



## POLITYKA IMIGRACYJNA

Podstawowym celem Unii Europejskiej jest prowadzenie nowoczesnej i kompleksowej europejskiej polityki migracyjnej, opartej na solidarności. Polityka migracyjna ma na celu zapewnienie wyważonego podejścia zarówno do migracji legalnej, jak i nielegalnej.

### PODSTAWA PRAWNA

Art. 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### UPRAWNIENIA

Legalna migracja: UE jest uprawniona do ustalania warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają do danego państwa członkowskiego i legalnie w nim przebywają, również w celu łączenia rodzin. Państwa członkowskie zachowują prawo do określania liczby osób z państw trzecich poszukujących pracy, jaką mogą przyjąć na swoje terytorium.

Integracja: UE może stwarzać zachęty i zapewniać wsparcie dla działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu promowania integracji legalnie przebywających na terytorium tych państw obywateli z państw trzecich; nie istnieją natomiast postanowienia dotyczące harmonizacji przepisów i regulacji krajowych.

Zwalczanie nielegalnej migracji: Unia jest zobowiązana do zapobiegania nielegalnej imigracji i ograniczania jej, w szczególności poprzez prowadzenie skutecznej polityki powrotów, przy właściwym poszanowaniu praw podstawowych. Nielegalny migrant to osoba, która przybywa do UE bez odpowiedniej wizy lub zezwolenia, bądź która pozostaje w UE po wygaśnięciu ważności wizy.

Umowy o readmisji: Unia ma prawo do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw tranzytu.

### CELE

Zdefiniowanie wyważonego podejścia do imigracji: celem UE jest określenie wyważonego podejścia do legalnej migracji i zwalczania nielegalnej imigracji. Prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwach członkowskich, a także z usprawnieniem działań zwalczających nielegalną imigrację oraz promowaniem ściślejszej współpracy z państwami trzecimi we wszystkich dziedzinach. Celem UE jest stworzenie jednolitego poziomu praw i obowiązków dla legalnych imigrantów, porównywalnego z poziomem praw i obowiązków obywateli UE.

Zasada solidarności: zgodnie z Traktatem z Lizbony polityka imigracyjna powinna podlegać zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej (art. 80 TFUE).

## **OSIĄGNIĘCIA**

### **A. Zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem z Lizbony**

Na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie w grudniu 2009 r. (zob. nota [1.1.5](#)), wprowadzono w odniesieniu do legalnej migracji procedurę współdecyzji i głosowania większością kwalifikowaną, a także nową podstawę prawną dotyczącą środków integracji. Obecnie zwykła procedura ustawodawcza ma zastosowanie do polityki dotyczącej zarówno nielegalnej, jak i legalnej imigracji, dzięki czemu Parlament jest współustawodawcą na równi z Radą. Należy zauważyć jednakże, że środki tymczasowe w przypadku nagłego napływu obywateli państw trzecich przyjmowane są przez Radę samodzielnie, po konsultacji z Parlamentem (art. 78 ust. 3 TUE).

W Traktacie z Lizbony sprecyzowano również, że kompetencje w tej dziedzinie UE współdzielili z państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do liczby migrantów, którzy mogą legalnie przybyć do poszczególnych państw członkowskich w poszukiwaniu pracy (art. 79 ust. 5 TUE). Ponadto Trybunał Sprawiedliwości posiada obecnie pełne uprawnienia w dziedzinie imigracji i azylu.

### **B. Nowe rozwiązania w polityce**

#### **1. Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności**

„Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” przyjęte przez Komisję w 2011 r. ustanawia ogólne ramy stosunków UE z państwami trzecimi w dziedzinie migracji. Opiera się ono na czterech filarach: legalna migracja i mobilność, nielegalna migracja i handel ludźmi, ochrona międzynarodowa i polityka azylowa oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na rozwój. W ramach tego podejścia prawa człowieka migrantów stanowią kwestię przekrojową.

Globalne podejście koncentruje się na regionalnym i dwustronnym dialogu między państwami pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia. Jednym z głównych instrumentów podejścia globalnego jest możliwość zawierania z państwami trzecimi „partnerstw na rzecz mobilności”. Partnerstwa takie obejmują nie tylko umowy o readmisji, lecz również szeroki zbiór środków: od pomocy rozwojowej do ułatwień w uzyskiwaniu tymczasowej wizy wjazdowej, poprzez działania dotyczące migracji cyrkulacyjnej i zwalczania nielegalnej migracji.

#### **2. Wytyczne strategiczne z czerwca 2014 r.**

Program sztokholmski, przyjęty w grudniu 2009 r. („Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”) w celu zastąpienia wieloletniego programu z Tampere (1999) i wieloletniego programu haskiego (2004), wygasł w grudniu 2014 r. W marcu 2014 r. Komisja opublikowała nowy komunikat pt. „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”, w którym przedstawiła swój przyszły program w dziedzinie spraw wewnętrznych, aby umożliwić Radzie Europejskiej i Parlamentowi omówienie strategicznych wytycznych w czerwcu 2014 r.

Zgodnie z art. 68 TUE Rada Europejska określiła następnie w swoich konkluzjach z dnia 26 i 27 czerwca 2014 r. „strategiczne wytyczne planowania ustawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” na lata 2014–2020. Tym razem nie jest to tylko program, lecz wytyczne mające na celu transpozycję, wdrożenie i konsolidację istniejących instrumentów prawnych i środków. Podkreśla się w nich potrzebę opracowania

globalnego podejścia do kwestii migracji, przy jak najlepszym wykorzystaniu legalnej migracji, zapewnieniu ochrony potrzebującym, zwalczaniu nielegalnej migracji i skutecznym zarządzaniu granicami.

### 3. Europejski program w dziedzinie migracji

Na podstawie [wniosku przedstawionego przez Komisję Europejską](#) (dziesięciopunktowy plan działania) państwa członkowskie zobowiązały się dnia 23 kwietnia 2015 r. (zob. [oświadczenie Rady Europejskiej](#)) do szybkiego podjęcia działań mających na celu ratowanie życia ludzkiego oraz do zintensyfikowania działań Unii w dziedzinie migracji. Kilka dni później, dnia 29 kwietnia, została przyjęta [rezolucja Parlamentu Europejskiego](#).

Komisja opublikowała następnie w dniu 13 maja 2015 r. Europejski program w dziedzinie migracji, w którym potwierdza ona swoją chęć umieszczenia kwestii migracji w centrum swoich priorytetów. Program proponuje natychmiastowe działania w celu stawienia czoła skrajnej sytuacji panującej w regionie Morza Śródziemnego oraz działania, które należy podjąć w najbliższych latach, aby móc lepiej zarządzać migracją we wszystkich jej aspektach.

W perspektywie średnio- i długookresowej Komisja proponuje wytyczne w czterech dziedzinach: ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów; zarządzanie granicami przy jednoczesnym ratowaniu życia i zapewnianiu bezpieczeństwa; opracowanie zdecydowanej wspólnej polityki azylowej w oparciu o wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego, ale również ocena i ewentualny przegląd rozporządzenia Dublin II w 2016 r.; oraz wprowadzenie nowej polityki w zakresie legalnej migracji poprzez aktualizację i przegląd systemu „niebieskiej karty”, określenie nowych priorytetów polityki integracyjnej oraz optymalizację korzyści polityki migracyjnej dla osób i ich krajów pochodzenia, na przykład dzięki tańszym, szybszym i bezpieczniejszym przekazom pieniężnym.

W ramach środków nadzwyczajnych Komisja w trybie natychmiastowym potroiła zdolności i zasoby dostępne w 2015 i 2016 r. dla wspólnych operacji Fronteksu (Posejdon i Tryton) na podstawie budżetu korygującego na rok 2015 i nowego planu operacyjnego operacji „Tryton”. Przede wszystkim wysunęła ona jednak konkretne propozycje pozwalające na realizację zasady solidarności zapisanej w art. 80 TUE: z jednej strony za pomocą tymczasowego mechanizmu relokacji osób ubiegających się o azyl, do uzupełnienia pod koniec 2015 r. wnioskiem dotyczącym stałego europejskiego systemu relokacji w nagłych przypadkach masowego napływu; z drugiej strony za pomocą programu przesiedleń na poziomie Unii dla przesiedleńców, którzy ewidentnie potrzebują ochrony międzynarodowej w Europie (patrz [nota faktograficzna o polityce azylowej, 5.12.2](#)). Te propozycje zostały przyjęte przez Radę w dniach 14 i 22 września 2015 r. Wreszcie w programie proponuje się rozważenie, w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), ewentualnej operacji w regionie Morza Śródziemnego w celu zlikwidowania siatek przestępczych zajmujących się przemytem ludzi i zwalczania przemytu migrantów.

W oparciu o program Komisja opublikowała w dniu 6 kwietnia 2016 r. swoje wytyczne dotyczące legalnej migracji, w szczególności w komunikacie pt.: „W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy”. Przewiduje się cztery kluczowe obszary: dokonanie przeglądu dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, przyciągnięcie innowacyjnych przedsiębiorców do UE, stworzenie bardziej spójnego i skutecznego modelu zarządzania legalną migracją na szczeblu Unii poprzez dokonanie oceny istniejących ram oraz zacieśnienie współpracy z kluczowymi krajami pochodzenia.

## C. Niedawne osiągnięcia ustawodawcze

Od 2008 r. przyjęto kilka ważnych dyrektyw odnoszących się do kwestii imigracji i azylu, a kilka innych odnośnych dyrektyw ma zostać poddanych przeglądowi w najbliższym czasie.

### 1. Legalna migracja

Z uwagi na trudności, jakie napotkano podczas przyjmowania ogólnych przepisów obejmujących wszystkie aspekty imigracji zarobkowej w UE, obecne podejście polega na przyjmowaniu ustawodawstwa sektorowego, w podziale na kategorie migrantów, w celu stworzenia polityki w dziedzinie legalnej migracji na szczeblu UE.

W dyrektywie 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji określono „niebieską kartę UE”, tj. przyspieszoną procedurę wydawania specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę na bardziej atrakcyjnych warunkach dla pracowników z państw trzecich w celu podjęcia w państwie członkowskim pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Pierwsze sprawozdanie dotyczące wdrożenia tej dyrektywy zostało opublikowane w maju 2014 r. i Komisja niedawno wysłała z wnioskiem przeglądu obowiązującego systemu, który w rzeczywistości funkcjonuje jedynie w bardzo nielicznych państwach członkowskich.

Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia (2011/98/UE) ustanawia wspólną uproszczoną procedurę dla obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o zezwolenie na pobyt i pracę w państwie członkowskim, jak też wspólny zbiór praw przyznanych legalnym imigrantom. Pierwsze sprawozdanie w tej sprawie powinno zostać przedstawione najpóźniej w grudniu 2016 r.

Dyrektywa 2014/36/UE, przyjęta w lutym 2014 r., reguluje warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego. Migrujący pracownicy sezonowi mają prawo do legalnego czasowego pobytu na terenie Unii przez maksymalny okres pięciu do dziewięciu miesięcy (zależnie od państwa członkowskiego) w celu wykonywania działalności uzależnionej od rytmu sezonowego, zachowując główne miejsce pobytu w państwie trzecim. Dyrektywa precyzuje również zestaw praw przysługujących pracownikom migrującym.

Dyrektywa 2014/66/UE ustanawiająca warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa została przyjęta dnia 15 maja 2014 r. Nowa dyrektywa, która zostanie wdrożona najpóźniej dnia 29 listopada 2016 r., ułatwi przedsiębiorstwom i korporacjom wielonarodowym czasowe przenoszenie pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i pracowników odbywających staż do oddziałów lub jednostek zależnych na terytorium Unii Europejskiej. Pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia powinno zostać przedstawione najpóźniej w listopadzie 2019 r.

W dniu 25 marca 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek ([COM\(2013\)0151](#)) dotyczący dyrektywy usprawniającej istniejące instrumenty prawne mające zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o wjazd na terytorium UE w celu odbywania studiów lub prowadzenia badań naukowych (dyrektywy 2004/114/WE i 2005/71/WE). Nowy tekst 2016/801/UE został przyjęty w dniu 11 maja 2016 r. i ocena jego wdrożenia ma zostać przedstawiona najpóźniej dnia 23 maja 2023 r.

Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w Unii Europejskiej reguluje wciąż dyrektywa Rady 2003/109/WE, zmieniona w 2011 r. w celu rozszerzenia jej zakresu na uchodźców i inne osoby korzystające z ochrony międzynarodowej.

## 2. Integracja

Dyrektywa 2003/86/WE ustanawia przepisy dotyczące prawa do łączenia rodzin. Ze sprawozdania z 2008 r. dotyczącego ich stosowania wynika, że nie były one w pełni i poprawnie stosowane w państwach członkowskich: w związku z tym w 2011 r. opublikowano zieloną księgę, otwierając tym samym proces konsultacji publicznych. W kwietniu 2014 r. Komisja wydała komunikat zawierający wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobu stosowania dyrektywy.

W kwietniu 2010 r. Komisja udostępniła trzecie wydanie „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki”, a w lipcu 2011 r. przyjęła Europejski program integracji obywateli państw trzecich. Ponadto od 2009 r. utworzono dwa instrumenty dotyczące integracji: europejskie forum integracji (organizowane przez Komisję i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) oraz europejską stronę internetową poświęconą integracji (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/>). W styczniu 2015 r. europejskie forum integracji rozszerzyło swój zakres działania i stało się europejskim forum migracji. Ponadto w czerwcu 2016 r. Komisja przedstawiła plan działania obejmujący ramy działań i konkretne inicjatywy wspierające działania państw członkowskich na rzecz integracji ok. 20 mln obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium UE.

## 3. Nielegalna migracja

UE przyjęła dwa główne akty ustawodawcze dotyczące walki z nielegalną migracją:

- w dyrektywie w sprawie powrotów (2008/115/WE) określono wspólne normy i procedury UE dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich; państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do dnia 24 grudnia 2010 r.; pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia zostało przyjęte w marcu 2014 r. Do głównych obszarów dalszych działań należy zapewnienie jej odpowiedniego wdrożenia, propagowanie spójnych i zgodnych z prawami podstawowymi metod, poprawa współpracy między państwami członkowskimi i wzmocnienie roli Fronteksu. Zapewnienie faktycznych powrotów jest jednym z głównych zadań zespołów wspierających władze krajowe na poziomie punktów szybkiej rejestracji migrantów (hotspots) we Włoszech i w Grecji. Komisja opublikowała ponadto w dniu 9 września 2015 r. plan działania Unii Europejskiej w zakresie powrotów ([COM\(2015\)0453](#)), który został zatwierdzony przez Radę w październiku;
- w dyrektywie 2009/52/WE określono kary i środki, które mają być stosowane przez państwa członkowskie wobec pracodawców łamiących zakaz zatrudniania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich; państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia tej dyrektywy do dnia 20 lipca 2011 r.; pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia zostało przedstawione dnia 22 maja 2014 r.

Jednocześnie UE negocjuje i zawiera umowy o readmisji z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów w celu odsyłania tych migrantów, a także współpracuje z tymi państwami w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi. Umowy te obejmują wzajemne zobowiązania do współpracy między UE a partnerami z państw trzecich. Zakończenie negocjacji z następującymi krajami spowodowało wejście w życie takich umów: Hongkong, Makau, Sri Lanka, Albania, Rosja, Ukraina, Bośnia i Hercegowina, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra, Pakistan, Serbia, Mołdawia, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i Republika Zielonego Przylądka. W lutym 2014 r. Parlament wydał zgodę na zawarcie umowy o readmisji z Turcją, która została ostatecznie podpisana dnia 16 grudnia 2014 r. Umowa ta została ostatecznie uzupełniona przez podpisanie w dniu 18 marca 2016 r. nowej umowy

między UE a Turcją, przewidującej w szczególności powrót do Turcji wszystkich nielegalnych migrantów, którzy przybyli do Grecji od dnia 20 marca 2016 r., w połączeniu z umową w sprawie przesiedleń dla Syryjczyków.

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament aktywnie wspiera wprowadzenie europejskiej polityki imigracyjnej. W odniesieniu do przyjmowania obywateli państw trzecich wzywa on do opracowania środków prawnych, a w szczególności środków na rzecz ograniczenia zachęt do nielegalnej imigracji.

W rezolucji w sprawie programu sztokholmskiego, przyjętej w dniu 25 listopada 2009 r., Parlament zaapelował o to, by strategie polityczne dotyczące integracji, imigracji i azylu opierały się na pełnym poszanowaniu praw podstawowych oraz ponownie wyraził ubolewanie w związku z odsyłaniem i wydaleniami zbiorowymi do państw, w których prawa człowieka nie są przestrzegane. Parlament zawsze podkreślał znaczenie uwzględniania potrzeb grup znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, takich jak uchodźcy i osoby małoletnie.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament czynnie angażuje się w proces przyjmowania nowego prawodawstwa w dziedzinie imigracji. Odegrał on zasadniczą rolę na przykład przy opracowywaniu i uchwalaniu dyrektyw w sprawie powrotu i w sprawie jednego zezwolenia.

Wobec wzrastającego napływu migrantów na unijnych wybrzeżach Morza Śródziemnego i wzrostu liczby zatonięć od końca 2013 r., [w dniu 17 grudnia 2014 r. Parlament przyjął rezolucję](#) w sprawie sytuacji w basenie Morza Śródziemnego i konieczności całościowego podejścia Unii Europejskiej do kwestii migracji, w której upoważnił Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) do sporządzenia sprawozdania z własnej inicjatywy. Projekt sprawozdania został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 12 kwietnia 2016 r. Sprawozdanie to dotyczy coraz bardziej aktualnego tematu i jego celem jest dostarczenie Parlamentowi Europejskiemu ogólnych ram dla jego przyszłych stanowisk w tej dziedzinie, zwłaszcza w odniesieniu do dwóch „pakietów” opublikowanych przez Komisję Europejską w 2016 r. w dziedzinie azylu (zob. nota w sprawie polityki azylowej [5.12.2](#)) i w dziedzinie migracji ekonomicznej.

Céline Chateau / Rosa Raffaelli  
09/2016