

which is seen as multi-vector and multi-directional platform of images and values that the majority of the members of Norwegian society may identify itself with and which at the same time is attractive for most political regimes, religions and cultures in the world.

Such positioning expands the abilities of Norwegian government (of the Ministry of Foreign Affairs in particular) to make the actors of the civil society of Norway associating themselves with their country. Moreover, the focus on the issues of peace allows Norway to draw the attention and capture the minds of foreign audience, given that peace negotiations draw attention of the world mass media.

There is no such society, political regime or religious group in the world, which would not care about the peace, nature and equality issues. That is why the effective strategy of Norwegian public diplomacy will be focused on positioning of its own country through images and values, which seems attractive not only locally but also globally. Such positioning will contribute to the increase of attractiveness (soft power) of Norway among the non-state actors within the country and abroad.

Key words: *public diplomacy, Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD.*

УДК 323(438):314.7

Х.Є. Фогел

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ПОЛЬЩІ

У статті проаналізовано процес становлення оновленої міграційної політики Польщі. Розглянуто вплив спільної міграційної політики Європейського Союзу на національну міграційну політику країни дослідження.

Ключові слова: *міграційна політика, національна міграційна політика, Польща, ЄС, європеїзація.*

Політичний перехід наприкінці 1980-х у Центральній та Східній Європі став результатом нового геополітичного та економічного європейського порядку. Поряд із змінами в економіці і політиці, радикальне зрушення відбулося і в міграційній політиці в Польщі. Будучи обмеженою в можливості руху населення в комуністичну епоху, Польща приєдналася до Європейських міграційних потоків після остаточної лібералізації закону про візовий режим (passport law) в 1990 році. Польща почала отримувати більшу кількість мігрантів, в основному з пострадянських країн, а також транзитних мігрантів, що прямували в Західні країни[1]. Міграційна політика Польщі, що практично не існувала в кінці 1980-х, поступово пройшла етап адаптації законодавства починаючи з 1989 року, шляхом поєднання різноманітних міжнародних угод та договорів, що сприяло її трансформації та дало початок процесу європеїзації на початку 1990-х[2],[3]. Розвиток міграційної політики Польщі був інтенсивний і спричинений початком переговорів на вищому рівні про приєднання Польщі до Європейського Союзу у 1998 році, і, зокрема, переговорами з питань юстиції та внутрішніх справ, що проводились в травні 2000 року. Позаяк, починаючи з 1998 року, процес європеїзації здійснювався під егідою Європейської комісії та механізму обумовленості ЄС (EU conditionality mechanism), яка відіграє вирішальну роль у процесі європеїзації політики. Сильний вплив Європи відчувався на різних аспектах міграційної політики Польщі і поза питаннями процесу вступу до ЄС. Норми і переконання ЄС поділялись польськими політиками в питаннях міграційної політики, на відміну від цього, інституційна сторона міграційної політики, особливо щодо загальноприйнятих "способів приведення їх в дію", чинила спротив до європейського

впливу. Відсутність лобювання зацікавлених сторін в питаннях міграції дозволило перенести процес формування політики за закриті двері і залишитися незмінним по суті з початку 1990-х.

Досі наявна література надає нам суперечливі факти з питань впливу встановлення спільної міграційної політики на рівні ЄС на внутрішню міграційну політику країн ЄС. З одного боку, деякі вчені доводять, що ЄС здійснює великий вплив на національну імміграційну політику. Наприклад, Айко Тільманн стверджує, що «європейська інтеграція повинна бути розглянута як ключовий каталізатор» [4, ст 2] для далекосяжних змін в національних системах надання притулку, представлених протягом початку 1990-х років по всій Європі. З іншого боку, деякі дослідники вбачають лише слабкі зв'язки між європейською та національними політиками. Мартен Вінк у своєму дослідженні щодо Нідерландів стверджує, що «багато активних зусиль, спрямованих на досягнення загальної європейської політики, не обов'язково означають подальшу Європеїзацію внутрішньої політики держав» [5]. А Ендрю Геддес [2, ст. 196] у своєму порівняльному аналізі доводить, що вплив ЄС став лише проміжним пояснювальним фактором, щоб спричинити реформи національної імміграційної політики протягом 1980-х та 1990-х років. Ці суперечливі висновки з'являються у першу чергу тому, що існує «недостатньо систематичних емпіричних досліджень того, як європейські досягнення «чіпляють» політику на національному рівні» [2, ст 4]. Незважаючи на це, в останні роки значно зріс інтерес до вивчення європейського впливу на внутрішню імміграційну політику та згоди держав-членів з європейськими нормами в цій політичній сфері. Наприклад, низка юридичних праць пропонує детальну інформацію щодо законодавчого поглинання Європи і згоди з європейською політикою [7; 8]. До цієї ж категорії належить ряд порівняльних праць з вивчення однієї країни в питаннях імміграційної політики в різних державах-членах Європи. Проте, їх основний фокус націлений на національні досягнення, а не роль ЄС в багаторівневому управлінні імміграцією, що зустрічається в роботах Ангенендта, Брокмана і Гаммара [9], [10]. У низці праць з вивчення однієї країни, приділено більш детальну увагу ролі Європи в рушійних національних змінах міграційної політики.

Прикладами служать дослідження Геддеса щодо Великобританії [11], Вінка щодо Нідерландів [12] та Томея щодо Німеччини [13], а також держав не членів, як Швейцарія у статтях Фішера [14], та дослідження, включені у книгу авторства Лавенекса та Учарера [15]. З теоретичної точки зору, проведений Лавенексом аналіз обмежувального європейського дискурсу в політиці надання притулку та того, яким чином він вплинув на формування національної політики з питань надання притулку та біженців [16], є надзвичайно значущим. Інші дослідження з теоретичним інтересом включають порівняльний аналіз європеїзації імміграційної політики у вибраних країнах Європи авторства Геддеса, в якому подано вихідні вказівки про ступінь внутрішнього європейського впливу у цій сфері політики [2]. Наприкінці, варто згадати дослідження Граббе [17], який застосував підхід раціонального вибору до визначення європейського впливу на міграційну політику в країнах Центральної та Східної Європи, а також працю Тільманна [4], який виділив три механізми європеїзації, щоб зрозуміти зміни в політиці надання притулку Європейських держав-членів протягом 1990-х років. Хоча останніми роками спостерігається значний інтерес до Європеїзації імміграційної політики, порівняльні та систематичні дослідження все ще є нечисленними. Більшість праць зосереджена на політиці з питань надання притулку та біженців, без врахування політики щодо інших міграційних категорій, та фокусується в основному на періоді до Амстердамського договору. Теоретичні підходи, у першу чергу, призначені для розгляду конкретної ситуації у країнах, що досліджуються. Значна увага приділяється внутрішнім факторам, що сприяє розумінню впливу ЄС на конкретну країну чи групу країн. Проте, різні типи взаємодії між ЄС та його державами-

членами і не членами, отримали порівняно мало уваги у спробі пояснити характерний внутрішній вплив ЄС.

У ми зосередилися на дослідження впливу європеїзації на міграційну політику Польщі. Ріст міжнародної мобільності польських громадян, а також кількості транзитних іноземців, що приїжджали через Польщу після 1989 року, створив в країні нову міграційну ситуацію. Як і в багатьох інших галузях політики, Польща запозичила приклад з Заходу в прийнятті рішень стосовно регулювання міграції. Розвиток шляхів співробітництва із західними країнами в 1990-х роках, безсумнівно, відбився на зародженні міграційної політики Польщі; їх ефект був особливо помітний в пізніших змінах у польському законодавстві. Таким чином, можна стверджувати, що процес європеїзації міграційної політики Польщі розпочався ще на початку 1990-х років в рамках процесу здобування досвіду в країн Заходу [18] або «наслідування політики» [19].

Перші зміни в міграційній політиці стосувались питань надання притулку. Уряд Польщі, уражений потоком шукачів захисту (більшість з яких були прямували на Захід і використовували Польщу тільки в якості транзитної країни), не був готовим до цього нового явища і наслідував більш досвідчені західні країни [20]. Приєднання до Женевської конвенції про статус біженців в 1991 році, відкриття офісу зв'язку УВКБ ООН у Варшаві в 1992 році і, нарешті, приєднання до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в 1993 році – заклали фундамент для системи захисту біженців в Польщі. Варто відзначити, що, незважаючи на відносно невеликий потік прохачів притулку, система захисту біженців була розроблена не тільки на основі вже існуючої всесвітньої системи захисту біженців, але і беручи до уваги її європейську специфіку відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Підписання Угоди про реадмісію в березні 1991 року між Польщею та країнами Шенгенської зони сприяло розвитку співпраці між Польщею та її західними сусідами в галузі міграції, що потім була розширена після підписання особливої двосторонньої угоди між Польщею та Німеччиною в Бонні в травні 1993 року. Відповідно до угод, країни Шенгенської зони мінімізували візові вимоги для громадян Польщі; однак, Польща була зобов'язана прийняти назад своїх громадян, а також громадян третіх країн, які незаконно проникли на територію Шенгенської зони через Польщу. Підписуючи угоди про реадмісію, Польща зобов'язувалась змінити свій статус з країни походження біженців або транзитної країни в країну приймаючу біженців [21]. З іншого боку, шляхом розширення співробітництва з Німеччиною, Польща готувалася стати охоронцем східного кордону ЄС [22].

Після 1989 року зростання міграційних потоків спричинило зміни в польському законодавстві про міграцію. «Старий» закон про іноземців 1963 року, створений в комуністичну епоху, коли іноземці були досить екзотичним явищем, не відповідав дійсності 1990-х років. Враховуючи нову міграційну реальність, першими змінами після 1990 року було введення поняття про статус біженців в польському законодавстві і вдосконалення непрацюючої системи депортації. Робота над новим законом почалася в 1995 році, через рік після того, як міністр закордонних справ Польщі подав заявку на вступ країни в ЄС, і завершилася новим Законом про іноземців, який вступив в дію у червні 1997. Закон являв собою суміш рішень ЄС і нових польських інтересів в галузі міграції, які були зосереджені на питаннях безпеки в той час. Новий закон дозволив органам державної влади вдосконалити контроль над потоком іноземців та обмежити потік небажаних іноземців до Польщі. Значного впливу західноєвропейських правил зазнали зміни, що стосувались введення тимчасової посвідки на проживання, якої раніше не існувало в польському законодавстві, і положень стосовно відповідальності морських і повітряних носіїв перед пасажирями, яких вони транспортують.

Найбільшого європейського впливу зазнали питання притулку. Нові поправки до польського законодавства стосувались питань “безпеки третьої країни” і “безпеки країни походження”. Варто відзначити, що, хоча потік прохачів притулку в Польщі видається мізерним в порівнянні з різким зростанням кількості клопотань про надання притулку в західних країнах, новий закон запровадив поняття й інститути, які раніше були успішно застосовані у країнах ЄС у їхній боротьбі проти так званої кризи притулку [23], що з'явилась на порядку денному в галузі новоствореної співпраці з ЄС.

У підсумку, в 1999 році, коли Амстердамський договір набув чинності, Польща вже прийняла новий закон і деякі основні положення, що стосувались міграції, в якості спеціалізації Конституції 1997 року. Польща також отримала цінний досвід у співпраці з західними країнами в галузях міграції та притулку. Однак, крім очевидного європейського впливу, деякі питання, що стосувались суто польських інтересів (наприклад, репатріація етнічних поляків, що проживають в пострадянських країнах), також знайшли своє місце в новоствореному законодавстві в галузі міграційної політики.

Після початку переговорів між Польщею та ЄС, коло питань в галузі міграційної політики звужилось після 1997 року. Приєднання до процесу обумовленості з ЄС [24] мало найбільший вплив на формування польської міграційної політики в цей період. На переговорах стосовно питань юстиції та внутрішніх справ, що розпочалися в 2000 році, запропоновано одночасне складання поправки до польського Закону про іноземців. Рушійною силою для змін в роботі по внесенню поправок стали вимоги для європейської інтеграції, та неодноразові заклики в кожній доповіді Європейської комісії до посилення захисту східного кордону [25]. Варто відзначити, що положення юстиції та внутрішніх справ, пов'язані безпосередньо з питаннями безпеки, не підлягають перехідним періодам чи яких-небудь істотним переговорам, тому що майбутня роль Польщі як хранителя кордону ЄС зробило проблему кордонів та імміграції не тільки питанням технічних стандартів, але питанням політичного прийняття [26]. Поправки до Закону про іноземців, внесені в 2001 році, принесли багато важливих змін у міграційне законодавство Польщі.

Важливі зміни, викликані поправками 2001 року, стосувались визначень понять «безпеки третьої країни» і «безпеки країни походження», які стосувались не лише формального приєднання країни до міжнародних документів з питань захисту прав людини, а й фактичний стан справ країни в цій галузі. Крім того, були змінені умови для посвідки на проживання; були введені нові способи встановлення і контролю законності проживання іноземців на території Польщі, а також введений новий адміністративний інструмент - зобов'язання залишити територію Польщі. Загалом, на відміну від закону 1997 року, поправки 2001 роки зазнали більш очевидного європеїзованого впливу. Постійна еволюція законодавства ЄС означало часту зміну польського законодавства і прийняття нових заходів ЄС в різних галузях, в тому числі міграції та надання притулку. Успішне завершення переговорів в грудні 2002 року і підписання Договору про приєднання (квітень 2003) не завершив процес гармонізації польського законодавства з обов'язковими заходами ЄС. В червні 2003 року були прийняті два нові закони: новий Закон про іноземців і Закон про надання захисту іноземцям на території Республіки Польща. Відмінність між усіма формами гуманітарної міграції та загальними положеннями про іноземців була новим явищем для польського законодавства, але привела його у відповідність з практикою багатьох європейських країн.

Ці зміни міграційної політики, створені на основі законодавства ЄС та умов вступу до ЄС, були введені відносно гладко. На відміну від цього, вимога ввести візи в Польщу для громадян України, Білорусі та Росії призвела до деякого опору з боку польських зацікавлених сторін. Полегшення контактів між громадянами Польщі і громадянами східних країн було очевидним з самого початку, як спосіб досягнення цих цілей. Загальний візовий режим з ЄС та візовий режим з Росією, Білоруссю та Україною не співпадав з

принципами, цілями та інтересами зовнішньої політики Польщі. Тому введення візового режиму для громадян цих країн був відкладений на якомога довший період. Навіть після введення візового режиму, рух через східний кордон Польщі не зменшився, тому що процес отримання візи відбувався швидко видаються. Лібералізація процесу видачі віз, а особливо безкоштовних туристичних віз, для українських громадян ілюструє один з прикладів забезпечення польських інтересів з одного боку, і, водночас, виконання зобов'язань Польщі, як члена ЄС, з іншого. Крім того, в рамках підготовки до вступу в Шенгенську зону і специфічного візового режиму, Польща, поряд з іншими новими членами, підтримує ініціативу Комісії по створенню окремого режиму місцевого прикордонного руху на зовнішніх кордонах держав-членів (Європейська комісія 2003).

В підготовчий до вступу період, Польща мала обмежений відрізок часу, щоб сформуванню свою політику. Крім того, Польща була у відносно слабкому положенні по відношенню до своїх партнерів з ЄС для формування політики відповідно до побутових потреб. Перетвореннями правових і процесуальних норм було успішним; можна також відмітити процес європеїзації норм, що стосувалися політики міграції, що стосувались політичної поведінки, культури та мови політичного дискурсу. Основний акцент в процесі формування міграційної політики Польщі змістився з сфери безпеки кордону в сторону економічного та демографічного планування. Дослідивши моделі ведення політики в західноєвропейських державах протягом більш ніж десятиліття, польські політики зіткнулись з дилемою в сфері міграції. Розумілось, що довгострокова міграція може стати соціальною і політичною проблемою, тому вибір робився на користь обмежувальних політичних рішень, опираючись на загальноєвропейську систему переконань. Проте таке обмежувальне ставлення створило ряд заперечень. Можна було зрозуміти, чому існують побоювання німецьких політичних діячів, оскільки Німеччина приймала близько 90000 шукачів притулку щорічно, але непросто пояснити такі ж побоювання Польщі, що приймала близько 5000 [27].

Незважаючи на європейський вплив, існувало два основних принципи, що визначали межі європеїзації міграційної політики Польщі. Перший з них пояснював, що міграційна політика є проблемою країн-членів ЄС, а не Польщі (поки що); а другий, що міграційна політика Польщі осмислюватиметься як проблема, що виникне в майбутньому. Перший принцип походив від особливої процедури прийняття рішень в Польщі, що розглядала міграцію поза сферою політики, на відміну від країн-членів ЄС. Щоб зменшити негативні наслідки міграції, такі як відчуження, маргіналізація, расизм та ксенофобія, польські політичні діячі намагалися зберегти статус-кво, щоб запобігти виникненню кризових явищ. Існувало обґрунтоване побоювання, що в результаті зростання потоку мігрантів, ставлення суспільства та політиків можуть радикалізуватись, і цей процес не піддаватиметься регулюванню. Тому приймалися рішення для підтримки максимально низького рівня потоку мігрантів до Польщі, на відміну від країн Західної Європи, де ця проблема набула політичного характеру. Другий принцип виражався в плануванні дій та рішень в міграційній політиці на подальшу перспективу. Членство в ЄС сприяв адаптації ставлення до міграційної політики, аналогічним чином, як і в інших державах-членах. Крім того, членство в ЄС означав зростання обсягів потоку мігрантів і збільшення труднощів над процесом його контролю. Міграція розглядається як незворотний наслідок демократизації, капіталізму та європейської інтеграції, і, таким чином, як частина неминучого майбутнього для Польщі.

Хоча європеїзація переконань і поглядів створює значний вплив на польських політиків, міграція все ще не сприймається як політичне явище або як сучасна соціальна проблема. Таким чином, зміна відношення до питання міграції ще не втілені в життя і, окрім дуже обмеженого кола зацікавлених сторін, існує незначний інтерес парламентаріїв, що більше стосується питань безпеки кордонів чи страх перед тероризмом. В ряд важливих

питань міграційної політики також входив розгляд двох сфер: правових норм про надання притулку та визначення принципів візового режиму, що поглиблювало процес європеїзації.

В процесі створення національної міграційної політики Польщі, широко використовувалась європейська концепція. Терміни «Європа» та «Європейський» були використані як авторами-бюрократами Закону про іноземців, так і депутатами, що представляли основні положення на парламентських партійних нарадах. Членство в ЄС стало категоричним імперативом, яке випереджало будь-яке обговорення з самого початку. Сторони, що сперечались, могли виправдати нові закони, посиляючись на європейські стандарти. Узгодженість з нормами ЄС, або з нормами, що переважали у державах-членах, була, таким чином, найважливішим показником вартості кожного з Законів. Таким чином, європеїзація означала саме модернізацію державної системи. Аргументами на користь європеїзації були, наприклад, узаконення конкретних політичних рішень, що були прийняті експертами ЄС, навіть якщо вони суперечили думці вітчизняних фахівців. Найбільш спірні питання, представлені незалежними експертами були також виправдані вимогами Співтовариства. Іншим підходом була візуалізація Європи з точки зору географії Шенгенської зони. У контексті візуалізації, Польща візьме на себе роль хранителя кордонів ЄС. Отже, дебати були зосереджені на обов'язках Польщі, як країни-кандидата і майбутнього члена, щодо країн Західної Європи.

Зі вступом Польщі до Європейського Союзу почався новий етап в міграційній політиці Польщі. У зв'язку з доступом до ринку праці ЄС, що призвело до масової міграції після приєднання, до польської міграційної політики були поставлені абсолютно нові завдання, серед яких найбільш поширеними є: необхідність більшого захисту інтересів польських громадян, які проживають за кордоном (тобто збільшилася їх кількість), підтримка зворотної міграції та підтримання контактів польські емігрантів (остання хвиля еміграції є перш за все мобільність молодих людей з невизначених міграційними планами), а також необхідність заповнення вакансій на польському ринку праці після інтенсивної хвилі польської еміграції.

Польська міграційна політика орієнтована насамперед на ці останні виклики. У 2007-2012 роках чітко спостерігається поступова лібералізація доступу на польський ринок праці. Плавно збільшується кількість осіб, що не потребують дозволу на роботу в Польщі в короткостроковій перспективі²³. Інше сприяння зайнятості іммігрантів у відповідній галузі передбачало знизити витрати на видачу дозволів на роботу, через скасування установ, що видають такі дозволи, так зване прискорення «тесту на ринку праці» або можливість відмовитися від нього (йдеться про перевірку запропонованого вакантного місця для іноземця чи нема попит на нього серед польських громадян)

Комітет з міграції при Міністерстві внутрішніх справ підготував документ «Міграційна політика Польщі – сучасний стан та рекомендовані дії», спрямований на формування польської міграційної політики. Цей проект був представлений в квітні 2010 року і широко обговорювався експертами з питань міграції. 31 липня 2012 року цей документ був прийнятий урядом. Документ став першим всеосяжним та вичерпним документом з міграційної політики Польщі та містив такі рекомендації:

- спрощення нормативно-правової бази щодо іноземців, їх перебування і працевлаштування в Польщі;
- визначити пріоритети щодо прийому та легалізації іноземців;
- розробити і реалізувати програму по інтеграції іноземців,
- боротьба з нелегальною міграцією,
- громадянство і репатріація,

²³ Громадян сусідніх країн Польщі (Україна, Білорусія і Росія), Молдови та Грузії можуть здійснювати роботу на території Польщі без отримання дозволу на працевлаштування протягом 6 місяців в межах року.

- моніторинг міграційних процесів в Польщі.

Опрацювання даних рекомендацій не містив детальний графік впровадження змін в законодавстві та їх фінансування.

Відповідно до документу, пріоритетними є такі групи мігрантів, як особи польського походження, студенти, випускники вищих навчальних закладів, науковці, іноземці, які ведуть підприємницьку діяльність та створюють нові місця праці, фахівці з потрібними економічними кваліфікаціями, сім'ї мігрантів, які вже оселились у Польщі тощо. Для них рекомендується спростити правові положення перебування та праці в Польщі. Міграційна політика передбачає більш ефективну програму інтеграції іноземців, зокрема, звернення уваги на освіту дітей мігрантів чи полегшення доступу до фахових юридичних порад.

Польський уряд хоче ефективніше боротись з нелегальною міграцією, але відтепер перевага надаватиметься добровільному поверненню, ніж примусовим видаленням. Планується покращити ефективність механізму надання громадянства та програми репатріації. Державні органи зобов'язуються постійно моніторувати міграцію, а це покращить її пристосування до вимог ринку праці, допоможе оцінити ефективність інтеграційних програм.

Автори документу відзначають, що Польща досі не є державою, до якої приїжджає більше іноземців, ніж виїжджає її громадян. Однак необхідність якісної міграційної політики зумовлює кілька важливих чинників, серед яких і те, що Польща не перестає бути привабливою для громадян з країн колишнього СРСР, а польські працедавці все частіше потребують їхньої праці. Крім цього, польське суспільство старіє, а це веде до проблем з функціонуванням хоча б пенсійної системи. Загалом нова міграційна політика має допомогти впоратися з проблемами та викликами, які ставить еміграція своїх громадян та імміграція іноземців: «Це означає потребу проведення широких правових, організаційних та адміністративних змін, що дозволять Польщі відкритись на іноземців, враховуючи проблеми та небезпеки їхнього напливу», – йдеться в документі. Поки що він не передбачає конкретних правових рішень, графіку їхнього введення чи джерел фінансування. Лише в майбутньому на його основі буде створений план дій, у якому рекомендації перетворяться на конкретні рішення.

Оприлюднення документу викликало й критичні оцінки. Зокрема, Гельсінський фонд прав людини відзначав, що в ньому бракує конкретних цілей та способів їхнього досягнення. На думку представників фонду, документ, характеризуючи міграційну ситуацію, не дає відповіді на питання про роль іноземців у польському громадському житті та в економіці держави.

У серпні 2014 року був прийнятий план здійснення документа «Польська міграційна політика - сучасний стан та рекомендовані дії» призначений для забезпечення конкретних рішень для управління процесами міграції, в тому числі для ефективного прийняття рішень у сфері законодавства, адміністративної практики, контролю, фінансового планування та координації відповідних повноважень органів, офісів, відділів та установ - і тим самим забезпечити узгодженість завдань, які виконуються по відношенню до іноземців.

План також передбачав здійснення конкретних інструментів, в тому числі організаційних, правових і фінансових процедур, необхідних для спрощення та зміцнення структур, що відповідають за ці питання, реконструкція системної інтеграції іноземців та моніторингу явищ, пов'язаних з більш широкими проблемами міграції.

З огляду на характер міжвідомчого документа в процесі роботи різних міністерств, управлінь та установ, пропонувати рішення і конкретні положення, що стосуються сфери їх властивостей у сфері міграції. Запропоновані рішення були на різних етапах узгодження документа, що підлягає робочій групі (було проведено 10 засідань) та пленарних засідань Групи, який двічі давав оцінку щодо цього документу - перед направленням зовнішніх угод і обліку їх результатів. В ході реалізації, Міністерство фінансів і Спільна комісія уряду та

місцевого самоврядування у висновках виклала інформацію про фінансові наслідки, в результаті здійснення запланованих заходів, де вказувалося, що всі витрати будуть покриватися за рахунок державного бюджету.

Варто відзначити, що в рамках консультацій документ, представлений воєводствам, близько 70 урядовим організаціям, польським організаціям іммігрантів, науково-дослідним центрам, міжнародним організаціям (Міжнародній організації по міграції, Управлінню Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з питань біженців), всесвітнім науковим асоціаціям та організаціям, дослідницьким центрам, соціальним партнерам, а також: Раді біженців, Урядовій Раді з народонаселення, Уповноважений з прав людини, Уповноважений у справах дітей та Уповноважений уряду з питань рівноправ'я.

В результаті вищевказаних заходів та консультацій документ, беручи до уваги, зокрема, конкретні дії і процедури, спрямований на спрощення правил перебування, працевлаштування та навчання іноземців у Польщі, розробки та реалізації інтеграції іноземців, в тому числі введення програм для осіб, які претендують на отримання статусу біженця; програм, спрямованих на поліпшення інтеграції осіб, які користуються міжнародним захистом, і включення цього виду програм інших іноземців; більший акцент на освіті дітей мігрантів та іноземців, що забезпечують вільний доступ до юридичної допомоги. У «Плані реалізації» також звернута увага на запобігання незаконній міграції, в тому числі, наприклад, даючи пріоритет добровільного повернення над примусовою висилкою і необхідність надання притулку, щоб узаконити перебування або залишити Польщу без негативних наслідків для осіб, які проживають незаконно[28].

Однак, незважаючи на позитивні оцінки перспектив даного документу 20 березня 2017 року Маріуш Башчак, очільник МВС, повідомив, що на прохання уряду анульовано, прийнятий у 2012 році документ, що визначає основні напрямки польської міграційної політики. Оскільки в документі не враховано наслідки та регулювання міграційної кризи, що вразила Європу.

Міністр внутрішніх справ наголосив, що існують два важливих аспекти міграційної політики - вплив на ринок праці і безпеку громадян.

За оцінками заступник голови Міністерства внутрішніх справ Якуб Скиба, анульований урядом документ «не дав можливість реагувати на міграційну кризу та економічну міграцію з України.» - Ви повинні серйозно почати працювати над новою стратегією, нове бачення міграційної політики, яка буде приймати всі виклики, які стоять перед нами, - сказав Скиба.

Скиба наголосив, що основними аспектами, на які слід врахувати при розробці нової міграційної політики є чітке розмежування біженців від економічних мігрантів, автоматизація механізму політики переселення біженців та формування політики щодо економічних мігрантів з України»

Як повідомили в Міністерстві необхідні спеціальні заходи, такі, як «точний моніторинг міграційних процесів, перспективне мислення про інтеграцію або асиміляції економічних мігрантів і забезпеченні безпеки від терористичних загроз.

Завдання Міжвідомчої комісії з Міграція, серед іншого, ініціювання законодавчих змін у сфері проблем, пов'язаних з міграцією, пропонуючи курси по інтеграції іноземців в Польщі, обміну інформацією та моніторингу роботи, що проводиться в ЄС з точки зору міграції [29].

У січні 2017 року Міністерство внутрішніх справ представило проект поправки до Закону про надання іноземцям захисту на території Республіки Польща. Нові правила спрямовані на підвищення безпеки кордонів і полегшення механізму переселення іноземців, які незаконно перетнули кордон.

Поправка вводить так званий режим «кордону», який повинен охоплювати осіб, що не мають документів, необхідних для перетину кордону, подання заявки на міжнародний

захист з інших причин ніж страху переслідування, що складається з подальшого застосування для захисту в зв'язку з новими обставинами або загрозами для безпеки держави.

Граничний режим, що передбачає розгляд справи 28 днів без обов'язку впускати іноземця на територію Польщі. Режим «кордону» не повинен застосовуватися до дітей, які залишилися без опіки або осіб, чий стан здоров'я не дозволяє залишатися в центрі для іноземців.

Друга частина поправки полягає у введенні списку безпечних країн походження і список третіх країн. Цей список буде приймати форму регулювання прем'єр-міністра, а його остаточна форма буде залежати, серед іншого, від консультацій з Міністерством закордонних справ та інших відомств.

Отже, можна зробити висновок, що політика в країнах Центральної та Східної Європи виникла майже повністю в результаті вимог до вступу в ЄС і моделі політики ЄС та ідеї про кордони чи безпеку були експортовані в країни Центрально-Східної. Важко заперечити той факт, що особливо починаючи з 1998 року, важливим (хоча і не єдиним) фактором, що впливав на формування міграційної політики Польщі, був процес інтеграції з ЄС. Отже, ступінь європеїзації міграційної політики Польщі і права є істотним – свідченням чого є повне прийняття принципів ЄС, політики і стандартів в галузі міграції та надання притулку. Існувало два фактори, які сприяли європеїзації міграційної політики Польщі і могли пояснити, якою мірою він вибудовувався. По-перше, починаючи з 1990 року, міграційна політика Польщі формувалась в змінному середовищі, де міграція відігравала важливу роль. Європейський вплив стосувався, в більшій чи меншій мірі, установ, правил і практики, які створювались. Загалом, ступінь європеїзації міграційної політики був великим, і вся політика, що була розроблена практично з нуля, опиралась в першу чергу на приклад Заходу, а пізніше, з урахуванням особливостей законодавства ЄС. Другим важливим фактором був характер переговорів щодо вступу в ЄС, в якому Польща, як країна-кандидат була у явно слабшій позиції. Вступ до ЄС був стратегічною метою для Польщі, що прагнула обмежити сферу можливого опору проти законодавства ЄС, оскільки країни-кандидати практично не мали можливості впливу на вимоги з питань юстиції та внутрішніх справ до вступу. Європеїзація політики міграції чітко спостерігалася у відносинах директивних органів. Видавалося, що прийняття неконтрольованої міграції, як загрози міцності Європи, перейде під контроль Польщі, незважаючи на невелику кількість мігрантів на її території. Крім того, поняття “Європа” часто використовувалось в дискусіях в сфері міграційної політики Польщі починаючи з 2000-их років, і стало невід'ємним елементом для виправдання деяких непопулярних правових рішень. Тим не менше, ступінь європеїзації, принаймні, у суспільному та політичному дискурсі, варіювався залежно від підкатегорії міграційної політики. Політика надання притулку Польщі, яка перегукувалася з положеннями ЄС і положеннями про права людини, зазнала значного впливу європеїзації. Візова політика була сформована з урахуванням інтересів Польщі і стосувались країн, що лежать на схід від кордону. Інституційний аспект міграційної політики виявився досить стійким до європеїзації. Формування Управління в справах репатріації та іноземців, що сприймалося як важливий привід інституційних змін під впливом ЄС, не стало результатом будь-яких істотних змін на практиці розробки міграційної політики.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2017

Список використаної літератури

1. Korys I. Migration Trends in Selected EU Applicant Countries / I. Korys. – Vienna : International Organization for Migration, 2004. - Vol. III : Poland. Dilemmas of a Sending and Receiving Country. - 94 p.
2. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe / A. Geddes. - London, Thousand Oaks : Sage Publications. 2003 - 220 p.

3. Dolowitz D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making / D. Dolowitz, D. Marsh // *Governance*. - 2000. - Vol. 13, № 1. – P. 5–23
4. Thielemann E. R. The “Soft” Europeanisation of Migration Policy: European Integration and Domestic Policy Change [Electronic resource] / E. R. Thielemann // *ECSA Seventh Biennial International Conference, Madison, Wisconsin, May 31 – June 2, 2001*. - Mode of access : <http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/JEMS.pdf>
5. Vink M. P. Negative and Positive Integration in European Immigration Policies [Electronic resource] / M. P. Vink // *European Integration online Papers (EIOP)*. - 2002. - Vol. 6. - Mode of access : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2002-013.pdf>
6. Vink M. P. ‘European Integration and Domestic Immigration Policies / M. P. Vink // *An Immigration Policy for Europe? : conference, Florence, 13–15 March, 2005*
7. *Immigration and Asylum Law of the EU: Current Debates* / eds by J.-Y. Carlier, P. De Bruycker. – Brussels : Bruylant. 2005. - 681 p.
8. *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union : FIDE 2004 National Reports* / ed. by I. Higgins. – Cambridge : Cambridge University Press. 2004. - 476 s.
9. *Asylum and Migration Policies in the European Union*. / ed. by S. Angenendt. – Bonn : Europa Union, 1999. - 343 s.
10. *Mechanisms of Immigration Control: a Comparative Analysis of European Regulation Policies* / eds by G. Brochmann, T. Hammar. - Oxford ; New York : Berg, cop. 1999. - 342 p.
11. Geddes A. Getting the Best of Both Worlds? Britain, the EU and Migration Policy / A. Geddes // *International Affairs*. – 2005. - Vol. 81, № 4. - P. 723-740
12. Vink M. P. Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies / M. P. Vink. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005. - 224 p.
13. Tomei V. Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa / V. Tomei. – Stuttgart : Lucius & Lucius, 2001. – 224 p.
14. Fischer A. Europeanisation of a Non-EU Country: the Case of Swiss Immigration Policy / A. Fischer, S. Nicolet, P. Sciarini // *West European Politics*. – 2002. - Vol. 25, № 4. – P. 143–70
15. *Migration and the Externalities of European Integration* / eds by S. Lavenex, E. M. Uçarer. – Lanham : Lexington Books. 2002. - 232 p.
16. Lavenex S. The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies / S. Lavenex // *Journal of Common Market Studies*. - 2001. -Vol. 39, Issue 5. – P. 851–74
17. Grabbe H. ‘Regulating the Flow of People across Europe / H. Grabbe // *The Europeanization of Central and Eastern Europe* / eds by F. Schimmelfennig? U. Sedelmeier. - Ithaca, New York: Cornell University Press, 2005. – P. 112-134
18. Bulmer S. J. The Europeanisation of National Policy? // S. J. Bulmer, C. M. Radaelli // *Queen’s Papers on Europeanisation*. – 2004. - № 1
19. Cornelius W. A. Controlling Immigration: Limits of Government Intervention / W. A. Cornelius, T. Tsuda // *Controlling Immigration: a Global Perspective* / eds by W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin and J. Hollifield. - Stanford, Calif. : Stanford University Press, 2004. - P. 3–48
20. Szonert M. Rok 1990 – początki opieki nad uchodźcami / M. Szonert // Zamoyski J. E. *Migracje polityczne XX wieku* / J. E. Zamoyski. – Warsaw : Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, 2000. - P. 35–64
21. Lavenex S. Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement / S. Lavenex // *European Foreign Affairs Review*. – 1998. - Vol. 3, Issue 2. - P. 275–294
22. Aniol W. Poland’s Migration and Ethnic Policies: European and German Influences / W. Aniol. – Warsaw : Fundacja Friedricha Eberta, 1996. - 74 p

23. Loescher G. The European Community and Refugees / G. Loescher // *International Affairs*. – 1989. - Vol. 65, № 4. - P. 617–636.
24. Grabbe, H. European Union Conditionality and the “Acquis Communautaire” / H. Grabbe // *International Political Science Review*. - 2002. - Vol. 23, № 3. - P. 249–268
25. Triandafyllidou A. *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*// Routledge, 2016 – P. 220-237
26. Piórko I. Integrating Poland in the Area of Freedom, Security and Justice / I. Piórko, M. Sie Dhian Ho // *European Journal of Migration and Law*. – 2003. - Vol. 5, Issue 2. - P. 175–99
27. Huysmans J. The European Union and the Securitization of Migration / J. Huysmans // *Journal of Common Market Studies*. – 2000. - Vol. 38, № 5. - P. 751–77
28. Archiwalny wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu 1 września 2011 – 4 grudnia 2015 [Electronic resource]. – Mode of access : <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1558,Plan-wdrazania-dla-dokumentu-Polityka-migracyjna-Polski-stan-obecny-i-postulowan.html>
29. Rząd unieważnił dokument dot. polityki migracyjnej Polski [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.rp.pl/Polityka/170329876-Rzad-uniewaznil-dokument-dot-polityki-migracyjnej-Polski.html#ap-1>

Kh. Fogel

THE EUROPEANIZATION OF THE POLISH MIGRATION POLICY

In the article considered the Europeanization of the Polish domestic migration policy. Theoretical approaches, primarily intended to review the specific situation in the country studied. Much attention is paid to internal factors that contribute to understanding the impact of the EU on a researched country. Overall, immigration policy is highly Europeanized in Poland and in this respect we can talk about the breadth of its transformation, whereas in the politics of immigration we can observe diversity in the extent of Europeanization. The sphere of beliefs, norms and attitudes and as well as the discourse itself seem to be under strong European influence. It can be argued, however, that the extent of Europeanization of these aspects of politics has not been tested in practice. Immigration to Poland is still relatively low and policy-makers perceive the problem of immigration as a future issue, in contrast to the EU-15 where immigration has been topical for some time. There is only minor interest in immigration matters in Poland among social and political actors and no crucial changes in the nature of a policy-making process have been observed in the field. However, different types of cooperation between the EU and its member states not members received relatively little attention in an attempt to explain the characteristic internal EU influence. In our study we pay more attention on practical aspects of Europeanization of migration policy in particular member states. As an example, we consider the impact of implementation of a common EU migration policy on national migration policy in Poland.

Key words: migration policy, national migration policies, Poland, EU, Europeanization