



Kamila Fiałkowska

### **Analizy i Opinie**

- Polska obejmując przewodnictwo w Radzie UE w lipcu 2011 roku będzie czwartym z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, które będzie sprawowało Prezydencję, a jednocześnie pierwszym państwem obejmującym prezydencję w trio Polska – Dania – Cypr .
- kalendarz prac UE oraz zagadnienia obecnie procedowane nakładają wiele obowiązków na Polskę podczas sprawowania Prezydencji, jednak jest to wyjątkowa szansa do zainicjowania rozmów na ważne dla Polski tematy. Mając przykład przewodnictwa francuskiego w 2008 roku, Polska powinna szczególnie dokładnie rozważyć, jakie działania w ramach problematyki migracyjnej mogłyby uzyskać uznanie i poparcie państw członkowskich, a tym samym posłużyć za potencjalne tematy do dyskusji podczas Prezydencji
- Cele i priorytety Prezydencji powinny mieć charakter europejski, ale jednocześnie powinny być wyrazem strategicznego dbania o interesy państwa sprawującego Prezydencję. Dlatego też Polska powinna kontynuować dyskusję o pogłębianiu współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego oraz pracować na rzecz zbliżenia Ukrainy i UE.

## **Polska Prezydencja w Radzie UE a problematyka migracji**

W drugiej połowie 2011 roku Polska po raz pierwszy obejmie Prezydencję w Radzie UE. Będzie to, po Słowenii, Czechach i Węgrzech, czwarta Prezydencja sprawowana przez nowego członka UE. Bez wątplenia jest to wyjątkowa okazja by na bazie sukcesu tego półrocznego przewodnictwa pracom UE budować wizerunek i zaufanie do Polski jako kompetentnego partnera politycznego. By jednak Prezydencja okazała się sukcesem potrzebne są przede wszystkim rzetelne przygotowania poprzedzające objęcie tej funkcji oraz szczegółowa i realna ocena potrzeb i możliwości działania w tak krótkim czasie, jakim jest sześciomiesięczny okres przewodnictwa.

W planowaniu Prezydencji ogromne znaczenie ma przede wszystkim zachowanie ciągłości działań i decyzji, tak by wpisywały się one w ogólny nurt polityki europejskiej. Nie mniej ważna w tym kontekście jest spójność decyzyjna prezydencji stanowiących *trio*, czyli trójki państw, których Prezydencje powinna charakteryzować koordynacja głównych celów. W przypadku Polski są to Dania i Cypr, a Polska Prezydencja otwiera osiemnastomiesięczny okres przewodnictwa tego *trio* w pracach Rady UE.

Efektywna realizacja przyjętych przez państwo priorytetów pozwala ocenić sukces danej Prezydencji. Ale czy tylko? W rzeczywistości mało ambitne lub niewłaściwie dobrane priorytety mogą skutkować podobnie nieciekawą i nieskuteczną, w ocenie obserwatorów, Prezydencją. Proces wyznaczania priorytetów ma zatem decydujące znaczenie dla tego, jak ten okres zapisze się w pamięci obserwatorów. Nie chodzi tu jednak o mierzenie sił na zamiary, ale o takie zaplanowanie działań na okres przewodnictwa by realizować wcześniejsze zobowiązania i decyzje UE, wyznaczać cele i zadania na najbliższą przyszłość, i wreszcie by być aktywnym i ambitnym kreatorem unijnej polityki, gotowym przygotować UE do stawienia czoła stojącym przed nią wyzwaniom. Wreszcie, nie mniej ważne jest korzystanie z doświadczeń państw już sprawujących Prezydencję i czerpanie z ich bogatej wiedzy i praktyki w tej materii.

Jednym z wyzwań, będących jednocześnie przedmiotem niniejszych rozważań na temat polskich priorytetów, jest tematyka migracyjna, która już regularnie gości na agendzie problemów europejskich. Zakres problemowy współczesnych migracji międzynarodowych znacznie przekracza możliwości działania pojedynczych państw członkowskich UE, stając się tym samym ważną dziedziną działań wspólnotowych. To niejako automatycznie predestynuje tą tematykę do stania się jednym z ważnych tematów kolejnych Prezydencji. Jako przykład ilustrujący tą myśl niech posłuży Prezydencja Francji z 2008 roku i jej działania w tym obszarze zwieńczone przyjęciem Paktu na rzecz imigracji i azylu.

### **Przykład przewodnictwa francuskiego**

Migracje międzynarodowe to problem zupełnie innej kategorii wagowej dla Polski i Francji. Można się więc spodziewać, że migracje nie będą, tak jak w przypadku Francji, otwierały listy priorytetów polskiej Prezydencji. Niemniej jednak, przykład ten dowodzi – zwłaszcza w

interesującym nas obszarze migracji - że sprawnym kierownictwem można doprowadzić do przeforsowania swoich interesów na arenie europejskiej.

Francja od lat borykająca się z wieloma problemami związanymi z napływem imigrantów oraz ich integracją podjęła pod przywództwem prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego zdecydowane kroki, by zbliżyć UE do większej harmonizacji działań w zakresie polityki migracyjnej i azylowej. Leżało to w interesie tego państwa, które już od kilku lat prowadziło aktywną politykę ograniczania napływu imigrantów. Jasnym jest również, że Francja chciała występować w roli lidera zmian w dobie przygotowywania tematów do dyskusji o przyszłym programie działań w ramach Programu Sztokholmskiego, planującego działania w obszarze polityki migracyjnej i azylowej na lata 2010-2014.

W tym kontekście Pakt na rzecz imigracji i azylu był flagowym okrętem Prezydencji francuskiej. Co więcej, w tym właśnie dokumencie Francja podjęła, częściowo udaną, próbę przeniesienia swoich rozwiązań z zakresu polityki migracyjnej i integracyjnej na forum wspólnotowe. Chodzi tu przede wszystkim o nacisk na politykę integracyjną, ideę „selektywnej polityki migracyjnej” (mówiąc najprościej wpuszczanie na terytorium UE tych osób, których obecność jest korzystna z punktu widzenia gospodarki krajów członkowskich) oraz podkreślanie zdolności absorpcyjnej państw jako indywidualnej sprawy każdego z krajów członkowskich.

Europejski pakt na rzecz imigracji i azylu zakładał pracę w kluczowych sferach polityki migracyjnej: organizowanie legalnej imigracji, integracja obywateli państw trzecich oraz członków rodzin migrantów, zwalczanie nielegalnej imigracji, skuteczna ochrona zewnętrznych granic UE i ścisła współpraca z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej Frontex, monitorowanie wspólnego systemu wizowego, a także dalsze prace nad wprowadzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, porozumienia z państwami tranzytu i krajami trzecimi oraz działania na rzecz ich rozwoju

Pakt został przyjęty w październiku 2008 roku i był pierwszym dokumentem próbującym zebrać dotychczasowe osiągnięcia oraz postanowienia w dziedzinie polityki migracyjnej. Był on zdecydowanie dużym osiągnięciem dyplomacji francuskiej i zwieńczeniem wysiłków podejmowanych na rzecz współpracy państw w ramach polityki migracyjnej i azylowej. Mówiąc o tym nie sposób pominąć również ogromu prac włożonych w przygotowanie dyrektywy sankcyjnej (przyjęta w czerwcu, 2009) oraz tzw. Niebieskiej Karty, dotyczącej migrantów wysoko wykwalifikowanych (przyjęta w maju, 2009).

Biorąc pod uwagę wymienione sfery aktywności Francji w dziedzinie migracji należy uznać, że był to czas obfitujący w wydarzenia i, z perspektywy dużego kraju imigracyjnego, nacechowany ambitnymi założeniami, które, co ważne, zostały w dużej mierze zrealizowane. Można również dodać, że naturalnym niejako sojusznikiem Francji była jej determinacja do uregulowania newralgicznych dla niej aspektów polityki migracyjnej.

### **Miejsce problematyki migracyjnej w programie polskiej Prezydencji**

Polska i jej problemy związane z polityką migracyjną są nieco innej natury niż problemy tradycyjnych krajów imigracji. Oznacza to w dużym skrócie, że Polska nie jest (jeszcze) na tyle atrakcyjnym państwem, by przyciągać imigrantów w takiej skali, jak państwa Europy Zachodniej, w konsekwencji nie jest też narażona na wstrząsy społeczne powodowane obecnością dużych, niezintegrowanych grup imigranckich.

Niemniej jednak, w kontekście polityki migracyjnej UE, Polska powinna akcentować sprawy ważne z punktu widzenia nowych krajów wspólnoty i Polski. W tym przypadku, w odróżnieniu od państw Europy Zachodniej, tudzież Francji, migracje z krajów Europy Wschodniej są daleko bardziej zasługującym na uwagę zagadnieniem, niżli te z Afryki. Wykorzystując okres Prezydencji należałoby, podobnie jak Francja, zaakcentować wagę tego procesu dla UE, oraz swoją rolę lidera w tej polityce – nie tylko z racji geopolitycznego położenia, ale także doświadczenia płynącego z bycia przez długi czas krajem tranzytowym dla migrantów przybywających ze Wschodu.

Przez długi czas, nie bez wyraźnej przyczyny, w polskiej aktywności w obszarze migracji na terenie UE dominowały starania o dostęp obywateli Polski do rynków pracy na terenie państw członkowskich UE, czy też ich korzystniejsze warunki zatrudnienia. Można jednak przyjąć, że ta sfera aktywności jest zdecydowanie za wąska, by potraktować ją priorytetowo w programie prezydencji. Wiadomym natomiast jest polskie zaangażowanie w budowanie pozytywnych relacji ze wschodnimi sąsiadami Polski, co jest przesłanką do tego by te sfery aktywności uczynić jednymi z zadań Prezydencji.

Oczywistym jest, że polskie priorytety w dziedzinie migracji powinny logicznie wpisywać się w ogólny kontekst działań polskiej Prezydencji, co więcej, nie powinny one stać w sprzeczności z wcześniejszymi postanowieniami oraz być w zgodzie z celami Prezydencji państw stanowiących *trio*. Nie można również zapominać o tym, że wcześniejsze decyzje, niejako determinują pewne sprawy w obszarze migracji – jest to choćby Program Sztokholmski obowiązujący przecież do 2014 roku, a więc także podczas polskiej Prezydencji. Oprócz zadań będących obecnie w toku ważnym punktem odniesienia powinny być również prace przewidziane w planie działań Komisji Europejskiej, wynikających z harmonogramu prac UE. Przed Polską stoi oczywiście szansa zaprezentowania swoich własnych inicjatyw politycznych, należy jednak dbać o ich „europejski” charakter.

### **Jakie mogą być polskie priorytety w obszarze migracji podczas polskiej Prezydencji w 2011 roku**

Kontekst polskiej Prezydencji w drugiej połowie 2011 roku przedstawia się następująco: zmiany w architekturze instytucjonalnej wprowadzone Traktatem Lizbońskim i wyzwania z tym związane, skutki kryzysu ekonomicznego, kontynuacja dyskusji klimatycznej oraz trudne negocjacje finansowe na kolejne lata funkcjonowania UE. Pozwala to sądzić, że poprzeczka w tym europejskim „egzaminie dojrzałości” będzie dla Polski postawiona wyjątkowo wysoko.

Wstępna identyfikacja obszarów priorytetowych miała miejsce w 2009 roku i obejmowała ona zagadnienia związane z rynkiem wewnętrznym, relacje ze wschodnimi sąsiadami UE, polityka i bezpieczeństwo energetyczne, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, kapitał intelektualny oraz negocjacje Nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

Priorytety sektorowe, dotyczące problematyki migracyjnej zostały wstępnie zidentyfikowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, a także Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny proponuje priorytet dotyczący statystyki migracji, co wynika między innymi z tego, że obecne narzędzia są dalece niedoskonałe, nie pozwalają one w prawidłowy sposób obserwować różnych form mobilności, a co się z tym wiąże – skonstruować efektywnego systemu kontroli. Należy jednak pamiętać, że dokładne pomiary ilości migrantów, czasu migracji, czy też szczegółowa identyfikacja kierunków nie są w praktyce możliwe, ponad to, przy obecnym poziomie mobilności ludności rezultaty takich pomiarów byłyby często nieadekwatne do szybko zmieniającej się rzeczywistości migracyjnej. Co więcej, niejedolite procedury „liczenia” migrantów w różnych krajach członkowskich UE to osobny problem, często zahaczający o wewnętrzne ustawodawstwo państw, dotyczące choćby polityki obywatelstwa. Obecna sytuacja wymaga jednak lepszego skoordynowania statystyk na rzecz skonstruowania efektywnego systemu kontroli imigracji i bezpieczeństwa, co może uczynić ten problem jednym z zagadnień wiążących polskie cele z agendą europejską.

O podobnym wydzwieku jest propozycja Resortu Spraw Wewnętrznych i Administracji utworzenia ram prawnych i organizacyjnych dla wzmocnionej współpracy państw Schengen w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych.

Inną ważną propozycją jest umacnianie współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza w dziedzinach przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa wewnętrznego, takimi jak handel ludźmi, narkotykami czy też zapobieganie nielegalnej imigracji. Zakłada ono zacieśnienie współpracy UE z Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Azerbejdżanem i - w przyszłości - z Białorusią. Polsko-szwedzki projekt Partnerstwa Wschodniego był także priorytetem Prezydencji Czech, co potwierdza wagę podjęcia długofalowej współpracy z wyżej wymienionymi państwami.

Kolejną inicjatywą jest propozycja rozwinięcia działań realizujących Globalne podejście do migracji w wymiarze wschodnim (Europa Wschodnia i Azja Centralna). W parze z tym idzie ściślejsza współpraca w ochronie i zarządzaniu granic zewnętrznych UE.

Przez Polskę priorytetowo zapewne będą potraktowane kwestie osiągnięcia postępów w przyjęciu umów stowarzyszeniowych oraz umów o utworzeniu stref wolnego handlu między UE a tymi krajami. W drugiej połowie 2011 roku położony będzie również nacisk na konkretne działania dotyczące liberalizacji reżimu wizowego, m.in. na wypracowanie Map Drogowych określających szczegółowo warunki, jakie muszą spełnić wschodni sąsiedzi UE przed wprowadzeniem ruchu bezwizowego.

Mówiąc o Partnerstwie Wschodnim należy jednak pamiętać, że na skutek zmian wprowadzonych przez Traktat Lizboński, za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa

odpowiada Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, czyniąc go również odpowiedzialnym za działania w ramach Partnerstwa Wschodniego i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Obrony. Jest to z jednej strony duże odciążenie państw sprawujących Prezydencję, z drugiej zaś wymusza kooperację w ramach działań w wymienionych obszarach z osobą pełniącą ów urząd, tak by zdobyć jej poparcie dla danej inicjatywy.

### **Współpraca UE z Ukrainą w obszarze migracji potencjalnym priorytetem polskiej Prezydencji**

Szczególnym polskim priorytetem mogłoby być zacieśnienie współpracy UE z Ukrainą w obszarze migracji. Obecnie wielu obywateli Ukrainy przebywa i pracuje na terenie UE, korzystając z wiz turystycznych, podejmując nielegalne zatrudnienie i, znajdując się poza opieką systemu prawnego i socjalnego, są narażeni na różnorodne łamanie ich praw pracowniczych. Sytuacja taka wynika między innymi z faktu, że bilateralne umowy o zatrudnieniu Ukraińców w niektórych sektorach rynku pracy (na przykład dotyczących pracowników sezonowych), jakie Ukraina ma podpisane z niektórymi państwami UE, jedynie wybiórczo regulują te kwestie. Niewątpliwie w interesie Ukrainy byłoby zliberalizowanie dostępu jej obywateli do unijnych rynków pracy, niemniej jednak w obecnym klimacie ekonomicznym trudno byłoby przekonać państwa członkowskie do tego ruchu. Polska mogłaby wyjść z inicjatywą zmierzającą do poprawy warunków pobytu i zatrudnienia Ukraińców w Polsce, co wymagałoby odpowiednich rozwiązań dotyczących ich opodatkowania oraz dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego i podstawowych świadczeń socjalnych, w tym emerytalnych.

Jeżeli chodzi o porozumienie w kwestii migracji zarobkowych to jedyną jak do tej pory platformą współpracy Ukrainy z UE jest roku klauzula niedyskryminacyjna zawarta w porozumieniu o partnerstwie i współpracy z 1998 roku. Oznacza to, że legalnie zatrudnieni obywatele Ukrainy na terenie państw sygnatariuszy są traktowani na równi z pracownikami kraju przyjmującego. Ponadto szefowie przedsiębiorstw, osoby legitymujące się wysokimi i wąskimi kwalifikacjami, pracownicy korporacji transnarodowych mają ułatwiony dostęp do rynków pracy UE, lecz jest to, jak widać, bardzo wąska grupa wysoko wykwalifikowanych migrantów.

Inną kwestią jest współpraca w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji. Plan działania w tej kwestii podpisano w 2005 roku, ponadto włączono Ukrainę do unijnego programu Globalne podejście do migracji, gdzie między innymi miano wspierać migracje cyrkulacyjne. Jedną z płaszczyzn tego programu jest promowanie migracji cyrkulacyjnych, m.in. poprzez podpisywanie z krajami partnerskimi partnerstw na rzecz mobilności.

Innym wątkiem w ramach tego zagadnienia jest kwestia ruchu bezwizowego dla obywateli Ukrainy w UE. Rozmowy na ten temat powinny być równie priorytetowo traktowane jak negocjacje dotyczące zniesienia wiz dla Rosjan. Świadomość istnienia rzeszy obywateli Ukrainy posiadających wizy turystyczne i pracujących w tzw. szarej strefie w wielu państwach UE nie tworzy jednak dobrego klimatu dla dyskusji wokół tego tematu. Wskazuje się także na inne zagrożenia, takie jak przemyt i handel ludźmi, fałszerstwa dokumentów

podróży, korupcja służb granicznych, czy szerzej – nieskuteczne zarządzanie granicami, brak dostatecznej współpracy organów ścigania i sądowniczych między Ukrainą a państwami członkowskimi.

Nie ulega wątpliwości natomiast, że priorytetem Ukrainy w relacjach z UE jest doprowadzenie do bezwizowego ruchu jej obywateli w granicach strefy Schengen. Istnieje co prawda umowa o ułatwieniach w wydawaniu wiz oraz o małym ruchu granicznym podpisane z Polską, Słowacją i Węgrami, jednak z perspektywy Ukrainy nie spełniają one jej oczekiwań. Polska mogłaby wykorzystać okres Prezydencji by zainicjować rozmowy na temat zliberalizowania przepisów wizowych dla obywateli Ukrainy i szerszego dostępu jej obywateli do unijnych rynków pracy. Takie rozmowy mogłyby się toczyć ramach Partnerstwa Wschodniego,

Dobrym pomysłem byłoby przedstawienie przez Polskę swego rodzaju mapy drogowej z harmonogramem działań zmierzających do wprowadzenia ruchu bezwizowego dla obywateli Ukrainy na terenie Unii. Byłby to wyraźny sygnał dla Ukrainy zachęcający do wzmożonych reform zbliżających ją do UE, natomiast dla Polski taki postęp w tej dziedzinie byłby prestiżowym osiągnięciem Prezydencji (nawet jeśli finalizacja tych starań miałaby nastąpić już po upływie polskiej Prezydencji). Za ułatwieniem procedur wizowych, do ich całkowitego zniesienia, przemawia przyjęcie Wspólnotowego Kodeksu Wizowego (kwiecień, 2010), który mógłby stanowić punkt wyjścia do dalszej liberalizacji procedur wizowych. Należałoby również przedyskutować kwestię ewentualnego utworzenia wspólnego konsulatu w Kijowie, reprezentującego Polskę i zainteresowane kraje członkowskie.

Z obecnych rozważań wynika, że na niwie europejskiej istnieje potrzeba przedstawienia długofalowego planu współpracy z Ukrainą zbliżającej to państwo z UE, a platformą takiej współpracy mogłoby być podpisanie Partnerstwa na rzecz mobilności. W jego ramach mogłyby się rozwijać inicjatywy na rzecz poprawy obecnych problemów związanych z wizami, sytuacji pracowników migrujących, a także współpraca trans graniczna.

Warto również podjąć temat studentów z Ukrainy i ułatwień wizowych dla tej specyficznej grupy migrantów – działania takie mogłyby obejmować objęcie Ukrainy programem unijnym Socrates/Erasmus oraz Leonardo da Vinci. Natomiast we współpracy o charakterze bilateralnym należałoby wspierać starania o utworzenie specjalnej wizej studenckiej dla studentów i młodzieży uczącej się z obszaru postradzieckiego.

## **Wnioski**

Wszelkie działania podejmowane podczas polskiej Prezydencji powinny mieć europejski charakter oraz zrozumienie i wsparcie krajów członkowskich, zgodnie z wymogiem neutralności państwa prawującego Prezydencję. Z całą pewnością jednak wyjątkowa szansa inicjowania rozmów na tematy bliskie Polsce, a więc pogłębienia współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego, czy też praca na rzecz zbliżenia UE i Ukrainy (na wielu szczeblach) nie może zostać zaprzeczona.

Warto również pamiętać o wspomnianym wcześniej kontekście polskiej Prezydencji, a więc podjętych wcześniej inicjatywach (choćby takich jak realizacja działań w ramach Programu

Sztokholmskiego) czy też planie prac Komisji, który nakłada różnorodne zobowiązania dla kolejnych, sprawujących przewodnictwo w Radzie UE, państw.

Wielce prawdopodobne jest, że wszelkie rozmowy na tematy takie jak przyjmowanie i opieka nad uchodźcami, środki przeznaczone na integracje obywateli państw trzecich, czy też ochrona granic zewnętrznych UE będą dyskutowane w cieniu negocjacji na temat Nowej perspektywy finansowej, co może poważnie ograniczyć środki wydawane z budżetu na niektóre inicjatywy w obszarze migracji.

Na koniec warto rozpatrzyć problematykę pogłębiania rynku wewnętrznego UE, a w tym większej mobilności pracowników obywateli UE. Zniesienie barier zatrudnienia i ujednoczenie procedur uznawalności kształcenia czy też systemów zabezpieczenia społecznego zdecydowanie powinno być priorytetem nie tylko Polski.

Za treść publikacji odpowiada Instytutu Spraw Publicznych, poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej

Projekt: „Polskie Forum Integracyjne II” jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz z budżetu państwa.



Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu.

Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22

00-031 Warszawa

tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62

e- mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)