



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
BIURO ANALIZ

# BIULETYN

nr 16 (261) • 24 lutego 2005 • © PISM

nr egz. \_\_\_\_\_

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tarnogórski

## Polityka Unii Europejskiej wobec legalnej migracji zarobkowej

Małgorzata Krystyniak

*Legalna migracja zarobkowa ze względu na problemy demograficzne, które nasilą się w Europie w nadchodzących dziesięcioleciach, traktowana jest jako czynnik potrzebny do dalszego rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej. Temu zagadnieniu poświęcona jest Zielona Księga Komisji Europejskiej ogłoszona w styczniu 2005 r. Kształtowanie polityki migracyjnej zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym, stanowi duże wyzwanie dla nowych państw członkowskich, które nie mają takich doświadczeń.*

### Prawne podstawy współpracy państw UE w zakresie legalnej migracji

Zgodnie z art. 63 pkt 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, na poziomie wspólnotowym regulowane są takie kwestie, jak: „warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania wiz długoterminowych i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin”, a także prawa obywateli państw trzecich legalnie przebywających w jednym z państw członkowskich i warunki, na jakich mogą przemieszczać się na terenie UE. Decyzje co do legalnej migracji podejmowane są na zasadzie jednomyślności.

Brak odpowiednich podstaw traktatowych i woli politycznej państw członkowskich sprawia, iż prawo wtórne regulujące zagadnienie legalnej migracji rozwija się bardzo powoli. Do tej pory Rada UE przyjęła tylko kilka aktów prawnych, które nie mają charakteru kompleksowego, a dotyczą stosunkowo szczegółowych zagadnień. We wrześniu 2003 r. przyjęto dyrektywę w sprawie łączenia rodzin, w listopadzie 2003 r. – w sprawie obywateli państw trzecich przebywających legalnie i długotrwale na terytorium UE (tzw. stałych rezydentów), a w grudniu 2004 r. – w sprawie zasad wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia nauki, szkolenia zawodowego i wolontariatu. Bardziej ambitny zamiar całościowego uregulowania warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celach zarobkowych wyrażony był w propozycji

dyrektywy, którą zgłosiła Komisję w lipcu 2001 r., ale jak dotąd nie została ona przyjęta przez Radę UE.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w art. III-267 upoważnia Unię do rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej mającej na celu „zagwarantowanie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi”. Państwa członkowskie mogą być wspierane w działaniach zmierzających do integracji cudzoziemców ze społeczeństwami państw pobytu, jednak z wykluczeniem harmonizacji przepisów prawa krajowego. Potwierdzone zostały wyłączne kompetencje państw w kwestii ustalania „wielkości napływu” imigrantów na ich terytorium.

### Nowe podejście do imigracji zarobkowej

Od kilku lat w europejskiej debacie na temat migracji pojawiają się opinie o potrzebie bardziej elastycznego podejścia do napływu legalnych imigrantów na terytorium UE. Znalazły one wyraz m.in. w dwóch komunikatach KE poświęconych temu zagadnieniu, opublikowanych w latach 2000 i 2003. Opinie te wynikają z analizy trendów demograficznych, które, jak się ocenia, będą miały negatywny wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną UE w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat. Według prognoz Eurostatu do 2030 r., przy założeniu umiarkowanej imigracji, liczba mieszkańców UE (złożonej z 25 państw) w wieku produkcyjnym spadnie w przybliżeniu o 20 milionów, a liczba osób w wieku powyżej 65 lat wzrośnie o 40 milionów. Jeśli nie zrekomensuje tego odpowiednio wysoki napływ pracowników spoza UE, a średnia wydajność pracy istotnie się nie zwiększy, przeciętny roczny wzrost PKB dla całej UE spadnie do 1% w okresie 2010–2020, a do 0,6% w 2030 r. Prognozy te stawiają pod znakiem zapytania realizację planów dotyczących zwiększenia konkurencyjności europejskiej gospodarki. W tej sytuacji, oprócz niezbędnej reformy systemów emerytalnych i prób większej aktywizacji zawodowej różnych grup społecznych (kobiety, osoby starsze), legalna imigracja zarobkowa może być jednym z ważniejszych instrumentów polityki społeczno-ekonomicznej. Ponadto w najbliższym okresie państwa UE będą nadal doświadczać silnej zewnętrznej presji migracyjnej i związanego z tym ryzyka imigracji nielegalnej, co stanowi nie mniej istotną przesłankę liberalizacji polityki migracyjnej.

Zważywszy na opisane tendencje, świadome sterowanie przepływami migracyjnymi (przyciąganie osób o najbardziej potrzebnych kwalifikacjach) wydaje się dla państw członkowskich rozwiązaniem lepszym niż tylko restrykcyjne zapobieganie nadmiernej imigracji. Niektóre państwa UE przyjęły już takie instrumenty w prawie krajowym, np. Niemcy i Wielka Brytania stosują mechanizmy typu „zielonej karty” w stosunku do specjalistów w dziedzinach szczególnie poszukiwanych na rynku pracy (informatyka, telekomunikacja, służba zdrowia).

Instrumenty polityki migracyjnej stosowane w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różnią, tymczasem decyzje podejmowane przez każde państwo mają pośredni wpływ na sytuację w całej UE (np. cudzoziemcy mający status stałych rezydentów mogą pod pewnymi warunkami przemieszczać się na obszarze UE). Dlatego zasadna wydaje się lepsza koordynacja tej polityki na poziomie wspólnotowym. Komisja została wezwana przez Radę Europejską do przedstawienia przed końcem 2005 r. programu dotyczącego legalnej migracji, w tym procedur przyjmowania imigrantów umożliwiających szybką reakcję na zmieniający się popyt na rynku pracy. W związku z tym 11 stycznia 2005 r. KE ogłosiła Zieloną Księgę, której celem jest identyfikacja najważniejszych problemów i możliwych rozwiązań w zakresie imigracji ekonomicznej. Dyskusja zainicjowana publikacją tego dokumentu powinna dostarczyć odpowiedzi m.in. na pytania:

- jaki stopień harmonizacji warunków wjazdu i osiedlania się imigrantów zarobkowych powinien być docelowy dla UE? (kompleksowy dokument odnoszący się do wszystkich imigrantów, czy też szczegółowe regulacje albo uproszczona procedura dla wybranych kategorii zawodowych?);

- na jakich zasadach ma się opierać zatrudnianie obywateli państw trzecich? (przyjmowanie jedynie na konkretne stanowisko, na które brakuje kandydatów spośród obywateli UE, czy też w sposób bardziej elastyczny?);
- w jaki sposób imigracja powinna być uwzględniona w stosunkach z państwami trzecimi? (jak uniknąć negatywnych skutków „drenażu mózgów”, czy możliwe są preferencje dla niektórych państw związane np. z polityką sąsiedztwa lub strategią przedakcesyjną).

Większość państw członkowskich dąży do zachowania pełnej kontroli nad imigracją zarobkową, w związku z czym wydaje się, iż w najbliższym czasie nie dojdzie do przyjęcia wspólnotowego instrumentu, który regulowałby tę kwestię całościowo.

### **Legalna imigracja a nowe państwa członkowskie**

W nowych państwach członkowskich świadome sterowanie migracją nie było wcześniej postrzegane jako narzędzie polityki społeczno-ekonomicznej. Jedynie Republika Czeska w 2003 r. wprowadziła pilotażowy program doboru wykwalifikowanej siły roboczej. Inaczej niż w państwach starej UE, decyzje związane z napływem imigrantów mają tam przeważnie charakter administracyjny i nie poprzedza ich szeroka debata publiczna.

W okresie przed uzyskaniem członkostwa poziom emigracji przewyższał w tych państwach napływ cudzoziemców, ale już w 2002 r. jedynie trzy spośród nich (Polska, Litwa i Łotwa) miały niewielkie ujemne saldo migracyjne. Sygnalizowane powyżej problemy demograficzne w nowych państwach członkowskich mogą okazać się nawet poważniejsze, niż w starej Unii. Państwa te mają na ogół bardzo niski współczynnik dzietności (Polska ma jeden z najniższych w UE – 1,22 w 2003 r.). Według prognoz Głównego Urzędu Statystycznego do 2030 r. ludność Polski zmniejszy się prawie o 2,6 miliona, przy czym udział osób powyżej 65 roku życia w populacji wzrośnie do około 24% (z 12,8% w 2002 r.).

Ze względu na bardzo wysoki poziom bezrobocia (około 19% w 2004 r. – najwyższy w UE) w najbliższym okresie w Polsce może utrzymać się ujemne saldo migracyjne. Obecnie procedura zatrudniania obcokrajowców jest bardzo skomplikowana i kosztowna dla pracodawcy. Nie przewiduje się żadnych ułatwień ani zachęt dla wybranych zawodów. W ciągu ostatnich kilku lat rocznie wydawano cudzoziemcom średnio około 20 tys. zezwoleń na pracę<sup>1</sup>. Niemniej, według różnych szacunków, w Polsce pracowało nielegalnie od 150 do 500 tys. osób rocznie.

Polskie władze nie wypracowały jak dotąd całościowej koncepcji polityki migracyjnej, trudno więc mówić o aktywnym uczestnictwie w kształtowaniu takiej polityki na poziomie wspólnotowym. Ze względu na sytuację demograficzną i spodziewany rosnący napływ imigrantów (w tym nielegalnie podejmujących pracę) w dłuższej perspektywie może się to okazać poważnym zaniedbaniem. Należy również przemyśleć, w jaki sposób legalna migracja mogłaby zostać wykorzystana jako instrument budowy partnerstwa ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej.

<sup>1</sup> Dla porównania w Republice Czeskiej ponad 100 tys., w Słowenii od 34 do 40 tys.

## OGŁOSZENIA



# *The Polish Foreign Affairs Digest*

t. 4, nr 4 (13), 2004

**W numerze m.in.**

**Brendan Donnelly**

Poland, European Union and Russia

**Ryszard Zięba**

Transformation of Polish Foreign Policy

**Marian Grzybowski**

Systemic Roles of the President of the Republic of Poland in the Context of Membership in the European Union

**Rafał Riedel**

Elections to the European Parliament

**Antoni Kukliński**

Global Space: the Space of Europe and of Poland. Challenges of the 21<sup>st</sup> Century

**Eugeniusz Kwiatkowski**

Integration with the EU and the Labour Market in Poland

**Stanisław Umiński, Andrzej Stępnia**

Do Foreign Direct Investments Help Poland in Its Implementation of the Objectives of the Lisbon Strategy?

**Krzysztof Jasiecki**

The Role of Brand in the Promotion of Poland's Image and Polish Business

**Bogumiła Berdychowska**

*Kultura's* Ukrainian Circle

**Mateusz Gniazdowski**

The Problem of War Reparations – the Perspective of the Czech Republic

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa  
tel. 556 80 09, fax 556 80 99, publikacje@pism.pl*