KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 19.7.2006
KOM(2006) 402 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich

{SEK(2006) 964}
{SEK(2006) 965}
{SEK(2006) 1010}

KOMUNIKAT KOMISJI

w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich

1. Wstęp

1. Niniejszy komunikat stanowi integralną część kompleksowej i strukturalnej koncepcji działań UE zmierzających do skutecznego zarządzania migracją, a zarazem uzupełnienie niedawnych inicjatyw politycznych w tej dziedzinie, takich jak: plan polityki w dziedzinie legalnej migracji[1], komunikat w sprawie migracji i rozwoju[2] oraz komunikat zawierający propozycję wspólnej agendy na rzecz integracji[3].

2. Odkąd zaczęto realizować wspólną politykę migracyjną UE, jednym z jej podstawowych założeń jest rozwiązanie problemu nielegalnej imigracji obywateli państw trzecich. Wspomnieć należy przede wszystkim o komunikacie dotyczącym wspólnej polityki w zakresie nielegalnej imigracji z 2001 r., w którym Komisja ogłosiła zamiar *„przyjęcia kompleksowego podejścia do rozwiązywania problemu nielegalnej imigracji”*, które obejmowałoby różne etapy tego procesu. Wyczerpujący zestaw środków prawnych w tym zakresie wymieniono w trzech programach działań Rady z 2002 r. w sprawie nielegalnej imigracji, granic zewnętrznych i powrotu. W komunikacie Komisji z 2003 r. oceniono postęp w realizacji wymienionych planów działań i ogłoszono roczne podsumowanie osiągnięć, do którego z kolei ustosunkowuje się sprawozdanie z 2004 r. Podobne sprawozdanie dołączono do niniejszego komunikatu, tym razem w odniesieniu do postępu, jaki osiągnięto w 2005 r. Kolejny załącznik zawiera dane statystyczne na temat przepływów migracyjnych do UE–25.

3. Terminu ‘nielegalna imigracja’ używa się dla opisania różnych zjawisk. Określa się w ten sposób obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie wjeżdżają na terytorium państwa członkowskiego (w tym jego lotnicze strefy tranzytowe) drogą lądową, morską i powietrzną, co odbywa się często z wykorzystaniem fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej skupiających przemytników i nielegalnych handlarzy. Jest też spora grupa osób, które wjeżdżają do UE w sposób legalny za okazaniem ważnej wizy lub korzystając z systemu bezwizowego, by następnie bezprawnie przedłużyć swój pobyt lub zmienić jego cel bez zgody właściwych władz. Są wreszcie osoby ubiegające się o azyl, które pozostają w danym kraju, mimo że podjęto w ich sprawie ostateczną decyzję odmowną.

4. W programie haskim wyznaczono plan bardziej wzmożonej walki ze wszystkimi wyżej wymienionymi formami nielegalnej imigracji w takich obszarach, jak: zabezpieczenie granic, nielegalne zatrudnienie, powrót imigrantów i współpraca z państwami trzecimi. Pięć lat po wydaniu pierwszego komunikatu w sprawie nielegalnej imigracji i sześć miesięcy po przedstawieniu planu polityki w dziedzinie legalnej

[1] KOM(2005) 669 z dnia 21.12.2005 r.
[2] KOM(2005) 390 z dnia 1.9.2005 r.
[3] KOM(2005) 389 z dnia 1.9.2005 r.

migracji nadszedł czas, by ponownie zająć się tym ważnym tematem w obliczu rosn ącej presji migracyjnej na zewnętrznych granicach UE. Rolą niniejszego komunikatu w przytoczonym kontekście jest zatem wyznaczenie nowych priorytetów politycznych i zaproponowanie szeregu praktycznych środków polegających na podjęciu okre ślonych działań.

2. elementy unijnej koncepcji działań

5. Nielegalny wjazd, tranzyt i pobyt obywateli państw trzecich, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, podważa wiarygodność wspólnej polityki imigracyjnej. Bez skuteczniejszych działań Wspólnoty w tej dziedzinie kryzys, już dzisiaj widoczny i odczuwalny, nasili się jeszcze bardziej tak pod względem jakościowym, jak i ilo ściowym.

6. Kompleksowe podejście UE do kwestii zwalczania nielegalnej imigracji opiera się na szeregu podstawowych zasad, które mają stanowić kompromis między potrzebą solidarności wśród członków Unii, prawami podstawowymi i oczekiwaniami państw trzecich a społecznym odbiorem tego zjawiska w państwach członkowskich.

7. **Solidarność, wzajemne zaufanie i współdziałanie państw członkowskich** to podstawowe warunki funkcjonowania obszaru bez granic wewnętrznych, gdzie szczególny ciężar w związku z nielegalną imigracją spada na te państwa cz łonkowskie, które kontrolują granice zewnętrzne.

8. Należy chronić i promować **prawa podstawowe**. Nielegalni imigranci muszą być traktowani w sposób ludzki i godny, szczególnie że są oni często ofiarami sieci nielegalnych handlarzy i wyzyskiwani przez pracodawców. Każdą inicjatywę legislacyjną w tej dziedzinie należy zatem ocenić pod kątem jej wpływu na prawa podstawowe. Jakiekolwiek ich ograniczenie nie może stać w sprzeczności z k*artą praw podstawowych* i *europejską konwencją praw człowieka i podstawowych wolno ści*, a co za tym idzie musi być zgodne z prawem i konieczne z punktu widzenia spo łeczeństwa demokratycznego.

9. **Mieszane przepływy migracyjne**, które charakteryzują się różnorodnością przyczyn skłaniających ludzi do próby wjazdu na teren UE – wśród nich między innymi dążenie do zapewnienia sobie ochrony międzynarodowej – stawiają przed państwami cz łonkowski cały szereg wyzwań. Dlatego skuteczna polityka imigracyjna musi uwzgl ędniać wiele różnych zagrożeń, zapewniając jednocześnie przestrzeganie w pełni zobowiązań wynikających z międzynarodowych praw człowieka, w tym **prawa do ubiegania się o azyl**.

10. Istotnym składnikiem unijnego systemu zarządzania migracją jest **partnerstwo z pa ństwami trzecimi** służące zapewnieniu spójności między działaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Oprócz współpracy zmierzającej do osiągnięcia bezpośredniego celu, jakim jest ograniczenie i zapobieganie nielegalnej imigracji, partnerstwo takie obejmuje też stosowanie środków mających pomóc krajom pochodzenia w usuwaniu podstawowych przyczyn tego zjawiska oraz czynników wywołujących jego wzrost. Nielegalna imigracja jest problemem złożonym, któremu należy przeciwdziałać we wszystkich jego wymiarach.

11. Zdecydowane działania na rzecz zapobiegania i ograniczania nielegalnej imigracji mog łaby zwiększyć wiarygodność **jasnych i przejrzystych zasad unijnej polityki migracyjnej**, o których mowa w przyjętym przez Komisję planie polityki[4]. Samo istnienie takich zasad może prowadzić z kolei do ograniczenia nielegalnej imigracji poprzez tworzenie perspektyw dla osób, które w przeciwnym razie mogłyby zdecydować się na nielegalną emigrację. W ogólnym rozrachunku migracja zarobkowa może z jednej strony przynieść złagodzenie skutków zmian demograficznych w UE, z drugiej zaś doprowadzić do zaspokojenia potrzeb rynku pracy.

12. Ważne jest, by nie wzbudzać fałszywych lub nieproporcjonalnych oczekiwań wśród opinii publicznej: Przyczyny, które skłaniają obywateli państw trzecich do nielegalnej emigracji, są tak wielorakie i złożone, że nieuzasadniona wydaje się wiara w możliwoś ć całkowitego powstrzymania przepływów nielegalnej imigracji. Należy tu wziąć pod uwagę także **społeczny odbiór** omawianego zjawiska i fakt, że nielegalna imigracja często kojarzy się z szeregiem określonych problemów społecznych. UE i państwa cz łonkowskie muszą promować racjonalną debatę, opartą na obiektywnych informacjach, której celem będzie eliminowanie rasizmu i ksenofobii, między innymi poprzez przyjęcie i wprowadzenie w życie skutecznych przepisów unijnych w tej dziedzinie.

3. Priorytety polityczne

13. Konieczne jest przyjęcie wielostronnej koncepcji działań, zakładającej wykorzystanie odpowiednio ukierunkowanych środków na każdym etapie procesu migracji i uwzgl ędniającej zarówno skalę wyzwania, jak i złożoność samego zjawiska. W związku z tym Komisja wyznacza dziewięć obszarów priorytetowych. W odniesieniu do ka żdego z nich bada się sytuację wyjściową i określa kontekst, a na ich podstawie przedstawia perspektywy działań.

a. Współpraca z państwami trzecimi

14. Dialog i współpraca w dziedzinie migracji między UE a krajami pochodzenia i krajami tranzytowymi mają olbrzymie znaczenie i będą nadal rozwijane. Tego rodzaju współ łpracę podjęto już ze wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii, a także z krajami ba łkańskimi, większego zaangażowania w dążeniu do skutecznej współpracy wymagają natomiast stosunki z innymi ważnymi krajami, takimi jak Libia Sprawy związane z nielegalną imigracją stają się też coraz istotniejszym elementem stosunków z Ameryką Łacińską i niektórymi krajami Azji.

15. W reakcji na trwającą od niedawna falę nielegalnej imigracji w rejonie śródziemnomorskim na szczycie Rady Europejskiej obradującej w dniach 15–16 grudnia 2005 r. podkreślono potrzebę przyjęcia **ogólnego podejścia do tego zagadnienia, opierającego się na konkretnych działaniach. Postanowiono też, by 3 % środków dostępnych w ramach właściwych do tego celu instrumentów finansowych przeznaczyć** na zwiększenie pomocy finansowej w obszarach dotycz ących migracji lub z nią związanych. Wprowadzono w życie środki krótko- i

[4] Patrz przypis 1.

średnioterminowe, takie jak wspólne patrole, nadzór i poprawa zdolności reagowania, mające zapobiec przypadkom utraty życia na morzu. Przyjęto ponadto decyzję o utworzeniu instrumentu na rzecz poprawy zdolności w dziedzinie migracji w krajach AKP z budżetem w wysokości 25 mln EUR, ukierunkowanego głównie na pomoc techniczną w zarządzaniu migracją. Wśród długofalowych celów politycznych jest mi ędzy innymi **ściślejsza współpraca i dialog** z państwami Afryki subsaharyjskiej i pa ństwami sąsiadującymi z całego regionu śródziemnomorskiego. Mają one dotyczyć szerokiego zakresu spraw związanych z migracją. Podstawę tej współpracy stanowią (a) dialog polityczny oparty na umowie z Kotonu między UE i krajami AKP, szczególnie jej art. 13; (b) dialog polityczny ze śródziemnomorskimi partnerami UE; (c) dialog z organizacjami i między organizacjami (sub)regionalnymi, w tym Wspólnot ą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (WGPAZ) i Unią Afrykańską (UA), oraz (d) konkretne doraźne inicjatywy regionalne, takie jak konferencja w Rabacie.

16. W zakresie polityki i programów współpracy na rzecz rozwoju, UE będzie nadal **przeciwdziałać czynnikom wywołującym nielegalną imigrację**, takim jak ubóstwo, bezrobocie, konflikty, degradacja środowiska naturalnego, złe sprawowanie rządów, brak dostępu do edukacji, zdrowie itp. Aspekt migracji w dalszym ciągu włączany b ędzie do unijnych strategii pomocy krajom rozwijającym się przy ścisłej współpracy z tymi właśnie krajami. Tam, gdzie to celowe i za obopólną zgodą, UE udzieli swoim partnerom z trzeciego świata wsparcia w rozwijaniu zdolności do lepszego zarz ądzania przepływami migracyjnymi i skuteczniejszej walki z handlem ludźmi.

17. Ponadto, jak ogłoszono w planie polityki w dziedzinie legalnej migracji, Komisja podejmie kroki zmierzające do **rozszerzenia** dostępnych w krajach pochodzenia **źródeł informacji** na temat możliwości i warunków legalnej emigracji do UE. Mając to na względzie, w planie polityki przewiduje się rozpoczęcie przez Komisję prac, których efektem ma być stworzenie w 2006 r. portalu imigracyjnego UE. Portal ten obejmowałby informacje dotyczące zarówno szans na legalną migrację do UE, jak i zagrożeń i konsekwencji, jakie wiążą się z imigracją nielegalną. Rozważone zostaną również możliwości otwarcia punktów informacyjnych, na przykład w wybranych krajach afrykańskich, oraz przeprowadzenia kampanii informacyjnych.

b. Bezpieczne granice – zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi

18. Wspólnotowy kodeks graniczny (w tym niewiążący, praktyczny przewodnik dla stra ży granicznej, który ma zostać wydany we wrześniu 2006 r.), rozporządzenie w sprawie lokalnego ruchu granicznego i rozporządzenie ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (FRONTEX) tworzą wspólnie ramy prawno-organizacyjne dla dalszego usprawniania systemu kontroli granicznych.

19. Solidarność państw członkowskich wzrośnie jeszcze bardziej dzięki planowanemu w przyszłości Funduszowi Granic Zewnętrznych, który będzie sprzyjał sprawiedliwemu podziałowi odpowiedzialności związanej z obciążeniem finansowym, jakie wynika z zarządzania zewnętrznymi granicami Unii.

20. W trosce o dalszą poprawę skuteczności wspólnych operacji kontroli granicznych FRONTEX wprowadzi środki ułatwiające współpracę techniczną i zawrze niezbędne umowy z państwami trzecimi, w szczególności krajami ościennymi i kandydującymi.

21. Należy doprowadzić do **wspólnej interpretacji zasad zintegrowanego zarządzania granicami**, tak by objęły one pełne spektrum działań prowadzonych na szczeblu UE w zakresie zarządzania granicami. Chodzi między innymi o wskazanie najlepszych praktyk na potrzeby modelu zintegrowanego zarządzania granicami. Komisja złożyła w tym celu wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego mechanizm szybkiego udzielania pomocy państwu członkowskiemu, które staje w obliczu szczególnej presji migracyjnej na granicy zewnętrznej[5]. W 2007 r. Komisja przeprowadzi także ocenę działalności FRONTEXU, która obejmie przegląd jego bieżących zadań pozwalający między innymi stwierdzić, czy istnieje potrzeba rozszerzenia zakresu powierzonych agencji uprawnień. Planuje się ponadto wprowadzenie mechanizmu nadzoru, w tym niezapowiedzianych inspekcji, jako uzupełnienie obecnie obowiązujących zasad oceny w ramach systemu Schengen.

22. Istotny wpływ na systemy kontroli granicznej będzie miało wprowadzenie technologii biometrycznej. Należy wykorzystać potencjał tej technologii dla zwiększenia skuteczności operacji kontroli granicznych, biorąc przy tym pod uwagę względy etyczne i nie naruszając praw podstawowych.

23. W tym celu do walki z nielegalną imigracją należy włączyć **zintegrowaną koncepcję technologiczną – e-granice**. W koncepcji zarządzania granicami w oparciu o informacje[6] na potrzeby kontroli granicznej wykorzystuje się zaawansowane informacje o pasażerach. Dyrektywa 2004/82/WE nakłada na niektórych przewo źników obowiązek przekazywania danych z paszportów pasażerów organom zajmuj ącym się kontrolą osób na granicach zewnętrznych. Po ostatecznym wejściu w życie wymienionej wyżej dyrektywy, tj. od września 2006 r., system należy rozszerzyć na innych przewoźników i dodatkowo udoskonalić, tak by pozwalał na opracowanie analiz zagrożeń i ocen ryzyka. Oznacza to konieczność bardziej wszechstronnego i ukierunkowanego korzystania z danych. Tu z kolei zwalczanie nielegalnej imigracji, le żące w ogólnym interesie Unii, odbywa się z pełnym poszanowaniem obowiązku ochrony danych.

24. **Osiągnięcia technologiczne należy wykorzystać także na użytek ewidencji wjazdów i wyjazdów**. Przepisy wspólnotowe nie przewidują obecnie automatycznego rejestrowania obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają na terytorium UE lub z niego wyjeżdżają[7]. Państwa członkowskie są zobowiązane do systematycznego stemplowania dokumentów podróży należących do obywateli pa ństw trzecich zarówno przy wjeździe, jak i wyjeździe. Czynność tę wykonują ręcznie strażnicy graniczni przy przekraczaniu granicy przez obywatela państwa trzeciego. Bezprawne przedłużenie pobytu można zatem stwierdzić jedynie przez porównanie stempli wjazdowych i wyjazdowych.

25. System informacji wizowej (VIS) umożliwi służbom granicznym prześledzenie historii danego wniosku wizowego i sprawdzenie, czy osoba okazująca wizę, to ta sama osoba, której wizę wydano. Nie będzie jednak zawierał rejestru kolejnych wjazdów

---

5 KOM(2006) 401 z dnia 19.7.2006 r.

6 Zarządzenie granicami w oparciu o informacje to proces gromadzenia i analizowania danych na potrzeby analizy zagrożeń i oceny ryzyka w celu ustalenia określonych kryteriów ryzyka. Pozwala on s łużbom granicznym wyodrębnić pasażerów, którzy zaliczają się do jednej z tych kategorii w celu poddania ich dodatkowej kontroli.

7 Patrz także KOM(2005) 597 z dnia 24.11.2005 r.

obywatela państwa trzeciego ani nie pozwoli na sprawdzenie, czy dana osoba opuściła terytorium UE przed upływem ważności zezwolenia na pobyt. Co więcej, VIS nie obejmuje tych obywateli państw trzecich, od których nie wymaga się wizy przy wje ździe do UE. Z kolei system informacji wizowej drugiej generacji (SIS II) przyczyni si ę do zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa na obszarze bez wewnętrznych kontroli granicznych. Wpisy rejestrowane w odniesieniu do obywateli państw trzecich dotyczą jedynie osób, którym odmówiono prawa wjazdu na obszar Schengen, a jest ich bardzo niewiele w porównaniu z liczbą osób podlegających rejestracji w systemie wjazdów i wyjazdów.

26. Aby wyeliminować wspomniane wyżej ograniczenia charakteryzujące VIS i SIS II, należy **stworzyć ogólny i automatyczny system rejestracji wjazdów i wyjazdów** jako uzupełnienie istniejących baz danych po to, by ułatwić kontrolowanie statusu imigracyjnego i pobytowego obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium UE i z niego wyjeżdżających. Da to państwom członkowskim większą możliwość sprawdzenia, czy dany obywatel państwa trzeciego bezprawnie przedłuża swój pobyt lub czy czynił to w przeszłości. System taki służyłby także do ewidencjonowania pracowników z państw trzecich i ułatwiał zarządzanie legalną migracją, szczególnie w ramach programów zatrudniania pracowników sezonowych, zgodnie z przyjętym w 2005 r. planem polityki w dziedzinie legalnej migracji.

27. Z uwagi na ogromne znaczenie takiego systemu, jego istotne skutki finansowe i technologiczną złożoność, Komisja przeprowadzi kompleksowe **badanie**, które ma si ę rozpocząć w 2006 r. i które pozwoli ocenić wykonalność i proporcjonalność systemu oraz jego skutki prawne, szczególnie pod względem przestrzegania zasad ochrony danych.

c. Walka z handlem ludźmi

28. Plan UE dotyczący najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu lud źmi i zapobiegania mu, przyjęty przez Radę w dniu 1 grudnia 2005 r. i oparty na komunikacie Komisji[8], wyznacza program działań w tej dziedzinie w perspektywie średnioterminowej. Plan ten obejmuje cały szereg zagadnień, takich jak: lepsze zrozumienie natury tego rodzaju przestępstw i ich wymiaru, zapobieganie handlowi ludźmi, ograniczenie popytu, poprawa skuteczności dochodzeń i metod ścigania przestępców, ochrona i wsparcie ofiar, bezpieczny powrót i reintegracja, a także kwestie związane z przeciwdziałaniem handlowi ludźmi w państwach trzecich. Zgodnie z wymogami planu działania zakres tematyczny powinien obejmować także strategie zapobiegawcze ukierunkowane na grupy szczególnie narażone takie jak kobiety i dzieci.

29. Wspólnota – szczególnie poprzez unijną politykę rozwoju, która skupia się na podstawowym celu, jakim jest ograniczenie ubóstwa, oraz na osiągnięciu milenijnych celów rozwoju – będzie w dalszym ciągu finansowała środki służące eliminowaniu czynników, które sprzyjają handlowi ludźmi, czyli: ubóstwo, dyskryminacja i brak dostępu do edukacji na poziomie podstawowym i wyższym. Należy w tym kontekście podkreślić, że wysokie opłaty pobierane przez handlarzy ludźmi stanowią dla osób korzystających z ich usług czystą stratę.

---

[8] KOM(2005) 514 z dnia 18.10.2005 r.

30. Z punktu widzenia Komisji **priorytetowe znaczenie dla realizacji** planu działań mają obecnie: rozwój mechanizmów koordynacji i współpracy na poziomie UE, promowanie najlepszych praktyk w docieraniu do ofiar i udzielaniu im wsparcia, tworzenie sieci kontaktów (*networking*), w tym z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi, a także opracowanie wytycznych i zbieranie danych.

d. Zabezpieczanie dokumentów podróży i tożsamości

31. Zabezpieczenia w dokumentach podróży są ważne przy kontroli granicznej, ale mają też duże znaczenie w przypadku środków podejmowanych w trakcie późniejszego pobytu na terenie UE. Identyfikatory biometryczne poprawiają stopień zabezpieczenia wiz i zezwoleń na pobyt, a dodatkowo ułatwiają przekraczanie granic osobom podróżującym w dobrej wierze. Rzeczą niezwykle istotną jest nie tylko właściwe zabezpieczenie dokumentów podróży i tożsamości, ale także uniemożliwianie ich uzyskania w wyniku oszustwa, na przykład poprzez posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami lub kradzież tożsamości. Należy opracować **wspólne wytyczne** w sprawie minimalnych standardów zabezpieczeń, szczególnie w odniesieniu do procedur wydawania dokumentów

32. Komisja aktywnie współpracuje z państwami trzecimi, szczególnie z krajami ościennymi i krajami Bałkanów Zachodnich, udzielając im pomocy w zabezpieczaniu dokumentów podróży przy pomocy identyfikatorów biometrycznych.

e. Rozwiązanie kwestii uregulowania pobytu

33. Obecnie obowiązujące prawo Wspólnoty (w tym zasady Schengen) nie zawiera przepisów dotyczących uregulowania pobytu, tj. uznaniowej decyzji o przyznaniu prawa legalnego pobytu na terytorium UE; podejmowanie takich decyzji należy w tej chwili do uprawnień państw członkowskich. W obliczu trudności związanych z tolerowaniem stałej obecności na swoim terytorium znacznej liczby nielegalnych imigrantów z państw trzecich, niektóre państwa członkowskie uruchomiły w ostatnich latach zakrojone na szeroką skalę programy uregulowywania pobytu. Wprowadzone w ten sposób środki krajowe wzbudziły obawy i zainteresowanie innych państw członkowskich. Co więcej, w następstwie zniesienia wewnętrznych kontroli granicznych w obszarze Schengen takie środki mogą objąć swoim oddziaływaniem inne państwa członkowskie, a dyrektywa 2003/109/WE w sprawie rezydentów długoterminowych daje obywatelom państw trzecich, którzy przebywali legalnie na terenie państwa członkowskiego od co najmniej pięciu latach, możliwość przenoszenia się i zamieszkiwania w innym państwie członkowskim.

34. W reakcji na niedawne wydarzenia, w tym te związane z uregulowywaniem pobytu, i na wniosek Rady, Komisja zaproponowała stworzenie systemu wymiany informacji na temat środków krajowych podjętych w dziedzinie migracji i azylu, które mogą mieć wpływ na inne państwa członkowskie lub na Wspólnotę jako całość. Oczekuje się, że system ten zacznie w pełni funkcjonować w 2007 r.

35. Oprócz tego w odpowiedzi na brak miarodajnych dowodów i aktualnych informacji **w 2007 r. zapoczątkowane zostanie badanie** dotyczące obecnie stosowanych praktyk, efektów i skutków działań w zakresie uregulowywania pobytu w państwach członkowskich. Badanie to stanowić będzie podstawę przyszłej dyskusji, mającej między

innymi przynieść odpowiedź na pytanie, czy istnieje potrzeba tworzenia na szczeblu UE wspólnych ram prawnych dla działań w zakresie uregulowywania pobytu nielegalnych imigrantów z państw trzecich.

f. Główny czynnik przyciągający: nielegalne zatrudnienie

36. Główną metodą przeciwdziałania nielegalnej imigracji jest usuwanie zachęt w krajach przeznaczenia. Czynnikiem przyciągającym nielegalnych imigrantów jest proste dą żenie do lepszego życia; będą oni przyjeżdżać do UE tak długo, jak długo znajdować tu będą lepsze perspektywy życiowe niż w swoich krajach ojczystych. Dodatkową zachętę stwarzają jednak same państwa członkowskie, tolerując nielegalne zatrudnienie obywateli państw trzecich. Istotnym czynnikiem przyciągającym nielegalnych imigrantów jest możliwość znalezienia pracy w trakcie pobytu w UE[9], podczas gdy ryzyko wykrycia przez właściwe organy jest obecnie bardzo niewielkie zarówno dla pracodawcy, jak i dla pracownika. Ponadto nielegalne zatrudnienie, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz przy pracach sezonowych, poważnie podważa wiarygodność kanałów legalnej migracji i obniża przychody pa ństw członkowskich z tytułu podatków. Może też prowadzić do poważnych form wyzysku, a nawet warunków zbliżonych do niewolnictwa, których w Unii Europejskiej nie można tolerować. Sytuacje takie nie ograniczają się zresztą do przypadków, w których w grę wchodzi przestępczość zorganizowana. Nielegalnie zatrudnieni pracownicy nie mogą korzystać ze świadczeń społecznych, a pracodawcy stają wobec nierównych warunków gry. Sytuacja, w której skala nielegalnego zatrudnienia rośnie kosztem legalnego rynku pracy, a miejsca pracy w szarej strefie przejmowane są przez nielegalnych imigrantów z państw trzecich, może prowadzić do niezadowolenia społecznego. Ograniczenie tego rodzaju zatrudnienia mogłoby się przyczynić do ograniczenia niedopuszczalnych form wyzysku, zwiększenia wpływów z podatków i złagodzenia postaw ksenofobicznych.

37. W europejskiej strategii zatrudnienia i wytycznych w tej sprawie wzywa się do podj ęcia działań sprzyjających legalnemu zatrudnieniu. Inicjatywy takie jak reforma systemu ubezpieczeń społecznych, ograniczenie pozapłacowych kosztów pracy i zmniejszenie obciążenia podatkowego z tytułu zatrudnienia pracowników nisko dochodowych/ nisko wykwalifikowanych mogą skutkować ograniczaniem zachęt do oferowania pracy „na czarno", a co za tym idzie do zatrudniania nielegalnych imigrantów.

38. Istnieje ponadto potrzeba konkretnego ukierunkowania środków przeciwdziałania zjawisku zatrudniania obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terenie UE lub osób pracujących z naruszeniem warunków pobytu. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na ogólne funkcjonowanie rynków pracy w UE. W tym względzie na pierwszy plan wysuwają się trzy powszechne zjawiska: praca w przemyśle budowlanym, gastronomicznym i tekstylnym, często podejmowana za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej; sprzedaż najczęściej podrabianych towarów oraz praca w prywatnych gospodarstwach domowych, gdzie dochodzi nieraz do ekstremalnych form wyzysku. Niektóre państwa członkowskie podjęły środki wynikaj

[9] Dla celów niniejszego komunikatu za nielegalne zatrudnienie uznaje się każdy rodzaj działalności gospodarczej podlegającej wynagrodzeniu, podjętej przez obywatela państwa trzeciego podczas nielegalnego pobytu na terenie UE (dotyczy to wszystkich obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają ważnego zezwolenia na pobyt lub zamieszkiwanie).

ące z zalecenia Rady z 1995 r. w sprawie harmonizacji środków zwalczania nielegalnej imigracji i nielegalnego zatrudnienia oraz poprawy odpowiednich środków kontroli[10], polegające między innymi na nakładaniu na pracodawców obowiązku zwracania się do organu odpowiedzialnego za wydawanie zezwoleń na pobyt i pracę w celu sprawdzenia statusu imigracyjnego obywateli państw trzecich, którym chcą zaoferować pracę. Wprowadzono także kary dla pracodawców, takie jak: wykluczenie z udziału w zamówieniach publicznych, ograniczenia przyszłej rekrutacji (czarne listy), sankcje karne i obowiązek pokrycia kosztów powrotu nielegalnych imigrantów. **Sprawą o priorytetowym znaczeniu powinno być przyjęcie podobnych środków przez te państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły i ich skuteczne wdrożenie na całym obszarze UE.** Państwa członkowskie powinny także stosować skuteczne sankcje za naruszenie przepisów prawnych szczególnie tych dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, co często ma miejsce w kontekście nielegalnego zatrudnienia.

39. Jednocześnie w 2006 r. Komisja rozpocznie **ocenę wpływu i ewentualnych niedociągnięć** w odniesieniu do pakietu środków dotyczących pośredników i obejmujących między innymi dyrektywę 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW, w których definiuje się pojęcie ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz zaostrza przepisy karne w celu zapobieżenia temu zjawisku. W ocenie tej rozpatrzone zostaną skutki niedawnego wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-176/03. Chociaż charakter tych środków był z definicji o wiele szerszy, były to pierwsze akty prawne na poziomie UE, w których ustosunkowano się do kwestii bezprawnej pomocy w nielegalnym wjeździe i pobycie. Komisja zainicjuje dyskusję z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, zwłaszcza przedstawicielami stowarzyszeń pracodawców i związków zawodowych, na temat odpowiedzialności pracodawców w związku z zatrudnianiem przez przedsiębiorstwa nielegalnych imigrantów z państw trzecich. Pod koniec procesu Komisja oceni, czy istnieje potrzeba wprowadzania na poziomie UE dodatkowych środków służących ujednoliceniu sankcji przeciwko przedsiębiorstwom zatrudniającym obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terenie UE.

40. Polityka zwalczania nielegalnego zatrudnienia powinna iść w parze z **lepszą informacją**, zarówno na temat samego zjawiska, jak i środków stosowanych przez państwa członkowskie dla jego ograniczenia. Dotyczy to między innymi informacji, które należy zebrać bezpośrednio od niezgłoszonych pracowników we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

41. Unijne zasady przyjmowania migrantów zarobkowych ogłoszono w niedawnym planie polityki w dziedzinie legalnej migracji[11]. Do zasad tych należy włączyć odpowiednie **środki ograniczające ryzyko nadużyć**. W planie polityki znalazła się propozycja przyjęcia w 2007 r. ogólnej dyrektywy ramowej, która gwarantowałaby stworzenie wspólnych ram prawnych obejmujących wszystkich legalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich, wprowadzając jednocześnie środki zwalczania nielegalnego zatrudnienia. Przepisy nowej dyrektywy powinny przewidywać ustanowienie jednego dokumentu, który byłby jednocześnie zezwoleniem na pracę i pobyt i który zawierałby identyfikatory biometryczne w celu stworzenia wiarygodnego powiązania między

[10] Dz.U. C 5 z 10.1.1996 r., str. 1.

[11] KOM(2005) 669 z dnia 21.12.2005 r.

dokumentem a jego właścicielem. Można by ponadto wprowadzić element odpowiedzialności finansowej ze strony pracodawców zgodnie z zasadą ustaloną w dyrektywie w sprawie naukowców z państw trzecich (2005/71/WE).

g. Polityka w zakresie powrotu imigrantów

42. Kwestie związane z odsyłaniem imigrantów przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych to jeden z podstawowych elementów polityki migracyjnej UE. Skuteczny program działań w tym zakresie jest kluczem do zapewnienia społecznego poparcia dla takich zjawisk jak legalna migracja i udzielanie azylu.

43. Priorytetem pozostanie też nadal **zawarcie umów o readmisji**. Należy zakończyć toczące się obecnie negocjacje i przyznać nowe uprawnienia negocjacyjne. Dotyczy to w pierwszej kolejności Bałkanów Zachodnich, następnie zaś w najkrótszym mo żliwym terminie wybranych krajów uczestniczących w polityce sąsiedztwa.

44. Na forum Parlamentu Europejskiego i Rady omawiany jest obecnie wniosek dotycz ący dyrektywy w sprawie wspólnych norm i procedur dla państw członkowskich dotyczących powrotu nielegalnych imigrantów z państw trzecich. Przewiduje on wprowadzenie wspólnych zasad dotyczących powrotu, stosowania środków przymusu, tymczasowego pozbawienia wolności i powtórnego wjazdu na terytorium UE.

45. Wraz z zaplanowanym powstaniem Funduszu Powrotu Wspólnota otrzyma narzędzie wspierania i zachęcania państw członkowskich do podejmowania wysiłków na rzecz poprawy wszystkich aspektów zarządzania powrotami, w tym współpracy, która w konsekwencji przerodzi się w większą solidarność wśród państw członkowskich.

46. **Organizowanie wspólnych lotów powrotnych** odbywa się przy wsparciu z trzech ró żnych stron: decyzja Rady 2004/573/WE określa podstawy prawne takich lotów; dzia łania przygotowawcze do powrotu i przyszły fundusz powrotu zapewniają zabezpieczenie od strony finansowej, natomiast zaplecze komunikacyjne za sprawą internetowej sieci ICONet pozwala na niezbędną wymianę informacji między pa ństwami członkowskimi. Te trzy elementy stanowią obecnie podstawę współpracy. FRONTEX zapewni państwom członkowskim konieczną pomoc przy organizacji i koordynacji wspólnych operacji powrotu. Ponadto dzięki przepisom dyrektywy Rady 2003/110/WE zwiększa się współpraca państw członkowskich w przypadkach tranzytu powietrznego W nawiązaniu do konkluzji Rady z 2003 r. Komisja rozważy także możliwość złożenia **kolejnych wniosków** zachęcających państwa członkowskie do wprowadzenia ułatwień w krótkoterminowym tranzycie drogą lądową lub morską.

47. Przeszkodą utrudniającą odsyłanie nielegalnych imigrantów jest nadal brak odpowiednich dokumentów, zwłaszcza że dokument podróży UE nie jest w dalszym ciągu akceptowany w wielu państwach trzecich. Obecnie stosowany dokument podró ży UE jest oparty na zaleceniu Rady z 1994 r.; w czerwcu 2004 r. Rada przyjęła konkluzje, w których proponuje się ponowne zbadanie tej kwestii. Z kolei FRONTEX zamierza podjąć starania zmierzające do określenia najlepszych praktyk w zakresie uzyskiwania dokumentów podróży i odsyłania obywateli państw trzecich.

48. Należy także ustanowić **wspólne normy szkolenia** urzędników odpowiedzialnych za

sprawy związane z powrotem imigrantów, na przykład poprzez opracowanie wspólnego podręcznika szkoleniowego i organizację specjalistycznych i znormalizowanych seminariów o charakterze ogólnounijnym.

h. Lepsza wymiana informacji za pomocą istniejących narzędzi

49. Warunkiem udanej współpracy państw członkowskich jest ich zdolność do szybkiego i łatwego przekazywania sobie informacji o charakterze techniczno-strategicznym.

50. Swoją działalność rozpoczął już ICONet. Skuteczność sieci powinna wzrosnąć, gdy dostęp do niej uzyskają Europol i Frontex, co ma nastąpić w roku 2006. W przyszło ści ICONet mógłby funkcjonować jako system wczesnego ostrzegania, narzędzie koordynacji operacji powrotu imigrantów oraz platforma wymiany informacji między oficerami łącznikowymi ds. imigracji.

51. Oficerowie ci, działając w krajach pochodzenia, dostarczają swoim państwom cz łonkowskim cennych informacji na temat nielegalnej imigracji. **Współpraca oficerów łącznikowych ds. imigracji powinna być łatwiejsza i bardziej wzmożona,** aby móc w większym stopniu korzystać z takich informacji. Aby stawić czoła obecnej presji w związku z nasileniem się nielegalnej imigracji, sieci oficerów łącznikowych powinny w pierwszej kolejności powstać w niektórych krajach afrykańskich i na Ba łkanach Zachodnich.

52. Europol zapewnia państwom członkowskim wsparcie operacyjne i strategiczne w ramach swoich uprawnień do zapobiegania przemytowi ludzi. Należy jednak poprawić i wzmocnić **współpracę operacyjną** i komunikację między państwami członkowskimi a Europolem. W tym celu nawiązana powinna zostać ustrukturyzowana forma współpracy między krajowymi służbami imigracyjnymi, strażą graniczną, policją i innymi organami ścigania odpowiedzialnymi za zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi. Współpraca taka powinna objąć także wymianę informacji pochodzących od służb wywiadowczych i wspólną analizę takich informacji. Państwa członkowskie powinny też w większej mierze korzystać z usług wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w celu likwidowania sieci pośredników zgodnie z odpowiednią decyzją ramową 2002/465/WSiSW i przy współudziale Europolu.

i. Odpowiedzialność przewoźnika

53. W kwestii spoczywającego na przewoźnikach obowiązku zapobiegania nielegalnej imigracji zastosowanie mają szczególnie: art. 26 konwencji wykonawczej do układu z Schengen, dyrektywa 2001/51/WE w sprawie odpowiedzialności przewoźników oraz dyrektywa 2004/82/WE w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych o pasażerach. Dokonana zostanie **ocena skuteczności tych środków** w celu wyeliminowania ewentualnych niedociągnięć i braków. Forum utworzone w 2001 r., w skład którego wchodzą przedstawiciele państw członkowskich, przemysłu transportowego i organizacji humanitarnych, powinno w 2007 r. zbadać możliwości współpracy między władzami migracyjnymi a przewoźnikami oraz określić najlepsze praktyki w tym zakresie.

4. Wnioski

54. Jak potwierdzono w programie haskim, wdrożenie dotychczas przyjętych środków jest integralną częścią unijnego planu przeciwdziałania nielegalnej imigracji. Do tego, by środki te przyniosły zamierzone skutki, niezbędna jest nieformalna wymiana informacji miedzy państwami członkowskimi oraz nadzór Komisji nad procesem przestrzegania przez nie przepisów istniejącego dorobku prawnego.

55. W kontekście opisanej wyżej wielostronnej koncepcji działań Wspólnota powinna przyjąć wspólne podejście oparte na wzajemnym zaufaniu i wymianie wiedzy fachowej i ogólnej z myślą o zacieśnieniu współpracy i rozwoju wspólnej polityki. Zaproponowane środki opierają się na już istniejącej, solidnej podstawie i będą pomagać w osiąganiu celów programu haskiego, czyli poprawie zdolności Unii do uregulowania kwestii przepływów migracyjnych. Komisja złoży Radzie sprawozdanie z postępu we wdrażaniu opisanych środków w terminie jednego roku od daty przyj ęcia niniejszego komunikatu.