

Kształtowanie debaty o polityce imigracyjnej

Elspeth Guild, Sergio Carrera i Alejandro Eggenchwiler

Wiele obszarów polityki Unijnej będzie przedmiotem kluczowych debat i dyskusji w trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w dniach 4-7 czerwca 2009. Pomimo iż tematyka i waga przywiązywana do poszczególnych zagadnień będzie się różniła między krajami członkowskimi, zagadnienia, które w ciągu ostatnich 10 lat weszły w zakres polityki i prawa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej zasługują na kompetentne i spójne potraktowanie. Polityki te dotyczą bowiem prawa każdej osoby do wolności i bezpieczeństwa w poszerzonej Europie.



Niniejsza nota informacyjna skupia się na polityce imigracyjnej. Po zarysowaniu obecnego stanu polityki UE i kroków które podjęte zostaną w tym zakresie w niedalekiej przyszłości, document ten odnosi się do kluczowych ograniczeń i zagadnień dotyczących tej polityki. Sekcja końcowa podkreśla główne problemy oraz przedstawia rekomendacje na kolejnych pięć lat.



Niniejsza nota informacyjna jest jedną z czterech zajmujących się odpowiednio imigracją, azylem, ochroną granic i ochroną danych osobowych. Cztery dokumenty są częścią projektu: "Kształtowanie debaty o imigracji: Przygotowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego 4-7 czerwca" wspieranego przez Barrow Cadbury Trust – niezależną fundację charytatywną, która finansuje i promuje przedsięwzięcia poświęcone sprawiedliwości społecznej (dodatkowe informacje na <http://www.bctrust.org.uk>). Celem wszystkich not informacyjnych jest kształtowanie debaty na często kontrowersyjne i techniczne dla partii politycznych tematy w momencie gdy przygotowują się one do wyborów do Parlamentu Europejskiego i kontaktują się z wyborcami.

Elspeth Guild jest profesorem w Centrum Prawa Migracyjnego na Uniwersytecie Radboud w Nijmegen (w Holandii) oraz starszym analitykiem sekcji spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Centrum Studiów Polityki Europejskiej (CEPS). Sergio Carrera jest analitykiem w CEPS. Alejandro Eggenchwiler jest młodszym asystentem w CEPS.

Jeśli nie wskazane jest inaczej, opinie wyrażone w niniejszej notcie odzwierciedlają wyłącznie poglądy jej autorów a nie instytucji do której należą.

Autorzy pragną podziękować Patrykowi Pawlakowi z Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji za przetłumaczenie niniejszej noty informacyjnej na język polski.

Dostępne do darmowego pobrania na stronie CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Sytuacja obecna i kolejne kroki

Od 1999 roku Unia Europejska rozwija wspólną politykę imigracyjną. Postęp w tej dziedzinie był zaskakująco szybki. Prawo unijne w tym zakresie ustanawia minimalne standardy dotyczące łączenia rodzin, długoterminowych pobytów stałych dla obywateli państw trzecich, przyjmowania i traktowania naukowców, przyjmowania i traktowania studentów, koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych i wspólnych zasad wydalania imigrantów (pełna lista przyjętych aktów znajduje się w Aneksie 1). Jedynym obszarem, który nie został jeszcze w pełni zaadresowany jest pierwsze wpuszczenie na terytorium oraz dopuszczenie do rynku pracy dla obywateli państw trzecich. Obecnie rozpatrywana propozycja „niebieskiej karty” rozpoczyna ten proces w odniesieniu do osób wysoko wykwalifikowanych. W drugiej połowie 2009 roku, Komisja przedstawi dalsze propozycje dotyczące pracowników sezonowych, transferów wewnątrzfirmowych oraz płatnych staży.

Państwa członkowskie podchodziły zazwyczaj nerwowo do kwestii zbytznego przenoszenia kompetencji w tym obszarze na poziom UE. W zasadzie, wspólna polityka imigracyjna UE charakteryzuje się przeważającą współpracą międzyrządową i zasadą pomocniczości. Dzieje się tak pomimo iż od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu w maju 1999 kompetencje w tych obszarach dzielone są między UE a państwami członkowskimi. Państwa członkowskie nadal starają się zachować wiodącą rolę w zarządzaniu pozwoleniami na wjazd, pobyt i włączanie w życie publiczne obywateli nie będących obywatelami UE. Jednym z przykładów ich oporu do europeizacji jest stosowanie zasady jednomyślności i procedury konsultacji w obszarze legalnej migracji (np. warunków wjazdu i pobytu, standardów proceduralnych odnośnie wydawania przez kraje członkowskie wiz na długi pobyt oraz pozwoleń na pobyt, także w przypadkach dotyczących łączenia rodzin).

Współpraca międzyrządowa i zasada pomocniczości doprowadziły do wyłonienia się w Komisji Europejskiej nowych dyskursów politycznych (np. o globalnym podejściu do migracji) i nowych strategii politycznych (np. ramy integracji obywateli państw trzecich w UE)³ w celu zwiększenia ‘obecności Europy’ w tych wrażliwych obszarach. Inną konsekwencją jest to, że wspólne ramy prawne UE przyjęte do tej pory ustanawiają pewne ‘minimalne standardy’ dając krajom członkowskim szeroką swobodę działania. Jednak niektóre kluczowe aspekty prawa imigracyjnego znajdują się obecnie z zakresu prawa UE i nie mogą być zmienione przez państwa członkowskie lub nie mogą być określone na poziomie niższym niż ten europejski. Zagadnienia takie jak status rezydenta długoterminowego czy łączenie rodzin uwzględniają obecnie unijne zasady przejrzystości, proporcjonalności, praworządności i podlegają mechanizmom monitorowania i ewaluacji systemu prawa UE.

Dania, Irlandia i Wielka Brytania mają możliwość

zrezygnowania z uczestnictwa w tej polityce. Pomimo tego, w Wielkiej Brytanii prawo krajowe odzwierciedla głównie środki prawne UE. Zasady łączenia rodzin są bardzo podobne do tych zapisanych w dyrektywie. Tak samo jest w przypadku traktowania długoterminowych rezydentów z państw trzecich. Nawet nowy punktowy system migracji zarobkowej jest bliski zapisom zawartym w propozycji “niebieskiej karty”. Jeśli chodzi o wydalanie imigrantów, zasady obowiązujące w Wielkiej Brytanii korespondują do tych zapisanych w dyrektywie powrotowej. Jest to bez wątpienia skutek aktywnego udziału Wielkiej Brytanii w negocjowaniu tych rozwiązań – nawet tam, gdzie Wielka Brytania zdecydowała nie uczestniczyć. Tak więc jeśli tylko zaistnieje polityczna wola, Wielka Brytania będzie mogła włączyć się w przedsięwzięcia w tym obszarze bez większych zmian w swej obecnej polityce krajowej.

Polityczne priorytety na następnych pięć lat w zakresie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zwłaszcza w odniesieniu do polityki imigracyjnej i integracyjnej, zawarte będą w tzw. “programie sztokholmskim”, który negocjowany będzie w trakcie zbliżającej się prezydencji szwedzkiej.⁴ Oczekiwane są również kolejne inicjatywy w obszarze migracji zarobkowej, łączenia rodzin, partnerstw na rzecz mobilności, oraz integracji obywateli państw trzecich. Propozycje o migracji zarobkowej, pracownikach sezonowych, transferach wewnątrzfirmowych i płatnych stażystach będą zaprezentowane przed końcem 2009 roku. Jeśli chodzi o łączenie rodzin, planowane są obszerne konsultacje w formie zielonej księgi, które będą miały na celu ocenienie, czy obecny reżim jest adekwatny. Poza tym, UE zamierza podpisać kolejne partnerstwa na rzecz mobilności opierając się na modelu tych już zawartych z Mołdawią i Wyspami Zielonego Przylądka. Prezydencja hiszpańska UE (w pierwszej połowie 2010 roku) zamierza odegrać kluczową rolę w formalizacji ram integracji obywateli państw trzecich w UE na kształt otwartej metody koordynacji (jest to unijny mechanizm pozwalający na osiągnięcie wspólnego podejścia do polityki bez faktycznej harmonizacji prawa). Na podstawie Europejskiego Paktu na Rzecz Migracji i Azylu oraz Komunikatu o wspólnej polityce imigracyjnej z 2008 roku spodziewać się można, że debata o ustanowieniu otwartej metody koordynacji w szerszym zakresie polityki imigracyjnej będzie również podjęta w kolejnych etapach integracji europejskiej, wpływając jednocześnie na imigrację i integrację.

2. Tematy i zagadnienia polityki imigracyjnej

Proces integracji europejskiej i zasada swobodnego przemieszczania się były w znacznym stopniu podtrzymywane przez logikę ‘de-sekurytyzacji’ charakteryzującą się zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych UE. Uprawnienia i ochrona oferowana przez UE dla osób przemieszczających się (i ich rodzin) aby mogli swobodnie przekraczać granice i jednocześnie korzystać z tego samego i niedyskryminującego traktowania, co obywatele kraju przyjmującego, tworzy jeden z fundamentalnych filarów na których zbudowana jest UE i jest kluczowym narzędziem we wzmacnianiu poczucia tożsamości europejskiej wśród obywateli UE i pozostałych. Unijne polityki imigracyjne coraz bardziej tworzą ponadnarodowe ramy które stwarzają prawa i gwarancje dla obywateli państw trzecich.

1 Art. 63 TWE.

2 Commission Communication, A Common Agenda for Integration – Framework for the Integration of Third Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389, Brussels, 1 September 2005. European Commission, Communication, The Global Approach to Migration one year on: Towards a Comprehensive European Migration Policy, COM(2006) 735 final, Brussels, 30.11.2006.

3 Commission Communication, Third Annual Report on Migration and Integration, COM(2007)512, 11 September 2007, Brussels.

4 E. Guild, S. Carrera and A. Faure-Atger (2009), Challenges and Prospects for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme, CEPS Working Document No. 313, April.

Dla wielu ludzi te ramy rzeczywiście gwarantują swobodę przemieszczania i zbiór ponadnarodowych praw. Jest to przykład kiedy UE naprawdę stanowi wartość dodaną.

Jak wspomniano powyżej, jedną z cech charakteryzujących unijną politykę migracyjną jest obowiązywanie ‘minimalnych standardów’. Głównym problemem z takim podejściem, jak wynika z analizy Komisji na temat wdrażania środków UE przez kraje członkowskie, jest to, że różnice powstałe w skutek transpozycji prawa są tak znaczące, że nie można dłużej mówić o jakiegokolwiek wspólnej zasadzie czy o obszarze na poziomie europejskim. Na przykład, opłaty za łączenie rodzin różnią się od symbolicznej sumy 35 EUR na koszty administracyjne do 1.368 EUR w Holandii.⁵ Tak duże różnice w systemie, który powinien być wspólny, zmniejszają jego spójność.

Proces poszerzenia Unii Europejskiej powiększa system swobody przemieszczania się i zbioru praw obejmując nim kolejno przystępujące państwa. Jednocześnie w niektórych krajach członkowskich pojawia się dyskurs według którego swobody dla obywateli z państw UE-10 (tych które dołączyły do UE w maju 2004) i UE-2 (Bułgaria i Rumunia) stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa (systemu socjalnego), stabilności i spójności społecznej państw UE-15 (tzn. państw przyjmujących). Jednak jak się okazało, napływ z tych krajów do UE-15 okazał się statystycznie niski.⁶ Według danych Komisji Europejskiej,⁷ od 2004 roku liczba obywateli państw EU-10 rezydujących w UE-25 wzrosła jedynie o 1.1 miliona i obecnie wynosi 2 miliony. Przed 2007 rokiem tylko 1.8 miliona obywateli z UE-2 było rezydentami UE-25. Według danych Eurostat, agencji statystycznej Unii Europejskiej, populacja UE wynosi obecnie około 500 milionów. Według szacunków Komisji w 2007 roku około 19 milionów obywateli państw trzecich było rezydentami UE-25 (dane odnoszą się do roku 2005),⁸ co stanowiło jedynie 3.8% całej populacji UE.

Czy z imigracją wiąże się niebezpieczeństwo i łamanie prawa? Według agencji FRONTEX, agencji zajmującej się zewnętrznymi granicami UE, w 2007 roku zatrzymanych zostało jedynie 130,000 ludzi o nieuregulowanych statusie w UE. Z ilościowego punktu widzenia, w Europie z 500 milionami obywateli jest to niewiele. Przekraczanie granic i migracja rzadko związane są z kwestiami bezpieczeństwa. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu pozostaje kluczowym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Europy i dotyczy zarówno obywateli UE

5 Według danych Komisji Europejskiej w Holandii podanie o wizę w celu łączenia rodziny kosztuje €830 a test integracyjny €350. Wydanie pozwolenia na pobyt czasowy kosztuje €188. Więcej w: European Commission (2008), “Report on the Application of Directive 2003/86 on the right to family reunification”, COM(2008) 610 final, 8.10.2008, strona 10.

6 Eurostat (2008), “Recent Migration Trends: Citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens”, Eurostat Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 98/2008.

7 Commission Communication (2008), “The Impact of Free Movement of Workers in the context of EU enlargement – Report on the first phase (1 January 2007 – 31 December 2008) of the Transitional Arrangements set out in the 2005 Accession Treaty and as requested according to the Transitional Arrangement set out in the 2003 Accession Treaty”, COM(2008) 765 final, 18.11.2008.

8 Commission Staff Working Document (2007), “Impact Assessment on a single application procedure for a single permit for third country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State”, SEC(2007) 1408/3, Brussels, 23.10.2007, strona 119.

jak i obywatele państw trzecich, którzy są długoterminowymi rezydentami.

Jak zapisane jest w artykule 151 TWE9 i artykule 22 Karty Praw Podstawowych UE różnorodność wzmacnia UE.¹⁰ To właśnie różnorodność którą wnosi migracja jest cennym nabytkiem UE. Stosowanie integracji jako obowiązkowego kryterium państwowego w celu ograniczenia legalnych kanałów imigracji (warunek do legalności pobytu i łączenia rodziny) nie jest ani zgodne ze sposobem w jaki UE radziła sobie z mobilnością do tej pory, ani też nie jest spójne z mottem UE – “zjednoczeni w różnorodności”.¹¹

3. Przyszłe wyzwania i rekomendacje

Rozwój unijnej polityki migracyjnej i integracyjnej może stanąć w przyszłości przed następującymi wyzwaniami.

Po pierwsze, walka z wykluczeniem społecznym jest jednym z największych wyzwań dla UE na następnych 20 lat. Biorąc pod uwagę starzejącą się ludność, zagwarantowanie żeby ludzie starsi nie zostali wykluczeni społecznie i by międzypokoleniowa solidarność okazała się faktem będzie wymagało kompleksowych strategii społecznych. Zasady sprawiedliwego traktowania i równości obywateli UE i rezydentów z państw trzecich, które ustalone zostały na szczycie w Tampere w 1999 powinny nadal kierować prawem i polityką UE.¹²

Po drugie, podwójne wyzwanie transformacji demograficznej UE które podkreśla kurczący się rynek (poprzez malejącą płodność i wydłużającą się oczekiwaną długość życia w Europie) wymaga dramatycznego przemyślenia polityk UE w stosunku do obywateli państw trzecich. UE musi stać się bardziej otwartym miejscem dla tych którzy szukają pracy i mogą przyczynić się do wzrostu ekonomicznego.

Po trzecie, i obowiązkowo, programy integracji obywatelskiej na temat ‘wartości narodowych i europejskich’ są w poważnym konflikcie z prawami podstawowymi i zasadą niedyskryminacji. Narzucanie imigrantom wartości (i tożsamości narodowej) w kontekście prawa migracyjnego w zamian za umożliwienie im korzystania z praw UE i wolności prowadzi do różnych sprzeczności. Prawa podstawowe istnieją by stanowić granicę dla oficjalnych kryteriów wzywających do nacjonalizacji imigracji w celu tworzenia tożsamości narodowej, co wykracza poza jakiegokolwiek akceptowalne (proporcjonalne) ramy praworządności.

Po czwarte, istnienie poważny i wyraźny deficyt w zapewnieniu praw podstawowych w UE, zwłaszcza w stosunku do obywateli państw trzecich. Zmniejszenie tego deficytu tak by obywatele państw trzecich czuli się mile widziani w UE będzie

9 Artykuł 151.1 TWE stanowi, że: “Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, szanując ich różnorodność narodową i regionalną, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego.”

10 Artykuł 22 Karty Praw Podstawowych stwierdza, że “Unia szanuje różnicowanie kulturalne, religijne i językowe.” Patrz: Charter of Fundamental Rights of the EU, OJ C303/01, 14.12.2007.

11 Analizę w jaki sposób polityki integracyjne stają się instrumentami restrykcyjnej polityki migracyjnej znaleźć można w: Guild, E., K. Groenendijk and S. Carrera (2009), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Hampshire: Ashgate Publishing (forthcoming) and Carrera, S. (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

12 Patrz: The Presidency Conclusions of the Tampere European Council, 15-16 October 1999, SN 200/99, Brussels, Para. 21.

wymagało sporego wysiłku ze strony instytucji UE przez następnych 20 lat. Prawa podstawowe i ochrona jednostek (obywateli UE czy państw trzecich) musi być w sercu polityki

imigracyjnej i integracyjnej UE, tak jak stanowi o tym Karta Praw Podstawowych.

ANEKS*

Środki przyjęte

1. Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2002 L 157/1), amended by Council Regulation (EC) No 380/2008 of 18 April 2008 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ 2008 L 115/1) [UK opted in].
2. Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality (OJ 2003 L 124/1) [UK, Ireland opted in].
3. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ 2003 L 251/12).
4. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ 2004 L 16/44).
5. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (OJ 2004 L 375/12).
6. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (OJ 2005 L 289/15).
7. Council Recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community (OJ 2005 L 289/26).
8. Council Decision 2006/688/EC of 5 October 2006 on the establishment of a mutual information mechanism concerning Member States' measures in the areas of asylum and immigration (OJ 2006 L 283/40) [UK, Ireland opted in].
9. Council Decision 2007/435/EC of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General Programme Solidarity and Management of Migration Flows (OJ 2007 L 168/18) [UK, Ireland opted in].
10. Council Directive 2008/115 of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (OJ 2008 L 348/98).

Środki zaproponowane

1. Council Regulation extending the provisions of Regulation (EC) No 883/2004 on social security for EU citizens to third-country nationals who not already covered by these provisions solely on the ground of their nationality [COM (2007) 439, 23 July 2007].
2. Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [COM (2007) 637, 23 Oct. 2007].
3. Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [COM (2007) 638, 23 Oct. 2007].

* Autorzy chcieliby podziękować Prof. Steve Peers (Essex University) za przygotowanie tego wykazu.