PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

19.1.2007

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie planu polityki w dziedzinie legalnej migracji

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Lilli Gruber

1. Kontekst polityczny

Polityka legalnej imigracji, która stanowi podstawową oś wspólnej polityki imigracyjnej okre ślonej przez Radę Europejską obradującą w Tampere w 1999 r., jest od lat uzależniona od ró żnych polityk krajowych. Problemy wyborcze rządów krajowych, znaczenie, jakie media nadaj ą tego typu sprawom, wzajemne obawy państw członkowskich związane z domniemaną nieprecyzyjnością w odniesieniu do polityki innych państw oraz z zachowaniem części suwerenności krajowej, wybory polityczne oraz różnorodność kulturowa to jedynie niektóre powody, stanowiące jak dotąd przeszkodę dla Europy w prowadzeniu jej własnej, rzeczywistej polityki w dziedzinie imigracji.

Ze względu na brak wspólnej polityki Unii Europejskiej w dziedzinie imigracji kraje europejskie w ostatnich latach prowadziły całkowicie różne polityki przy kierowaniu legalnym napływem obywateli krajów trzecich przybywających na ich terytorium w celach zarobkowych: od polityk raczej restrykcyjnych do polityk liberalnych, od polityk, w których ustalane są limity, do polityk opartych na regulacjach a posteriori. Ponadto nie wszystkie państwa cz łonkowskie poddane są jednakowej presji migracyjnej, a zatem nie wszystkie one uznają imigrację za kwestię priorytetową.

Istnieją tutaj dwa paradoksy. Pierwszy dotyczy swobodnego przepływu osób na obszarze Schengen. Zniesienie kontroli na granicach ułatwia przepływ nielegalnych imigrantów wewn ątrz jednolitego obszaru, co z kolei pozwala im również nielegalnie przemieszczać się na terytorium krajów, które przyjęły bardziej restrykcyjne prawodawstwo. Widać zatem wyraźnie, że do konieczności zintegrowanej kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej dochodzi konieczność prowadzenia jednolitej polityki przyjmowania.

Drugi paradoks dotyczy postawy niektórych państw członkowskich: choć z jednej strony odmawiają one uznania sposobów przyjmowania i zarządzania przepływami migracyjnymi jako kompetencji europejskiej, to z drugiej głośno domagają się od Unii Europejskiej potępienia polityk regulacyjnych przyjętych przez niektóre rządy krajowe.

Można zresztą wyrażać ubolewanie z powodu braku odpowiedniej strategii komunikacji na poziomie europejskim, która konieczna jest dla właściwego informowania obywateli o konieczności prowadzenia wspólnej polityki Unii Europejskiej w dziedzinie przyjmowania i integracji. Według sondażu Eurobarometru, jeden na dwóch obywateli europejskich jest przekonany, że imigranci korzystają z systemu opieki społecznej. Z drugiej strony imigracja mo że być postrzegana jako znacząca korzyść z punktu widzenia ochrony europejskiego modelu społecznego wobec zjawiska starzenia się populacji. W rzeczywistości już od dziesięciu lat realizacja celów wzrostu agendy lizbońskiej i kwestie demograficzne skłaniają Komisję Europejską do uznania imigracji za zasób zapewniający ciągłość systemu opieki społecznej, a także za szansę dla europejskiego rynku pracy. Odnosząc się do tej ostatniej kwestii, należy zauważyć, że znaczenie zjawiska imigracji ilustruje postawa przedsiębiorstw i pracodawców, którzy niezmiennie domagają się zwiększenia limitów określanych na poziomie krajowym.

Wspólna polityka nie powinna oznaczać nieograniczonego otwarcia dla niekontrolowanej imigracji; wspólna polityka przynosi natomiast odpowiednią odpowiedź w przypadku strukturalnego zjawiska o zasięgu międzynarodowym, którym nie można już efektywnie zarz ądzać na poziomie krajowym. Otwierając kanały legalnej imigracji, Europa zyskuje jednocze

śnie ważny instrument w walce z handlem ludźmi, przestępczością zorganizowaną oraz pracą na czarno.

Natomiast imigracja stwarza naszym społeczeństwom okazję do wzbogacenia się na poziomie kulturalnym, społecznym i politycznym. W tym kontekście Parlament Europejski potwierdził ju ż kilkakrotnie[1] konieczność opracowania europejskiej strategii integracji i włączania imigrantów, która łączyłaby wszystkie odnośne dziedziny polityk Unii. A zatem oprócz dost ępu do rynku pracy, edukacji, usług zdrowotnych i opieki społecznej, należy zachęcać imigrantów do udziału w życiu politycznym i społecznym, we wspólnych ramach praw i obowi ązków.

Definicja „pozytywnej" polityki imigracyjnej nie powinna być zresztą rozpatrywana w oddzieleniu od wsparcia Europy dla rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego, jak również procesu demokratyzacji i rozpowszechniania praw podstawowych w krajach trzecich, w szczególności w krajach afrykańskich, z którymi Unia związana jest silnym partnerstwem politycznym.

2. Wprowadzenie historyczne i opis projektów Komisji

Z okazji szczytu Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. państwa członkowskie określiły cele spójnej i wyważonej europejskiej polityki imigracyjnej, która skupiać się będzie wokół czterech podstawowych zagadnień: definicji polityki legalnej imigracji, walki z imigracją nielegalną, współpracy z krajami trzecimi oraz integracji pracowników migrujących.

Zamachy z 11 września 2001 r. znacząco wpłynęły na wszystkie plany europejskie i światowe, nie omijając również „pozytywnej" polityki imigracji, której realizacja została powstrzymana. Rada Europejska obradująca później w Sewilli (czerwiec 2002 r.) i Hadze (listopad 2004 r.) skupiła się prawie wyłącznie na walce z nielegalną imigracją i handlem ludźmi. Wprowadzono kilka ważnych instrumentów legislacyjnych w zakresie walki z nielegalną imigracją, jednak również w tej dziedzinie nie sformułowano spójnej polityki wspólnotowej.

Dopiero w 2006 r., na skutek ciągłych nalegań Parlamentu Europejskiego, kwestia legalnej imigracji powróciła pod obrady, głównie przy okazji nieformalnego szczytu w Lahti w listopadzie 2006 r. oraz następującego po nim szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2006 r.: po raz pierwszy od szczytu w Tampere w programie obrad pojawiła się współpraca Unii Europejskiej z krajami trzecimi pochodzenia oraz tranzytowymi, mająca na celu otwarcie legalnych kanałów imigracji. W grudniu Rada Europejska obradująca w Brukseli wezwała Komisję do przedstawienia komunikatu w tej sprawie.

Plan polityki opublikowany w 2005 r. pozwolił zatem Komisji Europejskiej po raz pierwszy po pięcioletnim okresie stagnacji konkretnie ustosunkować się do kwestii legalnej imigracji.

W rzeczywistości już w 2001 r. wspólnotowy organ wykonawczy przedstawił projekt dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników z krajów trzecich, który po kilku latach blokady w Radzie został w końcu wycofany przez Komisję pod przewodnictwem Jose Manuela Barroso.

[1] Patrz Sprawozdanie Lambrinidisa w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego polityki integracyjnej, T6-0318/2006, przyjęte przez Parlament Europejski w dniu 6 lipca 2006 r.

Projekt ten[2] nigdy nie uzyskał poparcia w Radzie. Mając na uwadze klimat polityczny spowodowany głównie wydarzeniami z 11 września 2001 r., Komisja uznała, iż bardziej wła ściwa będzie zmiana strategii poprzez pójście o krok wstecz. W oparciu o zieloną księgę rozpoczęła ona w styczniu 2005 r. szeroko zakrojone konsultacje w celu określenia, jakie podejście należy przyjąć w zarządzaniu migracją ekonomiczną. Wyniki publicznych konsultacji wykazały duży konsens w kwestii wspólnej polityki Unii Europejskiej. Jednak odpowiedzi dotyczące odpowiedniego podejścia różniły się i nawet sprawozdanie Klamt, przyjęte przez Parlament Europejski w październiku 2005 r., nie zawierało jednoznacznego poglądu[3].

Komisja zdecydowała się jednak zrezygnować z podejścia horyzontalnego oraz pomysłu przyj ęcia jednej dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu, która miałaby zastosowanie wobec wszystkich pracowników migrujących, i wybrała podejście progresywne i zró żnicowane: cztery dyrektywy sektorowe, których jedynym celem jest określenie warunków i procedur przyjmowania konkretnych kategorii imigrantów. Cztery dyrektywy nie zostaną przedstawione jednocześnie, a stopniowo na przestrzeni trzech następnych lat i obejmować będ ą następujące kategorie:

- pracownicy wysoko wykwalifikowani (prezentacja we wrześniu 2007 r.)
- pracownicy sezonowi (prezentacja w 2008 r.)
- pracownicy przenoszeni w ramach przedsiębiorstw wielonarodowych (prezentacja w 2009 r.)
- stażyści pobierający wynagrodzenie (prezentacja w 2009 r.)

Oprócz tych czterech szczegółowych projektów Komisja przedstawi ogólną dyrektywę ramow ą, której celem będzie zagwarantowanie zbioru wspólnych praw pracowników migrujących legalnie zatrudnionych w państwach członkowskich, nieposiadających jednak jeszcze statusu rezydenta długoterminowego[4]. Nie ustalono jednak jeszcze kalendarza przyjęcia takiej dyrektywy przez Komisję.

Komisja, obok planu polityki, zaproponowała ostatnio (poza definicją „pakietu środków na rzecz mobilności" przedstawionej we współpracy z krajami trzecimi pochodzenia) utworzenie do końca 2007 r. europejskiego portalu, którego celem byłoby informowanie kandydatów do imigracji o możliwościach legalnego zatrudnienia w Unii oraz sposobach przyjmowania. Podobnie Komisja zamierza otworzyć w krajach trzecich centra, których misją będzie u łatwianie korzystania z legalnych dróg imigracji i zniechęcanie do imigracji nielegalnej.

Aspekt instytucjonalny

[2] Projekt dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia płatnej pracy lub samozatrudnienia (COM (2001)0386). Sprawozdanie Terron i Cusi, T5-0050/2003 z dnia 12 lutego 2003 r.

[3] Parlament Europejski przyjął sprawozdanie Klamt w sprawie zielonej księgi, T6-0408/2005 z dnia 26 pa ździernika 2005 r.

[4] Zgodnie z dyrektywą 2003/109/WE status ten uzyskuje się po pięciu latach.

Kiedy w dniu 1 stycznia 2005 r. Rada z dużym opóźnieniem wprowadziła w końcu w życie postanowienia traktatu WE, które przewidują objęcie procedurą współdecyzji i większością kwalifikowaną „całości lub części spraw Tytułu IV", ministrowie europejscy wykluczyli niestety legalną imigrację oraz integrację z zakresu zastosowania tego środka.

Parlament kilkakrotnie krytykował wybór rządów zgromadzonych w Radzie i wystąpił z wnioskiem o zastosowanie „klauzuli pomostowej" przewidzianej w art. 67, w tym również w odniesieniu do środków dotyczących legalnej imigracji i integracji.

Gdyby traktat konstytucyjny został przyjęty, normalną procedurą głosowania zostałby objęty cały sektor. Należy jednak zauważyć, że traktat, odzwierciedlający sceptycyzm „po jedenastym września", zawiera nowe postanowienia, które mogą być uznane za restrykcyjne. W ustępie dodanym przez konferencję międzyrządową sprecyzowano, że polityka europejska „nie narusza prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek"

W rzeczywistości nawet w oparciu o obowiązujące traktaty trudno jest dokonywać ekstrapolacji ogólnych kompetencji UE na „warunki wjazdu i pobytu" i określać szczegółowe normy pozwalające na jednolite zarządzanie wjazdem do państw członkowskich pozostające w zakresie kompetencji krajowych.

Stanowisko sprawozdawczyni w sprawie planu polityki

Sprawozdawczyni z zadowoleniem przyjmuje plan polityki Komisji, który uznaje za pierwszy krok na drodze do zdefiniowania wspólnej polityki w dziedzinie legalnej imigracji; wyraża ona jednak ubolewanie, iż nie utrzymano podejścia horyzontalnego, ponieważ pozwoliłoby to okre ślić minimalne wspólne normy dla wszystkich państw członkowskich oraz kategorie imigrantów. Zdefiniowanie wspólnej polityki ma duże znaczenie dla uniknięcia sytuacji, w której zbyt odmienne od siebie polityki państw członkowskich powodują zawrócenie przep ływów migracyjnych do miejsca pochodzenia.

Europejska i krajowa klasa polityczna powinna mieć możliwość działania wykraczającego poza względy czysto wyborcze i prowadzić politykę imigracyjną w globalnym i zintegrowanym wymiarze, tak jak sugerowała to ostatnio sama Komisja.

W ten kontekst powinna się odtąd wpisywać również walka z nielegalną imigracją.

Należy pogłębić następujące zagadnienia:

- Oddzielne przyjęcie dyrektyw sektorowych: pięć dyrektyw zaproponowanych w ramach planu polityki należy uznać za jednolity pakiet. Konieczne jest bezzwłoczne sporządzenie projektu dyrektywy ramowej w sprawie praw imigrantów nie posiadaj ących jeszcze statusu rezydenta długoterminowego.

- Projekt dyrektywy w sprawie pracy wysokokwalifikowanej: należy znaleźć odpowiedni ą równowagę między działaniami mającymi na celu zachęcanie do przyjazdu do Europy siły roboczej o wysokich kwalifikacjach, jak też koniecznością unikania drenażu

mózgów w krajach rozwijających się. Należy pogłębić jeszcze projekt Komisji w zakresie „migracji cyrkulacyjnej".

- Definicja kategorii „pracowników wysoko wykwalifikowanych" przy braku wspólnych kryteriów uznawania dyplomów.

- Proponowane sektory nie wydają się jedynymi, które wymagają podjęcia działań wspólnotowych lub wymagają tego w pierwszej kolejności; aby się o tym przekonać należy przyjrzeć się na przykład ochronie zdrowia, branży restauratorskiej czy budowlanej.

- Ocena rzeczywistych możliwości wprowadzenia „zielonej karty europejskiej" dla pracowników sektorów objętych oraz nieobjętych przedmiotowymi dyrektywami.

- Biurokratyczne formalności, jakich muszą dopełnić pracownicy wysoko wykwalifikowani: należy je uelastycznić, tak jak w przypadku transferów w ramach przedsiębiorstw wielonarodowych.

- W przypadku pracowników sezonowych należy w oparciu o ścisłe kryteria zbadać mo żliwości wymiany pozwolenia na pracę sezonową na pozwolenie na pobyt d ługoterminowy bądź pozwolenie na pracę.

- Podobnie w przypadku projektu dyrektywy w sprawie warunków przyjazdu i pobytu stażystów pobierających wynagrodzenie należy przewidzieć wydawanie pozwolenia na pracę wraz z pozwoleniem na odbycie stażu.

- Dużą wagę ma projekt sformułowany przez wiceprzewodniczącego Komisji Franco Frattiniego z okazji konferencji w Trypolisie „Migracja i rozwój" w dniu 22 listopada 2006 r. w sprawie możliwości wprowadzenia na poziomie europejskim „pakietów legalnych limitów wjazdu", które oferowano by krajom trzecim w zamian za lepszą kontrolę nielegalnych przepływów oraz ponowne przyjmowanie nielegalnych imigrantów. Obecnie trzeba dokonać oceny konkretnych projektów, które ma przedstawić Komisja.

Mając na uwadze, iż przy głosowaniach w Radzie zawsze wymagana jest jednomyślność, ca łkiem realne jest ryzyko, podobnie jak w przypadku innych sektorów, że przyjęte akty to jedynie „mniejszy wspólny mianownik", będący często wynikiem kompromisu, który pomniejsza europejską wartość dodaną.