

# MIGRACYJNE PROBLEMY UNII EUROPEJSKIEJ

*Anna  
Konarzewska*

OD CZASU POJAWIENIA SIĘ PAŃSTW NARODOWYCH POSTĘPUJE ROZWÓJ MIGRACJI MIĘDZYNARODOWYCH. MIESZKAŃCY POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW PRZEKRACZAJĄ GRANICE NIE TYLKO W CELACH TURYSTYCZNYCH I REKREACYJNYCH, ALE TAKŻE DLA PODNIESIENIA SWOJEGO STANDARDU ŻYCIA I ZWIĘKSZENIA MOŻLIWOŚCI ROZWOJOWYCH. MIGRACJA JEST MOTOREM POSTĘPU I ROZWOJU CAŁEJ LUDZKOŚCI. WPŁYWA NA POLEPSZENIE BYTU WIELU GRUP SPOŁECZNYCH, PRZYCZYNIĄ SIĘ DO ROZWOJU GOSPODARCZEGO PAŃSTW (ZWIĘKSZENIE DOCHODU NARODOWEGO, ROZWÓJ INWESTYCJI, ETC.), DO KTÓRYCH NAPŁYWAJĄ IMIGRANCI<sup>1</sup>, MA POZYTYWNY WPŁYW NA PROCESY GLOBALIZACYJNE, WYMIANĘ KULTUROWĄ, ETC. W DZISIEJSZYM ŚWIECIE CORAZ ISTOTNIEJSZYM I SPRAWIAJĄCYM NAJWIĘCEJ PROBLEMÓW ASPEKTEM ZJAWISKA JEST NIELEGALNA IMIGRACJA.

Nie wszystkie państwa wysoko rozwinięte, w tym członkowie Unii Europejskiej, są zainteresowane przyjmowaniem wszystkich grup imigrantów. Skupiają się one raczej na pracownikach wysoko wykwalifikowanych, którzy mogą przyspieszyć ich rozwój gospodar-

---

1) Wśród imigrantów dużą grupę stanowią bowiem osoby wykształcone, co ma pozytywny wpływ na gospodarkę państwa przyjmującego.

czy<sup>2</sup>. Dlatego w ostatniej dekadzie rozwija się niebezpieczny proceder nielegalnego przemytu osób na teren Wspólnot, opanowany przez zorganizowane grupy przestępcze, głównie ze wschodu i południa Europy. Stąd niezwykle ważne jest odpowiednie monitorowanie przepływów migracyjnych, aby przynosiły korzyści wszystkim zainteresowanym stronom.

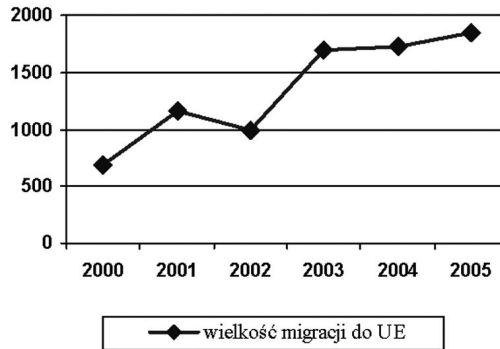
Do czynników, które wpływają na zwiększenie migracji, należą: rozpad państw wielonarodowych i związane z tym bezpośrednio konflikty etniczne i religijne, katastrofy naturalne, które powodują przemieszczanie się mieszkańców w bezpieczniejsze regiony, dyskryminacyjna polityka rządów, brak stabilizacji politycznej (w tym wojny domowe i konflikty zbrojne w różnych częściach świata), bieda, brak odpowiednich programów opieki społecznej oraz niekontrolowany wzrost liczby ludności. Powyższe elementy łączą się z tzw. czynnikami przyciągającymi, istniejącymi w państwach, do których napływają nielegalni imigranci. Wśród najważniejszych można wskazać: potrzebę dodatkowej siły roboczej, kompleksową opiekę medyczną i socjalną, wysoki wzrost gospodarczy, demokratyczny system rządów odznaczający się polityczną i społeczną stabilnością, więzi rodzinne, historyczne, wspólny język, etc.<sup>3</sup>.

Współpraca państw Unii Europejskiej w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych datuje się od końca lat 90., choć pierwsze formalne zapisy na ten temat pojawiły się już w Traktacie z Maastricht, przyjętym w 1993 r. Ich celem ma być przede wszystkim walka z nielegalną imigracją, przestępczością zorganizowaną i korupcją, przemytem narkotyków i osób, praniem brudnych pieniędzy oraz terroryzmem międzynarodowym. Środki do realizacji powyższych zapisów obejmują opracowanie wspólnych zasad i reguł postępowania, dzięki którym ma zostać zwiększony poziom bezpieczeństwa na terenie członków Wspólnoty. W związku z powyższym sprawa odpowiedniego nadzorowania procesów migracyjnych i walki z nielegalną imigracją stała się ostatnio jednym z priorytetów organizacji.

Od lat 90. rocznie do Unii Europejskiej przybywa około 1 mln imigrantów, głównie z Afryki Północnej, państw byłego Związku Radzieckiego oraz Chin. Istnieje sześć szlaków tranzytowych dla nielegalnych imigrantów, próbujących dostać się na teren państw członkowskich Wspólnoty – szlak wschodnio-śródziemnomorski, północnoafrykański, bałkański, zachodnio-afrykański, środkowo-wschodnio-europejski oraz szlak bałtycki<sup>4</sup>. Szacuje się, że w 2005 r. na teren Wspólnoty przybyło około 1,7 mln

imigrantów, co stanowi wyraźny wzrost w porównaniu z poprzednimi latami<sup>5</sup>. Natomiast w raporcie OECD, opublikowanym w czerwcu 2006 r., zwrócono uwagę, że od 2004 r. migracja do Unii wzrosła o 15%, w szczególności z Ukrainy, Rosji i państw Ameryki Łacińskiej. Najbardziej popularne wśród imigrantów z państw trzecich są: Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja, Niemcy i Wielka Brytania<sup>6</sup>.

### *Wielkość migracji do Unii Europejskiej*



*Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Lemaitre, T. Liebig, C. Thoreau, „Harmonised statistics on migrant inflows”, raport OECD, czerwiec 2006.*

Sytuacja ta wymaga jednolitej odpowiedzi wszystkich członków organizacji, przede wszystkim przez podejmowanie przez nich wspólnych działań,

---

2) Taka sytuacja wpływa jednak negatywnie na państwa, z których pochodzą imigranci, ponieważ pozbawione wykształconej siły roboczej, mają ograniczone możliwości rozwojowe.

3) „Organised illegal migration into the European Union”, Europol Brochure.

4) „Organised illegal migration into the European Union”, Europol Brochure.

5) <http://epp.eurostat.cec.eu.int>

6) G. Lemaitre, T. Liebig, C. Thoreau, „Harmonised statistics on migrant inflows”, raport OECD, czerwiec 2006.

dzięki którym utrzymany zostanie odpowiedni poziom bezpieczeństwa i stabilności na terytorium całej Unii. To właśnie powyższe elementy stanowią główny motor integracji Wspólnoty w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jednak w chwili obecnej organizacja nie posiada odpowiednich środków, ograniczających problem migracji, w szczególności nielegalnej. Poszczególne państwa same decydują się na przyjmowanie konkretnych rozwiązań prawnych. W ostatnim czasie Wielka Brytania, Holandia i Francja ogłosiły zaostrzenie przepisów migracyjnych, Hiszpania ich liberalizację i przeniesienie na szczebel europejski, a Polska dopiero pracuje nad stworzeniem polityki imigracyjnej.

Tymczasem migracja ma bardzo duże znaczenie dla wszystkich państw członkowskich Unii z uwagi na ciągły spadek przyrostu naturalnego na kontynencie europejskim. Analitycy twierdzą, że dla utrzymania dotychczasowego poziomu i tempa rozwoju gospodarki europejskiej w najbliższych kilkunastu latach konieczne będzie przyjęcie zwiększonej liczby pracowników z państw trzecich. Według danych Eurostatu, do 2025 r. liczba osób w wieku produkcyjnym w UE zmniejszy się o 52 mln. Spadek całkowitej liczby ludności w Europie będzie zauważalny w 2025 r., natomiast osób w wieku produkcyjnym już w 2011 r.<sup>7</sup> W związku z tym, legalne zatrudnianie pracowników spoza Wspólnoty stanie się również sposobem na przezwycięzenie zjawiska starzenia się społeczeństw unijnych, choć należy pamiętać, że nie jest to jedyne rozwiązanie problemu zmian demograficznych na kontynencie europejskim<sup>8</sup>. Dlatego konieczne jest przyjęcie odpowiednich regulacji prawnych na szczeblu unijnym, aby zapewnić korzyści obu stronom, choć należy mieć świadomość, że popieranie legalnej migracji zarobkowej jest jedynie doraźnym sposobem rozwiązania problemu spadku liczby urodzeń w poszczególnych państwach członkowskich Unii<sup>9</sup>.

## W KIERUNKU POLITYKI IMIGRACYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wszystkie państwa członkowskie Unii pozostają pod wpływem międzynarodowej migracji. Początkowo organizacja prowadziła bardzo restrykcyjną politykę w tej dziedzinie. Imigranci byli traktowani wyłącznie jako osoby starające się o przyznanie azylu lub wręcz nielegalni imigranci. Stąd, dużą część środków finansowych Wspólnoty przeznaczano właśnie na walkę z nielegalną imigracją, a nie na działania integracyjne imigrantów ze społeczeństwami

członków Unii. Sytuacja zmieniła się jednak w ostatnim czasie. Ze względu na rosnący obecnie deficyt pracowników w wielu sektorach gospodarki europejskiej, konieczne stało się zatrudnianie imigrantów, co stało się niejako impulsem dla organów unijnych do stworzenia wspólnych, europejskich uregulowań, dotyczących zarówno migracji legalnej, jak i nielegalnej<sup>10</sup>.

Komisja Europejska przedstawiła dwupoziomowe podejście do problemu migracji. Po pierwsze, proponuje ustanowienie wspólnych, prawnych ram postępowania regulujących warunki przyjmowania i wydawania zezwoleń na pobyt dla obywateli państw trzecich. Natomiast z drugiej strony, wzywa do koordynacji narodowych polityk migracyjnych w celu stworzenia całościowej polityki Unii w tej dziedzinie. Celem powyższych działań ma być lepsze nadzorowanie zjawiska migracji do Wspólnot, biorące pod uwagę trendy gospodarcze i sytuację demograficzną we Wspólnocie, zdolności absorpcyjne poszczególnych członków Unii oraz sytuację w państwach pochodzenia potencjalnych imigrantów. W rezultacie, polityka unijna wobec problemu migracji opiera się na 4 elementach – wspólnej kontroli wielkości migracji przez wszystkich członków, wprowadzeniu odpowiednich standardów traktowania imigrantów, współpracy z państwami trzecimi w celu nadzorowania wielkości migracji oraz opracowaniu wspólnych ram dla europejskiej polityki wizowej i azyłowej. Dodatkowo, konieczne jest stworzenie i rozwinięcie specyficznych polityk integracyjnych, dzięki którym napływający do Wspólnoty imigranci będą w stanie znaleźć się w nowych warunkach i nowym środowisku.

Unia Europejska wykazuje od końca lat 90. coraz większe zainteresowanie problemem migracji, zarówno legalnej (ekonomicznej), jak

---

7) Niemcy, Węgry, Włochy, Łotwa już teraz obserwują spadek liczby osób czynnych zawodowo, natomiast np. w Irlandii trend ten pojawi się dopiero w 2035 r. <http://epp.eurostat.cec.eu.int>

8) W ostatnim czasie w Europie rodzi się bardzo mało dzieci, co powoduje problem prostego zastępowania pokoleń.

9) D. Dombey, C. Giles, „The price of prosperity: why fortress Europe needs to lower the drawbridge”, *Financial Times*, 18 maja 2006.

10) [http://www.ec.europa.eu/justice\\_home](http://www.ec.europa.eu/justice_home)

i nielegalnej. W 1999 r., podczas prezydencji fińskiej, przyjęto *Program z Tampere*, który w 2005 r., jako *Program Haski*, został przedłużony na kolejne 5 lat. Jego celem jest „przekształcenie Wspólnoty w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,” czego nieodłącznym elementem jest właśnie prowadzenie odpowiedniej polityki migracyjnej. Głównymi założeniami Programu Haskiego są: stworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej w Unii, zarządzanie granicami, walka z terroryzmem międzynarodowym, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, współpraca policji i służb bezpieczeństwa oraz współpraca w dziedzinie prawa cywilnego. Natomiast w kwestiach azylu i imigracji dokument ten przewiduje przede wszystkim opracowanie do 2010 r. wspólnego europejskiego systemu azylowego, opracowanie przepisów zgodnych z wymaganiami europejskiego rynku pracy, dotyczących obcokrajowców legalnie zatrudnionych w Unii, ustanowienie europejskich zasad integracji imigrantów ze społeczeństwami Unii, wzmocnienie partnerstwa z państwami trzecimi dla polepszenia ich systemów przyznawania azylu i zwalczanie nielegalnej imigracji oraz ustanowienie wspólnej polityki odnoszącej się do nielegalnych imigrantów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera współpraca między narodowymi organami bezpieczeństwa i wymiana informacji między nimi<sup>11</sup>.

W 2005 r. Komisja zaproponowała przyjęcie 4 dokumentów – *Dyrektywy o wspólnych standardach i procedurach powrotu nielegalnie przebywających w państwach członkowskich UE obywateli państw trzecich*<sup>12</sup> oraz 3 *Komunikatów w dziedzinie integracji*<sup>13</sup>, *regionalnych programów ochrony i polityki migracyjnej*<sup>14</sup>. Kolejnym etapem ma być przyjęcie tzw. pakietu badacza (*Researcher package*), który wprowadzi środki ułatwiające wjazd na teren Wspólnoty i uzyskanie prawa pobytu w państwach członkowskich naukowcom z państw trzecich.

## LEGALNA IMIGRACJA EKONOMICZNA

Na początku 2005 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę dotyczącą wspólnej polityki UE w zakresie legalnej imigracji ekonomicznej, której przyjęcie można uznać za oficjalne rozpoczęcie publicznej dyskusji w sprawie opracowania strategii dotyczącej wspólnej polityki migracyjnej w Unii. Księga nie proponuje regulacji wielkości imigracji – poszczególni członkowie Wspólnoty mają samodzielnie ustalać liczbę imigrantów, których są gotowi przyjąć. W dokumencie wskazano jednak na potrzebę ujednoczenia

procedur imigracyjnych i warunków pobytu osób pragnących legalnie pracować w państwach członkowskich Wspólnoty. Komisja rozważa też m.in. wprowadzenie na wzór amerykański tzw. zielonych kart, które pozwalałyby obcokrajowcom mieszkać na stałe i legalnie pracować na obszarze Unii.

Zielona Księga ma również przyczynić się do realizacji założeń strategii lizbońskiej, nastawionej na poprawę sytuacji społecznej obywateli Unii, głównie dzięki tworzeniu nowych miejsc pracy i zwiększeniu poziomu zatrudnienia we Wspólnocie. Celem strategii jest zdynamizowanie gospodarki europejskiej do 2010 r., m.in. przez zwiększenie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Europy i zwiększenie nakładów na badania i rozwój<sup>15</sup>. Należy jednak pamiętać, że wielkość imigracji zarobkowej

- 
- 11) S. Sterks, „Cross-pillarisation at the intersection of EU migration and refugee policy and the Union’s external relations”, European Union Studies Association (EUSA), marzec 2003 r.
  - 12) Dyrektywa określa zasady wydalania nielegalnych imigrantów z terytorium Unii, długości ich zatrzymania i możliwość ponownego wjazdu na terytorium Unii. Wszystkie powyższe działania mają odbywać się z poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności. Dokument ma też poprawić skuteczność wydalania nielegalnych imigrantów z Unii. W 2004 r. na ok. 650 tys. decyzji o wydaleniu, tylko 1/3 została wykonana.
  - 13) Dokument zawiera prawa i obowiązki imigrantów, omawia specyficzne działania w dziedzinie współpracy i wymiany informacji o postępach w procesie ich integracji ze społeczeństwami europejskimi, co ma przyczynić się do wzmocnienia zewnętrznego wymiaru europejskiej polityki migracyjnej i azylowej.
  - 14) Dokumenty te zawierają rozwiązania, mające zwiększyć korzyści z procesu migracji dla państw rozwijających się, z których pochodzi większość imigrantów przyjeżdżających do UE, m.in. dzięki zmniejszeniu negatywnych efektów drenażu mózgu, wsparciu powrotów do państw pochodzenia, procesowi dzielenia się wiedzą i doświadczeniem z mieszkańcami kraju ojczystego imigrantów.
  - 15) Powyższe działania mają przyczynić się do podniesienia konkurencyjności europejskiej gospodarki, czemu ma też służyć promocja gospodarki opartej na wiedzy, strukturalna reforma poszczególnych sektorów gospodarczych, promowanie rozwoju telekomunikacji i systemów teleinformatycznych. Jednak spadek liczby osób w wieku produkcyjnym w Unii może opóźnić realizację powyższych celów. Dlatego ważne jest stworzenie mechanizmów kontroli napływu siły roboczej z państw trzecich. Opublikowanie Zielonej Księgi jest prawidłowym krokiem dla pobudzenia gospodarki europejskiej i przyczyni się do osiągnięcia założeń strategii lizbońskiej.

powinna być uzależniona od prognoz demograficznych, sytuacji społecznej danego kraju, jego struktur rynkowych, a także istniejących trendów i pojawiających się potrzeb gospodarczych, aby nie powodować negatywnych tendencji rozwojowych i wzrostu bezrobocia.

## PROBLEM NIELEGALNEJ IMIGRACJI

Problem nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej nasilił się pod koniec lat 90. W ostatnim dziesięcioleciu XX w. najwięcej nielegalnych imigrantów przybywało do Wspólnoty z państw byłego bloku wschodniego, a także Afryki i Bliskiego Wschodu. Od 1993 r. życie straciło ponad 6 tys. osób, próbujących nielegalnie dostać się na teren państw członkowskich organizacji. Szacuje się, że do Unii przybywa około 300 tys. nielegalnych imigrantów rocznie. Natomiast ponad 8 mln osób z państw trzecich przebywa nielegalnie na terenie Wspólnoty<sup>16</sup>.

Najważniejszym dokumentem na rzecz walki z nielegalną imigracją jest Plan Działania na rzecz walki z nielegalną imigracją i przemytem osób w Unii, przyjęty w lutym 2002 r. Identyfikuje on dziedziny, w których niezbędne są działania Wspólnoty i jej członków, dzięki którym możliwe będzie ograniczenie problemu nielegalnej imigracji. Należą do nich: wymiana informacji, w tym w ramach Europolu, tworzenie baz danych zawierających informacje na temat osób z państw trzecich, stworzenie wspólnej polityki wizowej, podpisywanie umów o readmisji z państwami trzecimi, wzmocnienie kontroli granicznych i opracowanie programów na rzecz ochrony granic zewnętrznych. Realizacja celów zawartych w dokumencie z pewnością przyczyni się do ograniczenia nielegalnej imigracji.

Elementem unijnej polityki przeciwdziałania napływowi nielegalnych imigrantów ma stać się także stworzenie sieci patroli wodnych i przybrzeżnych w basenie Morza Śródziemnego (Mediterranean Coastal Patrols Network), których zadaniem byłoby wykrywanie grup przestępczych zajmujących się przemytem osób na teren Unii, a dzięki tym działaniom zapobieganie nielegalnej imigracji. Członkowie Wspólnoty dążą również do opracowania funduszu, z którego środki przeznaczane byłyby m.in. na walkę z handlem ludźmi. Ważnym elementem przeciwdziałania nielegalnej imigracji powinno być też zacieśnienie współpracy z państwami trzecimi, z których pochodzi najwięcej imigrantów przybywających do organizacji.



Sprawą kluczową w dziedzinie przeciwdziałania nielegalnej imigracji pozostaje współpraca międzynarodowa oraz wzajemna wymiana informacji (np. na temat grup zajmujących się handlem ludźmi) i doświadczeń poszczególnych członków Unii, a także pomoc uchodźcom i imigrantom znajdującym się już na terenie Wspólnoty.

Ważnym elementem walki z nielegalną imigracją jest stworzenie wspólnej polityki wizowej i jednolitego europejskiego systemu przyznawania azylu w państwach Wspólnoty. W tym celu konieczne jest opracowanie zasad nowego Systemu Informacji Schengen SIS II oraz systemu informacji wizowej VIS, w których gromadzone będą informacje na temat obywateli państw trzecich, starających się o uzyskanie unijnej wizy wjazdowej. W ten sposób możliwe będzie szybsze niż dotychczas wyszukiwanie osób przekraczających dozwolony czas pobytu w Unii i szybkie wydalenie ich z terytorium organizacji. Dodatkowo, wprowadzane są paszporty z danymi biometrycznymi, dzięki którym, oprócz nielegalnej imigracji, ograniczony może zostać także poziom przestępczości zorganizowanej we Wspólnocie<sup>17</sup>.

## SYTUACJA W WYBRANYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

W przyjętym w Wielkiej Brytanii w 2005 r. 5-letnim planie walki z nielegalną imigracją szczególny nacisk położono na przyjmowanie imigrantów posiadających odpowiednie wykształcenie – specjalistów, którzy przyczynią się do rozwoju gospodarki brytyjskiej. Tylko takie osoby będą mogły starać się o prawo stałego pobytu. Dodatkowo zapowiedziano ostrzejsze kontrole na granicach i stworzenie bazy danych osób, które ubiegają się o brytyjską wizę. Każda osoba wypełniająca wizowy formularz będzie też musiała zostawić swoje odciski palców<sup>18</sup>.

---

16) P. Sabatier, „Fortress Europe?”, Yale Global Online, lipiec 2006 r.

17) J. Niessen, „Five years of EU migration and asylum policymaking under the Amsterdam and Tampere mandates”, Migration Policy Group, maj 2004, s. 3-6.

18) „Talking of immigrants”, The Economist, 3 czerwca 2006 r.

Imigrant starający się o przyznanie prawa pobytu w Holandii będzie musiał zdać egzamin językowy oraz wykazać się podstawową znajomością kultury, historii i obyczajów holenderskich. Dotychczas Holandia posiadała jedno z najbardziej liberalnych praw imigracyjnych w Europie. Stosunek do imigrantów zmienił się jednak po zabójstwach polityka Pima Fortuyna, który domagał się ograniczenia napływu imigrantów, oraz Theo van Gogha, reżysera krytycznego wobec świata islamu<sup>19</sup>.

Na początku lipca 2006 r. we Francji przyjęto nową ustawę imigracyjną, która zaostrza warunki wjazdu i pobytu cudzoziemców w państwie, wspierając imigrację osób wykształconych, posiadających wysokie kwalifikacje. Dla pozostałych osób warunki uzyskania prawa pobytu we Francji będą bardzo ograniczone. Dokument utrudnia również zawieranie małżeństw mieszanych i łączenie rodzin. Uzyskanie zgody na sprowadzenie rodziny przez imigranta ma być uzależnione od posiadanych przez niego zasobów finansowych, pracy i mieszkania. Ustawa uchyla dotychczasowy przepis umożliwiający nielegalnym imigrantom zalegalizowanie się po 10-letnim pobycie we Francji. Obecnie nielegalni imigranci będą mogli starać się o zalegalizowanie pobytu, ale każdy przypadek będzie rozpatrywany oddzielnie przez prefekta po zasięgnięciu opinii mera.

Z drugiej strony, Hiszpania umożliwiła w 2005 r. nielegalnym imigrantom uregulowanie ich statusu i legalizację pobytu w państwie<sup>20</sup>. Działania władz hiszpańskich zostały jednak negatywnie przyjęte przez inne państwa członkowskie Unii. Niemcy, Francja czy Holandia obawiają się, że Hiszpania może być traktowana przez imigrantów jedynie jako etap w drodze do tych krajów. Obawy te wydają się uzasadnione, biorąc pod uwagę wydarzenia w Ceucie i Melilli, na teren których pod koniec 2005 r. przedostało się kilka tysięcy nielegalnych emigrantów z Afryki Północnej<sup>21</sup>.

W Polsce nie istnieje jednolita polityka migracyjna, choć władze regularnie przyjmują wszystkie unijne rozwiązania prawne w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (zgodnie z ostatnim raportem Komisji Europejskiej, Polska zalega z przyjęciem jedynie 2 proc. przepisów). Według szacunków Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców (URC), w 2005 r. na terytorium RP nielegalnie przebywało około 250 tys. Ukraińców, 150 tys. Rosjan i Białorusinów, 40 tys. Wietnamczyków oraz 8 tys. Ormian<sup>22</sup>.

Co roku 2-letnią kartę stałego pobytu otrzymuje około 30 tys. cudzoziemców. Są to osoby, których pracodawca udowodnił, że nie udało mu się znaleźć na dane stanowisko odpowiednio wykwalifikowanego obywatela polskiego lub innego państwa członkowskiego Unii. Po 5 latach osoba, która bez przerwy przebywa w Polsce, jest legalnie zatrudniona i ma mieszkanie, może otrzymać prawo stałego pobytu, a po 10 latach – obywatelstwo. Imigrant nie musi znać ani języka polskiego, ani podstaw kultury, choć obecnie coraz częściej pojawiają się propozycje wprowadzenia rozwiązań imigracyjnych na wzór Holandii, ze szczególnym naciskiem na egzamin językowy.

## PROGNOZY NA PRZYSZŁOŚĆ

Kalkulując wielkość imigracji do państw członkowskich Unii należy wziąć pod uwagę trzy elementy, które mogą mieć zasadniczy wpływ na ten proces w przyszłości: czynniki ekonomiczne, społeczno-kulturowe oraz różnego rodzaju ograniczenia administracyjne na terenie Wspólnoty. Czynniki ekonomiczne odnosi się głównie do możliwości uzyskania większego dochodu w państwach członkowskich Unii niż w państwie pochodzenia. Jednakże nie można zapominać, że członkowie Wspólnoty często charakteryzują się wyższym standardem życia, a w związku z tym koszty utrzymania są znacznie większe. Różnice mogą być na tyle duże, że w konsekwencji dochód imigranta nie ulegnie znacznej poprawie i w ogólnym rozrachunku nie będzie opłacało się wyjeżdżać z kraju rodzinnego. W tym miejscu zasadniczego znaczenia nabiera drugi czynnik – uwarunkowania społeczno-kulturalne. Imigrant musi liczyć się z barierami językowo-kulturowymi, opuszczeniem rodziny i znajomych, utratą miejsca zamieszkania, których zachowanie

---

19) P. Sabatier, „Fortress Europe?”, Yale Global Online, lipiec 2006.

20) W ten sposób zalegalizowano pobyt około 600 tys. osób.

21) Od początku 2005 r. zatrzymano w tych rejonach ponad 12 tys. osób, głównie z najuboższych państw afrykańskich, które próbowały przedostać się na teren Unii. „Migration migraine”, The Economist, 16 września 2006.

22) <http://www.uric.gov.pl>

często więcej znaczy niż uzyskanie większego dochodu w niesprzyjających warunkach społecznych. Istnieją wreszcie, różnego rodzaju ograniczenia administracyjne i prawne, wprowadzane przez poszczególnych członków Unii, których celem jest ograniczenie napływu obywateli państw trzecich na teren organizacji.

Wiele współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, obok aspektu międzynarodowego, ma także aspekt wewnętrzny. Nielegalna imigracja, przestępczość zorganizowana i terroryzm są najważniejszymi obecnie problemami, z którymi borykają się współczesne państwa. Dla skutecznego przeciwdziałania ich rozprzestrzenianiu ważne jest, aby w podejmowane działania zaangażować największą ilość aktorów międzynarodowych – państwa, organizacje między- i pozarządowe, partnerów społecznych, etc. Tylko w takiej sytuacji możliwe będzie stworzenie w Europie obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości. Elementem powyższych działań są także prace członków Unii nad rozwojem europejskiej polityki azylowej, migracyjnej i dążenie do wzmocnienia ochrony unijnych granic zewnętrznych. W tej ostatniej sprawie dużą rolę może odegrać unijna Agencja ds. Kontroli na Zewnętrznych Granicach UE zlokalizowana w Warszawie. Niezbędne jest też przyjęcie nowego Systemu Informacji Schengen SIS II oraz systemu informacji wizowej VIS, dzięki którym informacje o wszystkich osobach przybywających na teren Unii z państw trzecich zostaną uporządkowane i zgromadzone w jednym miejscu. Ułatwi to działania na rzecz ochrony granic, walki z nielegalną imigracją oraz podniesie skuteczność egzekwowania obowiązujących przepisów prawnych. Ważną częścią powyższej strategii będzie też stworzenie „interwencyjnych ekip szybkiego reagowania”. Sytuacje, w których na teren Wspólnoty przybywają grupy nielegalnych imigrantów (głównie z Afryki Północnej), zdarzają się bowiem coraz częściej. W takiej sytuacji ważne jest szybkie i skuteczne udzielenie im wszelkiej niezbędnej pomocy, przy poszanowaniu zarówno ich praw, jak i interesów organizacji. Wydaje się, że wprowadzenie powyższych rozwiązań miałyby zasadniczy wpływ na ograniczenie nielegalnej imigracji w organizacji.

## ZAGROŻENIE WZROSTEM NIELEGALNEJ IMIGRACJI

Nielegalna imigracja jest jednym z najważniejszych problemów we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Borykają się z nią państwa członkowskie Unii, zwłaszcza położone w basenie Morza Śródziemnego.

Wzywają one do pogłębienia współpracy w tej dziedzinie z większością państw afrykańskich, m.in. Marokiem, Libią, Algierią. Postawę taką prezentują szczególnie Włochy i Hiszpania, ponieważ są one najbardziej narażone na nielegalny napływ imigrantów z tego obszaru. Afryka Północna jest punktem tranzytowym dla imigrantów z tego kontynentu, pragnących dostać się na terytorium Wspólnoty. Dlatego organizacja wzywa te państwa do prowadzenia skutecznej polityki imigracyjnej i oferuje usługi w tej dziedzinie. Należy jednak podkreślić, że współpraca w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach Unii jest utrudniona ze względu na pozostawienie większości spraw w systemie jednomyślnego podejmowania decyzji. To powoduje również opóźnienia w ustanowieniu minimalnych standardów. Ich podstawą jest wzajemne zaufanie między państwami, którego nieraz brakuje. Z drugiej strony, działania instytucji unijnych na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, w tym ograniczenia nielegalnej imigracji, na terenie państw członkowskich Wspólnoty są kluczowe dla przyszłego prawidłowego funkcjonowania organizacji oraz stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Realizacja powyższych zamierzeń będzie możliwa wyłącznie w przypadku zapewnienia lepszej koordynacji działań wszystkich organów (tj. Europolu, Eurojustu, Agencji ds. Ochrony Granic Zewnętrznych UE – FRONTEX, etc.).

Ważnym elementem skutecznego nadzorowania wielkości migracji do Unii oraz walki z nielegalną imigracją jest zmiana systemu podejmowania decyzji w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Od początku istnienia tego wymiaru integracji europejskiej decyzje podejmowane są jednomyślnie, co obecnie, w gronie 27 państw członkowskich, jest nieefektywne i skomplikowane oraz powoduje znaczne opóźnienia w przyjmowaniu niezbędnych rozwiązań. Dlatego pojawiają się głosy wzywające do wprowadzenia w dziedzinie migracji zasady podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Sfera bezpieczeństwa wewnętrznego posiada duże znaczenie strategiczne dla państw i w związku z tym niechętnie przekazują one kompetencje w tej sprawie organom wspólnotowym (np. Niemcy, Irlandia). Dlatego pierwszym krokiem prowadzącym do zmian powinno być usprawnienie wymiany informacji między organami narodowymi i unijnymi, a także pogłębienie współpracy między nimi. Pozytywne efekty tych działań doprowadzą w konsekwencji do przeniesienia współpracy w dziedzinie migracji na szczebel wspólnotowy oraz zmiany w systemie podejmowania decyzji w tej sferze.

Komisja Europejska regularnie przeznaczają środki finansowe na projekty związane z polityką migracyjną, np. dotyczące polepszania warunków życia mieszkańców Bałkanów czy Libii. Zadaniem Wspólnoty jest też prowadzenie polityki rozwojowej, wspierającej prowadzone reformy polityczne i społeczno-gospodarcze w państwach afrykańskich i państwach byłego Związku Radzieckiego, z których pochodzi najwięcej imigrantów w Unii. Prowadzone przez organizację działania powinny przede wszystkim zmniejszać poziom biedy, bezrobocia przez rozwijanie programów edukacyjnych i kursów specjalistycznych w państwach, z których pochodzi najwięcej imigrantów, aby wspierać rozwój lokalnej gospodarki i napływ inwestycji zagranicznych.

Podstawą sukcesu procesu migracji jest umiejętność odpowiedniej integracji i asymilacji imigrantów w nowym środowisku. Wówczas państwa przyjmujące stają się bardziej dynamiczne i odnoszą sukcesy pod względem gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Dlatego sprawą priorytetową dla państw członkowskich Unii powinno być opracowanie programów mających na celu integrację legalnych imigrantów ze społeczeństwami europejskimi. Kluczowe powinno stać się włączenie przybyszów w lokalne struktury samorządowe i umożliwienie im posiadania realnego wpływu na działania, które w dużej mierze bezpośrednio ich dotyczą. Przykładem dla wielu państw europejskich może być Szwecja, gdzie programy integracji cudzoziemców prowadzone są od wielu lat z pozytywnym skutkiem. Opierają się one m.in. na nauce języka oraz poznawaniu kultury i tradycji szwedzkich, a także wspieraniu w skutecznym poszukiwaniu pracy. Obcokrajowcy, posiadający pozwolenie na stały pobyt w Szwecji, po 3 latach mogą brać udział w wyborach lokalnych, są uprawnieni do uzyskania pomocy socjalnej i korzystania z innych świadczeń w ramach *szwedzkiego państwa dobrobytu* (m.in. pomocy lekarskiej). Prowadzenie takiej polityki zapobiega tworzeniu szarej strefy i niekontrolowanemu napływowi imigrantów, w tym nielegalnych. Tymczasem nieodpowiednio prowadzona od lat polityka integracyjna imigrantów ze społeczeństwami Wspólnoty może być uznana za jedną z głównych przyczyn istniejących problemów Wspólnoty z nielegalną migracją. Na terenie wielu członków organizacji imigranci byli przedmiotem doraźnych działań, bez prowadzenia kompleksowych programów socjalnych i edukacyjnych. Poza tym, wiele instytucji zajmujących się udzielaniem pomocy obywatelom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej jest niedofinansowanych. Państwa członkowskie UE od dawna powinny opracować programy, mające na

celu integrację legalnych imigrantów ze społeczeństwami europejskimi, aby zapobiegać i ograniczać zjawisko nielegalnej migracji. Z drugiej strony, odpowiednia integracja imigrantów może zapobiegać niechęci do imigrantów w państwach europejskich oraz nasilającym się ostatnio aktom przemocy<sup>23</sup>. Dlatego w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych problem nielegalnej migracji jest obecnie najważniejszy dla państw członkowskich Unii, szczególnie położonych w basenie Morza Śródziemnego (imigranci z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej). Starzy członkowie obawiają się również, że nowe państwa z Europy Środkowo-Wschodniej nie poradzą sobie z ograniczaniem nielegalnej migracji i związanej z tym przestępczości zorganizowanej. Stąd duży nacisk na prowadzenie skutecznej polityki w tej dziedzinie nastawionej głównie na wzmocnienie kontroli granicznych. Nowe państwa członkowskie Unii mogą bowiem stać się „przystankiem” dla nielegalnych imigrantów na drodze do państw zachodnioeuropejskich.

Należy dążyć do połączenia działań wewnętrznych i zewnętrznych w dziedzinie nadzorowania problemu migracji w Unii. Konieczne jest jednak odpowiednie nadzorowanie zawracania nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia lub państw ostatniego pobytu na podstawie umów o readmisji. Na ich podstawie imigranci odsyłani są do państw sąsiadujących z Unią, często znacznie biedniejszych od członków organizacji, co w konsekwencji może to przyczynić się do destabilizacji państw trzecich i utrudnienia dialogu politycznego między nimi a Wspólnotą. Dlatego wydaje się, że organizacja powinna współpracować z państwami trzecimi w walce z nielegalną migracją. Powinno to jednak odbywać się nie tylko poprzez wydalenie ze swojego terytorium osób, które nielegalnie przekroczyły granice zewnętrzne Unii, ale także przez zwalczanie przyczyn, leżących u podstaw nielegalnej migracji, w tym biedy i nierówności społecznych. Wymaga to dużo bardziej perspektywicznego niż do tej pory spojrzenia członków UE na problemy innych państw.

---

23) Sytuacja ta wynika z trzech dodatkowych czynników – dużej liczby imigrantów napływających do Unii, zajmowania przez nich miejsc pracy przeznaczonych dla obywateli Wspólnoty oraz objęcia ich systemami opieki społecznej, co tym samym obniża pomoc państwa dla własnych obywateli. Więcej zob. A. Granitsas, „Europe’s Next Immigration Crisis”, Yale Global Online, kwiecień 2006.

## REKOMENDACJE DLA POLSKI

Polska przywiązuje szczególną uwagę do spraw związanych z przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji, zapobieganiem przestępczości zorganizowanej oraz walką z terroryzmem międzynarodowym. Jako państwo graniczne Unii, posiadające granicę o długości ponad 1000 km z Rosją, Białorusią i Ukrainą, Polska skupia się na rozwoju skutecznych metod zarządzania granicą zewnętrzną, w tym na wzmocnieniu kontroli granicznych, aby w ten sposób ograniczyć napływ nielegalnych imigrantów z państw byłego Związku Radzieckiego na teren Wspólnoty. Działania państwa polskiego opierają się też na rozwoju współpracy i wymianie doświadczeń z innymi państwami członkowskimi Unii, głównie z Niemcami i Włochami ze względu na ich problemy w tej dziedzinie. Polskie służby graniczne, policja i inne organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa czynnie włączają się w realizację unijnych programów na rzecz walki z nielegalną imigracją i przestępczością zorganizowaną.

Polska konsekwentnie przyjmuje również wszystkie postanowienia dotyczące wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, głównie w sprawach związanych z przeciwdziałaniem nielegalnej imigracji, zapobieganiem przestępczości zorganizowanej (w tym przemytowi osób) oraz walką z terroryzmem międzynarodowym. Największy nacisk położono na przyjęcie całego dotychczasowego ustawodawstwa dotyczącego strefy Schengen, do której Polska ma zostać przyjęta w październiku 2007 r. Na szczególną uwagę zasługuje implementacja i realizowanie zapisów związanych z zarządzaniem granicą zewnętrzną, w tym rozbudowa przejść granicznych, wzmocnienie kontroli granicznych, przyjęcie procedur szybkiego reagowania, co w dużej mierze przyczyni się do ograniczenia nielegalnej imigracji na teren Wspólnoty.

Polska powinna podjąć zdecydowane działania na rzecz opracowania kompleksowej polityki migracyjnej ze względu na pojawiające się obecnie problemy demograficzne. W Polsce, podobnie jak w Austrii i Niemczech, rodzi się zbyt mało dzieci, aby doszło do prostego zastąpienia pokoleń – na statystyczną kobietę przypada zaledwie 1,2 potomka, co powoduje, że pomimo 3-milionowego bezrobocia, do wykonywania coraz większej liczby zawodów nie można znaleźć obywateli polskich. Dlatego władze polskie powinny jak najszybciej rozstrzygnąć, które grupy imigrantów powinny mieć



możliwość uzyskania prawa stałego pobytu w Polsce, aby w ten sposób zwiększyć możliwości rozwojowe państwa i zapewnić stały wzrost gospodarczy państwa.

Bez prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej i społecznej państwo polskie jest również narażone na odpływ mieszkańców do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Imigrantami w większości będą ludzie młodzi, samotni, z wyższym wykształceniem, a taka struktura imigracji będzie swoistym „drenażem mózgów” i pozostawi państwo bez wysoko wykwalifikowanej kadry administracyjnej, technicznej, medycznej itp. W przypadku Polski największe obawy związane są z kadrą medyczną – lekarzami i pielęgniarkami oraz pracownikami administracji publicznej, którzy będą starali się o pracę w instytucjach unijnych w Brukseli. Polska może stracić wielu specjalistów, co z kolei mogłoby negatywnie wpłynąć na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Stąd władze polskie powinny podjąć zdecydowane kroki mające na celu zatrzymanie młodych ludzi.