

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.6.2008
KOM(2008) 359 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Wspólna europejska polityka imigracyjna:
zasady, działania i narzędzia**

{SEC(2008) 2026}
{SEC(2008) 2027}

I. WPROWADZENIE

Imigracja napływająca do UE jest faktem. Obecnie imigranci, których na potrzeby niniejszego dokumentu definiuje się jako obywateli pochodzących z krajów trzecich, a nie obywateli UE korzystający ze swojego fundamentalnego prawa do swobodnego przemieszczania się między państwami członkowskimi, stanowią około 3,8% całkowitej ludności UE¹. Od 2002 r. do UE rocznie przybywa netto między 1,5 mln a 2 mln nowych imigrantów. W dniu 1 stycznia 2006 r. w UE zamieszkiwało 18,5 mln obywateli krajów trzecich.

Nie ma powodów aby wierzyć, że napływ imigrantów zmniejszy się.

Ze względu na swoje humanitarne tradycje Europa nadal musi kierować się solidarnością wobec uchodźców i osób potrzebujących ochrony. Główne czynniki skłaniające ludzi do mobilności na skalę międzynarodową to: różnice gospodarcze pomiędzy krajami/regionami rozwiniętymi a rozwijającymi się, globalizacja, handel, problemy polityczne i brak stabilności w krajach pochodzenia, czy możliwość znalezienia pracy w krajach rozwiniętych.

W kontekście starzenia się Europy należy podkreślić **potencjalny wkład imigracji w europejską gospodarkę**. Europejczycy żyją coraz dłużej, pokolenie powojennego wyżu demograficznego zbliża się do wieku emerytalnego, a współczynnik urodzeń jest niski. W 2007 r. aktywna zawodowo część ludności UE, tj. wszystkie osoby zatrudnione i bezrobotne, liczyła średnio około 235 milionów osób.² Zgodnie z najnowszymi prognozami demograficznymi³ liczba osób w wieku roboczym w UE zmniejszy się o prawie 50 mln do 2060 r., nawet jeżeli imigracja netto utrzyma się na poziomie podobnym do historycznego, i o około 110 mln, jeżeli imigracja ustanie. Zmiany te zagrażają możliwości utrzymania dotychczasowego systemu emerytalnego, systemu ochrony zdrowia oraz systemu pomocy społecznej i wiążą się z koniecznością zwiększenia wydatków publicznych⁴.

Imigracja jest faktem; należy nią zatem skutecznie zarządzać. W otwartej, pozbawionej granic wewnętrznych Europie żadne państwo członkowskie UE nie może samodzielnie zarządzać imigracją. Obecnie mamy do czynienia z obszarem bez granic wewnętrznych, który – od 20 grudnia 2007 r. – obejmuje 24 kraje i prawie 405 milionów osób, i w odniesieniu do którego obowiązuje wspólna polityka wizowa. Gospodarki państw członkowskich UE są ze sobą głęboko zintegrowane, chociaż nadal istnieje między nimi wiele różnic jeżeli chodzi o wyniki gospodarcze i rynek pracy. Ponadto UE staje się coraz ważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej, a wspólne działania zewnętrzne UE cały czas rozszerzają się na nowe dziedziny, w tym także na emigrację. Oznacza to, że polityka imigracyjna państw członkowskich i środki przez nie podejmowane mają wpływ już

¹ Odsetek ten oznacza, że obywatele krajów trzecich stanowią 3,8% populacji UE. Należy zauważyć, że wiele z tych osób to nie imigranci, lecz potomkowie imigrantów, którzy nie przyjęli obywatelstwa kraju zamieszkania.

² Eurostat, statystyki dotyczące ludności i warunków życia.

³ Prognozy demograficzne Eurostatu, EUROPOP2008, scenariusz konwergencji oparty na danych za 2008 r., rok konwergencji 2150.

⁴ Zob. Komitet Polityki Gospodarczej oraz Komisja Europejska (DG ECFIN), (2006 r.), „Wpływ starzenia się społeczeństwa na wydatki publiczne: prognozy wydatków państw EU25 na emerytury, opiekę zdrowotną, opiekę długookresową, edukację i bezrobocie (2004-2050)”, European Economy, raporty specjalne nr 1, 2006.

nie tylko na ich własną sytuację, ale mogą także mieć konsekwencje dla innych państw członkowskich i dla UE jako całości.

UE buduje wspólną polityką migracyjną od 1999 r., kiedy to po raz pierwszy w Traktacie WE zostały jasno określone kompetencje Unii w tej dziedzinie. Wiele istniejących instrumentów i strategii politycznych Wspólnoty dotyczy migracji w jej wewnętrznym i zewnętrznym wymiarze.

Osiągnięcia te nie są jednak wystarczające. Niezbędna jest wspólna wizja polityczna, która opierałaby się na osiągnięciach z przeszłości i której celem było stworzenie bardziej spójnych ram dla przyszłych działań państw członkowskich i samej UE w tej dziedzinie. Wartość dodana zaangażowania UE będzie polegała na udostępnieniu narzędzi europejskich tam, gdzie są one potrzebne, oraz stworzeniu właściwych ram umożliwiających osiągnięcie spójności tam, gdzie państwa członkowskie działają w ramach swoich kompetencji. Wspólna polityka będzie skuteczna i przyniesie właściwe rezultaty tylko wtedy, gdy będzie się opierała na przejrzystości i wzajemnym zaufaniu.

Chociaż migracja może do pewnego stopnia pomóc w rozwiązaniu problemów w przyszłości wynikających ze starzenia się ludności, odegra ona dużo ważniejszą rolę przy rozwiązywaniu problemów związanych z niedoborem pracowników, w tym z niedoborem odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, jak również przyczyni się do zwiększenia potencjału wzrostu i **dobrobytu** w UE dzięki uzupełnieniu realizowanych obecnie reform strukturalnych. Właśnie dlatego migracja stała się istotnym czynnikiem mającym wpływ na realizację unijnej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w której uznano, że odpowiednie zarządzanie migracją gospodarczą stanowi bardzo ważny element konkurencyjności UE. Znaczenie migracji dla realizacji strategii lizbońskiej uznała także Rada Europejska wiosną 2008 r.

Migracja ma nie tylko pozytywny wpływ na gospodarkę - może także wzbogacić społeczeństwa europejskie poprzez zwiększenie ich różnorodności kulturowej. Jednak **pozytywny potencjał migracji można w pełni wykorzystać jedynie wtedy, gdy powiedzie się integracja imigrantów ze społeczeństwami ich przyjmującymi**. Niezbędna do tego będzie polityka, która brałaby pod uwagę nie tylko korzyści społeczeństw przyjmujących, ale także interesy imigrantów: Europa jest i powinna pozostać przyjaznym miejscem dla osób, którym przyznano prawo pobytu, dla imigrantów zarobkowych, członków rodzin imigrantów, studentów lub osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Sprostanie temu wyzwaniu wiąże się z szeregiem problemów. Dostęp do rynku pracy jest jednym z kluczowym czynników decydujących o integracji, jednak obecne dane liczbowe pokazują, że stopa bezrobocia pozostaje na prawie dwukrotnie wyższym poziomie wśród imigrantów niż wśród obywateli UE, chociaż między państwami członkowskimi istnieją w tym obszarze duże różnice. Ponadto nawet kiedy imigranci mają pracę, są często zatrudniani w niebezpiecznych czy mniej prestiżowych zawodach, lub angażuje się ich do wykonywania zadań, które wymagają mniejszych kwalifikacji niż te, które posiadają, przez co ich umiejętności nie są w pełni wykorzystywane („marnotrawstwo mózgów”). Z tego względu imigranci częściej podejmują się pracy niezgłaszanej. Kobiety-imigrantki mają szczególne problemy na rynku pracy. Co więcej umiejętności językowe imigrantów i osiągnięcia edukacyjne ich dzieci nadal są często niezadowalające, co budzi obawy co do ich osobistej i zawodowej przyszłości.

Niezbędne są mechanizmy opierające się na **solidarnym** podziale kosztów i koordynacji polityki pomiędzy państwami członkowskimi a UE. W tym celu należy sfinansować kontrolę zarządzania granicami, działania mające na celu integrację imigrantów ze społeczeństwem

przyjmującym, jak również inne wydatki – dlatego właśnie zarządzanie imigracją ma wpływ na finanse publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Rozwiązanie problemu imigracji wymaga także nawiązania bliskiej współpracy z krajami trzecimi, która umożliwi wspólne rozwiązywanie problemów dotyczących obu stron, w tym problemów wywołanych przez drenaż mózgów; jednym z potencjalnych rozwiązań jest tutaj np. promowanie migracji cyrkulacyjnej.

Zarządzanie imigracją wymaga także skutecznego rozwiązywania różnych problemów dotyczących **bezpieczeństwa** społeczeństw europejskich i samych imigrantów. Niezbędne w tym celu jest zwalczanie nielegalnej imigracji i działalności przestępczej z nią związanej; należy znaleźć właściwą równowagę między koniecznością poszanowania praw poszczególnych osób a obawami o bezpieczeństwo zbiorowe. Konieczne jest również stawienie czoła nielegalnemu zatrudnieniu, ponieważ sprzyja ono wykorzystywaniu imigrantów i naruszaniu ich podstawowych praw i wolności, a także podważa sens legalnej imigracji i ma negatywny wpływ na spójność społeczną i uczciwą konkurencję.

Komisja przedstawiła nową wizję dalszego rozwoju **wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej** w komunikacie z dnia 5 grudnia 2007 r.⁵ Rada Europejska stwierdziła w grudniu 2007 r., że rozwój wspólnej polityki imigracyjnej, uzupełniającej politykę państw członkowskich, jest nadal priorytetem i poprosiła Komisję o przedstawienie odnośnych propozycji w 2008 r. Jeżeli chcemy osiągnąć sukces zarówno w korzystaniu z dobrodziejstw imigracji, jak i rozwiązywaniu problemów z nią związanych, wspólna polityka imigracyjna powinna być priorytetem dla UE.⁶ Wspólna polityka powinna zmierzać do przyjęcia skoordynowanego i zintegrowanego podejścia do imigracji na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym. Wiąże się z tym konieczność przeanalizowania różnych aspektów imigracji, i uwzględnienie problemów związanych z imigracją w trakcie realizacji głównych celów polityki UE – **dobrobytu, solidarności i bezpieczeństwa**.

- Politykę imigracyjną powinno się kształtować na podstawie zasady **partnerstwa i solidarności** między państwami członkowskimi a Komisją, w odpowiedzi na apel o przyjęcie nowych zobowiązań politycznych dotyczących imigracji sformułowany w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2007 r.
- Powinna się ona opierać na politycznie wiążących **wspólnych zasadach**, które powinny zostać uzgodnione na najwyższym politycznym szczeblu, a następnie wprowadzone w życie poprzez **konkretne działania**.
- Po zrealizowaniu tych działań powinno się wprowadzić **wspólną metodologię i mechanizm monitorowania**.
- Polityka imigracyjna powinna uwzględniać **uniwersalne wartości**, takie jak godność, wolność, równość i solidarność, na których opiera się UE, w tym prawa określone w

⁵ COM (2007) 780 wersja ostateczna.

⁶ Kształtowanie polityki imigracyjnej musi postępować równolegle ze stopniowym likwidowaniem istniejących tymczasowych uregulowań, które nadal ograniczają swobodny przepływ obywateli niektórych państw członkowskich UE, ale w niniejszym komunikacie omówiono jedynie problemy związane z imigracją obywateli krajów trzecich; nie dotyczy on przepływów obywateli UE w ramach Unii lub pomiędzy regionami.

Karcie Praw Podstawowych oraz w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Europa, ze względu na swoje humanitarne tradycje, nadal będzie okazywać solidarność uchodźcom i osobom potrzebujących ochrony.⁷

Odnowiona **agenda społeczna UE na rzecz dostępu, możliwości i solidarności**, którą Komisja ma przedstawić przed latem br., będzie miała na celu wspieranie budowy integracyjnego społeczeństwa równych szans. Agenda będzie w szczególności zawierała nowe narzędzia umożliwiające opracowanie nowej wspólnej polityki migracyjnej.

Niniejszy komunikat zostanie przyjęty razem z planem polityki azylowej. W obu dokumentach podjęto próbę uzupełnienia postanowień programu haskiego z 2004 r. dotyczących imigracji i azylu.

Wiosną następnego roku Komisja zamierza przedstawić komunikat zawierający konkretne sugestie jak poprowadzić dalej prace w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, traktowanej jako całość, uwzględniając nowy pięcioletni program w tym obszarze, który zostanie przyjęty w drugiej połowie 2009 r.

II. WSPÓLNE ZASADY STANOWIĄCE PODSTAWĘ DALSZEGO ROZWOJU WSPÓLNEJ POLITYKI IMIGRACYJNEJ

W dalszej części tekstu zaproponowano **dziesięć podstawowych zasad**, na podstawie których zostanie sformułowana wspólna polityka migracyjna. Są one podzielone na trzy części przyporządkowane odpowiednim wartościom: dobrobytowi, bezpieczeństwu i solidarności. Każdej zasadzie towarzyszą przykłady konkretnych działań, mające zilustrować jak dana zasada będzie realizowana w przyszłości, które można wdrożyć na poziomie UE lub państw członkowskich i które mają na celu wprowadzenie danej zasady w życie.

DOBROBYT: wkład legalnej imigracji w rozwój społeczno-gospodarczy UE

Wiosną 2008 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o uwzględnienie „wpływu migracji obywateli krajów trzecich na zatrudnienie i kwestie społeczne” w propozycjach dotyczących wspólnej polityki migracyjnej⁸. W przyszłości konieczne będzie ocenianie imigracji gospodarczej do UE między innymi z punktu widzenia dopasowania umiejętności imigrantów do potrzeb krajowych rynków pracy. Poparcie dla legalnej imigracji powinno być uzależnione od takiej oceny. Oprócz stworzenia możliwości imigracji zarobkowej, powinno się dać możliwość przyjazdu i legalnego zamieszkania w UE także innym kategoriom imigrantów, zarówno tymczasowo jak i na stałe. Wspierana będzie integracja legalnych imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Wymaga to wyraźnego zaangażowania zarówno ze strony tych społeczeństw, jak i samych imigrantów.

1. Dobrobyt i imigracja: jasne i sprawiedliwe reguły

Wspólna polityka migracyjna powinna wspierać legalną imigrację, opierającą się na jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych zasadach. Informacje niezbędne do zrozumienia wymogów i procedur umożliwiających legalny przyjazd i pobyt

⁷ Ten aspekt zostanie uwzględniony w trakcie przygotowywania drugiego etapu wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zob. „Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”, dokument przedstawiony razem z niniejszym komunikatem (COM (2008) 360).

⁸ Konkluzje prezydencji – Bruksela, 13-14 marca 2008 r., pkt 14.

w UE powinny być dostępne dla obywateli krajów trzecich. Należy zagwarantować sprawiedliwe traktowanie obywateli krajów trzecich, którzy zamieszkują legalnie na terytorium państw członkowskich; celem powinno być zbliżenie ich statusu prawnego do statusu obywateli UE.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- określić jasne i przejrzyste zasady dotyczące przyjazdu i zamieszkania w UE obywateli krajów trzecich, w tym przyjazdu wiążącego się z poszukiwaniem pracy, z podjęciem pracy lub działalności gospodarczej w UE bądź z poszukiwaniem pracy w UE;
- dostarczać potencjalnym imigrantom i osobom wnioskującym o pobyt w UE informacje, w tym informacje dotyczące ich praw oraz zasad, których muszą oni przestrzegać już po legalnym osiedleniu się w UE;
- uporządkować reguły i zaoferować pomoc krajom pochodzenia i krajom docelowym imigracji w spełnieniu wymogów wjazdu i zamieszkania na terytorium danego kraju;
- dążyć do budowy wspólnej polityki wizowej, która umożliwiłaby elastyczne reagowanie na przepływy osób fizycznych w perspektywie krótkookresowej oraz ułatwiałaby podróże dyktowane względami zawodowymi czy edukacyjnymi (np. przepływ pracowników w ramach jednego przedsiębiorstwa, dostawców usług kontraktowych, przedstawicieli wolnych zawodów i biznesmenów odwiedzających UE, studentów, naukowców, przedstawicieli rządów lub urzędników, pracowników organizacji międzynarodowych i regionalnych).

2. Dobrobyt i imigracja: dopasowanie umiejętności i potrzeb

Wpisana do strategii lizbońskiej imigracja z powodów gospodarczych powinna być dopasowana do wspólnej oceny potrzeb rynków pracy w UE, uwzględniającej wszystkie poziomy umiejętności i sektory gospodarcze w celu wzmocnienia w Europie gospodarki opartej na wiedzy, przyspieszenia wzrostu gospodarczego i sprostania wymaganiom rynku pracy. Zarządzanie imigracją z powodów gospodarczych powinno odbywać się z pełnym poszanowaniem zasady preferencji dla obywateli państw wspólnoty, prawa państw członkowskich do określenia liczby imigrantów oraz praw imigrantów, przy aktywnym uczestnictwie partnerów społecznych oraz władz regionalnych i lokalnych.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- przygotować, zgodnie z wnioskiem Rady Europejskiej z wiosny 2008 r., szeroko zakrojoną ocenę umiejętności niezbędnych europejskiej gospodarce w przyszłości aż do 2020 r., uwzględniając znaczenie zmian technologicznych, starzenia się ludności, emigracji i zmian w światowym podziale pracy. Regularnie będą również oceniane aktualne i średnioterminowe potrzeby rynku pracy, z uwzględnieniem wszystkich poziomów umiejętności.

- rozpocząć opracowywanie „profilu migracyjnych”⁹, które zawierałyby opisy aktualnej sytuacji migracyjnej w każdym państwie członkowskim, z uwzględnieniem w szczególności udziału imigrantów w krajowym rynku pracy oraz składu przepływów migracyjnych z punktu widzenia umiejętności (zarówno rzeczywistych, jak i potencjalnych). W ramach uzupełnienia tych działań należy zwiększyć dostępność spójnych, szeroko zakrojonych i porównywalnych danych na temat migracji, w tym na temat aktualnej liczby imigrantów i wielkości przepływów migracyjnych, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym;
- zwiększyć dostępność i skuteczność polityki i narzędzi służących do dopasowywania migracji do potrzeb rynku pracy, w tym ulepszyć edukację i szkolenia dla pracowników z krajów trzecich mające na cel dostosowanie umiejętności udostępnianych przez imigrantów do charakteru krajowych rynków pracy; należy również promować odpowiedni mechanizmy umożliwiające uznanie kwalifikacji zawodowych zdobytych poza UE oraz dostarczanie imigrantom informacji i oferowanie im szkoleń w ich krajach pochodzenia;
- przeanalizować aktualną sytuację i przyszłe tendencje dotyczące otwierania przez imigrantów działalności gospodarczej w UE, jak również obecnie obowiązujące przepisy i istniejące przeszkody, które mogą napotkać imigranci planujący otwarcie działalności gospodarczej w UE. Na podstawie tej oceny należy zaproponować działania, które ułatwiałyby prowadzenie działalności gospodarczej przez imigrantów;
- zwiększyć zaangażowanie w działania zmierzające do zatrudniania bezrobotnych i nieaktywnych z gospodarczego punktu widzenia obywateli krajów trzecich zamieszkujących legalnie w państwach członkowskich UE (np. szkolenia pielęgniarek i innych pracowników służby zdrowia), ze szczególnym uwzględnieniem kobiet;
- wskazać działania, które umożliwią stworzenie rzeczywistej alternatywy dla nielegalnego zatrudnienia lub stworzą system bodźców skłaniający imigrantów do podejmowania legalnej pracy.

3. **Dobrobyt i migracja: powodzenie migracji zależy od integracji**

Należy poprawić poziom integracji legalnych imigrantów. W tym celu niezbędne są większe starania zarówno ze strony państw członkowskich przyjmujących imigrantów, jak i ze strony samych imigrantów („starania obustronne”), zgodnie ze wspólnymi podstawowymi zasadami w sprawie integracji przyjętymi w 2004 r. Imigrantom powinno się stworzyć możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i pełnego rozwoju ich potencjału.

⁹ W „profilach migracyjnych” zostaną zestawione w uporządkowany sposób wszystkie informacje niezbędne do opartego na faktach zarządzania migracjami. Potrzeby rynku pracy będą stanowiły centralny element tych profili. Poza gromadzeniem informacji o aktualnej sytuacji na rynku pracy, stopie bezrobocia, popycie na pracę i podaży pracy profile będą także służyły do identyfikowania potencjalnych niedoborów poszczególnych umiejętności w odpowiednich sektorach gospodarki i zawodach. Utworzenie profili migracyjnych pozwoli UE i jej państwom członkowskim na realizację programów dopasowujących migrację do potrzeb rynku pracy, realizowanych zarówno wewnątrz UE, jak i w krajach trzecich. W profilach migracyjnych będą także gromadzone informacje dotyczące umiejętności dostępnych we wspólnotach ponadnarodowych, składu przepływów migracyjnych, w tym także podziału imigrantów ze względu na płeć i wiek, oraz przepływów finansowych mających związek z migracjami, w tym pieniędzy przesyłanych przez imigrantów do kraju pochodzenia.

Spoleczeństwa europejskie powinny doskonalić umiejętność radzenia sobie z różnorodnością wynikającą z imigracji i zwiększać spójność społeczną.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- w dalszym ciągu wzmacniać podejście integracyjne przedstawione w ramach prawnych UE w sprawie integracji, kładąc nacisk na aktywną postawę obywatelską, integrację z rynkiem pracy, integrację społeczną, przeciwdziałanie dyskryminacji, promowanie równych szans, działania na rzecz edukacji i młodzieży, dialog międzykulturowy oraz zarządzanie różnorodnością;
- opracować system wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk w celu lepszego zarządzania zwiększającą się różnorodnością przez kraje przyjmujące imigrantów, w tym działania mające na celu przeciwdziałanie problemom edukacyjnym dzieci imigrantów. opracować wspólne wskaźniki i przygotować odpowiednie zdolności statystyczne, dzięki którym państwa członkowskie będą mogły oceniać rezultaty polityki imigracyjnej;
- wspierać opracowywanie konkretnych programów integracyjnych dla nowo przybyłych imigrantów; m.in. ułatwiać nabycie umiejętności językowych oraz promować praktyczne umiejętności międzykulturowe niezbędne do pełnej adaptacji w społeczeństwie przyjmującym, jak również przywiązanie do podstawowych wartości europejskich; kolejnym krokiem może być wskazanie podstawowych praw i obowiązków nowo przybyłych imigrantów w ramach określonych procedur realizowanych na poziomie krajowym (np. programy integracji, bezpośrednie zobowiązania integracyjne, programy powitalne, narodowe plany na rzecz uzyskania obywatelstwa i integracji, kursy wstępne i wprowadzające do kompetencji społecznych i obywatelskich);
- wspierać zarządzanie różnorodnością w miejscach pracy i otwierać możliwość kariery zawodowej także dla obywateli krajów trzecich legalnie zamieszkałych i pracujących w danym kraju. Prowadzona polityka powinna dążyć do zagwarantowania wszystkim pracownikom w UE możliwości awansu społecznego, przestrzegania ich podstawowych praw socjalnych oraz powinna sprzyjać wysokim standardom pracy i spójności społecznej. W tym kontekście należy zwrócić należytą uwagę na udział kobiet-imigrantek w rynku pracy i na imigrantów, którzy mają najmniejsze szanse na znalezienie pracy;
- zagwarantować legalnym imigrantom niedyskryminacyjny i łatwy dostęp do opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej, jak również zadbać o skuteczne stosowanie prawa UE zapewniającego obywatelom krajów trzecich takie same traktowanie jak obywatelom UE, jeśli chodzi o koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w całej UE.¹⁰ UE i państwa członkowskie powinny również dbać o przejrzystość przepisów dotyczących uprawnień emerytalnych, na wypadek gdyby imigranci chcieli powrócić do swojego kraju pochodzenia;

¹⁰ W 2003 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (WE) nr 859/2003 (Dz.U. L 124 z 20.5.2003), które rozszerza stosowanie przepisów rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 na obywateli krajów trzecich, którzy 1) legalnie zamieszkują w UE oraz 2) pragną korzystać ze świadczeń socjalnych w kraju innym niż kraj ich legalnego pobytu. W lipcu 2007 r. Komisja przyjęła wniosek rozszerzający stosowanie przepisów rozporządzenia 883/04 (które zastąpi rozporządzenie (EWG) nr 1408/71) na obywateli krajów trzecich, którzy 1) legalnie zamieszkują w UE oraz 2) pragną korzystać ze świadczeń socjalnych w kraju innym niż kraj ich legalnego pobytu (COM (2007) 439).

- przeanalizować możliwość zwiększenia partycypacji demokratycznej imigrantów na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim w celu lepszego odzwierciedlenia różnorodnych i zmieniających się tożsamości europejskich społeczeństw;
- przeanalizować związki pomiędzy nowymi modelami imigracji takimi jak np. migracja cyrkulacyjna, a integracją;
- ocenić stopień wdrożenia i potrzebę wprowadzenia zmian do dyrektywy Rady 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin;
- nadal udzielać schronienia uchodźcom oraz osobom potrzebującym ochrony i rozwijać tę humanitarną tradycję w toku realizacji drugiego etapu budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego¹¹.

SOLIDARNOŚĆ: koordynacja polityki między państwami członkowskimi i współpraca z krajami trzecimi

Wspólna polityka imigracyjna, zgodnie z Traktatem WE, musi opierać się na solidarności między państwami członkowskimi. W obszarze, w którym kompetencje są podzielone między Wspólnotę Europejską a państwa członkowskie, niezbędna jest solidarność i odpowiedzialność. Wspólna polityka odniesie sukces tylko wtedy, gdy będą jej towarzyszyły wspólne działania. Mimo że każde państwo członkowskie ma inną historię i odmienną sytuację gospodarczą i demograficzną, które nadają kształt jego polityce imigracyjnej, wpływ polityki imigracyjnej rozciąga się także na inne kraje i dlatego żadne państwo członkowskie nie może skutecznie samodzielnie kontrolować imigracji ani nią zarządzać. Niezbędna jest zatem koordynacja decyzji, które mają potencjalne konsekwencje dla innych państw członkowskich. Wspólne ponoszenie kosztów finansowych jest kolejnym konkretnym wyrazem solidarności. Zarządzanie imigracją ma wpływ na finanse publiczne. Fundusze UE można wykorzystać w celu realizacji wspólnych zasad, a zasoby państw członkowskich powinno się łączyć, tam gdzie to właściwe, aby zagwarantować skuteczność prowadzonych działań. W dokumencie „Globalne podejście do kwestii migracji” uzupełniono solidarność o jeden dodatkowy element: ponieważ lepsze zarządzanie przepływami migracyjnymi leży w interesie wszystkich zainteresowanych stron, w tym diaspor i wspólnot imigranckich, kraje pochodzenia imigrantów i kraje tranzytowe powinny uczestniczyć w działaniach UE, a kwestie dotyczące migracji powinny być uwzględniane w dialogu UE z krajami trzecimi i w ramach jej polityki współpracy na rzecz rozwoju.

4. Solidarność i imigracja: przejrzystość, zaufanie i współpraca

Wspólna polityka imigracyjna powinna opierać się na daleko idącej solidarności politycznej i operacyjnej, wzajemnym zaufaniu, przejrzystości, podziale odpowiedzialności oraz wspólnych staraniach Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- zintensyfikować wymianę informacji i wspólne dyskusje w ramach UE w celu wymiany najlepszych praktyk, zwiększenia wzajemnego zaufania i przyjęcia skoordynowanego

¹¹ Zob. „Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”, dokument przedstawiony wraz z niniejszym komunikatem (COM (2008) 360).

podejścia wobec kwestii stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania, uwzględniając jednocześnie zróżnicowaną sytuację poszczególnych państw i odmienne tradycje w podejściu do imigracji;

- stworzyć odpowiednie mechanizmy lub ulepszyć ich funkcjonowanie w celu monitorowania transgranicznego wpływu krajowych środków z zakresu polityki imigracyjnej, aby umożliwić wyeliminowanie niespójności i poprawę koordynacji na poziomie UE;
- opracować interoperacyjne systemy i zwiększyć wspólne korzystanie z dostępnych zasobów technicznych (mechanizmy wzajemnego wsparcia i odpowiedni personel); powinno się wykorzystywać zasoby ludzkie i finansowe w taki sposób, aby możliwe było bardziej efektywne zarządzanie imigracją;
- udoskonalić komunikację zewnętrzną i wewnątrzunijną w kwestiach polityki imigracyjnej, jej celów i strategii, tak aby Unia mogła wyrażać jedno wspólne stanowisko.

5. Solidarność i imigracja: efektywne i spójne wykorzystanie dostępnych zasobów

Solidarność niezbędna do osiągnięcia strategicznych celów wspólnej polityki imigracyjnej powinna mieć konkretny wymiar finansowy, który uwzględniałby specyficzną sytuację na zewnętrznych granicach niektórych państw członkowskich i ich problemy migracyjne.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- zagwarantować, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, że program ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (2007-2013) zostanie wykorzystany jako strategiczne narzędzie umożliwiające wspólne ponoszenie kosztów i uzupełniające w ten sposób zasoby budżetów krajowych państw członkowskich;
- wykorzystać pełen potencjał wynikający z połączenia mechanizmów istniejących w ramach czterech instrumentów programu ogólnego, aby wzmocnić zdolność państw członkowskich do realizowania skutecznej polityki i jednocześnie do reagowania na nagłe potrzeby lub wydarzenia takie jak masowy napływ imigrantów;
- stale analizować model rozdziału zasobów pomiędzy poszczególne państwa członkowskie w ramach każdego instrumentu programu i dostosowywać go w miarę potrzeb tak, aby uwzględniał rosnące potrzeby i nowe wydarzenia;
- poprawić koordynację działań finansowanych ze środków wspólnotowych i krajowych w celu zwiększenia ich przejrzystości, spójności i skuteczności, aby uniknąć dublowania się działań oraz realizować cele polityki imigracyjnej oraz innych pokrewnych dziedzin polityki.

6. Solidarność i imigracja: partnerstwo z krajami trzecimi

Do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi niezbędne jest rzeczywiste partnerstwo i współpraca z krajami trzecimi. Kwestie migracyjne należy w pełni zintegrować ze współpracą na rzecz rozwoju Unii i innymi elementami polityki zewnętrznej. UE powinna blisko współpracować z krajami partnerskimi w takich kwestiach jak legalna mobilność, zdolności zarządzania

imigracją, identyfikacja czynników wywołujących migracje, ochrona praw podstawowych, zwalczanie nielegalnych przepływów migracyjnych i zwiększanie możliwości wykorzystania migracji do rozwoju.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- wspierać kraje trzecie w opracowywaniu krajowych ram prawnych i budowie systemów imigracyjnych i azylowych, przy pełnym poszanowaniu odpowiednich konwencji międzynarodowych;
- wzmocnić współpracę i wsparcie dla krajów partnerskich i pomagać im w budowie zdolności w celu opracowania polityki umożliwiającej dobre zarządzanie migracją, identyfikację czynników wywołujących migrację i przygotowywanie skutecznych działań adaptacyjnych; łagodzić negatywne skutki drenażu mózgów poprzez działania w zakresie szkolenia, rekrutacji, powrotu imigrantów do krajów pochodzenia, godnej pracy, etycznych standardów rekrutacji oraz poprzez przygotowywanie ocen trendów panujących na własnym, krajowym rynku pracy, przestrzeganie standardów godnej pracy, budowę systemów edukacyjnych i szkolenia zawodowego zgodnych z potrzebami rynków pracy, wykorzystanie potencjału rozwojowego wynikającego z transferów zarobków przez imigrantów do krajów ich pochodzenia, w szczególności poprzez poprawę statystyk, zmniejszenie kosztów transakcyjnych i pomoc w rozwoju sektora finansowego;
- wykorzystywać w sposób spójny i dalekowzroczny wszystkie instrumenty opracowane w ostatnich latach w ramach „Globalnego podejścia do kwestii migracji”, w tym profile migracyjne krajów trzecich i platformy współpracy;
- w przypadku krajów kandydujących do członkostwa w UE i potencjalnie kandydujących do członkostwa w UE, które mają już dobrze rozwinięte mechanizmy współpracy z Unią, należy zastosować nowe instrumenty polityczne, tam gdzie to właściwe, aby wzmocnić istniejącą współpracę;
- zaangażować się w ścisłą współpracę z afrykańskimi krajami partnerskimi w celu wspólnej realizacji „procesu z Rabatu” z 2006 r. w sprawie migracji i rozwoju oraz partnerstwa UE i Afryki w dziedzinie migracji, mobilności i zatrudnienia, uzgodnionego w Lizbonie w grudniu 2007 r.;
- wykorzystywać w dalszym ciągu dialog polityczny i sektorowy z krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, z krajami Ameryki Łacińskiej i regionu Morza Karaibskiego, jak również z krajami azjatyckimi, aby pogłębić wzajemne zrozumienie wyzwań związanych z migracją i wzmocnić istniejącą współpracę;
- uzgodnić wspólnie z zainteresowanymi państwami członkowskimi partnerstwa ds. mobilności z krajami partnerskimi, przygotowując w ten sposób podstawy do porozumień dotyczących zarządzania imigracją zarobkową z krajów będących wieloletnimi strategicznymi partnerami UE oraz współpracy w kwestiach dotyczących powrotów imigrantów do krajów pochodzenia;
- współpracować z krajami pochodzenia imigrantów, przy pełnym poszanowaniu zasady współodpowiedzialności, na rzecz zwiększenia świadomości potrzeby zniechęcania ich obywateli do nielegalnego wjazdu i pobytu na terytorium UE;

- stworzyć rzeczywiste możliwości rozwoju migracji cyrkulacyjnej poprzez stworzenie lub wzmocnienie rozwiązań prawnych i operacyjnych dających legalnym imigrantom prawo do priorytetowego traktowania przy podejmowaniu decyzji o przedłużeniu ich legalnego pobytu w UE;
- włączyć postanowienia dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego do umów stowarzyszeniowych zawieranych między UE i jej państwami członkowskimi a krajami trzecimi. Oprócz zasady równego traktowania przepisy te mogłyby dotyczyć również przenoszenia nabytych praw socjalnych, a w szczególności transferu praw emerytalnych.
- udostępnić odpowiednie zasoby i zagwarantować ich efektywne wykorzystanie w ramach wszystkich odpowiednich wspólnotowych i krajowych instrumentów finansowych w celu wdrożenia „Globalnego podejścia do kwestii migracji” we wszystkich jego wymiarach, przy zachowaniu finansowania już uzgodnionego na poziomie Wspólnoty.

BEZPIECZEŃSTWO: skuteczne zwalczanie nielegalnej imigracji

Zapobieganie i ograniczanie nielegalnej imigracji we wszystkich jej przejawach jest czynnikiem decydującym o wiarygodności i akceptacji społecznej dla polityki dotyczącej legalnej imigracji. Należy wzmocnić kontrolę wjazdów na terytorium UE, aby wzmocnić w pełni zintegrowany system zarządzania granicami, gwarantując jednocześnie łatwy dostęp osobom podróżującym w dobrej wierze i osobom potrzebującym ochrony, i nie zamykając Europy przed światem. Praca niezgłoszona i nielegalne zatrudnienie, chociaż są to zjawiska, które dotyczą także wielu obywateli UE, mogą być czynnikami powodującymi nielegalną imigrację, dlatego też należy im przeciwdziałać. Intensyfikacja walki z przemytem migrantów i wszelkimi zjawiskami związanymi z handlem ludźmi jest priorytetem dla UE i jej państw członkowskich. Zrównoważona i skuteczna polityka w zakresie powrotów imigrantów do krajów pochodzenia – oparta na jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych zasadach - powinna pomóc państwom członkowskim, które muszą dokonywać repatriacji obywateli krajów trzecich, którzy nie spełniają lub przestali spełniać warunki legalnego pobytu w UE. Masowe działania w celu uregulowania statusu nielegalnych imigrantów nie są skutecznym narzędziem zarządzania migracją, nie przynoszą trwałych efektów i należy ich unikać. Polityka migracyjna i działania w tym zakresie powinny być realizowane przy pełnym poszanowaniu godności, praw podstawowych i wolności osób, których dotyczą.

7. Bezpieczeństwo i imigracja: polityka wizowa, która służy interesom Europy i jej partnerów

Wspólna polityka wizowa powinna ułatwiać wjazd osobom podróżującym w dobrej wierze na terytorium UE oraz wzmocniać bezpieczeństwo. W odpowiednich przypadkach należy stosować nowe technologie, umożliwiające indywidualną i uwzględniającą stopień ryzyka ocenę osób ubiegających się o wizę oraz intensywną wymianę informacji między państwami członkowskimi, przy pełnym poszanowaniu prawa dotyczącego ochrony danych osobowych i ochrony prywatności.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- ustanowić zintegrowany czterostopniowy system, pozwalający na systematyczną kontrolę imigrantów podróżujących do Unii na każdym etapie tej podróży (w konsulatach, w

momencie przybycia do UE, podczas pobytu na obszarze UE i w momencie opuszczenia UE);

- zastąpić obecne krajowe wizy Schengen jednolitymi europejskimi wizami Schengen, umożliwiającymi równe traktowanie wszystkich osób ubiegających się o wizy i w pełni zharmonizowane stosowanie kryteriów kontroli bezpieczeństwa;
- wydawać wizy we wspólnych centrach konsularnych reprezentujących kilka państw członkowskich lub wszystkie z nich, co pozwoliłoby na wykorzystanie efektu skali oraz zapewniałoby dobry dostęp obywatelom krajów trzecich ubiegającym się o wizy;
- przeanalizować możliwość stworzenia systemu, który wprowadziłby dla obywateli krajów trzecich wymóg uzyskania zgody w systemie elektronicznym na odbycie podróży przed wyjazdem do UE;
- przeanalizować możliwość dalszego ułatwienia wydawania wiz i zwiększenia koordynacji procedur wizowych, w tym także wiz długoterminowych.

8. **Bezpieczeństwo i imigracja: zintegrowane zarządzanie granicami**

Należy zachować integralność pozbawionego kontroli granicznych obszaru Schengen, wzmocnić zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi UE oraz opracować politykę kontroli granic zgodną z polityką kontroli celnych i polityką zapobiegania innym zagrożeniom bezpieczeństwa.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- wzmocnić wymiar operacyjny Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), w tym zwiększyć jej zdolność do dowodzenia operacyjnego i rozszerzyć jej uprawnienia pozwalające na inicjowanie operacji wiążących się z kontrolą granic na obszarach określonych jako obszary wysokiego ryzyka i narażonych na wyjątkowo silną presję migracyjną;
- przyjąć jednolite podejście pozwalające udoskonalić wykorzystanie nowych technologii, w tym istniejących i planowanych narzędzi informatycznych, dążąc do integracji poszczególnych funkcji różnych systemów stanowiących część jednej architektury informatycznej; wykorzystać pełen potencjał 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego;
- w dalszym ciągu rozbudowywać koncepcję europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR), poprawiać koordynację działań w ramach poszczególnych państw członkowskich, między państwami członkowskimi, a także pomiędzy środkami i działaniami wdrażanymi przez państwa członkowskie, w kontekście odpowiednich polityk związanych z nadzorem i wewnętrznym bezpieczeństwem;
- opracować skoordynowane, strategiczne podejście do współpracy z krajami trzecimi na poziomie europejskim, przewidujące wsparcie ukierunkowane na budowę trwałych i skutecznych zdolności zarządzania granicami w najważniejszych krajach partnerskich będących źródłem imigracji i krajami tranzytowym; ważną rolę powinna odgrywać tutaj

agencja FRONTEX, która mogłaby realizować misje szkoleniowo-kontrolne na przejściach granicznych;

- kontynuować wsparcie dla budowy zaawansowanych, jednolitych i interoperacyjnych zdolności do kontroli granic w państwach członkowskich, korzystając z zasady europejskiej solidarności finansowej, oraz opracować nowe mechanizmy skutecznego operacyjnego współdzielenia kosztów poprzez skupienie zasobów europejskich i połączonych zasobów państw członkowskich, w celu niesienia pomocy państwom członkowskim doświadczającym, obecnie lub w przyszłości, powtarzających się i masowych napływów nielegalnej imigracji;
- zintensyfikować współpracę pomiędzy władzami państw członkowskich w celu wprowadzenia punktów kompleksowej kontroli na granicach lądowych; w myśl tej zasady każdy podróżny podlegałby jednej kontroli dokonywanej przez urzędników jednego kraju.

9. **Bezpieczeństwo i imigracja: intensyfikacja zwalczania nielegalnej imigracji i polityka zerowej tolerancji wobec handlu ludźmi**

UE i jej państwa członkowskie powinny opracować spójną politykę zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi. Należy skutecznie zwalczać wszelkie formy pracy niezgłaszanej i nielegalnego zatrudnienia¹² przy pomocy działań prewencyjnych, egzekwowania przepisów i sankcji. Należy zwiększyć ochronę i wsparcie na rzecz ofiar handlu ludźmi.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- zapewnić odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie na prowadzenie dochodzeń w przypadkach przemytu i handlu ludźmi oraz zwiększyć liczbę i jakość kontroli, szczególnie w formie inspekcji na miejscu pracy;
- zaangażować przedstawicieli pracobiorców i pracodawców w zwalczanie pracy niezgłaszanej i nielegalnego zatrudnienia;
- opracować narzędzia analizy zagrożeń oraz zintensyfikować współpracę i zadbać o niezależne weryfikacje kontroli przez różne organy administracyjne w celu zwiększenia wykrywalności niezgłaszanego zatrudnienia obywateli krajów trzecich przebywających na terytorium UE zarówno legalnie, jak i nielegalnie;
- ułatwić wymianę dobrych praktyk, bardziej systematyczną ocenę skutków prowadzonej polityki oraz ulepszyć szacunki dotyczące rozmiarów pracy niezgłaszanej i nielegalnego zatrudnienia;
- rozszerzyć stosowanie narzędzi biometrycznych, które stanowią ważne narzędzie pomocne w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi;

¹² Państwa członkowskie powinny zajmować się także problemem pracy niezgłaszanej i nielegalnego zatrudniania obywateli UE. Jednak wewnętrzny aspekt tego problemu nie został omówiony w niniejszym dokumencie.

- zapewnić obywatelom krajów trzecich nielegalnie przebywającym na terytorium UE dostęp do usług, które są niezbędne do zagwarantowania poszanowania ich podstawowych praw człowieka (np. edukacji dzieci, podstawowej opieki zdrowotnej);
- chronić ofiary handlu ludźmi, w szczególności kobiety i dzieci, oraz udzielać im pomocy, poprzez ocenę i rewizję istniejącego wspólnego systemu; nadal rozwijać możliwości operacyjne i prawne ułatwiające rehabilitację ofiar handlu ludźmi i ich reintegrację ze społeczeństwem kraju przyjmującego lub kraju pochodzenia, w tym za pomocą starannie ukierunkowanych programów;
- wzmocnić istniejące ramy prawne umożliwiające zwalczanie organizacji przestępczych udzielających imigrantom pomocy przy nielegalnym wjeździe i pobycie w UE jak również zwalczanie seksualnego wykorzystywania i molestowania dzieci, aby uwzględnić te nowe zjawiska kryminalne;
- zintensyfikować działania UE na poziomie regionalnym i międzynarodowym w celu zagwarantowania, że międzynarodowe instrumenty dotyczące przemytu imigrantów i handlu ludźmi są wdrażane skutecznie, w drodze bardziej spójnej, regularnej i skutecznej współpracy.

10. Bezpieczeństwo i imigracja: skuteczne i odpowiednio wyważone strategie polityczne w zakresie powrotów

Skuteczne działania w zakresie powrotów są integralnym elementem polityki UE wobec nielegalnej imigracji. Należy unikać masowych działań w celu uregulowania statusu osób nielegalnie przebywających na terytorium UE, pozostawiając możliwość udzielania indywidualnych amnestii na podstawie sprawiedliwych i przejrzystych kryteriów.

W tym celu UE i państwa członkowskie powinny:

- nadać prawdziwie europejski wymiar polityce w zakresie powrotów imigrantów do krajów pochodzenia poprzez zagwarantowanie wzajemnego uznawania decyzji o powrocie;
- wzmocnić praktyczną współpracę między państwami członkowskimi w zakresie realizacji działań na rzecz powrotu imigrantów do krajów pochodzenia oraz wzmocnić rolę agencji FRONTEX w zakresie wspólnych operacji powrotów drogą powietrzną;
- monitorować wdrażanie i stosowanie dyrektywy o wspólnych standardach i procedurach w państwach członkowskich na rzecz powrotu nielegalnie przebywających na terytorium UE obywateli krajów trzecich (gdy dyrektywa ta zacznie obowiązywać);
- opracować metody ułatwiające identyfikację osób pozbawionych dokumentów i zapobieganie kradzieży tożsamości;
- podjąć działania w celu zagwarantowania, że wszystkie kraje trzecie zgadzają się na readmisję swoich obywateli;
- przygotować ocenę wszystkich istniejących umów o readmisji w celu ułatwienia ich stosowania w praktyce i zebrania doświadczeń ułatwiających negocjowanie takich porozumień w przyszłości;

- opracować wspólne stanowisko wobec działań na rzecz uregulowania statusu nielegalnych imigrantów, w tym minimalne wymogi dotyczące dzielenia się informacjami na wczesnym etapie;
- rozważyć możliwość wprowadzenia europejskiego listu żelaznego ułatwiającego powrót do krajów pochodzenia imigrantów nieposiadających dokumentów.

III. WNIOSKI: ZARZĄDZANIE IMIGRACJĄ

Wzywa się **Radę Europejską** do poparcia zaproponowanych w niniejszym komunikacie wspólnych zasad, na których opierać się będzie wspólna polityka imigracyjna. Zgodnie z propozycjami przedstawionymi powyżej zasady te zostaną wdrożone za pośrednictwem konkretnych działań, których realizacja będzie nadzorowana za pomocą nowego mechanizmu monitorowania i oceny sytuacji, w ramach którego regularnie dokonywana będzie także ocena.

Wspólna polityka imigracyjna będzie realizowana **w ramach partnerstwa i solidarności** między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Powinna ona być na tyle elastyczna, aby można ją było dostosowywać do zmian, głównie gospodarczych, rynkowych i technologicznych. Wspólna polityka imigracyjna będzie realizowana w szczególności poprzez:

1. Skoordynowane i spójne działania UE i jej państw członkowskich:

- wspólne zasady i konkretne działania w ramach wspólnej polityki imigracyjnej będą realizowane **przy pełnym poszanowaniu zasady przejrzystości** stosownie do potrzeb poziomie europejskim, krajowym lub regionalnym;
- w celu znalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy potrzebami rynku pracy, czynnikami gospodarczymi, konsekwencji społecznymi, polityką integracyjną i celami polityki zewnętrznej będzie miała miejsce **silniejsza współpraca pomiędzy UE a władzami na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym**, szczególnie w dziedzinie statystyk oraz polityki gospodarczej, polityki społecznej i polityki rozwoju;
- **kwestie związane z imigracją będą uwzględniane** podczas realizacji polityki dotyczącej innych dziedzin, które mogą być związane z imigracją („włączanie imigracji do głównego nurtu polityki”). Gospodarcze, społeczne i międzynarodowe aspekty imigracji należy uwzględnić we wszystkich dziedzinach powiązanych z polityką imigracyjną, w tym w ramach polityki na rzecz rozwoju, handlu, polityki spójności, zatrudnienia i polityki społecznej, ochrony środowiska, badań naukowych, edukacji, ochrony zdrowia, rolnictwa i rybactwa, bezpieczeństwa i polityki zagranicznej oraz polityki gospodarczej i fiskalnej;
- należy ustanowić lub wzmocnić mechanizmy odpowiednio wczesnego **konsultowania** dalszych zmian polityki imigracyjnej **z zainteresowanymi stronami**, w tym władzami regionalnymi i lokalnymi, partnerami społecznymi, ekspertami naukowymi, organizacjami międzynarodowymi, stowarzyszeniami imigrantów i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

- popierana będzie wymiana **najlepszych praktyk**, wzajemne uczenie się na wszystkich poziomach oraz szeroko zakrojone i skuteczne rozpowszechnianie wiedzy o najbardziej skutecznych posunięciach z zakresu polityki imigracyjnej i integracyjnej.

2. **Wspólna metodologia** dla UE i państw członkowskich, gwarantująca przejrzystość, wzajemne zaufanie i spójność prowadzonych działań. Metodologia ta będzie obejmowała następujące elementy:

- wspólne zasady, które zostaną przełożone na **wspólne cele i wskaźniki**, umożliwiające UE i państwom członkowskim realizację tych zasad.
- uzgodnione wspólne cele i wskaźniki zostaną uwzględnione w **krajowych profilach imigracyjnych**, które będą opracowywane we współpracy z każdym państwem członkowskim w celu zwiększenia wiedzy o przepływach migracyjnych. Profile będą zawierały opis sytuacji na krajowych rynkach pracy oraz sytuacji imigracyjnej w poszczególnych państwach członkowskich; mają one dostarczać danych niezbędnych do prowadzenia polityki imigracyjnej, która będzie odpowiadała priorytetowym potrzebom państw członkowskich. W profilach zestawione zostaną wszystkie niezbędne informacje. Będą one dotyczyły zarówno imigrantów już przebywających na terytorium państw członkowskich, jak i potencjalnych imigrantów. W profilach przeanalizowani zostaną członkowie populacji imigrantów pod względem umiejętności oraz określone zostaną przyszłe potrzeby rynku pracy;
- **Państwa członkowskie będą co roku składały Komisji sprawozdanie** w sprawie realizacji wspólnych celów i zmian w ich krajowych profilach imigracyjnych, dzięki czemu będzie możliwe monitorowanie, ocenianie i podejmowanie dalszych działań dotyczących imigracji.
- Krajowe sprawozdania państw członkowskich będą stanowiły podstawę **rocznego sprawozdania zbiorczego Komisji** przesyłanego Parlamentowi Europejskiemu.

Na podstawie sprawozdania zbiorczego Komisji **Rada Europejska** co roku, w trakcie swoich wiosennych obrad, przygotuje **polityczną ocenę** sytuacji i sformułuje stosowne zalecenia.

ZAŁĄCZNIK

PODSUMOWANIE – DZIESIĘĆ WSPÓLNYCH ZASAD

(1) Dobrobyt i imigracja: jasne i sprawiedliwe reguły

Wspólna polityka imigracyjna powinna wspierać legalną imigrację, opierającą się na jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych zasadach. Informacje niezbędne do zrozumienia wymogów i procedur umożliwiających legalny przyjazd i pobyt w UE powinny być dostępne dla obywateli krajów trzecich. Należy zagwarantować sprawiedliwe traktowanie obywateli krajów trzecich, którzy zamieszkują legalnie na terytorium państw członkowskich w celu zbliżenia ich statusu prawnego do statusu obywateli UE.

(2) Dobrobyt i imigracja: dopasowanie umiejętności i potrzeb

Imigracja z powodów gospodarczych, stanowiąca część strategii lizbońskiej, powinna odpowiadać wspólnej ocenie potrzeb rynków pracy w UE, uwzględniającej wszystkie poziomy umiejętności i sektory gospodarcze w celu wzmocnienia w Europie gospodarki opartej na wiedzy, przyspieszenia wzrostu gospodarczego i sprostania wymogom rynku pracy. Zarządzanie imigracją z powodów gospodarczych powinno odbywać się z pełnym poszanowaniem zasady preferencji dla obywateli państw wspólnoty, prawa państw członkowskich do określenia liczby imigrantów oraz praw imigrantów, przy aktywnym uczestnictwie partnerów społecznych oraz władz regionalnych i lokalnych.

(3) Dobrobyt i imigracja: powodzenie imigracji zależy od integracji

Należy poprawić **poziom integracji legalnych imigrantów**. Niezbędne są tutaj starania zarówno przyjmujących imigrantów państw członkowskich, jak i wysiłki samych imigrantów („starania obustronne”), zgodnie ze wspólnymi podstawowymi zasadami dotyczącymi integracji przyjętymi w 2004 r. Imigrantom powinno się stworzyć możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i pełnego rozwoju ich potencjału. Społeczeństwa europejskie powinny doskonalić umiejętność radzenia sobie z różnorodnością wynikającą z imigracji i zwiększać spójność społeczną.

(4) Solidarność i imigracja: przejrzystość, zaufanie i współpraca

Wspólna polityka imigracyjna powinna opierać się na daleko idącej solidarności politycznej i operacyjnej, wzajemnym zaufaniu, przejrzystości, podziale odpowiedzialności oraz wspólnych staraniach Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

(5) Solidarność i imigracja: efektywne i spójne wykorzystanie dostępnych zasobów

Solidarność niezbędna aby można było osiągnąć cele wspólnej polityki imigracyjnej powinna mieć **szeroki wymiar finansowy**, który uwzględnia specyficzną sytuację na granicach zewnętrznych niektórych państw członkowskich i specyficzne problemy imigracyjne tych państw.

(6) Solidarność i imigracja: partnerstwo z krajami trzecimi

Do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi niezbędne jest **rzeczywiste partnerstwo i współpraca z krajami trzecimi**. Kwestie migracyjne należy w pełni zintegrować ze współpracą na rzecz rozwoju Unii i innymi elementami polityki zewnętrznej. UE powinna blisko współpracować z krajami partnerskimi w takich kwestiach jak legalna mobilność, zdolności zarządzania imigracją, identyfikacja czynników wywołujących migracje, ochrona praw podstawowych, zwalczanie nielegalnych przepływów migracyjnych i zwiększanie możliwości wykorzystania migracji do rozwoju.

(7) **Bezpieczeństwo i imigracja: polityka wizowa, która służy interesom Europy i jej partnerów**

Wspólna polityka wizowa powinna ułatwiać wjazd osobom podróżującym w dobrej wierze na terytorium UE oraz wzmacniać bezpieczeństwo. W odpowiednich przypadkach należy stosować nowe technologie, umożliwiające indywidualną i uwzględniającą stopień ryzyka ocenę osób ubiegających się o wizę oraz intensywną wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi, przy pełnym poszanowaniu prawa dotyczącego ochrony danych osobowych i ochrony prywatności.

(8) **Bezpieczeństwo i imigracja: zintegrowane zarządzanie granicami**

Należy zachować integralność pozbawionego kontroli granicznych obszaru Schengen, wzmocnić **zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi** UE oraz opracować politykę kontroli granic zgodną z polityką kontroli celnych i polityką zapobiegania innym zagrożeniom bezpieczeństwa.

(9) **Bezpieczeństwo i imigracja: intensyfikacja zwalczania nielegalnej imigracji i polityka zerowej tolerancji wobec handlu ludźmi**

UE i jej państwa członkowskie powinny opracować spójną politykę zwalczania **nielegalnej imigracji i handlu ludźmi**. Należy skutecznie zwalczać wszelkie formy **pracy niezgłaszanej** i nielegalnego zatrudnienia przy pomocy działań prewencyjnych, egzekwowania przepisów i sankcji. Należy zwiększyć ochronę i wsparcie na rzecz ofiar handlu ludźmi.

(10) **Bezpieczeństwo i imigracja: skuteczna i zrównoważona polityka w zakresie powrotów imigrantów do krajów pochodzenia**

Skuteczne działania na rzecz powrotów imigrantów do krajów pochodzenia są integralnym elementem polityki UE wobec nielegalnej imigracji. Należy unikać masowych **działań w celu uregulowania statusu** osób nielegalnie przebywających na terytorium UE, pozostawiając możliwość udzielania indywidualnych amnestii na podstawie sprawiedliwych i przejrzystych kryteriów.