

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 48/03)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Pismem z 16 lutego 2010 r. Joëlle Milquet, wicepremier i minister ds. zatrudnienia i równouprawnienia odpowiedzialna za politykę migracyjną i azyłową, w imieniu prezydencji belgijskiej zwróciła się, na podstawie art. 304 TFUE, do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2010 r.

Na 465. sesji plenarnej w dniach 15 i 16 września 2010 r. (posiedzenie z 15 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 115 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski

1.1 Zdaniem EKES-u, w celu sprostania wyzwaniom demograficznym niezbędne jest kompleksowe podejście obejmujące szereg aspektów gospodarczych, społecznych i politycznych. Imigracja legalna jest jedną z odpowiedzi UE na sytuację demograficzną.

1.2 Mobilność obywateli europejskich wewnątrz UE jest mniejsza niż imigracja obywateli państw trzecich. Komitet uważa, że należy znieść przeszkody i ułatwić mobilność pracowników wewnątrz UE.

1.3 EKES popiera strategię „Europa 2020” i zwiększenie do 75 % stopy zatrudnienia ludności w przedziale wiekowym 20–64 poprzez większy udział kobiet i osób starszych oraz lepszą integrację imigrantów na rynku pracy.

1.4 Wspólna polityka migracyjna powinna cechować się strategicznym podejściem, wizją w średniej i dłuższej perspektywie oraz uwzględniać wiele aspektów, takich jak kontekst demograficzny, ewolucja rynków pracy, integracja, różnorodność kulturowa, prawa podstawowe, równe traktowanie, niedyskryminacja i współpraca z krajami pochodzenia.

1.5 Decyzja co do przyjmowania nowych imigrantów spoczywa w gestii państw członkowskich. UE może wnieść znaczną wartość dodaną poprzez wspólną politykę i wysoki stopień harmonizacji prawodawstwa.

1.6 Mimo różnic krajowych, UE i państwa członkowskie potrzebują otwartych przepisów prawnych umożliwiających zarówno pracownikom wysoko wykwalifikowanym, jak i osobom pracującym w zawodach wymagających mniejszych

kwalifikacji, imigrację zarobkową legalnymi i przejrzystymi kanałami.

1.7 Mając na uwadze wyzwania demograficzne, EKES sądzi, że należy zmienić obowiązujące dyrektywy i opracować nowe instrumenty prawne.

1.8 Wraz z przyjęciem traktatu z Lizbony weszła w życie Karta Praw Podstawowych, która pomoże UE przyjmować bardziej wyważone przepisy w dziedzinie imigracji i w większym stopniu szanować prawa człowieka.

1.9 W Europie wzrasta nietolerancja, rasizm i ksenofobia wobec imigrantów i mniejszości. Aby zapobiegać takim postawom, decydenci polityczni, liderzy społeczni i środki masowego przekazu muszą wykazać się dużą odpowiedzialnością i pedagogicznym podejściem pod względem politycznym i społecznym. Instytucje UE muszą działać zdecydowanie, a organizacje społeczeństwa obywatelskiego aktywnie wspierać walkę z tego rodzaju ideologiami i zachowaniami.

1.10 Europejskie przepisy dotyczące imigracji powinny gwarantować równe traktowanie w oparciu o zasadę niedyskryminacji.

1.11 Współpraca z krajami pochodzenia nie powinna opierać się wyłącznie na walce z nieuregulowaną imigracją, deportacjach i kontroli granic. W umowach należy uwzględnić interes wszystkich stron: imigrantów, by przestrzegane były ich prawa podstawowe, krajów pochodzenia, by emigracja miała pozytywne skutki dla ich rozwoju gospodarczego i społecznego, oraz europejskich społeczeństw przyjmujących.

1.12 Wspólna polityka imigracyjna musi mieć na uwadze integrację, która jest dwukierunkowym procesem społecznym wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństw przyjmujących i którą należy wspierać na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym poprzez dobre sprawowanie rządów w Unii Europejskiej. Wspólne podejście europejskie niesie ze sobą olbrzymią wartość dodaną, ponieważ łączy integrację z wartościami i zasadami zawartymi w traktacie, z zasadą równego traktowania i niedyskryminacji, Kartą praw podstawowych i europejską konwencją praw człowieka, a także ze strategią „Europa 2020”.

1.13 EKES proponuje Komisji, aby zwróciła się do niego o opracowanie opinii rozpoznawczej dotyczącej zasadności utworzenia europejskiej platformy dialogu w celu zarządzania imigracją zarobkową.

## 2. Ludność Unii Europejskiej

2.1 Liczba ludności w UE sięga prawie **500 mln** <sup>(1)</sup>. Na przełomie ostatniej dekady zmiany miały charakter pozytywny i liczba ludności wzrosła o ponad 18 mln <sup>(2)</sup>.

2.2 Niemniej jednak zaobserwować można znaczne różnice między państwami. W niektórych krajach liczba ludności spadła, szczególnie na Węgrzech, w Polsce, Bułgarii i Rumunii. W pozostałych państwach członkowskich utrzymywała się na jednakowym poziomie bądź wzrosła, zwłaszcza w Hiszpanii, Francji, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii. W pewnych państwach daje się również dostrzec istotne różnice regionalne.

2.3 Dzięki **przyrostowi naturalnemu** liczba ludności w UE zwiększyła się o ponad 3 mln <sup>(3)</sup>. Kraje, w których przyrost naturalny był najwyższy w wartościach bezwzględnych, to Francja, Wielka Brytania, Hiszpania i Holandia, choć również w innych państwach zanotowano pozytywny przyrost. Najwyższe negatywne salda miały Niemcy, Bułgaria, Rumunia i Węgry.

2.4 **Ludność Europy starzeje się.** Odsetek osób poniżej 15 lat zmniejszył się z 17,7 % w 1998 r. do 15,7 % w 2008 r.

2.5 Odsetek osób powyżej 65 lat wzrósł w UE z 15,3 % w 1998 r. do 17 % w 2008 r. Odsetek ten zmniejszył się nieznacznie w Irlandii i Luksemburgu, zaś w Niemczech i we Włoszech osiągnął prawie 20 %, a w Grecji przekroczył 18,5 %.

2.6 **Współczynnik obciążenia ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym** <sup>(4)</sup> w UE od dziesięciu lat utrzymuje się praktycznie na jednakowym poziomie: w 1998 r. wynosił 49,2 %, a w 2008 r. – 48,6 %.

W Danii, Niemczech, Grecji, Holandii i we Włoszech zwiększył się we wspomnianym okresie, we Francji i Finlandii pozostał taki sam, a w pozostałych państwach członkowskich zmalał, co najlepiej widać w tych krajach, w których stosunek dzieci i młodzieży zmalał najbardziej.

2.7 **Syntetyczna miara płodności** <sup>(5)</sup> w 2006 r. wynosiła 1,53 dziecka na kobietę. W latach 1999–2008 wzrosła we wszystkich państwach UE, jednak w wielu krajach nadal utrzymuje się poniżej 1,5 dziecka na kobietę. Jedynie we Francji osiągnęła poziom 2 dzieci na kobietę.

2.8 W Europie **wzrasta oczekiwana długość życia w chwili urodzenia**: obecnie wynosi przeciętnie ponad 82 lata dla kobiet i 76 dla mężczyzn.

2.9 W większości państw członkowskich **obniża się śmiertelność noworodków** <sup>(6)</sup>; w 2006 r. wynosiła dla całej UE mniej niż 5 zgonów na każde 1 000 żywych narodzin.

## 3. Migracje w Unii Europejskiej

3.1 Europa jest celem dla niewielkiego odsetka międzynarodowej migracji i już od wielu lat wiele osób wywodzących się z imigracji stanowi część ludności europejskiej.

3.2 W Traktacie i w opiniach EKES-u pojęcie imigracji stosuje się do osób będących obywatelami państw trzecich.

3.3 Imigracja jest główną przyczyną wzrostu liczby ludności w UE w latach 1999–2008. Migracja netto zwiększa liczbę ludności UE o prawie 15 mln <sup>(7)</sup>. Ma ujemną wartość jedynie w Bułgarii, Polsce, Rumunii, na Łotwie i Litwie. W niektórych państwach członkowskich nieznacznie wzrosła, a najwyższe saldo migracji odnotować można w Niemczech, Hiszpanii, Francji, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii. W okresie 1999–2008 **większość państw członkowskich miała pozytywne saldo migracji**, z wyjątkiem Bułgarii (– 215 600), Łotwy (– 24 700), Litwy (– 88 100), Polski (– 566 100) i Rumunii (– 594 700).

3.4 **Przepływy migracyjne powodują wzrost ludności UE.** W ciągu ostatnich dziesięciu lat imigracja odpowiedzialna była za ponad 80 % wzrost liczby ludności.

<sup>(1)</sup> Prowizoryczne dane Eurostatu z 1 stycznia 2009 r.

<sup>(2)</sup> Obliczenia na podstawie danych Eurostatu za lata 1999–2009, 1 stycznia każdego roku.

<sup>(3)</sup> Obliczenia na podstawie danych Eurostatu za lata 1999–2008 (liczba urodzeń minus liczba zgonów).

<sup>(4)</sup> Zdefiniowany jako stosunek między ogólną liczbą ludności poniżej 15 lat i powyżej 65 oraz ludności w wieku 15–64 lat.

<sup>(5)</sup> Przepiętna liczba dzieci na kobietę rocznie będąca sumą współczynnika dzietności w zależności od wieku.

<sup>(6)</sup> Definiowana jako liczba zgonów dzieci, które urodziły się żywe, przed ukończeniem przez nie pierwszego roku życia.

<sup>(7)</sup> Obliczono na podstawie następującego równania: saldo migracji = liczba ludności w 2009 r. minus liczba ludności w 1999 r. minus przyrost naturalny w latach 1999–2008.

3.5 W niektórych państwach UE imigranci stanowili ponad 4 % przeciętnej liczby ludności w danym okresie (Włochy, Malta, Austria i Portugalia). Na Cyprze odsetek ten wynosił ponad 10 % (11,64 %), w Hiszpanii – 12,62 %, w Irlandii – 10,66 %, a w Luksemburgu – 11,08 %. Z drugiej strony straty w liczbie ludności spowodowane saldem migracji oscylowały między 0,75 % na Łotwie a 2,62 % w Rumunii.

3.6 W 2008 r. liczba obcokrajowców (w tym obywateli europejskich i obywateli państw trzecich) sięgnęła 31 mln. Niemcy mają najwyższy odsetek obcokrajowców (ponad 7 mln); następne w kolejności są: Hiszpania (5,3 mln) Wielka Brytania (4 mln), Francja (3,7 mln) i Włochy (3,4 mln). W 2009 r. liczby te wzrosły we wszystkich wymienionych krajach, oprócz Niemiec. W Grecji i Belgii obcokrajowcy stanowią prawie milion mieszkańców, a w Irlandii, Holandii, Austrii i Szwecji ponad 500 tys.

3.7 W czwartym kwartale 2009 r.<sup>(8)</sup> prawie **11 mln obywateli europejskich mieszkało w innym państwie członkowskim**: 2,5 mln w Niemczech, 1,8 mln w Wielkiej Brytanii, 1,6 mln w Hiszpanii, 1,2 mln we Francji i 1,1 mln we Włoszech, nieco mniej w Belgii (642 900), Irlandii (350 500), Luksemburgu (191 000), Austrii (322 200), Holandii (272 100), Grecji (142 500) i Szwecji (185 700).

3.8 Począwszy od czwartego kwartału 2005 r., liczba obywateli zamieszkujących w innym państwie członkowskim zwiększyła się o ponad 2,7 mln, przy czym Włochy, Wielka Brytania i Hiszpania są głównymi miejscami przeznaczenia dla tych ruchów wewnętrznych (ponad 1,7 mln).

3.9 W **2009 r.** liczba obcokrajowców **spadła** poniżej jednego miliona, czyli prawie do poziomu z 2006 r.

#### 4. Przyszłość ludności Unii Europejskiej

4.1 **Liczba ludności UE w 2018 r. wyniesie 495–511 mln** (według prognoz demograficznych Eurostatu); wahania wynikają z różnic w przewidywanych poziomach migracji w tym okresie.

4.2 **Uwzględniając imigrację obywateli państw trzecich, prognozowana liczba ludności w UE osiągnie w 2020 r. poziom 514 mln, a w 2030 r. – 520 mln.** Prognoza ta opiera się na założeniu, że każdego roku migracja netto wyniesie nieco poniżej 1,5 mln osób.

4.3 **Dlatego też w 2020 r. wzrost ludności, włączając w to migrację, osiągnie prawdopodobnie 14 mln,** z czego 5,3 mln przypadnie na Hiszpanię, 4 mln na Wielką Brytanię, 1,4 mln na Włochy, 1,3 mln na Francję, prawie 1 mln na

Irlandię, ok. 0,5 mln na Szwecję i Belgię oraz prawie 0,5 mln na Portugalię. Z drugiej strony niektóre kraje odnotują straty demograficzne: 660 tys. w Rumunii, 530 tys. w Niemczech i 419 tys. w Bułgarii, a w Polsce, na Węgrzech, Litwie i Łotwie ponad 100 tys.

4.4 W 2020 r. w UE liczba osób w przedziale wiekowym 0–14 wzrośnie o prawie 845 tys. w porównaniu z rokiem 2008, zmniejszy się o 2,8 mln w przedziale 15–64 lat i zwiększy o 18,1 mln w przedziale powyżej 65. roku życia. Liczba osób w wieku 20–59 lat skurczy się o 4,7 mln. Tym samym prognoza wzrostu ludności UE opiera się głównie na osobach powyżej 65. roku życia, które będą stanowić 20 % populacji, co oznacza **poważne starzenie się społeczeństwa.**

#### 5. Rynek pracy w Unii Europejskiej

5.1 Zmienna demograficzna na rynkach pracy musi być rozpatrywana wraz z pozostałymi zmiennymi gospodarczymi, społecznymi i politycznymi, które nie wchodzą w zakres niniejszej opinii.

5.2 W latach 1998–2008 liczba osób potencjalnie aktywnych zawodowo wzrosła o 12,1 mln i o nieco mniej niż 12 mln w przedziale wiekowym 20–59.

5.3 **W 2009 r. w UE ok. 218 mln osób było czynnych zawodowo** – 3,8 mln mniej niż rok wcześniej. Ponad 24 mln (11 %) było zatrudnionych tymczasowo. Średni wiek przechodzenia na emeryturę wynosił 61,4 lata.

5.4 W czwartym kwartale 2009 r. **5,8 mln obywateli europejskich pracowało w innym państwie członkowskim**: 1,4 mln w Niemczech, 1,1 mln w Wielkiej Brytanii, 820 tys. w Hiszpanii, 650 tys. we Włoszech, 540 tys. we Francji, 280 tys. w Belgii, 190 tys. w Irlandii, 180 tys. w Austrii, 150 tys. w Holandii i 125 tys. w Szwecji.

5.5 **Wskaźnik aktywności zawodowej wzrósł** w latach 1998–2008 w UE-15 we wszystkich grupach wiekowych, lecz pozostały różnice rzędu od 1 % (przedział 15–19 lat) do 10 % (przedział wiekowy 60–64). Wskaźnik aktywności zawodowej mężczyzn utrzymał się praktycznie na jednakowym poziomie, z wyjątkiem grupy wiekowej 50–70 lat, w której wzrósł maksymalnie o 10 % dla osób między 60. a 65. rokiem życia. Wskaźnik aktywności zawodowej kobiet zwiększył się we wszystkich grupach wiekowych, a szczególnie w przedziale wiekowym 30–65 lat, maksymalnie o ponad 10 % dla osób między 50. a 65. rokiem życia.

<sup>(8)</sup> Zgodnie z liczbami podanymi w badaniu aktywności ekonomicznej ludności.

5.6 Na przestrzeni ostatnich lat coraz więcej kobiet włącza się do rynku pracy, jednakże **wskaźnik ich aktywności zawodowej nadal pozostaje niższy niż dla mężczyzn.**

5.7 W 2020 r. liczba osób potencjalnie czynnych zawodowo wyniesie 361 mln, z czego faktycznie zatrudnionych będzie 238 mln<sup>(9)</sup>, a więc 123 mln osób pozostanie bez pracy. Oznacza to, że wskaźnik aktywności będzie kształtował się na poziomie 74,2 % dla osób między 20. a 64. rokiem życia – nieznacznie niższym niż w 2008 r. ze względu na zmiany w strukturze demograficznej.

5.8 Przy uwzględnieniu poziomów bezrobocia<sup>(10)</sup> w 2020 r. czynnych zawodowo może być 221,5 mln osób, co przekładałoby się na wskaźnik zatrudnienia na poziomie 69,3 % w przedziale wiekowym 20–64.

5.9 Celem strategii „Europa 2020”<sup>(11)</sup> jest zwiększenie do 75 % stopy zatrudnienia w przedziale wiekowym 20–64 poprzez większy udział kobiet i osób starszych oraz lepszą integrację imigrantów na rynku pracy.

5.10 Dodatkowo ponad 17,5 mln osób mogłoby znaleźć pracę w 2020 r., jeśli osiągnięty zostałby wskaźnik zatrudnienia na poziomie 75 % w przedziale wiekowym 20–64. Nawet wtedy ponad 76 mln osób w tym przedziale wiekowym pozostałoby niezatrudnionych, choć liczba ta uwzględniałaby również osoby chore i niepełnosprawne, niezdolne do pracy.

5.11 Można odnotować znaczne różnice między stopami zatrudnienia w poszczególnych państwach UE: w 2009 r. oscylowały one między minimalnym poziomem na Malcie (mniej niż 60 %) a maksymalnym w Holandii (ok. 80 %), przy czym niektóre kraje już przekroczyły cel 75 %. Z tego powodu wzrost stopy zatrudnienia w państwach, gdzie jest ona niska, tzn. w tych, w których znajduje się poniżej średniej UE (a więc w większości państw członkowskich), oraz tam, gdzie plasuje się powyżej średniej UE, lecz poniżej 75 %, mogłoby doprowadzić do mobilności wewnętrznej ludności w UE.

5.12 Jednym z czynników wzrostu stopy zatrudnienia jest **wyższy poziom edukacji w społeczeństwie.** W 2008 r. wskaźnik zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem w przedziale wiekowym 15–64 lat wynosił 84 %, osób ze średnim wykształceniem – 71 %, a osób z wykształceniem podstawowym – 48 %. Ponadto wskaźnik zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem sytuował się wyraźnie powyżej średniej 66 %. Poprawa poziomu wykształcenia może także doprowadzić do wzrostu produktywności i zaspokojenia coraz większego zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych pracowników.

<sup>(9)</sup> Szacunki w oparciu o średnie wskaźniki aktywności w czwartym kwartale 2007 r. i pierwszym kwartale 2008 r.

<sup>(10)</sup> Patrz przypis 9.

<sup>(11)</sup> COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

5.13 W sytuacji obecnego **kryzysu gospodarczego** rynek pracy nie są w stanie zaoferować zatrudnienia wszystkim osobom w wieku produkcyjnym (miejscowym i imigrantom), przez co stopa bezrobocia kształtuje się na poziomie 10 %. Bezrobocie w UE w lutym 2010 r. dotknęło 23,01 mln osób w wieku produkcyjnym – o 3,1 mln więcej niż rok wcześniej.

5.14 **Spółeczeństwa starzeją się coraz szybciej.** Gdy pokolenie wyżu demograficznego lat 60. przejdzie na emeryturę, ludność aktywna zawodowo w UE zmniejszy się, a liczba osób powyżej 60. roku życia zacznie wzrastać dwa razy szybciej niż przed rokiem 2007, tj. o jakieś 2 mln rocznie, zamiast 1 mln.

5.15 Według Komisji Europejskiej<sup>(12)</sup> od roku 2020 niedobór siły roboczej będzie coraz poważniejszy, tak że Europie z trudem przyjdzie utrzymanie poziomu aktywności gospodarczej i zatrudnienia. Sytuacja taka może potrwać dziesięciolecia.

5.16 W niektórych państwach członkowskich zachęca się starsze osoby do pozostania na rynku pracy poprzez zbliżanie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę do ustawowego wieku emerytalnego, a nawet promuje się zmiany w prawie w celu przesunięcia wieku emerytalnego ponad 65 lat, o czym wspomina się w zielonej księdze Komisji<sup>(13)</sup>.

## 6. Rola imigracji w obecnym kontekście demograficznym

6.1 Zdaniem EKES-u, **w celu sprostania wyzwaniom demograficznym niezbędne jest kompleksowe podejście** obejmujące szereg aspektów gospodarczych, społecznych i politycznych. Unia powinna zająć się m.in. polityką zatrudnienia i kształcenia, poprawą sytuacji na rynkach pracy, systemami emerytalnymi, kwestią godzenia życia zawodowego z prywatnym, aktywną polityką rodzinną itp.

6.2 W tej sytuacji, **polityka imigracyjna jest elementem decyzji politycznych**, które UE będzie musiała podjąć.

6.3 Komitet zwraca uwagę na konkluzje kierowanej przez Felipe Gonzáleza grupy mędrców, które zostały zebrane w projekcie „**Europa 2030**”<sup>(14)</sup>. Stwierdzono w nim, iż „demograficzny problem Unii Europejskiej rozwiążą dopiero działania kompensacyjne dwojakiego rodzaju: zwiększanie współczynnika uczestnictwa w rynku pracy oraz stosowanie wyważonej, sprawiedliwej i wyprzedzającej polityki imigracyjnej”. (...) „Migrujący pracownicy będą częścią odpowiedzi na niedobory kadr i kwalifikacji w Europie, natomiast UE będzie musiała stworzyć wyprzedzającą wizję imigracji”.

<sup>(12)</sup> COM(2009) 674 wersja ostateczna.

<sup>(13)</sup> COM(2010) 365 wersja ostateczna.

<sup>(14)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pl\\_web.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pl_web.pdf).

6.4 EKES przyjął liczne opinie, w których wzywał UE do opracowania wspólnej polityki imigracyjnej umożliwiającej nowym osobom wjazd do Europy legalnymi i przejrzystymi kanałami.

6.5 Europa jest celem dla części międzynarodowej migracji, ponieważ ze względu na relatywny dobrobyt gospodarczy i stabilność polityczną niektórzy imigranci uważają ją za atrakcyjne miejsce umożliwiające poszukiwanie szans.

6.6 UE musi pamiętać, że wielu imigrantów wykazuje się **duchem przedsiębiorczości**, tworzy przedsiębiorstwa w Europie i przyczynia się do powstawania nowych miejsc pracy.

6.7 **Mobilność wewnątrz UE motywowana kwestiami zarobkowymi jest mniejsza niż mobilność wynikająca z imigracji.** Na przestrzeni ostatnich lat pracownicy z Polski i Rumunii w największym stopniu korzystali z prawa do swobody poruszania się wewnątrz Unii. Zdaniem Komitetu UE powinna promować i ułatwiać mobilność zawodową obywateli europejskich. W tym celu należy wzmocnić sieć EURES oraz uznawać dyplomy i kwalifikacje zawodowe.

## 7. Wspólna polityka imigracyjna

7.1 **Rozwój wspólnej polityki imigracyjnej napotyka wiele trudności.** Mimo większej współpracy w ramach walki z nieuregulowaną imigracją i handlem ludźmi, podpisania pewnej ilości porozumień z krajami trzecimi i rozwinięcia europejskiego podejścia na rzecz integracji, nie poczyniono znaczących postępów w kwestiach prawodawstwa regulującego przyjmowanie nowych imigrantów zarobkowych ani w kwestiach dotyczących warunków wjazdu i pobytu oraz praw imigrantów.

7.2 Przygotowując wspólną politykę w dziedzinie imigracji należy mieć na uwadze różnice między krajami członkowskimi wynikające z charakterystyki ich rynków pracy, systemów prawnych, historycznych związków z krajami trzecimi itp.

7.3 Wspólne przepisy dotyczące przyjmowania nowych imigrantów opracowuje się poprzez różne dyrektywy – w zależności od kategorii zawodowych pracowników migrujących.

7.4 Przedsiębiorstwa europejskie pragną ulepszenia międzynarodowych procedur zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników migrujących. W tym celu UE przyjęła dyrektywę<sup>(15)</sup> w sprawie niebieskiej karty popartą – z kilkoma propozycjami zmian – przez Komitet.

7.5 Chociaż UE przyjmie w przyszłości wielu pracowników migrujących wykonujących zawody wymagające średnich i niskich kwalifikacji, wciąż jednak brakuje wspólnego prawodawstwa dla tego rodzaju działalności zawodowej.

7.6 Wkładem Komisji do programu sztokholmskiego była propozycja utworzenia europejskiej platformy migracji zarobkowej, w której mieliby uczestniczyć partnerzy społeczni; nie została ona jednak przyjęta przez Radę. **EKES pragnie zachęcić Komisję do konsultacji z Komitetem na temat użyteczności utworzenia takiej platformy.**

## 8. Prawodawstwo

8.1 Od dwóch lat toczy się w UE debata dotycząca wniosku Komisji dotyczącego **dyrektywy ramowej**<sup>(16)</sup> w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z krajów trzecich, zawierającej także procedurę jednego wniosku. EKES uważa przyjęcie tej dyrektywy podczas prezydencji belgijskiej za kwestię o ogromnym znaczeniu.

8.2 W dniu 13 lipca Komisja przyjęła **dwie nowe wnioski legislacyjne**: pierwszy z nich dotyczy obywateli państw trzecich podejmujących pracę sezonową<sup>(17)</sup>, a drugi obywateli państw trzecich przeniesionych do innego państwa członkowskiego wewnątrz przedsiębiorstwa<sup>(18)</sup>. EKES przeanalizuje stanowisko wyrażone w obu wnioskach i opracuje odpowiednio odnoszące się do nich opinie.

8.3 W **dyrektywie 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin** ustanowiono jedynie wymogi minimalne, co prowadzi do tego, że w systemach prawnych niektórych państw prawo to nie jest w pełni zagwarantowane. Należy tak zmienić tę dyrektywę, by po roku legalnego pobytu imigranci mogli zwrócić się do władz o połączenie rodziny i skorzystać z przysługującego im podstawowego prawa do życia rodzinnego. Komitet uważa także, że przyjęci w ramach łączenia rodzin małżonkowie lub partnerzy, a także dzieci po osiągnięciu pełnoletności, powinni móc otrzymać prawo do zatrudnienia. W październiku Komisja przedstawi zieloną księgę na ten temat.

8.4 Już dawno weszła w życie **dyrektywa**<sup>(19)</sup> **w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów.** Komitet uważa, że osoby w posiadaniu określonego w tej dyrektywie zezwolenia na pobyt powinny mieć prawo – po upływie jego okresu ważności – do ubiegania się o zezwolenie na pracę w ramach przyspieszonej procedury, przy równoczesnym przedłużeniu poprzedniego zezwolenia na pobyt. W 2011 r. Komisja opracuje raport na temat wdrażania tej dyrektywy.

8.5 W życie weszła także **dyrektywa**<sup>(20)</sup> **w sprawie przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych.** Komitet uważa, że należy wprowadzić przyspieszone procedury przyznawania niebieskiej karty, by w ten sposób osoby takie mogły podjąć pracę po zakończeniu swojej pracy badawczej. W 2012 r. Komisja opracuje raport na temat wdrażania tej dyrektywy.

<sup>(15)</sup> Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

<sup>(16)</sup> COM(2007) 638 wersja ostateczna.

<sup>(17)</sup> COM(2010) 379 wersja ostateczna.

<sup>(18)</sup> COM(2010) 378 wersja ostateczna.

<sup>(19)</sup> Dyrektywa Rady 2004/114/WE.

<sup>(20)</sup> Dyrektywa Rady 2005/71/WE.

8.6 Należy bezwzględnie rozwiązać jeden z największych problemów, z jakimi boryka się zarówno wielu imigrantów, jak i liczne przedsiębiorstwa europejskie, tj. **uznawanie dyplomów i kwalifikacji zawodowych**.

8.7 Zdaniem Komitetu legislacja regulująca przyjmowanie nowych imigrantów powinna uwzględnić także pracę podejmowaną w mikroprzedsiębiorstwach i w ramach koligacji rodzinnych – dzięki temu w większości przypadków procesy migracyjne będą mogły odbywać się w sposób legalny i przejrzysty. Dlatego w innej opinii EKES-u <sup>(21)</sup> proponuje się zastosowanie wynoszącego sześć miesięcy **zezwoleń na wjazd i pobyt czasowy na okres poszukiwania pracy**.

8.8 Ze względu na Kartę praw podstawowych UE musi zapewnić wszystkim **ochronę praw człowieka** w ramach porządku prawnego UE i państw członkowskich.

8.9 **Prawa człowieka są powszechne**, bezwarunkowe i chronią wszystkich ludzi, niezależnie od ich sytuacji i statusu prawnego. Dlatego też EKES opracował opinię <sup>(22)</sup> z inicjatywy własnej w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce migracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie.

8.10 Europejskie przepisy dotyczące imigracji powinny **gwarantować równe traktowanie w oparciu o zasadę niedyskryminacji** (art. 21 karty) oraz poszanowanie art. 15 ust. 3 karty, który głosi, że „obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium państw członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii”.

8.11 Równość traktowania w pracy odnosi się do warunków pracy, wynagrodzeń, zwolnień, zdrowia i bezpieczeństwa w pracy oraz do prawa przynależności do związków zawodowych i prawa do strajku. Inne podstawowe prawa socjalne, do których odnosi się równość traktowania, to opieka zdrowotna, prawa emerytalne, ochrona socjalna przed bezrobociem oraz szkolenia.

8.12 EKES z zaniepokojeniem obserwuje w Europie wzrost rasizmu, ksenofobii i nietolerancji. Komitet pozytywnie ocenia działania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

8.13 EKES uważa, że część zjawisk migracji będzie miała charakter tymczasowy i – w niektórych przypadkach – cyrkulacyjny, lecz doświadczenie pokazuje, że większość ma charakter stały bądź długofalowy, dlatego też polityka i prawodawstwo UE muszą zawsze propagować poszanowanie praw człowieka, zabezpieczenie statusu prawnego imigrantów, integrację oraz łączenie rodzin.

8.14 UE i państwa członkowskie mogą porozumieć się z krajami pochodzenia w sprawie **systemów migracji cyrkulacyjnej** wspierających przejrzyste procedury migracyjne. EKES popiera **partnerstwa na rzecz mobilności** ustalone z niektórymi krajami pochodzenia. Komitet sugeruje jednak, że takie porozumienia powinny być odpowiednio zrównoważone, tak by ich efekt był pozytywny dla wszystkich stron: imigrantów, ich krajów pochodzenia i krajów UE.

8.15 By umożliwić działanie systemu migracji cyrkulacyjnej, prawodawstwo wspólnotowe musi przewidywać bardzo elastyczne zezwolenia krótkoterminowe oraz procedury powrotu i gwarancje zatrudnienia w kolejnych latach. Dzięki temu wielu imigrantów wybierze drogę legalną i nie pozostanie w Europie nielegalnie po upływie ważności pozwolenia na pobyt.

8.16 EKES proponuje przyznawanie wielorazowych zezwoleń czasowych – na okres od trzech do dziewięciu miesięcy – które następnie będą mogły być przedłużane przez trzy, cztery i pięć lat. Są to procedury wymagające nakładów finansowych, zaplecza logistycznego i współpracy pracodawców, władz krajów pochodzenia i krajów przyjmujących oraz związków zawodowych.

8.17 Komitet pragnie zwrócić uwagę na fakt, że migracja cyrkulacyjna utrudnia utrzymanie więzi społecznych i integrację, a także trwale zaangażowanie pracowników na rzecz przedsiębiorstwa oraz ich uczestnictwo w strukturach związkowych. Utrudnia także szkolenia.

8.18 Procedury tymczasowego przyjmowania imigrantów mogą obejmować **umowy dotyczące kształcenia i uznawania kwalifikacji zawodowych**. W ten sposób imigranci tymczasowi pracujący w Europie będą mogli podnieść swoje kwalifikacje zawodowe, a po powrocie poprawić własne perspektywy na rynku pracy.

8.19 Imigranci posiadający status rezydentów długoterminowych w rozumieniu **dyrektywy** <sup>(23)</sup> **dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi** tracą taki status w przypadku nieobecności wynoszącej 12 miesięcy.

8.20 Aby ułatwić przepływ imigrantów i rozwój inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości i zatrudnienia w krajach pochodzenia, europejskie przepisy migracyjne muszą pozwalać na zachowanie długoterminowego (przynajmniej przez 3 lata) prawa do stałego pobytu, tak by powrót do kraju pochodzenia nie oznaczał utraty zezwolenia na pracę i pobyt w Europie.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 37.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29.

<sup>(23)</sup> Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

8.21 Należy zagwarantować **prawo do świadczeń emerytalnych** nabytych w UE; w tym celu konieczne będzie przeprowadzenie negocjacji dotyczących umów o wzajemności z państwami pochodzenia imigrantów, a także ratyfikacja konwencji MOP nr 157.

8.22 Komitet proponuje by państwa członkowskie UE ratyfikowały konwencje MOP nr 97 i 143 dotyczące pracowników-imigrantów. Państwa członkowskie UE powinny również podpisać międzynarodową konwencję<sup>(24)</sup> o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, tak jak zalecał to EKES w opinii z inicjatywy własnej<sup>(25)</sup>.

## 9. Współpraca z krajami pochodzenia

9.1 EKES zaproponował<sup>(26)</sup>, by UE wspierała w obszarze polityki zewnętrznej międzynarodowe ramy prawne migracji.

9.2 UE stosuje obecnie kilka instrumentów z zakresu polityki sąsiedztwa i stowarzyszenia. Zdaniem EKES-u w układach tych należy kłaść szczególnie nacisk na kwestie migracji i mobilności. Realizacja układów o mobilności między UE i krajami z nią sąsiadującymi – z którymi istnieją już związki o charakterze gospodarczym i politycznym – jest priorytetem.

9.3 Komitet przyjął dwie opinie<sup>(27)</sup>, proponując, by imigracja w Europie miała pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy i społeczny w krajach pochodzenia.

9.4 Szkolenia organizowane w kraju pochodzenia imigrantów mogą ułatwić wdrażanie polityki imigracyjnej i – dzięki uwzględnieniu potrzeb zatrudnienia europejskich przedsiębiorstw – polepszyć zarządzanie imigracją.

9.5 EKES proponuje podpisanie konwencji między UE a krajami pochodzenia, ułatwiających uznawanie kwalifikacji zawodowych i szkoleń z kraju pochodzenia.

9.6 Należy rozważyć możliwość finansowania programów szkoleniowych w krajach pochodzenia przez UE i państwa członkowskie, co miałoby również pozytywny wpływ na rozwój wysokiej jakości struktur szkoleniowych. Uzyskane dzięki takim programom dyplomy powinny być uznawane na równi z dyplomami europejskimi. Programom szkoleniowym powinny towarzyszyć przyspieszone procedury uzyskiwania zezwolenia na pracę i pobyt.

## 10. Polityka integracji

10.1 Jednym z celów strategii „Europa 2020” jest integracja. **Integracja jest dwukierunkowym procesem społecznym**

<sup>(24)</sup> Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 45/158 z dnia 18 grudnia 1990 r.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.

<sup>(26)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91.

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82, i Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91.

**polegającym na wzajemnym dostosowaniu się**, który przebiega w złożonych relacjach między osobami i grupami. To procesy dokonujące się powoli w strukturach społecznych (w rodzinach, w szkołach i na uniwersytetach, w miasteczkach i w dzielnicach dużych miast, w miejscu pracy, w związkach zawodowych, w organizacjach pracodawców, w instytucjach religijnych, organizacjach sportowych i kulturalnych itp.).

10.2 Dzięki współpracy Komisji Europejskiej i EKES-u powstało **Europejskie Forum Integracji**, które ma umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu i organizacjom imigrantów udział w działaniach integracyjnych UE.

10.3 EKES przyjął kilka opinii mających na celu wspieranie polityki integracji; utworzył również **stałą grupę** ds. integracji na potrzeby propagowania integracji i ściślejszej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i Europejskim Forum Integracji.

10.4 EKES przyjął nową opinię<sup>(28)</sup> z inicjatywy własnej w sprawie „**Integracja a agenda społeczna**”, która ma służyć umocnieniu celu integracji w ramach strategii „Europa 2020” (nowej strategii europejskiej dotyczącej polityki społecznej); w opinii szczególnie podkreśla się skutki społeczne imigracji, sytuację imigrantów na rynku pracy, włączenie społeczne, równość płci, ubóstwo, edukację i szkolenia, zdrowie, ochronę społeczną i walkę z dyskryminacją.

10.5 Hiszpańska prezydencja UE również zwróciła się do EKES-u o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie **integracji pracowników-imigrantów**. W opinii<sup>(29)</sup> analizuje się znaczenie, jakie dla integracji mają zatrudnienie, równe warunki pracy, szans i traktowania. Zawiera także zalecenia dla europejskich i krajowych władz oraz partnerów społecznych.

10.6 Podczas konferencji ministerialnej w Saragossie, która odbyła się w dniach 15–16 kwietnia 2010 r., zwrócono się do Komisji o opracowanie **nowej strategii integracji**. EKES współpracuje przy opracowywaniu raportu informacyjnego w sprawie **nowych wyzwań w zakresie integracji**. Proponuje się w nim, by nowa strategia wspierała zaangażowanie obywatelskie imigrantów oraz ich udział w procesie demokratyzacji.

10.7 Podejście dwukierunkowe wymaga nowych zobowiązań ze strony rządów na rzecz tego, by przepisy krajowe umożliwiały przyznawanie obywatelstwa imigrantom, którzy złożyli taki wniosek, oraz na rzecz przejrzystości procedur.

<sup>(28)</sup> Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19.

<sup>(29)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16.

10.8 EKES sporządził opinię <sup>(30)</sup> z inicjatywy własnej skierowaną do Konwentu, który opracowywał traktat konstytucyjny, nawołując do przyznania obywatelstwa europejskiego obywatelom państw trzecich posiadającym status rezydenta długoterminowego.

10.9 UE i państwa członkowskie muszą stawić czoła nie tylko wyzwaniom demograficznym, ale także wielkim wyzwaniom politycznym i społecznym: integracji nowych obywateli, którzy będą mieli równe prawa i obowiązki. W tym celu krajowe i europejskie prawa obywatelskie muszą uwzględniać osoby pochodzące z innych krajów, wnoszące do Europy ogromną różnorodność etniczną, religijną i kulturową.

#### 11. Imigranci o nieuregulowanym statusie

11.1 EKES pragnie przypomnieć o przebywaniu na terenie UE setek tysięcy osób o nieuregulowanej sytuacji administra-

cyjnej, pracujących w tzw. szarej strefie i zatrudnionych nieformalnie – są to osoby „niewidzialne” w społeczeństwie oficjalnym i pozbawione dostępu do podstawowych praw.

11.2 W dokumencie grupy refleksji nad przyszłością Unii Europejskiej w perspektywie lat 2020–2030 proponuje się, by w całej UE zharmonizować prawa przysługujące nielegalnym imigrantom. EKES zgadza się z tą propozycją.

11.3 Zgodnie z wcześniejszymi opiniami <sup>(31)</sup> EKES-u należy ułatwiać indywidualne procesy legalizacji imigrantów o nieuregulowanym statusie, z uwzględnieniem ich więzi społecznych i pracowniczych; podstawą tego rozwiązania jest zobowiązanie Rady UE w ramach europejskiego paktu o imigracji i azylu <sup>(32)</sup>.

Bruksela, 15 września 2010 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(30)</sup> Opinia EKES-u z inicjatywy własnej, Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.

<sup>(31)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16.

<sup>(32)</sup> Rada UE 13440/08, 24 września 2008.