

Katarzyna A. Morawska

Migracja cyrkulacyjna w świetle polityki imigracyjnej Unii Europejskiej

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie koncepcji migracji cyrkulacyjnej w kontekście polityki imigracyjnej Unii Europejskiej. Na początek pragnę przedstawić krótki rys historyczny przybliżający proces powstawania pierwszych regulacji w dziedzinie polityki imigracyjnej w kolejnych traktatach UE, wcześniej Wspólnot Europejskich. Następnie analizie poddałam najważniejsze komunikaty Komisji Europejskiej z ostatnich 20 lat. Wzięłam pod uwagę zapisy, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą kwestii związanych z migracją cyrkulacyjną. Istotne znaczenie w pracach nad tworzeniem wspólnej polityki imigracyjnej mają wybrane dokumenty Rady Europejskiej, które również wspomniane są w publikacji. Postanowienia i rekomendacje w nich zawarte stanowią dla Komisji Europejskiej podstawę, na której bazuje, przygotowując swoje własne zalecenia, i dają zielone światło dla dalszego rozwoju tej ważnej dziedziny. Szczególny nacisk położyłam na kwestie będące tematem przewodnim opracowania, czyli na koncepcję migracji cyrkulacyjnej i jej realizację z wykorzystaniem partnerstw na rzecz mobilności. Publikację kończy podsumowanie i ocena zaprezentowanych dokonań w sferze polityki imigracyjnej, z uwzględnieniem zaleceń dotyczących migracji cyrkulacyjnych.

Imigracja zawsze była delikatną kwestią, leżącą tradycyjnie w gestii suwerennych państw, które – biorąc pod uwagę uwarunkowania

* **Katarzyna A. Morawska** – doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

historyczne, ekonomiczne i polityczne – samodzielnie decydowały o regulacjach w tej dziedzinie. Dziś polityka migracyjna jest sferą, w której państwa członkowskie dzielą swoje kompetencje z Unią Europejską. Interwencja UE jest możliwa jedynie wówczas, gdy działania na szczeblu wspólnotowym są bardziej skuteczne i efektywne, niż byłyby w przypadku, gdyby prowadzenie stosownych akcji pozostawić w wyłącznej kompetencji rządów poszczególnych państw członkowskich (zasada subsydiarności). Konieczność podejmowania wspólnych działań w dziedzinie migracji potwierdzają liczne argumenty. Wśród najważniejszych należy wymienić chociażby fakt oddziaływania polityki migracyjnej jednego państwa na pozostałe kraje unijne.¹ Powstanie strefy Schengen, gwarantującej swobodny przepływ osób, oznacza konieczność wspólnego działania w sferze migracji w taki sposób, by zapewnić jak najwięcej korzyści i jednocześnie minimalizować bądź eliminować zagrożenia i ryzyko związane z przemieszczaniem się osób. Nie oznacza to jednak istnienia wspólnej polityki migracyjnej, która całościowo obejmowałaby wszystkie kwestie związane z przepływem ludności na terenie UE. Większość postanowień w dziedzinie migracji ma charakter niewiążących rekomendacji. Wynika to z niechęci państw członkowskich do decydowania o tak istotnych sprawach na poziomie UE. Ponadto różnorodność doświadczeń migracyjnych krajów członkowskich uniemożliwia wypracowanie kompromisu lub wspólnego stanowiska w wielu kwestiach związanych z migracją. Niemniej jednak widoczny jest postępujący proces harmonizacji w tej dziedzinie.

W obliczu kryzysu gospodarczego, deficytu demograficznego i licznych niedoborów na europejskim rynku pracy efektywne zarządzanie migracjami zarobkowymi staje się nie tylko szansą dla Unii Europejskiej, ale i koniecznością. Najnowsze raporty wskazują, że europejska gospodarka już za kilka lat będzie zmagająca się z niedoborami pracowników w takich sektorach jak IT i służba zdrowia. Komisja Europejska od dawna w swoich komunikatach alarmuje o spadku liczby ludzi w wieku produkcyjnym. Prognozy zapowiadają jej zmniejszenie z 67,2% w 2004 r. do 56,7% w 2050, co oznacza spadek o 52 mln pra-

¹ I. Barnes, C. Cherino, *The Role of Circular Migration and Mobility Partnerships – integrating legal migration opportunities into the Union's external policies*, University of Lincoln 2011, s. 8.

owników.² Wielu autorów wskazuje, że legalna imigracja zarobkowa do krajów unijnych będzie niezbędna dla prawidłowego rozwoju gospodarczego UE. Jednocześnie niekontrolowany i nieuregulowany napływ imigrantów stanowi nie lada zagrożenie dla państw członkowskich. Dlatego priorytetem Unii jest stworzenie regulacji gwarantujących efektywne zarządzanie migracjami na poziomie europejskim. Ostatnie 10–15 lat pokazało znaczącą ewolucję w dziedzinie polityki imigracyjnej na szczeblu UE.

Pojęcie migracji cyrkulacyjnej pojawia się w dyskursie europejskim dotyczącym uregulowania legalnego napływu imigrantów do UE od niedawna. Migracją tą określa się kontrolowany napływ pracowników z państw trzecich na ściśle określony czas, po którym cudzoziemcy zobowiązani są do powrotu do swojego kraju. Spełnienie tego warunku ułatwi migrantowi powrót na terytorium UE w celach zarobkowych, jeżeli kraje europejskie będą dysponowały miejscami pracy dla pracowników z zagranicy. Ten rodzaj migracji bywa niekiedy nazywany migracjami wahadłowymi, takie określenie stosowane jest w polskim tłumaczeniu komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi.³ W niniejszej pracy migracje wahadłowe definiowane są jednak jako rodzaj ruchu ludności polegający na codziennym lub cotygodniowym przemieszczaniu się między miejscem zamieszkania a miejscem pracy bądź szkołą położonymi za granicą, a nie jako powtarzające się i trwające dłużej wyjazdy w celach zarobkowych. Zdarza się, że migracja cyrkulacyjna traktowana jest jako migracja sezonowa, tymczasowa lub powrotna. Rzeczywiście ruchy cyrkulacyjne mają charakter tymczasowy i bardzo często związane są z sezonowością pracy. Od migracji powrotnych różnią się natomiast tym, że obejmują więcej niż jeden cykl wędrówek między państwem przyjmującym a ojczyzną.

W opinii instytucji europejskich migracja cyrkulacyjna wydaje się być skutecznym rozwiązaniem problemów związanych z tymczasową, legalną migracją pracowników spoza Unii Europejskiej oraz szansą na

² Komisja Europejska, *Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji*, KOM (2005) 669.

³ Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi*, KOM (2007) 248.

walkę z nielegalną imigracją. Migracje cyrkulacyjne regulowane umowami partnerstwa na rzecz mobilności lub umowami bilateralnymi mają się stać w niedalekiej przyszłości filarem wspólnej polityki imigracyjnej. Gwarantując skuteczne rozwiązanie problemu tymczasowej migracji zarobkowej obywateli państw trzecich, sprzyjają bowiem rozwojowi gospodarcemu UE, a jednocześnie krajów trzecich.

Kontekst historyczny powstawania pierwszych dokumentów dotyczących polityki imigracyjnej jest niezmiernie ważny. Kiedy w latach 50. i 60. XX w. kraje członkowskie potrzebowały rąk do pracy, liberalne przepisy wewnętrzne zachęcały pracowników z zagranicy do migracji w celu podjęcia pracy na terenie szybko rozwijających się państw europejskich. Wtedy nie było większej potrzeby wprowadzania regulacji na poziomie europejskim. Sytuacja uległa drastycznej zmianie po kryzysie naftowym w 1973 r. i znacznym spowolnieniu rozwoju gospodarek krajów EWG. Zwiększona stopa bezrobocia sprawiała, że pracownicy imigranci nie byli już mile widziani. W niektórych krajach wprowadzono nawet środki mające zachęcić przybyszów z zagranicy do powrotu do ojczyzny. Ponieważ problem dotyczył praktycznie wszystkich krajów członkowskich, zaczęto zastanawiać się nad wspólnym rozwiązaniem tej kwestii. Poza tym plany utworzenia Wspólnego Rynku i obszaru Schengen spowodowały, że imigracja stała się już problemem wszystkich państw członkowskich, wymagającym spójnego podejścia.

Polityka imigracyjna to kompleksowy zbiór regulacji, który obejmuje m.in.: warunki długoterminowego pobytu obywateli państw trzecich na terenie Unii Europejskiej, procedury ubiegania się o azyl i status uchodźcy, kwestie związane z uzyskaniem wiz oraz obywatelstwa, integrację imigrantów. Tematem przewodnim niniejszej pracy jest migracja cyrkulacyjna, która najczęściej ma charakter zarobkowy, dlatego analizowane są tu tylko elementy związane z tymczasową migracją ekonomiczną.

Polityka imigracyjna w traktatach unijnych

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany przez kraje Beneluksu, Francję, Niemcy i Włochy w 1957 r., nie przewidywał żadnych kompetencji tej organizacji w dziedzinie polityki

imigracyjnej. Jednakże postanowienia przewidujące „zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału”⁴ w celu stworzenia Wspólnego Rynku dały początek regulacjom w sferze migracji mieszkańców EWG, podczas gdy wjazd i pobyt obywateli państw trzecich sankcjonowane były wewnętrznymi przepisami poszczególnych krajów.⁵

O pierwszych próbach regulacji w dziedzinie polityki imigracyjnej możemy mówić od momentu podpisania w 1985 r. Porozumienia z Schengen. Dokument przewidywał zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Belgii, Holandii, Luksemburga, Niemiec i Francji oraz jej zaostrzenie na zewnętrznych granicach obszaru obejmującego te kraje. Wcześniej owa niezwykle wrażliwa sfera pozostawała w gestii poszczególnych państw członkowskich, które w zależności od interesu narodowego i aktualnej sytuacji wprowadzały na swoim terytorium odpowiednie regulacje dotyczące wjazdu i pobytu imigrantów. Układ z Schengen, do którego z biegiem czasu dołączały kolejne państwa, przewidywał stopniową harmonizację polityk wizowych krajów członkowskich, poprawę współpracy między organami celnymi i policyjnymi w zakresie nielegalnego wjazdu i pobytu osób z państw trzecich oraz podjęcie działań mających na celu zapobieganie nielegalnej imigracji obywateli państw niebędących członkami Wspólnot Europejskich.⁶

Kwestie dotyczące imigracji ujęte następnie zostały w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r., który przewidywał utworzenie do końca roku 1992 na terytorium Wspólnot Europejskich rynku wewnętrznego opartego na swobodnym przepływie towarów, osób, usług oraz kapitału i gwarantował praktyczną realizację swobody przemieszczania się pracowników i ich rodzin. Punktem spornym było wprowadzenie ogólnej swobody poruszania się obywateli państw członkowskich oraz obywateli państw trzecich. Do dokumentu dołączono dwie deklaracje: pierwsza dotyczyła współpracy w zakresie imigracji obywateli państw trzecich, zwalczania terroryzmu, przemytu narkotyków i dzieł sztuki

⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957), art. 3c.

⁵ A. Kicinger, K. Sączuk, *Migration Policy in the European Perspective – Development and Future Trends*, CEFMR Working Paper 1/2004, Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych, s. 9–10.

⁶ *Układ z Schengen w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.Urz. UE L 271, 24.10.2000.

oraz innych przestępstw, a druga zapewniała swobodę podejmowania przez państwa członkowskie stosownych działań w tych dziedzinach. Owe zapisy przyczyniły się do pojawienia się kolejnych inicjatyw w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Państwa członkowskie były zgodne co do tego, że zapewniając swobodę poruszania się obywateli państw członkowskich na terenie Wspólnot, należy jednocześnie wzmocnić kontrolę na granicach zewnętrznych i wypracować założenia wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej.

Warto zauważyć, że ówczesne współdziałanie państw członkowskich w dziedzinie migracji opierało się na klasycznej współpracy międzyrządowej, co znacznie utrudniało wypracowanie wspólnych dokumentów, szczególnie o charakterze wiążącym. W celu usprawnienia prac w tej dziedzinie tworzono grupy robocze funkcjonujące poza systemem instytucjonalnym Wspólnot. Dopiero Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w 1992 r., zawiera zapisy o włączeniu grup roboczych w ramy instytucjonalno-prawne Wspólnot, gwarantując w ten sposób bardziej przejrzystą i zintegrowaną strukturę współpracy między państwami członkowskimi. W Traktacie z Maastricht znajdują się również zapisy poświęcone współpracy w zakresie spraw wewnętrznych (Tytuł VI). W jednym z artykułów wyliczono dziedziny zainteresowania Wspólnot, a wśród nich: politykę azylową, zasady regulujące przekraczanie zewnętrznych granic państw oraz politykę imigracyjną. Specyficzna, trójfilarowa struktura Unii Europejskiej zapoczątkowana przez Traktat z Maastricht przewidywała, że kwestie związane ze sprawami wewnętrznymi, m.in. polityka imigracyjna, znalazły się w III filarze, opartym na współpracy międzyrządowej i zasadzie jednomyślności przy podejmowaniu decyzji, a organy wspólnotowe dysponowały jedynie bardzo ograniczonymi możliwościami kształtowania współpracy. Utrudniało to podjęcie wspólnych działań czy inicjatyw, dlatego państwa członkowskie najczęściej ustanawiały akty niewiążące prawnie, takie jak rezolucje, zalecenia, konkluzje itp.

Początek uregulowań dotyczących polityki imigracyjnej Unii Europejskiej powiązany jest z jednej strony z rosnącą mobilnością pracowników i zwiększonym napływem osób ubiegających się o azyl, a z drugiej ze stopniowym tworzeniem Wspólnego Rynku na obszarze państw członkowskich. Likwidacja granic wewnętrznych oraz wspólne zasady dotyczące przekraczania granic zewnętrznych miały znaczący wpływ na politykę imigracyjną państw członkowskich, które do tej pory

samodzielnie regulowały wjazd i pobyt obywateli państw trzecich na swoim terytorium. Różnice w podejściu do polityki migracyjnej państw wynikały z uwarunkowań historycznych, ekonomicznych, rozwiązań administracyjnych i aktualnego stanu gospodarki. Dlatego tak trudno było wypracować rozwiązania, które byłyby zaakceptowane przez wszystkie kraje. Jednocześnie członkowie UE zdawali sobie sprawę, że opracowanie wspólnych regulacji w tej dziedzinie już wkrótce będzie konieczne, a to wymagało wprowadzenia reform, przede wszystkim instytucjonalnych.

Kamieniem milowym okazał się Traktat Amsterdamski, który wszedł w życie w 1999 r., po dwuletnim okresie ratyfikacji. Dokument przewidywał utworzenie wspólnej polityki imigracyjnej w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Tym samym zagadnienia związane z polityką imigracyjną zostały przeniesione do I filaru, a proces podejmowania decyzji został odtąd oparty na wymogu uzyskania kwalifikowanej większości głosów, a nie jak do tej pory na zasadzie jednomyślności. To właśnie postanowienia Traktatu Amsterdamskiego stworzyły ramy prawne, dzięki którym państwa członkowskie miały większą możliwość podejmowania inicjatyw i rozwijania współpracy w dziedzinie polityki imigracyjnej. Dokonane zmiany zapoczątkowały rozwój nowego kierunku w dziedzinie polityki UE.⁷ Zgodnie z Tytułem IV, na Radę Unii Europejskiej został nałożony wymóg przyjęcia, w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie traktatu (do 1 maja 2004 r.), środków pozwalających na praktyczną realizację polityki imigracyjnej. Niestety, kolejne istotne akty prawne – Traktat z Nicei (podpisany w 2001 r.) i Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy (ostatecznie nie wszedł w życie), nie przyniosły znaczących modyfikacji.

Efektom zmian wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski był szczyt Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r., który został poświęcony sprawom wewnętrznym oraz wymiarowi sprawiedliwości. W konkluzjach ze szczytu znalazł się zapis o konieczności zwiększonej współpracy i partnerstwa między UE a krajami trzecimi w celu stworzenia takich zasad polityki migracyjnej, by gwarantowała poszanowanie praw człowieka oraz wsparcie rozwoju i demokracji

⁷ W. Weidenfeld, W. Wessel, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 2002, s. 169.

w krajach, z których pochodzą migranci. ⁸ Weryfikacji założeń szczytu w Tampere dokonano pięć lat później w Programie Haskim. Mowa w nim o kompleksowym podejściu do migracji, opartym na jeszcze silniejszej współpracy między państwami członkowskimi i instytucjami odpowiedzialnymi za tę sferę oraz na większej solidarności krajów i dalszej harmonizacji przepisów prawnych. ⁹

Praktycznie od roku 2000 zagadnienia związane z polityką imigracyjną na stałe weszły do dyskusji podejmowanej na spotkaniach Rady Europejskiej, przy czym każdorazowo dotyczyły innych jej aspektów. Co więcej, między rokiem 2000 a 2005 opublikowano kilkanaście komunikatów i zielonych ksiąg odnoszących się właśnie do polityki imigracyjnej, udało się też uzgodnić kilka dyrektyw i rozporządzeń w tym zakresie. ¹⁰

Obowiązujący od 2009 r. Traktat Lizboński zawiera znaczące zmiany regulacji w dziedzinie polityki imigracyjnej. Dzięki jego postanowieniom zwiększona została rola Komisji Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego w kwestii związanej z imigracją cudzoziemców z państw trzecich. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna zostały umieszczone w Tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, a za cel swej polityki imigracyjnej UE przyjęła „zapewnienie (...) skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie.” ¹¹ Traktat zmienił zasady głosowania w sferze polityki imigracyjnej, od tej pory Rada UE i Parlament Europejski zobligowane są do współdecydowania, a głosowanie w samej Radzie odbywa się zgodnie z zasadą kwalifikowanej większości. Niezmienione zostały postanowienia dotyczące prawa państw członkowskich do samodzielnego ustalania zapotrzebowania na pracowników pochodzących z państw trzecich. ¹²

⁸ *Wnioski prezydencji*, 15–16.10.1999, szczyt Rady Europejskiej w Tampere.

⁹ *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE, C 53, 3.03.2005.

¹⁰ M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2010/2011, s. 41–44.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 13.12.2007, art. 79.

¹² M. Duszczyk, op.cit., s. 57.

Komunikaty Komisji Europejskiej

Istotną rolę w tworzeniu polityki imigracyjnej odgrywa Komisja Europejska, która jest organem wykonawczym UE i ma wyłączną inicjatywę legislacyjną w zakresie prawa unijnego. Komisja w wielu przypadkach inicjuje pewne rozwiązania i daje nowe możliwości współpracy dużo wcześniej niż zostaną zapisane w traktatach. Poza tym od ponad dwóch dekad nawołuje do walki z nielegalną migracją przez wspieranie legalnych form przemieszczania się na terytorium UE.¹³ Ważną rolę odgrywa również główny organ decyzyjny – Rada UE, która wspiera Komisję w rozwoju wspólnej polityki migracyjnej oraz stymuluje ją i zachęca do składania nowych propozycji dotyczących migracji. Rada UE jest zwolennikiem rozwiązań wspierających migrację cyrkulacyjną. Należy podkreślić, że zarówno komunikaty Komisji, jak i konkluzje Rady UE nie mają wiążącego charakteru dla państw członkowskich. Są jedynie dokumentami roboczymi, które pomagają państwom członkowskim w ustaleniu wspólnego podejścia do migracji i mogą w przyszłości zaowocować wypracowaniem wspólnych regulacji prawnych. Inne instytucje UE, takie jak Parlament Europejski, Komitet Regionów czy Komitet Społeczno-Gospodarczy, również zabierają głos w sprawie migracji cyrkulacyjnych, jednak ich stanowiska, w większości wyrażające akceptację propozycji Komisji, nie będą tu poddawane głębszej analizie.

Proces walki z nielegalną imigracją nabrał większego znaczenia z początkiem XXI w. W konkluzjach Rady Europejskiej ze szczytu w Sewilli w 2002 r. czytamy: „*Rada Europejska uważa, że przeciwdziałanie nielegalnej imigracji wymaga zwiększonych wysiłków ze strony Unii Europejskiej oraz ukierunkowanego podejścia do problemu, przy zastosowaniu wszystkich właściwych instrumentów w kontekście stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Dlatego, zgodnie z wnioskami z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, zintegrowane, kompleksowe i zrównoważone podejście w dążeniach do zlikwidowania czynników leżących u podstaw nielegalnej imigracji musi pozostać stałym i długookresowym celem Unii Europejskiej*”.¹⁴

¹³ Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie imigracji i polityki azylowej*, COM (94) 23, s. 11 i nast.

¹⁴ *Wnioski prezydencji*, 21–22.06.2002, szczyt Rady Europejskiej w Sewilli.

W efekcie zaleceń Rady, Komisja wezwała kraje członkowskie do stworzenia efektywnej polityki imigracyjnej, opartej na ścisłej współpracy z krajami trzecimi. Zwróciła uwagę na istotę migracji zarobkowej, która powinna stanowić ważny element rozwiązywania problemów z niedoborem siły roboczej w UE. Jednocześnie Komisja podkreśla, że spora część migrantów ekonomicznych przekracza granice zewnętrzne UE, a następnie znajduje zatrudnienie na jej terytorium nielegalnie. Taki proceder niekorzystnie wpływa na unijny rynek pracy i przyczynia się do tworzenia grup trudniących się nielegalnym transportem imigrantów spoza UE.¹⁵ Polityka imigracyjna powinna odpowiadać na aktualne zapotrzebowanie państw członkowskich zarówno na wykwalifikowanych, jak i niewykwalifikowanych pracowników.

Pomysł zarządzania migracjami legalnymi, w szczególności ekonomicznymi, pojawił się też w komunikacie wydanym przez Komisję Europejską w 2001 r.¹⁶ Zaproponowano w nim wprowadzenie w sferę polityki migracyjnej otwartej metody koordynacji jako uzupełniającej formy współpracy między państwami członkowskimi. Metoda ta stosowana jest w dziedzinach, w których wyjątkowo trudno o wiążące akty prawa w postaci dyrektyw czy rozporządzeń. Polega ona na osiągnięciu wspólnie ustalonych celów przez koordynację polityk krajowych, a korzystanie z niej ma charakter dobrowolny.¹⁷ Komunikat wydany rok później zawiera istotne zapisy dotyczące utworzenia odpowiednich ram regulujących pobyt w krajach unijnych legalnie zatrudnionych obywateli spoza UE.¹⁸ Przedstawia również informacje o specjalnych programach oferowanych krajom trzecim przez państwa UE, mających na celu pomoc m.in. w zakresie skutecznej kontroli granic, w walce z nielegalną migracją oraz w efektywnym zarządzaniu migracjami. Programy te mogą w przyszłości zaowocować lepszą i korzystną dla obu stron współpracą państw trzecich z Unią Europejską.

¹⁵ Komisja Europejska, *Komunikat o wspólnotowej polityce migracyjnej*, COM (2000) 757, s. 13–14.

¹⁶ Komisja Europejska, *Komunikat o otwartej metodzie koordynacji w zakresie wspólnotowej polityki imigracyjnej*, COM (2001) 387, s. 5 i nast.

¹⁷ H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack, *Policy – Making in the European Union*, Oxford 2005, s. 44.

¹⁸ Komisja Europejska, *Komunikat dotyczący integracji zagadnień związanych z migracją ze stosunkami Unii Europejskiej z krajami trzecimi*, COM (2002) 703, s. 17 i nast.

W odpowiedzi na konkluzje Rady z Sewilli oraz na Program Haski, dotyczący wzmocnienia tzw. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Komisja opublikowała dwa fundamentalne akty w zakresie zarządzania migracją legalną.¹⁹ Pojawia się w nich plan wypracowania dyrektyw dla pewnych kategorii migrantów, m.in. dla pracowników sezonowych. Co więcej, w dokumentach tych mowa o instrumentach wspierających migracje cyrkulacyjne, np. o systemie długoterminowych wiz wielokrotnego wjazdu, o zastosowaniu uproszczonych procedur ponownego wjazdu wobec byłych migrantów lub nawet przyznaniu im prawa pierwszeństwa. Komisja zaproponowała przyjęcie dyrektyw (m.in. w sprawie wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych, pracowników sezonowych i stażystów pobierających wynagrodzenie), które mają usprawnić i zharmonizować przyjmowanie imigrantów zarobkowych spoza UE. Wiadomo, że niektóre państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie poradzić sobie z niedoborami pracowników w takich sektorach jak rolnictwo, budownictwo czy turystyka. Rodzimi pracownicy niechętnie zatrudniają się w wymienionych sektorach, dlatego państwa muszą korzystać z zagranicznych zasobów siły roboczej. Mimo że decyzja odnośnie do przyjęcia migrantów ekonomicznych pozostaje sprawą państw członkowskich, to jej skutki odczuwalne mogą być w innych niż zainteresowane krajach UE, m.in. w efekcie prawa do podróżowania w obszarze Schengen lub prawa do przeniesienia się do innego państwa członkowskiego w przypadku uzyskaniu statusu rezydenta długoterminowego. Konieczne jest więc istnienie na poziomie Unii Europejskiej zharmonizowanych zasad przyjmowania migrantów zarobkowych z państw trzecich. Co więcej, Zielona Księga w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną podkreśla znaczenie integracji migrantów ekonomicznych zarówno na rynku pracy, jak i ze społecznością kraju przyjmującego.

Jednym z pierwszych dokumentów zawierających rekomendacje dotyczące promowania migracji cyrkulacyjnej jest komunikat Komisji Europejskiej z 2005 r.²⁰ W celu zwiększenia wpływu migracji na

¹⁹ Komisja Europejska, *Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji*, KOM (2005) 669, s. 8 i 12, *Zielona Księga w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną*, KOM (2004) 811.

²⁰ Komisja Europejska, *Związek między migracją i rozwojem: konkretne działania w zakresie partnerstwa UE z krajami rozwijającymi się*, KOM (2005) 390.

rozwój państw wysyłających migrantów Komisja proponuje wiele działań, które mają ułatwić cyrkulację pracowników między Unią Europejską a państwami trzecimi „przez zapewnienie pierwszeństwa w tymczasowym zatrudnieniu pracownikom, którzy już otrzymali pracę w ramach podobnych programów i powrócili po zakończeniu umowy”.²¹ Komisja zapowiada również możliwość przeniesienia praw do emerytury, gwarancję tymczasowych powrotów do państw pochodzenia bez szkody dla prawa zamieszkania w UE, wzajemne uznawanie kwalifikacji i ułatwienia w zakresie przepływów pieniężnych. W celu zwalczania przyczyn niebezpiecznego dla państw wysyłających zjawiska drenażu mózgow zachęca się państwa członkowskie do współpracy z instytucjami w zainteresowanych krajach. Zwraca się uwagę na fakt, że w wielu przypadkach to kraje UE posiadają kompetencje do wdrażania propozycji Komisji Europejskiej i to do nich należy realizacja konkretnych decyzji.

Kolejny komunikat, w którym położono nacisk na zwiększony napływ imigrantów z regionu śródziemnomorskiego, zawiera również pewne inicjatywy w zakresie migracji legalnych.²² Jednym z pomysłów są m.in. ułatwienia w przyjmowaniu pewnych kategorii imigrantów, np. pracowników wysoko wykwalifikowanych i sezonowych, oraz zagwarantowanie statusu prawnego legalnie pracującym na terenie UE imigrantom. Komisja zapowiedziała również utworzenie portalu internetowego z informacjami o możliwościach legalnej imigracji zarobkowej do UE i ustanowienie w państwach trzecich ośrodków ds. migracji, które będą usprawniały zarządzanie legalnymi strumieniami migracyjnymi. Kluczowym instrumentem wymienionym w dokumencie są partnerstwa na rzecz mobilności między UE a krajami trzecimi, które miałyby się przyczynić do uregulowania kwestii legalnej imigracji i jednocześnie promować migrację cyrkulacyjną. W zamian za współpracę w zakresie nielegalnej migracji oraz za akceptację mechanizmów readmisji obywateli państwa trzecie uzyskałyby większe możliwości dostępu do europejskich rynków pracy.

Wreszcie w 2007 r. został opublikowany komunikat w całości poświęcony migracji cyrkulacyjnej i partnerstwu na rzecz mobilności,

²¹ Ibidem, s. 7.

²² Komisja Europejska, *Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej*, KOM (2006) 735.

w którym Komisja przyjmuje ogólną definicję migracji cyrkulacyjnej („*forma migracji zarządzanej w sposób, który pozwala na pewien stopień legalnej mobilności z jednego kraju do drugiego i z powrotem*”).²³ Zapowiedziano utworzenie skutecznych zapisów w dyrektywach, które wspierać będą cyrkulacyjną formę przemieszczania się, np. przez wydłużenie okresów dozwolonego przebywania na terenie UE lub wprowadzenie możliwości wielokrotnego przekraczania granicy. Komisja przewiduje m.in. nowelizację Dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu rezydentów długoterminowych oraz przyjęcie nowych aktów prawnych regulujących pobyt pracowników wysoko wykwalifikowanych, sezonowych i stażystów pobierających wynagrodzenie. Komisja zaplanowała również wprowadzenie środków zachęcających w postaci możliwości legalnego powrotu na terytorium Unii po spełnieniu odpowiednich warunków czy zapewnienie integracji zawodowej powracających do ojczyzny migrantów (np. w formie pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia lub w tworzeniu przedsiębiorstw).²⁴ Efektywna migracja cyrkulacyjna ma być swoistym remedium na zagrożenie w postaci drenażu mózgow, czyli wyjazdu wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich do pracy zagranicą.

Wprowadzenie migracji cyrkulacyjnej w życie ma nastąpić dzięki podpisaniu partnerstw na rzecz mobilności między zainteresowanymi krajami unijnymi a państwami trzecimi. Chodzi o utworzenie ram dialogu i współpracy z wybranymi państwami znajdującymi się w bezpośrednim sąsiedztwie z Unią Europejską oraz z krajami, których obywatele od dawna napływają na terytorium UE (np. Maroko, Tunezja, Egipt). Partnerstwa koncentrują się głównie na ułatwieniu i organizacji legalnej migracji (w tym wspieraniu migracji cyrkulacyjnych), skutecznych i humanitarnych środkach rozwiązywania problemu nielegalnej migracji (np. umowach o readmisji obywateli), a także działaniach na rzecz wzmacniania pozytywnych skutków migracji. W praktyce ma to być „*oferta kilku państw członkowskich dotycząca łatwiejszego dostępu do ich rynków pracy dla obywateli danych krajów trzecich. (...) Poszczególne oferty byłyby zebrane w jeden pakiet i przedstawiane krajowi trzeciemu jako całościowa oferta UE*”. Treść

²³ Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie migracji wrażliwej...*, op.cit.

²⁴ Ibidem, s. 13.

umów między państwami trzecimi a krajami członkowskimi UE będzie każdorazowo dostosowywana do potrzeb obu stron. Dokumenty zawierać będą określoną liczbę miejsc pracy proponowaną obywatelom danego państwa oraz/lub zapis o uprzywilejowanych warunkach przyjmowania niektórych kategorii migrantów. W ramach partnerstw można wprowadzić nowe formy aktywności obywateli krajów trzecich w państwach przyjmujących, w tym staże i szkolenia. UE wspiera też kraje trzecie w zarządzaniu przepływami migracyjnymi, udzielając pomocy technicznej i finansowej. W zamian państwa trzecie zobowiązują się do współpracy w kwestii readmisji swoich obywateli nielegalnie przebywających w UE, do zabezpieczenia dokumentów podróży przed fałszowaniem, współpracy i wymiany informacji z właściwymi władzami w państwach członkowskich UE w ramach walki z przetrzutem osób, do realizacji działań zmniejszających ryzyko wystąpienia imigracji nielegalnych (np. kampanii informacyjnych) oraz do skuteczniejszej kontroli granic. Partnerstwa powinny być dostosowane do potrzeb obu stron i, jako środek wspierający migracje cyrkulacyjne, zawierać zapisy zapewniające wahadłowy charakter pobytu na terytorium UE. Pierwsze pilotażowe projekty tego typu zostały podpisane w 2008 r. z Mołdawią oraz Republiką Zielonego Przylądka, w 2009 z Gruzją i w 2011 z Armenią. Analizowany komunikat stanowi zapowiedź podjęcia konkretnych działań w kwestii uregulowania legalnej migracji. Do tej pory inicjatywy unijne skupiały się na walce z nielegalną imigracją oraz na readmisji obywateli nielegalnie przebywających w Unii, a dotychczasowe dyrektywy dotyczące migracji legalnej²⁵ nie rozwiązywały ostatecznie problemu.²⁶

Pod koniec 2007 r. Komisja opublikowała jeszcze dokument *W kierunku wspólnej polityki w dziedzinie imigracji*, który jednoznacznie podkreśla, jak ważne dla przyszłości Unii Europejskiej jest posiadanie wspólnej polityki imigracyjnej.²⁷ Wskazano w nim dziedziny, w których UE podjęła już pewne działania oraz główne obszary wymagające rozwiązań na poziomie europejskim. Szczególną uwagę skierowano na brak wspólnych zasad dotyczących przyjmowania obywateli państw

²⁵ M.in. Dyrektywa 2003/109/WE dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dyrektywa 2004/38/WE, Dyrektywa 2004/114/WE, Dyrektywa 2005/71/WE.

²³ I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 288.

trzecich. W komunikacie wymienione zostały również korzyści i wyzwania dotyczące uregulowania kwestii związanych z imigracją, przed jakimi już dziś stoją państwa członkowskie. Duża część problemów, chociażby niedobory na rynku pracy występujące w niektórych sektorach czy niewielki rozwój gospodarczy w państwach członkowskich, może być rozwiązana za pomocą efektywnie zarządzanej migracji cyrkulacyjnej.

Rok później Komisja wydała komunikat zawierający dziesięć podstawowych zasad, na których powinna opierać się wspólna europejska polityka imigracyjna.²⁸ Dokument zawiera rekomendację, by „*stworzyć rzeczywiste możliwości rozwoju migracji cyrkulacyjnej przez opracowanie lub wzmocnienie rozwiązań prawnych i operacyjnych dających legalnym imigrantom prawo do priorytetowego traktowania przy wydawaniu decyzji o przedłużeniu ich legalnego pobytu w UE*”.²⁹ Zdaniem Komisji rozwój migracji cyrkulacyjnych powinien nastąpić dzięki tworzeniu projektów pilotażowych i wymianie dobrych praktyk między państwami członkowskimi.³⁰ Należy również przyrzeć się możliwości zagwarantowania kontynuacji legalnego pobytu w UE imigrantom spełniającym warunki programów wspierających migrację cyrkulacyjną oraz możliwości przenoszenia nabytych świadczeń socjalnych (np. emerytur) do krajów trzecich. Oba rozwiązania mają na celu promowanie i zachęcanie do mobilności pracowników pochodzących z państw trzecich. Co więcej, Komisja wskazuje konieczność połączenia polityki migracyjnej z innymi, m.in. polityką zdrowotną, edukacyjną, polityką dotyczącą kapitału ludzkiego, oraz z ogólnymi strategiami rozwoju społecznego i gospodarczego.

W 2008 r. Rada Europejska przyjęła bardzo istotny dokument, jakim jest Europejski Pakt o Imigracji i Azylu. Wymieniono w nim podstawowe zobowiązania UE w sferze polityki migracyjnej. Jeden z obszarów działania dotyczy uregulowania legalnej imigracji na poziomie UE, dzięki m.in. wykorzystaniu partnerstw na rzecz mobil-

²⁷ Komisja Europejska, *W kierunku wspólnej polityki w dziedzinie imigracji*, KOM (2008) 780.

²⁸ Komisja Europejska, *Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania, narzędzia*, KOM (2008) 359.

²⁹ *Ibidem*, s. 12.

³⁰ Komisja Europejska, *Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji. Zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii*, KOM (2008) 611, s. 5.

ności oraz dalszej analizie koncepcji migracji cyrkulacyjnych i jej promowaniu.³¹

Ostatnim istotnym dokumentem politycznym Rady Europejskiej dotyczącym imigracji do UE jest przyjęty przed końcem 2010 r. Program Sztokholmski, będący rozwinięciem założeń z Tampere i Hagi, w którym polityka migracyjna UE została wpisana w kontekst przemian demograficznych oraz rozwoju gospodarczego.³² Dokument określa główne priorytety, m.in. w dziedzinie migracji, promując globalne podejście do tematu, oparte na wzmożonej współpracy i partnerstwach na rzecz mobilności z krajami trzecimi oraz wymianie dobrych praktyk między państwami UE. Sporo miejsca poświęcono migracjom zarobkowym. Komisja zachęca państwa członkowskie do tworzenia z krajami trzecimi programów, które szybko i skutecznie będą reagowały na zmiany na rynkach pracy w krajach UE i zagwarantują imigrantom jak najlepsze wykorzystanie ich wiedzy i umiejętności.

W miarę upływu czasu uwidoczniły się również postępy legislacyjne w dziedzinie polityki imigracyjnej. W latach 2003–2005 przyjęto trzy dyrektywy w sprawie zarządzania migracjami legalnymi: dyrektywę w sprawie obywateli państw trzecich, którzy otrzymali status rezydenta długoterminowego, dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia i wolontariacie oraz dyrektywę w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich, przebywających na obszarze UE w celu prowadzenia badań naukowych. W 2009 r. przyjęto pierwszą z dyrektyw mających wspierać legalną migrację ekonomiczną obywateli spoza UE (tzw. dyrektywę o „niebieskiej karcie”).³³ Regulacje zawarte w tym akcie prawnym mają przyczynić się do wzrostu konkurencyjności UE przez ułatwienia w zakresie zatrudniania imigrantów mających wysokie kwalifikacje. System „niebieskiej karty” wprowadza atrakcyjny pakiet rozwiązań zapewniających m.in. traktowanie pracowników spoza Unii jak obywateli krajowych, korzystne warunki

³¹ Europejski Pakt o Imigracji i Azylu, 24.09.2008.

³² *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.Urz. UE, C 115, 4.05.2010.

³³ Dyrektywa 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, 25.05.2009.

łączenia rodzin i możliwość mobilności wewnątrz UE. Projekty dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa i dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej zostały zaprezentowane przez Komisję w lipcu 2010 r. i są obecnie analizowane. W 2011 r. przyjęta została dyrektywa w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim.³⁴

Migracja do UE w świetle spowolnienia gospodarczego i arabskiej wiosny

Kryzys gospodarczy ostatnich lat oraz wydarzenia z przełomu 2010/2011 r. mające miejsce w państwach Afryki Północnej zwróciły jeszcze większą uwagę na sprawy związane z migracją. W wyniku przemian w krajach Maghrebu tysiące osób próbowało dostać się na terytorium UE. Arabska wiosna potwierdziła potrzebę posiadania przez UE spójnej i kompleksowej polityki imigracyjnej. Jednocześnie Unia postawiła sobie ambitny cel, przyjmując strategię wzrostu na najbliższe dziesięciolecie „Europa 2020”. Unia wyznaczyła sobie konkretny plan obejmujący pięć celów – w zakresie zatrudnienia, innowacji, edukacji, włączenia społecznego oraz zmian klimatu/energii, które należy osiągnąć do 2020 r. W strategii podkreśla się, że to migranci mogą wypełnić luki na unijnym rynku pracy, przyspieszyć rozwój gospodarczy UE, przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy i sprostać problemom demograficznym grożącym Europie. W rezultacie w ostatnich komunikatach Komisja zamieściła analizę sytuacji w południowym regionie Morza Śródziemnego i nakłania państwa członkowskie do większej solidarności, gdyż niektóre kraje (Włochy, Malta, Cypr,

³⁴ Dyrektywa 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, 13.12.2011.

Grecja) są szczególnie narażone na masowy napływ imigrantów. Komisja skupia się na elementach składowych partnerstw, które powinny zawierać m.in. inicjatywy ułatwiające legalną migrację, skuteczną walkę z nielegalnymi napływami obywateli z państw trzecich i konkretne działania przyczyniające się do pozytywnych efektów migracji. Współpraca w ramach partnerstw zaowocuje stworzeniem w państwach trzecich warunków sprzyjających stabilności, przestrzeganiu praw człowieka, poszanowaniu zasad demokracji i rządów prawa.³⁵

W opublikowanym przez Komisję sprawozdaniu za rok 2010, dotyczącym realizacji Paktu o Imigracji i Azylu, położono nacisk na skutki kryzysu gospodarczego przejawiające się m.in. znaczącym spadkiem liczby zezwoleń na działalność zarobkową, wydanych przez państwa członkowskie obywatelom państw trzecich, oraz zwiększeniem ogólnego poziomu bezrobocia w UE.³⁶ Komisja przywołuje dane wskazujące istotny wkład imigrantów zarobkowych w rozwój gospodarki unijnej. W latach 2000–2005 pracownicy z krajów trzecich przyczynili się do 21% średniego wzrostu PKB w UE-15. Mimo bezrobocia wynoszącego w Unii około 10%, zewsząd słychać głosy o niewystarczającej liczbie rąk do pracy w niektórych sektorach gospodarki. Już dziś w UE potrzebni są pracownicy zagraniczni, zarówno ci z wysokimi kwalifikacjami, jak i ci mniej wykształceni. By utrzymać pozytywny trend dotyczący wzrostu gospodarczego, będącego wynikiem pracy także imigrantów, Komisja wskazuje konieczność postępów w pracach nad dyrektywami w sprawie pracowników sezonowych oraz przenoszenia pracowników wewnątrz przedsiębiorstwa i nawołuje do jak najszybszej transpozycji dyrektywy o „niebieskiej karcie”. Szczególnie rozwiązania w pierwszej z wymienionych kwestii zdają się mieć kluczowe znaczenie dla UE. Stworzenie właściwych regulacji dotyczących imigrantów zarobkowych byłoby kamieniem milowym nie tylko dla europejskiej polityki imigracyjnej, ale również dla całego systemu Unii Europejskiej. Kompromis między 27 krajami członkowskimi w sprawie przyjmowania pracowników sezonowych z krajów trzecich świad-

³⁵ Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie migracji*, KOM (2011) 248.

³⁶ Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (2010)*, KOM (2011) 291.

czyłby jednocześnie o ogromnej dojrzałości i wielkiej solidarności państw członkowskich.

Publikacja powyższego dokumentu zbiegła się z wydaniem jeszcze jednego komunikatu pt. *Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego*, w którym Komisja kolejny raz promuje ustanowienie współpracy z państwami tego obszaru, zgodnie z celami globalnego podejścia UE do migracji. Wymieniono konkretne działania (krótko-, średnio- i długookresowe), dzięki którym Unia będzie w stanie zaplanować nad wzmożonymi przepływami osób z rejonu Morza Śródziemnego (takie jak gwarancja zapewnienia odpowiednich środków finansowych na walkę z nielegalną imigracją, utworzenie w przyszłości legalnych procedur regulujących napływ potencjalnych imigrantów). W szczególności zwrócono uwagę na problem migracji zarobkowej, która miałaby zostać uregulowana na mocy specjalnych programów ułatwiających dostęp do europejskich rynków pracy imigrantom sezonowym. Po raz kolejny sporo miejsca poświęcono partnerstwu na rzecz mobilności, opartemu na dialogu politycznym i współpracy państw członkowskich z krajami trzecimi.³⁷

Pod koniec 2011 r. Komisja ponownie zaproponowała wzmocnienie dialogu i współpracy z państwami partnerskimi spoza UE nie tylko przez partnerstwa na rzecz mobilności, ale i przez nowe narzędzia – programy w obszarze migracji i mobilności.³⁸ Te dwie formy miałyby zapewnić lepszą współpracę między UE a państwami trzecimi, również tymi, które nie są obecnie w stanie spełnić wszystkich wymogów i obowiązków wynikających z partnerstw na rzecz mobilności (np. nie mają możliwości realizacji umów o readmisji). Wspólne programy dotyczące migracji i mobilności byłyby więc alternatywną formą współpracy w zakresie migracji, która w przyszłości mogłaby zostać zastąpiona partnerstwem na rzecz mobilności. W dokumencie podjęto problematykę migracji cyrkulacyjnych, którym miałyby sprzyjać możliwość przenoszenia uprawnień socjalnych i emerytalnych legalnie zatrudnionych na terenie Unii imigrantów. W 2010 r. podpisano pierwsze dokumenty w zakresie koordynacji zabezpieczenia społecz-

³⁷ Komisja Europejska, *Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego*, KOM (2011) 292.

³⁸ Komisja Europejska, *Globalne podejście do kwestii migracji*, KOM (2011) 743.

nego z państwami trzecimi (m.in. z Algierią, Marokiem, Chorwacją). Komisja proponuje również rozwiązanie w postaci migracji cyrkulacyjnych w przypadku zwiększenia mobilności studentów i badaczy z państw trzecich, którzy dzięki odpowiednim programom mieliby możliwość zdobycia doświadczenia w UE, pod warunkiem pobytu czasowego, zakończonego powrotem do ojczystego kraju. Co więcej, „*UE i jej państwa członkowskie powinny nadal ustanawiać ramy prawne przewidujące zezwolenia wielokrotnego wjazdu oraz okresy nieobecności w kraju czasowego pobytu w celu zmaksymalizowania korzyści, jakie migranci mogą czerpać z migracji.*”³⁹

Podsumowanie

Zaprezentowana analiza dokonań w sferze polityki imigracyjnej pokazuje, że tworzenie jednolitych ram prawnych w tej dziedzinie zostało na dobre rozpoczęte. Nie możemy jeszcze mówić o całkowitym sukcesie – wiele aspektów pozostaje wciąż na etapie zaleceń i rekomendacji lub znajduje się dopiero w początkowej fazie realizacji. Do osiągnięcia pełnego sukcesu konieczna jest dalsza harmonizacja regulacji na poziomie wspólnotowym oraz sprawna implementacja europejskich dyrektyw w dziedzinie polityki imigracyjnej w krajach członkowskich. Szczególnie istotna w tym przypadku jest dyrektywa dotycząca pracowników sezonowych, która zawiera przejrzyste zasady wjazdu i tymczasowego pobytu imigrantów zarobkowych przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że powrócą do swoich krajów ojczystych.

Analizowane dokumenty wskazują, że regulacje wspierające cyrkulację powinny brać pod uwagę zarówno potrzeby państw europejskich, jak i aktualną sytuację krajów wysyłających, aby spełniona została zasada „*triple win*” przyświecająca migracji cyrkulacyjnej. Oznacza to, że na tymczasowym wyjeździe pracownika w celu podjęcia zatrudnienia w UE korzysta zarówno on sam, jak i kraje wysyłający oraz przyjmujący.⁴⁰ Państwa członkowskie mogłyby w ten sposób zlikwidować niedobory pracowników na swoich rynkach, kraje wysyłające czerpa-

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ F. Bieckmann, R. Muskens, *Circular migration, Creating a Virtuous Circle*, „The Broker”, Issue 1, April 2007.

łyby korzyści z przepływów pieniężnych pochodzących od emigrantów oraz – w przyszłości – z wiedzy i doświadczenia zdobytego przez nich w UE, a migranci mieliby zapewnione legalne źródło dodatkowego dochodu i szansę na rozwój zawodowy w Europie bez stałej zmiany miejsca zamieszkania.

Na początku XXI w. głównym celem państw członkowskich była walka z nielegalnymi przepływami imigrantów do UE. Dziś główny nacisk spoczywa na podejściu selektywnym, czyli otwieraniu i zamykaniu możliwości legalnego wjazdu określonym grupom cudzoziemców. Wspieranie i promowanie legalnej imigracji zarobkowej powinno być priorytetem Unii. Tylko dzięki przemyślanym regulacjom w tej dziedzinie UE będzie czerpać korzyści z pozytywnych efektów pracy imigrantów, a jednocześnie zapewniać korzyści pracownikom i państwu wysyłającym. Koncepcja migracji cyrkulacyjnych, realizowana za pomocą partnerstw na rzecz mobilności lub programów w zakresie migracji i mobilności, ma umożliwiać efektywne zarządzanie w sferze migracji zarobkowych. Jakie będą dalsze działania państw członkowskich w tej dziedzinie? Negatywny stosunek społeczeństw europejskich do imigrantów, pogłębiony kryzysem gospodarczym, brakiem integracji cudzoziemców i zwiększonym napływem nielegalnych imigrantów po wydarzeniach w Afryce Północnej, może powodować trudności w uzgodnieniu wspólnego stanowiska w sprawie kolejnych dyrektyw regulujących napływ obywateli z państw trzecich. Już dziś zaufanie wyborców w Europie zdobywają partie polityczne negatywnie nastawione do imigrantów, czego przykładem są Dania, Szwecja i Holandia. W takim układzie migracja cyrkulacyjna, gwarantująca jedynie tymczasowy pobyt cudzoziemców w UE, wydaje się idealnym rozwiązaniem. Zadaniem polityków będzie przekonanie obywateli Unii do konieczności wypracowania europejskich norm prawnych, których celem będzie czerpanie korzyści z obecności imigrantów, a jednocześnie niwelowanie lub całkowita eliminacja negatywnych skutków ich napływu na terytorium UE. Równie trudne zadanie stoi przed instytucjami europejskimi, które powinny przygotować przemyślane i dopracowane rozwiązania zapewniające właściwą realizację założeń polityki imigracyjnej. Państwa członkowskie są ważnymi aktorami w procesie implementacji regulacji unijnych, dlatego sukces wspólnej polityki imigracyjnej leży nie tylko w gestii organów wspólnotowych, ale przede wszystkim w działaniu tychże państw.

Abstract

Circular migration in light of the European Union migration policy

The aim of this article is to present the concept of circular migration in the European migration policy. Circular migration has recently been promoted as a triple win solution bringing benefits to destination and origin countries as well as to migrant workers themselves. What is more, circular movements are being advocated as a potential solution to a number of challenges surrounding contemporary migration in the EU (labour shortages in certain sectors, population ageing, etc.). The article focuses on political statements published mainly by the European Commission and the Council of the European Union directly and indirectly concerning circular migration. The EU has already developed certain regulations facilitating circular movements that are also mentioned in the publication. Finally, the paper offers some general thoughts about the implications for the future of the EU migration policy.