PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

29.1.2007

DOKUMENT ROBOCZY

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

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Javier Moreno Sánchez

1. Kontekst polityczny i instytucjonalny

Polityka imigracyjna jest jedną z priorytetowych polityk publicznych w poszczególnych pa ństwach członkowskich, jak również na poziomie instytucji Unii Europejskiej.

Parlament Europejski przypomina o konieczności opracowania ogólnej strategii w dziedzinie imigracji. Uczynił to w szczególności w rezolucji z dnia 28 września 2006 r.[1], w której wyra żono ubolewanie, iż „siedem lat po przyjęciu programu z Tampere Unia Europejska nie posiada spójnej polityki imigracyjnej".

Polityka imigracyjna powinna uwzględniać liczne aspekty, takie jak: imigracja legalna i nielegalna, przyczyny imigracji po stronie państw trzecich (słaby rozwój, ubóstwo, wojny, …), czynniki przyciągające po stronie Unii (poziom życia, możliwości zatrudnienia, w tym zatrudnienie na czarno, …); potrzeby demograficzne i gospodarcze państw cz łonkowskich; spójność działań prowadzonych na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim; kwestie integracji i mieszaniny kultur; poszanowanie praw podstawowych, w szczególności prawa do azylu i zasady niewydalania, walka z rasizmem i ksenofobią,…

Konkluzje prezydencji fińskiej wydane po szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 14-15 grudnia 2006 r., próbują objąć wszystkie te kwestie poprzez uwzględnienie ró żnych elementów „ogólnej polityki europejskiej w dziedzinie migracji", co w 2007 r. powinno przełożyć się na podjęcie środków dotyczących: międzynarodowej współpracy i dialogu z pa ństwami trzecimi; współpracy państw członkowskich w obszarze walki z nielegalną imigracją; zarządzania granicami zewnętrznymi Unii; legalnych migracji; integracji; utworzenia do końca 2010 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego; odpowiednich środków finansowych.

Należy przypomnieć, że obecnie różne procedury decyzyjne mają zastosowanie w odniesieniu do nielegalnej imigracji (współdecydowanie i większość kwalifikowana od momentu wprowadzenia od dnia 1 stycznia 2005 r. klauzuli pomostowej, przewidzianej w artykule 67 TWE) oraz imigracji legalnej, która w dużej części znajduje się w gestii państw członkowskich. Parlament kilkakrotnie opowiadał się za rozszerzenia zakresu stosowania procedury wspó łdecydowania, co wzmocniłoby spójność polityki imigracyjnej.

W rzeczywistości między imigracją legalną a nielegalną istnieją bardzo liczne powiązania. Restrykcyjna polityka imigracyjna może prowadzić do zwiększenia nielegalnej imigracji. Nielegalny napływ imigrantów do Europy, wykorzystywany przez sieci pośredników w nielegalnym przekraczaniu granic i handlarzy żywym towarem, odbywa się różnymi drogami, w zależności od polityk państw członkowskich.

2. Pierwsza ocena treści komunikatu Komisji

W swym komunikacie Komisja używa terminu „nielegalna imigracja" dla „opisania różnych zjawisk. W szczególności 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."

[1] P6_TA(2006)0386

Projekt sprawozdania, przygotowany w oparciu o informacje uzyskane w trakcie przesłuchania przewidzianego na 30 stycznia, pozwoli sprawozdawcy na przedstawienie bardziej szczegó łowych uwag w odniesieniu do wszystkich dziewięciu priorytetów określonych w komunikacie Komisji.

Na obecnym etapie moje wstępne uwagi są następujące:

- Współpraca z państwami trzecimi

W momencie przedstawienia komunikatu kwestia ta stała się przedmiotem szczegółowej analizy w konkluzjach prezydencji fińskiej przedstawionych po szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 14-15 grudnia 2006 r. Sprawozdawca opiera się wyłącznie na tych działaniach. Wielowymiarowy charakter imigracji wymaga ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi państwami trzecimi.
Konferencje ministerialne w Rabacie i Trypolisie w 2006 r. (na których Parlament Europejski był reprezentowany w osobie przewodniczącego Jeana-Marie Cavady oraz sprawozdawcy) zapoczątkowały niezbędny dialog między krajami pochodzenia i tranzytu oraz europejskimi krajami przeznaczenia. Dialog ten powinien być ukierunkowany na zawarcie bądź poprawę wykonywania umów o readmisji, tworząc podstawy wspólnego rozwoju. Szczególny nacisk należy położyć na wprowadzanie w życie postanowień artykułu 13 Umowy z Kotonu zarówno w odniesieniu do readmisji, jak i usprawnienia procedur prowadzenia dialogu przewidzianych przez tę umowę. Należy również rozwijać zdolności krajów pochodzenia i tranzytu w dziedzinie zarządzania i emigracji, tak by dysponowały one instytucjami i środkami kontroli (administracja publiczna i odpowiednie prawodawstwo, szkolenie i wyposażenie straży granicznej i oddziałów policji zwalczających handlarzy żywym
towarem etc.)
Sprawozdawca wyraża zadowolenie, iż wiceprzewodniczący Franco Frattini oświadczył, że kraje pochodzenia i tranzytu będą odtąd przekazywać Komisji Europejskiej znajdujące się w ich posiadaniu informacje w sprawie strumieni migracyjnych przepływających przez ich granice i terytorium, sieci pośredników w nielegalnym przekraczaniu granic etc.
W lipcu 2007 r. w Belgii odbędzie się Światowe Forum Narodów Zjednoczonych w sprawie migracji i rozwoju. Parlament powinien być na nim reprezentowany.
Polityka imigracyjna stanowić będzie dla Unii test w zakresie zdolności do prowadzenia spójnych działań wewnątrz jej granic i poza nimi (podwójny wymiar wewnętrzny i zewn ętrzny).

- Bezpieczeństwo granic – zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi

Kontrola granic jest bez wątpienia wstępnym warunkiem w zwalczaniu nielegalnej imigracji. Nie można realizować bez niej wiarygodnej polityki. FRONTEX musi otrzymywać środki konieczne do prowadzenia swej działalności, zaś państwa cz łonkowskie powinny dotrzymywać zobowiązań w zakresie dostarczania środków logistycznych i zasobów ludzkich wspierających takie operacje.
Kontrola granic powinna odbywać się w warunkach poszanowania godności objętych nią osób, w szczególności zaś w poszanowaniu prawa do azylu i zasady niewydalania.

- Bezpieczeństwo dokumentów podróży i dokumentów tożsamości

Komisja wierzy w rozwój narzędzi biometrycznych służących zwiększeniu bezpieczeństwa dokumentów. Jest to korzystny proces, musi się on jednak odbywać przy poszanowaniu zasad ochrony danych i zgodnie z dyrektywą 95/46/WE w odniesieniu do działań wchodzących w zakres pierwszego filara; w kwestii działań wchodzących w zakres trzeciego filara, Parlament wielokrotnie podkreślał konieczność przyjęcia szczegółowej decyzji ramowej (patrz sprawozdanie przyjęte na podstawie projektu Martine Roure). Sprawozdawca oczekuje, iż prezydencja niemiecka przyspieszy postęp prac Rady w tym zakresie.
Bez odpowiedniej ochrony danych osobowych nie będzie można rozważać wprowadzenia automatycznego systemu administrującego wjazdy i wyjazdy z terytorium Unii, tak jak okre ślono to w konkluzjach prezydencji z grudnia 2006 r. Sprawozdawca oczekuje, iż Komisja dostarczy wszystkich potrzebnych informacji dotyczących projektów w tej dziedzinie.

- Zwalczanie handlu żywym towarem

Realizacja średniookresowego programu działania w zakresie zwalczania handlu żywym towarem wymaga mobilizacji instytucji, państw członkowskich oraz wszelkich niezbędnych środków. W tym celu należy wykorzystać EUROPOL oraz wszystkie narzędzia współpracy s ądowej i policyjnej w Europie.
Zwalczanie handlu żywym towarem powinno być ukierunkowane na handlarzy, pośredników w nielegalnym przekraczaniu granic, oraz mafie czerpiące korzyści z tego procederu; należy za wszelką cenę unikać krzywdzącego traktowania ofiar handlu żywym towarem.

- Kwestie regulacyjne

Jak zaznacza Komisja, przy obecnym stanie prawnym decyzje takie leżą w gestii państw cz łonkowskich. Przyjęły je liczne państwa. W Hiszpanii celem takich uregulowań było ograniczenie podziemia gospodarczego. To dlatego dokonano ich jedynie w oparciu o umowę o pracę, odpowiadając na potrzeby w zakresie zarządzania gospodarką. Takie uregulowanie przyznaje prawa i nakłada obowiązki na objęte nim osoby.
Zgodnie z zasadami lojalnej współpracy i wzajemnej solidarności sprawozdawca chciałby, aby system wzajemnego informowania (dotyczący środków krajowych w dziedzinie migracji i azylu, mogących mieć wpływ na inne państwa członkowskie lub Wspólnotę) zaczął działać w 2007 r. Komisja powinna przedstawić szczegóły studium, które zamierza przeprowadzić w tym zakresie.

- Walka z główną przyczyną imigracji: nielegalnym zatrudnieniem

Sprawozdawca docenia fakt, iż kwestia ta należy do najszerzej omówionych w komunikacie Komisji. Jak dotąd środki stosowane w odniesieniu do jednej z głównych przyczyn nielegalnej imigracji były spóźnione. Ogłoszone przez Komisję projekty zharmonizowanych w państwach członkowskich sankcji wobec pracodawców nielegalnie zatrudniających pracowników (wykluczenie z zamówień publicznych, sankcje karne, pokrywanie kosztów powrotu) idą w dobrym kierunku. W przeciwieństwie do powiązań między imigracją a bezrobociem, na które często powołują się populiści, należy podkreślić, że nielegalni pracownicy nie są dotknięci bezrobociem: akceptują oni najgorsze warunki pracy i najniższe wynagrodzenie, w istotny

sposób przyczyniają się do funkcjonowania niektórych sektorów gospodarki (szczególnie sezonowych) poza wszelkimi ramami prawnymi.
Walka z nielegalnym zatrudnieniem obejmuje ważny wymiar psychologiczny: próbując ograniczyć czynniki zachęty w Europie (możliwości zatrudnienia, nawet w warunkach niegodnych z punktu widzenia praw podstawowych), ma na celu zminimalizowanie przyczyn emigracji do Unii i zmniejszenie zakresu podziemia ekonomicznego w naszych gospodarkach.
W celu dokonania analizy wszystkich aspektów nielegalnego zatrudnienia (prawa ekonomiczne i socjalne, poszanowanie człowieka, sytuacja ekonomiczna i społeczna rzeczonych sektorów) sprawozdawca życzyłby sobie zorganizowania w tej sprawie szczegółowego przesłuchania wspólnie z kolegami z Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych oraz Komisji Rolnictwa, jak również Komisji Europejskiej i prezydencji Rady.

- Polityka w zakresie powrotów imigrantów

Ważne jest, by w miarę możliwości Parlament w pierwszym czytaniu przyjął stanowisko w sprawie projektu dyrektywy Komisji. Sprawozdawca wyraża ubolewanie, iż prace w Radzie wydają się zablokowane, a przyjęcie dyrektywy w sprawie powrotów imigrantów nie figuruje wśród priorytetów prezydencji niemieckiej.
Jak podkreśla Parlament, należy, na poziomie europejskim i przy poszanowaniu prawa, określi ć zasady i warunki polityki powrotów imigrantów. W celu stworzenia podstaw konieczne jest tutaj przyjęcie rzeczonej dyrektywy w oparciu o sprawozdanie naszego kolegi Manfreda Webera.
Korzystne byłoby dokonanie przez Komisję oceny polityki powrotów imigrantów (efektywne zastosowanie obowiązujących umów, analiza przyczyn opóźnień w negocjacjach etc.)

- Lepsza wymiana informacji przy wykorzystaniu istniejących instrumentów

Liczne zaangażowane w tym obszarze podmioty powinny zwiększyć wymianę informacji, uwzględniając FRONTEX i EUROPOL za każdym razem, kiedy jest to konieczne. Priorytetem jest współpraca między „imigracyjnymi" oficerami łącznikowymi. Parlament powinien być regularnie informowany o tych faktach, jak również o działaniu sieci ICON i jego rezultatach.

- Odpowiedzialność przewoźników

Konieczna wydaje się ocena podjętych środków, w szczególności zastosowania dyrektywy 2001/51/WE. Komisja odnosi się do forum utworzonego w 2001 r. i złożonego z przedstawicieli państw członkowskich, reprezentujących sektor transportu i organizacji humanitarnych.

3. Wnioski

Po przedstawieniu wstępnych uwag sprawozdawca pragnie podkreślić, że:

- nielegalna imigracja jest wyzwaniem o charakterze europejskim, z którym należy się zmierzyć na poziomie europejskim w sposób skoordynowany i w duchu solidarności, w szczególności z południowymi i wschodnimi obszarami Unii; to te regiony musiały jak dotąd stawiać czoła głównym przepływom imigrantów;

- konieczne jest zastosowanie klauzuli pomostowej zawartej w artykule 67 TWE w celu uczynienia polityki imigracyjnej Unii Europejskiej bardziej spójną i efektywną;

- problematyka jest zróżnicowana, co znajduje odzwierciedlenie również w komunikacie Komisji. Odpowiedzią na owo zróżnicowanie powinno być przyjęcie kompleksowego podejścia, uwzględniającego w szczególności:

    - efektywną kontrolę granic, zrównoważoną godnymi i zgodnymi z prawem warunkami przyjmowania;
    - ścisłą współpracę z krajami pochodzenia i tranzytu, w tym kontrolę granic tych krajów i realizację umów o readmisji;
    - politykę wspólnego rozwoju, która redukuje przyczyny emigracji poprzez finansowanie i wspieranie konkretnych projektów. Należy w większym zakresie bazować na najlepszych przykładach z ostatnich lat.
    - zdecydowaną walkę z nielegalnym zatrudnieniem w Europie;
    - wykorzystanie znacznie większych niż w ubiegłych latach środków bud żetowych.

Sprawozdawca pragnie podkreślić, że nielegalnych imigrantów nie należy utożsamiać z przest ępcami; ryzykują oni życiem, by przybyć do Europy w poszukiwaniu wolności lub środków przetrwania. Obowiązkiem polityków jest przypominać o tym obywatelom, a jednocześnie realizować spójną i efektywną politykę w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji.