PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2008/2331(INI)

2.2.2009

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej dla Europy: zasady, działania i narzędzia
(2008/2331 (INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Simon Busuttil

PR_INI

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 11

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej dla Europy: zasady, działania i narzędzia (2008/2331(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 17 czerwca 2008 r. zatytułowany „Wspólna polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia” (COM(2008)0359),

– uwzględniając opinię Komitetu Regionów w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej z dnia 26 listopada 2008 r.[1],

– uwzględniając Europejski pakt w sprawie imigracji i azylu, przyjęty na Radzie Europejskiej w dniach 15 i 16 października 2008 r.[2],

– uwzględniając dyrektywę 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich[3],

– uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy[4],

– uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie) (COM(2008)0820),

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 17 października 2008 r. zatytułowany **„**Rok po szczycie w Lizbonie: aktualny stan partnerstwa Afryka-UE” (COM(2008)0617),

– uwzględniając dokument roboczy Komisji zatytułowany „Ocena i monitorowanie realizacji planu UE dotyczącego najlepszych praktyk, standardów i procedur zwalczania handlu ludźmi i zapobiegania mu” (COM(2008)0657),

– uwzględniając wspólną strategię UE-Afryka i pierwszy plan działania w ramach tej strategii (2008-2010) – partnerstwo strategiczne – uzgodniony na szczycie UE-Afryka w dniach 8 i 9 grudnia 2007 r. w Lizbonie,[5]

[1] COR/2008/210.
[2] Dokument Rady 13440/08.
[3] Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98.
[4] Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 30.
[5] Dokument Rady 7204/08 z dnia 3 marca 2008 r.

– uwzględniając komunikat Komisji z dnia 30 listopada 2006 r. zatytułowany „Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej” (COM(2006)0735),

– uwzględniając program haski w sprawie wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, przyjęty na Radzie Europejskiej w dniach 4 i 5 listopada 2004 r.,

– uwzględniając program z Tampere ustanawiający spójne podejście w dziedzinie imigracji i azylu, przyjęty na Radzie Europejskiej w dniach 15 i 16 października 1999 r.,

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie oceny oraz przyszłego rozwoju agencji FRONTEX i europejskiego systemu nadzoru granic EUROSUR[1],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji[2],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli krajów trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim[3],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 2 września 2008 r. w sprawie oceny systemu dublińskiego[4],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/109/WE w celu rozszerzenia zakresu jej obowiązywania na osoby objęte ochroną międzynarodową[5],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 września 2007 r. w sprawie planu polityki w dziedzinie legalnej migracji[6],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 września 2007 r. w sprawie priorytetów politycznych w ramach walki z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich[7],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie strategii i środków na rzecz integracji imigrantów w Unii Europejskiej[8],

[1] Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0633.
[2] Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0557.
[3] Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0558.
[4] Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0385.
[5] Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0168
[6] Dz.U. C 219E z 28.8.2008, s. 215.
[7] Dz.U. C 219E z 28.8.2008, s. 223.
[8] Dz.U. C 303E z 13.12.2006, s. 845.

– uwzględniając traktat z Amsterdamu, nadający Wspólnocie uprawnienia oraz powierzający jej odpowiedzialność w dziedzinie imigracji i azylu, a także uwzględniając art. 63 traktatu WE,

– uwzględniając art. 45 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Komisji Kultury i Edukacji oraz Komisji Praw Kobiet i Równouprawnienia (A6-0000/2009),

A. mając na uwadze, że pojawiła się konieczność wypracowania wspólnego podejścia do imigracji w UE, tym bardziej, że na wspólnym obszarze bez wewnętrznych kontroli granicznych działania lub bezczynność jednego państwa członkowskiego mają bezpośredni wpływ na inne państwa członkowskie,

B. mając na uwadze, że legalna migracja daje możliwości, z których mogą korzystać zarówno migranci jak i państwa członkowskie; mając na uwadze, że postępowi w obszarze legalnej migracji muszą jednak towarzyszyć efektywne działania ukierunkowane na zwalczanie nielegalnej imigracji,

C. mając na uwadze, że europejska polityka migracyjna musi spełniać normy międzynarodowego prawa, zwłaszcza te dotyczące praw człowieka, godności ludzkiej oraz praw do azylu,

Zagadnienia ogólne

1. zdecydowanie popiera ustanowienie wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej, opartej na daleko idącej solidarności politycznej i operacyjnej, wzajemnym zaufaniu, przejrzystości, podziale odpowiedzialności oraz wspólnych staraniach;

2. uważa, że wspólna polityka imigracyjna wymaga także ustanowienia wspólnej polityki azylowej, w związku z czym z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie na temat przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS);

3. ponownie przypomina, że zarządzanie migracją wymaga rzeczywistego partnerstwa i współpracy z krajami pochodzenia imigrantów i krajami tranzytowymi;

4. stoi na stanowisku, że imigracja do UE nie jest rozwiązaniem problemów krajów rozwijających się, natomiast wspólnej polityce imigracyjnej musi towarzyszyć efektywna polityka rozwoju;

5. popiera przyjęcie Europejskiego paktu w sprawie imigracji i azylu przez Radę Europejską w dniu 16 października 2008 r. oraz działania, narzędzia i wnioski przedstawione przez Komisję we wspomnianym wyżej komunikacie w sprawie wspólnej polityki imigracyjnej: zasad, działań i narzędzi; wzywa Radę i Komisję do szybkiego zainicjowania etapu wdrażania tych zobowiązań;

Dobrobyt a imigracja

Legalna migracja

6. uważa, że legalna migracja jest konieczna do zaspokojenia potrzeb Europy pod względem liczby ludności, rynku pracy i kwalifikacji; przyczynia się ona także do rozwoju krajów trzecich, zwłaszcza za sprawą transferu zarobków przez imigrantów; wzywa do wdrożenia bezpiecznych systemów, które ułatwią te przekazy pieniężne do krajów trzecich;

7. uważa, że legalna migracja może również stanowić alternatywę dla nielegalnej imigracji, gdyż umożliwia legalny, bezpieczny i zorganizowany wstęp na terytorium Unii Europejskiej;

8. podkreśla potrzebę wykonania kompleksowej oceny potrzeb UE w kategoriach rynku i kwalifikacji; uważa jednak, że każde państwo członkowskie powinno zachować kontrolę nad liczbą osób odpowiadającą jego zapotrzebowaniu na rynku pracy;

9. ponownie zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia atrakcyjności UE dla pracowników wysoko wykwalifikowanych, z uwzględnieniem ewentualnych skutków w formie drenażu mózgów w krajach pochodzenia imigrantów, możliwych do złagodzenia za sprawą migracji czasowej lub cyrkulacyjnej;

10. wzywa Komisję, by w krajach pochodzenia szerzej upowszechniała informacje o możliwościach legalnej migracji oraz prawach i obowiązkach migrantów przebywających w UE;

Integracja

11. popiera dążenia do integracji legalnych migrantów oraz osób korzystających z międzynarodowej ochrony, przy zachowaniu poszanowania dla tożsamości i wartości UE oraz jej państw członkowskich, w tym poszanowania dla praw człowieka, państwa prawa, demokracji, tolerancji i równości; potwierdza, że integracja jest trudniejsza w krajach o nasilonej presji migracyjnej;

12. podkreśla, że integracja powinna opierać się na integracji społecznej, przeciwdziałaniu dyskryminacji, równych szansach, edukacji, dialogu międzykulturowym oraz na zarządzaniu różnorodnością w szkołach i miejscach pracy;

Bezpieczeństwo i imigracja

Zintegrowane zarządzanie granicami

13. uważa, że zintegrowane zarządzanie zewnętrznymi granicami to wstępny warunek efektywnej wspólnej polityki imigracyjnej, natomiast jego realizację trzeba połączyć z innymi obszarami polityki, zwłaszcza z polityką kontroli celnych oraz polityką zapobiegania innym zagrożeniom bezpieczeństwa;

14. podkreśla, że zintegrowane zarządzanie granicami wymaga większych inwestycji w nowe technologie, takie jak technologie biometryczne, przy jednoczesnym poszanowaniu prawa dotyczącego ochrony danych osobowych i ochrony prywatności;

15. wzywa do zastąpienia obecnych krajowych wiz Schengen jednolitymi europejskimi wizami Schengen, umożliwiającymi równe traktowanie wszystkich osób ubiegających się o wizy, jak również wzywa do przeanalizowania możliwości stworzenia systemu, który wprowadziłby dla obywateli krajów trzecich wymóg uzyskania zgody w systemie elektronicznym na odbycie podróży przed wyjazdem do UE;

Nielegalna imigracja

16. wyraża głębokie ubolewanie z powodu utrzymującego się wolnego tempa i niewystarczającego zakresu walki z nielegalną imigracją, pomimo wielokrotnych wezwań ze strony Parlamentu;

17. wyraża oburzenie tragedią ludzką powodowaną nielegalną migracją drogami morskimi, zwłaszcza na południowych granicach morskich Unii, gdzie ludzie na łodziach opuszczają wybrzeża Afryki, udając się w ryzykowną podróż do Europy; stanowczo wzywa do podjęcia pilnych działań, by raz na zawsze skończyć z tą tragedią ludzką;

18. uważa, że pomimo wielokrotnych podwyżek środków budżetowych Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) wskutek nacisków Parlamentu, agencja ta nadal jest daleka od zapewnienia efektywnej koordynacji współpracy na zewnętrznych granicach Unii;

19. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji w formie wniosku o zweryfikowanie mandatu FRONTEX oraz uznaje konieczność wzmocnienia tego mandatu, zwłaszcza przez rozszerzenie zdolności operacyjnych agencji oraz przez umożliwienie jej prowadzenia stałych misji na obszarach o nasilonej presji migracyjnej;

20. uważa, że sensowne wypełnianie mandatu przez FRONTEX wymaga odpowiednich środków, nie tylko finansowych, i tym samym wzywa państwa członkowskie do zwiększenia puli środków technicznych, a Komisję do przedstawienia wniosków legislacyjnych ukierunkowanych na urzeczywistnienie obowiązkowej solidarności na rzecz centralnego rejestru dostępnego wyposażenia technicznego służącego do kontroli i ochrony granic (CRATE), na takich samych zasadach jak te przewidziane w odniesieniu do zespołów szybkiej interwencji na granicy (RABIT);

21. wzywa FRONTEX i Komisję do wykonania badania w celu uzyskania szacunkowych danych dotyczących możliwości nabycia przez FRONTEX własnego sprzętu oraz możliwego przekształcenia FRONTEX w straż przybrzeżną UE;

22. uważa, że pełna efektywność FRONTEX możliwa jest tylko pod warunkiem spotęgowania wysiłków ukierunkowanych na działania uzupełniające, takie jak readmisja i współpraca z krajami trzecimi; wzywa Komisję do zapewnienia wsparcia agencji FRONTEX w tym obszarze;

23. popiera utworzenie wyspecjalizowanych biur agencji w celu uwzględnienia różnorodności sytuacji, zwłaszcza w odniesieniu do wschodnich granic na lądzie oraz południowych granic na morzu;

24. przypomina, że nielegalną imigrację wspierają często sieci przestępcze, które jak dotąd okazują się bardziej skuteczne od wspólnych działań europejskich; jest przekonany, że ta cyniczna sieć odpowiada za śmierć setek ludzi, którzy co roku giną na morzu; w związku z tym, wzywa Komisję i Radę do zwiększenia wysiłków w walce ze zorganizowaną przestępczością i handlem ludźmi;

Powroty

25. uważa, że migranci przebywający nielegalnie na terytorium państw członkowskich i nieuprawnieni do międzynarodowej ochrony powinni podlegać nakazowi powrotu; dlatego wyraża zadowolenie z przyjęcia dyrektywy w sprawie powrotów i nakłania państwa członkowskie, by jak najszybciej transponowały ją do prawa krajowego; wzywa państwa członkowskie do zapewnienia procedur powrotu z należytym poszanowaniem prawa i godności osób objętych taką procedurą, przy jednoczesnym nadaniu pierwszeństwa powrotom dobrowolnym;

26. wzywa Komisję do podejmowania dążeń na rzecz skutecznego wywiązywania się przez kraje trzecie z obowiązku readmisji ich obywateli, którzy nielegalnie przebywają na terytorium UE, stosownie do postanowień art. 13 umowy z Kotonu z dnia 23 czerwca 2000 r.; wzywa do wzmocnienia tych postanowień w trakcie negocjacji dotyczących nowej umowy z państwami AKP (**Afryki**, Karaibów i Pacyfiku);

27. podkreśla potrzebę nadania prawdziwie europejskiego wymiaru polityce w zakresie powrotów imigrantów do krajów pochodzenia poprzez zagwarantowanie wzajemnego uznawania decyzji o powrocie; nalega na wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie realizacji działań na rzecz powrotu imigrantów do krajów pochodzenia oraz wzmocnienia roli agencji FRONTEX w zakresie wspólnych operacji powrotów;

28. wzywa do wzmocnienia współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowanej na uproszczenie procedur readmisji, w tym współpracy konsularnej, jak również wzywa Komisję do oceny istniejących umów o readmisji w celu ułatwienia ich stosowania w praktyce i zebrania doświadczeń ułatwiających negocjowanie takich porozumień w przyszłości;

Solidarność i imigracja

Koordynacja polityki między państwami członkowskimi

29. wyraża głębokie ubolewanie, że państwa członkowskie wykazały niewystarczającą solidarność w obliczu narastającego problemu imigracji; wzywa do pilnej weryfikacji

programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi 2007–2013”[1] oraz jego czterech instrumentów finansowych, w sposób odzwierciedlający nową rzeczywistość w związku z coraz większą presją migracyjną oraz umożliwiający ich stosowanie w celu reagowania na pilne potrzeby, jak na przykład w sytuacjach masowego napływu migrantów;

30. z zadowoleniem przyjmuje zobowiązania poczynione przez państwa członkowskie we wspomnianym wyżej Europejskim pakcie w sprawie imigracji i azylu, odnoszące się do potrzeby wykazania solidarnej postawy; w szczególności popiera włączenie mechanizmu współdzielenia kosztów, umożliwiającego przenoszenie wewnątrz UE osób korzystających z międzynarodowej ochrony, z państw członkowskich dotkniętych szczególną i nieproporcjonalną presją migracyjną, zwłaszcza z uwagi na ich położenie geograficzne lub sytuację demograficzną, do innych państw członkowskich; wyraża również zadowolenie, że w budżecie UE na 2009 r. przeznaczono na ten cel kwotę 5 mln EUR w ramach Europejskiego Funduszu Uchodźców; wzywa Komisję do bezzwłocznego wdrożenia tego mechanizmu oraz do szybkiego przedstawienia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu ustanowienie takiego mechanizmu na stałe na szczeblu europejskim;

31. popiera przegląd rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 („rozporządzenia dublińskiego”)[2] w celu zapewnienia sprawiedliwszego podziału obowiązków przy badaniu wniosków o azyl;

Współpraca z krajami trzecimi

32. ubolewa, że współpraca z krajami trzecimi nie przyniosła dostatecznych wyników, z wyjątkiem współpracy prowadzonej z krajami trzecimi przez Hiszpanię, jak na przykład z Senegalem; wzywa do zapewnienia wsparcia krajom trzecim tranzytu i pochodzenia, ukierunkowanego na budowę skutecznych zdolności zarządzania granicami, z zaangażowaniem agencji FRONTEX, która może realizować misje szkoleniowo-kontrolne na przejściach granicznych w tych krajach;

33. podkreśla, że wszystkie umowy z krajami pochodzenia i tranzytu powinny zawierać rozdziały poświęcone współpracy w obszarze imigracji oraz wzywa do realizacji ambitnej polityki z krajami trzecimi, ukierunkowanej na policyjną i sądową współpracę w celu zwalczania międzynarodowych organizacji przestępczych zaangażowanych w handel ludźmi oraz doprowadzania osób prowadzących taką działalność przed organy wymiaru sprawiedliwości; wzywa także Komisję do większego wsparcia krajów trzecich, w tym do zapewnienia pomocy finansowej i technicznej;

34. podkreśla znaczenie polityki rozwoju w krajach trzecich pochodzenia i tranzytu, będącej sposobem na rozwiązanie problemu imigracji u podstaw; wzywa do lepszej koordynacji polityki Unii w obszarach imigracji i rozwoju, przy jednoczesnym uwzględnieniu wszystkich celów strategicznych, takich jak milenijne cele rozwoju;

[1] COM(2005)0123.
[2] Dz.U. L 50 z 25.2.2003, s. 1.

0

0 0

35. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządom i parlamentom państw członkowskich.

UZASADNIENIE

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że imigracja jest jednym z najpoważniejszych wyzwań przed jakimi stoi obecnie Europa. W odpowiedzi na to wyzwanie możemy przyjąć politykę, która przekształci je w szansę lub źle pokierować sytuacją z poważną szkodą dla wszystkich zainteresowanych.

Doświadczenie pokazuje, że imigracja jest wspólnym problemem, w przypadku którego państwa UE powinny działać razem dla ich wspólnych korzyści. Państwa działające w pojedynkę, bez względu na ich rozmiar, napotykały na trudności w znalezieniu odpowiedniego rozwiązania; w jeszcze większym stopniu w przestrzeni swobodnego przepływu osób i w obszarze Schengen.

Ze względu na wspólne granice zewnętrzne działania lub brak działań ze strony jednego państwa członkowskiego wpływają na interesy pozostałych państw członkowskich. Podobnie presja imigracyjna na jedno państwo członkowskie jest sprawą całej Unii. Wzywa się zatem UE do odegrania decydującej roli w tworzeniu wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej.

Sprawozdawca uważa, że kwestia ułożenia naprawdę wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej nabrała teraz niepowstrzymanego impetu, a Unia Europejska powinna wykorzystać te okazję. W przeciwnym razie wszyscy będziemy żałować braku działań.

Istotne osiągnięcia odnotowano w wyniku programów z Tampere (1999-2004) i z Hagi (2004-2009) i z zadowoleniem przyjmuje się wkład Parlamentu Europejskiego w te programy. Jednak polityka imigracyjna jest nadal podzielona i trzeba ją przekształcić w jedną spójną całość. Na tym nie koniec. Potrzebna jest wspólna wizja polityczna bazująca na przeszłych osiągnięciach, lecz odnosząca się również do przyszłości. Aby tego dokonać należy zwiększyć ambicje, a państwa UE muszą odłożyć na bok dumę narodową i zgodzić się na skuteczniejszą współpracę.

Sprawozdawca z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie przez Parlament Europejski paktu o imigracji i azylu Rady Europejskiej z dnia 16 października 2008 roku, który zdecydowanie potwierdza potrzebę rozwijania wspólnej polityki europejskiej. Zasady, działania i narzędzia wspólnej polityki imigracyjnej wreszcie zostały zdefiniowane i w związku ze zbliżającym się końcem kadencji 2004-2009 Parlamentu Europejskiego sprawozdawca wyraża nadzieję, że niniejsze sprawozdanie będzie zawierać wytyczne, zgodnie z którymi w nadchodzących latach będzie realizowana europejska polityka imigracyjna.

Sprawozdanie obejmuje wszystkie aspekty imigracji, dążąc do przedstawienia pełnego obrazu tej kwestii. Jednak wymagana jest dalsza szczegółowa analiza poszczególnych narzędzi i działań.

Europa może nienadążyć za rozwojem wypadków

Jeśli Europa nie podejmie pilnych działań w zakresie realizacji wspólnej polityki imigracyjnej, pojawi się ryzyko, że nie nadąży ona za rozwojem wypadków.

Dramatyczny rozwój sytuacji pokazał, że już jesteśmy spóźnieni.
W ostatnich latach na nowych południowych i wschodnich granicach Unii wzrosła presja imigracyjna. Szczególnie silna presja wywierana jest na południu przez ludzi, którzy decydują się na niebezpieczne podróże łodzią w nadziei na dotarcie do Europy.

Każdego roku ma miejsce ludzka tragedia - tysiące osób giną na morzu, lecz o dziwo tragedia ta wydaje się być niezauważana; według doniesień w 2007 r. więcej osób zginęło na Morzu Śródziemnym i u wybrzeży Wysp Kanaryjskich niż w wojnie w Libanie, a w 2008 r. więcej ludzi zginęło na morzu niż w wyniku wojny w Strefie Gazy. Należy natychmiast położyć kres tej sytuacji.

Tysiące imigrantów jest ratowanych na morzu, a państwa UE ponoszą dużą odpowiedzialność w tej kwestii. Przykładowo z 2 700 imigrantów przybyłych na Maltę w 2008 r. ponad 2 000 uratowano przed utonięciem, kiedy imigranci na przepełnionych łodziach płynących do Lampedusy we Włoszech znaleźli się w niebezpiecznej sytuacji i zostali uratowani przez eskadrę morską maltańskich sił zbrojnych, które regularnie biorą udział w akcjach ratunkowych wysokiego ryzyka na pełnym morzu.

Niektóre kraje są w znacznie większym stopniu narażone na presję migracyjną od innych. Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania), Lampedusa (Włochy), Malta i Cypr są szczególnie dotkniete tym problemem, podobnie jak inne państwa członkowskie, takie jak Grecja. Lecz o ile imigranci przybywający do Lampedusy czy na Wyspy Kanaryjskie mogą zostać szybko przeniesieni na stały ląd, do Hiszpanii czy do Włoch, imigranci przybijający do wybrzeży Malty nie mogą zostać przeniesieni, ponieważ europejska polityka imigracyjna nie przewiduje tego typu transferów wewnątrzunijnych.

Wspólna europejska polityka imigracyjna musi zatem przekładać się również na politykę solidarności z państwami członkowskimi leżącymi na zewnętrznych granicach Unii, ponieważ kraje te również chronią te granice. A imigranci przybywający do tych krajów z czasem przenoszą się do innych rejonów Unii.

1. Dobrobyt i imigracja

Jeżeli Europa nie chce stać się fortecą niedopuszczającą do siebie faktu, że jest bezsprzecznie atrakcyjnym miejscem przeznaczenia dla imigrantów z krajów trzecich, wspólna polityka imigracyjna powinna koniecznie zawierać postanowienia dotyczące legalnego wjazdu do Europy. Zgodna z prawem „droga" do Europy oznacza również, że zakres i chęć skorzystania z nielegalnych kanałów znacznie się zmniejszy.

Nie ulega wątpliwości, że legalna imigracja może się przyczynić do wzrostu gospodarczego UE, a w szczególności tych państw członkowskich, które potrzebują imigrantów ze względu na stan ich rynków pracy lub na ich demografię. Dodatkowo imigranci wysyłają do kraju pochodzenia przekazy pieniężne i w ten sposób przyczyniają się do rozwoju tych krajów. Legalna imigracja, jeżeli jest właściwie zorganizowana, może być zatem dla wszystkich korzystna.

1.1 Legalna imigracja

Legalna imigracja powinna być regulowana jasnymi, przejrzystymi i sprawiedliwymi

przepisami, chociaż na tym etapie rozwoju jasne jest, że każde państwo członkowskie powinno utrzymywać kontrolę nad liczbą pracowników, jaką może przyjąć na swoim rynku pracy, przy należytym uwzględnieniu zasady preferencji wspólnotowej. Po przyjęciu „niebieskiej karty" przyszedł czas na dalsze działania i stworzenie szans dla pracowników o niższych kwalifikacjach i pracowników sezonowych.

Należy również wziąć pod uwagę skutki drenażu mózgów, lecz ponieważ wysoko wykwalifikowani pracownicy z krajów trzecich i tak opuszczają swoje kraje, nie ma uzasadnienia, aby Europa traciła szansę ich zatrudnienia. Aby złagodzić negatywne skutki drenażu mózgów sprawozdawca popiera pomysł „przepływu mózgów" poprzez zachęcanie do migracji okresowej lub migracji o charakterze cyrkulacyjnym.

1.2 Integracja

W przypadku imigrantów wjeżdżających do danego kraju legalnie i mogących zostać na długo powinno się wspierać integrację, ponieważ jest ona korzystna zarówno dla imigrantów, jak i dla przyjmującego ich społeczeństwa. Instrumenty polityki powinny umożliwić legalnym imigrantom uczestnictwo w lokalnej społeczności, wspieranie różnorodności w miejscu pracy i w szkołach oraz zwalczanie dyskryminacji. Jednak imigranci dążący do integracji musza być przygotowani na uszanowanie tożsamości i wartości UE i jej państw członkowskich, w tym poszanowania praw człowieka, praworządności, demokracji, tolerancji i równości. Oczywiście integracja jest utrudniona w krajach, które zmagają się z wyjątkową presją imigracyjną, ponieważ brakuje im zdolności integracji dużej liczby imigrantów, a i tak ci ostatni często zamierzają przenieść się do innej części Europy.

2. Bezpieczeństwo i imigracja

Unia Europejska może prowadzić wiarygodną politykę dotyczącą legalnej imigracji, tylko jeżeli jest w stanie wykazać, że radzi sobie z nielegalną imigracją. Sprawozdawca uważa, ze Europa nie podjęła wspólnie wystarczających działań na rzecz zwalczania nielegalnej imigracji, a postępy nadal są wolne i niewystarczające. Wynika to w dużej mierze z przedłużającego się braku wspólnych europejskich narzędzi mogących zniszczyć nielegalne kanały imigracji. Jak można się zatem spodziewać kanały imigracyjne znajdują się w najsłabszym punkcie. Europa powinna przejąć zdecydowane przewodnictwo w rozwiązaniu raz na zawsze problemu nielegalnej imigracji, w szczególności gdy wiąże się ona z przestępczością zorganizowaną, z handlem ludźmi oraz gdy prowadzi do niezliczonej liczby śmierci bezbronnych ofiar.

2.1 Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami

Państwa członkowskie powinny utrzymać pełną kontrolę swoich granic. Jednak rzeczywistość pokazuje, że państwa narażone na presję migracyjną, bez względu na ich rozmiar, okazały się niezdolne do skutecznej ochrony własnych granic. Europa musi zatem użyć wszelkich właściwych narzędzi, zwłaszcza nowych technologii, takich jak systemy biometryczne, aby pomóc tym krajom.

2.2 Frontex

Sprawozdawca uważa, że agencja Frontex pozostaje idealnym narzędziem ukierunkowania

wspólnej odpowiedzi Europy na nielegalną imigrację. Parlament wsparł juz tę agencję poprzez zwiększenie budżetu operacyjnego o ponad 50 milionów euro. Jednak agencja nie była dostatecznie skuteczna i powinna zostać dodatkowo wzmocniona zarówno jeśli chodzi o środki finansowe, jak i zdolność działania. W tym celu należy również stworzyć system obowiązkowej solidarności, w ramach którego państwa członkowskie podejmujące zobowiązania w ramach rejestru agencji (CRATE), rzeczywiście wypełniają swoje obietnice i uczestniczą w misjach agencji. Niestety doświadczenie pokazuje, ze misje agencji Frontex, w szczególności patrole morskie, słabną, ponieważ państwa członkowskie nie przeznaczają na nie środków ani w nich nie uczestniczą. Wymaga to ponownego zastanowienia się nad tymi misjami oraz rozważenia kwestii, czy agencja powinna dysponować własnymi środkami. Ponadto agencja Frontex nie może być w pełni skuteczna, jeżeli nie ma wystarczającego poziomu współpracy ze strony krajów trzecich oraz z tymi krajami.

2.3 Powroty

Obywatele krajów trzecich nielegalnie przebywający na terytorium UE muszą opuścić Wspólnotę lub są objęci przymusowym powrotem. Konieczne są zatem niezbędne środki w tym celu. Pierwszeństwo należy dawać dobrowolnym powrotom, a państwa członkowskie powinny współpracować w kwestii odsyłania imigrantów, w tym poprzez zorganizowanie wspólnych operacji odsyłania imigrantów z udziałem Frontexu.

3. Solidarność i imigracja

Wspólna polityka imigracyjna powinna opierać się na solidarności, czego dotychczas brakowało. Zbyt często państwa członkowskie borykające się z poważną presją imigracyjną były pozostawiane samym sobie. Podważyło to zaufanie do Europy. Traktat lizboński mógłby przywrócić zaufanie do Unii, ponieważ jego postanowienia sprzyjają wzmocnieniu zdolności Unii do wspólnego działania w kwestii imigracji.

3.1 Koordynacja między państwami członkowskimi

Instrumenty finansowe ogólnego programu „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi" (2007-2013) były krokiem w dobrym kierunku, lecz zbyt wolno przystępowano do ich realizacji. Należy je również zrewidować w celu uwzględnienia nowej rzeczywistości wynikającej ze zmieniającej się sytuacji.

Sprawozdawca uważa, że mechanizm podziału kosztów przewidziany w europejskim pakcie o imigracji i azylu powinien zostać jak najszybciej wdrożony oraz wzywa Komisję Europejską do jego bezzwłocznego uruchomienia. Początkowo będzie to dobrowolny program, który umożliwi wewnątrzunijne przemieszczenie beneficjentów międzynarodowej ochrony z państw członkowskich borykających się ze szczególną i nieproporcjonalną presją, do innych. Parlament przegłosował już przeznaczenie 5 mln euro w budżecie UE na 2009 r. na ten cel w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. W oparciu o to doświadczenie Komisja powinna zaproponować sposoby przekształcenia tego mechanizmu w obowiązujący na stałe instrument.

W przypadku operacji ratunkowych w rejonach morskich znajdujących się pod jurysdykcją krajów trzecich oraz podczas rewizji rozporządzenia dublińskiego powinna obowiązywać solidarność.

3.2 Współpraca z krajami trzecimi

Wreszcie wspólna polityka imigracyjna nie może funkcjonować bez konstruktywnego partnerstwa z krajami trzecimi, bez względu na to czy są to kraje pochodzenia czy tranzytu.

Decydująca rola współpracy z krajami trzecimi nie pozostawia już żadnych wątpliwości. Na przykład w 2008 r. w wyniku współpracy Hiszpanii z Senegalem i Mauretanią przybycia na Wyspy Kanaryjskie zostały zredukowane o znaczące 70%. Odwrotnie, w środkowym rejonie Morza Śródziemnego Libia była mniej chętna do współpracy i fale imigracyjne nasiliły się.

Kwestie imigracyjne powinny być zatem w pełni włączone do unijnej współpracy na rzecz rozwoju oraz do innych dziedzin polityki zewnętrznej. Sprawozdawca uważa, że wszelkie porozumienia z krajami trzecimi powinny zawierać rozdziały poświęcone współpracy i imigracji, w tym postanowienia dotyczące możliwości legalnej imigracji, kontroli imigracji nielegalnej i readmisji. W niektórych krajach trzecich należy utworzyć biura regionalne służące praktyczną pomocą w dziedzinie legalnej imigracji i dobrowolnego powrotu imigrantów.