

*Małgorzata Pacek\*, Małgorzata Bonikowska\**

## **Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot**

Migracje to zjawisko towarzyszące ludzkości od zarania dziejów. W sferze pojęciowej migracja (z łac. *migratio*) oznacza wędrówkę, trwałe lub czasowe przemieszczenie się ludności. Istnieje szereg typologii ruchów migracyjnych. Najczęściej występują podziały ze względu na:

- zasięg: migracje wewnętrzne lub zewnętrzne – przemieszczanie się ludności wewnątrz albo z jednej jednostki administracyjnej lub politycznej do innej,
- wolę migranta: dobrowolne lub przymusowe,
- przyczynę: ekonomiczne, polityczne, religijne,
- czas trwania: czasowe, w tym sezonowe i wahadłowe lub trwałe,
- formę: emigracja – wyjazd, imigracja – przyjazd, reemigracja – powrót z emigracji czasowej, uchodźstwo – ucieczka, ewakuacja – zorganizowana przez państwo w celu uniknięcia spodziewanego zagrożenia, repatriacja – powrót obywateli z obcego terytorium zorganizowany przez ich państwo, przesiedlenie (transfer) – przesiedlenie obywateli danego państwa w ramach jego granicy lub poza nią, deportacja – przymusowe przesiedlenie danej osoby lub grupy osób na peryferie danego państwa lub poza jego granice.<sup>1</sup>

---

\* Dr **Małgorzata Pacek** – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, dr **Małgorzata Bonikowska** – Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Patrz: A.Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2004, B.Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2003, P.Kraszewski, *Typologia migracji w: Migracje-Europa-Polska*, red. W.J.Burszta i J.Serwański, Poznań 2003.

Podział ten pozwala ocenić złożoność zjawiska i jego społecznych skutków. Według współczesnych szacunków w wyniku przymusowych migracji swe miejsce zamieszkania utraciło w XX wieku około 100 mln osób, w tym w Europie liczba ta sięga około 50 mln.<sup>2</sup>

Polityka migracyjna zgodnie z zawartością treściową tego pojęcia jest dwukierunkowa: obejmuje emigrację z danego terytorium i imigrację, czyli napływ osób w jego granice. Politycy Wspólnot zaczynają dostrzegać pierwszy aspekt, drugi pozostaje na razie niezauważony.

Polityka imigracyjna zatem, czy to państwa narodowego, czy federacji to pewien zbiór norm prawnych i zasad postępowania w stosunku do osób przemieszczających się przez jego granice z zamiarem krótko- bądź długotrwałego pozostania na jego terytorium. Myślenie o polityce migracyjnej jako problemie wspólnotowym jest dla integrującej się Unii Europejskiej (UE) zjawiskiem stosunkowo nowym. Przez wiele lat pozostawała ona w sferze decyzji międzyrządowych pozostawionych suwerennym państwom i podporządkowanych temu, co nazywamy ich interesem narodowym. Wspólnotowego charakteru zaczęła nabierać dopiero po podpisaniu w 1985 r. porozumienia w Schengen, dotyczącego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw Beneluksu, Niemiec oraz Francji i zaostrzenia kontroli na granicach zewnętrznych. Do układu przystępowały kolejno państwa Wspólnot Europejskich (WE).<sup>3</sup> Na marginesie tylko warto odnotować pierwszą „przymiarke” do takiej polityki z 1974 r., kiedy to podczas „szczytu” w Paryżu zasygnalizowano propozycję utworzenia unii paszportowej przez państwa członkowskie WE.

Dokumentem o dużym znaczeniu dla budowania wspólnej polityki migracyjnej był Traktat Amsterdamski (TA) z 1999 r., gdzie znalazła się ona w ramach większego projektu – tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Traktat inkorporował też uregulowania z Schengen do wspólnotowego porządku prawnego. Oczekiwanym modyfikacji nie przyniósł w tej dziedzinie Traktat z Nicei, a Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy stanowił tylko próbę porządkowania tego, co już w prawie pierwotnym było zapisane.

---

<sup>2</sup> A.Sakson, *Migracje XX wieku*, Kraków 2004.

<sup>3</sup> Układ podpisano poza ramami Wspólnot Europejskich, ale podpisały go państwa wchodzące w ich skład. Do strefy Schengen w 1995 r. przystąpiły: Austria, Dania, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Szwecja, Włochy.

Istotna rola może przypaść legislacji i praktyce instytucji wspólnotowych, zwłaszcza Komisji Europejskiej, tu bowiem decyzje wydają się czasem wyprzedzać rozstrzygnięcia traktatowe. Być może pomocna stanie się otwarta metoda koordynacji,<sup>4</sup> kiedy to przyjmuje się na poziomie wspólnotowym wytyczne i ramy czasowe dla osiągnięcia wyznaczonych celów, jak również jakościowe i ilościowe wskaźniki, aby doprowadzić do większej spójności między politykami narodowymi, gdy nieskuteczne jest zastosowanie innych metod. Przeszkodą dla niej mogą stać się partykularne interesy regionalne i rozbieżności w ocenie sytuacji przez różne państwa członkowskie.

Traktat Amsterdamski, kluczowy dla interesującej nas polityki imigracyjnej, postanawiał, że na poziom decyzji wspólnotowych przeniesione zostaną regulacje dotyczące wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terenie państw członkowskich, procedury wizowe odnośnie do wiz długoterminowych i zezwoleń pobytowych, włączając w to działania na rzecz łączenia rodzin. Okres przejściowy dla tych zapisów wynosił 5 lat. Do natychmiastowych decyzji Wspólnot oddano „od zaraz” sprawy związane z nielegalną migracją, nielegalnym pobytem i deportacją.

Konsekwencją TA był „szczyt” Rady Europejskiej w Tampere (15-16 października 1999 r.). Spotkanie to w całości poświęcone zostało problemom z zakresu wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Uwagę skupiono wtedy na sprawach: partnerstwa z krajami pochodzenia imigrantów, podjęcia tam walki z ubóstwem, poprawy warunków życia i podejmowania pracy, zapobiegania konfliktom oraz wzmacniania demokracji. W konkluzjach z Tampere podkreślano również, że państwa członkowskie powinny zapewnić sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terenie UE, zaoferować im w ramach polityki integracyjnej prawa i obowiązki porównywalne z tymi, jakie mają obywatele UE. Była tu także mowa o konieczności sterowania ruchami migracyjnymi w każdej ich fazie i rzetelnej informacji ze strony wszystkich państw członkowskich o rzeczywistych możliwościach legalnej migracji i działaniach prewencyjnych dla zapobieżenia przemytowi i handlowi ludźmi. Podkreślano znaczenie współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu w zakresie dobrowolnych po-

---

<sup>4</sup> Patrz szerzej: A.Gruszczak, *Elementy otwartej metody koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 4/2006.

wrotów migrantów. Mimo wielokrotnego odżegnywania się polityków unijnych od chęci tworzenia „twierdzy Europa” wyraźnie zaobserwować można, że podejmowane działania raczej zmierzały ku „odsunięciu” imigrantów od terytorium Wspólnot i podnoszeniu bezpieczeństwa wewnętrznego, aspekt humanitarny pozostawiając w sferze werbalnej.

Program z Tampere miał swoje dwie fazy. Jedną pasywną, oczekującą – do zamachów z 11 września 2001 r. i drugą po tych zdarzeniach i zamachu madryckim w marcu 2004 r. Pierwsze reakcje po zamachach wydawały się prognozować zintensyfikowanie działań wspólnych dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego WE (Europejski Nakaz Aresztowania, europejska lista organizacji terrorystycznych, powołanie Eurojustu, europejskiej agencji ochrony granic Frontex). W miarę oddalania się wspomnień o tragicznych zdarzeniach przewagę zaczęły zyskiwać interesy narodowe.

Po 5 latach od wejścia w życie TA przyszła pora na weryfikację oceny sytuacji i zajęcie się sprawami, które wymykały się uregulowaniom wspólnotowym. Zadanie to miał spełnić Program Haski – wypracowany w długich międzyrządowych dyskusjach, przyjęty 11 listopada 2004 r. Wydawało się, że tkwią w nim szanse na korzystne zmiany, a okazał się kompromisowy, ostrożny, zachowawczy. W niepamięć odeszły planowane kiedyś samodzielne struktury policyjne czy wywiadowcze, mowa w nim głównie o lepszej współpracy i wymianie informacji między państwami członkowskimi. Instytucje wspólnotowe sprowadzone są do roli koordynatora pośredniczącego we współpracy międzyrządowej. O samodzielnych decyzjach i przejmowaniu kompetencji organów policyjnych czy prokuratorskich suwerennych państw nie wspomniano. Na pewne uznanie zasługiwać może fakt, że problem migracji dostrzeżony i ujęty został z uwzględnieniem szerokiego tła przyczynowego tego zjawiska, z podkreśleniem znaczenia integracji legalnych imigrantów i polityki repatriacyjnej, dla której ważna jest współpraca z państwami trzecimi. O przechodzeniu na kolejny etap uwspólnotowania polityki migracyjnej mówiono w kontekście ponoszenia wspólnej odpowiedzialności i ciężarów finansowych oraz większej solidarności państw członkowskich w obliczu pojawiających się problemów. Znalazły się tu też uspokajające zapewnienia co do liczby przyjmowanych imigrantów, otóż jej ustalenie pozostanie w gestii każdego państwa członkowskiego.

Analiza kolejnych przyjmowanych przez Wspólnoty dokumentów dotyczących polityki migracyjnej pokazuje, jak trudna jest to

sfera współpracy. Charakteryzuje się ona dużą rozbieżnością interesów narodowych, tradycji i potrzeb państw członkowskich. Duże rozszerzenie UE z 2004 r. i akcesja w styczniu 2007 r. Bułgarii i Rumunii zmieniły po raz kolejny granice integrującej się Europy. Pojawiają się coraz to nowe grupy imigrantów, a problemy tych, którzy już żyją na terenie państw członkowskich, legalnie i nielegalnie, nie zostały przecież całościowo rozwiązane.

Zacieśnianie kontroli na granicach zewnętrznych, stosowanie coraz skuteczniejszych metod identyfikacji tożsamości, udoskonalanie procedur wymiany informacji i danych osobowych stały się wymogiem czasów. Ale na rozwiązanie czekają takie problemy, jak przyjęcie jednolitych reguł dla migrujących pracowników z nowych państw UE, bieda, brak metod integrowania i marginalizacja „starych” imigrantów zamieszkujących państwa członkowskie. Odsuwanie trudnych kwestii nie powoduje ich znikania. Polityka migracyjna jako temat czekający na wspólne decyzje będzie powracać.

Istnienie i kształt wspólnej polityki migracyjnej to jedna z ważniejszych kwestii dyskutowanych w kontekście przyszłości UE. Wiąże się z nią kluczowe dla obecnej debaty europejskiej pytania: jak prowadzić unijną politykę zagraniczną oraz jak zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne obywatelom Wspólnoty.

Użycie słowa „debata” nie jest przypadkowe. Można tak określić różne zjawiska z zakresu komunikacji społecznej, bo przecież debata może mieć różne formy. W myśl opublikowanej przez Komisję Europejską w lutym 2006 r. Białej Księgi na temat „europejskiej polityki komunikacyjnej”, chodzi o sprowokowanie dyskusji rządzących i rządzonych, rozmowy „kapitanów” i załóg prowadzących europejską integrację z „pasażerami” tego wspólnego „okrętu”. Takie podejście to nowe wyzwanie dla europejskich elit, nie przyzwyczajonych do otwartości ani tym bardziej do dwustronnego, interaktywnego komunikowania się ze społeczeństwem. Pojęcie „działań komunikacyjnych” funkcjonuje od niedawna, przedtem mówiono o „polityce informacyjnej”.

Istotnie, politycy i urzędnicy szczebla wspólnotowego mają powody do rezerwy. Trudno bowiem się komunikować, jeśli są same niewiadome. A tak właśnie jest dziś w Unii Europejskiej. Po pierwsze, nadawca (czyli Wspólnoty Europejskie) dyskutują o swojej przyszłości i kształcie, nie wiedząc czym ostatecznie będą w XXI wieku. Można wręcz rzec, że kraje prowadzące obecnie negocjacje akcesyjne nie bardzo wiedzą do czego chcą wstąpić.

Po drugie, trudno się komunikować, jeśli nie tylko nadawca, ale i odbiorca jest niewyraźny, a w zasadzie w ogóle go nie widać. Tak jest w przypadku tych, których życzeniowo nazwano w Traktacie z Maastricht „obywatelami UE”. Ten brak europejskiej tożsamości na większą skalę widać chociażby w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które charakteryzuje minimalny udział społeczny. Wystarczy przypomnieć, że w 2004 r. na Słowacji wzięło w nich udział zaledwie 17% uprawnionych do głosowania, a w Polsce niewiele ponad 20%.<sup>5</sup>

Po trzecie, skoro nadawca jest niezdefiniowany, a odbiorca niezaangażowany, to bardzo trudno zbudować sensowny komunikat. Jak bowiem można mówić o czymś czego albo w ogóle nie ma (jest w sferze życzeń) lub istnieje, ale wymaga doprecyzowania? Dotyczy to m.in. europejskiej polityki migracyjnej.

### **Polityka migracyjna: wspólnotowa czy narodowa**

Pytaniem, na które odpowiedź powinna stać się punktem wyjścia do dalszych działań w tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>6</sup> jest pytanie: czy możliwe jest budowanie wspólnej polityki migracyjnej? Bądź: czy możliwe jest budowanie wyłącznie narodowych polityk migracyjnych?

Proces integracyjny zapoczątkowany podpisaniem Traktatów Rzymskich cechuje się wyraźnym wzrostem liczby dziedzin podlegających uwspólnotowieniu. Zgodnie z funkcjonalistycznym modelem integracji i teorią *spill over*<sup>7</sup> następuje stopniowe harmonizowanie porządku ekonomicznego, prawnego, politycznego na terytorium integrujących się państw.

Od połowy lat 90. widać wyraźny wzrost zainteresowania problematyką cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej. Wchodzi wreszcie w życie układ z Schengen, podpisany przecież w 1985 r.<sup>8</sup> i włączony wraz z całym dorobkiem prawnym współpracy państw obszaru Schengen na mocy Traktatu Amsterdamskiego do *acquis communautaire* UE. Długi okres od jego podpisania do wejścia

---

<sup>5</sup> Dane biura Parlamentu Europejskiego w Polsce.

<sup>6</sup> Tak, jak określa go Traktat Amsterdamski, <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/16076599767A8A61C1256E83004B4BED?Open&RestrictToCategory=>

<sup>7</sup> Patrz: D.Mitrany, *A working peace system. An argument for the functional development of international organization*, London 1946.

<sup>8</sup> Układ z Schengen, [http://www.refugeelawreader.org/396/Schengen\\_Agreement.pdf](http://www.refugeelawreader.org/396/Schengen_Agreement.pdf)

w życie, jak również późniejsze niezwykle ostrożne działania podejmowane w zakresie uwspólnienia polityki migracyjnej służą często za argument do oceny tego procesu jako niezwykle powolnego i opieszałego. Należy jednak zwrócić uwagę na to, jak wiele dziesięcioleci trwały prace nad harmonizacją w innych dziedzinach i z tej perspektywy ocenić dynamikę tworzenia prawa dotyczącego cudzoziemców na terytorium UE.

Zniesienie granic wewnętrznych na obszarze UE powoduje, że obywatel państwa trzeciego, który przekroczył granicę zewnętrzną Wspólnot może praktycznie bez kontroli poruszać się po całym ich terytorium. Zamachy terrorystyczne w Nowym Jorku, Waszyngtonie, Madrycie, Londynie wprowadziły Europejczyków w stan paniki i wywołały u nich chęć pozbycia się ze swego terytorium „obcych”, cokolwiek to słowo miałoby znaczyć.

Inny problem, który dotyczy już niemal wszystkich państw integrującej się Europy, to starzenie się jej społeczeństw. Pojęcie Stary Kontynent przestaje mieć wymiar wyłącznie historyczny i kulturowy. W ocenie wielu demografów, wśród nich także Jeana-Claude Chesnais'go,<sup>9</sup> jedyną szansą Europy jest selektywna imigracja. Francuski demograf i ekonomista wskazuje na zjawisko „demograficznej transformacji” jaka zaczęła się od początku XVIII w., kiedy to miejsce tradycyjnego systemu demograficznego z wysokimi wskaźnikami śmiertelności i dzietności zajął system nowoczesny, w którym zarówno śmiertelność, jak i dzietność są niskie. Demografowie opracowują swoje prognozy opierając się na piramidzie wieku, która ulega wyraźnym zmianom – rośnie liczba starców, maleje liczba urodzeń a zatem i rodziców w przyszłości. Do 2050 r. światowa populacja wzrośnie o połowę, ale w tym samym czasie liczba osób w podeszłym wieku potroi się.<sup>10</sup> Po 1965 r. zaczęły przychodzić na świat kolejne pokolenia dzieci *prosperity*, dobrze odżywione, rozpieszczane, wygodne, niechętnie wysiłkowi wychowywania potomstwa. Wskaźnik dzietności spada wtedy do 1,4, podczas gdy próg odnawialności pokoleń wynosi 2,1.

Zjawisko malejącej rodziny jest konsekwencją kilku czynników: upowszechnienia się na rynku pigulek antykoncepcyjnych, niezwy-

---

<sup>9</sup> J-C.Chesnais, *La demographie, moteur en panne de la croissance europeenne*, „L'Expansion”, no. 22/11.2005.

<sup>10</sup> J-C.Chesnais zwraca uwagę, że po raz pierwszy w historii żyje mniej osób w wieku poniżej 15 lat niż tych, którzy ukończyli 65 lat: np. we Włoszech 14% i 19%, w Niemczech – 15% i 18%, z tendencją wzrastającą, patrz: ibidem.

kle ekspansywnego wchodzenia kobiet na rynek pracy, a co za tym idzie odsuwania decyzji o urodzeniu i wychowaniu dziecka, częstszej niż we wcześniejszych czasach bezpłodności i wreszcie zmiany modelu życia na 2+1 czy nawet *singel*.

Prostą konsekwencją takiego procesu jest nieunikniony brak rąk do pracy w starzejącej się Europie. Rozwiązaniem modelowym wydaje się w takich okolicznościach otwarcie kanałów imigracyjnych, oczywiście kontrolowanych: wiekowo, kulturowo, zawodowo. Imigracja zatem jest i będzie w najbliższej przyszłości wspólnym problemem państw integrującej się Unii Europejskiej.

Budowanie wspólnej polityki migracyjnej nie ma na swej drodze przeszkód formalnych. Bariera jest zakorzenione od stuleci poczucie suwerenności i interesu narodowego. Każde z państw członkowskich otwierało bądź zamykało swe granice dla obcych. Polityka migracyjna „starych” krajów Unii Europejskiej jest określoną konsekwencją napływu taniej cudzoziemskiej siły roboczej, która w latach 60. i 70. XX w. umożliwiła im znaczny wzrost gospodarczy. Nie była to imigracja jednolita ze względu na pochodzenie, kulturę czy religię, ale spełniła oczekiwania ekonomiczne tamtego okresu. W Wielkiej Brytanii byli to przybysze z dawnych kolonii (Indii, Pakistanu), we Francji – z Afryki Północnej, głównie Algierii, we Włoszech – z Maroka, w Niemczech – gasterbeiterzy z Turcji. Konflikty regionalne (w Afryce, na Bałkanach, w Afganistanie i Czeczenii) przywiodły do tego tygla kolejnych uchodźców i azylantów. Obok legalnych imigrantów pojawili się nielegalni, szukający lepszych zarobków czy wyższego standardu życia.

Kilka spośród państw UE zdecydowało się podjąć działania na rzecz rozwiązania problemu nielegalnie przebywających na ich terenie cudzoziemców. Francja, Włochy, Grecja, Portugalia, a przede wszystkim Hiszpania przygotowały programy regularyzacyjne (legalizacyjne) dla setek tysięcy takich osób.<sup>11</sup> Działania takie spotykają się niejednokrotnie z krytyką pozostałych państw członkowskich, gdyż ich zdaniem ośmielają one kolejne osoby do podejmowania prób dostania się na terytorium UE w przekonaniu, że z czasem ich pobyt zostanie zalegalizowany. Hiszpania broniła się przed krytyką uzasadniając, że Unia Europejska nie ma wspólnej polityki imigracyjnej, a rząd hiszpański jest bardziej zainteresowany obec-

---

<sup>11</sup> Zob.: D.G.Papademetriou, K.O'Neil, A.Jachimowicz, *Observations on Regularization and the Labor Market. Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*, Washington 2004.



nością legalnej i kontrolowanej imigracji niż istnieniem gospodarczego podziemia.<sup>12</sup> Inne państwa UE położone z dala od wybrzeży Morza Śródziemnego, gdzie przybijają tratwy z uciekinierami z Afryki nie odczuwają obciążeń wynikających z konieczności udzielenia im pomocy. Takie państwa jak Wielka Brytania czy Irlandia, które otworzyły swe rynki pracy dla obywateli nowych państw UE i zagospodarowują napływającą siłę roboczą (najchętniej wysoko wykwalifikowaną) zgodnie ze swymi potrzebami sceptycznie odnoszą się do przyjęcia na siebie obciążeń związanych z zagospodarowaniem niewykwalifikowanych przybyszów z Afryki, Turcji czy Ukrainy. Dlatego praca nad budowaniem wspólnej polityki migracyjnej potrwa na pewno jeszcze kilka lat, ale „odrobienie tej lekcji” wydaje się z perspektywy Unii jako całości nieuniknione. Ci chciani czy niechciani „obcy” pojawiają się na wspólnym terytorium, bez granic wewnętrznych, zatem „u nas”, niezależnie od tego, jak daleko od punktu przekroczenia przez nich granicy leży któreś państwo członkowskie UE. Im szybciej uświadomią sobie to decydenci unijni a także społeczeństwa państw tworzących Unię, tym lepiej. Decyzje podejmowane pod presją narastającego problemu muszą z definicji być doraźne i mało trafne.

Jeśli chcemy budować wspólną unijną politykę imigracyjną, takie pojęcia jak Unia Europejska, jej terytorium i granice, „obcy”, zagranica, model rodziny, wymagają zdefiniowania. Jest to tym bardziej istotne, jeśli chcemy wpisać te zagadnienia w europejską politykę komunikacyjną, a więc w działania informacyjne, edukacyjne i promocyjne adresowane do społeczeństw. Aby przekaz był skuteczny, trzeba umieć określić cele tych działań oraz „key messages”, czyli przesłania, o których rządzący chcą rozmawiać z rządzo-

---

<sup>12</sup> Patrz: I.Wróbel, *Polityka imigracyjna rozszerzonej Unii Europejskiej – w poszukiwaniu odpowiedzi na nowe wyzwania*, Centrum Europejskie – Natolin, Materiały robocze 4/2005, Warszawa 2005, *Regularisation of illegal immigrants' status: The Presidency and the Commission suggest the setting up of a system of mutual information and early warning between those in charge of migration and asylum policies*, Press Release, 11.02.2005, strony internetowe Prezydencji luksemburskiej, <http://www.eu-2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/02/11schmit-jai/index.html>

## **Polityka migracyjna dwóch prędkości**

27 maja 2005 r. miało miejsce spotkanie, które zapowiadać może nowy, niekorzystny z punktu widzenia uwspólnotawiania polityki imigracyjnej, etap na tej drodze. W niemieckiej miejscowości Prüm (Nadrenia-Palatynat) siedem państw członkowskich UE (Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg i Niemcy) podpisało porozumienie o zacieśnianiu współpracy w walce z terroryzmem i zorganizowaną przestępczością.<sup>13</sup> Państwa te zobowiązały się udostępniać sobie dane o kodzie genetycznym i odciskach palców potencjalnych przestępców. Ponadto każdy z krajów - sygnatariuszy porozumienia ma ułatwić pozostałym dostęp do informacji o osobach podejrzanych o przynależność do organizacji terrorystycznych, a także brać udział we wspólnych akcjach przeciwko nielegalnym imigrantom. Umowę tę podpisano 20 lat po podpisaniu porozumienia w Schengen<sup>14</sup> i nieoficjalnie nazwano ją „Schengen III”.<sup>15</sup> Ma ona cechy charakterystyczne dla procedury wzmocnionej współpracy, której zasady określa Traktat o Unii Europejskiej; opiera się na wspólnotowym dorobku prawnym, jest otwarta dla pozostałych państw Wspólnot, przewiduje informowanie na bieżąco Rady i Komisji Europejskiej o postępach współpracy.<sup>16</sup> Tyle tylko, że według uregulowań traktatowych taki rodzaj współpracy powinien być podejmowany wtedy jedynie, gdy cele wspólnotowe nie mogą być osiągnięte „w rozsądnym terminie” przez wszystkie państwa, podczas gdy w preambule porozumienia z Prüm mowa jest o pionierskiej roli tegoż przedsięwzięcia. Czy zatem mamy do czynienia z „Europą różnych prędkości” w tym zakresie? Czy nie przynoszące efektów spotkania, debaty na płaszczyźnie Parlamentu Europejskiego albo Rady Unii Europejskiej były wystarczającą i usprawiedliwiającą podstawą do podjęcia takiej wychodzącej do przodu współpracy? Uspokajająco może podzielać zapewnienie państw – sygnatariuszy układu, że podejmą one kroki w celu włączenia przyjętych w Prüm

---

<sup>13</sup> <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap==15&dep=67183&lista=1>

<sup>14</sup> Konwencja „Schengen I” – umowa z 14 czerwca 1985 r., patrz: [http://www.refugeelawreader.org/396/Schengen\\_Agreement.pdf](http://www.refugeelawreader.org/396/Schengen_Agreement.pdf)

<sup>15</sup> „Schengen III” to Konwencja wykonawcza Schengen podpisana w 1990 r.

<sup>16</sup> Zob.: A.Gruszczak, F.Jasiński *Układ z Prüm: czy nowe porozumienie o współpracy w zwalczaniu zagrożeń dla porządku i bezpieczeństwa publicznego to właściwy kierunek współpracy w Europie?*, Forum Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE, 31.07.2005, <http://www.wsisw.natolin.edu.pl/wsisw/wsisw.nsf/frmFORMmenu1?OpenForm&F=frmOFORUM!>

ustaleń do dorobku prawnego UE. Porozumienie z Prüm wyznacza nowe standardy współpracy i zagwarantowania bezpieczeństwa obywatelom w obliczu zagrożenia terroryzmem i nielegalną imigracją. Niepokojące z punktu widzenia UE jako integrującego się obszaru jest, że dyskusje nad porozumieniem odbywały się poza strukturami unijnymi i z pominięciem konsultacji z innymi państwami członkowskimi.<sup>17</sup>

Ocena układu z Prüm jest trudna. Z jednej strony grupa państw poszła do przodu w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, więc powinno się w tym widzieć pozytywny aspekt. Z drugiej jednak strony był to akt wyłamania się, tworzenia „ściślejszego kręgu” współpracy, dowód na brak chęci tworzenia wspólnej polityki w tym zakresie, brak wspólnego mianownika, który pozwoliłby na wzmocnienie takiej polityki. W sytuacjach zagrożenia (np. akty terrorystyczne w Madrycie) ważne jest szybkie wspólne działanie. Jeśli nie ma woli takiego działania, dochodzi do wyodrębniania się najbardziej aktywnych grup państw, co dla pozostałych stanowi krok wstecz.

W dniach 14-16 stycznia 2007 r. odbyło się w Dreźnie nieformalne posiedzenie Rady UE na szczeblu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. Celem spotkania było ustalenie planu działań w tej dziedzinie. W sprawach migracji ministrowie opierając się na dokumencie roboczym przygotowanym przez Wielką Brytanię uznali, że konieczne jest wzmocnienie kontroli przepływów migracyjnych, a także zdefiniowanie celów, zasad i priorytetów wspólnej polityki imigracyjnej. Zwrócono wtedy uwagę na wzmocnienie Agencji Frontex, poprawienie przepływu informacji między strukturami państw członkowskich i lepszą współpracę konsularną. Podkreślono także znaczenie współpracy z państwami trzecimi, wprowadzenie ograniczeń kwotowych dla imigrantów, zapewnienie możliwości legalnej imigracji sezonowej, ale równocześnie pomoc we włączaniu migrantów powracających do kraju swego pochodzenia w jego życie społeczne i gospodarcze.

Podjęcie tych tematów świadczy o istnieniu świadomości i potrzeby dyskusowania o tych problemach i ich aktualności. Ale fakt, że decyzje dotyczą głównie zamykania się na „obcych”, zaostrzania kontroli i pozbywania się imigrantów z Europy ma swoją wymowę.

Kwestia różnych prędkości w tworzeniu europejskich polityk wpływa także na obszar komunikacji społecznej. Europejska polity-

---

<sup>17</sup> Ibidem.

ka komunikacyjna musi być spójna. Jej podstawy powinny być definiowane na poziomie wspólnotowym. Ale jak tę spójność zapewnić, jeśli będzie istniało kilka podejść do postępów w europejskiej integracji? Co na ten temat powinni wiedzieć obywatele? Jak to wpłynie na ich zaangażowanie w budowanie Unii Europejskiej?

Pytanie o wizerunek UE w oczach mieszkańców Europy jest dziś fundamentalne. Podstawową przyczyną zmian dokonanych w ostatnich latach w polityce informacyjnej Wspólnot Europejskich oraz przekształcania jej w politykę komunikacyjną (a więc interaktywną, dwukierunkową, nie tylko mówiącą, ale i słuchającą) jest sceptycyzm społeczeństw (zwłaszcza „starej UE”) do projektu europejskiego. Jak wybrnąć z tych dylematów? Zwłaszcza że ta rezerwa wobec pogłębiania integracji ma swoje uzasadnienie. Jest skutkiem m.in. ostatnich dwóch rozszerzeń, które otwarły Zachód na realia postkomunistycznej Europy Wschodniej z całym bagażem jej różnic, m.in. w poziomie życia, pracy i płacy.

### **Emigracja i imigracja**

Analizując dokumenty Unii Europejskiej dotyczące polityki migracyjnej musimy zwrócić uwagę, że dotyczą one tylko jednej strony tej polityki – ustosunkowania się do imigrantów, przybyszów na terytorium UE. A przecież polityka migracyjna ma jeszcze drugi kierunek, wspomniany na początku niniejszych rozważań – emigrację. W chwili obecnej wydaje się to sfera zapomniana. A jeśli zajrzemy do statystyk migracyjnych niektórych choćby państw członkowskich, możemy zauważyć pewne niepokojące zjawiska. I tak w 2005 r. wyjechało z Niemiec 144815 jej obywateli w poszukiwaniu lepszego życia i zarobków.<sup>18</sup> Niewiele lepiej wyglądają statystyki brytyjskie. Tylko w 2004 r. opuściło terytorium Wielkiej Brytanii 120 tys. osób (w 1994 r. – 17000). Co prawda bilans migracyjny ciągle jest dodatni, ale głównym tego powodem jest napływ obywateli z nowych państw członkowskich UE po 1 maja 2004 r. (14000 w 2003 r. i 74000 w 2004 r.).<sup>19</sup> Warto też zwrócić uwagę na sytuację w nowych państwach członkowskich. W Polsce np. mamy do czynienia z gwałtownym odpływem wysoko wykwalifikowanych kadr do Wielkiej Brytanii i Irlandii. Irlandzkie Ministerstwo Spraw Społecznych i Rodziny, które nadaje numery irlandzkiego ubezpiecze-

---

<sup>18</sup> Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006, <http://www.destatis.de>

<sup>19</sup> Statistics UK, <http://statistics.gov.uk>

nia społecznego (PPS) podało, że w 2006 r. taki numer nadano prawie 90 tys. Polaków. To o 25 tys. więcej niż w całym 2005 r.<sup>20</sup> Wśród opuszczających Polskę było prawie 110 tys. lekarzy i pielęgniarek. Pojęcie „drenażu mózgow” przestaje zatem dotyczyć tylko krajów „Trzeciego Świata”. Staje się istotnym problemem wewnątrz Unii. Znaczny spadek fachowców odnotowało również polskie budownictwo. Wydłużyły się okresy oczekiwania na usługi budowlane, znacznie wzrosły też ich ceny.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej emigracja zarobkowa Polaków przybrała rozmiary większe niż oczekiwano. Ale zjawisko to wywołuje niepokój większy po stronie polskich władz niż państw przyjmujących emigrantów. Na krócej czy dłużej wyjechało nawet od 1,5 do 2 mln Polaków, szukając pracy na Wyspach Brytyjskich, w Hiszpanii, Niemczech, we Włoszech, w Holandii czy we Francji.<sup>21</sup> Większość to robotnicy sezonowi, ale kilkaset tysięcy podjęło decyzję o pozostaniu na stałe. Pracują w rolnictwie, przemyśle, budownictwie, w restauracjach, barach, hotelach, kawiarniach i pubach. Wiele kobiet zatrudnia się też w charakterze opiekunek do dzieci, osób starszych i jako pomoc domowa.

Prawie 60% emigrantów nie przekroczyło 35 roku życia. Za granicę wyjeżdżają coraz młodsi, ale także lepiej wykształceni Polacy – osoby z wykształceniem co najmniej średnim stanowią do 60% dzisiejszej emigracji.<sup>22</sup> Pod koniec 2006 r. w Wielkiej Brytanii pracowało legalnie 205 tys. Polaków, w Irlandii – 80 tys. We Francji czeka na Polaków ok. 250 tys. stanowisk w budownictwie, gastronomii i hotelarstwie, we Włoszech ponad 170 tys. Okręgowa Izba Lekarska w Warszawie podała, że  $\frac{3}{4}$  wyjeżdżających lekarzy to osoby między 36 a 49 rokiem życia, a zatem u szczytu kariery.<sup>23</sup> Unijna dyrektywa ograniczająca czas pracy personelu medycznego do 48 godzin w tygodniu w połączeniu z faktem, że społeczeństwo europejskie starzeje się i u osób po 60 roku życia zapotrzebowanie na usługi medyczne wzrasta czterokrotnie powodują, że w Europie Zachodniej zapotrzebowanie na lekarzy wzrośnie w nadchodzących latach o 60-100 tys.

---

<sup>20</sup> „Gazeta Wyborcza” 04.01.2007, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34218,38271.html>

<sup>21</sup> <http://www.informacje.int.pl/Fachowcy-odplywaja-art1023.html>

<sup>22</sup> Ł.Kudlicki, *Nowa wielka emigracja*, s.94,

[http://www.bbn.gov.pl/dok/kwartalnik01/nowa\\_wielka\\_emigracja.pdf](http://www.bbn.gov.pl/dok/kwartalnik01/nowa_wielka_emigracja.pdf)

<sup>23</sup> Ibidem, s.103.

Średni produkt krajowy brutto *per capita* jest w zachodniej części kontynentu niemal o połowę wyższy niż we wschodniej. Zatem nawet przy szybkim wzroście gospodarczym w nowych państwach członkowskich diametralna zmiana w tym zakresie nie nastąpi w ciągu najbliższych kilkunastu lat. Problem wyludnienia dotyczy nie tylko Polski, ale i innych państw. Z Łotwy np. wyjechało ponad 50 tys. obywateli spośród 2 mln wszystkich mieszkańców. Choćby w tym kontekście warto wrócić do pytania, czy możliwa jest wspólna polityka migracyjna UE, jeśli potrzeby poszczególnych państw członkowskich wydają się tak różne. To, co w przypadku zachodnich krajów może w znacznej mierze zaspokoić przepływ osób w ramach Unii, w przypadku nowych członków wymagać może sięgnięcia po siłę roboczą do państw trzecich. Zainteresowanie tworzeniem wspólnych rozwiązań może zatem być w tych dwóch wypadkach różne.

Zjawisko emigracji zarobkowej spotyka się z różnymi ocenami. Jedni widzą w nim napływające do rodzin pozostawionych w kraju pieniądze, potem ewentualny powrót emigrantów z kapitałem, doświadczeniami, inicjatywą gospodarczą. Inni postrzegają ten proces jako odpływ najlepszych ludzi, pełnych inicjatywy, odwagi, przedsiębiorczości. Filozofowie społeczni stawiają tu pytanie: czy emigracja jest sposobem przejęcia kontroli nad swoim życiem, czy wręcz przeciwnie – przejawem jej utraty i płynięcia z prądem. Próba odpowiedzi wymagałaby wnikliwych badań różnych grup migrantów, w różnych okresach ich życia. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że rację mają ci pierwsi i dlatego odpływ ludności z danego kraju, czy będzie to Polska czy Somalia, oznacza odpływ najlepszych, gdyż mierni nie poradzą sobie za granicą, tak jak nie radzili sobie w kraju rodzinnym.

Jedna rzecz jest w tej dyskusji bezsporna: w Polsce zaczyna brakować pracowników. Dlatego ogromne zadanie stoi przed rządem, urzędami pracy – aby na rynek skierować jak najwięcej bezrobotnych. Trzeba ich jednak odpowiednio do tego przygotować. Dlatego programy szkoleniowe, które są przecież realizowane z publicznych pieniędzy, muszą dawać ludziom rzeczywiste umiejętności, a nie tylko enigmatyczną sprawność w obsłudze komputera. Pieniądze, i to niemałe, na szkolenia i tak są wydawane, trzeba więc robić to skuteczniej. Na pewno w tym celu potrzebna jest bliska współpraca urzędów pracy z pracodawcami, aby przygotowywać ludzi do wykonywania najbardziej potrzebnych zawodów. Z tym bardzo mocno wiąże się zmiana systemu kształcenia. Teraz dopiero widać, jak

krótkowzroczna okazała się masowa likwidacja szkół technicznych w latach 90. To samo można zresztą powiedzieć o liceach i policealnych szkołach medycznych.

Obok reaktywowania szkół dla młodzieży, trzeba rozwijać system kształcenia ustawicznego dla dorosłych. W Polsce także dostrzegane jest coraz powszechniejsze zjawisko zmiany zawodów, mało kto liczy, że do emerytury przepracuje w jednej firmie a nawet w jednym fachu.

Kształcenie w zawodach deficytowych to jedno z rozwiązań dla zapobieżenia brakowi pracowników. Innym jest tworzenie motywacji do pozostania w kraju dla tych grup zawodowych, dla których pracodawcą jest państwo – podniesienie zarobków, zwiększanie perspektyw kariery zawodowej, wzrost świadczeń socjalnych. Kolejnym możliwym wariantem jest przemyślane, ukierunkowane otwieranie się na imigrantów. W tym zakresie istotne jest publikowanie list specjalistów, których wnioski o prawo pobytu i pracy będą rozpatrywane w pierwszej kolejności czy przyjmowanie studentów na określone kierunki studiów i motywowanie absolwentów do pozostania w Polsce.

Pierwszy krok w takim kierunku uczynili Czesi uruchamiając w 2003 r. pięcioletni „Pilotażowy projekt aktywnej rekrutacji wykwalifikowanej cudzoziemskiej siły roboczej”, który ma właśnie ułatwić uzyskanie zezwoleń na pobyt stały obywatelom państw trzecich spełniających określone przez władze tego kraju kryteria. Tego rodzaju kroki służą ponadto eliminowaniu nielegalnej imigracji, a także przyczyniają się do zasilania budżetu państwa wpływami z podatków od dochodów legalnych pracowników. Przy starzejących się społeczeństwach narodowych i spadku dochodów w systemach ubezpieczeń społecznych takie wpływy mogą okazać się niebagatelną pomocą.

Zjawisko emigracji czy raczej migracji unijnych obywateli z jednego kraju członkowskiego do innego to także wyzwanie dla europejskiej polityki komunikacyjnej. Sfera pracy, jej warunków i płacy jest bardzo delikatna społecznie i wymaga niezwyklej finezji, doboru terminów i właściwego przesłania. Każde słowo jest ważne, dlatego Wspólnota woli mówić o przemieszczaniu się, mobilności swoich obywateli, a nie emigrowaniu. Termin emigracja zastępowany jest więc wszędzie terminem „mobilność”, tak jak słowa eksport i import pomiędzy krajami członkowskimi zastąpiono pojęciem „obrot wewnątrzspółnotowy”.

### **Migracje czy mobilność**

Specjaliści badający przepływy ludności od dziesiątków lat posługują się pojęciami „emigrant”, „imigrant”, „ruchy migracyjne”. Ważną kwestią jest jednak, czy terminy te znaczą dziś to samo co kiedyś.

Powszechnym przekonaniem jest, że współczesne ruchy migracyjne są jednym z ważnych skutków globalizacji. Może warto się w tym miejscu nad powyższym chwilę zastanowić. Daniel Cohen, francuski profesor ekonomii, w znakomitej książce „Globalization and Its Enemies” zwrócił uwagę, że imigranci stanowią współcześnie jedynie 3% ludności świata, podczas gdy w 1913 r. wskaźnik ten wynosił 10%. A przecież mówimy obecnie o epoce globalizacji ogarniającej i opanowującej współczesne życie niemal we wszystkich wymiarach. Czy zatem na pewno pociąga ona za sobą masowe migracje? Czy nie mamy do czynienia z pewną mylną konotacją: globalizacja – wszechogarniający ruch – łatwość przemieszczania się – masowy przepływ – łatwość migrowania? D. Cohen mówi nawet: „Dzisiejsza globalizacja jest niemobilna”. I obrazuje to faktem, że towary wytwarza się i wprowadza na rynek w skali całej planety, a wielu mieszkańców zasobnych krajów zna inne społeczeństwa z programów telewizyjnych albo wakacji w egzotycznym dla nich kraju. Trwają oczywiście emigracje ze wspomnianego Południa, z pogrążonej w lokalnych konfliktach biednej Afryki, ciągle zapalnego Bliskiego Wschodu. Ale żeby pracować w Brukseli nie trzeba już do niej emigrować z rodziną, wystarczy przylecieć tam z Warszawy (Paryża, Sztokholmu, Berlina) w poniedziałek i wrócić do domu w piątek. Żeby zapewnić obsługę informatyczną amerykańskiej firmy ubezpieczeniowej nie trzeba opuszczać rodzinnego Delhi, wystarczy świetnie obsługiwać komputer i posługiwać się wspólnym językiem na linii pracodawca-pracownik. Uwagi te powodują, że prosta z pozoru relacja: globalizacja → wzrost migracji znacznie się komplikuje. To z kolei rodzi pytanie, czy nie należałoby poszukać nowego języka do opisywania zjawisk współczesnego świata w zakresie przemieszczania się ludności? Czy migracje i mobilność to procesy tożsame, podobne, czy może zgoła odmienne? Jeśli sięgniemy po takie przykłady jak chociażby pracownicy instytucji i organizacji międzynarodowych, setki tysięcy osób żyjących z dala od własnych krajów, nie płacących w nich podatków, składki na ubezpieczenie zdrowotne czy emerytalne, przemieszczających się z niewiarygodną łatwością z jednego krańca kuli ziemskiej na drugi



(koszty nie grają tu najczęściej znaczącej roli), żyjących we własnych znakomicie funkcjonujących światach – czy nazwiemy ich emigrantami? Przecież pojęcie to, funkcjonujące w naszej świadomości od dziesięcioleci nie da się zastosować do tych na przykład grup ludzi. Przegląd aktywności współczesnego świata pozwoliłby na wyłonienie i nazwanie wielu podobnych grup. Odpowiedź na pytanie, czy w świadomości takich ludzi funkcjonują oni jako emigranci, czy tkwi w nich idea narodowa, poczucie więzi z krajem pochodzenia, jego tradycją, kulturą, tożsamością jest trudna i wymaga wnikliwych badań. Ale ze względu na skalę zjawiska nie można go pominąć w ocenie sytuacji i szukaniu pojęć dla jej analizy.<sup>24</sup>

### **Względność prognoz demograficznych**

Prognozy demografów dla Europy pokazują, jak nieuchronnie zmierza ona ku schyłkowi ze względu na starzenie się jej społeczeństw. Do 2020 r. zapotrzebowanie na imigracyjną siłę roboczą ocenia się na 500 tys. rocznie, z tendencją wzrostową w kolejnych latach.<sup>25</sup> Proces ten określa się jako nieunikniony. Czy takim faktycznie jest? Pamiętać należy, że punktem wyjścia dla takich prognoz jest perspektywa przeszła i obecna. Czy ogromny rozwój technologii informatycznych i komunikacji mający miejsce w ostatnich latach nie może zmienić logicznego biegu historii?

Już dziś całe sektory produkcji są umieszczane poza Europą. Wiele światowych koncernów buduje swoje filie w Chinach czy Indiach, gdzie koszt wytworzenia towaru jest nieporównywalnie niższy z uwagi na tanią siłę roboczą. Niewykluczone zatem, że przyszłe społeczeństwa starzejącej się Europy w ten właśnie sposób zaczną zastępować braki siły roboczej na kontynencie. A wtedy dzisiejsze prognozy demografów mogą ulec pewnym modyfikacjom. Otwarte pozostanie jednak pytanie o ręce do pracy w zawodach uznawanych za społecznie gorsze a jednocześnie konieczne do wykonywania w każdej społeczności. Do nich na ogół trafiają imigranci.

To z kolei rodzi kolejne wyzwania dla komunikacji społecznej. W perspektywie kilkudziesięciu lat wspomniane wyżej trendy do-

---

<sup>24</sup> Patrz: M.Nowicka, *Mobile locations: construction of home in a group of mobile transnational professionals*, in: *Global Networks* 7(1), s.69-86, *Transnational Professionals and Their Cosmopolitan Universes*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2006.

<sup>25</sup> K.Iglicka, *Dylematy europejskiej polityki migracyjnej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, nr 2/2006.

prowadzą do zmiany europejskiego obywatela, kogoś kto dziś ma tożsamość narodową, albo nawet podwójną, połączoną z regionalną, na „obywatela UE”, czującego się być może – kulturowo i społecznie – członkiem zupełnie innego, bynajmniej nie europejskiego świata. To z kolei doprowadzi do nowych pytań nie tylko o treść komunikatów, lecz wymowę przesłań, a także o formy podejmowanych działań komunikacyjnych. Element „międzykulturowości” stanie się znacznie bardziej istotny.

### **Terroryzm „przywieziony” czy zrodzony wewnątrz Unii**

Pewne hasła rzucone na podatny grunt zaczynają przybierać postać ideologii. Tak rzecz się ma z walką z terroryzmem ogłoszoną po zamachach w Nowym Jorku, Waszyngtonie, Madrycie, Londynie. Szczególnie ugrupowania prawicowo-nacjonalistyczne w poszczególnych krajach traktują te zdarzenia jako korzystny punkt wyjścia dla swych poglądów krytycznych wobec „obcych”.

Strach przed atakami ze strony fundamentalistów muzułmańskich sparaliżował ruch na lotniskach, dworcach kolejowych, stacjach metra. Akcje podejmowane przez uzbrojone oddziały antyterrorystyczne miały mieszkańcom wielkich miast dać poczucie bezpieczeństwa i stabilności świata, w którym żyją. Władza (państwowa, międzynarodowa) wydawała się stać na straży tego bezpieczeństwa – wystarczy wzmocnić kontrole graniczne, zamknąć dla „obcych” drzwi. Nasuwa się jednak pytanie: czy ów terroryzm, po który sięgnęli muzułmanie jest na pewno przywieziony z zewnątrz? Theo van Gogh, holenderski reżyser został zamordowany na ulicy w Amsterdamie przez 26-letniego Holendra marokańskiego pochodzenia.<sup>26</sup> Zamachy na World Trade Center w Nowym Jorku zostały przygotowane przez młodych ludzi o islamskim pochodzeniu, ale mieszkających w Niemczech i studiujących na hamburskich uczelniach. Co również ciekawe, odbiorcami e-mailowego serwisu radykalnych islamistów było ponad 500 osób o arabskich nazwiskach, ale mieszkających w Berlinie, Hamburgu, Bremie, Stuttgarcie i Tybindze.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> J.Pawlicki, *Śmierć reżysera Theo van Gogha dzwonkiem alarmowym dla Holandii*, „Gazeta Wyborcza”, 3.11.2004.

<sup>27</sup> T.Teluk, *Wirtualna geopolityka*, Grupa Wydawnicza Helion SA Onepress.pl.

W podobnym kierunku idą refleksje w związku z płonącymi na francuskich przedmieściach samochodami czy zamachami w niemieckich szkołach. Francuski minister spraw wewnętrznych, Nicolas Sarkozy, mówi w tej sytuacji, że trzeba skończyć z „szumowinami”, „oczyścić szlauchem przedmieścia”.<sup>28</sup> Setki, tysiące płonących samochodów, kilkaset osób aresztowanych każdej nocy – to fakty paralizujące i bulwersujące francuskie społeczeństwo. Francja z wypisanymi na sztandarach hasłami wolności, równości i braterstwa została zapędzona do narożnika przez drugie i trzecie pokolenie imigrantów z Algierii, dawnej Francuskiej Afryki Północnej i Francuskiej Afryki Równikowej oraz innych terytoriów zamorskich. Ich przodkowie tworzyli potęgę francuskiego przemysłu, dziś zamieszkują wraz z dziećmi i wnukami potężne blokowiska na przedmieściach, daleko od „starej, nobliwej Francji”.

Warto tu wrócić na chwilę do przeszłości, do sytuacji, kiedy zewnętrzna siła robocza odgrywała istotną rolę w gospodarkach państw zachodnich. Werbowane wtedy rzesze imigrantów przybywały do Europy Zachodniej i zaspokajały potrzebę chwili, nieświadome braku rozwiązań integracyjnych w krajach przyjmujących. Cudzoziemcy traktowani byli jak pracownicy – goście,<sup>29</sup> którzy z czasem wrócą do swoich krajów. Ale tak się nie stało. Wśród przybyszów narastała chęć sprowadzenia rodzin, osiedlenia się na stałe. Pierwotny scenariusz, że wypełnią swoją rolę i wrócą do kraju pochodzenia nie spełnił się. Początkowo przesyłali zarobione pieniądze do rodzin w krajach pochodzenia, myśleli o powrocie. Z czasem pragnienie powrotu zaczęła zastępować świadomość trudności z tym związanych, która wywołała chęć przedłużania pobytu, ściągania rodzin, wzrost identyfikacji z krajem przyjmującym. Identyfikacji specyficznej – tworzenia własnych kręgów społecznych, własnych instytucji lokalnych, stowarzyszeń, sklepów, małych światów.

Napływ cudzoziemców był w wielu krajach znacznie szybszy niż myślenie o znalezieniu dla nich miejsca w nowych społeczeństwach. Podejmowano działania doraźne, rozwiązujące *ad hoc* zaistniałe problemy. A napięcia i konflikty narastały, kumulowały się, co jakiś czas wybuchały w niekontrolowany sposób, np. w postaci podpalenia domów tureckich czy marokańskich robotników.

Proces globalizacji rozumiany najprościej jako zanikanie granic i wywołujący w konsekwencji zintensyfikowaną mobilność jednostek

---

<sup>28</sup> M.Ostrowski, *Próba ognia*, „Polityka” nr 45 z dn. 12 listopada 2005.

<sup>29</sup> K.Iglicka, *Dylematy europejskiej polityki migracyjnej*, op.cit.

oznacza, że mieszkańcy określonych terytoriów muszą z jakichś powodów radzić sobie z mieszkańcami terytoriów innych. Następuje zatem zderzenie różnych etniczności, czyli powstaje wielokulturowość – „współwystępowanie na tej samej przestrzeni dwóch lub więcej grup społecznych o odmiennych cechach dystynktywnych: wyglądzie zewnętrznym, języku, wyznaniu, układzie wartości, które przyczyniają się do wzajemnego postrzegania odmienności z różnymi tego skutkami”.<sup>30</sup> Te skutki to antagonizm jawny bądź utajony, koegzystencja albo wreszcie integracja połączona z wzajemną akceptacją. To, który wariant będzie miał miejsce zależy od przygotowania władz danego terytorium i świadomości społeczeństwa je zamieszkującego.

Po stronie władz państw przyjmujących zabrakło myślenia o najważniejszym elemencie polityki imigracyjnej – integracji przybyszów ze społeczeństwami przyjmującymi i co istotne, prowadzenia jej dwukierunkowo. Owo dwukierunkowe podejście oznacza, że integracja dotyczy nie tylko imigrantów, lecz również społeczności przyjmujących. Nie chodzi tu o jednostronny proces zaadoptowania „obcych”, lecz o ich zharmonizowanie z tymi społecznościami, nawiązanie i utrzymywanie wzajemnych relacji, prawa ale i obowiązki, obustronną akceptację. To zaś wymaga przemyślanych działań podejmowanych przez państwa w stosunku do obu zainteresowanych stron, uczenia wzajemnej tolerancji i poszanowania, kształtowania postaw. To właśnie poczucie zepchnięcia na margines, trudność stworzenia swojej małej ojczyzny, osamotnienie i brak szans mogą stać się tymi czynnikami, które obudzą ideę narodową (kulturową), choćby w trzecim pokoleniu. Bo ona nie przestała istnieć, jest wielką wartością i jeśli nie zostanie zaadoptowana i wykorzystana konstruktywnie, stanie się narzędziem destrukcji, jak to już wielokrotnie w historii miało miejsce. A określenie kogoś mianem fundamentalisty w społeczeństwie nastawionym na otwartość wobec różnych poglądów ma zwykle na celu przeniesienie sporu z płaszczyzny rzeczowej na emocjonalną, eksponowanie skutku a nie przyczyny.

Wypracowanie ogólnego modelu integracyjnego przez Wspólnoty wydaje się niezwykle pożądane. Komitet Społeczno-Ekonomiczny w 2003 r. zaproponował, by UE przygotowała wspólnotowy program na rzecz integracji i by przyznała mu odpowiedni budżet. Można się

---

<sup>30</sup> M.Golka, *Oblicza wielokulturowości*, w: *U progu wielokulturowości. Nowe oblicza społeczeństwa polskiego*, red. M.Kempny, A.Kapciak, S.Łodziński, Warszawa 1997, s.54.

cieszyć, że po raz pierwszy w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 przewidziano znaczne dotacje budżetowe na finansowanie europejskiej polityki imigracyjnej, w tym Europejski Fundusz Integuracyjny, ułatwiający wdrożenie programu integracji.<sup>31</sup>

Komitet uważa ponadto, że kluczem do zapewnienia sukcesu polityce integracji jest czynne włączenie się do niej partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Integracja jest procesem przebiegającym w dwóch kierunkach, opartym na prawach i obowiązkach wiążących zarówno imigrantów, jak i społeczność ich przyjmującą. W innej opinii Komitetu określił integrację jako stopniowe wyrównywanie praw i obowiązków imigrantów z prawami pozostałej części ludności w aspekcie czysto prawnym, jak i w dostępie do dóbr, usług i możliwości uczestnictwa w życiu obywatelskim na warunkach równości szans i jednakowego traktowania.

Przyjęcie pewnych rozwiązań ogólnych dla państw członkowskich UE w zakresie polityki imigracyjnej, zwłaszcza jej wymiaru integracyjnego, uwzględniających wartości humanitarne, prawa człowieka, najlepiej pojmowaną ludzką solidarność pozwoli każdemu państwu zaadoptować takie rozwiązania do własnych potrzeb, warunków społecznych i kulturowych. Jednocześnie wytworzy to poczucie istnienia wspólnej świadomości problemu i dążenia do jego rozwiązania. A przecież właśnie to leży u podstaw budowanej od 50 lat Wspólnoty. Nie można jednak poprzestać na ogłoszeniu roku 2008 Rokiem Dialogu Międzykulturowego, bo uczenie się życia w wielokulturowym świecie musi być procesem, a nie wymuszonymi potrzebą chwili działaniami *ad hoc*.

W procesie tym trzeba się otworzyć na obcych, nie w sensie granic, lecz mentalności. A skoro mówimy o zjawisku masowym, taka otwartość musi oznaczać gotowość do dialogu. Dialogu nie pozorowanego, deklaracyjnego, na papierze, lecz realnego, mającego konkretne formy, tempo i cele. Ten nowy dialog społeczny, rozumiany nie jako rozmowa pracodawców (organizacje biznesowe), pracowników (związki zawodowe) i rządzących, lecz jako międzykulturowa debata, może się stać podstawą realnej, nie werbalnej unijnej polityki imigracyjnej. Do tego jednak potrzebne jest narzędzie i mecha-

---

<sup>31</sup> Konferencja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejska polityka imigracyjna: wyzwanie związane z integracją” – Komunikat prasowy nr 60/2006 z 15 czerwca 2006 [http://eesc.europa.eu/activities/press/cp/docs/2006/cp\\_eesc\\_060\\_2006\\_pl.doc](http://eesc.europa.eu/activities/press/cp/docs/2006/cp_eesc_060_2006_pl.doc)

nizm komunikacji – owa tworzona z wielkim mozółem europejska polityka komunikacyjna.

### **Abstract**

#### **The EU road to the Common Migration Policy in the debate concerning the future of the Community**

The phenomenon of migrations is as old as humanity. However, migration policy in the European Union is quite a new issue. For many years kept on the intergovernmental level and dominated by national interests, this approach was slightly modified with the first Schengen Treaty, signed in 1985.

The Amsterdam Treaty played a crucial role for migration policy, providing a fundament for creation of a place of freedom, security and justice. In conclusions of the European Council in Tampere (1999), which focused on migration policy, it was emphasised that Member States should ensure “fair treatment” of third countries’ citizens who legally stay in the EU.

The September 11<sup>th</sup> played an important role in development of principles of the EU migration policy. First reactions after the event called for intensification of common efforts in order to ensure internal security of the Communities (the European list of terrorists organizations, Eurojust, Frontex), however, as time went by, national interests began to prevail again.

The migration policy is characterized by national interests and needs differing from one Member State to another. The accession of 12 new Member States extended the EU borders once again. It has become essential to improve border control, people identification and to develop systems and procedures for exchanging information, although there are many other issues that have to be solved, as well.

Migration policy and its principles belong to the most topical issues on the EU agenda today. The same problem appears in debate on the future of Europe, raising several questions that remain unanswered yet. Is it possible to create the EU’s common migration policy or will it remain in nations range of competence? Are we going to have Europe of two speeds as far as migration policy is concerned? Is terrorism coming to Europe from abroad or is it born within? How to tackle the problem of emigration from one Member State to another – is it migration or just mobility? How to ensure the same rules for all the EU employees who migrate between Member States?

One thing seems certain: in the nowadays world Europe has to be open to foreigners and ready for a dialogue – not in the form of declarations or statements, however, but for real, practical debate. Such a new social dialogue, not between employers-employees-governments, but meant as valid cross cultural debate, can become a base for a new European common migration policy. In order to achieve that, however, Europe needs an instru-

M.Pacek, M.Bonikowska, *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej...*

---

ment and communication mechanism, such as a European Communication policy.