska prowadzi prace nad ustanowieniem takiego systemu dla całej UE. Oznaczałoby to proponowanie wysoko wykwalifikowanym imigrantom przyspieszonych procedur wjazdowych i uznawanego w całej Unii dokumentu uprawniaj - cego do pobytu (niebieska karta UE), oferowanie korzystnych warunków pobytu i umo liwianie przenoszenia si z jednego kraju Unii do drugiego po pierwszych dwóch latach pobytu.

Dwustronne korzy ci

Napływ migrantów do Unii Europejskiej jest tak e korzystny dla krajów, z których pochodz . Pracownicy wysyłaj cy pieni dze do domu mog mie znaczny wkład w dochody rodziny, a po rednio tak e w dochody pa stwa; jest to szczególnie istotne na przykład w niektórych krajach Afryki Zachodniej, takich jak Ghana, Senegal lub Mali. Emigracja

do Europy mo e tak e pełni rol swoistego zaworu bezpiecze stwa poprzez zmniejszenie lokalnego bezrobocia i łagodzenie potencjalnych napi społecznych, zwłaszcza w ród bezrobotnej młodzie y. Powracaj cy imigranci przywo ze sob umiej tno ci i wiedz , które staj si do st pne w ich krajach pochodzenia.

Unia Europejska rozwa a ró ne sposoby zapobiegania zjawisku „drena u mózgów” w ród wykwalifikowanych pracowników pochodz cych z krajów ubogich. Jednym z nich jest „migracja cyrkulacyjna”. Pozwoli ona imigrantom na przyjazd do pracy do UE i rozwój ich umiej tno ci, pod warunkiem e po upływie określonego okresu powróc do swoich krajów pochodzenia i udost pni tam swoje umiej tno ci. Dana osoba mogłaby nast pnie, je eli takie byłoby jej yczenie, sp dzi kolejny okres na terenie Unii.

Z drugiej strony imigranci maj cz - sto wy szy poziom wykształcenia ni społeczze stwo, do którego przybywaj . Badanie OECD z 2007 r. wykazało, e dyplom wy szej uczelni posiada 20% mieszka ców krajów rozwini tych w porównaniu z 25% napływowych pracowników. Je eli kraje europejskie nie b d miały odpowiedzialnej i opracowanej polityki rekrutacji, migrantom grozi ryzyko zatrudnienia na stanowiskach wymagaj cych mniejszych kwalifikacji i utrata umiej tno ci.



Nie ma imigracji bez integracji

Odkrywanie ukrytych talentów

Portugalska organizacja pozarządowa Jesuit Refugee Service (JRS – Jezuicka Służba Uchodźcom) odkryła, że napływowi pracownicy, którzy uczęszczają na organizowane przez nią kursy językowe, często pracują na stanowiskach, które nie odpowiadają ich kwalifikacjom akademickim. W szczególności okazało się, że wielu pracowników sektora budowlanego miało wykształcenie medyczne. Wśród imigrantów, pochodzących głównie z Rosji, Ukrainy i Mołdawii, byli lekarze ogólni, pediatrzy, chirurdzy i lekarze innych specjalizacji.

Wraz z inną organizacją wolontariacką, Calouste Gulbenkian Foundation, JRS uruchomiła program, którego celem było uznanie kwalifikacji lekarzy. Program obejmował kursy w akademii medycznej, staże w szpitalu, zdanie egzaminu i wstąpienie do portugalskiej izby lekarskiej. W wyniku tych działań ponad 100 lekarzy pracuje obecnie w zawodzie na terenie całej Portugalii.

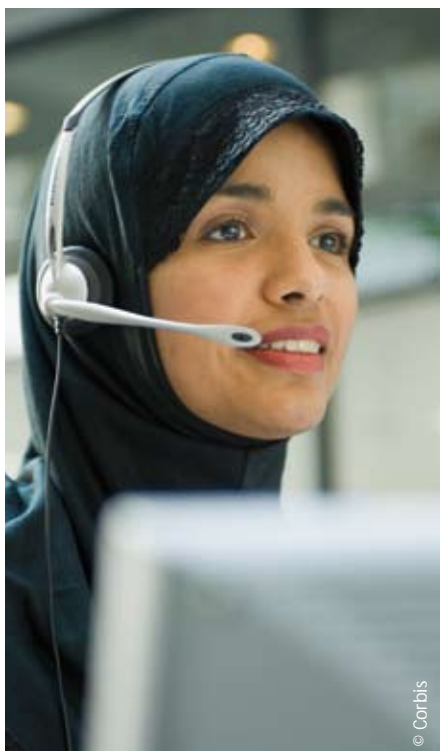
Prawidłowo funkcjonująca polityka imigracyjna wymaga skutecznych strategii integracji. Przywódcy UE doszli do porozumienia w sprawie zbioru wspólnych zasad dotyczących integracji imigrantów spoza Unii. W ramach tych zasad uznano, że integracja jest procesem dwukierunkowym, polegającym na nawiązaniu między imigrantami i lokalnymi mieszkańcami konstruktywnych stosunków w celu budowania wzajemnego szacunku i tolerancji.

Integracja ma jednak także wymiar praktyczny. Na szczeblu regionalnym lub lokalnym kraje Unii Europejskiej oferują imigrantom możliwość udziału w kursach językowych, pomoc w znalezieniu pracy i mieszkania, kształcenie dla ich dzieci i dostęp do opieki zdrowotnej. Inne inicjatywy obejmują przekwalifikowanie dorosłych pracowników, działania zapobiegające dyskryminacji oraz promocję zatrudnienia dla imigrantów, w tym kobiet.

**Imigranci przedsi biorcy
tworzą miejsca pracy
i wnoszą nowe pomysły
dotyczące produktów.**



Kobiety wywodzą się ze społeczności migrantów i integrowane na rynku pracy.



© Corbis

Kraje UE organizują także kursy wiedzy obywatelskiej, często prowadzone w języku ojczystym imigrantów, których celem jest zapoznanie ich z prawnymi, administracyjnymi i kulturowymi praktykami nowego kraju przyjmującego.

Dzieci i młodzie w centrum uwagi

Kształcenie i szkolenie stanowi podstawowe narzędzie pomagające imigrantom w pełni wykorzystać ich potencjał zawodowy i stać się aktywnymi członkami społeczeństwa. Fakt ten uznano w ramach europejskich programów kształcenia i szkolenia. Dzieci i młodzież z środowisk migracyjnych zazwyczaj radzą sobie w szkole gorzej niż inni uczniowie. W związku z tym podejmuje się dodatkowe wysiłki w celu rozwiązania tego problemu. Istnieją także inicjatywy, których celem jest pomoc znajdującym się w niekorzystnej sytuacji młodzieży ze społeczności imigranckich w łatwiejszej integracji ze społeczeństwem i środowiskiem pracy. Realizacja tego celu odbywa się poprzez zajęcia edukacyjne, sportowe i kulturalne.

Wzajemny szacunek i tolerancja

Podstawowym celem integracji jest zbudowanie wzajemnego szacunku i tolerancji, tak aby pomóc w stworzeniu spójnego społeczeństwa, którego ramy jasno określa prawo i wspólne wartości Unii Europejskiej.

Jednym ze sposobów realizacji tego celu jest zwiększanie wiadomości społecznie lokalnych w kwestii tego, jak bardzo imigranci przyczyniają się do gospodarczego i społecznego rozwoju UE oraz jej różnorodności kulturowej. Na przykład imigranci cypryjscy biorąc udział w tworzeniu miejsc pracy i często wnosząc nowe pomysły dotyczące produktów oraz elastyczności i rzeczywistości znajomości grup konsumentów na coraz bardziej zróżnicowanym rynku. Wiele krajów Unii prowadzi programy wspierające przedsiębiorców wywodzących się ze społeczności imigrantów i mniejszości etnicznych.

Niewielki wysiłek może przynieść długoterminowe korzyści

Prowadzony we włoskim Turynie program, którego roczny budżet wynosi tylko 120 tys. euro, w latach 2000–2007 pomógł w założeniu prawie 500 nowych przedsiębiorstw prowadzonych przez imigrantów – większość z nich w sektorze budowlanym i usługowym. Po dwóch latach wskaźnik przetrwania przedsiębiorstw wyniósł ponad 85%.

Program, który realizuje lokalne biuro Krajowego Związku Małych i Średnich Przedsiębiorstw (CNA), oferował szereg usług obejmujących poprawę umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i zarządzania wśród imigrantów, zwiększenie dostępu do źródeł finansowania oraz pomoc w spełnieniu lokalnych wymogów prawnych, administracyjnych i podatkowych. W ramach programu zapewniono także doradztwo w zakresie ubezpieczeń i zawierania umów oraz umożliwiono udział w kursach biznesowego języka włoskiego.

Powodzenie programu spowodowało, że inicjatywę tę powielono w całym kraju, włączając do niej 25 regionalnych biur CNA oferujących podobne programy na całym terytorium Włoch.



Zmniejszenie nielegalnej imigracji



Hiszpańska straż przybrzeżna przechwytyje łódź rybacką z imigrantami w pobliżu Wysp Kanaryjskich.

Zmniejszenie nielegalnej imigracji do Unii Europejskiej jest zadaniem priorytetowym. Ze względu na charakter zjawiska dokładne dane nie są dostępne. Według szacunków Komisji Europejskiej na terenie całej UE przebywa co najmniej 4,5 mln nielegalnych imigrantów. Inne źródła podają, że ich liczba jest jeszcze większa.

Budownictwo, rolnictwo, prace domowe, sprzątanie i gastronomia to sektory gospodarcze, w których zatrudnienie znalazła większość przebywających nielegalnie imigrantów. Kraje UE uzgodniły zasady, których celem jest przeciwdziałanie wpływowi dostępu do nielegalnej pracy na przyciąganie nielegalnych imigrantów do tych krajów. Obejmuje to środki zapobiegawcze, kary dla pracodawców i obowiązek poprawy prowadzenia inspekcji pracy przez organy krajowe.

Każdego roku organy krajów Unii Europejskiej zatrzymują na swoim terytorium około 500 tys. nielegalnych imigrantów. Około 40% z nich odsyłano do ich krajów pochodzenia lub do krajów, z których przybyli do UE.

Obrazy imigrantów stłoczonych na niezdatnych do egzekucji łodziach podejmujących się niebezpiecznej przeprawy z Afryki do Europy trafiły na pierwsze strony gazet i stały się symbolem tego zjawiska. Chociaż takie przeprawy stanowi nieznacznie mniejszą część przypadków nielegalnego wjazdu do Unii, ich powstrzymanie i – w wielu wypad-

kach – ratowanie ludzkich istnień w niebezpiecznym środowisku wymaga wzajemnej współpracy służb przybrzeżnych i służb morskich krajów UE. Komisja Europejska finansuje operacje ratownicze dla imigrantów nielegalnie przybywających do Grecji, na Maltę, do Włoch i Hiszpanii.

Skuteczniejsze kontrole granic

Większość nielegalnych imigrantów to osoby z krajów trzecich do UE, które wjechały do Unii nielegalnie na podstawie wiz krótkoterminowych i pozostały w niej po ich wygaśnięciu ze względów ekonomicznych („osoby nadmiernie przedłużające pobyt”). Najlepszym miejscem na powstrzymanie nielegalnej imigracji są zewnętrzne granice Unii. Stało się to tym bardziej ważne od czasu zniesienia wewnętrznych granic i kontroli granicznych wewnątrz UE. Przekroczywszy granice Unii

Wspólny wysiłek przynosi wyniki

Frontex jest agencją promującą praktyczną współpracę między krajami UE w zakresie kontroli zewnętrznych granic Unii. W 2008 r. koordynował ponad 25 wspólnych operacji na granicach lądowych i morskich, a także w portach lotniczych UE. Frontex stworzył wspólne zaplecze sprzętowe dostępne dla państw członkowskich Unii, obejmujące ponad 100 statków, 20 samolotów, 25 helikopterów oraz setki sztuk sprzętu do kontroli granic. W wypadku wystąpienia nadzwyczajnego kryzysu na danej granicy w pogotowiu jest ponad 600 strażników granicznych gotowych do niezwłocznego działania.

W ramach wspólnych operacji przeprowadzonych w latach 2006–2007 na Morzu Śródziemnym i Atlantyku, na obszarze od zachodniego wybrzeża Afryki do hiszpańskich Wysp Kanaryjskich, zatrzymano i odesłano do miejsc, z których wyruszyli, około 14 tys. imigrantów. We wspólnych patrolach Fronteksu między Afryką a Wyspami Kanaryjskimi wykorzystano łodzie i samoloty z Hiszpanii i kilku innych krajów UE. We wspomnianych patrolach uczestniczyły także Senegal i Mauretania.

Likwidacja ogólnoeuropejskiej siatki handlarzy ludźmi

W ciągu jednego dnia, w lipcu 2008 r., policja w dziewięciu krajach UE aresztowała 75 osób podejrzanych o przynależność do grupy handlarzy ludźmi. Operacja była jedną z największych tego rodzaju akcji policji. Wzięło w niej udział ponad 1300 funkcjonariuszy policji. Jej przebieg koordynowała europejski agencja ścigania – Europol.

Celem operacji była likwidacja siatki przemytników, złożonej z osób głównie pochodzenia irańskiego (stąd kryptonim „Operacja Bagdad”), która zajmowała się przewozem do Europy nielegalnych imigrantów z Afganistanu, Chin, Turcji, Bangladeszu i Iraku. Europol podejrzewał, że każda z tych osób musiała zapłacić handlarzom około 10 tys. euro.

Równolegle Eurojust, organ UE ds. współpracy sądowej, pomógł w wydaniu europejskich nakazów aresztowania. Ułatwiają one organom ścigania danego kraju aresztowanie podejrzanego przestępcy w innym kraju.

Europejskiej, nielegalni imigranci mogą bez kontroli przemieszczać się do innych krajów UE.

Oczywistym rozwiązaniem tego problemu jest zacieśnienie kontroli w oficjalnych punktach granicznych. Jednak nie jest to takie proste. Każdego roku około 300 tys. osób z krajów nienależących do Unii otrzymuje odmowę wjazdu na zewnętrznych granicach UE w związku z podejrzeniem, że są potencjalnymi nielegalnymi imigrantami. Kraje UE leżące w południowej i wschodniej części Europy, na których spoczywa główna odpowiedzialność za lądowe i morskie granice Unii, mogą skorzystać z finansowania z UE w celu zapewnienia jak najsprawniejszej i najskuteczniejszej kontroli granic.

Celem Unii Europejskiej jest rozwój zintegrowanej strategii zarządzania granicami ułatwiającej wjazd turystom i innym osobom przybywającym na krótki pobyt. Prowadzone są także działania zmierzające do utrudnienia imigrantom nielegalnego wjazdu do UE poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych i cech biometrycznych (np. odcisków palców) w celu identyfikacji. Są to jednak projekty długoterminowe.

Skuteczna, ale humanitarna repatriacja

Powrót nielegalnych imigrantów do krajów pochodzenia stanowi poważny problem. Unia prowadziła negocjacje

w sprawie porozumień transferowych z wieloma krajami będącymi źródłem imigracji i z krajami tranzytowymi. Stanowczo, ale sprawiedliwa polityka dotycząca powrotu imigrantów jest zasadniczym elementem strategii UE w zakresie nielegalnej imigracji. W miarę możliwości przewiduje się raczej dobrowolne wyjazdy niż przymusowe powroty.

Odsyłanie ludzi z powrotem do ich krajów pochodzenia, państwa członkowskie UE muszą zagwarantować, że procedury prawne przestrzegane i nie dochodzi do pogwałcenia praw człowieka w stosunku do osób podlegających repatriacji. Obejmuje to prawo do odwołania się od decyzji. Unia Europejska chce również prowadzić współpracę z niektórymi krajami pochodzenia imigrantów w celu stworzenia bardziej zorganizowanych i stabilnych podstaw legalnej migracji do UE.

Poważne konsekwencje

Imigranci wjeżdżający do Unii Europejskiej nielegalnymi drogami lądowymi i morskimi lub osoby, które zdobyły fałszywe dokumenty podróży, często oddają się w ręce organizacji przestępczych. Są wśród nich przemytnicy ludzi, gangi zajmujące się cięciem haraczy, po rednicy posiadający powiązania z czarną strefą gospodarki oraz handlarze ludźmi. W niektórych przypadkach imigranci pozostają zaledni od takich przestępców nawet po dotarciu do UE.

Kraje Unii zacieśniają współpracę policyjną w celu zwalczania tego rodzaju przestępstwa. Dokładają także wszelkich starań, aby nielegalna imigracja stała się mniej atrakcyjna.

Jednym ze sposobów realizacji tego celu jest wprowadzenie przepisów przewidujących kary dla pracodawców, którzy zatrudniają nielegalnych imigrantów bez ubezpieczenia zdrowotnego lub zabezpieczenia społecznego i czysto za wynagrodzenie poniżej poziomu minimalnego. Tego rodzaju „zatrudnienie” wywołuje krytyczne opinie, skądinąd w dużej mierze bezpodstawne, że imigranci odbierają pracę obywatelom UE.

Innym poważnym skutkiem nielegalnej imigracji jest jej negatywny wpływ na sytuację przybywających do Unii prawdziwych uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Niekiedy nielegalni imigranci składają niezgodne z prawem wnioski o azyl lub status uchodźcy, przyczyniając się w ten sposób do spowolnienia rozpatrywania prawdziwych wniosków o ochronę. Nadużywanie systemu azylowego wzmacnia w ten sposób również rozpowszechnione postrzeganie wielu osób rzeczywiście ubiegających się o azyl jako migrantów z powodów ekonomicznych próbujących przełiznąć się do UE pod fałszywym pretekstem.



Azyl – obowiązek ochrony

O ile imigracja jest delikatną kwestią, sytuacja zwykle wygląda inaczej w przypadku osób ubiegających się o azyl, które uciekają przed prześladowaniem, wojnami i konfliktami. Przede wszystkim UE i jej państwa członkowskie mają obowiązek ochrony takich osób zgodnie z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i innych dokumentów międzynarodowych, wlicznie z konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców. Dodatkowo liczba osób ubiegających się o azyl w UE jest niewielka w porównaniu z liczbą legalnych i nielegalnych imigrantów. W latach 1999–2003 liczba ta rosła głównie z uwagi na wydarzenia w Kosowie, Afganistanie i Iraku, ale od tego czasu ponownie spadła.

Jednak liczba osób ubiegających się o azyl przybywających do 27 krajów Unii nie rozkłada się równomiernie. Ze względu na położenie geograficzne i niewielki rozmiar, Cypr i Malta przyjmują ich niewspółmiernie dużo. Podobnie jest w Szwecji, której otwarta polityka sprawiła, że kraj ten stał się uprzywilejowanym miejscem azylu dla uchodźców z Iraku. W ostatnich latach większość osób wnioskujących o azyl pochodziła z Iraku, Rosji, Pakistanu, Serbii, Somalii, Afganistanu, Turcji, Iranu i Chin.

Pierwszy zbiór zasad

W latach 1999–2006 Unia Europejska przyjęła szereg przepisów regulujących kwestię azylu. Ich celem

jest zapewnienie stosowania przez kraje UE podobnych warunków i jednakowego poziomu ochrony dla uchodźców, których wnioski są rozpatrywane. Przepisy te dotyczą również sprawiedliwego i skutecznego postępowania z osobami, których wnioski zostają odrzucone.

Ponadto w prawodawstwie unijnym określono zasady decydowania, który kraj UE jest odpowiedzialny za rozpatrzenie danego wniosku o azyl. Może to być kraj wjazdu osoby ubiegającej się o azyl, kraj wydający wizę, kraj jej obecnego pobytu lub kraj, w którym przebywają jej krewni. Władze pobierają odciski palców osób ubiegających się o azyl i wykorzystują je w celu uniemożliwienia składania wniosku w kilku krajach jednocześnie lub ponownego złożenia wniosku w innym państwie członkowskim UE po odmowie azylu przez państwo członkowskie pierwotnie rozpatrujące wniosek („turystryka azylowa”).

Inne przepisy unijne określają wspólne normy proceduralne dotyczące postępowania w przypadkach ubiegania się o azyl oraz wspólne kryteria decydowania o tym, komu należy udzielić azylu. Określają także warunki dotyczące uchodźców i ich rodzin podczas procesu wnioskowania (Czy mogą pracować? Jaki mają status? Czy posiadają dostępną opiekę społeczną i zdrowotną? Czy otrzymują pomoc w gotówce, czy w naturze?). Odrębne przepisy prawa określają, w jaki sposób państwa członkowskie UE

powinny radzić sobie w sytuacjach jednoczesnego napływu dużej liczby osób potrzebujących tymczasowej ochrony.

W 2000 r. Unia ustanowiła Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, którego celem jest wspieranie i zwiększanie wysiłków państw członkowskich w zakresie sprawiedliwego, skutecznego i przejrzystego rozpatrywania wniosków o azyl.

Bardziej zintegrowane podejście do ochrony

W praktyce wspomniane przepisy prawa pozostawiają jednak każdemu krajowi UE znaczny elastyczność w zakresie sposobów ich stosowania, co prowadzi do powstania różnic w traktowaniu osób ubiegających się o azyl. Celem jest obecnie stworzenie naprawd wspólnego europejskiego systemu azylowego, który gwarantowałby osobom ubiegającym się o azyl takie samo traktowanie i taki sam stopień ochrony w całej Unii Europejskiej. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez podniesienie wspólnych standardów ochrony, zwiększenie praktycznej współpracy między krajowymi organami ds. azylu oraz wspieranie solidarności między krajami Unii i między Unią a krajami trzecimi. Szczególnie narażeni uchodźcy, tacy jak kobiety i dzieci, będą traktowani w sposób priorytetowy.

Nowe wnioski o udzielenie azylu, 1999–2008 (UE-27)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
380 000	407 000	424 000	421 000	345 000	277 000	235 000	197 000	223 000	238 000

Źródło: Eurostat



Podział odpowiedzialności

Mimo że imigracja leży w zakresie odpowiedzialności krajowej państwa Unii Europejskiej, w ostatnich latach wzrosła potrzeba podejmowania bardziej skoordynowanych i wspólnych działań.

Istnienie jednolitego rynku UE w wielu wypadkach pociąga za sobą konieczność wspólnego działania państw członkowskich Unii. Dotyczy to między innymi zapewnienia, że cudzoziemcy rezydujący w jednym kraju, ale przenoszący się do innego, nadal korzystają z tych samych praw w zakresie zabezpieczenia społecznego co obywatele UE.

Zniesienie granic wewnątrz jednolitego rynku oznacza również, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą wspierać te kraje, na których spoczywa największa odpowiedzialność za kontrolowanie

ruchu wjazdowego i wyjazdowego na zewnętrznych granicach UE. Podjęcie samodzielnych decyzji przez jeden kraj Unii, na przykład w zakresie udzielenia amnestii i legalizacji pobytu nielegalnych imigrantów, może podważyć wysiłki podejmowane przez siedem krajów w celu zahamowania nielegalnej imigracji.

Współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu

Partnerstwo z krajami, z których przybywają lub przez które przejeżdżają imigranci, jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Zacieśnienie współpracy pozwoli władzom na monitorowanie przepływów migracyjnych, ich ocenę, sterowanie i zarządzanie nimi w interesie zarówno Europejczyków, jak i krajów partnerskich spoza UE.

W 2005 r. Unia rozpoczęła, przyjmując ogólne zasady, stosowanie globalnego podejścia do migracji. Jest to zakrojona na szeroką skalę strategia, która dotyczy różnych obszarów polityki w pojedynczych spójnych ramach politycznych obejmujących zagadnienia dotyczące polityki zagranicznej oraz rozwoju i migracji, w tym trzy główne tematy: legalna migracja, migracja i rozwój oraz zwalczanie nielegalnej migracji. Na początkowym etapie działania podejmowane w ramach globalnego podejścia dotyczyły w szczególności Afryki i basenu Morza Śródziemnego. Następnie rozszerzono je na kraje sąsiadujące z UE na wschodzie i południowym-wschodzie.



Unia Europejska finansuje wyposażenie służby do kontroli granic zewnętrznych, takie jak pojazdy dla polskiej Straży Granicznej.

Solidarno finansowa

Rządy niektórych krajów Unii Europejskiej muszą czasem wykonywać zadania, które przynoszą korzyść wszystkim innym państwom członkowskim. Na przykład kraje leżące na południu i wschodzie, ze względu na ich położenie geograficzne, chronią granice także w imieniu państw Unii położonych bardziej na północ i na zachód. Na znak solidarności przywódcy UE podjęli decyzję o podziale części kosztów ochrony granic poprzez ustanowienie czterech funduszy unijnych o łącznym budżecie ponad 4 mld euro na lata 2007–2013.

Największym z nich jest **Fundusz Granic Zewnętrznych**, którego budżet wynosi 1,8 mld euro. Środki finansowe są rozdzielane między kraje UE na podstawie stopnia względnego obciążenia każdego kraju w zakresie kontroli granic zewnętrznych i polityki wizowej. Środki pochodzące z Unii pomagają w finansowaniu infrastruktury przejść granicznych, sprzętu transportowego dla straży granicznej oraz szkoleń i inwestycji technologicznych.

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich pomaga państwom członkowskim w ułatwianiu integracji imigrantów ze społeczeństwami europejskimi. Fundusz promuje międzykulturowy dialog między imigrantami i społecznościami lokalnymi. W ramach funduszu organizuje się także kursy językowe i naukę dostosowania się imigrantów do życia i pracy w nowym otoczeniu.

Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, z budżetem w wysokości 676 mln euro, wspiera wysiłki krajów Unii na rzecz poprawy zarządzania powrotami i przesiedleniami nielegalnych imigrantów. W ramach funduszu udzielana jest konkretna pomoc skierowana do grup szczególnie narażonych, która obejmuje pokrycie kosztów powrotu, z uwzględnieniem kosztów eskorty, personelu medycznego i tłumaczy.

Zadaniem **Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców**, którego budżet na lata 2007–2013 wynosi 628 mln euro, jest zwiększenie wydolności systemów azylowych w krajach UE. Udzielane jest także wsparcie na rzecz długoterminowego osiedlenia uchodźców i osób ubiegających się o azyl oraz równego podziału obciążeń związanych z przyjmowaniem uchodźców i osób ubiegających się o azyl między państwa członkowskie.

Spojrzenie w przyszłość

Imigracja jest i pozostanie jednym z dziesięciu najważniejszych przedmiotów zainteresowania obywateli europejskich. W interesie UE i jej państw członkowskich leży zatem pokazanie, jak rozwijać ogólną strategię zarządzania imigracją z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych stron – Unii Europejskiej, jej obywateli, migrantów oraz krajów będących źródłem migracji – a jednocześnie nie postępuj w stanowczy sposób wobec jej negatywnych aspektów, głównie nielegalnego napływu osób.

Przywódcy UE reagują na te problemy. W czasie szczytu, który odbył się

w październiku 2008 r., przyjęli nowy Europejski pakt o imigracji i azylu. Stanowi on podstawę wspólnej strategii, umożliwiającej współpracę krajów Unii na rzecz pozytywnego i proaktywnego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz utrzymanie ogólnego kierunku rosnącej liczby wspólnych zasad i strategii. W ramach paktu przywódcy UE podjęli polityczne zobowiązania:

zarządzanie legalną imigracją będzie odbywać się z uwzględnieniem priorytetów, potrzeb i możliwości przyjmowania imigrantów przez państwa członkowskie Unii; prowadzone będą działania zachęcające do integracji;

nielegalni imigranci będą podlegali repatriacji do kraju pochodzenia lub odesłaniu do kraju tranzytu;

zwiększy się skuteczność kontroli granicznych na zewnętrznych granicach UE;

zostaną stworzone ogólnounijne ramy postępowania z osobami ubiegającymi się o azyl;

Unia będzie nawiązywać współpracę partnerską z krajami pochodzenia i tranzytu w celu promowania dwustronnych korzyści płynących z imigracją (zapobieganie „drenażowi mózgowi”, organizowanie kontrolowanej migracji cyrkulacyjnej oraz rozszerzanie pomocy na rzecz rozwoju gospodarczego tych krajów).



WI CEJ INFORMACJI

Wi cej informacji na temat imigracji i azylu znajduje si na stronach internetowych Komisji Europejskiej:

ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm oraz

europa.eu/pol/justice/index_pl.htm

Komisja opublikowała „Podr cznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdra anie polityki”, który jest dost pny na stronie:

ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_pl.pdf

Frontex posiada własn strony internetow :

frontex.europa.eu

Kontakt z UE

PRZEZ INTERNET



Informacje o Unii Europejskiej we wszystkich urzędowych językach Unii Europejskiej są dostępne w portalu Europa: europa.eu

OSOBI CIE



Na obszarze całej Unii Europejskiej znajdują się setki lokalnych centrów informacyjnych UE. Adres najbliższego centrum informacyjnego można znaleźć na stronie internetowej: europedirect.europa.eu

TELEFONICZNIE LUB E-MAILEM



Europe Direct to serwis udzielający odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować, dzwoniąc na bezpłatną infolinię: **00 800 6 7 8 9 10 11** (lub na płatną infolinię dla osób dzwoniących spoza UE: +32 22999696) lub wysyłając e-mail ze strony internetowej: europedirect.europa.eu

PUBLIKACJE NA TEMAT UE

Dostęp do publikacji na tematy unijne za jednym kliknięciem – na stronie księgarni UE: bookshop.europa.eu

INFORMACJE ORAZ BROSZURY NA TEMAT UNII EUROPEJSKIEJ W JĘZYKU POLSKIM MOŻNA TAKIĘ OTRZYMAĆ W NASTĘPUJĄCYCH MIEJSCACH:

■ Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce

Centrum Jasna
ul. Jasna 14/16a
00-041 Warszawa
POLSKA/POLAND
tel.: +48 225568989
e-mail: comm-rep-poland@ec.europa.eu
<http://ec.europa.eu/polska>

■ Biuro Informacyjne Parlamentu Europejskiego w Polsce

Centrum Jasna
ul. Jasna 14/16a
00-041 Warszawa
POLSKA/POLAND
tel.: +48 225952470
e-mail: epwarszawa@europarl.europa.eu
<http://europarl.europa.eu/warszawa>

■ Centrum Informacji Europejskiej MSZ

ul. Krucza 38/42
00-512 Warszawa
POLSKA/POLAND
tel. +48 224555454
e-mail: cie@msz.gov.pl
<http://www.cie.gov.pl>

Przedstawicielstwa i biura Komisji i Parlamentu znajdują się we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Delegatury Komisji Europejskiej rozmieszczone są także w innych częściach świata.

