

ZROZUMIEĆ  
POLITYKĘ  
UNII EUROPEJSKIEJ

Budujemy  
otwartą  
i bezpieczną  
Europę



# Migracja i azyl

Imigracja do Europy to stałe zjawisko. Aby wykorzystać szanse, jakie stwarza ten rodzaj międzynarodowej mobilności, a jednocześnie skutecznie zmierzyć się z nieodłącznymi wyzwaniami, Unia Europejska formułuje obecnie wspólne podejście w kwestii migracji. Stworzyła też wspólny europejski system azylowy, który ma zapewniać ochronę ludności uciekającej do Europy przed prześladowaniami i poważnymi niebezpieczeństwami grożącymi jej w kraju pochodzenia. Działania w obszarze migracji i azylu obejmują również bliski dialog i współpracę z krajami spoza Unii.

*Ta publikacja jest częścią serii wydawniczej poświęconej działaniom, jakie podejmuje Unia w różnych obszarach, powodów ich podejmowania i osiąganym wynikom.*

Publikacje z tej serii można znaleźć na stronie:  
[http://europa.eu/pol/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/index_pl.htm)  
<http://europa.eu/!ud99qu>

Jak działa Unia Europejska  
Europa w 12 lekcjach  
„Europa 2020” – europejska strategia na rzecz wzrostu  
Założyciele Unii Europejskiej

Agenda cyfrowa  
Badania i innowacje  
Bankowość i finanse  
Bezpieczeństwo żywności  
Budżet  
Cła  
Działania w dziedzinie klimatu  
Energia  
Gospodarka morską i rybołówstwo  
Granice i bezpieczeństwo  
Handel  
Konkurencyjność  
Konsumenci  
Kształcenie, szkolenie, młodzież i sport  
Kultura i sektor audiowizualny  
**Migracja i azyl ✘**  
Opodatkowanie  
Polityka regionalna  
Pomoc humanitarna i ochrona ludności  
Przedsiębiorstwa  
Rolnictwo  
Rozszerzenie  
Rynek wewnętrzny  
Sprawiedliwość, prawa podstawowe i równość  
Sprawy zagraniczne i polityka bezpieczeństwa  
Środowisko  
Transport  
Unia gospodarcza i walutowa oraz euro  
Współpraca międzynarodowa i rozwój  
Zatrudnienie i sprawy społeczne  
Zdrowie publiczne  
Zwalczanie nadużyć finansowych

## SPIS TREŚCI

<b>Dlaczego potrzebujemy wspólnej polityki imigracyjnej</b> Imigracja – raczej szansa niż wyzwanie .....	3
<b>Czym zajmuje się UE</b> Wspólne podejście UE do zarządzania imigracją .....	4
<b>Perspektywy .....</b>	<b>8</b>
<b>Dlaczego potrzebujemy wspólnego podejścia do azylu</b> Parasol ochronny UE .....	9
<b>Czym zajmuje się UE</b> Wspólny europejski system azylowy ..	10
<b>Perspektywy .....</b>	<b>12</b>
<b>Więcej informacji .....</b>	<b>12</b>

---

### Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Migracja i azyl

Komisja Europejska  
Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej  
Dział Informacji dla Obywateli  
1049 Bruksela  
BELGIA

Tekst zaktualizowano w listopadzie 2014 r.

Zdjęcie na okładce i na str. 2: © ccvision.de

12 str. – 21 × 29,7 cm  
ISBN 978-92-79-42301-7  
doi:10.2775/67391

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

© Unia Europejska, 2014  
Zezwala się na powielanie niniejszej publikacji.  
Wykorzystywanie lub powielanie pojedynczych zdjęć  
wymaga bezpośredniej zgody posiadaczy praw autorskich.

---

# Dlaczego potrzebujemy wspólnej polityki imigracyjnej

## Imigracja – raczej szansa niż wyzwanie

Imigracja do Europy w takiej czy innej formie to fakt, którego nie możemy negować ani teraz, ani w przyszłości. Powody przyjazdów do UE są różne. Niektórzy przyjeżdżają na studia lub jako naukowcy, inni w poszukiwaniu pracy, a jeszcze inni – żeby zamieszkać z rodziną, która już przebywa w Unii. Jednocześnie rosnąca liczba klęsk żywiołowych i kryzysów spowodowanych działalnością człowieka skłania coraz więcej osób do opuszczenia swojego kraju. Spośród w przybliżeniu 507 mln mieszkańców UE około 20 mln to obywatele krajów spoza Unii.

### LUDNOŚĆ 28 PAŃSTW UE W 2013 R.



Źródło: Eurostat.

Imigracja niesie korzyści nie tylko samym imigrantom, ale też społecznościom ich przyjmującym. Imigranci zapełniają luki na rynku pracy, i to na wszystkich poziomach – począwszy od wysoko wykwalifikowanych specjalistów, których już teraz brakuje w UE, skończywszy na robotnikach wykonujących prace, których obywatele UE woleliby się nie podejmować. Wzmocnienie siły roboczej UE ma teraz coraz większe znaczenie z uwagi na obecne i przyszłe zmiany demograficzne. Imigranci wnoszą też świeży punkt widzenia – nowe pomysły i metody, co może stymulować kreatywność i innowacyjność.

Korzyści ekonomiczne, jakie odnoszą kraje pochodzenia z migracji swoich obywateli, są dobrze udokumentowane i obejmują ograniczanie ubóstwa dzięki przekazom pieniężnym i inwestycjom ze strony emigrantów. Kapitał finansowy, ludzki i społeczny, jaki generuje środowisko emigrantów, może również bezpośrednio przyczynić się do realizacji milenijnych celów rozwoju w dziedzinie zdrowia i edukacji. Inne korzyści, jakie niesie ze sobą migracja, mają charakter społeczno-kulturalny. Wzajemna wymiana może być inspirująca i sprzyjać powstawaniu bardziej tolerancyjnych środowisk.

Niemniej jednak potencjał imigracji może zostać w pełni wykorzystany tylko, jeśli imigranci rzeczywiście zintegrują się

### Co by się stało, gdyby w ciągu następnych 20 lat nie było imigracji do UE?

- W UE ubyłyby 33 mln osób w wieku produkcyjnym (-11 proc.).
- Wskaźnik osób w wieku emerytalnym w UE (liczba osób w wieku powyżej 65 lat w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym) wzrósłby z 28 do 44 proc.
- Odsetek młodych pracowników (grupa wiekowa 20–30 lat) względem siły roboczej w UE zmalałby o 25 proc., a odsetek osób w wieku 60–70 lat wzrósłby o 29 proc.

Źródło: „Czy to, co słyszymy na temat imigracji, to prawda? Podważamy osiem stereotypów” – Centrum Badań nad Polityką Migracyjną

ze społeczeństwem kraju, w którym się osiedlili. Oczywiście proces ten przebiega dwustronnie. Imigranci muszą przestrzegać zasad społeczności, która ich przyjęła, i szanować jej wartości, miejscowa społeczność musi zaś dać imigrantom szansę pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Obejmuje to naukę języka, możliwość podjęcia nauki i pracy, a także korzystanie z takich samych praw, jakie przysługują obywatelom UE.

Jednym z problemów związanych z imigracją jest to, że czasami odbywa się nielegalnie. Niektórzy przyjeżdżają legalnie z wizą krótkoterminową, a potem przedłużają pobyt poza wyznaczony termin. Inni przyjeżdżają do państwa członkowskiego UE i przebywają tam bez zezwolenia, a czasami wbrew swojej woli. Siatki handlarzy ludźmi i przemytników mogą z łatwością wykorzystywać osoby bez legalnych dokumentów. Rynek pracy na czarno również przyciąga nielegalnych imigrantów. Musimy się zmierzyć ze zjawiskiem nielegalnej imigracji we wszystkich formach, aby zapewnić ochronę osobom narażonym na wykorzystanie i utrzymać zaufanie społeczeństwa do polityki w zakresie imigracji.

W Unii, gdzie większość granic wewnętrznych została zniesiona i gdzie obowiązuje swoboda przemieszczania się, imigracją we wszystkich 28 państwach członkowskich nie mogą zarządzać pojedyncze państwa. Dlatego pierwszorzędne znaczenie ma współpraca krajów UE z myślą o lepszym zarządzaniu imigracją. Jednocześnie sprawą fundamentalną jest pełne wykorzystanie przez UE zewnętrznego wymiaru migracji i polityki dotyczącej mobilności, a także zacieśnienie współpracy z krajami sąsiadującymi i partnerami strategicznymi.

## Czym zajmuje się UE

### Wspólne podejście UE do zarządzania imigracją

Państwa członkowskie UE odpowiadają głównie za określanie procedur wjazdu na swoje terytorium i wyznaczanie liczby imigrantów zarobkowych, których są gotowe przyjąć. Aby uzupełnić i zharmonizować krajowe strategie migracyjne, UE tworzy obecnie **wspólne ramy prawne**. Obejmują one warunki przyjazdu i pobytu dla niektórych kategorii imigrantów, takich jak studenci, naukowcy i pracownicy, tak aby uprościć obowiązujące ich procedury i zagwarantować im takie same prawa w całej Unii. Na przykład obywatele krajów spoza UE, którzy legalnie mieszkali w państwie członkowskim UE przez co najmniej pięć lat, mają prawo do statusu długoterminowego rezydenta. Status ten obowiązuje na terenie całej Unii i wiąże się z szeregiem praw ekonomiczno-społecznych podobnych do tych, które przysługują obywatelom UE.

*Wobec studentów z zagranicy stosuje się wspólne przepisy regulujące ich wjazd do UE.*



*Portal UE poświęcony imigracji zawiera praktyczne informacje na temat przyjazdu do UE skierowane zarówno do potencjalnych imigrantów, jak i do osób już mieszkających w Europie.*

*Europejska Sieć Migracyjna dostarcza rzetelnych i aktualnych informacji na temat migracji i azylu na potrzeby kształtowania polityki oraz dla ogółu społeczeństwa.*

kosztów utrzymania przez cały pobyt, lub dowód wystarczającej znajomości języka kraju przyjmującego. W zamian państwa członkowskie UE przyznają takim imigrantom zezwolenie na pobyt i szereg praw, takich jak prawo podejmowania przez studentów pracy pozwalającej na pokrycie części kosztów studiów.

Badania naukowe mają ogromne znaczenie dla pobudzenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Aby wzmocnić swoją pozycję międzynarodowego lidera w dziedzinie badań, UE musi być atrakcyjna dla naukowców z całego świata. Dlatego też opracowała szybką procedurę przyjmowania na terytorium Unii badaczy, którzy zostali zaproszeni do prowadzenia badań w państwie członkowskim UE przez uznaną organizację badawczą. Otrzymują oni zezwolenie na pobyt, które uprawnia ich do podjęcia pracy badawczej. Poza tym przysługuje im szereg innych praw, takich samych jak obywatelom UE: prawo do zabezpieczenia społecznego, do prowadzenia badań w innym kraju UE oraz do łączenia rodzin (oznacza to, że najbliższa rodzina naukowca może przyjechać do UE wraz z nim i w takim wypadku otrzyma zezwolenie na pobyt na taki sam okres).

### Imigracja w celu podjęcia studiów lub prowadzenia badań naukowych

Aby UE była postrzegana jako światowa baza uniwersytecko-szkoleniowa, zharmonizowano warunki wjazdu dla obywateli krajów spoza Unii, którzy zamierzają:

- kontynuować studia umożliwiające uzyskanie dyplomu szkolnictwa wyższego (studenci),
- pobierać naukę zgodnie z uznanymi programami szkolnictwa średniego (uczniowie),
- odbyć nieodpłatny staż (stażyści),
- wziąć udział w krajowym lub unijnym projekcie wolontariackim (wolontariusze).

Aby móc wjechać na teren UE, imigranci należący do wyżej wymienionych kategorii muszą spełniać pewne wymogi, takie jak posiadanie ważnego dokumentu podróży, ubezpieczenia zdrowotnego, a w przypadku osób małoletnich – również zgody rodziców. Może też być od nich wymagany dowód posiadania środków finansowych, które wystarczą na pokrycie

### Migracja za pracą

UE uznała znaczenie migracji za pracą dla rozwoju gospodarczego i zapewnienia luk na rynku pracy oraz w kontekście zmian demograficznych, którym musi sprostać. W związku z tym wprowadziła środki, które mają ułatwić wjazd do Unii niektórym kategoriom imigrantów.

Zachęcenie do przyjazdu wysoko wykwalifikowanych pracowników ma pierwszorzędne znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności UE. Niebieska karta UE jest równoznaczna



z przyznaniem takim imigrantom specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę – tym samym ułatwia im dostęp do rynku pracy i zapewnia im szereg praw społeczno-ekonomicznych, w tym prawo do łączenia rodzin, a po pewnym okresie – prawo do swobodnego poruszania się po UE. Dzięki zharmonizowanej, szybkiej procedurze i wspólnym kryteriom wydawania niebieskiej karty kraje UE mogą w elastyczny sposób reagować na zapotrzebowanie swoich rynków pracy.

Ponadto ogólnounijne zezwolenie na pracę i pobyt w Unii znacznie upraszcza formalności administracyjne zarówno dla imigrantów, jak i dla ich potencjalnych pracodawców – wystarczy złożyć jeden wniosek. Pracownicy spoza UE nabywają również szereg praw takich samych jak te, które przysługują obywatelom UE pod względem warunków pracy, uznawania kwalifikacji zawodowych i stopni naukowych oraz dostępu do szkolenia zawodowego i zabezpieczenia społecznego.

Przepisy UE dotyczące pracowników sezonowych umożliwiają pracodawcom sprowadzanie, na pewien czas i w odpowiedzialny sposób, siły roboczej z zagranicy, gdy brakuje pracowników z UE. Przepisy te zapobiegają wykorzystywaniu pracowników pod względem ekonomicznym i społecznym, jak również przewidują system zachęt i zabezpieczeń, który uniemożliwia przedłużanie pobytu tymczasowego w nieskończoność.

Unia to największy jednolity rynek na świecie, dlatego w jej interesie leży zezwalanie kadrom międzynarodowych korporacji na tymczasowe przeniesienie się do UE i wykonywanie swoich zadań w różnych państwach członkowskich. Do tego służy dyrektywa w sprawie przeniesień wewnątrz korporacyjnych, która chroni również lokalne rynki pracy przed konkurencją ze strony takich pracowników.

## Migracja w ramach łączenia rodzin

Łączenie rodzin pozostaje jednym z głównych powodów, dla których ludzie emigrują do UE. Umożliwienie prowadzenia



Niebieska karta UE ułatwia europejskim firmom zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych pracowników.



Łączenie rodzin sprzyja rzeczywistej integracji.

życia rodzinnego imigrantom mieszkającym już w Unii ma szczególne znaczenie pod kątem ich integracji ze społeczeństwem kraju ich goszczącego. W UE obowiązują wspólne warunki zezwalania na łączenie rodzin i przyznawania powiązanych praw członkom rodzin. Obywatele krajów spoza UE, którzy już legalnie przebywają w Unii, mogą – o ile spełniają pewne warunki nałożone przez kraj przyjmujący (takie jak wymóg odpowiedniego zakwaterowania i wystarczających środków finansowych) – sprowadzić swojego współmałżonka, swoje małoletnie dzieci oraz dzieci współmałżonka. Państwa członkowskie UE mogą również do tej listy członków najbliższej rodziny dodać partnera niepołączonego związkiem małżeńskim, a także dorosłe dzieci i starszych członków rodziny na utrzymaniu imigranta. Przy wjeździe do UE członkowie rodzin otrzymują zezwolenie na pobyt i prawo do kształcenia się, zatrudnienia i szkolenia zawodowego na takich samych warunkach, jak pozostali obywatele spoza Unii.

## Nie ma imigracji bez integracji

Europejska strona na temat integracji pomaga politykom i osobom zawodowo związanym z tą dziedziną w kształtowaniu otoczenia sprzyjającego integracji. Strona zawiera opisy dobrych praktyk, wiadomości, linki, zapowiedzi wydarzeń i inne rubryki związane tematycznie z udaną integracją obywateli krajów spoza UE legalnie przebywających na terenie Unii.

Tylko udzielając się na wszystkich poziomach życia społecznego, imigranci mieszkający w UE mogą skutecznie zintegrować się ze społeczeństwem kraju przyjmującego. Aby to się udało, muszą przysługiwać im prawa podobne do tych, które mają obywatele UE. Imigranci muszą mieć możliwość nauki języka kraju, w którym przebywają, a także możliwość kształcenia się, podjęcia pracy i kształtowania poczucia przynależności. Uczestnicząc aktywnie w życiu społeczeństwa nowego kraju, imigranci mogą również przyczynić się do jego rozwoju gospodarczo-społecznego, a także wzbogacić różnorodność kulturową UE. Równoległe do praw imigranci mają też obowiązki – muszą przestrzegać zasad i szanować wartości kraju przyjmującego.

Działania służące integracji leżą głównie w kompetencjach państw członkowskich UE. Unia wspiera współpracę między tymi państwami, tak aby imigranci w całej UE mieli porównywalne prawa i możliwości. I tak na przykład wspólne podstawowe zasady polityki integracji imigrantów w UE to ramy, które służą państwom członkowskim UE do celów współpracy i dalszej pracy nad swoimi strategiami integracyjnymi. Europejski program integracji obywateli spoza UE dotyczy przede wszystkim udziału imigrantów w życiu gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym społeczeństwa ich goszczącego. Program kładzie szczególny nacisk na działania podejmowane na szczeblu lokalnym oraz na rolę krajów pochodzenia w procesie integracji ich obywateli. Unijna sieć krajowych punktów kontaktowych ds. integracji pomaga rządów krajów UE w wymianie najlepszych praktyk i wspólnym poszukiwaniu rozwiązań napotykanym problemom. Równoległe europejskie forum integracji stanowi platformę umożliwiającą dialog między przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, organami administracji lokalnej i regionalnej oraz instytucjami UE. Unia udostępniła zbiór działań integracyjnych, który ma być wsparciem dla organów administracji i innych podmiotów zajmujących się integracją w państwach członkowskich.

## Problem imigracji nielegalnej

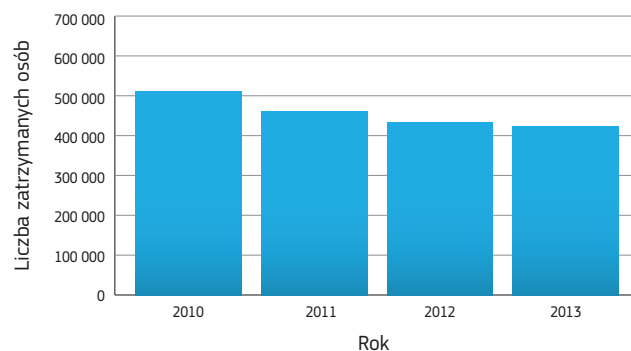
Imigranci mogą usiłować dostać się na terytorium UE drogą lądową, powietrzną lub morską, nielegalnie lub posługując się podrobionymi dokumentami podróży. Często zdają się na pomoc organizacji przestępczych, które ułatwiają im przedostanie się przez granicę, a w efekcie czasem po przyjeździe do UE pozostają od nich zależni. Jednak większość nielegalnych imigrantów przyjechała do UE legalnie, z wizą krótkoterminową, po wygaśnięciu której nie wrócili do swoich krajów. Aby zapewnić europejskiej polityce migracyjnej wiarygodność i stabilność, państwa członkowskie UE muszą wspólnie zmierzyć się z problemem nielegalnej migracji.

Jedno z wyzwań to zwalczanie siatek handlarzy ludźmi i przemytników. W UE handel ludźmi jest nielegalny, a jego ofiarom przysługuje pomoc i ochrona (więcej informacji w broszurze „[Granice i bezpieczeństwo](#)”). Państwa członkowskie UE mają obecnie możliwość wydawania zezwoleń na pobyt ofiarom handlu ludźmi, które zgodzą się pomóc organom ścigania w rozbiciu grup przestępczych.

W UE nielegalny jest również przemyt imigrantów, czyli umyślne ułatwienie nieupoważnionego wjazdu do państwa członkowskiego UE, tranzytu przez nie lub pobytu w nim. Prawo UE ujednoliciło w pewnym stopniu sankcje, jakie grożą za tego rodzaju przestępstwo. Celem tych przepisów nie jest karanie imigrantów, tylko tych, którzy umożliwili im nielegalny wjazd do UE. Zgodnie z przepisami państwa członkowskie mogą nie nakładać kar na osoby, które działały w imię niesienia pomocy humanitarnej.

Innym wyzwaniem jest rynek pracy na czarno, który nie tylko przyciąga nielegalnych imigrantów, ale też stwarza warunki do ich wykorzystywania. Dlatego UE zaostrzyła sankcje grożące pracodawcom, którzy zatrudniają imigrantów bez dokumentów, oraz zwiększyła ochronę przysługującą takim pracownikom, zwłaszcza gdy padają ofiarą pracodawców pozbawionych skrupułów.

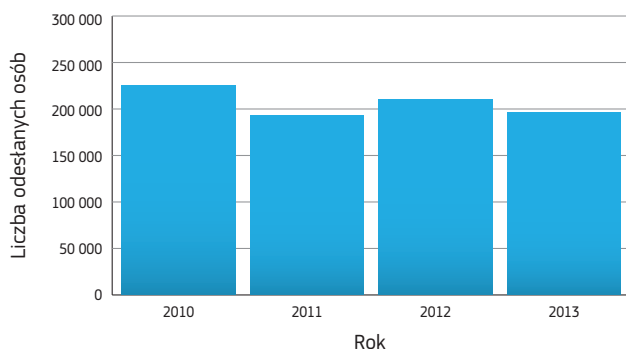
### NIELEGALNI IMIGRANCI ZATRZYMANI W UE



Źródło: Eurostat.

**Odsyłanie** nielegalnych imigrantów do ich kraju pochodzenia to również istotny element wiarygodnej i stabilnej polityki migracyjnej. Unijne zasady i procedury odsyłania obywateli krajów spoza Unii przebywających nielegalnie na jej terytorium w pełni respektują ich prawa podstawowe (zgodnie z „[Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej](#)”), a przede wszystkim promują ich dobrowolny powrót, przewidując w razie potrzeby możliwość udzielenia wsparcia tym osobom, które się na taki powrót zdecydują. UE chce, aby państwa członkowskie wspólnie podejmowały wysiłki służące temu, by odsyłanie nielegalnych imigrantów odbywało się z poszanowaniem ludzkiej godności, oraz aby ułatwiły tym imigrantom reintegrację w kraju pochodzenia. Jednocześnie konieczne są skuteczniejsze sposoby przymusowego odsyłania tych osób, które nie zamierzają dobrowolnie zastosować się do przepisów obligujących je do powrotu. Wymaga to współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi, na przykład przy organizacji wspólnych lotów z odsyłanymi imigrantami, a także wynegocjowania umów z krajami pochodzenia w sprawie readmisji swoich obywateli (tj. w sprawie zasad i procedur przyjmowania przez te kraje swoich obywateli odesłanych przez inne państwa).

## NIELEGALNI IMIGRANCI ODESŁANI Z UE



Źródło: Eurostat.

## Dialog i współpraca z krajami spoza UE

Kluczem do rozwiązania wielu problemów dotyczących imigracji są takie stosunki z krajami spoza UE, które będą opierać się na sprawniejszej współpracy i ściślejszym powiązaniu wewnętrznej i zagranicznej polityki UE. Unijne **globalne podejście do kwestii migracji** stanowi kompleksowe ramy dla zagranicznej polityki UE w dziedzinie migracji i azylu. Kształtuje ono sposób, w jaki Unia prowadzi dialog polityczny i współpracuje z krajami spoza UE, na podstawie jasno zdefiniowanych priorytetów i przy uwzględnieniu problematyki migracji i azylu w ogólnych ramach polityki UE, w tym w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju.

Globalne podejście do kwestii migracji to zrównoważone i kompleksowe zasady współpracy, która służy realizacji czterech równie ważnych celów. Są to:

- lepsze organizowanie legalnej imigracji i wspieranie dobrze zarządzanej mobilności,
- zapobieganie nielegalnej imigracji i jej zwalczanie oraz zlikwidowanie zjawiska handlu ludźmi,
- optymalizacja wpływu imigracji i mobilności na rozwój,
- promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej.

Globalne podejście do kwestii migracji w sposób wyraźny uwzględnia interesy migrantów – szczególną wagę przykładając do praw człowieka, zwłaszcza w przypadku migrantów ze słabszych grup społecznych.

Te cztery cele są wdrażane za pomocą szeregu instrumentów politycznych (regionalny i dwustronny dialog polityczny, plany działania), instrumentów prawnych (umowy dotyczące ułatwień wizowych i readmisji), wsparcia operacyjnego i budowania potencjału (w tym za pośrednictwem agencji UE, takich jak FRONTEX i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu). Szeroki wachlarz wsparcia w ramach różnych programów i projektów został również udostępniony z myślą o administracjach krajów spoza UE i innych zainteresowanych stronach, takich jak społeczeństwo obywatelskie, stowarzyszenia migrantów i organizacje międzynarodowe.

Dialog polityczny umożliwi Unii wymianę doświadczeń i dobrych praktyk z krajami partnerskimi oraz rozważanie konkretnych opcji współpracy. Główne ramy dla współpracy dwustronnej stanowią **partnerstwa na rzecz mobilności** i wspólny program w obszarze migracji i mobilności. Partnerstwa na rzecz mobilności zostały jak dotąd podpisane z Mołdawią (2008 r.), Republiką Zielonego Przylądka (2008 r.), Gruzją (2009 r.), Armenią (2011 r.), Marokiem (2013 r.), Azerbejdżanem (2013 r.) i Tunezją (2014 r.).

## Środki unijne na wspieranie zarządzania imigracją

Aby wspomóc państwa członkowskie UE w skutecznym zarządzaniu imigracją, Unia udostępnia wsparcie finansowe przeznaczone na integrację obywateli krajów spoza UE i odsyłanie nielegalnych imigrantów.

Na przykład w latach 2014–2020 Unia wyda na ten cel za pośrednictwem **Funduszu Azylu, Migracji i Integracji** 3,137 mld euro. Środki te zostaną przeznaczone na takie inicjatywy państw członkowskich, które propagują skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz wdrażanie, wzmacnianie i dalsze kształtowanie wspólnego unijnego podejścia do kwestii migracji. Fundusz wspiera inicjatywy zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Przykłady takich inicjatyw to kampanie i inne działania informacyjne w krajach poza UE poświęcone możliwościom legalnej migracji, kursy językowe i kursy kształtujące świadomość obywatelską dla imigrantów, wymiana informacji i współpraca między państwami członkowskimi UE czy międzykulturowe szkolenia dla przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Fundusz ma w szczególności ułatwić realizację następujących czterech celów:

- wspieranie legalnej imigracji do państw członkowskich UE, która odpowiada potrzebom rynku pracy, oraz propagowanie skutecznej integracji obywateli spoza UE,
- doskonalenie uczciwych i efektywnych strategii powrotów imigrantów, co pomoże zwalczać nielegalną imigrację,

*Pomoc w tłumaczeniu to jedna z form wsparcia oferowanych przez warszawską fundację „Ocalenie”, która jest współfinansowana ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.*



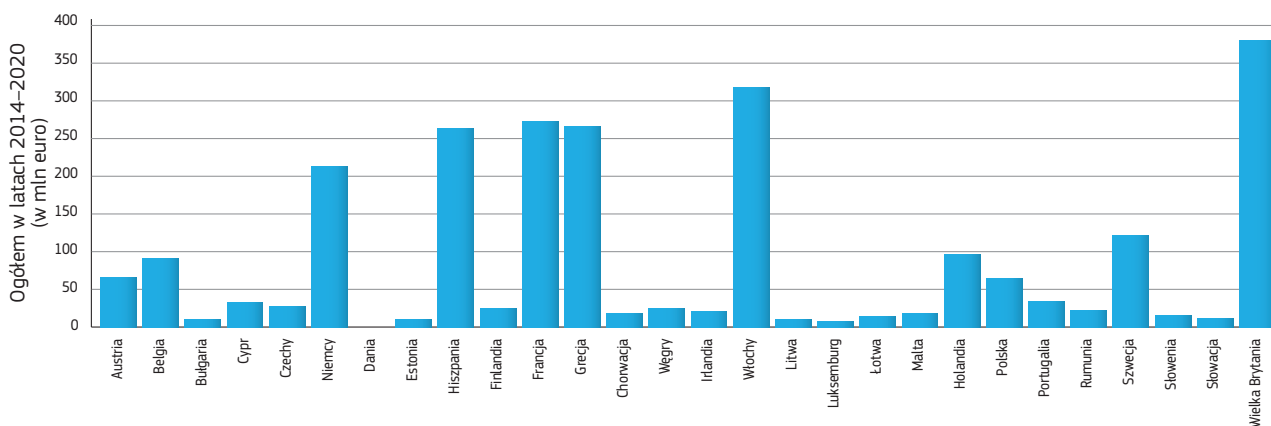
- solidarne wspieranie tych państw członkowskich UE, do których napływa najwięcej imigrantów i osób poszukujących azylu, przez pozostałe państwa członkowskie,
- wzmocnienie i rozbudowywanie wspólnego europejskiego systemu azylowego dzięki zapewnieniu skutecznego i jednolitego stosowania przepisów UE w tej dziedzinie (więcej informacji na ten temat znajduje się poniżej, w części na temat azylu).

W latach 2007–2013 UE przeznaczyła – za pośrednictwem programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” – ponad 4 mld euro na zarządzanie swoimi granicami zewnętrznymi oraz na wdrażanie wspólnej polityki w dziedzinie azylu i imigracji. Na program ogólny składały się cztery instrumenty: Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów, Europejski Fundusz na rzecz

Uchodźców oraz **Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich**. Z tego ostatniego funduszu 825 mln euro udostępniono na inicjatywy państw członkowskich UE, które służą ułatwieniu integracji imigrantów ze społeczeństwami tych państw.

**Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów** udostępnił środki na kwotę 676 mln euro na organizowanie przez państwa członkowskie dobrowolnych i przymusowych powrotów, w tym również operacji realizowanych wspólnie przez kilka państw członkowskich. Środki z funduszu wspierały również działania, które podnosiły jakość informacji dla nielegalnych imigrantów na temat pomocy udzielanej w razie dobrowolnego powrotu oraz na temat zagrożeń, z jakimi wiąże się nielegalna imigracja. UE wspierała współpracę swoich państw członkowskich z krajami pochodzenia imigrantów, po to by ułatwić reintegrację społeczną osób powracających.

#### FUNDUSZ AZYLU, MIGRACJI I INTEGRACJI



Uwaga: Dania nie uczestniczy w działaniach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.  
Źródło: Komisja Europejska.

## Perspektywy

UE nadal będzie dokładać starań, by znaleźć wspólne rozwiązanie dla wyzwań, jakie stawia przed nami imigracja, w interesie zarówno społeczeństw europejskich, jak i imigrantów przybywających do Europy w poszukiwaniu lepszego życia. W stosunku do kwestii migracji UE musi wyjść poza własny punkt widzenia i zdobyć się na wyważone podejście, które uwzględni wszelkie aspekty i którego fundamentem będzie przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności. Imigracja leży w długoterminowym interesie UE, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę prognozy demograficzne i starzenie się ludności UE. Unia musi zyskać na atrakcyjności w oczach potencjalnych imigrantów, aby

przeciwdziałać niedoborom wykwalifikowanych pracowników i przyciągać utalentowane osoby. Dlatego powinna między innymi dopracować niebieską kartę. Skuteczniejsze i bardziej przejrzyste zasady wjazdu, pobytu i mobilności wewnątrz UE zostaną też wprowadzone względem naukowców, studentów, uczniów i stażystów. UE będzie nadal prowadzi i wzmocniać dialog regionalny i dwustronny oraz współpracę z krajami partnerskimi, aby zapewnić sobie ich pomoc w zakresie zarządzania migracją oraz w zakresie powrotów i readmisji nielegalnych imigrantów, a także aby stawić czoła zjawiskom leżącym u źródeł przymusowej migracji.



# Dlaczego potrzebujemy wspólnego podejścia do azylu

## Parasol ochronny UE

Azyl to forma międzynarodowej ochrony, jaką roztacza się nad ludnością uciekającą ze swojego kraju z powodu uzasadnionych obaw przed prześladowaniami. Ochronę przyznaje się również osobom, którym grozi rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, jeśli powrócą do swojego kraju ojczystego. Jak podaje biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, w 2013 r. o azyl ubiegało się na całym świecie niemal 890 tys. osób. Większość uchodźców na świecie przyjmują kraje rozwijające się, a większość ludności uciekającej ze swojego kraju szuka schronienia w krajach sąsiednich. Co nie zmienia faktu, że UE jako całość otrzymała w przybliżeniu 43,5 proc. wszystkich wniosków o azyl na świecie. Obowiązek UE, jakim jest ochrona ludzi w potrzebie, zapisany jest w [Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej](#) oraz w [Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#). Obowiązek ten wynika również z prawa międzynarodowego – z [Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.](#)

Nie wszystkie państwa członkowskie otrzymują taką samą liczbę wniosków o azyl składanych przez uchodźców, którzy przybywają co roku do UE. Na przykład w 2013 r. ponad 90 proc. wszystkich wniosków o azyl zostało złożonych w zaledwie 10 krajach, wśród których w czołówce były Niemcy i Francja. Szwecja i Malta otrzymały natomiast najwięcej wniosków w stosunku do liczby mieszkańców.

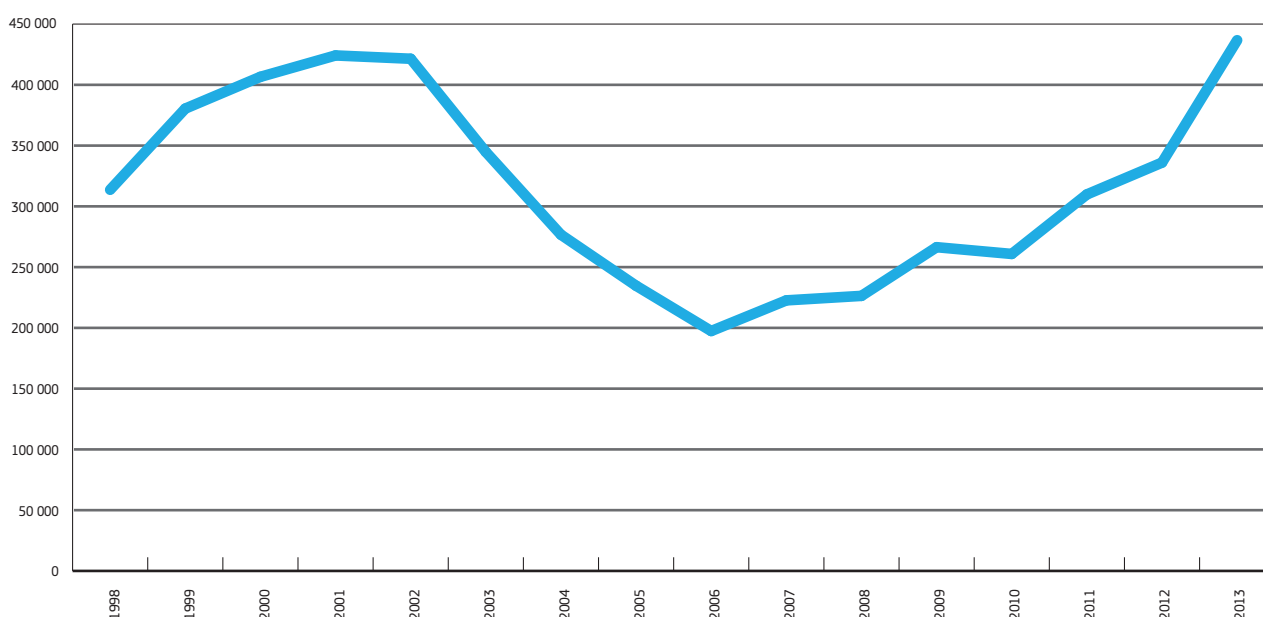


© iStockphoto/Brian Jackson

*UE zapewnia ochronę osobom uciekającym przed prześladowaniami i wojną.*

Na to, że niektóre państwa członkowskie UE otrzymują więcej wniosków o azyl niż inne, ma wpływ między innymi ich położenie, zamożność, system zabezpieczenia społecznego i bardziej liberalna polityka w dziedzinie azylu. Dlatego też UE musi działać solidarnie i propagować współodpowiedzialność za ochronę uchodźców.

### WNIOSKI O AZYL W 28 KRAJACH UE



Źródło: Eurostat.

## Czym zajmuje się UE

### Wspólny europejski system azylowy

Od 1999 r. UE pracuje nad utworzeniem **wspólnego europejskiego systemu azylowego**. W 2013 r. zostały przyjęte przepisy drugiej generacji, które pozwolą zharmonizować niektóre aspekty krajowych procedur azylowych, tak aby zagwarantować, że będą one bezpieczne, sprawiedliwe, efektywne i niepodatne na nadużycia. Głównym celem systemu jest harmonizacja standardów ochrony i przyjmowania uchodźców w UE. Dzięki temu osoby ubiegające się o azyl będą miały zagwarantowane takie same możliwości uzyskania międzynarodowej ochrony w całej Unii. Wspólny system azylowy opiera się na skutecznej współpracy państw członkowskich UE w kwestiach praktycznych i ich solidarności ze sobą nawzajem oraz z krajami pochodzenia i tranzytu potencjalnych azylantów.



#### Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie

**Azylu** wspiera współpracę państw członkowskich przez rozpowszechnianie dobrych praktyk, ułatwianie wymiany informacji i organizowanie szkoleń na poziomie UE. Urząd udziela też pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim UE, które muszą stawić czoła wyjątkowej presji, na przykład w związku z otrzymaniem dużej liczby wniosków o azyl.



© European Union

Uchodźca w ośrodku pomocy w Rzymie współfinansowanym z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

### Odpowiedzialność za wnioski o azyl (system dubliński)

Należy unikać sytuacji, w której osoby poszukujące azylu są kierowane do jednego państwa członkowskiego UE, następnie do innego, a żadne z tych państw nie bierze na siebie odpowiedzialności za nie. Nie można też dopuścić do rozwoju zjawiska tzw. turystyki azylowej, która polega na tym, że uchodźca składa kilka wniosków w różnych państwach członkowskich UE. Dlatego też każde państwo musi być w stanie ustalić, czy i kiedy to ono odpowiada za rozpatrzenie podania o azyl. Wspólne przepisy unijne pozwalają na szybkie określenie kraju, który ponosi odpowiedzialność za zbadanie danego wniosku o azyl. Przepisy te opierają się na kryteriach takich, jak: gdzie mieszkają członkowie rodziny uchodźcy, gdzie przebywa on sam, który kraj wydał mu wizę lub w którym kraju znalazł się po wjeździe na terytorium UE. Aby ułatwić rozstrzygnięcie tej kwestii, państwa członkowskie UE mają dostęp do bazy danych pod nazwą **EURODAC**, która umożliwia porównanie odcisków palców w celu ustalenia, czy uchodźca złożył już wcześniej wniosek o azyl w innym kraju UE.

### Warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl

Osoby, które złożyły wniosek o azyl i oczekują na decyzję w tej sprawie, muszą mieć zapewniony godny standard życia. Odpowiednie i porównywalne warunki przyjmowania uchodźców w całej Unii powinny też zniechęcić potencjalnych azylantów do podróżowania między państwami członkowskim UE w poszukiwaniu wyższego standardu. Zgodnie z unijnymi wspólnymi minimalnymi standardami w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl państwa członkowskie UE muszą zapewnić takim osobom pomoc w postaci zakwaterowania, ubrań, żywności i pieniędzy na drobne wydatki. Muszą też im umożliwić dostęp do opieki lekarzy i psychologów, a w przypadku dzieci – do edukacji. Osoby ubiegające się o azyl mają też prawo do połączenia rodziny i szkolenia zawodowego oraz, na pewnych warunkach, do dostępu do rynku pracy.

## Procedury przyznawania statusu uchodźcy

Sposób, w jaki państwa członkowskie UE przyznają status uchodźcy lub odmawiają przyznania go, różni się znacznie w zależności od tradycji konstytucyjnych i administracyjnych poszczególnych państw. Ludności uciekającej przed prześladowaniami w poszukiwaniu międzynarodowej ochrony należy jednak zapewnić wspólne zabezpieczenia – osoby ubiegające się o azyl muszą mieć dostęp do sprawiedliwych i efektywnych procedur azylowych. W związku z tym UE przedstawiła przepisy dotyczące całego procesu ubiegania się o azyl, w tym sposobu złożenia wniosku, sposobu jego rozpatrywania, pomocy, jaką otrzyma osoba ubiegająca się o azyl, sposobu odwołania się od decyzji odmownej, środków, jakie należy podjąć, gdy osoba ubiegająca się o azyl zacznie się ukrywać, oraz tego, jak należy traktować przypadki złożenia wielu wniosków przez tę samą osobę. Powstaje w ten sposób spójny system, który sprawia, że decyzje w sprawie azylu są wydawane efektywnie i sprawiedliwie oraz że wszystkie państwa członkowskie UE rozpatrują wnioski na podstawie wspólnych standardów wysokiej jakości.

## Warunki uzyskania statusu uchodźcy

Aby danej osobie można było przyznać azyl, musi ona najpierw zostać oficjalnie uznana za uchodźcę. Dlatego też pierwszorzędne znaczenie ma to, by wszystkie państwa członkowskie UE tak samo rozumiały termin „uchodźca”. W związku z tym UE zharmonizowała kryteria kwalifikujące do uzyskania statusu uchodźcy: status ten może uzyskać obywatel kraju spoza UE lub bezpaństwowiec, który przebywa poza krajem pochodzenia i nie chce lub nie może tam powrócić z powodu uzasadnionych obaw przed prześladowaniami ze względu na rasę, religię, narodowość, poglądy polityczne lub przynależność do konkretnej grupy społecznej.

Jeśli dana osoba nie kwalifikuje się do uzyskania statusu uchodźcy, a mimo to nie może powrócić do swojego kraju pochodzenia z powodu rzeczywistego ryzyka doznania poważnej krzywdy (kara śmierci, egzekucja, tortury lub niehumanitarne bądź poniżające traktowanie albo poważne i zindywidualizowane zagrożenie ludności cywilnej lub poszczególnych osób, wynikające z przemocy o charakterze niedyskryminującym), ma ona prawo do tzw. ochrony uzupełniającej.

Osobom, którym przyznano międzynarodową ochronę, przysługuje szereg praw podstawowych, takich jak zasada non-refoulement (tzn. osób tych nie można odesłać do kraju, w którym grozi im prześladowanie), prawo do pozwolenia na pobyt i podróżowania w obrębie kraju pobytu i poza nim. Osoby takie muszą mieć też prawo do zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, opieki medycznej, edukacji



*Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Lublinie, który wspiera uchodźców z Czeczenii, jest współfinansowany z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.*

i korzystania z wszelkich programów, które mogą ułatwić ich integrację ze społeczeństwem kraju pobytu. Jednak w praktyce osoby objęte ochroną uzupełniającą w niektórych przypadkach zgodnie z przepisami kraju pobytu mogą mieć zapewnione mniej korzystne warunki, na przykład jeśli chodzi o dostęp do zabezpieczenia społecznego.

## Dialog i współpraca z krajami spoza UE

W ramach **globalnego podejścia do kwestii migracji UE** zamierza propagować międzynarodową ochronę i pomagać krajom spoza UE we wzmacnianiu ich systemów azylowych. Celem tych działań jest łatwiejszy dostęp do takiej ochrony dla tych, którzy jej potrzebują, oferowanej możliwie jak najbliżej ich kraju pochodzenia. Dlatego też UE wdraża we współpracy z Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców **regionalne programy ochrony**, które mają wzmocnić zdolności rozciągania ochrony w uczestniczących regionach oraz poprawić ochronę zapewnianą uchodźcom przy pomocy trwałych rozwiązań (powroty, integracja na poziomie lokalnym lub przesiedlenie do kraju spoza UE).

## Środki unijne na wspieranie przyjmowania osób ubiegających się o azyl i uchodźców

**Fundusz Azylu, Migracji i Integracji** (2014–2020) służy wspieraniu i usprawnianiu wysiłków, które podejmują państwa członkowskie UE, aby w pełni i właściwie wdrożyć wspólny europejski system azylowy. Na osiągnięcie tego celu państwa członkowskie UE mają przeznaczyć 20 proc. środków udostępnionych im w ramach tego funduszu. Jednym z ważnych działań, jakie mają uzyskać wsparcie, jest zapewnianie odpowiednich warunków osobom uciekającym ze swoich krajów oraz osobom, które ubiegają się o międzynarodową ochronę lub którym taka ochrona została przyznana.

W ciągu ostatnich sześciu lat tego rodzaju wsparcie było udzielane w ramach **Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców**, z którego około 678 mln euro przyznano na działania prowadzone na szczeblu krajowym i unijnym, zwłaszcza w państwach członkowskich, które przyjęły wyjątkowo dużo osób ubiegających się o azyl i gdzie zdolności

przyjmowania takich osób i systemy azylowe znalazły się pod silną presją. Fundusz wspierał również tzw. **przesiedlenia**, czyli przekierowywanie ludności objętej ochroną międzynarodową z jednego państwa członkowskiego do innego lub z kraju spoza UE do państwa członkowskiego UE.

## Perspektywy

W ciągu ostatnich kilku lat UE pracowała nad usprawnieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego. Niedawno zaktualizowała swoje przepisy, by w większym stopniu zharmonizować procedury udzielania azylu przez państwa członkowskie, by procedury te były szybsze, sprawiedliwsze i efektywniejsze. Działania te są prowadzone nie tylko w interesie państw członkowskich UE, ale też z myślą o osobach ubiegających się o azyl i o zapewnieniu im równych

szans uzyskania ochrony w całej Unii. Obecnie UE musi zadbać o to, by państwa członkowskie w pełni i w spójny sposób wdrożyły wspólny europejski system azylowy. Poszerzone zostaną również zadania Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, zwłaszcza pod względem współpracy z krajami spoza UE. Unia będzie starać się bardziej wspierać kraje spoza UE w kwestiach związanych z uchodźstwem i azylem, w tym również w ramach regionalnych programów ochrony.

## Więcej informacji

- ▶ **Strona Dyrekcji Generalnej do Spraw Wewnętrznych w Komisji Europejskiej:** <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs>
- ▶ **Portal UE poświęcony imigracji:** <http://ec.europa.eu/immigration>
- ▶ **Europejska Sieć Migracyjna:** [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm)
- ▶ **Europejska strona poświęcona integracji:** <http://ec.europa.eu/ewsi>
- ▶ **Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu:** <http://easo.europa.eu>
- ▶ **Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców:** <http://unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
- ▶ **Na pytania na temat Unii Europejskiej odpowie telefoniczny serwis Europe Direct:** 00 800 6 7 8 9 10 11  
<http://europedirect.europa.eu>

