

# O przyszłości EUROPY

---

## Raporty 5

Wspólne wyzwanie – członkowie i kandydaci  
wobec przyszłej polityki migracyjnej UE

*Warszawa, grudzień 2001*

**Opracowanie:**

Krystyna Iglicka  
Sławomir Łodziński  
Dariusz Stola  
Jakub Boratyński  
Grzegorz Gromadzki

**Współpraca:**

Piotr Korcelli  
Jacek Kucharczyk  
Marek Kupiszewski  
Agnieszka Siarkiewicz

**Redakcja:**

Adam Zieliński

**Skład:**

Michał Poloński

**Wydawca:**

ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20  
[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

**ISSN 1641-9952**

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.  
Publikacja jest również dostępna w języku angielskim.

# Wstęp

Niniejszy raport to piąte z serii planowanych opracowań, które prezentować będą głos polskich środowisk pozarządowych na temat ważnych, z punktu widzenia integracji europejskiej, zagadnień międzynarodowych.

Inicjatorem przedsięwzięcia jest Fundacja im. Stefana Batorego. Do współpracy nad kolejnymi raportami zapraszamy różne organizacje pozarządowe.

Tekst, który mamy przyjemność Państwu zaprezentować, powstał we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych i Instytutem Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

W pracy nad raportem uczestniczyli także niezależni eksperci. Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tego opracowania, serdecznie dziękujemy za życzliwą pomoc i cenne uwagi.

Korzystając z formuły krótkich raportów („policy papers”) pragniemy, w komunikatywny dla zachodniego odbiorcy sposób, mówić o sprawach ważnych dla przyszłości Europy, a także przyczynić się do pobudzenia dyskusji na ten temat w Polsce. Nie chcemy ograniczać się do prezentacji polskiego punktu widzenia i polskich interesów. Zależy nam na tym, aby nasze propozycje uwzględniały perspektywę ogólnoeuropejską i stanowiły rzeczywisty wkład do debaty nad tym, jaka powinna być polityka zewnętrzna Unii Europejskiej.

Wierzmy, że w tej dyskusji ważną rolę mogą odegrać organizacje pozarządowe. Nie są one skrepowane licznymi ograniczeniami wynikającymi z bieżącej polityki i delikatnych negocjacji z Unią. Wydaje się także, że opinie polskich środowisk pozarządowych mogą okazać się ciekawe, bowiem z pewnością na wiele spraw patrzymy z nieco innej perspektywy niż obecni członkowie Unii Europejskiej.

Zapraszamy do lektury i dyskusji.  
*Fundacja im. Stefana Batorego*



**J**uż dziś o wyzwaniach przed jakimi staje Europa, takich jak kwestia migracji, należy myśleć w kategoriach Unii rozszerzonej, zmuszonej brać pod uwagę swoją różnorodność i graniczącej z nowymi sąsiadami. Dlatego, choć wciąż trwają jeszcze negocjacje dotyczące warunków rozszerzenia, należy o tych wyzwaniach rozmawiać jako o wspólnych i szukać rozwiązań, które będą adekwatne do warunków roku 2005 czy 2010. Niewybaczalną stratą czasu byłoby ze strony obecnej UE projektowanie rozwiązań, o których z góry wiadomo, że w chwili realizacji mogą być przestarzałe.

Migracje międzynarodowe i ich następstwa to jeden z wielkich problemów współczesnej i przyszłej Europy. W kontekście rozszerzenia UE kwestia ta była do niedawna zawężana do tematu przepływu pracowników między przyszłymi i dotychczasowymi członkami Unii. W gruncie rzeczy była to odpowiedź na lęki niemałej części społeczeństw niektórych dzisiejszych krajów Unii, obawiających się, że wraz z przystąpieniem nowych członków takich jak Polska, niekontrolowany napływ siły roboczej zdestabilizuje sytuację na rynkach pracy. W rezultacie zagadnienie zostało sprowadzone do pytania o długość i charakter ograniczeń swobody przepływu pracowników. Pominięto natomiast kwestię np. migracji do krajów kandydackich, ignorując fakt, że Europa Środkowa stała się w ostatniej dekadzie miejscem intensywnych przepływów ludności. Sądzimy, że takie podejście jest krótkowzroczne i anachroniczne.

Wyraźnie widoczna jest słaba koordynacja pomiędzy dwoma powiązаныmi i równoczesnymi procesami: formułowaniem wspólnotowej polityki migracyjnej i procesem rozszerzania UE. Pierwszy z nich toczy się w poszczególnych krajach członkowskich i na poziomie Unii. Jest to proces przekształcania i doskonalenia, a w niektórych sferach wyłaniania się [emergence] wspólnej polityki. Charakter problemów migracyjnych sprawia, że tworzenie wspólnej polityki migracyjnej wydaje się niezbędne. Wedle Traktatu Amsterdamskiego, zasady wspólnej polityki mają zostać określone do roku 2004. W tym samym czasie ma nastąpić rozszerzenie Unii. Jesteśmy zatem na półmetku pierwszego procesu i w zaawansowanej fazie drugiego, co daje dodatkowy powód do zastanowienia się nad ich wzajemnymi relacjami. ■

# I.

## ***I. Kształtowanie polityki migracyjnej – podstawowe problemy***

### ***1. Sytuacja demograficzna, rynki pracy***

Według ostatnich prognoz demograficznych do roku 2040 liczba mieszkańców w krajach obecnej UE spadnie z 344 milionów (na początku lat dziewięćdziesiątych) do 304 milionów. Dla UE oznaczałoby to więc drastyczny spadek liczebności populacji. Zakładając, że rozwój technologiczny nie przyczyni się w sposób zasadniczy do zmniejszenia zapotrzebowania na siłę roboczą oraz, że nie nastąpi radykalne zwiększenie liczby pracujących zawodowo kobiet, liczba osób w wieku produkcyjnym, która w 1990 roku wynosiła 155 milionów, w roku 2040 może wynieść tylko 118 milionów.

W okresie 2001 – 2020 prognozowane zapotrzebowanie na napływ imigrantów kształtować się będzie na poziomie 500 000 osób rocznie. Począwszy od roku 2020, zapotrzebowanie to może gwałtownie się zwiększyć, gdyż do tego momentu, nawet w takich państwach jak Francja i Wielka Brytania dojdzie do zmniejszenia się oraz zestarzenia populacji osób w wieku produkcyjnym. Poprzez kontrolowany proces imigracji, mający na celu zmniejszenie luki demograficznej, liczebność populacji osób w wieku poniżej 65 lat może utrzymać się na niemalże stałym poziomie. W wyniku napływu imigrantów, udział osób młodych w ogólnej liczbie mieszkańców nie zmniejszy się w tak znacznym stopniu, zaś obciążenie jakie wiąże się z opieką nad osobami w podeszłym wieku, rozłoży się bardziej równomiernie pomiędzy liczniejszą, młodych członków społeczeństwa. Najbardziej palącą potrzebę przyjęcia imigrantów obserwuje się w krajach, w których, począwszy od lat siedemdziesiątych, liczba urodzeń była niewystarczająca.

W Europie Środkowej i Wschodniej, w latach siedemdziesiątych nie zaszły żadne istotniejsze zmiany w zachowaniach demograficznych. Do widocznego spadku liczby urodzeń oraz do zmian w procesie zakładania rodzin obserwowanych w UE od końca lat 60-tych doszło w tym rejonie na ogół dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Zjawisko to związane jest z głębokimi przemianami społeczno-ekonomicznymi, które zachodziły w Europie Środkowej i Wschodniej począwszy od roku 1989, prowadząc do drastycznych przekształceń systemu wartości. Do roku 1989, w kraju katolickim jakim jest Polska, odsetek dzieci przychodzących na świat w związkach pozamałżeńskich nigdy nie przekroczył pięciu procent. W roku 2000 procent ten oscylował już wokół wartości 13%. Spośród wszystkich czynników świadczących o rosnącym podobieństwie przemian demograficznych w Europie Środkowej i Wschodniej do procesów demograficznych w państwach zachodnioeuropejskich, jeden powinien w szczególnym stopniu zwrócić naszą uwagę. Czynnikiem tym jest zmiana struktury urodzeń. Współczynnik dzietności [ang. total fertility rate, TFR] to jednostka miary liczby urodzeń, która wskazuje na wystąpienie zastępowalności pokoleń danej populacji z chwilą osiągnięcia wartości 2,1-2,15. Już w latach 1985-1990 wartość TFR w Bułgarii wynosiła 1,95, zaś na Węgrzech 1,70, czyli poniżej poziomu zastępowalności pokoleń. Dla porównania, wartość TFR wynosiła odpowiednio: 1,40 w RFN, 1,32 we Włoszech i 2,1 w Polsce. W latach dziewięćdziesiątych, w Polsce, wysokość TFR systematycznie zmniejszała się, aby w 1998r.

osiągnąć poziom 1,43. W roku 2000, krajami o najniższym poziomie płodności w Europie były dwa kraje kandydackie: Bułgaria i Estonia, w których to TFR oscylowało wokół poziomu 1,08! Nic więc dziwnego, że wszystkie scenariusze w nieunikniony sposób prowadzą do spadku liczebności populacji w państwach kandydujących oraz do przyspieszenia po roku 2005 demograficznego procesu starzenia się ich ludności. Podobnie przedstawia się sytuacja w krajach, które pozostają poza procesem integracji europejskiej (np. Białoruś, Rosja i Ukraina).

Zmiany zachodzące w Europie Środkowej i Wschodniej, liberalizacja i przekształcanie się systemu politycznego i ekonomicznego doprowadziły do chwilowego, gwałtownego rozwoju procesu migracji międzynarodowej zachodzącego pomiędzy wschodem i zachodem, jak również pomiędzy krajami Europy Wschodniej. Kraje kandydackie stały się również krajami docelowymi np. dla imigrantów z krajów trzeciego świata. Przyczyną migracji jest najczęściej poszukiwanie pracy. W wyniku ożywienia gospodarczego, które miało miejsce w Polsce, Republice Czeskiej i na Węgrzech, zmniejsza się emigracja z tych krajów. Mimo, iż podejrzewano, że dojdzie do exodusu z tych państw, nic takiego nie wydarzyło się. Natomiast w krajach WNP istnieje i będzie istniała większa tendencja do migracji, niż w krajach Europy Środkowej, które są bardziej zaawansowane w procesie transformacji. Tendencje migracyjne w krajach WNP w pierwszej kolejności dotyczyć będą krajów Europy Środkowej tak, jak to ma miejsce, do pewnego stopnia, już obecnie.

W krajach kandydackich od początku lat 90. wykształca się dwusegmentowy rynek pracy podobny do istniejącego od kilkadziesiąt lat w krajach obecnej UE. Obok podstawowego rynku pracy powstał tzw. wtórny rynek pracy, w którym zatrudnieni są, często nielegalnie, imigranci np. z państw WNP. W tym segmencie, mimo wysokiego bezrobocia, nie chcą pracować obywatele państw kandydackich. Pełne ukształtowanie wtórnego rynku w krajach, które prawdopodobnie w niedługim czasie wejdą do Unii doprowadzi z pewnością do dalszego zintensyfikowania przepływu osób. Jak dotąd migracje zarobkowe do krajów kandydackich głównie z państw WNP są w przeważającej części migracjami krótkoterminowymi. Prawdopodobnie taki charakter migracji zarobkowych utrzyma się po ich wejściu do UE.

Obecnie widać także podobieństwa między krajami UE a kandydatami w kwestii zapotrzebowania na wykwalifikowaną siłę roboczą, której brak na rodzimym rynku pracy. W krajach unijnych np. w Niemczech brakuje informatyków a w Polsce brakuje np. nauczycieli języków obcych, zwłaszcza angielskiego. Dla specjalistów z wybranych dziedzin, tworzy się już dziś w krajach UE kwotowe programy naboru, jak na przykład program tzw. „green card” w Niemczech. Wraz z rozwojem gospodarczym krajów kandydackich najprawdopodobniej także tutaj zabraknie specjalistów w dziedzinach nowych technologii.

## **2. Azyl, nielegalna migracja**

Polityka azylowa państw europejskich pełna jest paradoksów. Prawo azylu dla prześladowanych to jedno z podstawowych praw człowieka, a także fundamentów europejskich wartości. Dziś jednak ubiegający się o azyl budzą poważne kontrowersje i niechęć wielu europejskich społeczeństw a azyl tak naprawdę stał się wyjątkowo trudnym fragmentem polityki migracyjnej. Obecna sytuacja znacznie różni się od istniejącej w poprzednich dziesięcioleciach, gdy azyl otrzymywali uchodźcy z Europy Środkowej i Wschodniej. Ich obecność była bowiem żywym świadectwem podziału kontynentu, a jednocześnie dowodem moralnej przewagi Zachodu nad blokiem sowieckim.

Przełom 1989 roku przyniósł oprócz nadziei także obawy – m.in. przed masowym napływem

uchodźców i emigrantów z b. Związku Radzieckiego. Choć do niego nie doszło, to wojny na Bałkanach pokazały, że wielkie kryzysy uchodźcze to nie tylko problemy krajów Trzeciego Świata. Solidarność z ofiarami konfliktu i otwartość na uchodźców tak wyraźna na początku konfliktu w Bośni (1992) dość szybko ustąpiła pragmatycznej i chłodnej kalkulacji, nakazującej utrudnianie przyjazdu potencjalnym uciekinierom. W przypadku tych, którym to się już udało ograniczono prawa tradycyjnie przysługujące uchodźcom, np. swobodę podejmowania zatrudnienia. Niechęć do udzielania azylu stała się jeszcze bardziej wyraźna w stosunku do przyjeżdżających z Afryki i Azji.

Zanim zaczęto rozmawiać o jakiegokolwiek europejskiej polityce migracyjnej większość państw z różnym powodzeniem stosowała politykę zerowej imigracji. Jednym z ważnych jej elementów stał się restrykcyjny system wizowy. Zamknięcie większości legalnych dróg przyjazdu i pobytu oraz rosnąca niechęć do przybyszów nie były w stanie powstrzymać rosnącej presji zdeterminowanych ludzi, którzy pozbawieni perspektyw w swoim kraju, jedyną szansę dla siebie upatrywali w emigracji. Azyl, który przez dziesięciolecia był furtką w dużym stopniu dla elit – dysydentów z Europy Wschodniej czy przeciwników Pinocheta – stał się w latach osiemdziesiątych drogą do wymarzonej migracji. Obok uchodźców, którzy uciekali przed politycznymi represjami czy wojną, tysiące imigrantów chcących wyrwać się z nędzy i braku perspektyw docierało do Europy by tu starać się o azyl. Procedury azylowe nawet przy słabo umotywowanych wnioskach pozwalały przedłużać pobyt lub chroniły przed deportacją. Wyraźny niegdyś podział między uchodźcami politycznymi a imigrantami zaczął się zacierać, a o azylu coraz trudniej było rozmawiać bez odnoszenia się do kwestii imigracyjnej.

W 1992 roku w Europie złożono prawie 700 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy (dwie trzecie w Niemczech) a jednocześnie wybuchła wojna w Bośni i Hercegowinie i kilkaset tysięcy uchodźców szukało schronienia. Państwa europejskie pod hasłami walki z nadużywaniem azylu przez imigrantów ekonomicznych, doprowadziły do daleko idącego zaostrzenia przepisów azylowych: m.in. uproszczono procedury i ograniczono możliwości odwołań, ustalono listy krajów bezpiecznych, których obywatele mogli w bardzo szybkim tempie zostać deportowani, umożliwiano zatrzymywanie w aresztach osób starających się o azyl. Ponadto wprowadzono w wielu krajach instytucję bezpiecznego kraju trzeciego, oznaczającą możliwość odmowy merytorycznego rozpatrzenia wniosków o azyl osób, które wcześniej przejechały przez państwo uznane za bezpieczne (czyli takie, w którym przestrzega się podstawowych praw człowieka i istnieje możliwość ubiegania się o azyl). Tak dzieje się m.in. w przypadku Niemiec otoczonych ze wszystkich stron państwami, które mają status „bezpiecznego kraju trzeciego”. Teoretycznie żaden uchodźca, który dociera do Niemiec drogą lądową nie powinien mieć możliwości ubiegania się o azyl. Jednak mimo widocznego spadku ubiegających się o azyl w Niemczech, nadal blisko 100 tys. osób rocznie składa w tym kraju wnioski.

Restrykcyjne narzędzia w polityce azylowej, dziś powszechnie akceptowane przez państwa europejskie i promowane jako niezawodna recepta dla krajów kandydujących do Unii mają niebezpieczne skutki uboczne. Pośrednio powodują one dramatyczny wzrost popytu na nielegalne pośrednictwo imigracyjne – przemyt ludzi, który oznacza wysoce zyskowną (wg niektórych ekspertów bardziej nawet niż narkotyki) dziedzinę działalności dla międzynarodowych grup przestępczych. Znaczna część osób, które w Europie starają się o azyl dociera do niej nielegalnie bo nie ma szans na legalny wjazd. Zjawisko nielegalnej migracji jest dziś z azylem ściśle splecione. Odpowiedzią na restrykcyjną politykę jest wymuszona kryminalizacja zachowań imigrantów – korzystanie z usług gangów przemytniczych, posługiwanie się sfałszowanymi dokumentami czy wreszcie, już po dotarciu na miejsce, funkcjonowanie w szarej strefie gospodarki. Harmonizacja restrykcyjnych standardów nie uzdrowi jednak sytuacji. Z drugiej strony standardy te, choć nie stanowią dziś jeszcze części *acquis communautaire*, mają doniosły wpływ na politykę poszczególnych państw.



Po przełomie 1989 roku, doszło do rewolucyjnej zmiany – państwa Europy Środkowej i Wschodniej, których obywatele przez lata uciekali do Europy Zachodniej, teraz same zaczęły przyjmować uchodźców. W ciągu kilku lat w krajach kandydackich z Europy Środkowej zostały stworzone podstawowe struktury systemu azylowego. Większość ubiegających się o azyl początkowo traktowała kraje regionu jako obszar tranzytowy zarówno z powodu ogólnej sytuacji gospodarczej jak i trudności związanych z integracją. Powoli sytuacja ta się zmienia a już dziś np. Węgry przyjmują więcej starających się o azyl niż takie unijne państwa jak Finlandia czy Portugalia. Problemy stojące przed państwami Europy Środkowej wydają się coraz bardziej zbliżone do charakterystycznych dla Europy Zachodniej.

### ***3. Polityka zewnętrzna***

Ważną kwestią jest obecność zagadnień związanych z imigracją w relacjach zewnętrznych UE. Specjalne porozumienia podpisane przez Unię z krajami pozostającymi poza nią zawierają elementy polityki imigracyjnej. Przykładem są porozumienia z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (Lome I-IV Agreements), układy z krajami Maghrebu (Maghreb Agreements) czy porozumienie z Turcją. Obok Unii także poszczególne kraje członkowskie umieszczają zagadnienia związane z imigracją w swojej polityce zagranicznej. Dawne kraje kolonialne (np. Wielka Brytania czy Holandia) inaczej traktują przybyszy z niegdysiejszych kolonii niż mieszkańców innych krajów. Hiszpania prowadzi specjalną politykę wobec Ameryki Łacińskiej. Niektóre państwa UE w sposób wyjątkowy traktują swoich rodaków, którzy wyemigrowali z nich w przeszłości. Tak jest np. w przypadku Włoch, które umożliwiają otrzymanie obywatelstwa włoskiego przez Włochów nieraz od kilku pokoleń zamieszkujących inne kraje, w tym także nie należące do Unii. Niemcy przeprowadziły szeroką akcję przesiedlenia swoich rodaków z Europy Środkowej i terenów b. Związku Radzieckiego.

Unia Europejska zapewnia także szczególne traktowanie obywateli krajów stowarzyszonych z Europy Środkowej, które prowadzą negocjacje akcesyjne. Przykładem jest niedawne orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wydane na podstawie umów stowarzyszeniowych. Według tego orzeczenia obywatele krajów kandydackich mają obecnie prawo do samozatrudniania się w UE, czego odmawiano im w przeszłości. Prowadzenie samodzielnej działalności gospodarczej bez zatrudniania innych pozwala obywatelom krajów stowarzyszonych z Europy Środkowej na długotrwały legalny pobyt w UE.

Z pewnością w przyszłości polityka zagraniczna UE będzie także związana ze sprawami imigracji. Będzie musiała w większym stopniu niż dotychczas uwzględniać przepisy wspólnotowe ze względu na sukcesywne przenoszenie polityki imigracyjnej i azylowej do pierwszego filaru. Należy przypuszczać, że poszczególne kraje członkowskie będą jednak dążyły do uwzględnienia własnych interesów związanych z polityką imigracyjną w ramach stosunków zewnętrznych UE. Przyszli członkowie UE wniosą własne doświadczenia związane z imigracją, które prawdopodobnie odbiją się na polityce zewnętrznej UE. Znacząca mniejszość węgierska mieszka w krajach, które nie prowadzą rozmów akcesyjnych (Serbia, Ukraina) lub w krajach, które prawdopodobnie wejdą do UE ze znacznym opóźnieniem (Rumunia). Podobny problem, choć na mniejszą skalę, dotyczy także Polski. Mniejszość polska żyje np. na Białorusi, Ukrainie i w Kazachstanie. Kraje środkowoeuropejskie mają silne więzi historyczne łączące ich z sąsiadami, którzy pozostaną poza UE (np. Rumunia z Mołdawią). Sprzyjają one obecnym bliskim kontaktom co z pewnością przekłada się także na preferencje migracyjne. Należy zauważyć, że problemy, jakie wniosą przyszli członkowie są podobne do problemów obecnych państw członkowskich Unii (dziedzictwo przeszłości, rodacy

mieszkający poza granicami). Różnią się jedynie pod względem geograficznym. Można przypuszczać, że doświadczenia nowych członków wymuszą na rozszerzonej UE zmianę polityki wobec wschodniej części kontynentu i Bałkanów, także w sprawach związanych z migracją.

Zarówno Komisja Europejska jak i kraje członkowskie UE są przekonane, że w kwestii kontroli migracji bardzo ważną rolę odgrywa zapobieganie lub jak najszybsze rozwiązywanie konfliktów w różnych częściach świata, które powodują powstawanie fali uchodźców trafiających także do Europy. Możliwości oddziaływania ze strony UE wzrosną, jeśli wzrośnie jej znaczenie na arenie międzynarodowej. Będzie to możliwe jedynie w przypadku rzeczywistego wprowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

#### ***4. Migracje a bezpieczeństwo wewnętrzne – źródło napięć***

Co najmniej od 20 lat zjawisko migracji jest przyjmowane przez większość społeczeństw państw unijnych jako zagrożenie. Ze szczególną ostrością problem ten uwidocznił się po wydarzeniach 11 września br. W najbliższych latach będzie musiał być rozwiązany problem pogodzenia nowej polityki migracyjnej wynikającej z sytuacji demograficznej UE ze strachem przed imigrantami. Trudno w tej chwili powiedzieć czy radykalizacja postaw wobec imigrantów uniemożliwi wprowadzenie „strategii imigracyjnej” zakładającej częściowe otwarcie się na przybyszów z zewnątrz, która zastąpiłaby obecnie dominującą w UE politykę „zerowej imigracji”.

Bezpieczeństwo wewnętrzne UE stało się w ostatnich latach dobrem o szczególnej wartości. Nie należy się temu dziwić. W wyniku powstania jednolitego rynku, zniesienia granic wewnętrznych mieszkańcy poszczególnych państw chcą mieć pewność, że ta nowa sytuacja nie wywoła zwiększenia zagrożenia np. poprzez wzrost przestępczości. Dlatego ogromną wagę przywiązuje się do ochrony zewnętrznych granic Unii. Muszą być one nieprzepuszczalne dla nielegalnych imigrantów i przestępczości zorganizowanej. Często jednak myli się dwie kwestie: szczelności granicy z wprowadzaniem utrudnień w jej legalnym przekraczaniu poprzez wprowadzenia obostrzeń w systemie wizowym. Wiadomo jednak, czego przykładem są ostatnie wydarzenia w USA, że nawet restrykcyjny system wizowy nie chroni np. przed międzynarodową działalnością terrorystyczną. Do jej zwalczania potrzebne jest sprawne działanie służb wywiadowczych i policji. Ich skuteczne działanie może także zapobiec przenikaniu zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się np. handlem narkotykami czy praniem brudnych pieniędzy.

#### ***5. Problemy integracji cudzoziemców***

W końcu lat dziewięćdziesiątych w większości krajów Unii Europejskiej imigranci stanowili od 5% do 10% ich ludności. Fakt ten spowodował, że Unia stała się w ostatniej dekadzie rzeczywistym obszarem zarówno imigracyjnym, jak i wielokulturowym. Zbiorowości imigrantów, szczególnie te pochodzące z krajów pozaeuropejskich, wyraźnie odmienne rasowo i kulturowo od społeczeństw gospodarzy, stały się trwałym elementem gospodarki i społeczeństw tych krajów. Rosnące bezrobocie w ich obrębie, koncentracja imigrantów w określonych regionach kraju, trudności z asymilacją spowodowały, że ich obecność stała się coraz bardziej widoczna i odczuwalna. Reakcją na wzrost znaczenia i widoczności społeczności imigranckich oraz zgłaszanych przez nich hasel równouprawnienia stała się radykalna zmiana postrzegania imigrantów. Zaczęli być oni widziani nie tylko jako

dobroziejstwo dla gospodarki (tania i „milcząca” siła robocza) lub czynnik wzbogacający społeczeństwo i kulturę kraju przyjmującego, ale także jako zagrożenie dla narodowej tożsamości. Zrodzona bowiem przez ich obecność wielokulturowość społeczeństw europejskich jest jakościowo czymś innym od istniejących już regionalnych, czy etnicznych tradycyjnych różnic kulturowych. Pojawiły się ugrupowania polityczne, które wzywają do „ochrony” narodu („kultury narodowej”) przed imigrantami z ich obcymi kulturami zagrażającymi spójności społecznej. Wprowadziły one do dyskusji publicznej kwestię ograniczenia oraz kontroli wjazdu i obecności imigrantów. Wzrost liczebny imigracji, jak i jej znaczenia politycznego i społecznego, postawił przed rządami, jak i opinią publiczną krajów Unii Europejskiej wyzwanie: jak sprostać tak głębokim przemianom etnicznym i kulturowym w strukturze ich społeczeństw? Otwartą kwestią pozostał stosunek do legalnie przebywających imigrantów, czyli polityki integracji.

Każdy z krajów członków Unii Europejskiej podjął wyzwanie i wprowadził różne rozwiązania regulujące tę problematykę. Są one inne w każdym z tych krajów, gdyż wiążą się z odmiennymi doświadczeniami historycznymi związanymi z imigracją, przyjętymi systemami prawnymi, stosunkiem opinii publicznej oraz oczekiwaniami, co do charakteru i zakresu interwencji rządu w tej sprawie. Generalnie polityka integracji imigrantów ma doprowadzić przede wszystkim do zwiększenia ich uczestnictwa w życiu społecznym, co ma stanowić przeciwwagę dla procesu marginalizacji i tworzenia grup mniejszościowych.

Przed podobnymi wyzwaniami stanęły także kraje Europy Środkowej kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Napływ i obecność w nich cudzoziemców w latach dziewięćdziesiątych choć jest zjawiskiem nowym, to już trwale obecnym. Stanowi ono tak dla władz państw, jak i społeczeństw problem, którego pozytywne rozwiązanie, jak poucza doświadczenie krajów Unii, nie jest łatwe do osiągnięcia. Trudności wynikają z uwarunkowań gospodarczych i społecznych (cudzoziemcy stanowią zagrożenie dla rynku pracy i gospodarki lub też wymagają, tak jak np. uchodźcy, ponoszenia kosztów przez państwo), jak i społeczno-psychologicznych (ułożenia sobie kontaktów z osobami różniącymi się kulturowo). Choć kraje te nie stoją jeszcze przed takimi wyzwaniami wielokulturowości, jakie mają miejsce w krajach Unii, to jest to już tylko kwestią czasu. Pojawiły się już problemy związane z funkcjonowaniem społeczeństwa wielokulturowego, takie jak obecność „nowych” mniejszości narodowych o charakterze imigranckim (np. Wietnamczycy, Chińczycy, czy Ormianie), kwestia drażliwości używanych nazw grup mniejszościowych (etnicznych, kulturowych, rasowych itp.) oraz ich relacji z większością. Integracja tych krajów z Unią Europejską stwarza nowe wyzwania w stosunku do cudzoziemców, większe, jak się wydaje, niż dały to ostatnie lata demokratyzacji. Integracja europejska oznacza nie tylko upodobnienie prawa i gospodarki, ale również wspólnotę losów i przejmowanie postaw społecznych, w tym także wobec imigrantów.

Wśród krajów kandydackich wyjątkowa jest sytuacja na Łotwie i w Estonii. W wyniku masowych migracji po II wojnie światowej, w czasach przynależności do ZSRR, gwałtownie zmieniła się ich struktura narodowościowa. W tej chwili nie-Łotysze stanowią prawie połowę mieszkańców Łotwy. W przypadku Estonii imigranci stanowią około jednej trzeciej społeczeństwa. Oba kraje mają ogromne kłopoty z przeprowadzeniem procesu naturalizacji. Ich sytuację można w pewnym stopniu przyrównać do sytuacji państw obecnej UE np. Niemiec. ■

# II.

## **II. Rekomendacje**

- 1.** Dopuszczenie kandydatów do prac nad wspólną polityką migracyjną UE. Niedawno komisarz JHA Antonio Vitorino mówił o konieczności konsultacji z krajami kandydackimi w sprawie wspólnej polityki migracyjnej. Nie wiadomo jak szeroki ma być ich zakres. Dotychczasowe doświadczenia konsultacji między UE a krajami kandydackimi w różnych dziedzinach nie napawają optymizmem. W przypadku kształtowania wspólnej polityki migracyjnej potrzebna jest rzeczywista wspólna praca nad nią, tym bardziej, że zakończenie pierwszego etapu prac zbiegnie się prawdopodobnie z wejściem pierwszej fali państw Europy Środkowej do UE.
- 2.** Zharmonizowana polityka migracyjna dla rozszerzonej Europy powinna uwzględniać scenariusze demograficzne dla krajów kandydujących. Należy być przygotowanym na najbardziej pesymistyczne prognozy. Podczas planowania zharmonizowanej europejskiej polityki migracyjnej należy pamiętać, iż rynki pracy Europy Środkowej mogą w przyszłości doświadczyć gwałtownego zapotrzebowania na zagraniczną siłę roboczą (w wyniku tych samych, choć nieco wolniej przebiegających, procesów demograficznych i społecznych). Konkretnie rozwiązania należy więc przyjmować z uwzględnieniem faktu istnienia niższych segmentów na rynkach pracy w Europie Środkowej i Wschodniej, które rozwinęły się, między innymi, dzięki imigrantom. Rozszerzona UE potrzebuje odejścia od polityki „zerowej migracji” i wprowadzenia polityki „zarządzania migracją”.
- 3.** Regulacja rynku pracy – zalegalizowanie szarej strefy w „niskim sektorze” rynku pracy. Podtrzymywanie obecnego stanu rzeczy będzie oznaczać utrzymywanie sytuacji patologicznej, w której setki tysięcy ludzi pracują bez właściwej ochrony prawnej i ubezpieczenia, siłą rzeczy zmarginalizowani i skłonni do innych nielegalnych zachowań. Problem ten dotyczy zresztą nie tylko imigrantów ale i pracowników miejscowych, w UE-15 i w krajach kandydackich. Za rozwojem „szarej strefy” stoją potężne, globalne siły przekształcające rynki pracy i liczne interesy partykularne na poziomie lokalnym. Jest ona formą deregulacji rynków pracy, gdy reformy nie nadążają za ich przemianami. Reformy rynków pracy są zatem zadaniem wspólnym i pilnym. Powinno się m.in. uprościć procedury i obniżyć koszty zatrudniania pracowników czasowych, w tym imigrantów.
- 4.** Zwiększenie możliwości legalnej imigracji. Większe możliwości legalnej imigracji zmniejszą presję na system azylowy. Pomoże to w unikaniu paradoksów: ci którzy przyjeżdżają do Europy jak klasyczni imigranci chcą jak najszybciej rozpocząć normalne życie i pracę, jednak jako ubiegający się o azyl nie mają prawa do pracy i niepotrzebnie korzystają z dobroczynności podatników mieszkając w rządowych ośrodkach lub komunalnych mieszkaniach.
- 5.** Europejska solidarność w opiece nad uchodźcami. Pożądane jest takie skonstruowanie systemu, które nie będzie prowadziło do stałego obniżania standardów ochrony praw człowieka. Państwa

europjskie obawiają się asylum shopping, sytuacji, w której ubiegający się o azyl wybierają państwo które ma liberalne prawo azylowe i najbardziej dogodne warunki socjalne: co doprowadza oczywiście do nierównomiernych obciążeń.

Mechanizm polityki wspólnotowej, której celem byłoby wyrównywanie obciążeń może występować w dwóch wariantach:

- a.** Utworzenie funduszu, z którego dofinansowano by utrzymywanie ubiegających się o status uchodźcy, proporcjonalnie do ilości uchodźców w państwie. Można rozważyć utrzymywanie ubiegających się o azyl w tych państwach, w których jest to tańsze. Dobrym krokiem jest niewątpliwie powołanie European Refugee Fund.
- b.** Ustalenia szacunkowych kwot (raczej procentowe z ewentualnymi limitami liczbowymi) ubiegających się o azyl, których powinny gościć poszczególne kraje. Pod uwagę mogą być brane następujące kryteria: poziom rozwoju gospodarczego, liczba mieszkańców, ewentualnie powiązania (preferowane) państwa członkowskiego z krajem pochodzenia uchodźców. Jeśli kwota danego państwa zostanie przekroczona, to starających się o azyl powinno przyjąć inne państwo członkowskie.

Powyższe mechanizmy powinny być stosowane z dużą rozważą po to, by nie narazić na szwank najważniejszego elementu polityki azylowej – integracji uchodźców ze społeczeństwem, w przypadku gdy wykluczona jest repatriacja. Zbyt sztywne alokowanie uchodźców w poszczególnych państwach członkowskich mogłoby zniweczyć szanse integracji, które mogą być związane np. z dobrym zakorzenieniem danej grupy etnicznej w danym kraju członkowskim.

- 6.** Globalna solidarność – działalność prewencyjna. Dramatyczne różnice w rozwoju poszczególnych krajów oraz poważne konflikty o charakterze wewnętrznym czy międzynarodowym powodują ruchy migracyjne o zasięgu międzykontynentalnym: stąd obecność w Europie wielu emigrantów z Nigerii czy uchodźców z Afganistanu. UE, która jest największym donatorem dla krajów trzeciego świata powinna z jeszcze większym zaangażowaniem zapobiegać konfliktom i wzrostowi różnic w poziomie życia. Takie działania przynajmniej częściowo zapobiegają powstawaniu zjawiska masowej migracji. Niewątpliwie rozwój wspólnotowych mechanizmów polityki zagranicznej powinien sprzyjać skutecznym działaniom prewencyjnym. Mimo całej goryczy towarzyszącej obecnej sytuacji w Kosowie można powiedzieć, że odpowiedź Zachodu na kryzys w Kosowie była do pewnego stopnia wyciągnięciem wniosków z Bośni i Hercegowiny i dzięki temu kryzys uchodźczy trwał znacznie krócej. Niewątpliwie zresztą to właśnie groźba masowego uchodźstwa była jednym z najważniejszych czynników mobilizujących państwa europejskie do działania.
- 7.** Ważnym byłoby wypracowanie nowej polityki UE wobec bezpośredniego sąsiedztwa (kraje WNP, bałkańskie), w której znalazłyby się jasno określone możliwości imigracji z tych państw do UE. Ważne, by polityka migracyjna UE wobec tych krajów nie oznaczała jedynie drenażu mózgow. Zrównoważona polityka migracyjna łagodziłaby napięcia między rozszerzoną UE a jej sąsiadami.
- 8.** Polityka integracji cudzoziemców w społeczeństwach europejskich stanęła obecnie przed nowymi wyzwaniami, które są związane przede wszystkim z atakami terrorystycznymi w USA na

World Trade Center i Pentagon 11 września tego roku. Zmieniło się radykalnie na niekorzyść nastawienie wobec imigracji (generalnie) a zwłaszcza wobec cudzoziemców pochodzących z krajów islamskich. Świadczą o tym badania opinii publicznej prowadzone w krajach europejskich. Dlatego obecnie w ramach polityki integracji wydaje się właściwe powrót do ustaleń nadal najważniejszego i najszerzego dokumentu europejskiego w tym względzie, przyjętego we wrześniu 1991 roku: *Stosunki między wspólnotami i międzyetniczne w Europie. Raport końcowy Rady Europy dotyczący stosunków między wspólnotami*. Proponowane w nim rozwiązania opierają się na założeniu, że integracja jest procesem długotrwałym i wymaga długofalowej polityki. Polityka ta powinna opierać się na uznaniu, że legalni imigranci mieszkający w danym kraju, pozostaną tu na stałe i będą stanowić integralną część społeczeństwa. Dlatego należy zabezpieczyć im prawo do uzyskania zezwolenia na pobyt stały oraz do łączenia rodzin. Należy także wprowadzić ułatwienia w uzyskiwaniu obywatelstwa dla stałe zamieszkujących i urodzonych tu imigrantów (naturalizacji). Działania te mają także pomóc rozwijać poczucie przynależności do nowego kraju (kraju pobytu).

9. W ramach polityki integracji należy dążyć do zapewnienia równości szans dla imigrantów, poprzez znoszenie barier prawnych ograniczających ich dostęp do edukacji, mieszkania, pracy, ochrony zdrowia itp. oraz zwalczanie dyskryminacji, przede wszystkim poprzez rozwój ustawodawstwa anty-dyskryminacyjnego i wdrażanie go w życie. Dlatego należy nadać większy impet polityczny w zakresie wprowadzania w życie, przyjętego w ramach Unii Europejskiej jesienią 1999 r., tzw. *Pakietu antydyskryminacyjnego*. W jego skład wchodzi: *Dyrektywa Rady w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i pracy* (listopad 2000 r.), a przede wszystkim *Decyzja Rady ustanawiająca Wspólnotowy Plan Działania w Zakresie Walki z Dyskryminacją na lata 2001 – 2006* oraz *Dyrektywa Rady w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne* (tzw. *Race Directive*, czerwiec 2000 r.). Ten ostatni dokument wdraża zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz ujmuje, poza zagadnieniami sytuacji pracy, wszelkie inne aspekty dyskryminacji rasowej lub etnicznej.

Konieczne jest stworzenie w ramach całej UE specjalnego programu dla drugiej (trzeciej) generacji imigrantów. Powinien on umożliwiać zdobycie wykształcenia, które pozwalałoby dzieciom imigrantów na wyjście z getta i zdobycie pracy na podstawowym rynku pracy. Zatrudnienie w tym sektorze wpływałoby na polepszenie ich pozycji społecznej. ■

# O przyszłości EUROPY

Seria raportów „O przyszłości Europy”

Dotychczas ukazały się:

**RAPORT 1. PRZEZWYCIĘŻANIE OBCOŚCI:  
KALININGRAD JAKO ROSYJSKA ENKLAWA WEWNĄTRZ UNII EUROPEJSKIEJ.**

*Opracowane we współpracy z Centrum Stosunków Międzynarodowych  
i Wspólnotą Kulturową „Borussia”.*

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim i rosyjskim a także w wersji elektronicznej:  
[www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/raport1.rtf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/raport1.rtf).

**RAPORT 2. UCHYLONE DRZWI:  
WSCHODNIA GRANICA ROZSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ.**

*Opracowany we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych.*

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim i rosyjskim a także w wersji elektronicznej:  
[www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/Raport\\_Schengen\\_pl.rtf](http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/Raport_Schengen_pl.rtf).

**RAPORT 3. PROEUROPEJSCY ATLANTYŚCI: POLSKA I INNE KRAJE  
EUROPY ŚRODKOWEJ-WSCHODNIEJ PO WEJŚCIU DO UNII EUROPEJSKIEJ.**

*Opracowany we współpracy z Centrum Stosunków Międzynarodowych.*

Tekst jest dostępny w języku angielskim i polskim a także w wersji elektronicznej:  
<http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/raport3.rtf> .

**RAPORT 4. ZAPOMNIANY SĄSIAD -  
BIAŁORUŚ W KONTEKŚCIE ROZSZERZENIA UE NA WSCHÓD.**

*Opracowany we współpracy z Wschodnioeuropejskim Centrum Demokratycznym - IDEE.*

Tekst jest dostępny w języku białoruskim, angielskim, polskim i rosyjskim a także w wersji elektronicznej:  
<http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/rap4pl.pdf>



**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20

www.batory.org.pl, e-mail: europa@batory.org.pl



**Instytut Spraw Publicznych**

ul. Flory 9, 00-586 Warszawa

tel. (48-22) 845 68 58, fax 845 68 62

www.isp.org.pl, e-mail: isp@isp.org.pl



**Instytut Studiów Społecznych – Uniwersytet Warszawski**

ul. Stawki 5/7, 00-183 Warszawa

tel. (48-22) 831 51 53, fax 831 49 33

www.iss.uw.edu.pl, e-mail: issinfo@samba.iss.uw.edu.pl