



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 14 - 2001 • LICZBA STRON 9 (s. 129-137) • © PISM • NR EGZ. 15/14

DOKUMENT ROBOCZY

Imigracja w UE

Jolanta Skubiszewska

Wprowadzenie – 1. Prawo do swobody poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania – 2. Definicje – 3. Brak uregulowanej sytuacji prawnej imigrantów – 4. „Bezpapierowcy” – 5. Zakaz tortur a deportacja – 6. Wydalanie imigrantów a ingerencja w życie prywatne – 7. Nowa polityka imigracyjna?

Wprowadzenie

Do połowy lat siedemdziesiątych migracje do państw, które obecnie tworzą Unię Europejską (głównie z byłych kolonii) były popierane zarówno przez ich rządy, jak i przez społeczeństwa, jako napływ taniej, tymczasowej siły roboczej. Po tym okresie natomiast widoczne były już wyraźne tendencje do ograniczania liczby imigrantów, co wiązało się z wprowadzeniem restrykcyjnej kontroli w tym zakresie¹. Kontrola ta nasiliła się szczególnie pod koniec lat osiemdziesiątych. Sytuacja taka była wynikiem wzrostu liczebności społeczności imigranckich, które zaczęły domagać się od władz państwowych traktowania na równi z obywatelami. Imigrantów zaczęto postrzegać jako zagrożenie dla narodowej tożsamości państw europejskich (niebezpieczeństwo dla wartości i kultury społeczeństw przyjmujących) oraz jako główna przyczyna konfliktów społecznych.

¹ Sławomir Łodziński, *Obcy czy obywatele? Problemy migracji z krajów trzeciego świata do Europy Zachodniej w latach dziewięćdziesiątych*, w: *Migracje 1945-95*, Warszawa, s. 86-102.

Ponadto obawiano się zalewu narodowych rynków pracy tanią siłą roboczą, głównie z Afryki i Azji. W celu ochrony przed imigrantami, rządy państw europejskich uznały, że wjazd imigrantów powinien być znacznie ograniczony i poddany ściślejszej kontroli².

Jednak, jak wskazuje doświadczenie, żadne kontrole i granice nie są w stanie całkowicie zlikwidować zjawiska niekontrolowanej migracji ludności. Wśród przyczyn migracji wymienić możemy przede wszystkim konflikty zbrojne, przyczyny polityczne (prześladowania przez państwo z przyczyn politycznych), ekonomiczne (brak pracy, godziwych warunków życia – głód występujący w Afryce), katastrofy ekologiczne (susze, powodzie), demograficzne (przeludnienie w Azji i Afryce, brak siły roboczej w niektórych krajach Europy), a także upowszechniający się model życia w krajach zachodniej cywilizacji³. Pogłębianie się różnic między krajami wysoko rozwiniętymi a państwami o niższym poziomie rozwoju gospodarczego i politycznego, powszechność dostępu do informacji oraz rozwój środków transportu sprawiają, że mimo wielu ograniczeń zjawisko migracji wciąż się nasila. Obszarem, gdzie jest to szczególnie widoczne, są kraje Unii Europejskiej (UE).

Nowe procesy społeczne związane ze zjawiskiem migracji wymagają nowych uregulowań prawnych, biorących pod uwagę fundamentalne prawa człowieka. Ujęcie problematyki migracyjnej od strony praw człowieka nie jest przypadkowe, gdyż to właśnie na tym polu zarysowują się obecne i przyszłe trudności. Dodać należy, że właśnie prawa człowieka stanowią obecnie jedno z głównych pól zainteresowań UE, o czym świadczy chociażby podpisanie przez państwa UE Karty Praw Podstawowych. Nie jest to problem dotyczący tylko jednego kraju, gdyż państwa członkowskie UE dążą do harmonizacji swoich systemów prawnych. Postulaty dotyczące uregulowania zjawiska migracji są zatem wspólne dla całej Unii.

1. Prawo do swobody poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania

Prawo do swobody poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania jako jedno z fundamentalnych praw człowieka przysługujące każdemu bez wyjątku, zapisane zostało w art. 13 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴:

1. Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa.
2. Każdy człowiek ma prawo do opuszczenia jakiegokolwiek kraju, łącznie ze swym własnym, i do powrotu do swojego kraju.

Wprawdzie Powszechna Deklaracja Praw Człowieka dopuszcza możliwość ustanowienia ograniczeń w korzystaniu z każdego z wymienionych w niej praw, jednak jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, wymagających zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych, w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu w demokratycznym społeczeństwie. Ponadto korzystanie z prawa wymienionego w Deklaracji nie może być sprzeczne z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Deklaracja nie jest umową międzynarodową i nie ma ona mocy wiążącej, niemniej jednak jest ona jednym z najważniejszych dokumentów XX w. i stanowi ważny

² V. Stolcke, *Talking Culture. New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe*; "Current Anthropology", 1/1995, za: Sławomir Łodziński, op. cit., s. 99.

³ Catherine Withol de Wenden, Anne de Tinguy (dir.), *L'Europe et toutes ses migrations*, Editions Complexe 1995, s. 27.

⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dn. 10 grudnia 1948 r., w: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Prawa i wolności człowieka. Materiały pomocnicze*, Warszawa 1998.

punkt odniesienia przy ocenie ustawodawstwa i praktyki politycznej poszczególnych państw. Niektóre późniejsze umowy międzynarodowe i akty prawa wewnętrznego poszczególnych państw europejskich stoją w sprzeczności z powyższą Deklaracją⁵, gdyż państwa stosują szereg zapór utrudniających cudzoziemcom wjazd i osiedlenie w danym państwie. Wynika to między innymi z faktu, że prawo do przyjęcia cudzoziemca, bądź też zakazania mu wjazdu, jest uznawane przez państwa za podstawę ich suwerennej władzy⁶.

Obecnie obowiązujące w Unii Europejskiej regulacje prawne dotyczące polityki imigracyjnej znajdują się w Tytule IV Traktatu Amsterdamskiego⁷ oraz w Układzie z Schengen i późniejszej Konwencji Wykonawczej⁸. Według tych przepisów jedynie obywatele państw „piętnastki” mogą poruszać się po terytorium Unii bez konieczności posiadania wiz (dotyczy to zarówno migracji czasowych jak i osiedlenia się na stałe w kraju, którego nie jest się obywatelem). Natomiast przekroczenie granicy któregośkolwiek z krajów obszaru obowiązywania Schengen przez osobę pochodzącą z kraju, od którego obywateli wymagane są wizy wjazdowe, bez stosownego dokumentu, uznawane jest przez ustawodawstwo wewnętrzne tych krajów za przestępstwo. Mimo postulatów ze strony Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR) o zniesienie wymogu wizowego dla obywateli państw, w których toczą się wojny domowe, rozpowszechnione jest stosowanie przemocy lub też łamane są prawa człowieka, wizy takie wymagane są od obywateli 101 krajów⁹. Warto także w tym miejscu zaznaczyć, że mimo, iż art. 62 ust. 3 Traktatu Amsterdamskiego zapewnia osobom posiadającym wizę jednego z krajów UE swobodne poruszanie się po terytorium całej Unii, w praktyce dotyczy to jedynie tych 13 krajów, które ratyfikowały Układ i Konwencję Wykonawczą z Schengen (nie dotyczy Wielkiej Brytanii i Irlandii).

2. Definicje

Problem pojawia się już przy próbach zdefiniowania pojęcia „imigrantów”. Obecnie mówi się o uchodźcach, azylantach¹⁰, ludziach pozostających pod ochroną humanitarną oraz migrantach ekonomicznych¹¹. W prawie międzynarodowym zdefiniowane jest jedynie pojęcie uchodźcy. Według Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców¹² (art. 1 ust. A pkt 2) uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości,

⁵ Raport Komitetu Praw Człowieka ONZ za listopad 1998, za: *Guarding Standards – Shaping the Agenda*, wyd. przez European Council on Refugees and Exiles, European Network Against Racism and Migration Policy Group, maj 1999, s. 8.

⁶ Joseph H. Carrens, *Aliens and citizens: the case for open borders*, w: Will Kymlicka (ed.), *The rights of minority cultures*, Oxford University Press, 1995, s. 331.

⁷ Tytuł IV Traktatu Amsterdamskiego (Polityki: wizowa, azylowa i imigracyjna oraz inne dotyczące swobodnego przepływu osób) z 2 października 1997, w: *Dokumenty Europejskie*, w opr. Anny Przyborowskiej-Klimczak i Ewy Skrzydło-Tefelskiej, Lublin 2000.

⁸ Umowa między rządami państw-członków unii gospodarczej Beneluksu, RFN i Francji w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach podpisana w Schengen 14 czerwca 1985 r. oraz Konwencja Wykonawcza pomiędzy Holandią, Belgią, Luksemburgiem, RFN i Francją podpisana 19 czerwca 1990, w: *Układ z Schengen i Porozumienie Wykonawcze do Układu*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament ds. Migracji i Uchodźstwa, Seria Dokumenty, zeszyt 2, kwiecień 1998.

⁹ *Council Regulation No 574/1999 of 12 March determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States*, Official Journal L 072, 18 marca 1999.

¹⁰ Azyl jest najczęściej instytucją stosowaną przez niektóre kraje UE w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z Konwencji Genewskiej, ale w niektórych przypadkach ma on charakter instytucji prawa wewnętrznego, funkcjonował bowiem jeszcze przed przystąpieniem danego kraju do Konwencji. W praktyce można stwierdzić, że azyl w kształcie, w jakim stosuje się go we współczesnej Europie, jest praktycznie tożsamy ze statusem uchodźcy określonym przez Konwencję Genewską.

¹¹ *A place for everyone: Information leaflet nr 16*, wyd. przez United for Intercultural Action, b.d.w.

¹² Tekst Konwencji na stronach: www.unhcr.ch

przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

Definicja zawarta w Konwencji Genewskiej bierze pod uwagę jedynie łamanie przez państwo praw politycznych, natomiast nie zajmuje się brakiem gwarancji praw socjalnych, takich jak prawo do pracy, życia w czystym środowisku naturalnym, czy też po prostu prawo do godnego życia. Wynika to z faktu, że uchwalana była ona w konkretnej sytuacji politycznej, kiedy wśród uchodźców najwięcej było osób uciekających przed prześladowaniami ze strony reżimu komunistycznego. Definicja „uchodźcy” nie obejmuje ponadto takich przypadków, jak częste obecnie ucieczki przed groźbą zamachu na życie bądź mienie – jeśli u ich podłoża nie leżą przyczyny polityczne¹³. Tymczasem Deklaracja Praw Człowieka stanowi, że „każdy człowiek w razie prześladowania ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innych krajach” (Art. 14 ust. 1). Deklaracja nie określa przyczyn prześladowania.

Definicja uchodźcy zawarta w Konwencji odczytywana bywa tak, jakby uchodźstwo polityczne było problemem pojedynczych osób, a nie grup czy nawet całych społeczności. Tymczasem wzrasta liczba osób określanych współcześnie jako tzw. „uchodźcy pozakonwencyjni” (*non-convention refugees*), które nie uciekają przed indywidualnym prześladowaniem z powodów, religijnych, narodowych, politycznych lub też z powodu przynależności do określonej grupy społecznej lub etnicznej; w kraju pochodzenia są one narażone na przemoc w warunkach konfliktu zbrojnego lub z powodu niedemokratycznego systemu władzy (utrwalone wzory naruszania praw człowieka)¹⁴.

Poszczególne państwa UE różnie interpretowały pojęcie „uchodźcy” zawarte w Konwencji Genewskiej, dlatego zdarzało się, że osoba, która nie została uznana za uchodźcę w jednym kraju, mogła taki status uzyskać w innym. Dopiero po przyjęciu Traktatu Amsterdamskiego i przeniesieniu polityki azylowej do „filaru” wspólnotowego, określono wspólne stanowisko w sprawie jednolitej interpretacji pojęcia uchodźcy, jednak wciąż nie jest to dokument prawnie wiążący.

Większość państw Unii wydaje pozwolenia na pobyt osobom, które nie mogą być uznane za uchodźcę w myśl definicji Konwencji Genewskiej, a zachodzi poważna obawa, że w przypadku deportacji mogą być narażone na łamanie praw człowieka. Ponadto państwa przyznają czasową ochronę w przypadku wspomnianych uchodźców humanitarnych – osób uciekających z terenów ogarniętych wojną (np. obywatele b. Jugosławii)¹⁵. Również w obu tych przypadkach konieczne będzie ujednoczenie przepisów poszczególnych państw UE pozwalających na taki pobyt i ochronę.

3. Brak uregulowanej sytuacji prawnej imigrantów

W 1998 r. rząd austriacki, przewodniczący w tym czasie UE, stwierdził że Konwencja Genewska z 1951 r. nie przystaje do obecnej sytuacji i zaproponował zastąpienie „statusu uchodźcy” – jako prawa indywidualnego – „polityczną ofertą” czasowej pomocy osobom wypędzonym i przesiedlonym z powodu wojny, wojny

¹³ Referat prof. Ewy Łętowskiej „Polski stosunek do cudzoziemców – obserwacje sędziego NSA” wygłoszony podczas spotkania zorganizowanego na Uniwersytecie Warszawskim przez Stowarzyszenie Otwarta Rzeczpospolita, 25 marca 2000.

¹⁴ Krystyna Romaniszyn *Migracje polityczno-ekonomiczne jako fenomen współczesności; w: Migracje polityczne XX wieku*, Warszawa 2000, s. 86-100.

¹⁵ Ericsson Stefan, *Asylum in the EU member states, Civil Liberties Series; LIBE 108 EN* January 2000.

domowej lub prześladowań¹⁶. Długotrwały proces rozpatrywania wniosków o azyl skutkuje czasową ochroną imigrantów, z których duża część, chcąc zalegalizować swój pobyt, stara się o status uchodźcy. W Niemczech osoby starające się o azyl i uchodźcy umieszczani są w zbiorowych kwaterach, mają zakaz wolnego poruszania się na całym terytorium Niemiec, zakaz wykonywania pracy zawodowej i studiowania, a także samodzielnego wyboru miejsca zamieszkania¹⁷. Stosowanie tej kontroli wynika głównie z obawy, że takie osoby powiększą grupę nielegalnych imigrantów przebywających na terenie Niemiec i „znikną z pola widzenia” organów państwa.

Art. 9 Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że nikt nie może być poddany arbitralnemu zatrzymaniu i aresztowaniu lub wygnaniu z kraju. Jednak obecne centra dla uchodźców, według relacji samych zainteresowanych, bardziej przypominają więzienia, gdzie spędzają oni nierzadko po kilka lat, zanim ich prośba o azyl zostanie rozpatrzona¹⁸. Godzi się jednak zauważyć, że ci ludzie – mimo istnienia tych warunków – nie opuszczają Niemiec.

Konwencja Wykonawcza z Schengen w art. 1 określa, że wniosek o udzielenie azylu jest to „każdy wniosek w formie pisemnej, ustnej lub innej, przedłożony przez cudzoziemca na granicy zewnętrznej lub na terytorium jednej z Układających się Stron, w celu uzyskania statusu uchodźcy zgodnie z Konwencją Genewską z dnia 28 lipca 1951 o statusie uchodźców (z poprawkami w Protokole nowojorskim z 31 stycznia 1967 roku) i korzystania w tym charakterze z prawa pobytu”. W Niemczech, według § 18, pkt 2 Ustawy o postępowaniu w sprawach o azyl z 1993 r. uchodźcy mogą ubiegać się o azyl tylko, jeśli przekroczą tę granicę nielegalnie. W przeciwnym razie następuje natychmiastowe odesłanie ich do jednego z otaczających Niemcy, tzw. bezpiecznych państw trzecich bądź bezpośrednio do kraju pochodzenia¹⁹.

Kraje pochodzenia uchodźców często nie są zainteresowane losem własnych obywateli i nie chcą współpracować z rządami państw UE w regulacji sytuacji imigrantów. Według proponowanej przez Austrię strategii UE powinna użyć nacisku politycznego i ekonomicznego, aby wymusić zmianę w sposobie podejścia państw określanych nieraz mianem Trzeciego Świata (często niedemokratycznych) do problemu azylu. Rządy tych krajów miałyby zgodzić się na ponowne przyjęcie osób, którym odmówiono prawa do azylu oraz wydalonych nielegalnych imigrantów. W zamian UE cofnęłaby sankcje handlowe oraz wznowiła pomoc gospodarczą dla tych krajów. Obecnie Unia koncentruje się głównie na zawarciu tego typu porozumień z Afganistanem, Albanią, Irakiem, Maroko, Somalią i Sri Lanką. Od rządu Sri Lanki UE oczekuje także wprowadzenia nowego typu paszportów, dzięki którym łatwiej można byłoby sprawdzić, czy dana osoba nie została już wcześniej wydalona z terytorium Unii. Z kolei władze Somalii miałyby prowadzić kartotekę wszystkich uchodźców, którzy powrócili do tego kraju²⁰. Planowane jest także wysłanie do regionów, skąd pochodzą uchodźcy, urzędników imigracyjnych. Mieliby oni pomóc lokalnym władzom wzmocnić kontrolę na granicach oraz wykrywać zagrożenie wzmożoną emigracją i osoby niesłusznie ubiegające się o status uchodźcy. Planuje się również wzmocnienie kontroli na granicach oraz bliższą współpracę Europolu, władz państwowych i 120 różnych rodzajów policji, jakie istnieją w Unii²¹.

Nadal brak jest regulacji prawnych, które jasno określałyby status prawny imigrantów legalnie przebywających na terenie krajów Unii Europejskiej pod względem

¹⁶ Institute of Race Relations' European Race Audit, *What welcome for war refugees?*; "CARF" nr 50/1999.

¹⁷ Za oświadczeniem prasowym Międzynarodowego Zespołu ds. Praw Człowieka na Granicy Polsko-Niemieckiej; kwiecień 2000.

¹⁸ *A draconian approach; Church and Race*, Jan - March 1999.

¹⁹ Za raportem Międzynarodowego Zespołu ds. Praw Człowieka na Zewnętrznej Granicy Unii Europejskiej; zima 2000.

²⁰ *The era of migration management begins*; "CARF" nr 54/2000.

²¹ Polska Agencja Prasowa, 8 lutego 2001.

prawa do uczestniczenia w życiu politycznym oraz pozwalających na ich większą integrację, na co wskazywało w 1993 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy²².

4. „Bezpapierowcy”

W krajach UE przebywa obecnie ok. 3 - 4,5 mln osób, które nie mają formalnego prawa tam przebywać. Są to zarówno osoby urodzone już w Europie, jak też niedawni przybysze. Są oni pozbawieni wielu fundamentalnych praw politycznych i społecznych i – naturalnie – nie posiadają też dokumentów umożliwiających normalne życie.

W 1996 r. we Francji narodził się ruch tzw. bezpapierowców – *sans papiers* (nawiązujący nazwą do ruchu *sans-culottes*) – jako protest przeciwko tej sytuacji. W niedługim czasie rozszerzył się on także na inne kraje UE²³. Wprowadzenie w Hiszpanii na początku 2001 r. nowego prawa imigracyjnego (jako skutku harmonizacji przepisów państw UE w zakresie przepływu osób) nakazuje m.in. deportację osób, które nielegalnie przebywają na terenie kraju (w tej chwili ich liczbę szacuje się na ok. 150 tys.). Spowodowało to demonstracje i strajki przybyszów z Pakistanu, Federacji Rosyjskiej, Ekwadoru, Indii i Maroka oraz głódówki protestacyjne – to samo towarzyszyło narodzinom ruchu *sans papiers*. O dużym znaczeniu ruchu świadczy chociażby zaproszenie jego przedstawicieli na zorganizowaną przez Radę Europy Europejską Konferencję Przeciwko Rasizmowi, jaka odbyła się w dn. 11-13 października 2000 r. w Strasburgu.

Oprócz przepisów normujących status prawny osób nie posiadających dokumentów, jedną z ważniejszych spraw będzie także uregulowanie statusu pracowników, którzy przebywają nielegalnie na terenie danego państwa UE. Jest to konieczne z uwagi na ogromną rzeszę takich osób, jak również w celu wyeliminowania „szarej strefy”.

5. Zakaz tortur a deportacja

Zarówno system ONZ-owskiej ochrony praw człowieka (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²⁴, Konwencja przeciwko Torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu²⁵), jak też europejskiej (Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁶ oraz Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Niehumanitarnemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu²⁷) stoją na straży godności osoby ludzkiej i zakazują tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karaniami. Art. 3 Konwencji Europejskiej brzmi „Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu albo poniżającemu traktowaniu albo karaniu”. Identyczne jest pierwsze zdanie art. 7 MPPOiP. Tymczasem w niektórych przypadkach decyzja o wydaleniu lub ekstradycji narusza oba wymienione artykuły. Może dojść do naruszenia art. 3 ze względu na to, że wydała się kogoś w sytuacji, gdy sam akt wydalenia jest niehumanitarny – np. osoba poważnie chora nie powinna być odesłana w trakcie leczenia, jeśli wiadomo, że w kraju deportacji nie ma możliwości kontynuowania kuracji. To samo dotyczy wydalania osób

²² Recommendation EC No 1206 (1993).

²³ O sytuacji „bezpapierowców” i ruchu *sans papiers* w poszczególnych krajach Europy zob. *Without papers in Europe*, Forschungsgesellschaft Flucht und Migration e.V., Berlin 2000.

²⁴ Dz.U. 1977 nr 38, poz. 167.

²⁵ Dz.U. 1989 nr 63, poz. 378.

²⁶ Dz.U. 1993 nr 61, poz. 284.

²⁷ Dz.U. 1997 nr 46, poz. 238.

znajdujących się w na tyle złym stanie psychicznym, że może to spowodować na przykład targnięcie się na własne życie (samobójstwa w ośrodkach deportacyjnych nie należą do rzadkości). Również wydalenie bezpaństwowca lub osoby o niestabilnym obywatelstwie może naruszać art. 3 Konwencji, jeśli wydalenie następuje do kraju, który nie gwarantuje przyjęcia takiej osoby. Problem ten jest jeszcze poważniejszy, jeśli cudzoziemiec jest wielokrotnie deportowany z jednego kraju do drugiego, w sytuacji kiedy żaden z tych krajów nie jest gotowy podjąć kroków, które pozwoliłyby uregulować sytuację prawną imigranta (skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nr 10789/84). Zarówno Europejska Komisja Praw Człowieka, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka, stoją na stanowisku, że decyzje o wydaleniu czy ekstradycji powinny być analizowane także z punktu widzenia gwarancji art. 3 Konwencji²⁸.

W Niemczech zbyt restrykcyjne postępowanie urzędów w stosunku do starających się o azyl i częste deportacje są przedmiotem ostrej krytyki. Również Bundestag wielokrotnie odnosił się do tych problemów, poddając krytyce rozbieżność między postępowaniem a koniecznością ochrony praw cudzoziemców i uchodźców wynikającej także z prawa międzynarodowego, ratyfikowanego także przez RFN. W pracach Bundestagu podkreślono także, że zadaniem nowej ustawy o cudzoziemcach z 1990 r. była ochrona politycznie prześladowanych, a nie „poprawienie” statystyki wydań z RFN. Bundestag potwierdza, że ochrona poszukujących azylu i uchodźców jest niedoskonała i wyraźne są braki w stosunku do zobowiązań przyjętych przez RFN jako stroną Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców²⁹.

6. Wydalanie imigrantów a ingerencja w życie prywatne

Problem naruszenia prawa do nieingerencji w życie prywatne przy wydalaniu nielegalnych imigrantów pojawia się w momencie, gdy państwo, podejmując decyzję o deportacji, narusza art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, którego 1 ust. stanowi: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. Podobne uregulowanie znajdziemy w art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka („Nikt nie może być poddany arbitralnemu ingerowaniu w jego życie prywatne, rodzinne, domowe lub korespondencję, ani też atakom na jego honor i dobre imię [...]”) oraz w art. 17 MPPOiP („1. Nikt nie może być narażony na arbitralną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, domowe lub korespondencję, ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. 2. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami.”). Jednak prywatność nie podlega ochronie absolutnej. Europejska Konwencja Praw Człowieka w ust. 2 art. 8 wymienia przesłanki, które mogą usprawiedliwić w demokratycznym społeczeństwie taką ingerencję: bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne, dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności oraz ochrona i wolność innych osób. Mamy tutaj do czynienia z szeregiem klauzul i zwrotów niedookreślonych. Stąd trudności w interpretacji tego przepisu i ogromna rola orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że wprawdzie utrzymanie porządku publicznego oraz kontrola poruszania się cudzoziemców należy do władz poszczególnych państw, jednak w przypadku, gdy oznacza to ingerencję w korzystanie z takich praw, jak prawo do życia prywatnego czy rodzinnego, jest ona dopuszczalna wyłącznie wtedy, gdy jest „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” i proporcjonalna do celu, którego

²⁸ Marek A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Biblioteka Palestry, Warszawa 1992, s. 129-130; Marek A. Nowicki, *Nieproszeni goście*, „Rzeczpospolita”, 15 kwietnia 1997.

²⁹ Materiały Bundestagu 13/4379, 13 kadencja, 17 kwietnia 1996, s. 1; za: Katarzyna Głębicka *Polityka imigracyjna w Niemczech - geneza i ewolucja*, w: *Imigranci i społeczeństwa przyjmujące*, Warszawa 2000, s. 128-146.

osiągnięcie stanowi obowiązek władz. W przypadku jednej ze spraw (Beldjoudi przeciwko Francji; 1992, A.234) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że wykonanie decyzji o wydaleniu mogłoby narazić na rozpad istniejące małżeństwo. Tak więc ingerencja w życie rodzinne byłaby bardzo poważna, a nic w okolicznościach sprawy nie wskazywało, aby była uzasadniona.

Art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantuje jednak jedynie poszanowanie istniejącego życia rodzinnego. Państwo nie ma obowiązku wydania cudzoziemcowi wizy wjazdowej, jeśli chce on w tym państwie założyć nową rodzinę. Europejska Komisja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że odmówienie zezwolenia na wjazd jednemu z małżonków nie stanowi ingerencji w prawo do poszanowania życia rodzinnego, jeżeli nie istnieją żadne prawne lub inne okoliczności, które uniemożliwiają przeniesienie się całej rodziny do innego kraju i kontynuowania tam życia rodzinnego. Podobnie w przypadku deportacji małżonka (decyzja w sprawie Agee przeciwko Wielkiej Brytanii, 1976, skarga nr 7729/76). Nie oznacza to jednak, zdaniem Europejskiej Komisji Praw Człowieka, że w sytuacji, gdy małżeństwu odmówiono wspólnego życia w kraju, którego jeden z małżonków jest mieszkańcem, nie ma pogwałcenia art. 8, tylko dlatego, że mogą oni znaleźć sobie miejsce gdzie indziej. Jeżeli jedynym takim miejscem jest kraj, z którym nie są związani, pozbawienie prawa zamieszkania w kraju rodzinnym jednego z małżonków można potraktować jako pogwałcenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁰. Również o naruszeniu prawa do prywatności i poszanowania życia rodzinnego można mówić, jeżeli władze państwowe kontrolują życie prywatne małżonków, podważając celowość zawarcia małżeństwa. W takiej sytuacji często bowiem pojawia się zarzut, że zostało ono zawarte jedynie w celu umożliwienia uzyskania prawa do pobytu jednego z małżonków³¹, co zresztą bywa prawdą. Należałoby więc dostosować praktykę państw do tego, aby prawo do prywatności było zagwarantowane, przy jednoczesnej „delikatnej” kontroli ze strony organów państwa.

7. Nowa polityka imigracyjna?

Z początkiem lat pięćdziesiątych stosunek liczby zatrudnionych do liczby emerytów w obecnych krajach UE wynosił 7:1. Obecnie zmniejszył się do 4,3:1. Jeżeli trend ten utrzyma się nadal, to według ONZ ok. 2050 r. stosunek ten wyniesie 2:1. Spowodowane jest to starzeniem się mieszkańców Europy oraz ujemnym przyrostem demograficznym. Jeśli te demograficzne trendy nie zostaną powstrzymane to obecne kraje UE w 2050 r. będą liczyły o 40 mln obywateli mniej niż obecnie (331,3 mln w porównaniu z 377,6). Wprawdzie w wyniku rozszerzenia liczba ludności UE w ciągu najbliższych 10 lat wzrośnie o 100 mln, rozszerzenie nie rozwiąże jednak problemu w dłuższym okresie czasu, ponieważ w krajach akcesyjnych, z wyjątkiem Słowacji, nie ma przyrostu ludności. Zmniejszająca się liczba ludności w krajach Unii Europejskiej uszczupla ogólny potencjał rozwoju. Rosnąca społeczność emerytów zwiększa nakłady rządu na emerytury. Z kolei mniejsza ilość osób czynnych zawodowo produkuje mniej towarów i usług, które pokrywałyby koszty świadczeń emerytalnych. Rozwiązaniem tej sytuacji może być ograniczenie świadczeń emerytalnych, podniesienie podatków, bądź też przyjęcie większej liczby imigrantów. Jednak ograniczenie świadczeń byłoby politycznie bardzo trudne, zaś podniesienie podatków zmniejszyłoby konkurencyjność Europy na światowych rynkach, stałaby się ona mniej atrakcyjna dla zagranicznych inwestycji.

W celu utrzymania liczby ludności UE na stałym poziomie, co sprzyjałoby rozwojowi gospodarczemu, należałoby przyjąć 1,6 mln nowych imigrantów rocznie.

³⁰ Marek A. Nowicki, op.cit., s. 85-87; Marek A. Nowicki *Nieproszeni goście*, „Rzeczpospolita”, 15 kwietnia 1997; M. Sařian, *Prawo do ochrony życia prywatnego*, w: *Szkola Praw Człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1998.

³¹ *Feeling families from fear: Church and Race*, Jan – March 1999.

Problem ten może zostać rozwiązany jedynie przez napływ nowej fali imigrantów spoza Unii³². Według Niemieckiego Instytutu Ekonomicznego same tylko Niemcy potrzebują 300 tys. imigrantów rocznie³³. Jednak potrzebni będą przede wszystkim pracownicy wykwalifikowani, a to oznacza pewne priorytety w przyjmowaniu imigrantów.

Według szefa Komisji Europejskiej Romano Prodiego Unia Europejska potrzebuje 1,7 mln wysoko wykwalifikowanych specjalistów, by sprostać konkurencyjności USA. Według Prodiego „Piętnastka” musi lepiej koordynować politykę migracyjną, by stawić czoło nielegalnemu napływowi imigrantów, a zarazem załatać braki na rynku pracy w zawodach, gdzie wymagane są wysokie kwalifikacje. „Mówi się, że UE potrzebuje nawet 1,7 mln osób o wysokich kwalifikacjach i ta liczba nie odbiega od prawdy” – podkreślił³⁴.

Rząd w Berlinie ogłosił w 2000 r., że przyjmie 20 tys. zagranicznych informatyków. Przewodniczący Komisji Europejskiej powołał się na przykład Niemiec i zaznaczył, że UE powinna wypracować podobny system, obejmujący jednak wszystkie zawody, które służą wzmacnianiu konkurencyjności gospodarczej. Nie wykluczył, że należałoby wprowadzić w tym celu system tzw. zielonej karty, jaki istnieje w Stanach Zjednoczonych³⁵.

³² Agata Jabłońska, *Uchylić szlaban dla imigrantów*, „Gazeta Wyborcza”, 15 września 2000; Juliusz Urbanowicz, *Twierdza Europa*, „Wprost”, 17 września 2000.

³³ Institute of Race Relations’ European Race Audit, op.cit.

³⁴ Polska Agencja Prasowa, 7 lutego 2001.

³⁵ *Ibidem*.