



BIULETYN

Nr 3 (1115), 10 stycznia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej: mobilność zamiast migracji

Roderick Parkes

Premier Wielkiej Brytanii David Cameron stwierdził, że swoboda przemieszczania się w Unii Europejskiej zachęca do tzw. turystyki zasiłkowej. Przywołując przykład pracowników z Polski, wyraził zamiar rewizji traktatów, zmierzającej m.in. do odebrania pomocy socjalnej tym członkom rodzin pracowników, którzy nie mieszkają w Wielkiej Brytanii. W ten sposób Cameron próbuje stworzyć koalicję zachodnich państw członkowskich – w szczególności Niemiec, Austrii i Holandii – na rzecz ograniczenia migracji wewnątrz Unii, a nawet możliwości wprowadzenia limitów wjazdów. Stanowczą odpowiedź Polski na wystąpienie Camerona przyjęto jako przejaw nie tylko obrony swobody przepływu osób, ale też rosnącej politycznej dojrzałości. W rzeczywistości jednak zagraża to polskiej pozycji w UE. Polska musi wyraźnie wskazać, że swoboda przepływu osób to przede wszystkim krótkoterminowa mobilność, a nie długookresowa migracja. Zamiast angażować się w dialog z Wielką Brytanią, powinna poddać ją politycznej kwarantannie.

Mobilność zamiast migracji. Po jej stanowczej odpowiedzi na wystąpienie premiera Wielkiej Brytanii, Polskę powszechnie uznano za obrończynię obecnego systemu przepływu osób. W rzeczywistości stanowisko Polski jest bardziej złożone. Nie tylko kraje przyjmujące, takie jak Wielka Brytania, zmagają się z problemami związanymi z przepływami pracowników w ramach Unii Europejskiej. Dla Polski, tak jak dla innych krajów wysyłających, migracja na zachód oznacza ryzyko drenażu mózgow, niżu demograficznego oraz populizmu jako odpowiedzi na frustrację „uwięzionej społeczności”, pozostawionej z krajowymi problemami, takimi jak zadłużenie czy recesja.

Wszystko to tłumaczy, dlaczego celem UE jest raczej swoboda przepływu osób, a nie migracja. Ta pierwsza, rozumiana jako krótkoterminowe migracje pracowników zamiast migracji stałej, leży w interesie wszystkich państw członkowskich. W systemie, gdzie pracownicy zachęceni są do czasowego zatrudnienia za granicą, kraje takie jak Wielka Brytania zyskują dostęp do elastycznej, młodej siły roboczej bez konieczności ponoszenia kosztów integracji czy długoterminowej opieki socjalnej. Kraje wysyłające, takie jak Polska, zyskują pieniądze i wiedzę zdobytą przez swoich obywateli za granicą, bez skutków ubocznych w postaci trwałej utraty wykwalifikowanych pracowników czy problemów demograficznych.

Dlatego też polityka Wielkiej Brytanii opiera się na błędnych założeniach. Odebranie pomocy socjalnej tym członkom rodzin pracowników, którzy nie rezydują w Wielkiej Brytanii, ograniczy mobilność kosztem wzrostu stałej migracji: powstrzyma pracowników nie od przyjazdu do Wielkiej Brytanii, ale raczej od opuszczania tego kraju. Taką politykę wprowadzono właśnie po to, by zachęcić do mobilności i pozostawienia rodziny w kraju – zmiana skłoni tylko do łączenia rodzin i osiedlania się na stałe. Płynące z Londynu sugestie co do ograniczenia liczby pracowników z krajów UE do 75 000 przyniosą podobny efekt. Niepewność będzie skłaniała pracowników aktualnie przebywających w Wielkiej Brytanii do pozostania na stałe, gdyż powrót do kraju ojczystego będzie się wiązał z ryzykiem utraty prawa wjazdu.

Paradoksalnie jednak, sprzeciwiając się zmianom proponowanym przez Wielką Brytanią, Polska nie broni prawa do mobilności. Wielka Brytania wraz z Austrią, Holandią i Niemcami skierowały debatę na inne tory. Rządy tych państw odnoszą się teraz do „imigracji” pracowników z UE i krytykują Brukselę za inne rozumienie swobody przepływu osób. Angażując się w tę debatę, Polska znalazła się w obozie obrońców migracji, nie zaś mobilności,

obecnie wspiera więc *status quo* niekorzystny dla niej samej. W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii (która dzięki imigrantom może do 2030 r. stać się dominującą gospodarką i głównym graczem Europy w związku z nowymi regułami głosowania, dającymi większą siłę państwom o dużej liczbie ludności), Polska nie ma nic do zyskania na stworzeniu europejskiego systemu wspierającego stałą migrację.

Relacje międzyrządowe. Debata o swobodnym przepływie osób pojawiła się w czasie, kiedy głos Europy Środkowej jest dobrze słyszalny, a Polska stoi na czele koalicji nowych państw członkowskich, tworzonej przez jej partnerów z Grupy Wyszehradzkiej: Czechy, Węgry i Słowację, a także przez Rumunię i Bułgarię – koalicji broniącej pryncypiów Unii Europejskiej. Jednak Polsce ta rola przypadła nie z wyboru, ale z konieczności: już przed debatą o swobodnym przepływie osób Polska, po objęciu prezydencji w 2011 r., wyrosła na ważnego gracza w UE. Ten wzrost notowań zawdzięcza dwóm czynnikom, których rola obecnie się osłabia wskutek stanowiska zajętego przez Polskę w toczonej się debacie.

Pierwszy z nich to zastąpienie napięć na linii Wschód–Zachód, powstałych po rozszerzeniu w 2004 r., podziałem na państwa Północy i Południa. Rolą Polski, jako rzecznika Europy Środkowej, było zbliżenie się do Niemiec i stworzenie wspólnego frontu w kwestii kryzysu zadłużenia państw śródziemnomorskich. W interesie Polski nie leży zmiana tej sytuacji ani też wymuszona konfrontacja z Berlinem w imieniu Rumunii i Bułgarii, czy nawet najbliższych wschodnich sąsiadów – ostatecznie Grupa Wyszehradzka jest wciąż w mniejszym stopniu narzędziem reprezentowania wspólnego interesu, niż formatem umożliwiającym utrzymanie pozycji w UE, nawet w przypadku zmiany rządu na kontrowersyjny.

Drugim ze wspomnianych czynników było osłabienie pozycji Wielkiej Brytanii, co umożliwiło Polsce zastępowanie jej w roli partnera wybieranego przez Niemcy podczas kryzysu zadłużenia. Jednakże swoboda przepływu osób to tylko jedna z kwestii, w których Polska ryzykuje, że znajdzie się w opozycji do odnawiającego się tandemu niemiecko-brytyjskiego. Na przykład podczas kampanii przed wrześniowymi wyborami do Bundestagu kanclerz Niemiec Angela Merkel zdawała się otwarta na pomysł przeniesienia części kompetencji z powrotem z poziomu UE do państw członkowskich, co współgrało z podobnymi głosami ze starych państw Unii, takich jak Wielka Brytania i Holandia. Co więcej, Niemcy wraz z Austrią i Holandią znalazły się wśród państw podpisanych pod brytyjskim listem o problemach z „imigrantami z UE”.

Na ironię zakrawa to, że kwestia ta może zostać rozwiązana tylko pod warunkiem ścisłej współpracy zachodnich i wschodnich państw Unii – elastyczny system mobilności i wymiany jest w ich wspólnym interesie. Tworzenie przez Wielką Brytanię sztucznego podziału na Wschód i Zachód zmusza jednak jej zachodnich partnerów do lawirowania między planami niekorzystnymi dla obu stron. Przyjmując pozycję lidera koalicji wschodniej, Polska nieświadomie również przyczynia się do tworzenia tego podziału, zagrażającego jej pozycji w bloku.

Rekomendacje. Polacy, co zrozumiałe, poczuli się dotknięci bezpośrednim odwołaniem do ich sytuacji w przemówieniu Camerona. Niektórzy mogą widzieć w tym przykład ksenofobii w przebraniu eurosceptycyzmu. Niemniej odzwierciedla to rosnącą w Londynie świadomość, że wielu z brytyjskich problemów w UE nie da się rozwiązać bez udziału Polski. Innymi słowy, jest to rodzaj niechętnego uznania. Choć perspektywa ściślejszej współpracy z Wielką Brytanią może być dla Polski kusząca, epizod z wystąpieniem Camerona pokazuje negatywne konsekwencje brytyjskiego myślenia, które wymusza na Polsce przyjęcie niewygodnej dla niej roli.

Dlatego też lepsze dla Polski byłoby rozwiązanie kwestii swobodnego przepływu osób bez zaangażowania Wielkiej Brytanii, z pełnym wykorzystaniem obecnych prawnych możliwości wspólnych i wewnętrznych reform, tak by uniknąć proponowanej przez Brytyjczyków rewizji porozumień traktatowych.

Aby to osiągnąć, Polska musi przekazać swoim zachodnim partnerom trzy zasadnicze komunikaty. Po pierwsze: wszystkie państwa UE mają trudności z funkcjonowaniem w obecnym systemie. Nie jest to kwestia opowiadania się za lub przeciw *status quo*, ale współpracy na rzecz prawidłowego działania obecnego systemu. Po drugie: celem jest zwiększenie mobilności, nie migracji. Mobilność to zarówno przepływy „tam”, jak i „z powrotem”, podczas gdy próby zarządzania mobilnością tak samo jak migracjami mogą spowodować nasilenie osiedlania się na stałe. Po trzecie” przemieszczający się to na ogół ludzie ambitni i dobrze sytuowani, a nie najbiedniejsi i bez perspektyw. Traktowanie ich jak „turystów zasiłkowych” może tylko przyczynić się do ich marginalizacji i bezproduktywności. Znacznie więcej można by zyskać na właściwym spożytkowaniu ich umiejętności.

Takie określenie stanowiska Polski, nie jako „głosu Wschodu”, ale jako jednego z europejskich państw zmagających się z trudnościami związanymi ze swobodnym przepływem osób, mogłoby być pierwszym krokiem ku złamaniu koalicji państw wokół Wielkiej Brytanii i poddaniu jej politycznej kwarantannie. Koalicja ta zresztą już teraz jest raczej chwiejna. Berlin, choć z pewnością pochlebia mu zainteresowanie Wielkiej Brytanii, obawia się brytyjskich oczekiwań co do ustępstw politycznych. Tymczasem państwa takie jak Holandia czy Szwecja wolą widzieć w Wielkiej Brytanii partnera do stworzenia przeciwwagi dla Niemiec, a nie tego, który ściślej je zwiąże z tą europejską potęgą.