



POLITYKA IMIGRACYJNA

Podstawowym celem Unii Europejskiej jest prowadzenie wybiegającej w przyszłość i kompleksowej europejskiej polityki imigracyjnej opartej na solidarności. Polityka imigracyjna służy zapewnieniu wyważonego podejścia zarówno do imigracji legalnej, jak i nielegalnej.

PODSTAWA PRAWNA

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

UPRAWNIENIA

Legalna imigracja: UE jest uprawniona do ustalania warunków wjazdu obywateli państw trzecich do państw członkowskiego i legalnego pobytu w tych państwach, również w celu łączenia rodzin. Państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu na ich terytorium obywateli państw trzecich poszukujących pracy.

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. Prawo unijne nie przewiduje jednak harmonizacji przepisów i regulacji krajowych.

Zwalczanie nielegalnej imigracji: Unia Europejska jest zobowiązana do zapobiegania nielegalnej imigracji i ograniczania jej, w szczególności za pośrednictwem skutecznej polityki powrotów, przy właściwym poszanowaniu praw podstawowych.

Umowy o readmisji: Unia Europejska jest uprawniona do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji do kraju pochodzenia lub kraju wcześniejszego pobytu obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać.

CELE

Zdefiniowanie wyważonego podejścia do imigracji: celem UE jest określenie wyważonego podejścia do zarządzania legalną imigracją i zwalczania nielegalnej imigracji. Prawidłowe zarządzanie przepływami migracyjnymi wiąże się z zapewnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwach członkowskich, z usprawnieniem działań służących zwalczaniu nielegalnej imigracji, w tym handlu ludźmi i przemytu migrantów, a także z 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 przewidzianych dla obywateli UE.

Zasada solidarności: zgodnie z Traktatem z Lizbony polityka imigracyjna powinna podlegać zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie, 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. ([1.1.5](#)), wprowadzono w odniesieniu do legalnej imigracji procedurę głosowania większością kwalifikowaną, a także nową podstawę prawną dotyczącą środków integracji. Obecnie zwykła procedura ustawodawcza ma zastosowanie do polityki dotyczącej imigracji zarówno nielegalnej, jak i legalnej, dzięki czemu Parlament jest współustawodawcą na równi z Radą. Jednakże środki tymczasowe w przypadku nagłego napływu obywateli państw trzecich przyjmowane są przez Radę samodzielnie po konsultacji z Parlamentem (art. 78 ust. 3 TFUE).

W Traktacie z Lizbony sprecyzowano również, że UE dzieli kompetencje w tej dziedzinie 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 TFUE). Ponadto Trybunał Sprawiedliwości ma 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 imigracja i mobilność, nielegalna imigracja 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.

2. Wytyczne strategiczne z czerwca 2014 r.

Program sztokholmski w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyjęty w grudniu 2009 r. w celu zastąpienia wieloletniego programu z Tampere (1999 r.) oraz wieloletniego programu haskiego (2004 r.) wygasł w grudniu 2014 r. ([4.2.1](#)). W marcu 2014 r. Komisja opublikowała nowy komunikat, w którym przedstawiła propozycję przyszłego programu w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zatytułowany „[Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń](#)”. Zgodnie z art. 68 TFUE 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 program, lecz wytyczne mające na celu transpozycję, wdrożenie i konsolidację istniejących instrumentów i środków prawnych. 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 zakresie migracji

W dniu 13 maja 2015 r. Komisja opublikowała [Europejski program w zakresie migracji](#). W programie zaproponowano natychmiastowe działania w celu stawienia czoła kryzysowi humanitarnemu 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 do nielegalnej imigracji,
- zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych,
- opracowanie silniejszej wspólnej polityki azylowej oraz
- wprowadzenie nowej polityki w zakresie legalnej imigracji, aktualizacja i przegląd systemu „niebieskiej karty”, określenie nowych priorytetów polityki integracyjnej oraz optymalizacja korzyści płynących z polityki migracyjnej dla osób z niej korzystających i dla ich krajów pochodzenia.

W programie przedstawiono również pomysł utworzenia ogólnounijnych programów relokacji i przesiedleń (zob. nota tematyczna na temat polityki azylowej [4.2.2](#)), ogłoszono podejście „Hotspot” (zgodnie z którym odpowiednie agencje UE działają w terenie z państwami członkowskimi pierwszej linii w celu zapewnienia szybkiej identyfikacji, rejestracji oraz pobierania odcisków palców napływających migrantów), a także zaproponowano ewentualne przeprowadzenie operacji w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) na Morzu Śródziemnym mającej na celu rozbięcie sieci przemytników i walkę z handlem ludźmi (operację tę rozpoczęto wkrótce potem pod nazwą [EUNAVFOR MED – Operation Sophia](#)).

W oparciu o ten program 6 kwietnia 2016 r. Komisja opublikowała w [komunikacie](#) wytyczne dotyczące legalnej imigracji i azylu. Polityka w zakresie legalnej migracji obejmuje cztery kluczowe obszary: dokonanie przeglądu dyrektywy w sprawie niebieskiej karty, przyciągnięcie innowacyjnych przedsiębiorców do UE, stworzenie spójniejszego i skuteczniejszego modelu zarządzania legalną imigracją na szczeblu Unii w drodze oceny istniejących ram oraz zacieśnienie współpracy z kluczowymi krajami pochodzenia w celu zapewnienia legalnych dróg migracji do UE, przy jednoczesnym usprawnieniu powrotów osób, które nie mają prawa pobytu w UE.

W maju 2018 r. Komisja opublikowała [sprawozdanie z postępów](#) w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, w którym dokonano analizy poczynionych postępów, a także niedociągnięć we wdrażaniu programu.

C. Ostatnie zmiany w prawodawstwie

Od 2008 r. przyjęto wiele istotnych dyrektyw odnoszących się do kwestii imigracji, a kilka z nich już zostało poddanych rewizji. Ponadto Komisja prowadzi obecnie [kontrolę adekwatności](#) (ocenę REFIT) w celu zbadania i dokonania oceny



obowiązujących przepisów UE dotyczących legalnej migracji (zob. informacje poniżej). Pierwsze jej wyniki powinny zostać opublikowane w połowie 2018 r.

1. Legalna imigracja

Z uwagi na trudności, jakie wystąpiły przy przyjmowaniu ogólnych przepisów obejmujących wszystkie aspekty imigracji zarobkowej do UE, obecne podejście polega na przyjmowaniu ustawodawstwa sektorowego w podziale na kategorie migrantów w celu stworzenia polityki w dziedzinie legalnej imigracji 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 ustanowiono procedurę „niebieskiej karty UE”, tj. przyspieszoną procedurę wydawania specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę na bardziej atrakcyjnych warunkach, aby umożliwić pracownikom z państw trzecich podjęcie w państwie członkowskim pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Pierwsze sprawozdanie z wdrożenia tej dyrektywy zostało opublikowane w maju 2014 r. i wykazało liczne niedociągnięcia. W czerwcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie przeglądu systemu, ujmując w nim mniej surowe kryteria dostępu, niższy próg wynagrodzenia / zmniejszenie minimalnej wymaganej długości umowy o pracę, lepsze przepisy dotyczące łączenia rodzin oraz zniesienie równoległych programów krajowych. Trwają prace nad tym dokumentem w Parlamencie ([sprawozdanie](#) komisji LIBE przyjęto 15 czerwca 2017 r.) i w Radzie, choć w ostatnim czasie brak jest postępów w Radzie, zwłaszcza w kwestii uwzględniania umiejętności i uznawania doświadczenia zawodowego równoważnego z kwalifikacjami uzyskanymi w ramach kształcenia.

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 miało 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 UE przez maksymalny okres od 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 15 maja 2014 r. Dyrektywa ta ułatwi przedsiębiorstwom i korporacjom wielonarodowym czasowe przenoszenie pracowników kadry kierowniczej, specjalistów i pracowników odbywających staż do oddziałów lub jednostek zależnych na terytorium Unii Europejskiej.

[Dyrektywa \(UE\) 2016/801](#) w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych



oraz podjęcia pracy w charakterze au pair została przyjęta 11 maja 2016 r., a termin jej transpozycji upłynął 23 maja 2018 r. Zastępuje ona wcześniejsze instrumenty prawne dotyczące studentów i badaczy, rozszerza ich zakres i upraszcza ich stosowanie.

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. Trwające obecnie prace nad [dyrektywą w sprawie kwalifikowania \(4.2.2.\)](#) oraz [dyrektywą w sprawie niebieskiej karty](#) obejmują zaproponowane poprawki do dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych.

2. Integracja

[Dyrektywa Rady 2003/86/WE](#) ustanawia przepisy dotyczące prawa do łączenia rodzin. Ponieważ w sprawozdaniu z 2008 r. z wdrożenia tej dyrektywy stwierdzono, że nie była ona w pełni i poprawnie stosowana w państwach członkowskich, Komisja opublikowała w kwietniu 2014 r. [komunikat](#), w którym znalazły się wskazówki dla państw członkowskich dotyczące stosowania dyrektywy. Obecna ocena REFIT Komisji obejmuje również dyrektywę w sprawie łączenia rodzin.

Kompetencje UE w dziedzinie integracji są ograniczone. W lipcu 2011 r. Komisja przyjęła [Europejski program integracji obywateli państw trzecich](#). Niedawno, w czerwcu 2016 r., Komisja przedstawiła [plan działania](#) obejmujący ramy polityczne i konkretne inicjatywy wspierające działania państw członkowskich na rzecz integracji ok. 20 mln obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium UE. Istniejące instrumenty obejmują Europejskie Forum Migracji (wcześniejsza nazwa: europejskie forum integracji), [stronę internetową poświęconą integracji](#); oraz [Europejską Sieć Integracji](#) (do 2016 r. sieć krajowych punktów kontaktowych ds. integracji).

3. Nielegalna imigracja

UE przyjęła kilka kluczowych aktów ustawodawczych dotyczących walki z nielegalną migracją:

- Tzw. pakiet środków dotyczących pośredników obejmuje [dyrektywę Rady 2002/90/WE](#) zawierającą wspólną definicję przestępstwa polegającego na ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, jak również [decyzję ramową 2002/946/WSiSW](#) ustanawiającą sankcje karne za takie postępowanie. Problemem handlu ludźmi zajęto się w [dyrektywie 2011/36/UE](#) w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar. Pakiet ten uzupełnia [dyrektywa Rady 2004/81/WE](#) przewidująca przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, które współpracują z właściwymi organami (w sprawie handlu ludźmi zob. nota tematyczna na temat współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych [4.2.6](#)). W maju 2015 r. Komisja przyjęła [Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020](#) oraz, zgodnie z planem działania, przeprowadziła [ocenę REFIT](#) stosowania obowiązujących ram prawnych, którą poprzedzono [konsultacjami publicznymi](#). Komisja ustaliła, że nie było wówczas wystarczających dowodów wskazujących na faktyczne i wielokrotne ściganie osób i organizacji niosących pomoc humanitarną, oraz stwierdziła, że unijne ramy prawne dotyczące przemytu migrantów są w obecnej sytuacji nadal konieczne.



Stwierdziła również, że przegląd pakietu środków dotyczących pośredników nie przyniesie wartości dodanej większej niż jego skuteczne i pełne wdrożenie. Przy tym osiągnięto ogólne porozumienie co do tego, że wartość dodaną można uzyskać dzięki środkom nieustawodawczym służącym wsparciu organów państw członkowskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, a także dzięki wzmocnionej współpracy z państwami trzecimi. W [rezolucji](#) z dnia 5 lipca 2018 r. Parlament wezwał Komisję do opracowania wytycznych dla państw członkowskich mających na celu zapobieganie kryminalizacji pomocy humanitarnej, a [wysłuchanie](#) w tej sprawie odbyło się we wrześniu 2018 r.

- W dyrektywie w sprawie powrotów ([2008/115/WE](#)) określono wspólne normy i procedury UE dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia zostało przyjęte w marcu 2014 r. We wrześniu 2015 r. Komisja opublikowała plan działania [Unii Europejskiej w zakresie powrotów](#), a następnie w październiku 2015 r. Rada przyjęła konkluzje o przyszłości polityki powrotów. W marcu 2017 r. Komisja uzupełniła plan działania [komunikatem](#) w sprawie „skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania” oraz [zaleceniem](#) w sprawie zapewnienia większej skuteczności powrotów. We wrześniu 2017 r. opublikowała „[Podręcznik dotyczący powrotów](#)” zawierający wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich wykonujących zadania związane z powrotami. Ponadto w 2016 r. Parlament i Rada przyjęły [rozporządzenie \(UE\) 2016/1953](#) w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. We wrześniu 2018 r. Komisja zaproponowała [ukierunkowany przegląd](#) dyrektywy powrotowej, w tym nową procedurę na granicach dotyczącą osób ubiegających się o azyl, bardziej przejrzyste procedury i przepisy mające na celu zapobieganie nadużyciom, skuteczne programy dobrowolnych powrotów, które mają zostać wprowadzone w państwach członkowskich, oraz jaśniejsze zasady dotyczące zatrzymania.
- W [dyrektywie 2009/52/WE](#) określono kary i środki, które mają być stosowane przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia zostało przedstawione 22 maja 2014 r.

Jednocześnie UE negocjuje i zawiera [umowy o readmisji](#) z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów w celu ich odsyłania, a także współpracuje z tymi państwami w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi. Wdrażanie umów monitorują tzw. wspólne komitety ds. readmisji. Umowy te wiążą się z umowami o ułatwieniach wizowych, które mają na celu zapewnić niezbędny impuls do negocjacji w sprawie readmisji w zainteresowanych państwach trzecich bez wywoływania wzrostu nielegalnej migracji.



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament jako pełnoprawny współustawodawca czynnie angażuje się w proces przyjmowania nowego ustawodawstwa w dziedzinie zarówno legalnej, jak i nielegalnej imigracji.

Parlament uchwalił liczne, ogłoszone z własnej inicjatywy rezolucje dotyczących migracji, w tym [rezolucję z dnia 12 kwietnia 2016 r.](#) w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji, w której poddano ocenie różne właściwe strategie polityczne i przedstawiono szereg zaleceń. Do sprawozdania komisji LIBE, które zostało przyjęte na posiedzeniu plenarnym, załączono opinie ośmiu innych komisji Parlamentu. W rezolucji tej ujęto stanowisko Parlamentu w sprawie wszystkich właściwych strategii politycznych UE dotyczących migracji i azylu oraz przedstawiono punkt odniesienia Parlamentu w tej dziedzinie.

Więcej informacji na ten temat:

- [Migracja w Europie](#)
- [Kryzys migracyjny w Europie](#)
- [Polityka azylowa UE](#)

Marion Schmid-Drüner

05/2019

