



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 4.6.2004
COM(2004) 412 końcowy

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

Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną

SPIS TREŚCI

WSTĘP.....	4
CZĘŚĆ I – ISTNIEJĄCE SPOSOBY ZARZĄDZANIA LEGALNĄ MIGRACJĄ.....	5
1.1 Przepisy dotyczące wstępu migrantów ekonomicznych.....	5
1.2 Regulowanie liczby migrantów ekonomicznych i prognozowanie potrzeb	6
1.3 Dwustronne porozumienia w sprawie pracy.....	7
1.4 Wykorzystanie kwot do regulacji projektów dwustronnych.....	9
1.5 Środki regularyzacji	10
CZĘŚĆ 2 – RELACJA MIĘDZY LEGALNYM A NIELEGALNYM PRZEPIYWEM MIGRACJI ORAZ RELACJE Z KRAJAMI TRZECIMI.....	12
2.1 Wpływ dwustronnych porozumień w sprawie pracy na nielegalną migrację.....	13
2.2 Wpływ polityki wizowej na nielegalną migrację.....	14
2.3 Wpływ współpracy z krajami trzecimi na nielegalną migrację.....	15
CZĘŚĆ 3 – DROGA NAPRZÓD	17
3.1 Nasilenie konsultacji i wymiany informacji na szczeblu UE.....	17
3.2 Rozwój nowych inicjatyw politycznych w ramach wspólnej polityki imigracyjnej .	18
3.2.1. O legalnej migracji.....	18
3.2.2. O nielegalnej migracji.....	20
3.2.3. O współpracy z krajami trzecimi	21
WNIOSEK	23

WSTĘP

Niniejszy komunikat przedstawia wyniki zamówionego przez Radę Europejską badania powiązań między migracją legalną a nielegalną. Po raz pierwszy na szczeblu UE zbadano, czy legalne drogi wstępu dla migrantów redukują bodźce zachęcające do migracji nielegalnej oraz, bardziej szczegółowo, w jakim stopniu polityka w sprawie legalnej migracji ma wpływ, po pierwsze, na przepływ nielegalnych migrantów oraz, po drugie, na współpracę z krajami trzecimi w zakresie walki z nielegalną migracją.

Zadanie to wynika z wniosków Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r., która stwierdziła, że UE powinna zbadać *„środki prawne dostępne obywatelom krajów trzecich w zakresie migracji do Unii uwzględniając zdolność Państw Członkowskich do ich przyjęcia w ramach ściślejszej współpracy z krajami pochodzenia”*. W tym kontekście na nieformalnej radzie JHA (rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) we wrześniu 2003 r. prezydencja włoska zasugerowała *„swoim partnerom przeprowadzenie badania mającego na celu ustalenie systemu kwot legalnej migracji dla Europy, który można będzie zaoferować krajom pochodzenia i tranzytu głównych strumieni legalnej migracji w celu pozyskania ich współpracy na rzecz osiągnięcia porozumienia w sprawie ponownego wstępu (...)*. Następnie, w październiku 2003 r. Rada Europejska rozszerzyła zakres badania i stwierdziła, że *„uznając, iż każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za liczbę legalnych imigrantów przyjmowanych na jego terytorium zgodnie z wewnętrznym prawem i w ramach odzwierciedlenia jego szczególnej sytuacji, w tym sytuacji na rynkach pracy, Rada Europejska odnotowuje inicjatywę Komisji dotyczącą badania relacji między migracją legalną a nielegalną i prosi wszystkie państwa członkowskie, państwa przystępujące i państwa kandydujące o pełną współpracę z Komisją w tym zakresie”*.

Krótkie ramy czasowe, w których badanie musiało zostać zakończone, nie pozwoliły na jego eksternalizację do instytutów badawczych. Dlatego Komisja zdecydowała, że badanie powinno ograniczyć się do zwykłego ustalenia faktów we współpracy z ekspertami państw członkowskich. Oparto je przede wszystkim na poprzednich badaniach z tej dziedziny uzupełnionych o informacje dostarczone przez ekspertów podczas dwóch spotkań zorganizowanych przez Komisję oraz na odpowiedziach na kwestionariusz Komisji. Przedstawiciele państw członkowskich oraz nowych państw członkowskich w Komitecie Komisji do spraw Imigracji i Azylu regularnie zapoznawali się z trwającymi pracami.

W pierwszej części komunikat koncentruje się na zarządzaniu istniejącymi kanałami legalnej migracji pracowniczej, w tym na wykorzystaniu porozumień dwustronnych oraz – biorąc pod uwagę pierwotną intencję prezydencji włoskiej – potencjalne wykorzystanie kwot lub pułapów w tym kontekście. Zilustrowano to kilkoma interesującymi przykładami polityki w ramach badań przypadków. Druga część koncentruje się na relacji między legalnym a nielegalnym przepływem migracji ze szczególnym naciskiem na porozumienia o współpracy z krajami trzecimi. Na koniec komunikat przedstawia kilka wniosków i zaleceń. Trzeba zauważyć, że w przeważającej części brak jest wiarygodnych danych statystycznych dotyczących tych kwestii zarówno na szczeblu UE, jak i narodowym.

CZĘŚĆ I – ISTNIEJĄCE SPOSOBY ZARZĄDZANIA LEGALNĄ MIGRACJĄ

1.1 Przepisy dotyczące wstępu migrantów ekonomicznych

Przyjmowanie obywateli krajów trzecich w celu zatrudnienia to kwestia regulowana przez prawodawstwo państw członkowskich, dlatego polityka dotycząca przyjmowania różni się w poszczególnych państwach, które stworzyły ją w odpowiedzi na różne tendencje migracyjne w ostatnich dziesięcioleciach. W okresie powojennym powszechnie zachęcano do migracji, aby uzupełnić największe niedobory siły roboczej. Jednakże po spadku gospodarczym w latach siedemdziesiątych i wzroście nielegalnej imigracji w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zaostrzono systemy kontroli wjazdu, aby chronić krajowy rynek pracy, a w niektórych państwach członkowskich wstrzymano rekrutację zagranicznych obywateli.

Celem obecnej polityki i procedur jest stworzenie dróg wstępu, aby spełnić potrzeby rynku pracy jednocześnie chroniąc interesy krajowej siły roboczej. Obywatele krajów trzecich pragnący pracować w UE muszą dostarczyć dowody na to, że spełnili określone kryteria, takie jak oferta zatrudnienia, środki finansowe wystarczające, żeby się utrzymać, odpowiednie ubezpieczenie zdrowotne. Czasami pracodawcy w państwach członkowskich odpowiadają za ubieganie się o pozwolenia na pracę na rzecz obywatela kraju trzeciego i muszą być w stanie wykazać, że pracownik zapewni umiejętności niedostępne na krajowym rynku pracy. Niektóre państwa członkowskie dopuszczają również osoby zatrudnione na własny rachunek, ale w tych wypadkach również muszą być spełnione ściśle kryteria, a w szczególności dowód, że kandydaci dysponują środkami wystarczającymi, żeby się utrzymać, a działalność, którą pragną wykonywać, będzie korzystna dla danego państwa członkowskiego. Większość migrantów ekonomicznych najpierw uzyskuje wstęp na warunkach tymczasowego pozwolenia na pobyt, które może mieć ważność od jednego do pięciu lat. Pozwolenia te mogą być odnawiane tak długo, jak długo wnioskodawca spełnia niezbędne kryteria – przede wszystkim jest wciąż zatrudniony i jego umiejętności są potrzebne.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych w wielu państwach członkowskich pojawiły się nowe drogi wstępu ekonomicznego w odpowiedzi na niedobory na rynku pracy, a także w niektórych krajach stworzono przyspieszone lub preferencyjne procedury tam, gdzie istnieje potrzeba uzupełnienia określonych niedoborów umiejętności, np. w sektorze opieki zdrowotnej. Przyciągnięcie wysoko wykwalifikowanych pracowników uważa się powszechnie za ważny środek podtrzymywania wzrostu gospodarczego i unikania wąskich gardeł w krajowych gospodarkach. Doświadczenie wskazuje, że nie zawsze łatwo jest dzięki tym specjalnym metodom przyciągnąć tyle wykwalifikowanych osób, ile potrzeba. Istnieją różne tego powody, ale trzeba zauważyć, że do pewnego stopnia państwa członkowskie konkurują ze sobą starając się przyciągnąć określone kategorie obywateli krajów trzecich jako swoją siłę roboczą.

Istnieje zapotrzebowanie nie tylko na wysoko wykwalifikowanych pracowników. Wiele państw członkowskich, zwłaszcza na południu Europy, gdzie leżą kraje od niedawna doświadczające zwiększonej imigracji, potrzebuje nisko wykwalifikowanych pracowników. Wiele z nich zdecydowało się uregulować przyjmowanie nisko wykwalifikowanych pracowników przez otwarcie specjalnych dróg dostępu lub zawarcie dwustronnych porozumień w sprawie siły roboczej.

Badanie przypadku: Niemiecki system Zielonej Karty

Niemcy wprowadziły projekt **Zielonej Karty** w sierpniu 2000 r. specjalnie w celu rekrutacji

specjalistów informatyków w odpowiedzi na prognozowany niedobór krajowy. W następstwie badania pracodawców z sektora informatyki i projekcji zatrudnienia, projekt umożliwił rekrutację do 20.000 specjalistów informatyków w latach 2000-2005. W ramach tego projektu kandydaci dostali pozwolenie na pobyt przez maksymalny okres pięciu lat, w którym to czasie mieli prawo przywieźć ze sobą członków rodziny. Będąc już w kraju, kandydaci nie mają jednak prawa ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały. Zgłoszenia do projektu można składać bezpośrednio w niemieckich firmach lub za pośrednictwem internetowych targów pracy. Do tej pory wydano mniej więcej połowę z 20.000 zezwoleń.

Badanie przypadku: Brytyjski program wysoko wykwalifikowanych migrantów

Wielka Brytania uruchomiła **program wysoko wykwalifikowanych migrantów** pod koniec stycznia 2002 r., aby stworzyć indywidualną drogę dostępu dla wysoko wykwalifikowanych osób dysponujących umiejętnościami i doświadczeniem potrzebnym Wielkiej Brytanii do zachowania konkurencyjności w światowej gospodarce. Kandydaci nie muszą mieć zagwarantowanej umowy o pracę; zamiast tego pozwala im się szukać pracy lub pracować na własny rachunek przez jeden rok. Kandydat może pozostać w Wielkiej Brytanii, dopóki pozostaje aktywny gospodarczo i na koniec ma możliwość ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały. Wstęp oparto na systemie punktowym oraz kryteriach imigracyjnych. Punkty przyznaje się w następujących pięciu dziedzinach: wykształcenie, doświadczenie zawodowe, zarobki w przeszłości, osiągnięcia w wybranym przez kandydata zawodzie, a także umiejętności i osiągnięcia partnera wnioskodawcy. Projekt ten cieszy się stosunkowo dużym zainteresowaniem.

Trzeba zauważyć, że nie wszyscy obywatele krajów trzecich dopuszczeni na rynek pracy podlegają opisanym wyżej procedurom selekcji. Tylko w dwóch państwach członkowskich dostęp migrantów dla potrzeb zatrudnienia stanowi główną kategorię dostępu dla obywateli krajów trzecich. We wszystkich pozostałych państwach członkowskich większość dopuszczonych to osoby pragnące połączenia z rodziną oraz uznane za potrzebujące jakiegoś rodzaju ochrony humanitarnej. W kilku państwach członkowskich migranci przyjęci w celu połączenia z rodziną stanowią ponad połowę wszystkich dopuszczonych. Migracja pracowników może stanowić mniej niż 15% ogólnej liczby osób dopuszczonych, które faktycznie mają dostęp do rynku pracy.

1.2 Regulowanie liczby migrantów ekonomicznych i prognozowanie potrzeb

Napływ obywateli krajów trzecich przyjmowanych w celu zatrudnienia w państwach członkowskich wzrosła od połowy lat dziewięćdziesiątych (przy wzroście 20% w Danii, Wielkiej Brytanii i Szwecji odzwierciedlającym silny wzrost gospodarczy i niedobory w sektorach wysokich kwalifikacji). Niedostępne są dane dotyczące całkowitej liczby migrantów przyjętych w UE w celu zatrudnienia. Mimo, że dane statystyczne UE dotyczące przepływu migracji poprawiły się w ostatnich latach, to wciąż pojawiają się problemy z pomiarem legalnych przepływów spowodowane różnicami między źródłami i definicjami, metodami gromadzenia danych i praktyką legislacyjną w państwach członkowskich.

Państwa członkowskie stosują różne metody decyzyjne w zakresie liczby migrantów przyjmowanych każdego roku. Liczba ta zazwyczaj opiera się na krajowej i/lub regionalnej ocenie potrzeb rynku pracy. Kilka państw członkowskich dysponuje systemami kwotowymi, ale sposób ich wykorzystywania jest różny w poszczególnych krajach. Niektóre z nich ustalają ogólną sumę pracowników z krajów trzecich przyjmowanych każdego roku, podczas gdy inne ustalają bardziej szczegółowe kwoty dla każdego sektora rynku pracy lub nawet dla

poszczególnych typów pracowników, np. pracowników sezonowych. Jeszcze inne ustalają kwoty na bazie rocznej po przeglądzie potrzeb rynku pracy oraz konsultacjach z organizacjami pracowników i pracodawców.

W większości państw członkowskich przed przyjęciem pracowników z krajów trzecich konieczne jest przeprowadzenie starannej oceny sytuacji na krajowym rynku pracy. Ta zasada „preferowania Wspólnoty” została wyraźnie uwzględniona jako zasada wiodąca w wyborze pracowników z krajów trzecich w „Rozporządzeniu Rady w sprawie ograniczeń przyjmowania obywateli krajów trzecich na terytorium państw członkowskich w celu zatrudnienia” z 20 czerwca 1994 r.¹ Sposób wprowadzania w życie tej zasady jest różny w poszczególnych państwach członkowskich.

Ogólne projekcje zatrudnienia wskazują na niedobory pracowników w UE spowodowane starzeniem się siły roboczej oraz jej kurczeniem się po 2010 r. Badanie wskazuje również, że prawdopodobieństwo zmniejszenia przepływów imigracyjnych w przewidywalnej przyszłości jest niewielkie. W ramach kilku badań sprawdzano, czy imigracja stanowi rozwiązanie dla prognozowanego niżu demograficznego. Komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia² przyznał, że imigracja będzie w nadchodzących latach coraz potrzebniejsza, aby sprostać potrzebom rynku pracy UE. Jednocześnie powszechnie uważa się jednak, że imigracja nie jest rozwiązaniem dla starzejącej się populacji i że wyższa imigracja netto nie zwalnia decydentów politycznych od wprowadzania zmian strukturalnych i innych w celu radzenia sobie z oddziaływaniem starzenia się populacji.

Wiele badań zwraca uwagę na trudności z dopasowaniem imigracji do potrzeb rynku pracy. Z jednej strony prognozy dla rynku pracy nie są bynajmniej nieomyłne i nie zawsze muszą dokładnie przepowiadać tendencje na rynku pracy. Z drugiej strony, bieżące przepływy imigracyjne odpowiadają dominującemu zapotrzebowaniu rynku pracy na siłę roboczą o wysokich lub specjalnych kwalifikacjach. Zaznaczająca się w wielu państwach członkowskich tendencja do zatrudniania imigrantów w nisko wykwalifikowanych sektorach, niekoniecznie odzwierciedla ich umiejętności, ponieważ wielu z nich ma zbyt wysokie kwalifikacje w stosunku do wykonywanej pracy³. Poprzednie doświadczenia imigracyjne wykazały, że niezwykle trudno jest śledzić długość pobytu imigrantów oraz ich geograficzną i zawodową mobilność. Prognozy dla rynku pracy muszą również uwzględniać inne kategorie migrantów, których niekoniecznie musi dotyczyć selektywność (przyjęcie w celu międzynarodowej ochrony, z powodu połączenia z rodziną). Na koniec badanie ukazuje, że istnieje wyraźna potrzeba lepszej polityki integracji, aby wykorzystać w pełni potencjał migrantów.

1.3 Dwustronne porozumienia w sprawie pracy

Państwa członkowskie oraz nowe państwa członkowskie podpisały wiele różnorodnych porozumień dwustronnych w sprawie pracy dla potrzeb przyjmowania obywateli krajów trzecich. Mają one na celu głównie reagować na niedobory siły roboczej w kraju przyjmującym, ale jest też kilka drugorzędnych motywów podpisywania takich porozumień. Można je szeroko zaklasyfikować jako: otwieranie nowych kanałów migracji, poprawa relacji

¹ Dz.U. C 274 z 19.9.1996, str. 3.

² Komisja Europejska – Komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia COM(2003) 336.

³ Komisja Europejska – Komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia COM(2003) 336.

z krajami trzecimi, ułatwienie powiązań historycznych i wymiany kulturalnej, lepsze zarządzanie strumieniami migracji i walka z nielegalną migracją. Często ma miejsce połączenie tych czynników.

W zakresie podejścia państw członkowskich do porozumień dwustronnych można rozpoznać zróżnicowanie geograficzne. **Kraje Europy Północnej** pierwsze przygotowały projekty dwustronne w okresie powojennym w odpowiedzi na specyficzne niedobory na swoich rynkach pracy. Wiele z nich miało porozumienia z krajami Europy Południowej przed ich wejściem do UE. Mimo znacznej orientacji na rynek pracy były też inne motywy, na przykład, utrzymanie „specjalnych relacji” z byłymi koloniami. Wiele z tych dwustronnych projektów zarzucono po latach siedemdziesiątych z powodu spadku gospodarczego. Projekty dwustronne podpisywane w bliższej przeszłości koncentrowały się raczej na przyjmowaniu pracowników sezonowych przyjeżdżających do pracy w sektorze rolnictwa, budownictwa, turystyki i cateringu, gdzie istnieje ciągle zapotrzebowanie na tego typu pracowników. Niektóre z tych nowych, sezonowych projektów dwustronnych utworzono, aby zapewnić legalne kanały uprzednio nielegalnego napływu pracowników sezonowych, zwłaszcza w sektorze rolnictwa. Projekty dwustronne były również wykorzystywane do promowania lepszych relacji między krajami sąsiadującymi, zwłaszcza w wypadku krajów kandydujących w latach dziewięćdziesiątych, co przyczyniło się do ich gospodarczego dopasowania do UE. Kilka nowych państw członkowskich podpisało również porozumienia dwustronne z wschodnimi państwami sąsiadującymi. Porozumienia te były w różnym stopniu owocne.

Kraje Europy Południowej wykazywały w ostatnich latach większą aktywność w podpisywaniu porozumień dwustronnych w sprawie przyjmowania pracowników tymczasowych lub sezonowych. Po części miała to być reakcja na niedobory siły roboczej w określonych sektorach gospodarek tych krajów. Jednakże niektóre porozumienia dążą do otwarcia nowych, legalnych dróg migracji ekonomicznej z najważniejszych krajów pochodzenia nielegalnej migracji oraz zacieśnienia ogólnych ram współpracy z krajami trzecimi w celu nasilenia walki z nielegalną migracją.

Badanie przypadku - Hiszpania

Hiszpania podpisała porozumienia dwustronne z sześcioma krajami trzecimi⁴, z których większość to najważniejsze kraje pochodzenia nielegalnej migracji, w celu zacieśnienia ogólnych ram współpracy i zapobieżenia nielegalnej migracji, a także wykorzystywania pracowników. Porozumienia te mają standardową formę i umożliwiają rekrutację zarówno stałych, jak i sezonowych pracowników i stażystów, zazwyczaj w wieku od 18 do 35 lat. Porozumienia te zawierają również rozdziały dotyczące procedur selekcji, warunków pracy i praw socjalnych, powrotu migrantów oraz postanowienia dotyczące walki z nielegalną migracją i nielegalnym transportem osób. W zakresie pracowników sezonowych istnieją specjalne postanowienia wymagające od nich podpisania zobowiązania, że powrócą do swoich krajów pochodzenia po wygaśnięciu umowy o pracę. Pracownicy sezonowi muszą również stawić się w hiszpańskim urzędzie konsularnym w swoim kraju pochodzenia w ciągu jednego miesiąca od powrotu. Większość tych porozumień sprawdza się w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników sezonowych. Liczbę przyjmowanych pracowników regulują kwoty ustalone dla każdego sektora pracy, a nie dla narodowości.

Prawa przyznane pracownikom w ramach tych projektów są różne, zależnie od celu

⁴ Rumunia, Bułgaria, Ekwador, Kolumbia, Republika Dominikańska, Maroko.

porozumienia i warunków wynegocjowanych między krajami wysyłającymi i przyjmującymi pracowników. Większość z nich gwarantuje, że przyjęci pracownicy będą mieli prawo do takich samych warunków pracy i płacy jak pracownicy krajowi. Niektóre zawierają postanowienia gwarantujące powrót pracowników po zakończeniu pobytu, na przykład w drodze przelewów składek na ubezpieczenie społeczne, a w niektórych wypadkach wymagają, aby pracodawcy za każdego przyjętego pracownika wpłacili kaucję, która podlega zwrotowi tylko w razie powrotu pracownika. Pracownikom sezonowym nie przysługuje prawo do połączenia z rodziną, co stanowi dodatkowy środek gwarantujący ich powrót. Dla wielu obywateli krajów trzecich uczestnictwo w porozumieniach dwustronnych jest korzystne i wielu z nich utrzymuje się z regularnego uczestniczenia w takich projektach. Szacuje się, że większość pracowników wysyła przynajmniej 50% swoich zarobków z powrotem do domu. Projekty dwustronne to dla pracowników atrakcyjny sposób rozwijania swoich umiejętności, doświadczenia lepszych warunków pracy i zarobienia twardej gotówki, a także doświadczenia życia w innym kraju.

Odpowiedzialność za zarządzanie projektami dwustronnymi wydaje się być podzielona między ministerstwa do spraw imigracji i zatrudnienia na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Często ma miejsce partnerstwo między wieloma zainteresowanymi stronami, takimi jak związki zawodowe, pracodawcy, urzędy do spraw zatrudnienia i rząd. W niektórych państwach członkowskich regionalna administracja staje się coraz aktywniejsza w rekrutowaniu zagranicznych pracowników. Wielu pracowników przyjmowanych w ramach projektów dwustronnych jest rekrutowanych do małych i średnich przedsiębiorstw, dlatego regionalne urzędy do spraw zatrudnienia są w lepszym położeniu, jeśli chodzi o reagowanie na specyficzne potrzeby lokalnej gospodarki. W wypadku stałych projektów w rekrutację pracowników aktywnie angażuje się wielu pracodawców i wiele prywatnych agencji. Niektóre kraje przyjmujące utworzyły biura w krajach trzecich w celu rekrutacji, a często również zapewniają szkolenia pracownikom, którzy mają zostać przyjęci. W niektórych wypadkach same firmy angażują się w ten proces i wysyłają personel do krajów wysyłających w celu przeszkolenia i rekrutacji pracowników, których można następnie łatwiej zintegrować z przedsiębiorstwem po ich przyjeździe do państwa członkowskiego.

1.4 Wykorzystanie kwot do regulacji projektów dwustronnych

Kilka państw członkowskich wykorzystuje kwoty w porozumieniach dwustronnych, chociaż liczba przyjmowanych pracowników bywa różna zależnie od celu projektu i kraju wysyłającego. Rządy ustalają kwoty corocznie w konsultacji z odpowiednimi organami, takimi jak związki branżowe, pracodawców, zawodowe i urzędy pracy, aby uwzględnić potrzeby rynku pracy. Zazwyczaj kwoty ustala się dla każdego sektora zatrudnienia, chociaż niektóre kraje ustalają kwoty dla każdego regionu geograficznego, a w niektórych wypadkach zależnie do kraju pochodzenia kandydata. Niektóre państwa członkowskie ustalają dość wysokie kwoty dla pracowników sezonowych, ponieważ bardzo trudne okazało się znalezienie krajowych pracowników chcących wykonywać wymagane zadania lub przenieść się w obrębie kraju do rejonu, w którym są potrzebni.

Badanie przypadku - Włochy

Włochy mają dobrze rozwinięty system kwotowy istniejący od 1998 r. Na mocy uchwalonej wtedy ustawy rząd ma obowiązek publikować co roku dekret wymieniający kwoty w rozbiciu na regiony i sektory zatrudnienia. Kwoty ustala się po uzgodnieniach między kilkoma różnymi organami, w tym Ministerstwem Pracy, urzędami lokalnymi i regionalnymi, związkami zawodowymi i pracodawców. Całkowite wysokości kwot szacuje się zgodnie z

lokalnymi stopami zatrudnienia. W dekrete znajdują się tak zwane „kwoty uprzywilejowane”, które ustalają pułapy dla pracowników z krajów trzecich pochodzących z określonych krajów⁵. Do pewnego stopnia kwoty te postrzega się jako będące poza kalkulacjami rynku pracy i ustala się je na poziomie wystarczająco niskim, aby mogły być łatwo absorbowane przez rynek pracy (do maksymalnej liczby 3000 pracowników rocznie na kraj). Kwoty te oferuje się krajom trzecim w zamian za współpracę w zakresie ponownego przyjęcia i ograniczania nielegalnej migracji. Kwoty takie mogły i były już obniżane w razie uznania, że kraj trzeci nie zapewnia pełnej współpracy. Kwoty dla Maroka obniżono w ten sposób w 2001 r.

Kilka państw członkowskich krytykuje potencjalny brak elastyczności w oferowaniu dwustronnych kwot zatrudnienia jako bodźca do lepszej współpracy krajów trzecich w zakresie walki z nielegalną migracją. Istnieje obawa, że porozumienia dwustronne oparte na kwotach mogłyby ograniczyć zdolności państw do reagowania na potrzeby rynku pracy. Obniżenie kwot w ramach sankcji z tytułu braku współpracy ze strony kraju trzeciego jest dopuszczalne, ale obniżenie ich w ten sam sposób z powodów politycznych i/lub dotyczących rynku pracy mogłoby się okazać trudne. Innym czynnikiem, który należy uwzględnić, jest potencjalnie dyskryminujący wpływ preferencyjnych kwot na kraje, z którymi nie podpisano takich porozumień. Tego typu projekty mają za zadanie ułatwiać współpracę z określonymi krajami trzecimi, ale kraje, którym nie zaoferowano podobnego traktowania, mogą to uznać za powód do udaremnienia współpracy z UE. W ten sposób można byłoby powiedzieć, że preferencyjne kwoty mogą na krótką metę ułatwiać współpracę z docelowymi krajami trzecimi, ale istnieje potencjalna możliwość udaremnienia współpracy z innymi krajami trzecimi w dłuższym terminie.

1.5 Środki regularyzacji

Fakt, że wielu obywateli krajów trzecich przebywa i pracuje nielegalnie w Europie, a niektóre państwa członkowskie tworzą programy w celu ich „regularyzacji”, świadczy o bieżących ograniczeniach istniejących środków zarządzania kanałami legalnej imigracji. Nie jest to standardowym celem polityki imigracyjnej, ale regularyzacje stały się popularne w państwach członkowskich, gdzie od lat siedemdziesiątych przeprowadzono ponad 26 takich operacji. Wykorzystywanie i motywy regularyzacji w państwach członkowskich są różnorodne; w niektórych miejscach nigdy się ich nie stosuje, podczas gdy w innych stają się coraz częstszym zjawiskiem. Częstotliwość operacji regularyzacyjnych wykazuje tendencję wzrostową od połowy lat dziewięćdziesiątych. Nowe państwa członkowskie będące na ogół krajami stosunkowo nowej imigracji nie przeprowadzały regularyzacji z wyjątkiem doraźnych działań. Należałoby rozróżnić między tymczasowymi regularyzacjami, w ramach których regularyzowanym osobom wystawia się pozwolenia na pobyt na ograniczony okres z możliwością przedłużenia, jeżeli spełnione zostaną pewne warunki, a regularyzacjami ostatecznymi, gdy migrantom nadaje się status stałego pobytu. W większości wypadków państwa członkowskie mają tendencję do wydawania odnawialnych pozwoleń tymczasowych, co oznacza, że ich posiadacze mogą stracić legalny status, jeżeli przestaną spełniać warunki pozwolenia. W wyniku tego niektórzy migranci mogą być ponownie regularyzowani w ramach późniejszych programów.

⁵ Albania, Tunezja, Maroko, Egipt, Nigeria, Mołdawia, Sri Lanka, Bangladesz, Pakistan.

Badanie przypadku - Belgia

Belgia zrealizowała dwa programy regularyzacji na dużą skalę: jeden w 1974 r. i drugi w 1999 r. Regularyzacja z 1999 r. miała być „jednorazową” operacją kończącą marginalizację osób, które choć nielegalnie, to jednak włączyły się w życie gospodarcze i społeczne Belgii. Innym ważnym motywem było budowanie spójności społecznej i zajęcie się sieciami przestępczymi wykorzystującymi nielegalnych migrantów. W praktyce pozwoliło to rządowi na regularyzację tych osób, którym stan zdrowia uniemożliwił powrót do kraju, które nielegalnie przebywały w Belgii od długiego czasu i były dobrze zintegrowane, a także tym, które oczekiwały decyzji w sprawie wniosku o azyl od ponad trzech lat. Wnioskodawcy mieli trzy tygodnie na złożenie wniosków, a w tym czasie Belgia tymczasowo odnowiła kontrolę graniczną, aby zapobiec napływowi mających nadzieję na legalizację pobytu migrantów z sąsiednich państw członkowskich.

Złożono ponad 37.146 wniosków o regularyzację dotyczących ogółem ponad 50.000 osób, z czego 80% wniosków rozpatrzono pozytywnie. Wstępne oceny programu regularyzacji wskazywały, że napływ nielegalnych migrantów faktycznie wzrósł po zastosowaniu tego środka; uważa się, że w gruncie rzeczy potencjalnym nielegalnym migrantom wysłano błędny sygnał, że ich pobyt będzie ostatecznie tolerowany. Późniejszy wzrost wniosków dotyczących połączenia z rodziną uznano za konsekwencję regularyzacji. Liczba wniosków wzrosła z 2122 w 1999 r., do 4500 w 2003 r.

Większość państw członkowskich uznaje, że z pragmatycznych względów może wystąpić potrzeba regularyzacji pewnych osób, które nie spełniają zwykłych kryteriów ubiegania się o pozwolenie na pobyt. Przeprowadzając operacje regularyzacji rządy próbują włączyć takich migrantów do społeczeństwa, zamiast pozostawiać ich na marginesie i poddanych wyzyskowi. Pewne kraje w ogóle odmawiają przeprowadzania regularyzacji z wyjątkiem doraźnych działań w wyjątkowych okolicznościach. Wolą one przeprowadzać tak zwane regularyzacje humanitarne lub ochronne zmierzające do przyznania prawa pobytu osobom określonych kategorii, które nie mogą ubiegać się o międzynarodową ochronę, ale mimo to nie mogą zostać zmuszone do powrotu do kraju pochodzenia. Tego typu regularyzacje często nazywa się polityką azylu. Niektóre państwa członkowskie realizowały ukierunkowane programy tego typu adresowane do grup osób poszukujących azylu z krajów, z których występuje znaczący napływ osób, ale które znajdują się na terytorium tychże państw członkowskich od długiego czasu (na przykład osoby, które uciekły przed konfliktem w byłej Republice Jugosławii).

Inne państwa członkowskie są przygotowane do realizowania **regularyzacji „fait accompli”**. Niektóre przeprowadzały pojedyncze „jednorazowe” operacje, natomiast inne musiały realizować takie działania z większą częstotliwością. Programy „*fait accompli*” polegają na regularyzacji nielegalnych migrantów, którzy zazwyczaj znaleźli już nielegalne zatrudnienie. Konieczność przeprowadzania takich regularyzacji świadczy o istnieniu dynamicznej ukrytej gospodarki w wielu państwach członkowskich i są one motywowane częściowo względami ekonomicznymi. Podobne regularyzacje realizowane w jednym państwie członkowskim były w gruncie rzeczy napędzane przez pracodawców z uwagi na to, że niektóre sektory, zwłaszcza krajowych usług, uzależniły się od nielegalnej siły roboczej, którą wskazane byłoby wprowadzić do oficjalnej gospodarki. Rozwój tego sektora wskazuje na nowe otwarcie się rynku pracy związane ze starzeniem się populacji i nowym zapotrzebowaniem na usługi opieki nad starszymi ludźmi. Regularyzacje na szeroką skalę wywierają wpływ na wiele obszarów społeczeństwa, ponieważ rządy muszą pozyskiwać wsparcie dla swoich działań u

najważniejszych graczy, np. pracodawców i związków zawodowych, a jednocześnie wprowadzają inne środki radzenia sobie z nielegalną migracją w celu utrzymania wsparcia publicznego.

Badanie analizowało **skuteczność programów regularyzacji** nie tylko dla zainteresowanych migrantów, ale także dla państwa. Po pierwsze, regularyzacje umożliwiają lepsze zarządzanie populacją zapewniając rządowi wyraźniejszy obraz osób obecnych na ich terytorium. Służą także do walki z nielegalnym zatrudnieniem i zwiększają przychody rządu w drodze opodatkowania i płatności na ubezpieczenie społeczne dzięki wprowadzeniu nielegalnych pracowników na legalny rynek pracy pod warunkiem, że zainteresowanym osobom uda się zachować lub uzyskać takie zatrudnienie. Trzeba jednak zauważyć, że skuteczność regularyzacji w zakresie zmniejszania nieuregulowanego rynku pracy jest kwestionowana. Ponadto uważa się, że do pewnego stopnia regularyzacja stanowi formę zachęty do nielegalnej migracji. Doświadczyły tego państwa członkowskie, które realizowały programy regularyzacji na szeroką skalę i działania te wydają się samoistnie odnawiać w takim znaczeniu, że często po kilku latach potrzebne są kolejne działania na szeroką skalę. Badanie programów regularyzacji w ośmiu państwach członkowskich stwierdziło, że mają one miejsce średnio co 6,5 roku, co wskazuje na uporczywość imigracji i uzupełnianie określonych zasobów nielegalnych migrantów.

CZĘŚĆ 2 – RELACJA MIĘDZY LEGALNYM A NIELEGALNYM PRZEPLYWEM MIGRACJI ORAZ RELACJE Z KRAJAMI TRZECIMI

Istnieje wiele form nielegalnej migracji. Niektórzy migranci dostają się na terytorium państwa członkowskiego nielegalnie drogą lądową, powietrzną lub morską. Niektórzy używają fałszywych lub sfalszowanych dokumentów, inni próbują wjechać indywidualnie lub wykorzystując zorganizowane sieci przestępcze zajmujące się zwłaszcza dwiema najbardziej odpychającymi formami nielegalnej imigracji, czyli sieci przemytników działających z niehumanitarnych pobudek oraz wyzyskiem zagranicznych obywateli w formie handlu „żywym towarem”. Znaczący udział nielegalnych rezydentów dostaje się do kraju legalnie z ważną wizą lub w ramach reżimu bezwizowego, ale „przedłuża pobyt” lub zmienia jego cel bez zgody władz. Niektórzy, na przykład osoby, które nie otrzymały azylu, uzyskują status nielegalnego imigranta, gdy nie opuszczają kraju po wyczerpaniu wszystkich możliwości ubiegania się o azyl.

Dobrze udokumentowane są problemy z ustaleniem rozmiarów i charakterystyki populacji migrantów oraz odnotowanych przepływów, zarówno legalnych, jak i nielegalnych. Ponieważ nielegalni migranci z definicji nie ujawniają się przed władzami, trudno jest uzyskać wyraźny obraz skali nielegalnej migracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przepływ nielegalnej migracji można szacować wyłącznie na podstawie istniejących wskaźników związanych z tym zjawiskiem, takich jak liczba odmów wjazdu i deportacji, zatrzymań nielegalnych migrantów na granicy lub na terytorium kraju, odrzucone wnioski o azyl lub inne formy międzynarodowej ochrony, ewentualnie wnioski o międzynarodowe procedury regularyzacji. Do tego należy dodać sporą liczbę osób, które nie ubiegają się o międzynarodową ochronę w żadnej formie, ponieważ wjechały do kraju legalnie lub „przedłużyły pobyt”. Zgodnie z tymi wskaźnikami roczny napływ nielegalnej migracji do UE można szacować na poziomie sześciocyfrowym. Liczb bardziej precyzyjnych nie można uznać za wiarygodne. Ponadto tego typu szacunki nie przyczyniają się do zrozumienia złożoności nielegalnej migracji i łatwo mogą zostać źle zinterpretowane. Niemniej jednak, skalę nielegalnej migracji uważa się za znaczną, a redukcja przepływu nielegalnej migracji to

priorytet polityczny zarówno na szczeblu krajowym, jak i UE. Dlatego, aby stworzyć skuteczne rozwiązania polityczne do walki z tym zjawiskiem, trzeba rozumieć, kim są nielegalni migranci i dlaczego przybywają do UE.

Badania **profilu nielegalnych migrantów** są dość nieliczne. Istnieją jednak dowody sugerujące, że najwyższy odsetek nielegalnych rezydentów to mężczyźni w wieku 20-30 lat, którzy są młodzi, mobilni i chętnie podejmują ryzyko. Wśród nielegalnych migrantów odnotowano wzrost liczby młodych kobiet wśród migrantów i o wiele mniejszy udział starszych ludzi bez względu na płeć. Pewne informacje dostępne w państwach członkowskich wskazują, że nielegalni migranci mają na ogół niewielkie umiejętności i z tego powodu nie uzupełniają niedoborów na jawnym rynku pracy. Inne badania sugerują jednak, że rosnąca liczba nielegalnych migrantów to osoby wykształcone, które wybierają migrację w poszukiwaniu lepszego życia. Zazwyczaj **u podstaw decyzji** przybycia do UE **leży kilka motywów**, a względy ekonomiczne nie są w żadnej mierze jedynymi czynnikami. Decyzje o migracji opierają się na indywidualnej ocenie różnych czynników zachęcających do wyjazdu, takich jak bezrobocie lub stale niski poziom płac, klęski żywiołowe lub zniszczenie środowiska, a także czynników zachęcających do przyjazdu, takich jak sektor nieformalny i zatrudnienie za wyższą płacę, stabilność polityczna, utrzymanie rządów prawa i skuteczna ochrona praw człowieka, odmienne warunki rynku pracy. Nielegalni migranci podejmują decyzję mimo różnych innych czynników o działaniu zniechęcającym, między innymi takich jak wysokie koszty udogodnień oraz ryzyko pochwycenia i sankcji ze strony straży granicznej.

Będąc już w UE wielu nielegalnym imigrantom udaje się znaleźć pracę w ukrytej gospodarce, co wskazuje na wyraźne powiązanie między nielegalnymi imigrantami a nieuregulowanym rynkiem pracy. Ukryty sektor gospodarki w UE szacuje się na 7 do 16% PKB Unii Europejskiej⁶, chociaż bynajmniej nie składa się on w całości z nielegalnych imigrantów. Większość nielegalnych migrantów utrzymuje się pracując w sektorach wymagających niskich kwalifikacji, takich jak budownictwo, rolnictwo, catering lub sprząatanie i opieka nad domem. Często są wynajmowani do tzw. pracy „3 D” (*dirty, dangerous, demanding* – brudna, niebezpieczna, wymagająca), której nie szuka rodzima siła robocza. Tendencja do zatrudniania nielegalnych migrantów w ukrytej gospodarce do prac wymagających niskich kwalifikacji wynika nie tylko z faktu, że nie mają oni odpowiedniego statusu, kwalifikacji lub znajomości języka wymaganej w innych zawodach. Wykwalifikowanym nielegalnym migrantom może być trudno pracować w sektorze, w którym zdobyli wykształcenie nie tylko ze względu na brak odpowiedniego pozwolenia na pracę, ale także dlatego, że ich kwalifikacje nie są uznawane w UE. W państwie członkowskim ludzie ci pracują nielegalnie w sektorze nisko wykwalifikowanym z powodu braku właściwej dokumentacji i często ich wynagrodzenie jest o wiele wyższe niż otrzymywane za pracę wymagającą wysokich kwalifikacji wykonywaną w kraju pochodzenia.

2.1 Wpływ dwustronnych porozumień w sprawie pracy na nielegalną migrację

Po pierwsze, ważne jest, aby rozróżnić między projektami dwustronnymi, które przyjmują pracowników sezonowych a tymi, które przyjmują pracowników czasowych lub stałych. Wiele wczesnych programów przyjmujących tych drugich stworzono przede wszystkim w celu uporania się z brakami na rynku pracy. Niektóre państwa członkowskie uważają, że projekty te miały wpływ na zwiększenie nacisku migracyjnego ze względu na fakt, że wielu

⁶ Rezolucja Rady w sprawie nadania nielegalnej pracy statusu stałego zatrudnienia, październik 2003 r.

przyjętych stało się stałymi rezydentami i złożyło wnioski o połączenie z rodziną.

Dla państw członkowskich, które podpisały projekty dwustronne motywowane po części zmniejszeniem napływu nielegalnych migrantów, oceny ich oddziaływania są mieszane. Większość nie widzi bezpośredniego związku między wprowadzeniem projektów dwustronnych a zmniejszeniem nielegalnej migracji. Wiele państw stwierdziło, że trudno jest ustalić wpływ porozumień dwustronnych na nielegalną migrację, ponieważ często występuje wiele innych czynników przyczyniających się do zmniejszenia nielegalnej migracji. W kilku państwach członkowskich projekty dwustronne wprowadzono stosunkowo niedawno i dlatego jest zbyt wcześnie, żeby ustalić, czy miały one stały wpływ na zmniejszenie nielegalnego napływu. Niektóre państwa stwierdziły, że podpisanie porozumień dwustronnych samo w sobie nie zmniejszyło nielegalnej migracji, ale raczej pomogło rozwinąć ogólną współpracę z krajami trzecimi w zakresie migracji w ogóle.

Tylko jedno państwo członkowskie uważa, że wprowadzenie dwustronnych projektów dotyczących siły roboczej wywarło bezpośredni wpływ na zmniejszenie nielegalnej migracji. W tym wypadku oddziaływania nie można jednak przypisać wyłącznie omawianym projektom dwustronnym, ponieważ zostały one zaproponowane jako bodziec do podpisania umów o ponownym przyjmowaniu i stanowiły część pakietu środków ułatwiających współpracę z krajami trzecimi, który obejmował również pomoc finansową, współpracę policji, szkolenia i budowanie wydajności. Ponadto w okresie, w którym nastąpiło zmniejszenie napływu nielegalnych imigrantów, zaobserwowano ogólny spadek nielegalnej migracji do UE.

Trzeba przyznać, że część nielegalnej migracji będzie miała miejsce bez względu na to, jakie legalne kanały zostaną stworzone, ponieważ zawsze będą istniały czynniki stymulujące wyjazd lub przyjazd, na które kanały te nie mają wpływu. Niektórzy migranci chcący przyjechać do UE nie będą kwalifikowali się do uczestnictwa w tych programach albo programy nie będą w stanie umożliwić uczestnictwa wszystkim, którzy tego chcą. Ponadto, jak wspomniano wyżej, powody, dla których migranci decydują się na przyjazd do UE, są złożone i nie tylko ekonomiczne. Niektórzy migranci znajdujący się nielegalnie w państwach członkowskich opuścili swoje kraje z powodów związanych z konfliktem lub niestabilnością w kraju pochodzenia, ale indywidualnie nie kwalifikują się do ochrony humanitarnej.

Podsumowując, wpływ dwustronnych porozumień w sprawie pracy na nielegalną migrację do pewnego stopnia zależy od motywów utworzenia danego programu. Nawet w programach, których podstawowym celem jest zmniejszenie nielegalnej migracji, nie jest możliwe ostateczne wyizolowanie ich oddziaływania ze względu na występowanie wielu innych czynników.

2.2 Wpływ polityki wizowej na nielegalną migrację

Poza porozumieniami dwustronnymi w sprawie pracy, większość państw członkowskich i nowe państwa członkowskie mają ograniczone doświadczenia w wykorzystywaniu innych dróg legalnej migracji do ograniczania migracji nielegalnej. Jednym z tradycyjnych sposobów regulowania napływu migrantów są zmiany w polityce wizowej. Od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego (1999 r.) Wspólnota ma wpływ na politykę wizową w państwach członkowskich (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Irlandii). Obejmuje to uzgadnianie listy państw trzecich, których obywatele powinni podlegać lub być zwolnieni z wymogów

wizowych⁷. Decyzja ta jest podejmowana po „*starannej ocenie poszczególnych przypadków w oparciu o kilka kryteriów powiązanych, między innymi, z nielegalną migracją, porządkiem publicznym i bezpieczeństwem, a także zewnętrznych relacji UE z krajami trzecimi przy jednoczesnym uwzględnieniu regionalnej spójności i wzajemności*”.

O modyfikacjach tych list decyduje kwalifikowaną większością głosów Rada na wniosek Komisji po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Od czasu wprowadzenia list tylko kilka krajów zostało między nimi przeniesionych. W 2000 r. Komisja zaproponowała przeniesienie Bułgarii i Rumunii z listy negatywnej na pozytywną w uznaniu ściślejszych relacji między tymi krajami a UE oraz w duchu swobodnego poruszania się obywateli. Rada zgodziła się na to w marcu 2001 r. po rozważeniu dwóch szczegółowych raportów dotyczących działań podjętych w celu zwalczania nielegalnej migracji, kontroli granicznej i polityki wizowej. Restrykcje wizowe zniesiono od stycznia 2002 r.

W marcu 2003 r. Rada zdecydowała się⁸ przenieść Ekwador z listy pozytywnej na listę krajów trzecich, których obywatele muszą posiadać wize przy przekraczaniu granic. Decyzja ta opierała się przede wszystkim na względach związanych z udowodnionym ryzykiem nielegalnej imigracji podpartym liczbami i danymi statystycznymi kilku państw członkowskich. Wpływu tej decyzji jeszcze nie oszacowano ze względu na krótki okres wdrożenia. Ocena ta będzie miała zasadnicze znaczenie i mogłaby potwierdzić, czy istnieje bezpośredni związek między ustanowieniem wymogów wizowych a spowolnieniem nielegalnej migracji. Z kolei dość trudne wydaje się udowodnienie powiązania między zniesieniem wymogów wizowych a późniejszym nasileniem się nielegalnej migracji. Doświadczenia są różne i wydają się wskazywać, że w grę może wchodzić kilka innych czynników sprzyjających lub przeciwdziałających wzrostowi napływu migrantów.

Jeżeli chodzi o politykę wizową krajów trzecich, to wartym uwagi przypadkiem jest zmiana reżimu wizowego przez Bośnię i Hercegowinę, która była kluczowym krajem tranzytowym dla nielegalnej migracji do UE. Kiedy władze wprowadziły obowiązek posiadania wiz dla obywateli Iranu i Turcji, doprowadziło to do znaczącego spadku liczby migrantów tej narodowości, którzy wjeżdżali do UE nielegalnie przez Bośnię i Hercegowinę.

2.3 Wpływ współpracy z krajami trzecimi na nielegalną migrację

Rada Europejska w Tampere oraz kilka późniejszych Rad Europejskich podkreślało potrzebę wszechstronnego podejścia do migracji, koncentracji na prawach człowieka, kwestiach politycznych i rozwoju w krajach i regionach pochodzenia i tranzytu migrantów. Partnerstwo z krajami trzecimi uznano za jeden z najważniejszych czynników sukcesu takiej polityki. Od czasu Tampere Komisja dokładała szczególnych starań w celu integracji polityki migracyjnej z polityką i programami zagranicznymi UE. Komunikat w sprawie zintegrowania migracji w relacjach z krajami trzecimi⁹ podkreślił potencjalną możliwość większej synergii między polityką w sprawie migracji i rozwoju. Rady Europejskie z Sewilli i Salonik zwróciły szczególną uwagę na starania, jakich kraje trzecie musiałyby dołożyć w walce z nielegalną migracją. Rada do Spraw Ogólnych z 8 grudnia 2003 r. ustanowiła tzw. mechanizm monitoringu i oceny. Komisja jest wzywana do corocznego zdawania sprawy ze współpracy z krajami trzecimi, a jej pierwszy raport spodziewany jest do końca 2004 r. Raport ten będzie zawierał przegląd starań dokładanych przez kraje trzecie w walce z nielegalną migracją oraz

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 45/2003 z dnia 6.3.2003 r., Dz.U. L 69 z 13.3.2003.

⁹ COM(2002) 703 z 3.12.2002.

przeгляд wsparcia technicznego i finansowego zapewnianego przez UE i jej państwa członkowskie.

Współpraca krajów trzecich ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia napływu nielegalnej migracji i w tym kontekście ważna jest ocena oddziaływania różnych działań i zastosowanych bodźców. Doświadczenia państw członkowskich i nowych państw członkowskich w zakresie poprawiania współpracy z krajami trzecimi w celu kontrolowania nielegalnej migracji w sposób nieformalny wydają się ograniczone. Niektóre z nich uznały za skuteczniejsze podpisywanie porozumień o współpracy policji lub straży granicznej, do których włączono element ponownego wstępu, zamiast formalnych porozumień w sprawie ponownego wstępu. Porozumienia tego typu pozwoliły państwom członkowskim stworzyć użyteczne mechanizmy wymiany informacji i wspólnych szkoleń nie związane z koniecznością stosowania zachęt. Porozumienia te często obejmują świadczenie usług wsparcia technicznego, co w praktyce okazało się bardzo użyteczne. Inne państwa członkowskie nawiązały nieformalną współpracę z krajami tranzytowymi dla potrzeb radzenia sobie z określonym napływem z krajów trzecich bez sporządzania formalnych porozumień o ponownym przyjęciu. Doraźna współpraca tego typu może przynieść korzystne rezultaty w zakresie reagowania na określone rodzaje napływu z krajów, które w innym wypadku mogłyby wahać się przed zawarciem formalnych porozumień o ponownym wstępie. Państwa członkowskie i nowe państwa członkowskie były również aktywne w podpisywaniu formalnych i nieformalnych porozumień o ponownym wstępie z krajami trzecimi w celu ułatwienia procesu powrotu. W kontekście formalnych krajowych negocjacji w sprawie ponownego przyjęcia międzynarodowym obowiązkiem krajów trzecich jest zagwarantowanie ponownego przyjęcia swoim obywatelom, dlatego państwa członkowskie nie są przygotowane na oferowanie krajom trzecim zachęt do podpisywania porozumień dotyczących tej kwestii. Niektóre jednak są gotowe to zrobić w sytuacjach, gdy porozumienia gwarantują przyjmowanie zarówno obywateli własnych, jak i obywateli krajów trzecich, ponieważ uznaje się, że podpisanie porozumień o ponownym przyjmowaniu jest na ogół korzystniejsze dla państw członkowskich niż dla krajów trzecich. Różne rodzaje oferowanych zachęt obejmują wsparcie i pomoc techniczną w kontrolowaniu przepływu migracji, szkolenia w zakresie kontroli granicznej i współpracę policji, a także zapewnienie technologii i wyposażenia przyczyniającego się do zwiększenia zdolności krajów trzecich do zarządzania przepływem migracji. Zachęt zazwyczaj nie włącza się do tekstu samych porozumień o ponownym przyjmowaniu, co ma gwarantować, że wykonywanie porozumień nie stanie się od nich zależne. Jedno państwo członkowskie zaoferowało krajom trzecim dwustronne kwoty dotyczące siły roboczej. Oddziaływanie tej polityki przeanalizowano w punkcie 1.4 powyżej.

Wziąwszy pod uwagę bieżący stan negocjacji, konieczne może być odmienne podejście do zachęt do podpisywania porozumień o ponownym przyjmowaniu ze Wspólnotą. W trakcie tych negocjacji kraje trzecie wnioskuje, między innymi, o lepsze zintegrowanie ich obywateli z europejskimi państwami członkowskimi, zniesienie restrykcji wizowych, ułatwienia w wydawaniu wiz niektórym kategoriom osób, kwoty dla pracowników stałych lub sezonowych. Bodźce oferowane do tej pory przy zawieraniu porozumień ze Wspólnotą obejmują ułatwienia wizowe, współpracę w zakresie egzekwowania prawa, a także wsparcie finansowe i techniczne. Zalety tych bodźców zostaną przeanalizowane bardziej szczegółowo w spodziewanym raporcie Komisji na temat priorytetów udanego rozwoju wspólnej polityki w zakresie ponownego wstępu. Jasne jest jednak, że do zagwarantowania porozumień w przeszłości niezbędna będzie elastyczność oferowanych bodźców.

Problem migracji dotyka kraje sąsiadujące z UE w coraz większym stopniu. Obecność wciąż rosnącej populacji zagranicznej może doprowadzić do napięć społecznych w tych krajach,

toteż kraje przyjmujące stoją przed koniecznością nasilenia swoich starań w zarządzaniu migracją. Kwestie **migracji tranzytowej i krajów sąsiadujących**, które stają się krajami przeznaczenia, były omawiane między UE a zainteresowanymi krajami trzecimi. UE zapewnia dalsze wsparcie techniczne i finansowe w ramach odpowiednich instrumentów Wspólnoty (Tacis, Meda, Eneas), aby pomóc tym krajom w ich staraniach zmierzających do lepszego zarządzania migracją, co obejmuje skuteczną i prewencyjną politykę walki z nielegalną migracją. Ponadto, instrument o nazwie Nowe Sąsiedztwo tworzony przez Komisję w celu promowania współpracy transgranicznej będzie obejmował zarządzanie migracją jako jeden z priorytetowych obszarów współpracy. Niektóre kraje sąsiadujące stworzyły plany działania ukierunkowane specjalnie na nielegalną migrację, a UE jest gotowa wspierać ich wprowadzanie.

CZĘŚĆ 3 – DROGA NAPRZÓD

3.1 Nasilenie konsultacji i wymiany informacji na szczeblu UE

Badanie to ujawniło wyraźny **brak wiarygodnych i porównywalnych danych na szczeblu UE**. Podjęto już kroki w celu usprawnienia gromadzenia i analizy statystyki Wspólnoty. Komisja zobowiązała się teraz do przygotowywania rocznego raportu statystycznego na temat migracji, obejmującego analizę statystyczną głównych tendencji migracyjnych w państwach członkowskich. W oparciu o plan działania dla statystyki¹⁰ Wspólnoty na polu migracji w czerwcu 2004 r. zostanie wysunięta propozycja rozporządzenia UE w sprawie gromadzenia danych statystycznych Wspólnoty na temat migracji, obywatelstwa i azylu, której towarzyszyć będzie seria działań wprowadzających.

Ustalenia badania ilustrują potrzebę **intensywniejszego i bardziej ukierunkowanego zastosowania konsultacji i wymiany informacji** w określonych dziedzinach, które mają znaczący wpływ na kilka krajów członkowskich lub na UE jako całość. W swoim Komunikacie w sprawie polityki imigracyjnej Wspólnoty¹¹ z listopada 2000 r. Komisja wysunęła propozycję dotyczącą spełnienia tej potrzeby i podała dalsze szczegóły w swoich dwóch komunikatach¹² z 2001 r. Rada Europejska z Laeken z 2001 r. wyraźnie wezwała do nasilonej wymiany informacji na polu imigracji i azylu. W odpowiedzi na to wezwanie Komisja utworzyła w 2002 r. grupę ekspertów znaną pod nazwą „Komitet do spraw Imigracji i Azylu”, aby poprowadzić procedurę komunikacji i konsultacji zmierzającą do rozpowszechniania najlepszych praktyk i osiągnięcia większej zbieżności polityki w zakresie azylu i imigracji. Obecnie odbywają się regularne spotkania Komitetu do spraw Imigracji i Azylu.

Uzgodnienia te uzupełnia Europejska Sieć Migracji zmierzająca do budowy systemowej podstawy monitoringu i analizy wielowymiarowego zjawiska migracji i azylu dzięki zajmowaniu się różnymi jego wymiarami: politycznym, prawnym, demograficznym, ekonomicznym, społecznym, a także ustalaniem przyczyn leżących u jego podstaw. Udostępniane lub przetwarzane informacje mają pomóc Wspólnocie i jej państwom członkowskim uzyskać wgląd w sytuację w zakresie migracji i azylu, gdy w swoich odpowiednich obszarach kompetencji zajmują się tworzeniem polityki, podejmowaniem

¹⁰ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie przedstawienia planu działania w zakresie gromadzenia i analizy statystyk Wspólnoty w dziedzinie migracji. COM (2003) 179.

¹¹ COM(2000) 757, wersja ostateczna z 22.11.2000.

¹² COM(2001) 387, wersja ostateczna, oraz COM(2001) 710, wersja ostateczna

decyzji lub decydują się na określone działanie. Wstępny projekt pilotażowy został zaaprobowany przez Radę Europejską w Salonikach w czerwcu 2003 r. Po jego ocenie w trakcie 2004 r. Komisja zbada możliwość utworzenia stałej struktury o odpowiedniej podstawie prawnej mając na uwadze równoległą inicjatywę, która jest badana w ramach Rady Europy.

Podjęto też inne kroki zmierzające do nasilenia wymiany informacji w określonych dziedzinach, w szczególności utworzono sieć Krajowych Punktów Kontaktowych do spraw Integracji. Rada Europejska w Salonikach poparła tę inicjatywę podkreślając znaczenie rozwoju współpracy i wymiany informacji w ramach sieci przede wszystkim w celu umocnienia koordynacji odpowiedniej polityki na szczeblu krajowym i europejskim. Wkrótce potem krajowe punkty kontaktowe uzgodniły intensywny program prac zmierzających do wymiany informacji i najlepszych praktyk dotyczących trzech obszarów polityki, czyli wprowadzenia nowo przybyłych imigrantów, szkoleń językowych oraz uczestnictwa imigrantów w życiu obywatelskim, kulturalnym i politycznym. Zdecydowano o stworzeniu podręcznika integracji dla praktyków i decydentów politycznych. Prace te zostaną uwzględnione w pierwszym raporcie rocznym dotyczącym imigracji i integracji przygotowywanym obecnie przez Komisję.

Inne działania zmierzające do nasilenia wymiany informacji miały miejsce w obszarze nielegalnej imigracji. Inicjatywy te koncentrują się na wymianie informacji operacyjnych w ramach doraźnego centrum roboczego Rady, czyli CIREFI (*Centrum Informacji, Refleksji i Wymiany ds. Przekraczania Granic Zewnętrznych Imigracji*). Stworzono system wczesnego ostrzegania w celu wymiany informacji dotyczących skrytej imigracji i szlaków wykorzystywanych przez przemytników przy przewozie osób. System ten będzie aktualizowany przez tworzenie "bezpiecznej Sieci informacyjnej i koordynacyjnej w Internecie dla potrzeb zarządzania obsługą migracji"¹³.

Komisja zamierza nasilić wymianę informacji i konsultacje zgodnie z priorytetami wymienionymi wyżej w ramach Komitetu do spraw Imigracji i Azylu. Na późniejszym etapie, zależnie od dalszych doświadczeń z tą procedurą, rozważona zostanie użyteczność propozycji konkretnej podstawy prawnej formalizującej jej działanie oraz zapewniającej spójność i komplementarność różnych forów.

3.2 Rozwój nowych inicjatyw politycznych w ramach wspólnej polityki imigracyjnej

3.2.1. O legalnej migracji

Wszystkie państwa członkowskie dysponują kanałami **przyjmowania migrantów zarobkowych**, zwłaszcza obywateli krajów trzecich o szczególnych umiejętnościach. Większość państw członkowskich cierpi na niedobór wykwalifikowanej siły roboczej i tworzy specjalne programy rekrutacji, co pokazują badania przypadku Niemiec i Wielkiej Brytanii. Do pewnego stopnia te państwa członkowskie konkurują ze sobą w ramach rekrutacji odpowiedniej siły roboczej z krajów trzecich. Komisja uważa, że ze względu na efekt niżu demograficznego i starzenia się populacji rekrutacja pracowników z krajów trzecich i imigracja do UE ze względów ekonomicznych będzie nadal trwać i nasilać się. Z kolei kraje trzecie wciąż proszą o więcej kanałów legalnej migracji. Mimo to propozycja

¹³ COM(2003) 727, wersja ostateczna z 22.11.2000.

dyrektywy UE¹⁴ w tej sprawie złożona w 2001 r. nie uzyskała poparcia Rady. Dlatego, aby zrozumieć, czy przyjmowanie migrantów ekonomicznych powinno zostać uregulowane na szczeblu UE, trzeba zająć się kilkoma podstawowymi kwestiami. Kwestie wymagające wyjaśnienia to stopień ujednoczenia, do którego należy dążyć, zakres propozycji i to, czy należy utrzymać zasadę preferowania przez Wspólnotę krajowego rynku pracy. Jeżeli chodzi o Komisję, to pytania te muszą bazować na dwóch podstawowych zasadach: z jednej strony, na projekcie Traktatu Konstytucyjnego, który potwierdza kompetencję europejską w zakresie polityki migracji, ale pozostawia państwom członkowskim zadanie ustalania liczby przyjmowanych migrantów, a z drugiej strony, na konieczności oparcia wszystkich działań podejmowanych w tym zakresie na jednym wyłącznym kryterium, którym jest wartość dodana związana z realizacją danego działania na szczeblu UE.

Komisja planuje uruchomienie w tym roku wszechstronnego programu konsultacji na ten temat, który pomoże odpowiedzieć na te pytania. Pierwszym krokiem będzie przedstawienie w tym roku Zielonej Księgi zawierającej przegląd wyborów dokonanych przez Komisję w projekcie dyrektywy i ponowne badanie trudności wysuwanych przez Radę. Publiczne czytanie zostanie zorganizowane pod koniec 2004 r. w celu zgromadzenia najważniejszych zainteresowanych stron: instytucjonalnych, ekonomicznych i organizacji pozarządowych.

Badanie wykazało, że **działania w zakresie regularyzacji** na szeroką skalę, podjęte przez niektóre państwa członkowskie, pozwoliły im za jednym zamachem poradzić sobie z obecnością na ich terytorium znaczącej liczby nielegalnych migrantów. Nie uważa się jednak, żeby programy takie miały długoterminowe oddziaływanie w postaci obniżenia poziomu nielegalnych migrantów; zamiast tego mogą stanowić dla nielegalnych imigrantów dodatkowy czynnik zachęcający do przyjazdu, jak to pokazano w badaniu przypadku Belgii. Ponadto tego typu działania na szeroką skalę mają również implikacje dla innych państw członkowskich UE z powodu zniesienia wewnętrznej kontroli granicznej. Jednakże równie niedopuszczalne jest, żeby państwa pozwalały na nielegalne przebywanie na swoim terytorium znacznej liczbie obywateli krajów trzecich.

Komisja mogłaby zaproponować stworzenie wspólnego podejścia do regularyzacji opartego na zasadzie, że można byłoby unikać lub ograniczać działania regularyzacyjne na szeroką skalę do bardzo wyjątkowych sytuacji. Badanie podkreśla znaczenie poglądu, że regularyzacja nie powinna być uważana za sposób zarządzania napływem migracji, ponieważ w rzeczywistości często wiąże się z negatywnym wpływem polityki w sprawie migracji na inne obszary. Niemniej jednak istnieje potrzeba dalszej analizy procedur regularyzacji w celu ustalenia i porównania praktyk. Biorąc pod uwagę potencjalne konsekwencje regularyzacji dla innych państw członkowskich, jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się przeprowadzić na szeroką skalę program regularyzacji, to inne państwa powinny zostać o tym poinformowane z wyprzedzeniem. Należy również konsultować się z państwami członkowskimi w sprawie skali przewidywanych działań, liczby osób, których mogą one dotyczyć, stosowanych kryteriów i potencjalnego oddziaływania na inne państwa członkowskie. W oparciu o wzajemne informacje i przejrzystość można przygotować wspólne kryteria. Tego typu wymiana mogłaby mieć miejsce w ramach Komitetu do spraw Integracji i Azyłu.

Badanie potwierdziło, że paradoksalnie w czasie, gdy perspektywa niedoborów w pewnych sektorach rynku pracy w państwach członkowskich ujawnia potrzebę stworzenia nowej

¹⁴ Ibid.

polityki imigracyjnej, stopa bezrobocia wśród obywateli krajów trzecich przebywających już w państwach członkowskich pozostaje znacząco wysoka. **Nasilenie integracji obywateli krajów trzecich** legalnie przebywających w państwach członkowskich stanowi poważne zadanie dla polityki imigracyjnej UE. Jest to również jedno z żądań wysuwanych przez kraje trzecie w trakcie dyskusji o kwestiach migracji. Większość tych krajów zobowiązała się do obrony interesów własnych obywateli, nawet jeżeli mieszkają oni za granicą. Legalne kanały imigracji muszą być uzupełnione o działania promujące integrację. Pierwszy roczny raport w sprawie imigracji i integracji, który zostanie przedstawiony przez Radę Europejską w czerwcu 2004 r., będzie opisywał ostatnie zmiany na tym polu.

Jeżeli chodzi o **integrację na rynku pracy**, to Europejska Strategia Zatrudnienia zapewnia ramy polityczne reform, które mają być przeprowadzane na szczeblu krajowym. W szczególności wytyczne zatrudnienia z 2003 r. wzywają państwa członkowskie do promowania integracji osób poszkodowanych na rynku pracy i zwalczania dyskryminacji, jakiej osoby takie mogą podlegać. Te nowe wytyczne ustalają zwłaszcza zadanie zmniejszenia przepaści bezrobocia między obywatelami krajów trzecich a obywatelami UE. W 2002 r. stopa bezrobocia wśród obywateli spoza UE w unijnej piętnastce była znacząco niższa niż wśród obywateli UE (52,7% wobec 64,4%). Raport w sprawie zatrudnienia w Europie w 2003 r. potwierdza, że takie rozbieżności są nadal ważne, chociaż różnią się bardzo w poszczególnych państwach członkowskich.

Promowanie zrównoważonej integracji na rynku pracy i większej mobilności na rynku pracy UE jest stałym zadaniem Strategii Zatrudnienia w celu zachowania podaży siły roboczej, maksymalizacji umiejętności dostosowania i reagowania na sektorowe i regionalne niedobory. Migrujący pracownicy mogliby wspierać ten cel, dlatego pożądanym jest dalszy postęp w **sprzysaniu mobilności obywateli krajów trzecich wewnątrz Unii Europejskiej**. Dyrektywa w sprawie statusu rezydentów długoterminowych przyjęta 25 listopada 2003 r. wprowadziła zasadę mobilności dla tych osób, które przebywają w państwie członkowskim od ponad pięciu lat. Mobilności sprzyja także przyjęcie rozszerzenia rozporządzenia 1408/71 na obywateli krajów trzecich. Stopień mobilności przewidziano również w propozycji Komisji w sprawie przyjmowania zagranicznych studentów, która zostanie niedługo zatwierdzona¹⁵, a także przyjmowania naukowców¹⁶. Zasadę tę można byłoby rozszerzyć na inne kategorie obywateli krajów trzecich. Ponadto projekt dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym powinien ułatwić pracownikom będącym obywatelami krajów trzecich ubieganie się o możliwość świadczenia usług transgranicznych.

Kolejnym tematem, którym można byłoby się zająć, jest **uznawanie kwalifikacji zawodowych obywateli krajów trzecich**. Jedną z możliwości byłoby poszukiwanie odpowiednich sposobów rozszerzenia na wszystkich obywateli krajów trzecich korzyści płynących z dyrektyw w sprawie uznawania kwalifikacji (dotyczy to zwłaszcza uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych przez obywateli krajów trzecich w innych państwach członkowskich lub kwalifikacji z krajów trzecich uznanych już przez inne państwo członkowskie). Prócz wyżej wymienionego uznawania kwalifikacji, można byłoby zapewnić ścieżki nauczania, które następnie pozwoliłyby im uzyskać kwalifikacje na ekwiwalentnym poziomie bez potrzeby ponownego rozpoczynania studiów.

¹⁵ COM(2002) 548, wersja ostateczna z 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178, wersja ostateczna z 16.3.2004.

3.2.2. *O nielegalnej migracji*

Badanie wykazało, że w pewnym stopniu nielegalna migracja prawdopodobnie będzie miała miejsce bez względu na to, jakie legalne kanały zostaną stworzone, dlatego walka z nielegalną migracją musi pozostać istotną częścią zarządzania migracją.

Walka z nielegalną migracją rozpoczyna się od środków zaradczych i usunięcia głównych bodźców jej sprzyjających. Niejawna praca w kilku krajach lub regionach to znacząca zachęta do nielegalnej migracji. Z tego powodu kwestie nieuregulowanego rynku pracy to częste zadanie dotyczące nie tylko obszaru imigracji, ale także obszaru zatrudnienia. Osoby pracujące w ukrytej gospodarce często są przedmiotem wyzysku i odmawia im się praw, jakie mają inni pracownicy. Problem niejawnej pracy jest przedmiotem Europejskiej Strategii Zatrudnienia od 2001 r. W 2003 r. Komisja podkreśliła potrzebę polityki zmierzającej do **przekształcenia niejawnej pracy w regularne zatrudnienie** i wezwała do ustalenia celów. Kwestia ta jest jednym z dziesięciu priorytetów w Wytycznych Zatrudnienia w 2003 r.¹⁷ W oparciu o Narodowe Plany Działania (NAP) z 2003 r. w projekcie wspólnego raportu w sprawie zatrudnienia przedstawionym przez Komisję Europejską w styczniu 2004 r.¹⁸ przedstawiono ocenę krajowych działań zmierzających do przekształcenia niejawnej pracy w regularne zatrudnienie. Kilka państw członkowskich wymieniło w swoich NAP specjalne działania ukierunkowane na pracowników zagranicznych lub nielegalnych imigrantów. Dalsze monitorowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie zapewni Komisja w kontekście Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Wspólna walka z nielegalną migracją i **rozwój polityki Wspólnoty dotyczącej powrotów** to priorytety w stosunku do tworzenia innych instrumentów politycznych niezbędnych do zmniejszenia nacisku migracyjnego. W kontekście zarządzania polityką imigracyjną jedynym spójnym podejściem do radzenia sobie z nielegalnymi rezydentami jest zagwarantować im powrót do kraju pochodzenia. Jako element polityki Wspólnoty dotyczącej powrotów Komisja proponuje stworzyć działania przygotowawcze do instrumentu finansowego dotyczącego zarządzania powrotami w latach 2005 i 2006. Działania te obejmą powroty dobrowolne, przymusowe oraz wspieranie powrotu nieprawidłowych migrantów do krajów tranzytowych. W drodze właściwej koordynacji z odpowiednimi istniejącymi już instrumentami będą one dążyć do zrównoważonego powrotu i trwałej ponownej integracji w kraju pochodzenia lub uprzedniego pobytu. Będą się koncentrować na powrocie wyznaczonej grupy docelowej w różnych wymiarach, czyli wsparcia przed powrotem, organizacji podróży, organizacji tranzytu i przyjęcia, a także na prawidłowej koordynacji z odpowiednimi istniejącymi instrumentami wsparcia po powrocie i ponownej integracji. Ponadto, w pierwszym półroczu 2004 r. Komisja przedstawi projekt dyrektywy UE w sprawie minimalnych standardów dla procedur powrotu i wzajemnego uznawania decyzji o powrocie.

3.2.3. *O współpracy z krajami trzecimi*

Badanie to potwierdziło, że **zacieśnienie współpracy z krajami pochodzenia lub tranzytu** to skuteczny środek ograniczania nielegalnej migracji. Nasze relacje z krajami trzecimi nie mogą być jednak jednostronne. Doświadczenie pokazuje, że prawdziwe partnerstwo ma kluczowe znaczenie dla sukcesu takiej współpracy. UE potrzebuje wyraźnego zrozumienia sytuacji w kraju i problemów, przed jakimi staje, aby promować otwarty dialog

¹⁷ Decyzja Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, Dz.U. L 197z 5.8.2003, str. 13.

¹⁸ COM(2004) 24 wersja ostateczna/2 z 27.1.2004.

uwzględniający interesy i oczekiwania obu stron. Wiele krajów pochodzenia i tranzytu jest obecnie gotowych wziąć na siebie odpowiedzialność i dołożyć większych starań w celu zapobiegania nielegalnej imigracji. Należy to jednak robić w ramach ogólnego podejścia do migracji, a w pewnych wypadkach wymaga to zachęt oraz wsparcia finansowego i technicznego ze strony UE.

Pierwszym krokiem ważnym dla Unii jest zgromadzenie wszystkich dostępnych informacji na temat legalnych kanałów migracji dla obywateli krajów trzecich. Takie **skupianie informacji** powinno przede wszystkim dotyczyć liczby przyjmowanych migrantów według narodowości, aby przedstawić każdemu krajowi trzeciemu wyraźny obraz schematu migracji jego obywateli do UE jako całości. Można to zrobić w ramach Komitetu do spraw Imigracji i Azylu, który mógłby sporządzić inwentaryzację wszystkich porozumień dwustronnych podpisanych przez poszczególne państwa członkowskie z określonym krajem trzecim, liczby migrantów, których porozumienia te dotyczą, oraz liczby migrantów przyjmowanych poza tymi porozumieniami wraz z powodami ich przyjęcia. W dłuższym terminie można by to wykorzystać do rozwoju większej synergii między państwami członkowskimi w zakresie liczby migrantów zarobkowych przyjmowanych w Unii. Przy tej ogólnej prezentacji można byłoby dać jasną odpowiedź na wymagania krajów trzecich w ramach nawiązanego dialogu politycznego dotyczącego kwestii migracji lub w trakcie negocjacji na temat porozumień o ponownym przyjęciu.

Ponadto można byłoby zbadać ideę rekrutacji pracowników i tworzenia programów szkoleniowych w krajach pochodzenia w zakresie umiejętności potrzebnych w UE. Programy takie mogłyby obejmować szkolenia społeczne, kulturowe i językowe potrzebne do pobytu migrantów w Europie. Niektóre państwa członkowskie wdrożyły już tego typu program i te państwa zostaną zbadane bardziej szczegółowo. Projekty pilotażowe mogłyby być finansowane w ramach programu wsparcia technicznego i finansowego dla krajów trzecich (ENEAS).

Badanie wykazało, że w wypadku kilku krajów trzecich **środki polityki wizowej** mają wpływ prewencyjny na nielegalną migrację. Jest to szczególnie ważne dla tych kategorii osób, które mogą potencjalnie przedłużyć pobyt ponad miarę. Jednakże są też kategorie osób, które nie stanowią żadnego ryzyka z punktu widzenia nielegalnej migracji i nie mają zamiaru naruszać krótkotrwałości swojego pobytu. W wypadku tych kategorii, które zostaną zdefiniowane osobno dla poszczególnych krajów, można byłoby zbadać możliwość uwzględnienia jakiegoś rodzaju ułatwień w otrzymywaniu wiz biorąc pod uwagę starania danego kraju w zakresie współpracy z UE w walce z nielegalną migracją. Dlatego Komisja mogłaby zaproponować zbadanie kwestii negocjowania ułatwień wizowych dla niektórych kategorii osób (takich jak stali przedstawiciele z krajów trzecich zaangażowani w dialog strukturalny, sportowy itp.). Ćwiczeniem pilotażowym będzie przyjęcie mandatu negocjacyjnego w zakresie ułatwień wizowych dla Rosji.

WNIOSEK

Badanie to przeprowadzono w bardzo krótkim czasie i mimo, że pewne jego aspekty zasługują na pogłębienie, to można na jego podstawie uzyskać kilka jasnych komunikatów. Istnieje związek między migracją legalną i nielegalną, ale relacja ta jest złożona i z pewnością nie bezpośrednia, ponieważ trzeba brać pod uwagę wiele różnorodnych czynników. Nie można żadnego z podjętych oddzielnie działań uznać za wywierające decydujący wpływ. Nie oznacza to jednak, że określone działania nie mają specyficznego oddziaływania. Na przykład, kwoty można uznać za wywierające wpływ, ale nie dla wszystkich państw członkowskich są one do przyjęcia. Gromadzenie ofert legalnej migracji do krajów trzecich mogłoby w tym kontekście być interesującą możliwością rozwoju. Z tej perspektywy Komisja ustaliła kilka działań, które można byłoby dalej badać. W każdym razie wprowadzanie takich działań musi się opierać na wzmocnionej wymianie informacji, konsultacjach i współpracy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.