

Jan Brzozowski*

Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy

Wstęp

Problem migracji międzynarodowych stał się w Unii Europejskiej jednym z wiodących tematów debaty publicznej, zarówno w kontekście polityki wewnętrznej państw członkowskich, jak i wspólnej polityki całego ugrupowania. W sierpniu 2010 r. we Francji władze zaostrzyły politykę antyimigracyjną, likwidując nielegalne obozowiska Romów i deportując ich do Bułgarii i Rumunii. Prezydent Nicolas Sarkozy zaapelował do Komisji Europejskiej, by wywarła nacisk na rząd Rumunii w celu powstrzymania emigracji Romów, grożąc, że jest gotów zablokować wejście Rumunii do strefy Schengen. Równocześnie prezydent Włoch Silvio Berlusconi wraz z przywódcą Libii Muammarem Kaddafim uczestniczyli w obchodach drugiej rocznicy podpisania układu o przyjaźni, który mówi m.in. o współpracy obu krajów w zwalczaniu nielegalnej imigracji.¹ Wreszcie w tym samym czasie w Niemczech rozpoczęła się burzliwa dyskusja dotycząca książki Thilo Sarrazina o wiele mówiącym tytule *Samolikwidacja Niemiec. Jak narażamy nasz kraj na ryzyko*.² Autor, znany polityk Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), wyraził zaniepokojenie rosnącą liczbą imigrantów wyznających islam, a także ich niechęcią do integrowania się z niemieckim społeczeństwem. Ponadto przekonywał o konieczności bardziej restrykcyjnej polityki imigracyjnej (w tym ograniczenia napływu obcych kulturowo

* **Jan Brzozowski** – Katedra Studiów Europejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

¹ Obecnie realizacja postanowień tego porozumienia stoi pod znakiem zapytania w związku z niestabilną sytuacją polityczną w Libii i innych krajach Afryki Północnej.

² T. Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab: wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, Berlin 2010.

imigrantów) i równoczesnego wprowadzenia mechanizmów promujących zagranicznych pracowników wykwalifikowanych, których potrzebuje niemiecka gospodarka. Książka Sarrazina szybko stała się bestsellerem, ale autor – oskarżony o islamofobię – został zmuszony do rezygnacji ze stanowiska członka zarządu Niemieckiego Banku Centralnego. Tych kilka przykładów pokazuje, jak wielkie kontrowersje wywołuje obecnie tematyka migracyjna w Europie.

Imigracja stała się dla krajów Unii Europejskiej prawdziwym wyzwaniem. Część państw członkowskich, nieradzących sobie z problemem asymilacji i integracji swoich imigrantów, stało się zakładnikami populistycznych haseł walki z nielegalną migracją i przestępczością. Inne – w tym Polska – muszą zmierzyć się z problemem masowej emigracji swoich obywateli, przede wszystkim z coraz większym odpływem osób młodych i wykwalifikowanych. Widać wyraźnie, że wielu z tych problemów nie uda się państwom członkowskim rozwiązać samodzielnie. Stąd potrzeba rozwoju wspólnej, unijnej polityki migracyjnej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie historii polityki migracyjnej UE, dynamiki jej rozwoju i perspektyw, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych wyzwań stojących przed ugrupowaniem.

Emigracja i imigracja w Europie Zachodniej po 1945 r.

Dla lepszego zrozumienia problemów związanych z polityką migracyjną krajów Unii Europejskiej i samego ugrupowania konieczne jest przedstawienie przemian demograficznych w Europie Zachodniej³ po zakończeniu II wojny światowej. Pamiętać przede wszystkim należy, że kraje Europy Zachodniej, a więc inicjatorzy projektu integracji europejskiej, jeszcze do 1945 r. były w większości krajami emigracji. Masowy odpływ Europejczyków na inne kontynenty był zjawiskiem zapoczątkowanym już w okresie kolonizacji i budowy imperiów kolonialnych, największą dynamikę uzyskał jednak w dobie rewolucji przemysłowej. Wiek XIX i początek XX to okres niesłychanie dynamicznego rozwoju transatlantyckiego systemu migracji: między 1815 a 1930 r. ok. 52 mln Europejczyków opuściło swój kontynent. Większość trafiła do Stanów Zjednoczonych, ale wyjechali również do Kanady, Argentyny, Brazylii, Australii, Republiki Południowej Afryki,

³ Używam tu określenia „Europa Zachodnia” w sensie politycznym, nie zaś geograficznym, czyli w odniesieniu do tej części Europy, która w okresie zimnowojennym była poza żelazną kurtyną i strefą wpływów radzieckich.

w mniejszym stopniu do innych części Afryki, a także do Azji i w rejon Pacyfiku.⁴

Po 1945 r. na kontynencie europejskim zaszły rewolucyjne zmiany, zwłaszcza w zakresie przepływów ludnościowych. Dynamicznie rozwijająca się i odbudowująca ze zniszczeń II wojny światowej Europa Zachodnia zmieniła charakter: z regionu eksportującego migrantów stała się jednym z najważniejszych obszarów docelowych, szczególnie dla ludności pochodzącej z byłych europejskich kolonii. Proces ten nie przebiegał równomiernie, kraje takie jak Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja stały się krajami imigracji dopiero pod koniec XX w. Na przykład Włochy w latach 1960–1990 zanotowały odpływ netto migrantów w liczbie ok. 900 tys. osób. W ciągu zaledwie dziesięciu lat, w okresie 1990–2000, „odrobiły straty” – bilans migracyjny stał się dodatni i wyniósł 1,2 mln osób. Również inne wymienione kraje w latach 1990–2000 zanotowały większą liczbę imigrantów niż emigrantów.⁵

Okres dynamicznego napływu imigrantów do Europy Zachodniej można jednak podzielić na dwie części, z wyraźną cezurą w roku 1973. W latach 1945–1972 większość krajów prowadziła aktywną politykę imigracyjną, sprowadzając siłę roboczą zza granicy. Istniały zasadniczo dwa źródła napływu: systemy migracji robotników sezonowych (gastarbeiterów) oraz imigracja pracowników z dawnych kolonii. System sezonowej imigracji był szczególnie widoczny w Niemczech (RFN).⁶ Kraj ten podpisał wiele dwustronnych umów z biedniejszymi państwami europejskimi (Hiszpanią, Portugalią, Grecją i Włochami) oraz z pozaeuropejskimi, z regionu Morza Śródziemnego (m.in. Turcją i Marokiem), na podstawie których pracownicy przyjeżdżali na określony czas. Po upływie terminu kontraktu oczekiwano, że wrócą do krajów pochodzenia. Napływ gastarbeiterów był imponujący: o ile w 1956 r. liczba pracowników-cudzoziemców w RFN wynosiła ledwie 95 tys., o tyle w 1966 było ich już 1,3 mln, a w 1973 – 2,6 mln.⁷ Łącznie liczba imigrantów w Niemczech w 1975 r. (uwzględniając pracowników i ich rodziny) przekroczyła 4 mln osób.

Podobne skutki przyniosła akcja rekrutacyjna we Francji. Do 1970 r. napłynęło do niej blisko 2 mln pracowników oraz 690 tys. członków ich

⁴ A. Walaszek, *Migracje Europejczyków 1650–1914*, Kraków 2007.

⁵ IOM, *World Migration 2003. Managing migration – challenges and responses for people on the move*, International Organization for Migration, Geneva 2003.

⁶ Systemy rekrutacji pracowników zagranicznych, niekoniecznie sezonowych, rozwijane były również w Belgii, Luksemburgu, Szwajcarii, Holandii, Szwecji: S. Castles, M.J. Miller, *The age of migration*, New York 2003.

⁷ Ibidem.

rodzin. Jednak Francja, podobnie jak Wielka Brytania czy – w mniejszym stopniu – Holandia, korzystała również z drugiego kanału imigracyjnego – przyciągała pracowników ze swoich dawnych kolonii. W roku 1970 we Francji przebywało 600 tys. Algierczyków, 140 tys. Marokańczyków i 90 tys. Tunezyjczyków.⁸ W Wielkiej Brytanii równie imponujący był napływ ludności z krajów Wspólnoty Narodów (Commonwealth of Nations) – w 1951 r. było ich 218 tys., w 1961 – 541 tys., a w 1971 – już 1,2 mln. Z kolei Holandia do połowy lat 60. XX w. przyjęła blisko 300 tys. imigrantów pochodzących z Holenderskich Indii Wschodnich (obecnie Indonezja), a następnie, do końca lat 60. – kolejne 160 tys. przybyszów z Surinamu.⁹ Oprócz tych osób, które miały lub otrzymały w późniejszym okresie holenderskie obywatelstwo, do 1975 r. przyjęto 370 tys. imigrantów.

Rok 1973 stanowi punkt zwrotny polityki migracyjnej krajów Europy Zachodniej. Kryzys naftowy doprowadził do spowolnienia gospodarczego, przez co zapotrzebowanie na zagraniczną siłę roboczą zmalało. Wówczas większość państw wstrzymała akcję rekrutacyjną, oczekując równocześnie, że imigranci sezonowi zdecydują się na powrót do ojczyzn. Jednak okazało się, że cudzoziemcy – postrzegani ciągle jako zjawisko tymczasowe i przejściowe – w zdecydowanej większości wcale nie zamierzali wrócić. Wręcz przeciwnie, postanowili osiąść na stałe i sprowadzić do Europy swoje rodziny. Przyjęto tę decyzję z niedowierzaniem i konsternacją. Cudzoziemcy byli zupełnie odmienni kulturowo, a ich liczba na tyle duża, że zaczęli być widocznymi w społeczeństwach przyjmujących. W wielu krajach stanowili znaczący odsetek mieszkańców: w Belgii – 8,5%, we Francji – ok. 8%, w Niemczech – 6,5%, Holandii – 2,5%, Szwecji – 5% (dane dotyczące roku 1975).¹⁰ Nagle imigracja stała się problemem, szczególnie w sytuacji rosnącego bezrobocia i spowolnienia gospodarczego.

Bezrobotni imigranci z pracowników płacących podatki stali się nagle odbiorcami pomocy społecznej, szczególnie hojnej w socjaldemokratycznym modelu państwa opiekuńczego.¹¹ Dobitym tego przykładem była Szwecja, gdzie wydatki na pomoc społeczną dla imigrantów w latach 90.

⁸ Doliczyć należy także osoby pochodzące z zamorskich departamentów Francji (np. Gwadelupy, Réunion czy Martyniki), a więc mających obywatelstwo francuskie. Ich liczbę w 1972 r. szacowano na 250 – 300 tys. (ibidem).

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem, s. 73 i 81.

¹¹ Odwołuję się w tym miejscu do klasycznej typologii państwa dobrobytu, autorstwa G. Esping-Andersena, który wyróżnia trzy podstawowe modele: socjaldemokratyczny, liberalny i konserwatywny (por.: G. Esping-Andersen, *Three worlds of welfare capitalism*, Princeton 1990).

dorównywały tym, które trafiały do miejscowej ludności, mimo że imigranci stanowili wówczas zaledwie 10% mieszkańców.¹² Wyjątkową grupą w tym kraju byli przybysze spoza Europy, głównie z regionu Bliskiego Wschodu i z Afryki, wśród których blisko połowa (odpowiednio 50,7% imigrantów z Afryki i 48,9% z Bliskiego Wschodu) była odbiorcami pomocy społecznej w 1995 r. Liczba nieeuropejskich imigrantów w relacji do innych grup imigrantów w Szwecji rosła w bardzo szybkim tempie. O ile w 1970 r. stanowili zaledwie 10% wszystkich imigrantów, o tyle w 2007 r. – już 40%.¹³

Nic więc dziwnego, że po 1973 r. w Szwecji i innych krajach Europy Zachodniej próbowano administracyjnie zmniejszyć napływ kolejnych fal imigrantów. Ograniczono lub zawieszono istniejące programy rekrutacyjne, utrudniono procedury admisji dla nowych pracowników zza granicy.¹⁴ Mimo to część z nich nadal przyjeżdżała, szczególnie dzięki procesowi łączenia rodzin. Ważną rolę odegrał w tej mierze system sądowniczy w poszczególnych krajach. Orzeczenia sądów wskazywały wyraźnie, że prawo do łączenia rodzin jest niezbywalną częścią praw człowieka. W efekcie próby ograniczania takiej formy imigracji przez państwa europejskie należało uznać za sprzeczne z porządkiem prawnym, zapisanym w konstytucjach narodowych.¹⁵

W drugiej połowie lat 80. i w latach 90. nieco zliberalizowano politykę migracyjną krajów Europy Zachodniej. W tym okresie stosunkowo chętnie przyjmowano uchodźców i emigrantów politycznych: początkowo z Iranu (po rewolucji islamskiej w 1979 r.) i Afganistanu (po interwencji wojskowej ZSRR w 1979), później m.in. z Polski (po 1981), wreszcie z terenów byłej Jugosławii (po rozpoczęciu wojny domowej w Bośni i Hercegowinie w 1992) oraz Ruandy (*exodus* ludności Hutu w 1994). Szybko jednak aprobata dla humanitarnych admisji uchodźców w Europie Zachodniej się skończyła, szczególnie w sytuacji, gdy rosła liczba imigrantów ekonomicznych zaczęła stosować tzw. turystykę azyłową. Pragnąc zalegalizować swój pobyt, podawali się za osoby prześladowane z powodów politycznych oraz religij-

¹² J. Hansen, M. Lofstrom, *Immigrant assimilation and welfare participation: do immigrants assimilate into or out of welfare?*, „The Journal of Human Resources” no. 1/2003, vol. 38.

¹³ M. Hammarstedt, *Assimilation and participation in social assistance among immigrants*, „International Journal of Social Welfare” no. 18/2009.

¹⁴ Część autorów nazywa te działania państw zachodnioeuropejskich „polityką zerowej imigracji” (O. Hieronymi, *European values and interests: the need for liberal asylum and immigration policies*, „Refugee Survey Quarterly” no. 2/2001, vol. 20).

¹⁵ V. Guiradon, *European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping*, „Journal of Common Market Studies” no. 2/2000, vol. 38.

nych i aplikowali o status uchodźcy równocześnie w kilku krajach członkowskich Wspólnot Europejskich.¹⁶ Politycy zachodnioeuropejscy zaczęli postrzegać migrację jako zagrożenie, łącząc ją z wymuszaniem zasiłków przez cudzoziemców i rosnącą przestępczością.

Faktycznie, w latach 90. narastał problem nielegalnej migracji i przemytu osób, jednak główną przyczynę negatywnego postrzegania zjawiska migracji stanowił po prostu fakt, że – jako stosunkowo nowy w dziejach Europy problem – imigracja była przez dłuższy czas ignorowana i bagatelizowana. Najbardziej wymowny jest przykład Niemiec, które uparcie forsowały tezę, że nie są krajem emigracji (*kein Einwanderungsland*).¹⁷ Zaprzeczanie oczywistym faktom, zaniedbania w politykach: rynku pracy, społecznej i integracyjnej, doprowadziły do pojawienia się w niektórych krajach poważnego problemu asymilacji. Obcy kulturowo imigranci, mimo doświadczanej niechęci czy nawet aktów dyskryminacji ze strony społeczeństwa przyjmującego, wcale nie zamierzali wracać do ojczyzn. Tym samym nastawienie europejskiej opinii publicznej do kwestii imigracyjnej szybko zmieniło się z ostrożnego zainteresowania czy nawet sympatii na zdecydowanie negatywne. Niestety – co zostanie opisane w dalszej części artykułu – problem ten zaciążył w dużym stopniu na rodzącej się polityce migracyjnej Unii Europejskiej. W jej tworzeniu brały bowiem udział te kręgi polityczne i urzędowe, które były zainteresowane kontrolą i zarządzaniem imigracją, i to kontrolą ukierunkowaną przede wszystkim na jej ograniczenie.

Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej

Rosnąca tendencja do intensyfikacji współpracy państw członkowskich w zakresie polityki migracyjnej staje się widoczna od połowy lat 70. XX w. Wtedy to kwestie imigracyjne i azylowe zostały połączone z problemem handlu narkotykami i zagrożeń związanych z terroryzmem. Zaczęto tworzyć

¹⁶ Osoby takie, zwane „falszowymi” (lub fikcyjnymi) azylantami, kierowały się do tego kraju, który oferował najkorzystniejsze warunki socjalne, najczęściej do Szwecji. Pokrewnym terminem związanym z tym zjawiskiem jest tzw. *asylum shopping*, proceder polegający na aplikowaniu o status uchodźcy w wielu państwach członkowskich, mający na celu uzyskanie jak najkorzystniejszych świadczeń socjalnych lub uniknięcie wydalenia z terenu Wspólnot (E. Borawska-Kędziarska, K. Strąk, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwo i sprawiedliwość Unii Europejskiej. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, t. XI, cz. 2, Warszawa 2009, s. XI.2–2).

¹⁷ C. Joppke, *Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain*, Oxford 1999.

ponadnarodowe gremia, początkowo poświęcone wyłącznie dyskusji nad tymi zagadnieniami oraz wymianie informacji i doświadczeń. Były to m.in. Klub Berneński i grupa TREVI, zajmujące się współpracą w zakresie spraw wewnętrznych i kwestii bezpieczeństwa (w tym zwalczania terroryzmu) oraz grupa STAR, zrzeszająca państwa zwalczające handel narkotykami.

Z drugiej jednak strony, pod koniec lat 70. XX w. sądy krajów członkowskich, rozpatrując pozwy składane przez organizacje broniące praw człowieka, masowo orzekały na korzyść imigrantów, odrzucając restrykcyjne przepisy migracyjne. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał wiele wyroków w zakresie prawa wjazdu i pobytu cudzoziemców w tym kraju. W 1973 r. rozpatrywał sprawę dwóch palestyńskich studentów, których chciano deportować z uwagi na „zagrożenie bezpieczeństwa” po zamachu terrorystycznym w Monachium z 1972 r. W wyroku zakwestionowano procedurę uproszczonej deportacji, jako naruszającą podstawowe prawa jednostki oraz zasadę praworządności. Ze względu na to, że studenci nie zostali oskarżeni o popełnienie żadnego przestępstwa (istniało jedynie podejrzenie, iż studencka organizacja, do której należeli, może mieć powiązania z organizacjami terrorystycznymi), trybunał orzekł, że procedura natychmiastowej deportacji naruszała prawa człowieka. Według sędziów w przypadku tego typu procedur administracyjnych należy rozważyć, obok interesu publicznego, również „*prywatne interesy danego cudzoziemca, a więc wpływ deportacji na jego sprawy ekonomiczne, zawodowe i osobiste oraz na (...) jego więzi społeczne*”.¹⁸ Tym samym po raz pierwszy wyraźnie wskazano, że cudzoziemcy także podlegają pewnej ochronie i posiadają prawa przyznane w konstytucji obywatelom niemieckim.

Jednak jeszcze ważniejsze dla położenia imigrantów było orzeczenie Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1978 r. Sędziowie rozpatrywali wówczas sprawę indyjskiego pracownika, który przebywał legalnie na terenie RFN od 1961 r. na podstawie cyklicznie przedłużanego, okresowego prawa pobytu. W roku 1973 odmówiono mu dalszego prawa pobytu, argumentując, że jego celem jest nie praca w Niemczech, lecz osiedlenie się na stałe. Trybunał Konstytucyjny uznał tę decyzję za niezgodną z ustawą zasadniczą. Tym samym organy administracji państwowej utraciły możliwość „pozbycia się” niepożądanych imigrantów przez zwykłą odmowę dalszego prawa pobytu.¹⁹

W podobnym duchu orzekały sądy w innych europejskich krajach, wzmacniając tym samym pozycję imigrantów. W rezultacie znacznie ograniczono możliwość deportacji imigrantów z większości państw zachod-

¹⁸ C. Joppke, op.cit., s. 72–73.

¹⁹ Ibidem.

nioeuropejskich, a także ułatwiono procedury związane z łączeniem rodzin migrantów. Były to decyzje niekorzystne z punktu widzenia polityków zainteresowanych ograniczaniem imigracji. Niektórzy autorzy²⁰ twierdzą więc, że chęć współpracy w ramach Wspólnot Europejskich wynikała z niemożności egzekwowania efektywnej kontroli nad imigracją na poziomie narodowym.

Koordinacja polityki migracyjnej na poziomie wspólnotowym dawała państwom członkowskim wiele korzyści. Przede wszystkim pozwalała obejść pewne ograniczenia narosłe na poziomie narodowym. Polityka migracyjna, ukierunkowana na kontrolę i ograniczenie imigracji, stawała się – mimo nacisku ze strony społeczeństw zachodnioeuropejskich (zaniepokojonych rosnącą liczbą cudzoziemców, często odrębnych kulturowo) – coraz bardziej utrudniona, z uwagi na wymienione orzecznictwa sądowe. Ustalenie pewnych regulacji prawnych, dotyczących migracji, na poziomie wspólnotowym pozwalało na obejście kontroli tych przepisów sprawowanej przez trybunały konstytucyjne czy sądy najwyższe. Ponadto ustawodawstwo wymierzone w kontrolę imigracji natrafiało na opór organizacji migrantów, które potrafiły wywierać silne naciski na parlamenty krajowe. Na poziomie wspólnotowym tego typu grupy lobbujące były znacznie mniej efektywne. Więcej, zwolennicy ograniczania i kontrolowania imigracji mogli swoje postulaty przedstawiać jako projekty mające na celu intensyfikację europejskiej integracji, dzięki czemu zyskiwali również poparcie euroentuzjastycznie nastawionych polityków. Wreszcie kooperacja na poziomie wspólnotowym ułatwiała kontakty i negocjacje z krajami tranzytowymi i pochodzenia migrantów, a tym samym umożliwiała podpisanie umów o readmisji nielegalnych i niepożądanych imigrantów.²¹

Wstępem do współpracy w koordynowaniu zewnętrznej polityki migracyjnej we Wspólnotach była liberalizacja ruchu osób wewnątrz tego ugrupowania, zapoczątkowana porozumieniem z Schengen, podpisanym w 1985 r.²² Warto jednak zwrócić uwagę, że układ z Schengen od początku zakładał wolny przepływ osób i zniesienie kontroli granicznej między państwami, które go podpisały, ale już niekoniecznie pełną swobodę podejmowania pracy w wybranym kraju. Porozumienie to, początkowo obejmujące mniejszą liczbę państw, zostało ostatecznie włączone do *acquis* w ramach

²⁰ V. Guiradon, op.cit.

²¹ Ibidem.

²² Część autorów twierdzi, że dopiero od porozumienia z Schengen można mówić o tworzeniu wspólnotowej polityki migracyjnej, np. B. Tholen, *Privileging the near and dear?: evaluating special ties considerations in EU migration policy*, „Ethnicities” no. 9/2009.

Traktatu Amsterdamskiego, niemniej jednak bez udziału Irlandii i Wielkiej Brytanii.²³ Również Dania zastrzegła, że inicjatywy UE w sprawach migracyjnych będą miały dla niej charakter opcjonalny, a nie obligatoryjny. Obecnie, mimo olbrzymiego postępu w zakresie integracji europejskiej, nie wszystkie kraje członkowskie korzystają z pełnego dostępu do wspólnego rynku pracy. Ostatnie ograniczenia, wprowadzone jeszcze w momencie rozszerzeń UE w 2004 i 2007 r., przestaną zobowiązywać dopiero w styczniu 2014.²⁴

W tym miejscu warto na moment odejść od opisu chronologicznego powstawania polityki migracyjnej ugrupowania i przedstawić filozofię współdziałania państw członkowskich w ramach strefy Schengen. Samo porozumienie z Schengen daje już bowiem olbrzymie możliwości współpracy w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego państw: gwarantuje wymianę informacji w ramach Schengenowskiego Systemu Informacyjnego (wcześniej SIS, obecnie SIS II) i upoważnia siły policyjne poszczególnych krajów m.in. do ścigania uciekających przestępców, którzy przekroczą granicę państwową i wjadą do innego kraju objętego porozumieniem.

Powiązana z kontrolą wjazdu i porozumieniem z Schengen kwestią we wspólnotowej polityce migracyjnej są przepisy dotyczące przyznawania wiz na pobyt krótkookresowy (do trzech miesięcy) obywatelom spoza UE. System wizowy jest *de facto* elementem wstępnej selekcji, utrudniającym dostęp na kontynent uchodźcom lub nielegalnym imigrantom. Ubieganie się o wizę wymaga bowiem wizyty w konsulacie jednego z państw członkowskich i przejścia kosztownej i długotrwałej procedury administracyjnej. Procedura ta uwzględnia skontrolowanie danych osobowych aplikującego o wizę i porównanie ich z Schengenowskim Systemem Informacyjnym, w którym widnieją nazwiska obywateli krajów trzecich, mających zakaz wjazdu na terytorium UE. Na przewoźników, którzy dopuścili na pokład samolotu lub statku osoby niemające wizy Schengen, mogą zostać nałożone kary, co przynajmniej w teorii zapobiegać powinno nielegalnemu wjazdowi na terytorium UE obywateli państw trzecich.

Regulacje unijne rozróżniają dwa typy krajów: te, których obywatele nie potrzebują wiz na pobyt krótkookresowy do wjazdu na teren Unii

²³ M. Gluchowska-Wójcicka, *Prawo imigracyjne w Unii Europejskiej* w: I. Jakimowicz-Ostrowska, *Europa XXI wieku i jej wyzwania. Migracje*, Gdynia 2010.

²⁴ Szczególnie chętne do utrzymywania ograniczeń w dostępie do narodowego rynku pracy są Niemcy i Austria: w stosunku do krajów EŚW przyjętych do UE w 2004 r. ograniczenia utrzymano aż do 30.04.2011, natomiast w przypadku Bułgarii i Rumunii mogą obowiązywać do 31.12.2013 włącznie (por.: H. Brady, *EU migration policy: an a-z*, London 2008).

Europejskiej (ok. 40 państw – tzw. biała lista), i te, od obywateli których wiza są wymagane (130 – tzw. czarna lista). Skład krajów na czarnej liście wskazuje, że celem jej wprowadzenia było m.in. ograniczenie nielegalnej imigracji. Dominują na niej państwa afrykańskie, bliskowschodnie (z wyłączeniem Izraela) i azjatyckie (z wyłączeniem Hongkongu, Makao, Japonii, Korei Południowej, Malezji i Singapuru). Choć przepisy wskazują wyraźnie, że o umieszczeniu na jednej bądź drugiej liście decydują m.in. zagrożenie nielegalną imigracją i względy bezpieczeństwa, najważniejszy jest trzeci czynnik, a mianowicie rodzaj relacji, które UE utrzymuje lub chce utrzymywać z danym krajem. Decyzja o umieszczeniu lub wykreśleniu danego państwa z czarnej listy jest na ogół *stricte* polityczna, szczególnie, że nie istnieją oficjalne statystyki wskazujące na większe inklinacje obywateli tych krajów do popełniania przestępstw lub prób nielegalnego przekraczania granicy.²⁵

Kolejnym, po porozumieniu z Schengen, impulsem dla rozwijania (wtedy jeszcze) wspólnotowej polityki migracyjnej, było podpisanie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, który zakładał stopniowe tworzenie rynku wewnętrznego w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Oznaczało to docelowo konieczność zapewnienia m.in. swobodnego przepływu osób. Choć było to powiązane z ideą tworzenia strefy Schengen, dopiero po podpisaniu JAE utworzono dwa gremia, zajmujące się sprawami migracyjnymi, których zadaniem było wspieranie działań na rzecz tworzenia rynku wewnętrznego. Były to Grupa ad hoc do spraw Imigracji, utworzona w 1986 r., oraz Grupa Koordynatorów do spraw Przepływu Osób (Grupa Rodos), utworzona w 1988. Szczególnie ważne było pierwsze gremium, ponieważ (w odróżnieniu od wcześniejszych międzyrządowych inicjatyw, jak grupa TREVI) w jego pracach uczestniczyli już przedstawiciele Komisji Europejskiej, choć pozostawało nadal poza strukturami Wspólnot.²⁶

Prace Grupy ad hoc do spraw Imigracji przyniosły wymierne efekty w postaci przygotowania projektu Konwencji w sprawie określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Konwencja, podpisana w Dublinie w 1990 r. (weszła w życie dopiero 1 września 1997), wprowadzała proste procedury pozwalające na rozwiązanie opisanego wcześniej problemu „turystyki azylowej”. Po pierwsze, zgodnie z jej przepisami, wniosek o udzielenie azylu złożony na terytorium Wspólnot Europejskich miał być rozpatrzony przez tylko jedno państwo członkow-

²⁵ B. Tholen, op.cit.

²⁶ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, op.cit.

skie.²⁷ Po drugie, decyzja – o udzieleniu lub odmowie udzielenia azylu – miała być uznana za obowiązującą przez wszystkie kraje członkowskie.²⁸ Choć fakt podpisania konwencji należy uznać za sukces i ważny etap w budowaniu polityki migracyjnej Wspólnot Europejskich, trzeba jednak przyznać, że głównym celem, który przyświecał państwu członkowskim, było ograniczenie napływu imigrantów ubiegających się o status uchodźcy. Takich prób rozwijania restrykcyjnej wspólnotowej polityki migracyjnej było w kolejnych latach więcej.

Traktat z Maastricht (1993) stanowi kolejny ważny etap w tworzeniu wspólnotowej polityki migracyjnej. Rada Unii Europejskiej uzyskała wówczas szereg uprawnień w zakresie polityki wizowej. Do najważniejszych kompetencji należało określenie w formie rozporządzenia listy państw, których obywatele muszą posiadać wizę przy przekraczaniu granic zewnętrznych UE. Jak już wcześniej wspomniano, możliwość kształtowania listy krajów objętych obowiązkiem wizowym i z tego obowiązku zwolnionych jest ważnym instrumentem polityki migracyjnej ugrupowania (umożliwia wstępną selekcję i utrudnia wjazd imigrantom chcącym nielegalnie podjąć zatrudnienie), ale również polityki zagranicznej, świadczy bowiem o relacjach Unii Europejskiej z danym partnerem.

W Traktacie o Unii Europejskiej za przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich zostały uznane m.in.: polityka azylowa, sprawowanie kontroli nad zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej oraz polityka imigracyjna. W tym ostatnim przypadku określono dziedziny wymagające współpracy, do których należały: zasady wjazdu obywateli państw trzecich na terytorium UE, ich dalszego pobytu i pracy na tym obszarze, przemieszczania się, a także prawo łączenia rodzin imigrantów oraz zwalczanie nielegalnej imigracji.²⁹ Umieszczenie polityki migracyjnej w ramach III filaru, a więc współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, nie zaś I filaru – polityk wspólnotowych, dowodzi, że frakcja polityków zainteresowanych kontrolą i ograniczeniem imigracji na terenie UE osiągnęła swój cel. Zabieg ten pozwalał bowiem na efektywniejszą koordynację narodowych polityk migracyjnych bez ryzyka utraty nad nimi kontroli przez państwa członkowskie.

Sytuacja jednak uległa zmianie po przyjęciu Traktatu Amsterdamskiego (1999). Wówczas działania objęte współpracą w zakresie polityki migracyj-

²⁷ Przyjęto także kryteria pozwalające na ustalenie, jakie państwo członkowskie było właściwe do rozpatrzenia takiego wniosku. Należały do nich m.in. miejsce wjazdu na terytorium UE i posiadanie krewnych mających status uchodźcy, rezydujących w jednym z krajów członkowskich (ibidem).

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

nej wymienione w Maastricht, a wpisane do III filaru, zostały przeniesione do filaru I. Dotyczyło to tak istotnych zagadnień, jak ustalenie zasad wjazdu na terytorium UE obywateli państw trzecich, a także ich dalszego pobytu i przemieszczania się czy prawa łączenia rodzin imigrantów. Wszystkie te obszary działalności miały zostać przeniesione na poziom unijny w ciągu pięciu lat, natomiast już od momentu wejścia w życie traktatu (czyli od 1999 r.) problem nielegalnych imigrantów oraz ich deportacji trafił do kompetencji UE.³⁰ Świadczy to tylko o tym, jak palącą kwestią dla państw członkowskich było rozwiązanie problemu napływu nielegalnych imigrantów, skoro tak chętnie dzieliły się kompetencjami w tym zakresie z organami unijnymi. Współnotowienie tych obszarów miało jednak bardzo ważne i nie do końca zgodne z pierwotnymi oczekiwaniami konsekwencje dla państw członkowskich. Oprócz bowiem przewidywanych działań o charakterze prewencyjno-restrykcyjnym, instytucje unijne podjęły wiele dość zaskakujących inicjatyw mających na celu częściowe zliberalizowanie polityki migracyjnej ugrupowania i poszerzenie praw imigrantów, co przedstawione zostanie w dalszej części niniejszego opracowania.

Na poziomie narodowym kolejne inicjatywy państw członkowskich dotyczące koordynacji migracji już w ramach Unii Europejskiej również zakładały przede wszystkim współpracę w zakresie ograniczania imigracji (szczególnie nielegalnej) oraz tworzenie wspólnych procedur rozpatrywania wniosków azylowych, bardziej restrykcyjnych niż wprowadzone na poziomie narodowym. Program z Tampere, przyjęty podczas szczytu Rady Europejskiej w 1999 r., wyznaczył cztery główne priorytety działalności Komisji Europejskiej w zakresie wspólnotowej polityki migracyjnej: pogłębienie współpracy z krajami pochodzenia imigrantów, tworzenie wspólnej polityki azylowej, wypracowanie odpowiednich procedur godnego traktowania (*fair treatment*) obywateli państw trzecich oraz procedur zarządzania przepływami migracyjnymi, zmierzających do zwiększenia kontroli nad zewnętrznymi granicami ugrupowania. Jednak podczas próby realizacji tego programu wyszło na jaw, że intencje państw członkowskich są zgoła inne od pomysłów Komisji Europejskiej. Kraje członkowskie zdawały się kłaść nacisk na zwiększenie kontroli, przedstawiciele Komisji myśleli zaś raczej o „*rozwijaniu dialogu, współpracy i partnerstwa*” z głównymi państwami pochodzenia, ale nie na „*budowaniu muru między rozwiniętymi (państwami UE) a rozwijającymi się (krajami emigracji – przyp. aut.)*”.³¹

³⁰ M. Pacek, M. Bonikowska, *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot*, „*Studia Europejskie*” nr 1/2007.

³¹ R. Lewis, *An immigration policy for the European Union*, „*Refugee Survey Quarterly*” no. 2/2001, vol. 20, s. 41.

W przypadku programu haskiego, przyjętego przez Radę Europejską w 2004 r., zwrócono uwagę nie tylko na zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi, ale także na legalną migrację, która ma pomóc w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy i przyczyniać się do rozwoju gospodarczego.³² W tym celu Komisja Europejska opublikowała w styczniu 2005 r. tzw. Zieloną Księgę w sprawie podejścia Unii Europejskiej do zarządzania migracjami zarobkowymi. W dokumencie tym wzywa się państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków na rzecz koordynacji wspólnej polityki migracyjnej, w tym określenia jednolitych zasad admisji (tzn. przyznawania wiz na pobyt długookresowy i prawa pobytu) dla imigrantów ekonomicznych.³³ Z kolei we wrześniu 2005 r. Komisja Europejska wystosowała komunikat pt. *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*. Zwróciła w nim uwagę na problemy z integracją imigrantów – obywateli państw trzecich – w krajach członkowskich, wzywając państwa członkowskie do „podjęcia działań dla zwiększenia zatrudnienia imigrantów”.³⁴ W połowie pierwszej dekady XXI w. coraz wyraźniejsze stają się wysiłki instytucji unijnych na rzecz poszerzenia swoich kompetencji w zakresie zarządzania migracjami na poziomie wspólnotowym, a także liberalizacji polityki migracyjnej UE.

Z tej perspektywy spotkanie Rady Europejskiej w Tampere we wrześniu 2006 r. należy ocenić jako krok wstecz i swoisty kontratak frakcji zwolenników restrykcyjnej polityki imigracyjnej. Obrady zostały zdominowane przez kwestię amnestii dla nielegalnych imigrantów. Nicolas Sarkozy (wtedy jeszcze minister spraw wewnętrznych Francji) ostro skrytykował Hiszpanię za przeprowadzoną w 2005 r. amnestię nielegalnych imigrantów, która objęła ok. 600 tys. osób. Decyzja o akcji regularyzacyjnej została bowiem podjęta bez konsultacji z innymi krajami członkowskimi. Sarkozy wyraził wówczas przekonanie, że tego typu posunięcia tylko zachęcą kolejnych nielegalnych imigrantów, którzy osiedlą się nie tylko w Hiszpanii, ale i w innych krajach obszaru Schengen. Wtedy też po raz pierwszy padła propozycja zniesienia lub przynajmniej konsultowania tego typu

³² Rada Unii Europejskiej, *Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*, Dz.Urz. UE, L 155/17, 18.6.2009.

³³ Komisja Wspólnot Europejskich, *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM(2004) 811, Bruksela 2005.

³⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM(2005) 389, Bruksela 2005, s. 3.

amnestii przez zainteresowane państwo członkowskie z pozostałymi krajami UE.³⁵

Nic więc dziwnego, że problem nielegalnej imigracji stał się centralnym punktem francuskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2008 r. Powołano specjalną grupę roboczą (tzw. G-6), złożoną z ministrów spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec, Włoch, Polski i Hiszpanii. Efektem jej działalności był Europejski Pakt na rzecz Migracji (European Pact on Migration and Asylum), zaproponowany w październiku 2008 r. Zawarto w nim projekt zniesienia masowych amnestii dla nielegalnych imigrantów w krajach członkowskich, poprawy kontroli na zewnętrznych granicach Unii oraz wywarcia większego nacisku na kraje emigracji (głównie z Europy Wschodniej i Afryki), by przyjmowały z powrotem nielegalnych emigrantów.³⁶ Presja na prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej znalazła odzwierciedlenie również na poziomie prawno-instytucjonalnym UE. Obecnie umiejscowienie kwestii migracyjnej w ramach tzw. Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³⁷ sprawia, że niemal instynktownie problem zewnętrznych migracji w ramach UE postrzegany jest w kategoriach ograniczania i kontroli tego zjawiska.

W przypadku Unii Europejskiej widać jednak wyraźnie, że rozwój polityki migracyjnej ma swoją wewnętrzną dynamikę, co nie do końca było celem krajów członkowskich. Proces powstawania unijnej polityki migracyjnej łatwiej zrozumieć, gdy weźmie się pod uwagę argumenty podejścia neofunkcjonalnego w stosunkach międzynarodowych. W tym ujęciu migracja weszła do unijnej agendy na skutek typowej dla procesu integracji dynamiki: integracja w jednym obszarze problemowym ukazała nowe, nieprzewidziane wcześniej wyzwania w innych. Te dodatkowe problemy także należało włączyć w ramy współpracy unijnej.³⁸

Również instytucje unijne potrafiły i nadal potrafią skutecznie poszerzać zakres swoich kompetencji, także w kwestii migracji. Traktat z Maastricht wprowadził tzw. zwykłą procedurę ustawodawczą,³⁹ w myśl której

³⁵ G. Pinyol, *Spain's immigration policy as a new instrument of external action: Spain in Europe 2004-2008*, ed. B. Esther, „Monograph of the Observatory of European Foreign Policy” nr 4/2008.

³⁶ H. Brady, op.cit.

³⁷ Zmiana wprowadzona postanowieniami Traktatu Lizbońskiego, obowiązująca od grudnia 2009.

³⁸ V. Guiradon, op.cit.

³⁹ W żargonie unijnym funkcjonują równolegle terminy: procedura współdecyzji i procedura współdecydowania. Dokładne omówienie tej procedury znajduje się w publikacji: Parlament Europejski, *Procedura współdecyzji i postępowanie pojednawcze. Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego na mocy Traktatu z Lizbony*, Bruksela 2009.

władza legislacyjna w UE dzielona jest między Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Inicjatywa ustawodawcza należy do Komisji, która składa wnioski legislacyjne; następnie nad przepisami obradują Parlament i Rada. Przyjęcie nowego aktu legislacyjnego wymaga zgody obu tych gremiów. Od Traktatu z Nicei (2003) zwykła procedura ustawodawcza objęła większość obszarów związanych z migracją, koordynowanych na poziomie UE, co znacznie zwiększyło możliwości decyzyjne Parlamentu Europejskiego w tym zakresie.⁴⁰

Faktycznie, Parlament Europejski okazał się głównym orędownikiem liberalizacji polityki migracyjnej UE. Jak wykazała przeprowadzona przez Simona Hiksa i Abdoula Noury analiza zachowań europarlamentarzystów w sprawie głosowania nad ustawodawstwem dotyczącym spraw migracji w latach 1999–2004, większość popierała rozwiązania korzystne dla imigrantów i ich rodzin oraz przepisy wzmacniające koordynację działań unijnych w tych obszarach. Jednak głównym oponentem Parlamentu, forsującym rozwiązania restrykcyjne w sprawie migracji, jest Rada Unii Europejskiej. W związku z procedurą współdecydowania liczne akty legislacyjne, które w wersjach proponowanych przez Komisję, a także po poprawkach dokonanych przez Parlament, wprowadzały istotne zmiany liberalizacyjne, na poziomie Rady były „wygładzane” przez zwolenników ograniczania imigracji pochodzących z państw członkowskich.⁴¹

Typowym przykładem, ilustrującym odmienne interesy Parlamentu i Rady w sprawach migracyjnych, były losy dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin. Próba jej wprowadzenia stanowiła naturalną konsekwencję szczytu unijnego w Tampere (15 – 16 października 1999), na którym Rada Europejska wskazała konieczność harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich obejmującego kwestie przyjęcia i pobytu obywateli z tzw. państw trzecich.⁴²

W związku z tym stwierdzono, że „Unia Europejska powinna zapewnić uczciwe traktowanie obywateli państw trzecich, mieszkających zgodnie z prawem na terytorium państw członkowskich, oraz że bardziej zdecydowana polityka w zakresie integracji powinna zmierzać do przyznania im praw i obowiązków porównywalnych z prawami i obowiązkami obywateli Unii Europejskiej”.⁴³ Legislacja ta miała na celu przyznanie prawa połączenia z najbliższą rodziną (małżonkiem i nieletnimi dziećmi) wszyst-

⁴⁰ S. Hix, A. Noury, *Politics, not economic interests: determinants of migration policies in the European Union*, „International Migration Review” no. 1/2007, vol. 41.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Są to obywatele krajów spoza UE, nieposiadający jej obywatelstwa.

⁴³ Rada Unii Europejskiej, *Dyrektywa Rady 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin*, Dz.Urz. UE, L 251/12, 3.10.2003, s. 224.

kim obywatelom krajów trzecich, którzy uzyskali prawo długoterminowego pobytu (powyżej 1 roku), oraz osobom mającym status uchodźcy na terenie całej Unii Europejskiej.⁴⁴ Procedura współdecydowania w zakresie tej legislacji została rozpoczęta już 1 grudnia 1999 r., w niecałe dwa miesiące po szczycie w Tampere. Parlament Europejski pierwszą wersję projektu dyrektywy przyjął 6 września 2000 r., przy czym większość jego poprawek została zaakceptowana przez Komisję Europejską 10 października 2000 r. Wersja proponowana przez Parlament nie uzyskała akceptacji Rady. W rezultacie Komisja Europejska przedłożyła nowy projekt legislacji dopiero 2 maja 2002 r. Został on przyjęty przez Parlament Europejski 9 kwietnia 2003, a przez Radę 22 września 2003.⁴⁵

Jednak końcowa wersja dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin na tyle odbiegała od początkowych propozycji Parlamentu, że wniósł skargę o stwierdzenie jej nieważności do Trybunału Sprawiedliwości.⁴⁶ Zastrzeżenia Parlamentu budziły kwestie związane z wiekiem dzieci podlegających unifikacji, a przybywających do UE niezależnie od pozostałej rodziny, oraz możliwości wprowadzenia maksymalnego okresu przebywania imigranta na terenie państwa członkowskiego, w którym może złożyć on wniosek o połączenie z członkami rodziny (dwa lata). Parlament uznał te przepisy za sprzeczne z prawem do poszanowania życia rodzinnego i prawem do bycia niedyskryminowanym. Trybunał oddalił skargę wyrokiem z 27 czerwca 2006, uznawszy, że przepisy dyrektywy nie naruszają praw podstawowych.⁴⁷

Potrzeby demograficzno-ekonomiczne UE a wspólnotowa polityka imigracyjna

Oceniając pozytywnie wysiłki Parlamentu Europejskiego, usiłującego zliberalizować politykę imigracyjną Unii Europejskiej, nie należy zapominać, że decyzje w sprawie aktów legislacyjnych podejmuje on, najczęściej kierując się przesłankami typowo ideologiczno-politycznymi, a nie ekonomicznymi. Opisane wcześniej badania Simona Hiksa i Abdoula Noury nad determinantami zachowania europarlamentarzystów w sprawie głosowań

⁴⁴ Oczywiście z wyłączeniem Irlandii, Wielkiej Brytanii i Danii, które – jak już wcześniej wspomniano – nie wyraziły zgody na koordynację polityki migracyjnej w ramach UE.

⁴⁵ S. Hix, A. Noury, op.cit.

⁴⁶ Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, *Komunikat Prasowy nr 52/06 – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-540/03 Parlament Europejski/Rada Unii Europejskiej*, Luxemburg, 27.06.2006.

⁴⁷ Ibidem.

nad kwestiami dotyczącym migracji wykazały wyraźnie, że głównym czynnikiem wpływającym na oddanie głosu była przynależność partyjna. Deputowani z partii o nastawieniu lewicowym zdecydowanie wspierali liberalizację imigracji, a pochodzący z partii prawicowo-konserwatywnych skłaniali się ku jej ograniczaniu. Natomiast czynniki ekonomiczne, w szczególności interesy gospodarcze elektoratu poszczególnych partii, jak również interesy państw członkowskich czy nawet Unii Europejskiej jako całości, miały marginalne znaczenie.⁴⁸

W rezultacie wyłania się podstawowy problem współczesnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej – niedostateczny stopień uwzględnienia w niej komponentu gospodarczego. Postulat połączenia problemów rozwoju gospodarczego i migracji na poziomie polityk narodowych, a także w przypadku współpracy międzynarodowej, pojawił się w literaturze naukowej stosunkowo niedawno. Tymczasem w przypadku Unii Europejskiej koordynacja polityki migracyjnej i rozwojowej wydaje się niezbędną, z uwagi na to, że zarówno migracje międzynarodowe, jak i problemy rozwojowe wykraczają poza granice poszczególnych państw.⁴⁹

W Unii Europejskiej próby połączenia kwestii migracyjnych z rozwojem pojawiły się po raz pierwszy podczas hiszpańskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w 2002 r. Dotyczyły jednak kwestii fundamentalnej dla ówczesnego gabinetu José Marii Aznara, a mianowicie zwalczaniu nielegalnej imigracji. Hiszpania proponowała rozwijanie współpracy z krajami tranzytowymi i pochodzenia emigrantów (głównie z rejonu Afryki Subsaharyjskiej), w ramach której w zamian za wsparcie w zwalczaniu nielegalnej migracji oferowano programy pomocy rozwojowej. Wówczas inicjatywa hiszpańska nie odniosła sukcesu, ale nowy premier José Zapatero nadal forsuje ten kierunek działań w ramach Unii Europejskiej wspólnie z francuskim prezydentem Nicolasem Sarkozym. Argumenty hiszpańskie zaczęły trafiać do polityków z innych krajów członkowskich szczególnie po dramatycznych wydarzeniach z września 2005 r. Wówczas kilka tysięcy emigrantów z krajów subsaharyjskich zgromadziło się wokół specjalnego płotu oddzielającego Maroko od hiszpańskiej enklawy Melilla. Blisko 700 osób pokonało umocnienia graniczne, a sześć zginęło w starciach z siłami bezpieczeństwa.⁵⁰

Wysiłki hiszpańsko-francuskie przyniosły efekty w postaci kilku konferencji międzyrządowych, w tym dwóch euroafrykańskich konferencji mi-

⁴⁸ S. Hix, A. Noury, op.cit.

⁴⁹ N.N. Sørensen, N. van Hear, P. Engberg-Pedersen, *The migration-development nexus: evidence and policy options*, „International Migration” vol. 40 (5)/2002.

⁵⁰ G. Pinyol, op.cit.

nisterialnych na temat migracji i rozwoju: w 2006 w Rabacie (Maroko) i w 2008 w Paryżu. Na ostatnim z wymienionych spotkań przyjęto wieloletni program współpracy w dziedzinie migracji i rozwoju, w którym wyróżniono trzy główne priorytety: promowanie legalnej migracji, zwalczanie nielegalnej migracji oraz próba połączenia polityki migracyjnej i rozwojowej w celu zwiększenia ich efektywności.⁵¹

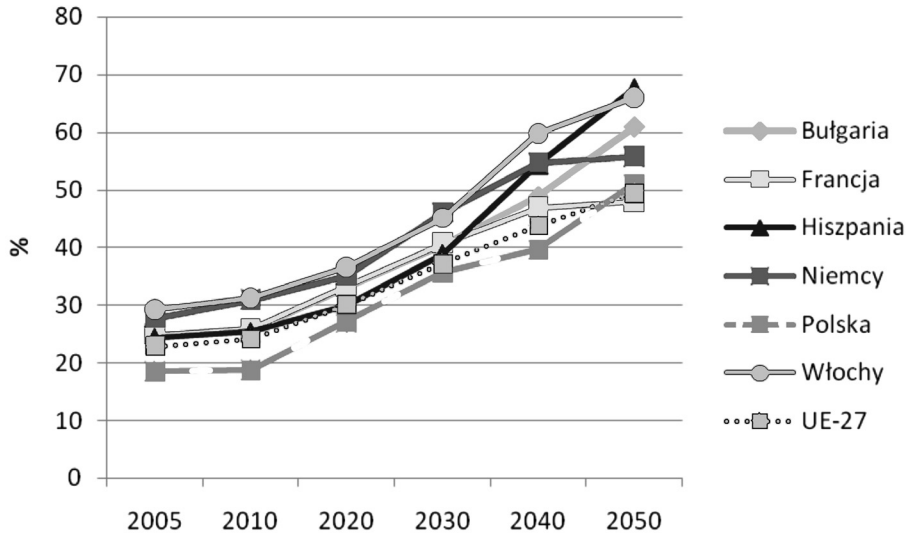
Wspomniane inicjatywy mogłyby świadczyć o tym, że problem rozwoju zaczyna być wreszcie dostrzegany w przypadku zewnętrznej polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Tak się faktycznie dzieje, ale należy wyraźnie podkreślić, że działania te mają w istocie na celu rozwój krajów pozaeuropejskich, przede wszystkim afrykańskich, które są głównym eksporterem nielegalnych migrantów na kontynent europejski. Aktywność ta wpisuje się zatem w dobrze znany i opisany wcześniej schemat ograniczania imigracji w Unii Europejskiej, nazywany często złośliwie przez media problemem „Twierdzy-Europy”. Podobne hasła można odnaleźć w Programie Sztokholmskim, opisującym priorytety unijnej polityki imigracyjnej na lata 2010–2014. W dokumencie tym osobny podrozdział poświęcono zagadnieniu „Migracja i rozwój”, rozwój ten rozpatruje się jednak jedynie w kontekście państw pochodzenia imigrantów. Unia Europejska chce pomagać gospodarczo głównym krajom emigracji, m.in. przez stymulowanie transferu zarobków imigrantów, angażowania diaspor w programy rozwojowe w państwach pochodzenia, stymulowania migracji tymczasowej i cyrkulacyjnej jako alternatywy dla szkodliwego dla krajów rozwijających się drenażu mózgow.⁵² Oczywiście w tym przypadku działania Unii Europejskiej nie są bezinteresowne; u ich podstaw leży przekonanie, że intensywny rozwój głównych państw emigracji w Afryce czy Azji pozwoli na zahamowanie imigracji na teren UE. Założenie, że rozwój może być alternatywą lub wręcz hamulcem dla emigracji jest dość kontrowersyjne,⁵³ natomiast główny problem polega na tym, iż tak prowadzona polityka migracyjna zupełnie nie uwzględnia realnych potrzeb ekonomicznych Unii Europejskiej.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Rada Europejska, *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.Urz. UE, C 115/1, 4.5.2010.

⁵³ Ubóstwo, szczególnie skrajne, może być skuteczną barierą w emigracji. Emigracja jest bowiem formą inwestycji, do której potrzebne są odpowiednie środki. Rozwój gospodarczy głównych krajów emigracji może więc, przynajmniej w perspektywie średniookresowej (5 – 15 lat), doprowadzić do efektu przeciwnego od oczekiwanego – intensyfikacji napływu imigrantów do UE.

Wykres 1. Współczesne i prognozowane współczynniki obciążenia demograficznego w wybranych krajach UE



Źródło: D.E. Wildasin, *Public finance in an era of global demographic change. Fertility busts, migration booms and public policy w: Skilled immigration today. Prospects, problems and policies*, eds. J. Bhagwati, G. Hanson, New York 2009.

Tymczasem realne gospodarcze potrzeby Unii Europejskiej, wynikające z przemian demograficznych, są zgoła inne. Większość państw członkowskich boryka się z problemem starzenia się ludności. Współczynnik obciążenia demograficznego (stosunek liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku produkcyjnym) rośnie w dramatycznie szybkim tempie: dla całego ugrupowania z 22,8% w 2005 r. do prognozowanego 49,5% w 2050. Jednak w niektórych krajach sytuacja jest jeszcze poważniejsza. Dotyczy to zarówno „starych” członków Unii Europejskiej, jak Włochy (66% w 2050 r.), nieco młodszych stażem, np. Hiszpanii (67,5% w 2050), jak i nowo przyjętych, m.in. Bułgarii (60,9%). Polska na tym tle prezentuje się nie najgorzej, ze współczynnikiem obciążenia demograficznego na poziomie 18,7% i prognozowanym wzrostem do 51% w 2050 r. (wykres 1.).⁵⁴ Pa-

⁵⁴ D.E. Wildasin, *Public finance in an era of global demographic change. Fertility busts, migration booms and public policy w: Skilled immigration today. Prospects, problems and policies*, eds. J. Bhagwati, G. Hanson, New York 2009.

miętać jednak należy, że prognozy te nie uwzględniały w naszym przypadku masowego odpływu pracowników po 2004 r., w tym ubytku znaczącej liczby młodych osób w wieku produkcyjnym. Można więc oczekiwać, że skorygowane prognozy dla Polski, w momencie gdy poznamy realną skalę odpływu netto (prawdopodobnie na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego w 2011), będą jeszcze bardziej niepokojące.

W rezultacie przemian demograficznych rosną koszty publicznej opieki zdrowotnej i świadczeń emerytalnych, szczególnie w krajach z systemem repartycyjnym, opartym na umowie międzypokoleniowej, w którym wypłacane emerytury są finansowane ze składek obecnych pracowników. W 2000 r. w krajach OECD wydawano średnio 7,4% PKB na finansowanie emerytur, a według prognoz odsetek ten zwiększy się do 10,% w 2050. Jednak w największych krajach Unii Europejskiej – Francji i Niemczech – wydatki emerytalne stanowiły już w 2000 r. odpowiednio 12,1% i 11,8% PKB, a mają jeszcze wzrosnąć do 15,9% (Francja) i 16,8% (Niemcy) w 2050.⁵⁵ W związku z tym, pomijając nawet obecny kryzys gospodarczy, sytuacja finansów publicznych większości państw członkowskich UE jest bardzo trudna.

Naiwnością byłoby sądzić, że imigracja do krajów Unii Europejskiej umożliwiłaby odwrócenie negatywnych przemian demograficznych i całkowite rozwiązanie problemów gospodarczych. Zgodnie z analizami Departamentu Ludnościowego ONZ (UN Population Division), aby utrzymać współczynnik potencjalnego wsparcia (*potential support ratio* – stosunek liczby osób w wieku 15–64 lata do liczby osób w wieku 65 lat i więcej) na poziomie z roku 1995, czyli 4,3, w krajach „starej piętnastki”, należałoby przyjmować 12,7 mln imigrantów rocznie. Tymczasem średni napływ w latach 90. XX w. wynosił zaledwie 857 tys. Oznaczałoby to konieczność blisko piętnastokrotnego zwiększenia imigracji, co jest nierealne ze względów politycznych, demograficznych, ekonomicznych i kulturowych.⁵⁶

Niemniej jednak imigracja może stanowić pewne remedium dla gospodarki unijnej, jeśli będzie się ją postrzegało jako jedno z dostępnych narzędzi, uzupełnianych przez dodatkowe instrumenty. Ale podstawowy warunek stanowi takie zarządzanie napływem imigrantów, by wyselekcjonować ich pod kątem przydatności dla unijnej gospodarki. Priorytetem jest pozy-

⁵⁵ T.T. Dang, P. Antolin, H. Oxley, *Fiscal implication of ageing: projections of age-related spending*, „Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Working Paper” no. 305/2001.

⁵⁶ Przy takim scenariuszu w 2050 r. 75% ludności UE (ok. 920 mln osób) byłoby imigrantami lub dziećmi imigrantów. United Nations, *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, New York 2001.

skiwanie jak największego odsetka młodych, wykwalifikowanych pracowników, czyli potencjalnych płatników netto do narodowych budżetów. W tym kontekście problematyczne jest to, że Unia Europejska w swojej polityce migracyjnej marginalizuje problem globalnej konkurencji o wysoko wykwalifikowane kadry. Jedynymi, dość nikłymi sukcesami w tym zakresie są przepisy w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów na terenie UE⁵⁷ oraz w celu prowadzenia badań naukowych,⁵⁸ a przede wszystkim tzw. Niebieskiej Karty UE, dotyczącej pracowników wykwalifikowanych. Projekt dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji został zaprezentowany przez Franco Frattiniego, komisarza UE ds. sprawiedliwości, swobód obywatelskich i bezpieczeństwa, w 2007 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła go 25 maja 2009 r. Celem legislacji było ustanowienie pewnych minimalnych standardów płacowych, zabezpieczeń społecznych i procedur wjazdowych dla wykwalifikowanych imigrantów. Pakiet ten określony jest właśnie nazwą Niebieska Karta UE. Jego przepisy mają być wdrożone do ustawodawstwa krajów członkowskich (tzw. transpozycja) do czerwca 2011 r. We wstępie do dyrektywy Rada stwierdziła, że przyjęcie dokumentu jest krokiem w kierunku realizacji Strategii Lizbońskiej, w szczególności zwiększenia konkurencyjności UE, zdynamizowania wzrostu gospodarczego i stworzenia nowych miejsc pracy. Wyrażono nadzieję, że dyrektywa pomoże w przyciągnięciu i zatrzymaniu wysoko wykwalifikowanego personelu z krajów trzecich, co wpłynie pozytywnie na unijną gospodarkę.⁵⁹

Trudno jednak sądzić, by ten skromny akt legislacyjny znacząco wpłynął na zdynamizowanie imigracji specjalistów. Dyrektywa dotycząca tzw. Niebieskiej Karty UE wyznacza bowiem jedynie minimalne standardy traktowania wykwalifikowanych pracowników. Obecnie mamy do czynienia z globalną konkurencją między poszczególnymi krajami, które pragną za wszelką cenę przyciągnąć cenne zasoby kapitału ludzkiego, oferując wykwalifikowanym pracownikom preferencje fiskalne, uproszczone procedury wizowe *etc.* Oczekiwanie, że ustalenie minimalnego progu wynagro-

⁵⁷ Rada Unii Europejskiej, *Dyrektywa Rady 2004/114/WE z 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie*, Dz.Urz. UE, L 375/12, 23.12.2004.

⁵⁸ Rada Unii Europejskiej, *Dyrektywa Rady 2005/71/WE z 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych*, Dz.Urz. UE, L 289/15, 3.11.2005.

⁵⁹ Rada Unii Europejskiej, *Dyrektywa Rady 2009/50/WE*, op.cit.

dzenia (na poziomie 1,5 średniego rocznego wynagrodzenia brutto w kraju zatrudnienia) będzie wystarczającym argumentem za tym, by wykwalifikowani imigranci masowo wybierali pracę w UE, jest dość naiwne. Tymczasem umiejętność przyciągania takich imigrantów jest jednym z kluczowych warunków rozwoju gospodarek państw członkowskich i Unii Europejskiej jako całości. Więcej, legislacja ta wyraźnie zwraca uwagę, że kraje członkowskie samodzielnie mogą ustalić lepsze warunki zatrudniania wykwalifikowanych pracowników niż określone w dyrektywie, zachowując równocześnie prawo do regulacji liczby imigrantów. Wreszcie przepisy te nie obejmują – podobnie jak inne regulacje dotyczące migracji – Irlandii, Danii, a także Wielkiej Brytanii.⁶⁰

Wnioski końcowe

Polityka migracyjna Unii Europejskiej przeszła długą drogę: od pustych haseł i postulatów przez ostrożną współpracę w zakresie bezpieczeństwa i zwalczania nielegalnych imigrantów do prób koordynacji polityk narodowych. Nadal jednak przed ugrupowaniem stoją niezwykle ambitne wyzwania. Świadome ich państwa Unii Europejskiej uchwały w 2000 r. tzw. Strategię Lizbońską, program, który zakładał, że w ciągu dziesięciu lat UE stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata, wyprzedzając Stany Zjednoczone. Dzisiaj już wiadomo, że planu nie udało się zrealizować. Poszczególne kraje członkowskie mają poważne problemy nie tylko z innowacyjnością gospodarki, ale również ze starzeniem się ludności i nieuchronną potrzebą reform (systemu emerytalnego, opieki społecznej *etc.*).

Co gorsza, większość tych państw traci obecnie znaczną część najlepiej wykształconych obywateli, którzy emigrują do Stanów Zjednoczonych, Kanady, ale również Japonii, Chin i Singapuru. Unia Europejska i jej instytucje powinny tworzyć politykę migracyjną, która lepiej zaspokoi potrzeby gospodarcze ugrupowania. Tymczasem realia ekonomiczne są następujące: kraje członkowskie w perspektywie średnio- i długookresowej potrzebować będą zagranicznej siły roboczej. Rolą Parlamentu i Komisji jest zatem przekonanie państw członkowskich do liberalizacji polityki imigracyjnej i takie zarządzanie napływem imigrantów, by do Europy trafiali wysoko wykwalifikowani pracownicy, wspierający konkurencyjność i wzrost unijnej gospodarki.

⁶⁰ Ibidem.

Abstract

EU Migration Policy at present and its prospects for development

The problem of immigration, particularly illegal, is a highly politicized issue in most of the EU member states. Countries such as Italy, France or Spain are deeply interested in reducing the inflow of clandestine workers from Sub-Saharan Africa. This anti-immigration pressure has profound influences on common EU migration policy. The aim of the paper is to present the evolution of European policy of migration management. The Author demonstrates that the migration has been linked from the very beginning of the European integration with the security issues. However, such policy does not take into the consideration important demographical challenges to the EU economy, especially the aging population problem.

