

UNIJNE REGULACJE ODNOSZĄCE SIĘ DO PROBLEMU NIELEGALNEJ IMIGRACJI JAKO JEDNEGO Z ISTOTNYCH ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA

Patrycja Chmiel, Łukasz Chmiel

Akademia Humanistyczna w Pułtusku

Streszczenie. W artykule przedstawiono dokumenty Unii Europejskiej, których zapisy stanowią o problemie nielegalnej imigracji dotyczącym państwa członkowskie. W poszczególnych dokumentach zajęto się szukaniem rozwiązań ograniczających najczęstsze formy nielegalnej imigracji, jaką jest przerzut osób i handel ludźmi. Unia zobowiązała się zapobiegać handlowi ludźmi i zwalczać go oraz chronić prawa ofiar handlu. Kolejne zapisy ujęte w unijnych regulacjach wskazują m.in. na konieczność redukcji nielegalnej imigracji, przyjazną politykę dla migracji legalnej, skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi, rzetelną politykę powrotów oraz wypracowanie wspólnej polityki imigracyjnej.

Opisując migracje w kontekście statusu i sytuacji migranta w kraju pobytu, tj. legalności bądź nielegalności jego pobytu, należy wymienić dwa jej rodzaje: migrację legalną oraz migrację nielegalną. Badacze migracji często podkreślają korzystne aspekty migracji legalnych zarówno dla emigranta¹ jak i kraju przyjmującego² oraz kraju pochodzenia emigranta. Legalny status prawny osoby migrującej łączy się bowiem z szeregiem zabezpieczeń i uprawnień ważnych z jej punktu widzenia, stanowiących dla niej komfort pobytu w kraju przyjmującym, przy równoczesnej możliwości realizacji celów będących przyczyną decyzji migracyjnej, mających najczęściej ekonomiczny charakter. Dla kraju przyjmującego legalny pracownik to płatnik podatków czy wymaganych ubezpieczeń społecznych i emerytalnych, dla kraju rodzinnego – osoba dokonująca transferów finansowych. Migracja nielegalna stanowi natomiast problem w znaczeniu indywidualnym, państwowym, a nawet globalnym³. Organy Unii Europejskiej od wielu lat podejmują problematykę nielegalnej imigracji, ubogacając i udoskonalając działania podejmowane w ramach polityki imigracyjnej.

W artykule omówione zostaną unijne uregulowania mające prowadzić do zapobiegania jednemu z głównych problemów Unii Europejskiej, jakim jest nielegalna

¹ Przy założeniu, iż decyzja migracyjna zapada wówczas, gdy bilans możliwych zysków i strat wypadnie na korzyść alternatywnej w stosunku do obecnej lokalizacji osoby mającej zamiar migrować.

² Pomijam negatywny wpływ migracji na kondycję jednolitych narodowo państw przyjmujących oraz inne kwestie związane przede wszystkim z zakłóceniem pewnych obszarów bezpieczeństwa w kraju przyjmującym.

³ O korzyściach ekonomicznych można mówić jedynie w przypadku osób zatrudniających na czarno nielegalnych, tanich pracowników.

imigracja. Za nielegalnego emigranta należy uznać osobę, która przebywa na terenie danego państwa bez prawa pobytu. Niektóre definicje idą dalej i jako emigranta nielegalnego określają nie tylko osoby wjeżdżające na teren innego kraju i pracujące tam nielegalnie, lecz także osoby, które uzyskały zgodę na wjazd na teren kraju przyjmującego, ale ich praca nie jest legalna.

Przemyt ludzi i handel ludźmi to główne formy nielegalnych migracji. W literaturze przedmiotu przerzut ludzi określa się jako „działalność w skali międzynarodowej polegająca na ułatwianiu migracji:

- 1) za pomocą pośredników, przewodników, kurierów lub innych agentów,
- 2) w formie zachowań lub działań w „złej wierze” lub nielegalnych,
- 3) związaną z transakcją kupna-sprzedaży usługi „ułatwienia” lub „pomocy”⁴.

Przemyt ludzi przynosi ogromne zyski dla organizacji przestępczych. Najczęściej jest wynikiem dobrowolności osoby decydującej się na pomoc w nielegalnym transporcie. W przypadku handlu ludźmi, choć często jest połączony z przerzutem, wyłączyć należy element zgody migranta na tego typu przestępstwo. Tylko w niektórych przypadkach dobrowolność jest wynikiem szantażu bądź fałszywych informacji podawanych przez zarządzających działalnością kryminalną.

Handel ludźmi, w rozumieniu Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób, z zastosowaniem groźby lub użycia siły, bądź innych form przymusu, uprowadzenia, oszustwa, podstępu, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby sprawującej kontrolę nad inną osobą w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystywanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystywania seksualnego, przymusową pracę lub służbę, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów (art. 4)⁵.

Szkodliwe konsekwencje oraz porażające dane dotyczące przerzutu i handlu ludźmi zmuszają władze państw do kształtowania regulacji prawno-instytucjonalnych zapobiegających temu procederowi i dążących do rozwiązania istniejącego już problemu. Decyzje te kształtują się nie tylko na poziomie wewnętrznych polityk migracyjnych poszczególnych państw, ale mają szerszy, międzynarodowy zasięg – np. akty prawne Organizacji Narodów Zjednoczonych⁶ czy Unii Europejskiej.

W rozumieniu traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską polityka imigracyjna to uregulowania dotyczące wjazdu, poruszania się i pobytu długoterminowego

⁴ K. Głębicka, *Przerzut osób jako nowa forma migracji nielegalnej*, „Polityka Społeczna”, nr 5-6 (2000), s. 28.

⁵ Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, 16 maja 2005 r.

⁶ Np. Karta Narodów Zjednoczonych z 1941 r.; Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytutki (21.03.1950), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (15.11.2000) itp.

obywateli państw trzecich na terytorium Unii Europejskiej⁷. W szerszym ujęciu w skład tej polityki wchodzi również decyzje mające na celu ochronę granic, ograniczenie nielegalnego napływu cudzoziemców i zatrudnienia, integrację imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym, uporządkowanie spraw dotyczących łączenia rodzin.

Unijne regulacje odnoszące się do problemu nielegalnej imigracji stanowiąc będą przedmiot niniejszego opracowania. Kompetencje związane z walką z nielegalną imigracją zostały przeniesione na poziom wspólnotowy w ramach Traktatu Amsterdamskiego.

Także Rada Europejska w Programie z Tampere w 1999 r. zalecała zwrócenie uwagi na politykę informacyjną dotyczącą legalnych możliwości przemieszczania się oraz podkreśliła konieczność walki z osobami zarządzającymi działalnością przestępczą.

Istotne znaczenie w podejściu do problemu nielegalnej migracji miały zapisy Komunikatu Komisji Europejskiej z 22 listopada 2000 roku *O wspólnotowej polityce migracyjnej*. W komunikacie za główną przyczynę nielegalnej imigracji uznano bodźce ekonomiczne. Zalecono państwom członkowskim ocenienie rozmiarów migracji i wskazanie kanałów migracyjnych, a także wypracowanie metod zwalczających przerzut osób i handel ludźmi oraz wspierających ofiary tych przestępstw. W dokumencie wskazano, iż eliminacji migracji nielegalnej powinno towarzyszyć stworzenie większych swobód dla legalnych przemieszczeń osób, przede wszystkim w obszarze zatrudniania cudzoziemców. Podkreślono także znaczenie kontroli granic, polityki wizowej, polityki informacyjnej i współpracy policji poszczególnych państw.

Usprawnienie przekazywania danych osób ubiegających się o azyl nastąpiło wraz z Rozporządzeniem Rady 2725/2000 *w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu efektywnego stosowania Konwencji dublińskiej*. EURODAC to system informatyczny służący do porównywania odcisków palców składający się z Jednostki Centralnej i skomputeryzowanej centralnej bazy danych oraz środków do transmisji danych. Każde państwo członkowskie ma obowiązek pobrać odciski wszystkich palców od każdej osoby w wieku co najmniej czternastu lat, ubiegającej się o azyl, oraz w trybie natychmiastowym przesłać je wraz z danymi takiej osoby do Jednostki Centralnej.

Kolejnym krokiem do zapobiegania nielegalnym imigracjom było nałożenie obowiązku kontrolowania dokumentów przemieszczających się obywateli państw trzecich na przewoźników oraz ujednoczenie kar za przewóz osób nieposiadających ważnych dokumentów uprawniających do przekroczenia granic UE oraz pobytu na jej terytorium. Dokumentem regulującym te kwestie była Dyrektywa 2001/51/WE

⁷ Art. 63 pkt 3.4, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, S. Hambura, M. Muzyński, Bielsko-Biała, s. 44-45.

z 28 czerwca 2001 roku *w sprawie odpowiedzialności przewoźników*. Dla niektórych z państw członkowskich dyrektywa ta była pierwszym dokumentem, na mocy którego odpowiedzialnością za nielegalną imigrację mogły obciążyć przewoźników (najczęściej linie lotnicze)⁸.

Kolejnym dokumentem podnoszącym problem nielegalnej imigracji był Komunikat Komisji Europejskiej z 15 listopada 2001 roku *O polityce wspólnotowej w zakresie nielegalnej imigracji*. Proponując rozwiązania, które nie znalazły się w treści Komunikatu KE z 22 listopada 2000 roku *O wspólnotowej polityce migracyjnej*, stanowił jego cenne uzupełnienie. Dokument odniósł się do polityki wizowej, wskazując na konieczność stworzenia listy państw, których obywatele winni być poddani ścisłej kontroli przed wydaniem im wiza wyjazdowej, oraz listy państw, w przypadku których powinno się wprowadzić ruch bezwizowy. KE przedstawiła też takie rozwiązania jak: jednolity system zabezpieczania dokumentów wizowych przed ich podrobieniem, wspólne struktury administracyjne współpracujące w obszarze polityki wizowej, stworzenie bazy danych zawierającej wszystkie informacje o wizach wydanych przez państwa członkowskie. Ponadto zaproponowała wsparcie finansowe dla państw tranzytu oraz powołanie w krajach UE „oficerów łącznikowych”, którzy mieliby współpracować z ich władzami. W dokumencie odniesiono się także do kwestii granic, wysuwając propozycję przeprowadzenia szkoleń dla straży granicznych, wymiany strażników celem pełnienia służby w innym miejscu czy też powołania Europejskiej Szkoły Straży Granicznej. Docelowo zaproponowano powołanie Europejskiego Korpusu Straży Granicznej, który w przyszłości mógłby być ciałem zastępującym krajowe straże graniczne⁹. KE odniosła się także do współpracy policyjnej, podkreślając wagę roli EUROPOL-u. Do rozwiązań możliwych do zrealizowania w zakresie legislacji krajowych i unijnej zaliczono takie uregulowania prawne, które ograniczą nielegalną imigrację oraz będą podstawą karania osób dopuszczających się przestępstw w tym zakresie. Istotne w tym kontekście powinno być także respektowanie przez państwa członkowskie istniejących już dokumentów prawa międzynarodowego. Ponadto Komisja poruszyła kwestię wspólnych dla UE zasad polityki wydaleń i dobrowolnych powrotów oraz zapowiedziała opublikowanie stosownego w tej sprawie dokumentu, którym stał się niebawem Komunikat Komisji Europejskiej z 10 kwietnia 2002 roku *Zielona księga o wspólnej polityce w zakresie powrotów*.

Obrađująca w czerwcu 2002 roku w Sewilli Rada Europejska podkreśliła konieczność redukcji nielegalnej imigracji oraz ujednoczenia polityki migracyjnej w ramach Unii Europejskiej. Kwestią sporną debaty na Szczycie były ewentualne kary dla krajów niewspółpracujących z UE w zakresie powstrzymywania

⁸ Jej uzupełnieniem była Dyrektywa 2004/82/WE z 29 kwietnia 2004 roku *w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych o pasażerach*.

⁹ W ramach członków strefy Schengen.

napływu nielegalnych imigrantów. Podniesiono ważność natychmiastowego udoskonalenia prac agencji rządowych mających w swoich kompetencjach politykę imigracyjną oraz określenia wspólnych rozwiązań dotyczących polityki azylowej¹⁰. Implikacją kompromisu podjętego w czerwcu 2002 roku była Decyzja ramowa Rady 2002/629/WSiSW w sprawie zwalczania handlu ludźmi, Dyrektywa 2002/90/WE z 28 listopada 2002 roku *definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu* stanowiąca o tym, iż państwa członkowskie podejmą sankcje wobec osób, które umyślnie pomagają obywatelom państw trzecich naruszających przepisy dotyczące pobytu cudzoziemców we wjeździe, tranzycie przez terytorium państwa członkowskiego lub w zamieszkaniu na terytorium państwa członkowskiego oraz Decyzja ramowa Rady 2002/946/WSiSW z 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu. Zapisy tego dokumentu zezwalały na nakładanie odstrasżających i proporcjonalnych kar na osoby ułatwiające nielegalną imigrację (ale nie na imigrantów), włącznie z możliwością zastosowania takich kar jak: konfiskata środka transportu, w którym przewożony był emigrant, zakaz wykonywania działalności zawodowej, podczas której wykonywane było przestępstwo, wydalenie.

Szczyt w Sewilli przyczynił się także do powołania tzw. oficerów łącznikowych ds. imigracji na mocy Rozporządzenia 377/2004 z 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji oraz stworzenie programu AENEAS. Oficerem łącznikowym w rozumieniu rozporządzenia miał być przedstawiciel państwa członkowskiego UE, którego służby imigracyjne lub inne właściwe organy oddelegowały za granicę w celu nawiązania kontaktów z władzami państwa przyjmującego oraz gromadzenia informacji na temat istnienia i działalności organizacji przestępczych, tras przepływów nielegalnych imigrantów, sposobów ich działań, metod służących podrabianiu dokumentów, terminów wydarzeń mogących stać się przyczyną przemytu osób. Oficerowie łącznikowi mogą także udzielać pomocy obywatelom państw trzecich w ustalaniu ich tożsamości i ułatwianiu im powrotu do kraju rodzinnego. Delegacje oficerów mają przyczynić się do zapobiegania nielegalnej imigracji, ograniczania jej ubocznych skutków oraz zarządzania imigracją legalną.

Istotne znaczenie dla podejmowanych przedsięwzięć mogących ograniczyć nielegalny przepływ cudzoziemców ma z pewnością unijny program AENEAS zapewniający ich finansowanie¹¹.

¹⁰ M.in. w kwestii określenia czasu oczekiwania na zatrudnienie, który miałby trwać maksymalnie jeden rok od chwili złożenia podania o pozwolenie na pracę.

¹¹ Regulation (EC) No. 491/2004 of the European Parliament and of the Council of March 2004 Establishing a Programme for Financial and Technical Assistance to Third Countries in the Areas of Migration and Asylum (AENEAS), OJ L 080, 18.03.2004, s. 1.

Problem pomocy dla ofiar nielegalnej imigracji reguluje Dyrektywa Rady 2004/81/WE z 29 kwietnia 2004 roku *w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, a którzy współpracują z właściwymi władzami.*

Z kolei kwestię organizacji wspólnych lotów podnosi decyzja Rady 2004/573/WE z 29 kwietnia 2004 roku *w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu deportacji, z terytoriów dwóch lub większej liczby Państw Członkowskich, obywatele państw trzecich, którzy podlegają indywidualnym nakazom deportacji.*

Zmieniona wersja konkluzji prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej, 14292/1/04, REV 1, CONCL 3 w Brukseli, 8 grudnia 2004 roku w swoich ustaleniach ujmuje konieczność dobrowolnego lub przymusowego powrotu migrantów, którzy nie mają lub utracili prawo legalnego pobytu na terenie Unii. Rada rekomenduje opracowanie skutecznej wspólnej polityki wydalania i repatriacji z poszanowaniem praw i godności człowieka.

Kolejnym z dokumentów zajmujących się w swej treści rozwiązaniami dla zapobiegania nielegalnej imigracji jest Decyzja Rady 2005/276/WE z 16 marca 2005 roku *ustanawiająca bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich.*

W toku omówień dokumentów unijnych traktujących o nielegalnej imigracji nie sposób nie wspomnieć o Programie Haskim, który w swoich konkluzjach wskazał na konieczność wspomagania, również finansowego, państw trzecich przez Unię Europejską w ich działaniach na rzecz zarządzania migracjami i ochrony uchodźców. Rada Europejska, odnosząc się do wydarzeń w basenie Morza Śródziemnego, wyraziła swój niepokój co do groźnych konsekwencji wynikających z nielegalnych migracji, często włączając z utratą życia. Ponadto w opinii Rady Europejskiej konieczna jest współpraca w zakresie polityki powrotów i readmisji, m.in. mianowanie przez Komisję Specjalnego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Readmisji, terminowego ustanowienia unijnych umów o readmisji, rozpoczęcia etapu przygotowawczego Europejskiego Funduszu na Rzecz Powrotów. W związku ze zniesieniem kontroli granic wewnętrznych oraz zarządzaniem i kontrolami na granicach zewnętrznych Rada Europejska podnosi wagę solidarności i odpowiedzialności, także finansowej, państw Unii Europejskiej¹².

Niemcy, Hiszpania, Francja, Austria i kraje Beneluksu podpisały w 2005 r. Konwencję z Prüm mówiącą o pogłębieniu współpracy tych państw w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej migracji. W październiku 2005 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Hampton Court ustalono,

¹² Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (2005/C 53/01).

iz kluczowe na poziomie unijnym jest opracowanie przez Komisję Europejską kompleksowego dokumentu traktującego o migracjach i polityce migracyjnej, kładącego szczególnie nacisk na sposoby zapobiegania nielegalnym przemieszczeniom ludności. W dwa miesiące później opublikowany został Komunikat Komisji Europejskiej z 21 grudnia 2005 roku *Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji*, odnoszący się w swej treści głównie do migracji legalnych o charakterze zarobkowym. Dokumentem, w którym skupiono się na nielegalnym przyпыływie cudzoziemców do państw członkowskich, był Komunikat Komisji Europejskiej z 19 lipca 2006 w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich. Komisja Europejska w tym dokumencie wskazała dziewięć najważniejszych obszarów priorytetowych:

- 1) Współpraca z państwami trzecimi.
- 2) Bezpieczne granice – zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi (FRONTEX).
- 3) Walka z handlem ludźmi.
- 4) Zabezpieczanie dokumentów podróży i tożsamości.
- 5) Rozwiązanie kwestii uregulowania pobytu.
- 6) Główny czynnik przyciągający: nielegalne zatrudnienie.
- 7) Polityka w zakresie powrotu imigrantów.
- 8) Lepsza wymiana informacji.
- 9) Odpowiedzialność przewoźnika¹³.

Wśród bodźców odśrodkowych¹⁴ wpływających na podjęcie decyzji migracyjnej wymieniono: ubóstwo, bezrobocie, konflikty, degradację środowiska naturalnego, brak dostępu do edukacji i służby zdrowia, nieprawidłowości w sprawowaniu rządów. Zapisy Konwencji podkreśliły konieczność zmniejszenia napływu nielegalnych cudzoziemców przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych oraz zminimalizowanie aktywności grup przestępczych. Dokument roboczy Komisji Europejskiej na temat międzynarodowych rozwiązań prawnych w zakresie imigracji nielegalnych dokonywanych drogą morską stanowił uzupełnienie wyżej omawianego Komunikatu KE.

Poprawiona wersja konkluzji prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 30 stycznia 2006 roku wskazała jako kluczowe wypracowanie działań, które zmniejszą liczbę śmiertelnych ofiar nielegalnych imigracji, rozwiążą problemy uchodźców oraz wpłyną na intensyfikację zysków wszystkich krajów UE płynących z migracji legalnych. W tym dokumencie podkreślono także konieczność poszanowania praw człowieka.

¹³ Komunikat Komisji Europejskiej z 19 lipca 2006 w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, Bruksela, 19.07.2006, s. 4.

¹⁴ Czynniki, które przyczyniają się do opuszczenia przez daną osobę kraju pochodzenia, przeciwieństwem są bodźce dośrodkowe.

Ważnymi dokumentami w kontekście omawianego tematu były także:

- Rozporządzenie 562/2006 z 15 marca 2006 roku *ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice – kodeks graniczny Schengen*.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2006/2251 INI z 26 września 2007 roku *w sprawie planu polityki w dziedzinie legalnej migracji*.
- Komunikat Komisji Europejskiej *Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej*. Ustalenia komunikatu powtarzały wagę ważnych podnoszonych wcześniej rozwiązań. Ponadto zaproponowano uchwalenie dyrektywy przewidującej sankcje dla osób oferujących zatrudnienie nielegalnym cudzoziemcom oraz utworzenie Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów. W 2007 r. powołano Fundusz w ramach programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” i przeznaczono budżet na realizację działań w latach 2008-2013 w wysokości 676 mln euro. Za główny cel Funduszu uznano wspólną politykę imigracyjną głównie w odniesieniu do nielegalnych migracji oraz podział odpowiedzialności pomiędzy państwa członkowskie.

W Komunikacie Komisji Europejskiej z 5 grudnia 2007 roku *W kierunku wspólnej polityki imigracyjnej* ukazano zależność pomiędzy przemieszczeniami ludności o charakterze legalnym a tymi o charakterze nielegalnym. Tylko otwieranie kanałów migracji legalnej może wpłynąć na ograniczenie nielegalnej. Ponadto z zapisów dokumentu należy rozumieć, iż priorytetowe z punktu widzenia zapobiegania przerzutowi migrantów i handlu ludźmi jest stworzenie sieci współpracy do walki ze zorganizowaną przestępczością. Ponownie wrócono do podejmowanych uprzednio zapisów unijnych podnoszących konieczność szkoleń straży granicznej oraz polityki migracji powrotnych.

W analizie dokumentów, biorąc pod uwagę stopień ważności, na czoło wysuwają się zapisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵, przede wszystkim artykuły 77-80 Rozdziału 2 pt. *Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji*. Kluczowy zapis w kontekście omawianego tematu, tj. punkt 1 artykułu 79, stanowi, że „Unia Europejska rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie”.

Komunikat Komisji Europejskiej z czerwca 2008 roku *Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia* stwierdza, że nielegalne zatrudnienie stanowi podważenie zasadności istnienia legalnej migracji. W dokumencie

¹⁵ Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 roku.

zwalczanie nielegalnej migracji zaliczono do filaru „Bezpieczeństwo” i wyodrębniono cztery główne priorytety:

- 1) polityka wizowa, która powinna wzmocniać bezpieczeństwo i być przyjazna dla osób podróżujących legalnie;
- 2) wzmocnienie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii, zachowanie integralności strefy Schengen, polityka kontroli granic zgodna z polityką kontroli celnych i polityką zapobiegania innym zagrożeniom bezpieczeństwa;
- 3) polityka zerowej tolerancji dla handlu ludźmi i pomoc ofiarom tego procederu, działania prewencyjne i sankcje w odniesieniu do nielegalnego zatrudnienia;
- 4) skuteczna polityka powrotów.

Problem nielegalnej imigracji omówiono także w dokumencie poświęconym migracjom, przyjętym podczas prezydencji francuskiej w 2008 roku w Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu, konkretnie w punkcie 2 pt. *Zapobieganie nielegalnej imigracji, szczególnie poprzez wzmocnienie powrotów nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia lub tranzytu*. Mówi on w swoich zapisach o walce z przestępczością zorganizowaną. Stawia konieczność działań prowadzących do dobrowolnych powrotów nielegalnych imigrantów oraz zapobiegających ich wykorzystywaniu.

Procedury w polityce powrotowej określiła Dyrektywa 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 roku *w sprawie wspólnych standardów i procedur w Państwach Członkowskich dotyczących powrotów nielegalnych migrantów*¹⁶. Zapisy dyrektywy kładą szczególny nacisk na wydanie przez państwa członkowskie decyzji nakazujących powrót nielegalnych imigrantów, wyznaczając termin dobrowolnego wyjazdu od 7 do 30 dni. W przypadkach niewyrażania przez cudzoziemca zgody na powrót należy podjąć działania zmierzające do jego wydalenia. W sposób rozsądny dopuszczalne jest stosowanie w sytuacjach koniecznych środków przymusu.

W toku rozważań nad ustaleniami poszczególnych unijnych dokumentów nie sposób ominąć Traktatu z Lizbony. Omawiając zapisy Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską podpisanego 13 grudnia 2007, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, należy zwrócić uwagę na art. 63a pkt 3-5, zgodnie z którym Unia Europejska może zawrzeć z państwami trzecimi umowy o readmisji ich obywateli, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z jej państw członkowskich. Parlament Europejski i Rada mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach¹⁷.

¹⁶ Tzw. dyrektywa powrotowa.

¹⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2007/C 306/01, *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Bruksela, 17.12.2007, Tytuł IV, rozdz. 2, art. 63a, pkt 3-5, s. 63.

Art. 79 mówi o rozwijaniu przez Unię Europejską polityki imigracyjnej celem zapewnienia skutecznego zarządzania migracjami, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich oraz zapobiegania nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi i zwalczania ich¹⁸. Punkt 2. artykułu traktuje o możliwości ustanawiania przez Parlament Europejski i Radę środków m.in. w dziedzinie nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi.

Problem zatrudniania nielegalnych cudzoziemców podjęła Dyrektywa 2009/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 czerwca 2009 roku *przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich*¹⁹. Odniosła się ona przede wszystkim do pracodawców, którzy poprzez kontrolę zatrudnianych osób przyczyniliby się do zmniejszenia nielegalnej imigracji. Nałożyła na nich obowiązek dokonywania stałych formalności w odniesieniu do obywateli państw trzecich. Na podstawie dyrektywy pracodawców świadomie zatrudniających nielegalnych cudzoziemców objęto sankcjami. Wysokość kar proporcjonalna jest do ilości zatrudnianych nielegalnie osób. Koszty procedury powrotu imigranta również pokrywa pracodawca. Dyrektywa przewiduje także dodatkowe, bardziej szczegółowe kary, jakie państwa członkowskie powinny nałożyć w odpowiednich przypadkach. Karą taką może być na przykład cofnięcie pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej.

W zmienionej wersji konkluzji prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli z 1 grudnia 2009 roku Rada wezwała do wzmocnienia potencjału operacyjnego agencji FRONTEX oraz podkreśliła znaczenie umów o readmisji w procesie zwalczania nielegalnych przemieszczeń ludności.

Podpisany w Brukseli 11 grudnia 2009 roku *Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*²⁰ nawołuje do współpracy państw członkowskich z państwami trzecimi, regionami i organizacjami przynoszącej odpowiednie działania zapobiegające nielegalnej imigracji i reagujące na dotkliwe w skutkach jej konsekwencje. Wśród nadrzędnych celów wymieniono przede wszystkim walkę z przerzutem i handlem ludźmi oraz skuteczne zarządzanie granicami. Podkreślono konieczność wspomagania państw członkowskich, które problem nielegalnych przemieszczeń ludności dotyka w najwyższy sposób. Rada Europejska wezwała Radę, Parlament i Komisję do kroków zachęcających państwa Unii do dobrowolnego udziału we wspólnym unijnym programie przesiedleń. Wezwała także Komisję do przedkładania Radzie i Parlamentowi Europejskiemu

¹⁸ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83/47, cz. 3, tytuł rozdz. 2, art. 79, 30.03.2010.

¹⁹ Tzw. dyrektywa sankcyjna.

²⁰ „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, 2010/C 115/01, *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Bruksela, 4.05.2010 r.

corocznych sprawozdań z działań Unii w zakresie przesiedleń, utworzenia w 2012 roku śródkresowego przeglądu poczynionych postępów oraz dokonania w 2014 roku całościowej oceny wskazującej na ewentualne kwestie godne pochylenia się nad nimi i wskazania nowych rozwiązań.

Owoce Programu Sztokholmskiego był Komunikat Komisji Europejskiej z 20 kwietnia 2010 roku *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji Programu Sztokholmskiego*, w którym zapowiedziano wydanie komunikatu dotyczącego oceny wspólnej polityki powrotowej i dalszego jej rozwoju, a także działania o negocjacji i zawarcia umów o readmisji z państwami trzecimi. Temat ten podjął szerzej Komunikat Komisji Europejskiej z 23 lutego 2011 roku *Ocena unijnych umów o readmisji*. Jak określono w tytule, dokonano w nim oceny działań zmierzających do podpisywania takich umów oraz oceniono ich wykonanie. Wskazano także wytyczne dotyczące polityki Unii w zakresie readmisji. Unia Europejska podpisała umowy o readmisji między innymi z: Hong-Kongiem, Makao, Sri Lanką, Albanią, Rosją, Ukrainą, byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Serbią, Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogórą, Mołdawią, Pakistanem, Gruzją.

W odniesieniu do wspomnianej wcześniej Decyzji Ramowej Rady 2002/629/WSiSW wymienić należy także Dyrektywę 2011/36/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2011 roku *w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar*, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW. Dokument mówi m.in., iż handel ludźmi rażąco narusza Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jest poważnym przestępstwem, a jego zwalczanie stanowi priorytet dla Unii Europejskiej i państw członkowskich. Dokument podejmuje też tematykę pracy przymusowej, zmuszania do popełniania przestępstwa czy wsparcia dla ofiar, a nawet odszkodowań. Zgodnie z zapisami dyrektywy przestępstwa popełnione przez ofiary handlu ludźmi będące wynikiem przymusu zastosowanego przez osoby zarządzające tym handlem nie będą podlegały karom. Dyrektywa będzie implementowana przez państwa członkowskie do marca 2013 roku, zastępując wówczas Decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW z 2002 roku²¹.

Monitorowanie FRONTEX-u i innych agencji celem utrzymania ich skuteczności zaproponowano w Konkluzjach Rady Europejskiej z Brukseli z 24 czerwca 2011 roku²².

Jak wynika z powyższego zestawienia, nielegalna imigracja jest problemem ciągle aktualnym, a jej negatywne skutki stwarzają konieczność podejmowania kroków zmierzających do jej ograniczania. Zapisy dokumentów unijnych próbują

²¹ Wielka Brytania i Dania, korzystając z tzw. możliwości *opt out* w decyzjach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie będą implementowały dyrektywy. Irlandia mimo możliwości *opt out* zgłosiła chęć jej implementacji.

²² Konkluzje Rady Europejskiej, EUCO 23/11, CO EUR 14, CONCL 4, Bruksela, 24.06.2011, pkt 25, s. 10.

niwelować ten problem, szukając rozwiązań, stosując sankcje, ułatwiając legalną migrację oraz dążąc do wypracowania wspólnej polityki migracyjnej. Coraz częściej podnoszone są też kwestie poszanowania praw i godności człowieka. Jak widać, choć co roku tworzone są kolejne dokumenty odnoszące się do nielegalnej imigracji, nie opracowano dotychczas jednego dokumentu kompleksowo ujmującego opisywany problem w każdym aspekcie i zbierającego w całość wszystkie formy podnoszonych we wcześniejszych dokumentach rozwiązań.

LITERATURA:

1. J. BALICKI, P. STALKER, *Polityka imigracyjna i azylowa*, Warszawa 2006.
2. S. CASTLES, M.J. MILLER, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.
3. M. DUSZCZYK, *Wyzwania polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, (w:) P. Kaczmarczyk i M. Okólski (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa 2008.
4. M. DUSZCZYK, *Procesy migracyjne a bezpieczeństwo wewnętrzne*, (w:) S. Sulowski i M. Brzeziński (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
5. K. GŁĄBICKA, *Przerzut osób jako nowa forma migracji nielegalnej*, „Polityka Społeczna”, nr 5-6 (2000).
6. H. JASIŃSKI, *Szczyt Rady Europejskiej w Sewilli – konkluzje przewodnictwa Hiszpanii w UE*, „Wspólnoty Europejskie” 2002 nr 6.
7. Z. KAWCZYŃSKA-BUTRYM, *Migracje: wybrane zagadnienia*, Lublin 2009.
8. *Prawo Unii Europejskiej wraz z wprowadzeniem Ewy Skibińskiej*, Warszawa 2010.
9. I. WRÓBEL, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
10. I. WRÓBEL, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008.

The EU regulations relating to the problem of illegal immigration considered as one of the major security threats

Abstract: The article presents the documents of the European Union with entries on the problem of illegal immigration affecting the Member States. Within those documents there may be found the solutions for the most common forms of illegal immigration: transport illegal immigrants and human trafficking. The European Union is committed to the prevention of, and fight against human trafficking, and protection of the rights of trafficked persons. In addition particular attention should be paid, according to the author, to measures discouraging and reducing illegal immigration, friendly politics for legal migration, effective border management, politics of returns and common immigration policy.