



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Problematyka migracji w programie polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej

Kamila Fijałkowska
Jakub Wiśniewski

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE



Problematyka migracji w programie polskiej prezydencji w Unii Europejskiej

Wstęp

Polska, obejmując prezydencję w Radzie Unii Europejskiej (UE) w drugiej połowie 2011 roku, będzie czwartym i – co należy podkreślić – największym z nowych krajów członkowskich, który będzie sprawował tę funkcję. Wiąże się z tym wiele wyzwań, a rangę wydarzenia potęguje świadomość, że będzie to pierwsze przewodnictwo Polski w UE od momentu wstąpienia do niej w 2004 roku. Zdaniem jednego z polskich polityków, Polska nie odgrywała takiej roli w Europie od czasów zjazdu wiedeńskiego w XVI wieku¹. Nie da się uniknąć takich porównań, tak jak nie dało się ich uniknąć w momencie przystąpienia Polski do UE, kiedy to często była mowa o symbolicznym powrocie do Europy. Abstrahując jednak od historii, wyzwania stojące przed Polską w związku z objęciem prezydencji Unii są jak najbardziej realne. Innymi słowy, mając możliwość wpływu na politykę UE przez sześć miesięcy, Polska może i powinna wykorzystać ten czas na kształtowanie jej w taki sposób, by najlepiej przysłużyć się zarówno swoim interesom narodowym (tak by wpisały się one w szerszy, europejski kontekst), jak i europejskim.

To, jak zostanie ocenione półroczne przewodnictwo danego państwa w Unii, jest wypadkową wielu czynników, z których najważniejszym są oczywiście priorytety i ich możliwości realizacyjne. Dlatego jest niezwykle ważne, by liczyć się nie tylko z ograniczeniami czasowymi, ale również wziąć pod uwagę tempo rozwoju UE, zwłaszcza w dobie zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony (nowe zasady prawno-instytucjonalne prezydencji). Nie mniej istotna jest spójność polskich priorytetów z celami innych państw prezydencji, stanowiącymi *trio* (w tym przypadku będą to Dania i Cypr), a także korzystanie z doświadczeń państw poprzedzających Polskę. Owe priorytety bowiem, w połączeniu z sytuacją międzynarodową i ekonomiczną (kryzys czy też wprowadzenie w życie Traktatu lizbońskiego) oraz sytuacją wewnętrzną (np. wybory lub odwołanie rządu), są niezwykle ważnymi czynnikami mającymi wpływ na sposób sprawowania przewodnictwa, a w konsekwencji na jego ocenę w oczach obserwatorów.

Priorytety kolejnych prezydencji od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej mogą być przedmiotem osobnej analizy, można jednak zauważyć, że problematyka migracyjna znalazła w nich swoje stałe miejsce. Niniejszy tekst traktuje o zagadnieniach związanych z migracją w kontekście polskiego przewodnictwa w Unii. Nie ulega wątpliwości, że ogromne przyśpieszenie w procesie powstawania wspólnej polityki migracyjnej UE zawdzięcza zaangażowaniu Francji, dlatego też doświadczenia prezydencji francuskiej oraz przedstawienie jej priorytetów posłużą za tło do analizy polskiej strategii w ramach tej tematyki.

¹ J. Szmajdziński, *Przełożmy polską prezydenturę w UE*, „Gazeta Wyborcza” z 16 stycznia 2009 r., http://wyborcza.pl/1,75515,6165848,Szmajdzinski__Przelozmy_polska_prezydenture_w_UE.html.

Problematyka migracji w programie prezydencji francuskiej

Nie sposób zaprzeczyć, że Francja, obejmując przewodnictwo w lipcu 2008 roku, włożyła wiele energii i czasu w przygotowania do sprawowania swojej funkcji. Prezydent Francji Nicolas Sarkozy deklarował, że podczas jego prezydencji tematyka europejska będzie na pierwszym miejscu i należy przyznać, że Francja była niezwykle zaangażowana w sprawy europejskie. Półroczny okres przewodnictwa francuskiego obfitował w wydarzenia bardzo ważne dla wielu kluczowych sfer działalności UE.

Wiadomo było, że jednym z priorytetów tej prezydencji będzie kwestia imigracji. Poniekąd wpisywało się to w logikę prac w Komisji Europejskiej (mianowicie tego, co zostało przedstawione przez Przewodniczącego José Manuela Barroso w listopadzie 2007 roku²), ale było również konsekwencją planów rychłego zastąpienia Programu Haskiego kolejnym programem, wprowadzonym podczas szwedzkiej prezydencji w 2009 roku. W takiej sytuacji Francja mogła wykorzystać czas swojej prezydencji, wpływając na pierwszy etap tego procesu, ustanawiając podstawowe zasady, wedle których polityka migracyjna i azylowa miałyby być kontynuowana w latach 2010–2014, czyli w ramach tzw. Programu Sztokholmskiego.

W kształtowaniu priorytetów, poza wydarzeniami na arenie europejskiej, nie mniej ważne są interesy kraju sprawującego prezydencję, jego doświadczenia oraz charakter przywódcy. Z tego względu migracje stanowiły przedmiot zainteresowania władz francuskich już od dawna. Szeroko znana jest postawa Sarkozy'ego względem imigracji do Francji i jego posunięcia w tym zakresie jeszcze z czasów, kiedy sprawował urząd ministra spraw wewnętrznych. W tym okresie polityka imigracyjna Francji cechowała się bardzo pragmatycznym podejściem do zadań, które ma wypełniać, a „prawo i porządek” stały się terminem, którego często używano w prasie odnosząc się do stylu rządzenia Sarkozy'ego.

Zwycięstwo Sarkozy'ego w kampanii wyborczej w 2007 roku to po części wynik przyjętego twardego kursu wobec imigracji. Pod jego kierownictwem stworzono Ministerstwo do spraw Imigracji, Integracji, Tożsamości Narodowej i Wspólnego Rozwoju, w którym pod auspicjami jednego urzędu miała się kształtować francuska polityka migracyjna, integracyjna i spójności społecznej. Już w 2006 roku jego działania przyczyniły się do wzrostu napływu migrantów wysoko wykwalifikowanych przy jednoczesnym wzroście deportacji osób o nieuregulowanym statusie, co wiązało się z promowaną ideą „selektywnej polityki migracyjnej”. W wyniku zmian w prawie w 2007 roku imigranci zostali zobowiązani do podjęcia kursu języka francuskiego oraz zdania egzaminu z wiedzy o wartościach francuskich.

Celem wprowadzonych zmian było również ograniczenie prawa do łączenia rodzin, w wyniku którego tylko ci imigranci, którzy wykazali, że ich zarobki pozwolą na utrzymanie członków rodzin mieszkających do tej pory poza Francją, będą mogli sprowadzić ich do kraju (zostało to określone jako zarobki na poziomie co najmniej francuskiej płacy minimalnej oraz niepobieranie zasiłków pomocy społecznej). Ponadto skupiono się na kontraktowych czy też fałszywych małżeństwach, czyli związkach zawieranych głównie w celu uzyskania prawa

² J. M. Durão Barroso, *President of the European Commission: The European Interest: succeeding in the age of globalisation – Introductory remarks European Parliament Plenary debate Strasbourg*, 14 November 2007,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/711&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> oraz: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COM2007_581_en.pdf.

pobytu we Francji, oraz na integracji nowo przybyłych członków rodzin³. Warto dodać, że to właśnie prawo do łączenia rodzin stanowiło najważniejsze źródło napływu migrantów do Francji. Od momentu przeprowadzenia w 1997 roku dużej akcji regularyzacyjnej liczba osób wskazujących połączenie z rodziną jako główny powód przyjazdu do Francji stale rosła. W 2005 roku spadła do poziomu około 93 tys. osób, z czego więcej niż 70 procent przybywało z Afryki⁴. Te wydarzenia oraz będące ich tłem zamieszki na przedmieściach Paryża w 2005 roku zdecydowały o tym, że władze francuskie optowały za bardziej restrykcyjną polityką migracyjną i wspieraniem inicjatyw integrujących migrantów ze społeczeństwem, i te właśnie założenia przeniosły na arenę europejską.

Przygotowania do objęcia przez Francję prezydencji poprzedziła seria spotkań nieformalnych na szczeblu Komisji Europejskiej, których efektem były dwa komunikaty Komisji na temat wspólnej polityki imigracyjnej oraz polityki azylowej⁵. Przedstawiając program prezydencji na pół roku (lipiec–grudzień 2008 roku), Francja zarysowała plan działań na rzecz stworzenia fundamentów pod wspólną politykę migracyjną i azylową. Jej głównym filarem miał być proponowany Europejski pakt na rzecz imigracji i azylu, o którym mówiono już od 2006 roku, a nad którym intensywne prace trwały od początków roku 2008. Biorąc pod uwagę różnice interesów i odmiennosć problemów związanych z migracjami, jakie ma każde z 27 członków Wspólnoty, Francja poprzedziła przyjęcie Europejskiego paktu na rzecz imigracji i azylu intensywnymi przygotowaniem natury koncepcyjnej i dyplomatycznej.

Europejski pakt na rzecz imigracji i azylu

W ramach paktu prace miały skoncentrować się na następujących zagadnieniach: organizowanie legalnej imigracji (w tym starania, by sfinalizować negocjacje nad propozycją dyrektywy na temat warunków wjazdu i pobytu wysoko wykwalifikowanych pracowników); integracja obywateli państw trzecich oraz członków rodzin migrantów (plan zorganizowania konferencji ministerialnej w listopadzie 2008 roku po to, by wprowadzić europejski harmonogram działań w tym zakresie); zwalczanie nielegalnej imigracji (dalsze prace nad proponowaną dyrektywą wprowadzającą sankcje przeciwko pracodawcom zatrudniającym cudzoziemców o nieuregulowanym statusie, tzw. dyrektywą sankcyjną); skuteczna ochrona zewnętrznych granic UE i ścisła współpraca z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex oraz monitorowanie wspólnego systemu wizowego (docelowo wprowadzenie wiz biometrycznych); a także dalsze prace nad wprowadzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, porozumienia z państwami tranzytu i krajami trzecimi oraz działania na

³ K. Murphy, *France's New Law: Control Immigration Flows, Court the Highly Skilled*,

Migration Policy Institute, listopad 2006 r., <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=486>.

⁴ Immigration and the 2007 French Presidential Elections, the Migration Policy Institute, May, 2007, No.3, s. 2, http://www.migrationpolicy.org/pubs/France_Elections050307.pdf.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólna europejska polityka imigracyjna:*

zasady, działania i narzędzia, Bruksela, 17 czerwca 2008 r.,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:PL:PDF> oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan polityki azylowej: Zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE, Bruksela, 17 czerwca 2008 r.,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:PL:PDF>.

rzecz ich rozwoju⁶. Pakt został przyjęty w październiku 2008 roku i był pierwszym dokumentem próbującym zebrać dotychczasowe osiągnięcia oraz postanowienia w dziedzinie polityki migracyjnej Unii. Po pierwsze, uznano w nim zasadność organizacji legalnej migracji w odniesieniu do potrzeb kraju przyjmującego, przede wszystkim z uwzględnieniem jego priorytetów, potrzeb gospodarczych lub demograficznych i zdolności absorpcyjnych. Państwa miały również położyć nacisk na integrację imigrantów ze społeczeństwem. W tym kontekście należy rozumieć „selektywną migrację” jako proaktywną politykę państwa mającą na celu wpuszczanie na swoje terytorium tylko tych, którzy są pożądani w danym momencie, oraz do wyznaczania górnych granic akceptowalnego napływu imigrantów do danego kraju. Idąc dalej, w pakcie podkreślono wagę aktywności państw członkowskich w rekrutowaniu wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich, nie wspominając jednak o inicjatywie „Niebieska Karta”, która poruszała ten temat bardziej szczegółowo⁷.

Inną kwestią jest zachęcanie do migracji cyrkulacyjnej jako odpowiadającej potrzebom rynku pracy w okresie wzmożonego popytu na siłę roboczą, a poza tym niepowodującej trwałego osiedlenia się migrantów. Warto odnotować, że dodatkową przesłanką na rzecz wspierania migracji cyrkulacyjnej jest zapobieganie zjawisku tzw. drenażu mózgow (*brain drain*), czyli trwałemu odpływowi wykwalifikowanej siły roboczej. Jest to szczególnie ważne dla państw trzecich. Zapobieganie odpływowi najbardziej cennych pracowników miałoby być dla nich zachętą do partycypowania w takiej polityce. W związku z legalną imigracją wspomniano o potrzebie uregulowania procesu łączenia rodzin, zabrakło jednak wzmianki o dyrektywie w sprawie prawa do łączenia rodzin z 2003 roku, obowiązującego wszystkie kraje członkowskie, za wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii⁸.

Jednym z postulatów zawartych w pakcie było także ulepszenie przepływu informacji na temat migrantów i usprawnienie narzędzi do tego potrzebnych, w tym szerokie wykorzystywanie baz danych na temat migracji do UE i obywateli państw trzecich. Wymiana informacji miała także obejmować najlepsze praktyki integracyjne. Należy pamiętać, że w świetle paktu państwa zobowiązywały się do prowadzenia ambitnej polityki integracyjnej, a sama integracja miała być swego rodzaju zestawem praw i obowiązków dla imigrantów UE, ze szczególnym naciskiem na osiągnięcie przez nich sprawności językowej oraz zdobycie zatrudnienia. Zaznaczono również konieczność zwalczania różnych form dyskryminacji, na jaką mogą być narażeni obywatele państw trzecich.

Priorytetowo potraktowano także problem kontroli napływu imigrantów o nieuregulowanym statusie, którzy mieli być odsyłani do kraju pochodzenia albo tranzytu. Warto zaznaczyć, że w tekście używane jest sformułowanie „nielegalni imigranci” zamiast powszechnie akceptowanej formuły „migranci o nieuregulowanym/nieudokumentowanym statusie”. W ramach tego zagadnienia w pakcie przede wszystkim postuluje się deportację obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt na terenie państw członkowskich. W związku z tym duży nacisk położono na indywidualne działania krajów członkowskich

⁶ Francuska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Program Pracy, 1 lipca–31 grudnia 2008 r., *Europa, która działa, by odpowiedzieć na dzisiejsze wyzwania*, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/02D54F2250C80538C1257483002A6720/\\$file/Programme_PL.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/02D54F2250C80538C1257483002A6720/$file/Programme_PL.pdf).

⁷ Była to propozycja dyrektywy na temat dostępu do rynku pracy UE dla obywateli państw trzecich; ostatecznie dyrektywa ta, znana pod nazwą „Niebieska Karta”, została przyjęta w 2009 r. Więcej na ten temat: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107989.pdf.

⁸ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:PL:PDF>.

mające na celu zminimalizowania „nielegalnej imigracji”. Miałyby temu służyć umowy o readmisji „nielegalnych imigrantów”, zawierane z krajami trzecimi i tranzytowymi.

Ze zwalczaniem „nielegalnej imigracji” ściśle związana jest kwestia kontroli granic, a co za tym idzie odpowiedzialność każdego państwa za patrolowanie i bezpieczeństwo jego odcinka zewnętrznej granicy UE. Częścią tych działań miałyby być wprowadzenie najpóźniej do początku 2012 roku wiz biometrycznych. Patrolowanie i ochrona granic wiązałyby się także z przyznaniem większych funduszy i uprawnień agencji Frontex oraz możliwym utworzeniem straży granicznej UE. Kontroli napływu i odpływu migrantów z terytoriów UE miałyby służyć w pełni kompatybilny z innymi bazami danych system informacyjny.

Jeżeli chodzi o kwestie dotyczące polityki azylowej, to należy zaznaczyć, że pakt jest zgodny z duchem poprzednich postanowień w tej dziedzinie. Zwrócono w nim uwagę na to, że postępowanie azylowe nie jest jednakowe w każdym z krajów UE i, co ważne, osoby, którym względnie łatwo zostanie przyznany status uchodźcy w jednym z krajów UE, w innym mogą nie otrzymać go wcale (np. Irakijczycy w Niemczech mają większe szanse na uzyskanie azylu niż w Grecji). Przewiduje utworzenie Europejskiego Biura Wsparcia Azylowego, które koordynuje działania w tej dziedzinie oraz usprawnia wymianę informacji, jednakże bez możliwości wydawania instrukcji i obowiązujących decyzji. Dodatkowo zapowiedziano kontynuację prac nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego do roku 2012, który to system ustanawiałby jednolitą procedurę przyznawania statusu uchodźcy i ochrony subsydiarnej oraz ustalałby minimalne warunki przyjmowania azylantów. Wspomniano również o ustanowieniu specjalnych procedur, ułatwiających radzenie sobie z masowym napływem uchodźców, nie sprecyzowano jednak, w jaki sposób miało by to zostać wykonane. Ważnym elementem jest także wzmocnienie kooperacji z Wysokim Przedstawicielem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) oraz krajami trzecimi.

Ostatnim istotnym zagadnieniem ujętym w pakcie, jest kwestia związku migracji z polityką rozwojową. W pakcie nawiązano do tzw. Globalnego podejścia do migracji⁹. Podnosząc ten problem, zaproponowano współpracę z krajami trzecimi i tranzytowymi w kwestii migracji legalnych, nielegalnych oraz deportacji osób o nieuregulowanym statusie. Stworzenie partnerstwa z krajami pochodzenia imigrantów oraz z krajami tranzytu miałyby się odbywać w ramach porozumień zawieranych bilateralnie bądź przez całą UE z konkretnym krajem trzecim, na mocy których kraje członkowskie mogłyby przyjmować legalnych imigrantów na czas określony. Przychylne stanowisko w sprawie migracji cyrkulacyjnych miałyby zachęcić kraje trzecie do kooperacji, a jednocześnie możliwość legalnej tymczasowej pracy w UE miałyby zminimalizować napływ nielegalnych imigrantów. Zachętą do współpracy miałyby być także wspieranie inicjatyw rozwojowych krajów wysyłających, tak by nakłonić ich obywateli do inwestycji w krajach pochodzenia.

Warto zwrócić uwagę, że pakt jest dokumentem politycznym i jako taki nie ma wiążącej mocy prawnej. Jego postanowienia zostaną jednak odzwierciedlone w programie działań do 2014 roku. O dużym znaczeniu politycznym paktu świadczy zobowiązanie się krajów członkowskich do wprowadzania w życie jego zasad.

Ambicją twórców paktu jest zatem próba uchwycenia dwóch stron zjawiska migracji: imigracji legalnej (regulacja legalnego napływu osób) i nielegalnej (walka z „imigrantami

⁹ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej*, Bruksela, 30 listopada 2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:PL:PDF>.

nielegalnymi”). Niemniej jednak nie można nie zgodzić się z opinią, że w gruncie rzeczy w pakcie przywołano i uporządkowano znane fakty na temat polityki migracyjnej i jej instrumentów. Trudno również nie zauważyć wyraźnego akcentu narodowego, jak bowiem wspomniano wcześniej, w pakcie zawarto elementy, które wydają się być silnie inspirowane polityką francuską. Chęć przeniesienia ich na poziom instytucji europejskich była zadaniem ambitnym, dającym jednocześnie legitymację do kontynuowania twardej polityki migracyjnej na rodzimym gruncie.

Widać to zwłaszcza w podkreślanych wielokrotnie zdolnościach absorpcyjnych państw w odniesieniu tak do problematyki „selektywnej migracji”, łączenia rodzin, jak i przyjmowania uchodźców. W pierwotnej wersji paktu próbowano również wprowadzić kontrakty integracyjne, które w linii prostej wywodzą się z legislacji francuskiej: *Contrat d'accueil et d'intégration* (CAI) oraz *Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille* (CAIF). Trudno oprzeć się wrażeniu, że w pakcie – szczególnie w odniesieniu do polityki integracyjnej – zaprezentowano podejście typowo francuskie, a może bardziej nawet podejście samego Sarkozy'ego, który wywarł silny wpływ na jej kształt. Ostatecznie w pakcie pozostawiono nacisk na promocję nauki języka danego kraju członkowskiego UE oraz dbałość o integrację na bazie poszanowania wartości i zwyczajów krajów przyjmujących, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na potrzebę zwalczania dyskryminacji, której ofiarą mogą paść obywatele państw trzecich.

W pakcie nie znalazł się również zapis o zakazie wprowadzania masowych akcji regularyzacyjnych. Wiadomo było, że kraje, w których takie działania są stosowane (np. Hiszpania), zaprotestują przeciwko wprowadzeniu zakazu masowych abolicji, i tak właśnie się stało. Niemniej jednak temat ten z pewnością nie zostanie zarzucony, jako że w opinii Paryża takie akcje przyciągają setki tysięcy „nielegalnych imigrantów”, którzy następnie wykorzystują Hiszpanię jako przystanek w drodze do Francji i innych państw UE. Poza tym powszechne jest przekonanie, że masowe regularyzacje „nielegalnych imigrantów” nie są korzystne z punktu widzenia długofalowej polityki migracyjnej państwa, nie wspominając o negatywnych reakcjach opinii publicznej. Dlatego też regularyzacja na zasadzie indywidualnych przypadków (*case by case*) jest przez Francję postrzegana jako mniej kontrowersyjna politycznie, a jednocześnie bezpieczniejsza z punktu widzenia interesów wspólnoty.

Na uwagę zasługuje spostrzeżenie, że nielegalna imigracja nie dotyka w tym samym stopniu wszystkich krajów europejskich. Kraje, takie jak Malta, Cypr, Grecja, Włochy czy Hiszpania, są bardziej narażone na to zjawisko, co też przekłada się na ich poparcie dla inicjatywy zwiększenia solidarności w przeciwdziałaniu nieregularnemu napływowi imigrantów.

Można również wskazać, że w pakcie poparto wynoszenie inicjatyw legislacyjnych i priorytetów narodowych krajów członkowskich na poziom europejski, osłabiając tym samym wymowę aktów traktujących o wspólnej europejskiej polityce migracyjnej i azylowej. Wzmacnia to też według niektórych dychotomię między państwami członkowskimi a instytucjami decyzyjnymi, zwłaszcza Komisją Europejską, bowiem pomimo wyraźnych odniesień do jej roli w tworzeniu polityki migracyjnej czy azylowej podkreślona jest waga interesów narodowych¹⁰. Jest tak choćby w przypadku wyraźnego stwierdzenia o prawie decydowania o wysokości legalnej imigracji w przypadku danego państwa, który potencjalnie

¹⁰ S. Carrera, E. Guild, *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?*, „C EPS Policy Briefs”, nr 170, wrzesień 2008.

może stać w konflikcie z art. 79 skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹. Wezwanie do dalszego ograniczania legalnej migracji drogą łączenia rodzin może również potencjalnie stać w sprzeczności z Dyrektywą Rady 2003/86/WE¹². Wydaje się również, że sfera tworzenia polityki migracyjnej wymaga silniejszego centralnego sterowania, jako że jest to raczej młoda gałąź wspólnych działań, a, jak pokazało dotychczasowe doświadczenie, zbyt silny indywidualizm nie sprzyjał postępowi w wypracowaniu wspólnego stanowiska UE.

Krytycy zarzucają także, że w pakcie nie zwrócono uwagi na zeuropeizowanie postępów w niektórych dziedzinach, jak na przykład kontrola granic czy proces azylowy w poprzednich traktatach (vide Traktat amsterdamski, Tytuł IV) lub też zignorowano nowe inicjatywy, takie jak „Niebieska Karta”. Inną kontrowersyjną kwestią jest wyraźne preferowanie imigracji osób wysoko wykwalifikowanych poprzez nawoływanie do wprowadzenia w życie systemu „selektywnej imigracji”¹³.

Inne inicjatywy dotyczące problematyki migracji

Pomimo tych ewidentnych braków, pakt, przyjęty w październiku 2008 roku, został uznany za zwieńczenie półrocznego przewodnictwa Francji w UE. Należy jeszcze raz podkreślić, że jego znaczenie polega na opracowaniu podstaw do tworzenia wspólnej polityki migracyjnej, a nie koordynacji różnych polityk narodowych, a sam pakt nie ma wiążącej mocy prawnej.

Oprócz Europejskiego paktu na rzecz imigracji i azylu Francja realizowała także inne inicjatywy związane z problematyką migracji. W planie pracy francuskiej prezydencji wskazywano również na konieczność skutecznego karania pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów oraz przyciągnięcia migrantów wysoko wykwalifikowanych do pracy w UE. Te dwa cele zostały wcielone w życie dyrektywami już po zakończeniu prezydencji francuskiej, należy jednak pamiętać, że to właśnie w tym okresie trwała intensywna praca nad pogodzeniem interesów państw członkowskich w wyżej wymienionych kwestiach.

Rada przyjęła dyrektywę mającą na celu zwalczanie nielegalnej imigracji poprzez zakaz zatrudniania nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (tzw. dyrektywa sankcyjna, zaproponowana przez Komisję Europejską w 2007 roku i przyjęta w czerwcu 2009 roku)¹⁴. Ustanowiono tym samym minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych w państwach członkowskich UE wobec pracodawców, którzy naruszają ten zakaz, zawierając kontrakty z nielegalnie przebywającymi obywatelami państw trzecich. Wpisywało się to też w logikę działań mających na celu zarówno deportację osób bez prawa pobytu, jak i zwalczanie ich napływu, eliminując popyt na pracę obywateli państw trzecich o nieuregulowanym statusie. Pracodawców obarczono częścią odpowiedzialności za zatrudnianie obywateli państw trzecich bez zezwolenia na pobyt. Według nowego prawa to oni mają obowiązek m.in. sprawdzenia, czy ich potencjalny pracownik ma prawo pobytu na

¹¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PL:PDF>.

¹² Zob.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:PL:PDF>.

¹³ S. Carrera, E. Guild, op.cit. s. 2

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:PL:PDF>.

terenie UE. Problem jest naturalnie bardzo złożony, należy jednak patrzeć na te reformy jako na próbę eliminacji niekorzystnych zjawisk z rynku pracy, czerpiącego korzyści z zatrudniania osób o nieregularnym statusie, a także ochronę interesu takich osób, które, pracując, są zupełnie pozbawione ochrony swoich praw. Warto pamiętać, że dyrektywa nie odnosi się do osób legalnie przebywających na terenie UE, bez względu na to, czy posiadają oni prawo do pracy.

Dyrektywa, znana szerzej jako „Niebieska Karta”, została zaproponowana przez Komisję Europejską w 2007 roku i przyjęta w maju 2009 roku¹⁵. Jej celem jest ułatwienie warunków wjazdu do UE i pobytu obywateli państw trzecich chcących podjąć pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Jest to element szerszej strategii uatrakcyjnienia rynku pracy UE oraz konkurencji o wykwalifikowaną siłę roboczą z USA, Kanadą czy też Australią. Dyrektywa, oprócz uatrakcyjnienia unijnego rynku pracy dla wysoko wykwalifikowanych imigrantów poprzez nadanie im takich samych praw pracowniczych jak obywatele kraju, który wydał im kartę, miała również usunąć przeszkody związane ze sfragmentaryzowanym rynkiem pracy UE. „Niebieska Karta”, w odróżnieniu od amerykańskiej Zielonej Karty nie daje jednak zezwolenia na pobyt stały ani prawa do swobodnego podejmowania pracy na terytorium Unii Europejskiej. Imigrant musi mieć ofertę pracy na stanowisku, na którym pensja jest co najmniej 1,5 razy wyższa niż średnia pensja w kraju, który wydał kartę. Po 18 miesiącach osoba ta może wrócić do kraju pochodzenia bądź też zamieszkać w innym kraju członkowskim, pod warunkiem spełniania wymogu dotyczącego wysokości zarobków.

Komisja Europejska, która zaproponowała dyrektywę, liczy, że dzięki temu wzrośnie liczba wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich, chcących pracować w Europie. Należy również zaznaczyć, że o ile jest to pożądane działanie w celu uatrakcyjnienia europejskiego rynku pracy i konkurencji o wykwalifikowaną siłę roboczą, to jednak nadal przegrywa z ofertą USA czy Kanady odnośnie warunków podjęcia pracy czy swobody osiedlania się i łączenia rodzin.

Europejski pakt na rzecz imigracji i azylu, forsowany przez prezydencję francuską, miał na celu wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie przepływu imigrantów, ochrony zewnętrznych granic, wspierania imigracji legalnej i walki z nielegalną imigracją. Zarzucając mu jednak ograniczoną użyteczność spowodowaną brakiem nowej zawartości merytorycznej czy też bycie bardziej deklaracją polityczną niż twardym zobowiązaniem, należy pamiętać o, że jest on wyrazem pogodzenia interesów niemałej przecież grupy państw członkowskich. W imię tego konsensusu Francja była zmuszona pójść na ustępstwa w kwestiach dla niej bardzo ważnych, takich jak zakaz masowych akcji regularyzacyjnych, czy też tylko ogólne odwołanie się do prowadzenia ambitnej polityki integracyjnej. Jeżeli chodzi o dyrektywy to pomimo tego, że nie zostały przyjęte – jak zamierzano – podczas prezydencji francuskiej, to należy pamiętać, że w tym okresie włożono sporo wysiłku, by pogodzić często odmienne stanowiska krajów członkowskich, co można uznać za sukces dyplomacji francuskiej.

Pomimo konieczności zawarcia wielu kompromisów (a może właśnie dzięki umiejętności ich zawierania) Francja zrealizowała swoje postulaty w dziedzinie migracji, czego dowodem jest przyjęcie paktu. Warto również pamiętać, że przy wyborze priorytetów Francja kierowała się nie tylko celami polityki narodowej, ale również wpisała się w plan działań Unii Europejskiej,

¹⁵ 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, http://www.saz.org.pl/files/blue_card_dyrektywa_nr_2009_50_EC.pdf.

powodując, że postępy w tej dziedzinie były jednocześnie spełnianiem zobowiązań Francji wynikających z pełnienia funkcji przewodnictwa UE.

Problematyka migracji w polskiej polityce europejskiej

Polska w ciągu swojego pięcioletniego stażu członkowskiego wielokrotnie zabierała głos w sprawie problematyki migracji na szczeblu europejskim. Niestety, dotychczas postulaty Polski sprowadzały się do postawy reaktywnej – nie powstała jak dotąd spójna, całościowa wizja polskich priorytetów. W rozmowach z partnerami unijnymi dominowała logika równowagi, rozumianej zarówno w sensie geograficznym, jak i kompetencyjnym. Zwracano uwagę, że Unia, zabierając głos w sprawie migracji, powinna koncentrować się nie tylko na kierunku południowym (Afryka Północna), ale także na wschodzie (obszar poradziecki). Postulowano również utrzymanie równowagi w podziale zadań między państwa członkowskie i instytucje UE. Ogólne podejście do migracji powinno być zrównoważone także ze względu na dwa odrębne spojrzenia na zjawisko przemieszczania się ludności: zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego i szanse związane z pozyskiwaniem siły roboczej.

W polskiej polityce migracyjnej żywotna pozostaje idea suwerenności państw członkowskich w odniesieniu do podstawowych prerogatyw, takich jak ochrona granic. Niechętnie patrzono na inicjatywy dotyczące harmonizacji prawa karnego. Postulat tworzenia przez państwa członkowskie wspólnych służb konsularnych i wizowych spotkał się z zastrzeżeniami. W wielu przypadkach popierano jednak takie inicjatywy, które albo poprawiały status polskich pracowników migrujących, albo pozwalały lepiej egzekwować prawo w stosunku do polskich obywateli przebywających na terytorium UE. I tak na przykład polskie sądy częściej niż sądy innych państw korzystały z istniejących wspólnotowych instrumentów prawnych, takich jak Europejski Nakaz Aresztowania. W 2007 r. to właśnie w Polsce wydano 50 procent wszystkich nakazów unijnych¹⁶.

Warto prześledzić stanowisko Polski dotyczące innej ważnej inicjatywy z zakresu migracji – dyrektywy ustanawiającej „Niebieską Kartę”. Jedną z potencjalnych trudności, jaką mogło spowodować ustanowienie karty, były negatywne konsekwencje napływu siły roboczej z krajów trzecich do UE na płace Polaków zatrudnionych na terytorium Unii. Dopiero kiedy w toku negocjacji okazało się, że obywatele krajów trzecich będą musieli spełnić dość wygórowane warunki płacowe, Polska była skłonna poprzeć projekt dyrektywy. Nie dziwił fakt, że Polska inicjatywy otwierające dostęp obywateli państw trzecich do europejskich rynków pracy przyjmowała z zastrzeżeniami, zważywszy na wciąż istniejące bariery w przepływie pracowników między krajami UE-15 i UE-10 oraz UE-2. Podobne stanowiska prezentowały inne kraje członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Czechy i Węgry.

W szeroko rozumianej sferze bezpieczeństwa Polska, jako kraj posiadający najdłuższą po Finlandii lądową granicę zewnętrzną UE i kraj, na terytorium którego mieści się siedziba unijnej agencji Frontex, argumentowała za rozbudową mechanizmów wspierania krajów peryferyjnych poprzez wymianę dobrych praktyk czy misje ewaluacyjne – cykliczne przeglądy

¹⁶ Informacje zostały pozyskane w drodze nieformalnych konsultacji z pracownikami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

działań podejmowanych przez poszczególne państwa, wypływających z *acquis* Schengen¹⁷. Wprowadzenie nowych mechanizmów na granicach zewnętrznych, które mogłyby negatywnie wpływać na swobodę podróżowania przez granice, uznano natomiast za niepotrzebne, co z pewnością było podyktowane troską o pogranicze polsko-białoruskie i polsko-ukraińskie, także w kontekście bilateralnych stosunków społecznych i gospodarczych między Polską i jej sąsiadami. Mając na uwadze duże środki kierowane na odcinek południowy granicy UE, podkreślano, że nie należy faworyzować któregoś odcinka granicy zewnętrznej Unii. Za istotne uznano natomiast umowy readmisyjne i programy powrotowe.

Zestawienie tematów w procesie decyzyjnym UE w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (zob. Tabela 1) pokazuje rolę Polski w ich realizacji. Co się tyczy zrębów wspólnego systemu azylowego, Polska sceptycznie odnosiła się do harmonizacji standardów opieki humanitarnej, jeśli miałyby to pociągnąć za sobą wydatki z polskiego budżetu. Jednocześnie po stronie polskich władz była świadomość trudnej sytuacji krajów zmagających się z dużą ilością wniosków o azyl (jak Malta czy Grecja). Udzielono poparcia dla idei utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej. W dziedzinie polityki migracyjnej polscy przedstawiciele zgadzali się z ogólnymi zapisami Europejskiego paktu na rzecz imigracji i azylu. Na wniosek Polski i kilku innych państw w tekście paktu i innych dokumentach znalazło się odniesienie do współpracy z Mołdową i Ukrainą, które z punktu widzenia polskiej polityki europejskiej mają znaczenie priorytetowe.

Jeśli chodzi o wielkoskalowe systemy informatyczne (np. z zakresu monitorowania granic (Eurosur – European Border Surveillance System albo Entry-Exit), polskie władze żywiły wobec nich obawy, ze względu na wysokie koszty wdrożenia i eksploatacji. Jeśli chodzi o Frontex, nie dziwi fakt, że Polska była gorącym zwolennikiem ustanowienia agencji, skutecznie lobbując za umiejscowieniem jej w Warszawie. Przedstawiciele Polski popierali na różnych forach wzmocnienie zdolności operacyjnych Frontexu. Jednocześnie nie uznano za celowe utworzenie operacji permanentnych Frontexu, np. w rejonie Morza Śródziemnego. Jest to poniekąd zrozumiałe, skoro rozczłonkowanie agencji z pewnością doprowadziłoby do zmniejszenia roli centrali usytuowanej w Warszawie, dodatkowo wzmacniając kierunek południowy zaangażowania instytucji europejskich w sferze migracji.

Tabela 1. Przegląd polskich stanowisk w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (2004–2008)

Zagadnienie	Rola	Stosunek politycznej sceny	Głos Polski na tle innych krajów UE
Granice zewnętrzne	Pasywny biorca Aktywny gracz	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Walka z przestępczością zorganizowaną	Pasywny biorca Aktywny gracz	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Prawo karne	Pasywny biorca Aktywny gracz	Konsensus, choć lewica miała stosunek bardziej przychylny inicjatywom UE	Ogólnie zbieżny
System azylowy	Pasywny biorca	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Polityka migracyjna	Co do zasady pasywny	Konsensus	Ogólnie zbieżny

¹⁷ Więcej informacji na temat misji ewaluacyjnych Schengen można zasięgnąć na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej: <http://www.mvcr.cz/mvc/en/article/schengen-evaluation-892433.aspx>.

	biorca		
Współpraca instytucji egzekwujące prawo	Pasywny biorca Aktywny gracz	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Przestępstwa transgraniczne	Pasywny biorca	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Eurosur	Pasywny biorca	Konsensus	Sceptyczny
System Entry-Exit	Aktywny oponent	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Sprawy okołooazyłowe	Pasywny biorca	Konsensus	Ogólnie zbieżny
Frontex	Pasywny biorca	Konsensus	Ogólnie zbieżny

Źródło: P. Kaczyński, *"The ten new EU member states as agenda setters in the enlarged European Union. Country Report - Poland"*, Open Society Institute, Sofia 2009.

Z powyższej krótkiej charakterystyki wyłania się profil Polski jako państwa członkowskiego optującego za zrównoważonym podejściem do problematyki migracji. W przeciwieństwie do Francji Polska nie jest krajem imigracyjnym, nie musi zmagać się z masowym napływem azylantów, nie stoi też przed ogromnym zadaniem zapewnienia integracji społecznej istotnego odsetka własnego społeczeństwa. Jednocześnie ważną cechą polskiej polityki europejskiej jest orientacja na wschodnich sąsiadów UE, zwłaszcza na Ukrainę. Nie ulega wątpliwości, że przygotowując agendę swojego przewodnictwa Polska będzie musiała w większym stopniu wykrystalizować własne priorytety, nawet jeśli w drugim półroczu 2011 roku przypadnie jej rola bezstronnego arbitra poszukującego kompromisów.

Prace nad strategią migracyjną – kontekst prezydencji Polski w UE w drugiej połowie 2001 roku

Przygotowania do polskiego przewodnictwa

Rozważania wokół wątków migracyjnych polskiego przewodnictwa w 2011 roku należy zacząć od zdroworozsądkowego stwierdzenia, że inicjatywy polskiej prezydencji w obszarze migracji powinny wpisywać się koncepcyjnie i operacyjnie w całościowy program polskiej prezydencji. Nie należy tracić z pola widzenia celu zasadniczego, jakim jest wewnętrzna spójność polskich priorytetów, zarówno głównych, jak i sektorowych. Prowadzone dotychczas (w okresie wrzesień 2009 roku – marzec 2010 roku) prace przygotowawcze w zakresie programowania prezydencji skupiały się wokół dwóch równoległych procesów: inwentaryzacji spraw (*policy issues*), które mogą pojawić się na agendzie UE w trakcie polskiej prezydencji, oraz wstępnej identyfikacji obszarów, spośród których wybrane zostaną priorytety strategiczne oraz sektorowe polskiej prezydencji.

Co się tyczy pierwszego z wymienionych procesów, należy pamiętać o agendzie europejskiej – planowanych i trwających inicjatywach legislacyjnych czy programach działania przyjętych na szczeblu europejskim w latach ubiegłych. I tak, w odniesieniu do Programu Sztokholmskiego oraz implementującego go Planu działań (który wyznaczać będzie ramy działań wspólnotowych w obszarze JHA także w czasie polskiej prezydencji) polskie stanowisko powinno być ściśle powiązane z programem działań zawartym w obu dokumentach. Innym punktem odniesienia powinien być Program pracy Komisji Europejskiej na lata 2010–2014.

W 2009 roku zainicjowano prace nad wstępną identyfikacją priorytetów strategicznych oraz sektorowych polskiego przewodnictwa. Wstępnie uzgodniono, że podczas prezydencji Polska koncentrować się będzie na następujących obszarach:

- Rynek wewnętrzny: Polska chce umacniać rynek wewnętrzny, który jest jednym z największych źródeł korzyści udziału Polski w UE i potencjalnym generatorem pobudzenia wzrostu gospodarczego w skali całej UE w dobie kryzysu;
- Stosunki z państwami Europy Wschodniej: prezydencja jest wyjątkową okazją zainicjowania nowego etapu we współpracy z partnerami ze Wschodu;
- Polityka energetyczna/bezpieczeństwo energetyczne: istnieją potencjalnie sprzyjające okoliczności dla dokonania postępu w budowie wspólnej polityki energetycznej i zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego UE;
- Polityka obronna: to obszar, w którym istnieje duża przestrzeń do pogłębienia współpracy pomiędzy państwami UE i umocnienia bezpieczeństwa w Europie;
- Negocjacje związane z Nową perspektywą finansową (2014–2020) – priorytet wynika z kalendarza UE.
- Kapitał intelektualny: jest to obszar tematyczny, który obejmuje nie tylko kapitał ludzki, ale także społeczny, relacyjny i infrastrukturalny.

Proces formułowania priorytetów sektorowych polskiego przewodnictwa w obszarze Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości został zainicjowany w październiku 2009 roku. Polska zakończyła pierwszy etap procesu inwentaryzacji spraw, które mogą znaleźć się na agendzie w drugiej połowie 2011 roku. W grudniu 2009 roku Komitet Europejski Rady Ministrów (KERM) przyjął *Informację nt. inwentaryzacji spraw przypadających na drugą połowę 2011 r. – katalog spraw, które pojawią się na agendzie polskiej Prezydencji*. Łącznie przygotowano 544 spraw zidentyfikowanych we wszystkich konfiguracjach Rady UE. Identyfikacji wstępnych priorytetów sektorowych dokonano przez resorty odpowiedzialne za prace na poziomie poszczególnych konfiguracji Rady UE, na podstawie kryteriów przyjętych przez KERM¹⁸. Problematyki migracyjnej dotyczą priorytety sektorowe zgłoszone przez następujące resorty: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, a także Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny zgłosił propozycję priorytetu sektorowego dotyczącą statystyki migracji. Obecna sytuacja wymaga prawidłowo zorganizowanego systemu obserwacji ruchów migracyjnych, zabezpieczającego m.in. szczegółową identyfikację form mobilności, kierunków przemieszczeń ludności, czasu trwania migracji oraz ich przyczyn, a także danych społeczno-demograficznych o osobach migrujących. Resort Spraw Wewnętrznych i Administracji zgłosił natomiast następujące propozycje:

- Ustanowienie ram prawnych i organizacyjnych dla wzmocnionej współpracy państw Schengen w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych.
- Ustanowienie instytucjonalnych mechanizmów współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego w dziedzinie przeciwdziałania najważniejszym wspólnym zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego (narkotyki, handel ludźmi, nielegalna migracja).
- Rozwinięcie działań realizujących Globalne podejście do migracji w wymiarze wschodnim (Europa Wschodnia i Azja Centralna).

¹⁸ Przegląd procesu wyboru priorytetów strategicznych oraz akceptacja priorytetów sektorowych przez Radę Ministrów nastąpi do końca I kwartału 2010 r.

- Wzmocnienie mechanizmów współpracy w ochronie i zarządzaniu granicami zewnętrznymi.

Nawiązując do wyżej opisywanego programu przewodnictwa francuskiego, trzeba stwierdzić, że problematyka migracji z krajów trzecich nie będzie figurować na liście polskich priorytetów równie wysoko, jak było to w przypadku Francji. Uwarunkowania polskiej polityki europejskiej są bowiem odmienne. O ile nie ulega wątpliwości, że ogólne priorytety polskiej prezydencji będą odzwierciedlać agendę działań wspólnotowych, o tyle istotne jest, aby pamiętać, że powinny one realizować cele strategiczne polskiej polityki europejskiej, takie jak współpraca z krajami Europy Wschodniej czy pogłębienie rynku wewnętrznego. Jednak we wszystkich wspomnianych dziedzinach pojawiać się mogą wątki dotyczące bezpośrednio polskiej polityki migracyjnej.

Stosunki UE z Ukrainą w obszarze migracji jako potencjalny priorytet polskiego przewodnictwa¹⁹

Aby sformułować wnioski dotyczące polskiego przewodnictwa w UE w odniesieniu do migracji, warto przeanalizować możliwości realizacji inicjatyw na tym polu na przykładzie współpracy UE i Polski z Ukrainą. Ukraina jest ważnym źródłem siły roboczej dla krajów UE, gdzie przebywa około 600–700 tys. osób z tego kraju. Większość wyjechała do krajów unijnych z zamiarem podjęcia zatrudnienia. Oprócz krajów Europy Środkowo-Wschodniej – Polski, Czech czy Słowacji ważnymi krajami docelowymi dla Ukraińców są państwa Europy Południowej: Włochy, Hiszpania, Grecja, Portugalia, a ponadto Niemcy. Najczęściej są to osoby, które wjechały na terytorium Unii legalnie, jako turyści, a następnie bez zezwolenia podjęły pracę w tzw. szarej strefie.

Tabela 2. Liczba obywateli Ukrainy w głównych państwach docelowych UE (2008 r., w tys.)

	Wg oficjalnych danych państw docelowych	Wg szacunków ekspertów Narodowej Akademii Nauk Ukrainy
Czechy	131	200
Grecja	17	60-80
Hiszpania	65	200
Niemcy	130	–
Polska	10+100 (sezonowi)	450
Portugalia	52	75
Włochy	154	600

Źródło: Ośrodek Studiów Wschodnich, *Priorytety i zadania podczas polskiej Prezydencji w UE w 2011 roku. Zacieśnienie współpracy pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską*, Warszawa 2010, s. 32

Większość platform współpracy dotyczących migracji zarobkowych między Ukrainą a państwami UE jest przyjmowana i realizowana na szczeblu bilateralnym, tzn. między Ukrainą a danym państwem członkowskim. Ukraina podpisała szereg umów o ochronie socjalnej pracowników migrujących oraz umowy o zatrudnieniu sezonowym. Dla przykładu, w 1994 roku Polska podpisała z Ukrainą umowę o wzajemnym zatrudnianiu pracowników (ze względu na deklaracyjny charakter jest to akt o znaczeniu raczej symbolicznym). Istotne

¹⁹ W tej części opracowania wykorzystano wnioski i rekomendacje zawarte w opracowaniu Ośrodka Studiów Wschodnich: *Priorytety i zadania podczas polskiej Prezydencji w UE w 2011 roku. Zacieśnienie współpracy pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską*, Warszawa 2010.

znaczenie mają natomiast jednostronne akty prawne państw członkowskich, liberalizujące dostęp do swoich rynków pracy dla obywateli Ukrainy, takie jak rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2006 roku w sprawie pracy sezonowej obywateli Białorusi, Rosji i Ukrainy. Nie ulega jednak wątpliwości, że Ukraina byłaby zainteresowana bardziej horyzontalnym, dotyczącym wszystkich Ukraińców przebywających gdziekolwiek na terytorium UE uregulowaniem kwestii migracji zarobkowych. Żadna ze stron nie rozważa obecnie pełnej liberalizacji przepływu siły roboczej między UE a Ukrainą, niemniej jednak można szukać rozwiązań pośrednich między pełną ochroną rynków pracy a liberalizacją.

W tej sytuacji władze Ukrainy koncentrują się zatem na podpisywaniu umów bilateralnych regulujących wybiórczo dostęp do rynków unijnych oraz gwarantujących pracownikom migrującym-obywatelom Ukrainy minimalny poziom uprawnień socjalnych. Przygotowując się do przewodnictwa w UE, Polska powinna w stosunkach z Ukrainą zaprezentować nowe otwarcie – w sferze migracji mogłaby to być inicjatywa zmierzająca do poprawy warunków pobytu i zatrudnienia obywateli tego kraju w Polsce. Wymagać to będzie rozstrzygnięć dotyczących opodatkowania pracy pracowników migrujących, ich dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego, w tym praw emerytalnych. Poprawie efektywności przepływów migracyjnych służyłoby stworzenie systemu rekrutacji Ukraińców gotowych podjąć zatrudnienie w Polsce (na wzór działań podjętych przez Republikę Czeską). Warto także rozważyć zwiększenie możliwości legalnego zatrudnienia Ukraińców, zwłaszcza pracowników legitymizujących się wysokimi kwalifikacjami. Co się tyczy pracowników sezonowych, obowiązujące współcześnie regulacje wymagają ściślejszego monitorowania.

Współpraca między UE a Ukrainą w dziedzinie migracji zarobkowych sprowadza się obecnie do klauzuli niedyskryminacyjnej zawartej w Porozumieniu o partnerstwie i współpracy z 1998 roku. Legalnie zatrudnieni migrujący pracownicy państw-sygnatariuszy są traktowani na równi z pracownikami kraju przyjmującego. Ponadto istnieją ułatwienia w staraniu się o zezwolenie na podjęcie pracy, lecz dotyczą niewielkiej liczby osób (szefowie przedsiębiorstw, osoby legitymujące się wysokimi i wąskimi kwalifikacjami, pracownicy korporacji transnarodowych).

Ukraina współpracuje również z Unią Europejską w walce ze zjawiskiem nielegalnej imigracji, co znalazło odzwierciedlenie w Planie działania, podpisanym w lutym 2005 roku. Warto wspomnieć także o Inicjatywie Söderköping, mającej na celu współpracę transgraniczną między wybranymi krajami członkowskimi UE (postkomunistyczne kraje Europy Środkowo-Wschodniej) z krajami Europy Wschodniej, w tym Ukrainą. Ważnym wydarzeniem w historii relacji UE–Ukraina było włączenie tego kraju do unijnego programu Globalne podejście do migracji. Jedną z płaszczyzn tego programu jest promowanie migracji cyrkulacyjnych, m.in. poprzez podpisywanie z krajami partnerskimi partnerstw na rzecz mobilności. Polsce nie udało się przeforsować idei podpisania pilotażowego partnerstwa z Ukrainą (takie umowy podpisano w Europie Wschodniej z Mołdową), niemniej jednak perspektywa podpisania takiego porozumienia wydaje się realna.

Obecnie głównym priorytetem Ukrainy w relacjach z UE jest zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli tego kraju podróżujących do strefy Schengen. Obowiązująca umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz między UE a Ukrainą i umowy o małym ruchu granicznym podpisane przez Ukrainę z Polską, Słowacją i Węgrami nie spełniają oczekiwań strony ukraińskiej. Niestety, w opinii władz niektórych państw członkowskich realizacja tego postulatu nastrecza wiele obiektywnych trudności. Unia naciska na skuteczniejsze eliminowanie po stronie ukraińskiej zagrożeń, takich jak przemyt i handel ludźmi, fałszerstwa

dokumentów podróży, korupcja służb granicznych, czy szerzej – nieskuteczne zarządzanie granicami, brak dostatecznej współpracy organów ścigania i sądowniczych między Ukrainą a państwami członkowskimi itd. W obszarze „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” Europejski Trybunał Obrachunkowy przygotował krytyczną ocenę dotychczasowej współpracy pomiędzy Ukrainą a UE, zwracając uwagę na zaniedbania popełnione po obu stronach, w tym niedostateczne przygotowanie merytoryczne projektów przez Komisję Europejską. W odniesieniu do reżimu wizowego Polska powinna wpływać na partnerów unijnych, aby stworzyć dla Ukrainy harmonogram liberalizacji wizowej.

W ramach firmowanego przez Polskę Partnerstwa Wschodniego polski rząd mógłby aktywnie działać na rzecz liberalizacji przepływu osób (w tym pracowników) obywateli Ukrainy, a także innych krajów objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego. Obecnie obowiązująca umowa między UE a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz nie działa prawidłowo. Obywatele Ukrainy skarżą się na niedogodności związane z otrzymywaniem wiz, m.in. ich z wysokie koszty. Polska mogłaby przedstawić w czasie swojego przewodnictwa mapę drogową określającą tryb i kalendarz dochodzenia do ruchu bezwizowego. Przyjęcie takiego dokumentu przybliżyłoby Ukrainę do UE, stanowiąc jednocześnie sukces wizerunkowy dla Polski. Sformułowanie jasnych, przejrzystych kryteriów władzom Ukrainy dałoby także motywację do kontynuowania niezbędnych reform z zakresu funkcjonowania administracji publicznej. Ponadto należy zastanowić się nad stworzeniem wspólnego (Polski i kilku innych państw członkowskich UE) konsulatu w Kijowie, na wzór przedstawicielstwa UE, które powstało w Mołdowie. Zniesienie wiz mogłoby przypaść na drugie półrocze 2011 roku. Zanim nastąpi pełna liberalizacja, Wspólnotowy Kodeks Wizowy, wprowadzony w kwietniu 2010 r., powinien stać się punktem wyjścia dla działań eliminujących zbędne uciążliwości proceduralne, których ofiarą padają obywatele Ukrainy, starający się o wizę do krajów UE.

Podsumowując, w odniesieniu do działań na szczeblu europejskim na pierwszy plan wysuwa się potrzeba podpisania z Ukrainą Partnerstwa na rzecz mobilności. Partnerstwo stanowiłoby koncepcyjne ramy dla szeregu inicjatyw między UE a Ukrainą z zakresu migracji. W ramach tego partnerstwa wydatkowane byłyby środki z budżetu UE, także na współpracę bilateralną, transgraniczną.

Istotną sferą współpracy między Ukrainą a UE powinna stać się wymiana studentów i młodzieży uczącej się. Na terytorium UE każdego roku podejmuje naukę kilkanaście tysięcy Ukraińców, w tym 8,5 tys. w Niemczech, 2,8 tys. w Polsce, czy 1,3 tys. w Czechach. W Większość studentów ukraińskich uczy się albo indywidualnie albo poprzez uczelnie lub fundacyjne programy stypendialne. Pomimo że Ukraina uczestniczy w europejskim programie Socrates Mundus, w latach 2004–2009 wzięło w nim udział zaledwie 131 studentów. Udział w programie utrudniały skąpe środki, ograniczone możliwości współfinansowania po stronie ukraińskiej, a także trudności związane z otrzymaniem wizy. Polska, mając w perspektywie prezydencję, podobnie jak w przypadku migracji zarobkowych powinna działać dwutorowo: z jednej strony promować współpracę o charakterze bilateralnym, z drugiej strony organizować i wspierać realizację projektów na szczeblu wspólnotowym.

Jeśli chodzi o relacje dwustronne, należy stworzyć „wizę studencką”, która byłaby dostępna dla studentów z obszaru poradzieckiego. Na szerszym forum unijnym warto promować ideę objęcia Ukrainy podstawowym komponentem programu Socrates Erasmus, co mogłoby doprowadzić do upowszechnienia wyjazdów studenckich z Ukrainy do krajów członkowskich

UE. Także program Leonardo da Vinci (dotyczący staży i praktyk zawodowych) mógłby zostać rozszerzony o obywateli Ukrainy.

Wnioski

W podsumowaniu warto sformułować kilka postulatów pod adresem polskiej prezydencji, które mają charakter bardziej ogólny. Bez względu na to, jakie wątki związane z migracjami będzie podejmować Polska, należy czynić starania, aby miały one europejski charakter. Oczywiście każde państwo członkowskie, i Polska nie jest tutaj wyjątkiem, ma swoją agendę narodową, niemniej jednak jej zbyt forsowne przedkładanie ponad szeroko rozumiany interes europejski byłoby kontrproduktywne. Polska będzie miała sposobność inicjować tematy europejskiej debaty, które będą kontynuowane w kolejnych latach, i tę szansę należy wykorzystać. Te wątki debaty europejskiej natomiast, które są dla Polski niekorzystne, będzie można usunąć w cień – jako przykład można wspomnieć ideę dalszego otwierania unijnych rynków pracy na obywateli państw trzecich, zanim zostaną zniesione wewnątrzspółnotowe bariery w przepływie pracowników.

Warto także uświadomić sobie inną obiektywną okoliczność związaną z polskim przewodnictwem: większość agendy stanowią będą sprawy, których realizacja będzie kontynuacją po państwach sprawujących wcześniej prezydencję. Szczególny wpływ na polską agendę będą miały Hiszpania, Szwecja i Węgry oraz sprawy wynikające z kalendarza UE, zawarte w Programie Sztokholmskim czy Planie pracy Komisji na lata 2010–2014. Z agendy UE wynikają dla Polski określone zadania: przegląd stosowania dyrektywy usługowej, uruchomienie Systemu Informacyjnego Schengen II czy przegląd realizacji Strategii UE na rzecz Morza Bałtyckiego. Warto czerpać z doświadczeń francuskich w tym zakresie, ponieważ to właśnie na ten kraj przypadło w drugiej połowie 2008 roku zakończenie prac nad dyrektywą regulującą wydalania nielegalnych imigrantów oraz dyrektywą „sankcyjną”.

Istnieje jeszcze jedna ogromna obiektywna różnica między przewodnictwem polskim i francuskim – na drugą połowę 2011 roku przypadnie pierwszy etap negocjacji Nowej perspektywy finansowej na lata 2013–2020. Oznacza to, że Polska wątki migracyjne w trakcie swojej prezydencji będzie musiała wpisywać w szerszą dyskusję na temat roli i wielkości środków w budżecie UE przeznaczanych na zwiększenie mobilności pracowników na rynku wewnętrznym, ochronę uchodźców, dobrowolne powroty cudzoziemców czy zabezpieczanie granicy zewnętrznej Unii.

Nie można wykluczyć, że w czasie polskiej prezydencji nie nastąpią wydarzenia o charakterze nadzwyczajnym, takie jak np. konflikty zbrojne w sąsiedztwie UE, powodujące fale uchodźcze. Dla przykładu, Francja starała się zorganizować wsparcie dla państw członkowskich UE przyjmujących najwięcej imigrantów nielegalnych z krajów Afryki Północnej.

Jednym z fundamentalnych celów polskiej polityki europejskiej jest pogłębianie rynku wewnętrznego, a zatem wspólnotowy komponent problematyki migracyjnej ma dla Polski, w przeciwieństwie do innych państw członkowskich, znaczenie najważniejsze. Polska powinna argumentować, że mobilność obywateli państw członkowskich w ramach UE może i powinna być większa. Przeszkodą w podejmowaniu zatrudnienia w innym państwie członkowskim są często utrzymujące się bariery administracyjne, związane z uznawaniem kwalifikacji zawodowych czy koordynacją systemów zabezpieczenia społecznego.

Polska powinna podkreślać, że państwa obszaru poradzieckiego (zwłaszcza Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego), biorąc pod uwagę ich położenie geograficzne i bliskość kulturową, mogą dostarczyć pracowników, którzy będą integrować się w społeczeństwach Unii Europejskiej. Niektóre z tych krajów mogą w przyszłości uzyskać status członkowski w UE. Ważną dziedziną współpracy jest Partnerstwo Wschodnie, pod którego szyldem można będzie realizować wiele inicjatyw ułatwiających podróżowanie i migracje zarobkowe obywatelom obszaru poradzieckiego.

Bibliografia

Teksty analityczne

Gazeta Wyborcza:

http://wyborcza.pl/1,75515,6165848,Szmajdzinski__Przelozmy_polska_prezydenture_w_UE.html

José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission: The European Interest: succeeding in the age of globalisation – Introductory remarks European Parliament Plenary debate, Strasbourg, 14 November 2007

Migration Policy Institute, France's New Law: Control Immigration Flows, Court the Highly Skilled, 11/2006, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=486>

Migration Policy Institute, Immigration and the 2007 French Presidential Elections, , 5/2007 No.3, s.2 : http://www.migrationpolicy.org/pubs/France_Elections050307.pdf

Open Society Institute, *The EU New Member State as Agenda Setters in the Enlarged European Union*, The Country Report – Poland, Sofia 2009

Ośrodek Studiów Wschodnich, *Priorytety i zadania podczas polskiej Prezydencji w UE w 2011 roku. Zacieśnienie współpracy pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską*, Warszawa 2010 (materiał niepublikowany)

Sergio Carrera, Elspeth Guild, *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?* Centre for European Policy Studies, Policy Briefs, No. 170, September 2008

Akty prawne i teksty źródłowe

Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0086:PL:PDF>

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej*:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:PL:PDF>

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia*:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:PL:PDF>

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan Polityki Azylowej: Zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:PL:PDF>

Francuska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, Program Pracy, 1 lipca – 31 grudnia 2008r. Europa, która działa by odpowiedzieć na dzisiejsze wyzwania:

[http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/02D54F2250C80538C1257483002A6720/\\$file/Programme_PL.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/02D54F2250C80538C1257483002A6720/$file/Programme_PL.pdf)

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0735:FIN:PL:PDF>

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan Polityki Azylowej: Zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:PL:PDF>

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej, Misje Ewaluacyjne Schengen:

<http://www.mvcr.cz/mvcren/article/schengen-evaluation-892433.aspx>

Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych 2010

Projekt: „Strategie przetrwania – integracja imigrantów na polskim rynku pracy” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.

