

pod redakcją Macieja Fagasińskiego i Marty Szczepanik  
edited by Maciej Fagasiński and Marta Szczepanik

**Między wsparciem a ograniczaniem.  
Odpowiedzi na wyzwania migracji XXI wieku  
w wybranych krajach Europy**

**Between incentives and restrictions.  
Responses to 21st century migration challenges  
in selected European countries**



Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Helsinki Foundation for Human Rights

---

**HR HELSINSKA FUNDACJA  
PRAW CZŁOWIEKA**



Warszawa | Warsaw 2014

pod redakcją Macieja Fagasińskiego i Marty Szczepanik  
edited by Maciej Fagasiński and Marta Szczepanik

**Między wsparciem a ograniczaniem.  
Odpowiedzi na wyzwania migracji XXI wieku  
w wybranych krajach Europy**

**Between incentives and restrictions.  
Responses to 21st century migration challenges  
in selected European countries**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Helsinki Foundation for Human Rights

Warszawa | Warsaw 2014

Między wsparciem a ograniczaniem. Odpowiedzi na wyzwania migracji XXI wieku w wybranych krajach Europy

Between incentives and restrictions. Responses to 21st century migration challenges in selected European countries

Redakcja | Edited by: Maciej Fagasiński, Marta Szczepanik

Konsultacja | Consultation: Agnieszka Mikulska

Redakcja językowa tekstów polskich | English proofreading: Piotr Walkowicz

Redakcja językowa tekstów angielskich | English proofreading: Jerzy Lisowski

Projekt okładki | Cover design: Kolektyw Wizualny ([www.kolektywizualny.pl](http://www.kolektywizualny.pl))



Publikacja powstała w ramach projektu *Transfer wiedzy o migracji i integracji obywateli państw trzecich poprzez międzynarodową sieć współpracy* współfinansowanego przez Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i budżet państwa - nr umowy finansowej 27/8/EFI/2011(II).

Opinie wyrażone w publikacji są poglądami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowiska Komisji Europejskiej i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Przedruk publikacji w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest możliwe z podaniem źródła. Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

This publication was drafted as part of a project titled „Transfer of knowledge about migration and integration of third country nationals through an international cooperative network”, co-funded by the European Fund for the Integration of Third Country Nationals and the state budget, Agreement no. 27/8/EFI/2012(II).

The views expressed in this publication are those of the authors and they do not necessarily reflect the views of the European Commission and the Helsinki Foundation for Human Rights.

No part of this publication may be reproduced without the prior permission of the Helsinki Foundation for Human Rights. Quotation and use of data is authorised provided the source is acknowledged. This publication is distributed free of charge and is not for sale.

Publikacja jest dofinansowana przez Open Society Foundations.  
This publication was co-funded by Open Society Foundations.

ISBN: 978-83-62245-23-9

Wydanie I, Warszawa 2014 | First edition, Warsaw 2014

Wydawca | Publisher:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Zgoda 1, 00-018 Warszawa, Polska

Tel. | Phone: 0048 22 828 10 08

Faks | Fax: 0048 22 556 44 50

e-mail: [hfhr@hfhrpol.waw.pl](mailto:hfhr@hfhrpol.waw.pl)

[www.hfhr.pl](http://www.hfhr.pl)

Skład i łamanie | Formatted and typeset by:

Kolektyw Wizualny ([www.kolektywizualny.pl](http://www.kolektywizualny.pl))

Druk | Printed by: MIA Daniel Kowalewski ([www.miainnovation.pl](http://www.miainnovation.pl))



## Spis treści / Table of contents

- 5 Wstęp / Introduction**
- 11 Karolina Rusiłowicz**  
Prawa obywatela państwa trzeciego pozostającego w zarejestrowanym związku partnerskim z obywatelem Unii Europejskiej w kontekście swobody przepływu osób
- 23 Marta Szczepanik**  
Should male circumcision be made illegal in Europe? – The 2012 German court decision in the European debate on toleration and ‘illiberal practices’
- 51 Marta Górczyńska**  
Polityka Unii Europejskiej w stosunku do studentów z państw trzecich – obecny kształt i planowane kierunki zmian
- 79 Karolina Łukaszczyk**  
Attracting highly qualified migrants to the EU: the case of Italy
- 102 Marco Caselli**  
Stowarzyszenia migrantów we Włoszech
- 111 Gian Carlo Blangiardo, Vincenzo Cesareo**  
Cudzoziemcy we Włoszech: struktura statystyczna i integracja
- 126 Fabienne Becker**  
Cross-border workers – a necessary workforce in Luxembourg
- 163 Antti Sadinmaa, Magdalena Kmak**  
Immigrants in the Finnish labour market. An overview of integration policy in Finland
- 186 Johan Ekstedt**  
Implications of the Swedish Labour Migration Reform of 2008 – The cases of the berry picking industry and the restaurant business
- 214 Maciej Fagasiński**  
Shaping migration policy - the case of Poland
- 249 Bogusława Domańska**  
Specyfika pracy tłumacza w organizacji pozarządowej specjalizującej się w pomocy cudzoziemcom

Zarządzanie migracją to jeden z najbardziej aktualnych tematów w Unii Europejskiej. Państwa członkowskie zastanawiają się przede wszystkim, czy być otwartym na obywateli krajów trzecich, czy ograniczać ich napływ na pomocą coraz bardziej restrykcyjnych procedur. Budowa „twierdzy Europa” to jedna z możliwych odpowiedzi. Z drugiej strony zmieniająca się sytuacja demograficzna i starzenie się społeczeństw europejskich sprawiają, że niektóre państwa członkowskie rozważają wprowadzenie ułatwień dotyczących przyjazdu i osiedlenia się dla określonych grup cudzoziemców lub już je wprowadziły. Interesy poszczególnych państw członkowskich zdają się być jednak różne. Dlatego zasadniczym pytaniem pozostaje to, czy wypracowanie wspólnej strategii zarządzania migracją i polityki integracyjnej w całej Unii Europejskiej w ogóle jest możliwe.

Niniejsze wydawnictwo na przykładzie wybranych państw członkowskich pokazuje, że wypracowanie i wprowadzenie wspólnej polityki w zakresie zarządzania przepływami migrantów dla całej Unii Europejskiej może okazać się niezwykle trudne. W publikacji przedstawiono różne aspekty wyzwań związanych z polityką migracyjną w pięciu krajach Unii Europejskiej: Finlandii, Luksemburgu, Polsce, Szwecji i Włoszech. Każde z tych państw cechuje specyficzna sytuacja wewnętrzna i międzynarodowa, historia migracyjna oraz różny stopień zaawansowania polityki migracyjnej i integracyjnej, a także liczba cudzoziemców przebywająca na ich terytorium. Mimo tych odmienności wszystkie kraje, bez względu na zdobyte doświadczenie w zarządzaniu migracją, próbują wypracować swoją politykę wobec cudzoziemców. Jak dotychczas, żadnemu państwu nie udało się znaleźć złotego środka. Jednym z podstawowych celów polityki migracyjnej, wspólnym dla większości krajów, jest dążenie do sprawowania kontroli nad charakterem imigracji. Z punktu widzenia państw najkorzystniejszym zjawiskiem jest przyjazd cudzoziemców mających wykształcenie i umiejętności odpowiednie do tego, aby pracować w najbardziej rozwijających się sektorach gospodarki.

Zamieszczone w publikacji artykuły pokazują, że w większości najbardziej oczekiwany i pożądanymi migrantami są cudzoziemcy wysoko wykwalifikowani oraz studenci. Migracja ze względów edukacyjnych stała się istotnym aspektem procesu globalizacji i odgrywa coraz większą rolę w zagwarantowaniu konkurencyjności Europy w stosunku do pozostałych regionów na świecie. Unia Europejska przyjęła dwie dyrektywy dotyczące tej kwestii, jednak w praktyce nie sprzyjają one wprowadzaniu ułatwień dla studentów i naukowców decydujących się na kształcenie i podejmowanie pracy. Co więcej, implementacja tych instrumentów różni się w zależności od kraju członkowskiego. Przykład Włoch pokazuje, że kryzys ekonomiczny oraz zwiększanie się grupy tzw. migrantów drugiej generacji z jednej strony ograniczają napływ tej kategorii cudzoziemców, z drugiej wpływają na wielu spośród młodych Włochów, którzy decydują się wyjechać z kraju w poszukiwaniu pracy. To z kolei może w przyszłości spowodować wzrost zapotrzebowania na wysoko wykwalifiko-

wanych migrantów. Wprowadzane we Włoszech reformy ekonomiczne i społeczne mają zaradzić tej sytuacji, jednak ich efekty poznamy dopiero w przyszłości.

Konsekwencje szwedzkiej reformy polityki dotyczącej migracji opisuje kolejny artykuł. System, który wprowadzono pod koniec 2008 r., został uznany za jeden z najbardziej liberalnych w krajach OECD, jednocześnie jednak przyniósł wiele nieprzewidzianych konsekwencji, które dotknęły przede wszystkim samych migrantów. Grupy szczególnie wrażliwe stały się w większym stopniu narażone na wyzysk, głównie poprzez powiązanie udzielanego pozwolenia na pracę i tytułu pobytowego z konkretnym pracodawcą. Przyznano mu tym samym nieporównywalnie silniejszą pozycję w relacji z pracownikiem. Nowy system nie zapewnia wystarczających mechanizmów kontrolnych, a pracownicy migrujący obawiają się zgłaszać naruszenia swoich praw.

Doświadczenia Szwecji powinny posłużyć za przykład Polsce, która dopiero wypracowuje swoją politykę migracyjną. Polska to kraj, który ma stosunkowo mało migrantów, jednak cudzoziemcy mogą w niedalekiej przyszłości okazać się jedynym ratunkiem dla drastycznie zmniejszającej się populacji oraz obniżającej się wydolności opieki społecznej, systemu emerytalnego i zwiększających się niedoborów na rynku pracy. Dlatego, zgodnie z wypracowaną polityką migracyjną, Polska chce przede wszystkim promować napływ migrantów wysoko wykwalifikowanych oraz studentów. Niemniej możliwości integracji ze społeczeństwem przyjmującym nie zachęcają do przyjazdu do Polski.

Regulacje na poziomie prawno-politycznym często okazują się niewystarczające dla udanej integracji migrantów. Autorzy artykułu o imigrantach na rynku pracy w Finlandii pokazują, że pomimo istnienia rządowego programu promującego integrację cudzoziemców poprzez zatrudnienie ich rzeczywisty dostęp do rynku pracy utrudniają dyskryminacyjne postawy pracodawców. W procesie integracji znaczącą rolę odgrywać mogą również instytucje społeczeństwa obywatelskiego, które za pomocą działań edukacyjnych czy litygacyjnych promują otwarte postawy w społeczeństwie. Problem ten został podjęty w artykule prezentującym rolę stowarzyszeń i organizacji zakładanych przez samych migrantów we Włoszech. W ciągu ostatniej dekady organizacje te dążyły przede wszystkim do uznania ich roli jako reprezentantów interesów społecznych grup migranckich i partnerów lokalnych władz i instytucji. Pomimo problemów organizacyjnych i finansowych są coraz częściej postrzegane jako istotne wsparcie procesu integracyjnego cudzoziemców w kraju. Znaczenie organizacji pozarządowych pokazuje również artykuł dotyczący roli, jaką w życiu codziennym cudzoziemca, niewładającego językiem kraju przyjmującego, pełni tłumacz. Potrzeba kontaktu i zrozumienia jest niezwykle istotna, dlatego dostęp do takiego rodzaju usługi, dla wielu migrantów, jest kluczowy. W szczególności dotyczy to sytuacji, w której władze nie zapewniają bezpłatnej pomocy tłumacza podczas kontaktu z urzędem czy lekarzem.

Integracja w kontekście sytuacji w Luksemburgu wydaje się kwestią szczególną. Pomimo małej powierzchni kraj ten ma największą w Unii Europejskiej liczbę pracowników transgranicznych. Ich wkład w rozwój gospodarki kraju jest duży, niemniej cudzoziemcy ci mieszkają i całe swoje życie prowadzą w krajach ościennych: Belgii, Francji i Niemczech. Wśród nich specjalną grupę stanowią pracownicy będący obywatelami państw trzecich, którym dotychczas badacze migracji poświęcali niewiele

uwagi. Ich obecność rodzi specyficzne wyzwania dla władz Luksemburga i społeczeństwa przyjmującego.

Inne ważne kwestie pojawiają się w kontekście całej Unii Europejskiej. Jednym z istotnych problemów jest dyskryminacja obywateli państw trzecich pozostających w związkach partnerskich, zwłaszcza jeżeli dotyczy to osób tej samej płci. Cudzoziemcy ci nie mogą w pełni korzystać ze swobody przepływu osób, która jest jednym z fundamentów rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Co prawda wprowadzona dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do „ułatwienia” wjazdu i pobytu partnera, pozostającego z obywatelem UE w stałym, należyście poświadczonym związku, jednak np. w Polsce kwestia ta jest szczególnie problematyczna, ponieważ stosowny przepis nie został w ogóle wdrożony do krajowego porządku prawnego. Jednocześnie Polska nie uznaje związków partnerskich osób tej samej płci.

Niektóre państwa członkowskie, kształtując swoją politykę migracyjną, starają się zachęcać do przyjazdu cudzoziemców bliskich kulturowo, tak aby przyszła integracja ze społeczeństwem przyjmującym odbyła się bez większego problemu. W rzeczywistości jednak wraz z większym napływem migrantów państwa te zaczynają coraz częściej stawać przed koniecznością rozwiązania dylematów powstających wokół kwestii fundamentalnych, takich jak wolność religii czy wyrażania swoich poglądów. Jednym z przykładów może być wprowadzenie w 2012 r. przez sąd w Kolonii zakazu praktyki obrzezania chłopców. Szybko stało się to częścią szerszej debaty o tolerancji i jej granicach w stosunku do kontrowersyjnych praktyk kulturowych. Wiele państw Unii Europejskiej, wobec rosnącej imigracji i zróżnicowania społecznego, staje przed koniecznością znalezienia odpowiedzi na etyczne i prawne wyzwania powstające wskutek kolizji kultur i systemów normatywnych.

Problemy i kwestie przedstawione w tej publikacji pokazują, jak bardzo różnorodne sprawy obejmuje zarządzanie migracją. Państwa Unii Europejskiej powinny w lepszy sposób przygotować się na tę okoliczność. Wzajemne powiązania, globalizacja, względna łatwość przemieszczania się powodują, że budowanie muru nie ma większego sensu. Unia Europejska i poszczególne kraje członkowskie nie są w stanie odgrodzić się od migrantów przede wszystkim dlatego, że tych migrantów potrzebują. Działania podejmowane przez poszczególne państwa i Unię Europejską oraz prowadzona względem obywateli państw trzecich polityka ukazują dwojaki rodzaj podejście. Jednym grupom migrantów ułatwia się przyjazd, podczas gdy inne kategorie cudzoziemców napotykają duże ograniczenia. Przedstawione przykłady sugerują, że odpowiedzią na wyzwania migracji XXI w. nie może być prowadzenie restrykcyjnej polityki przy jednoczesnej deklarowanej otwartości. Aby sprostać wyzwaniom, które niesie ze sobą migracja, należy wprowadzić szerokie i obejmujące wiele sfer życia działania gwarantujące prawa podstawowe, prowadzące do dialogu i zapewniania odpowiedniego procesu integracyjnego opartego na tolerancji i wzajemnym szacunku.

Na koniec należy podkreślić, że niniejsza publikacja nie powstałaby bez wsparcia finansowego Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa, jak również Open Society Foundations.

Maciej Fagasiński  
Marta Szczepanik





Managing migration is a subject that is widely discussed in the European Union (EU). Member states take different stands in the debate on adequate responses to migration-related challenges. Building “fortress Europe” through more strict procedures that aim to limit the inflow of third country nationals is one of the potential answers. On the other hand, the changing demographic situation and the aging of European societies are convincing or have already convinced some member states to introduce easier entry and settlement procedures for certain groups of migrants. However, the interests of particular states in these issues differ. Hence the main question is whether a common EU strategy on migration management and integration policy could be introduced.

This publication, based on the example of selected member states, shows that the development and introduction of a common EU policy on migration management might not be possible. This publication presents various challenges related to migration management in five member states: Finland, Luxembourg, Poland, Sweden and Italy. Each of these states has a specific internal and external situation and migration history, and differs in the level of migration and integration policy development and in the number of foreigners staying in the given country. Despite these differences, all states – no matter how significant their experience in migration management is – have tried to develop a policy on migrants. Until now, none of them has found the best solution to tackle this phenomenon. One of the main aims of migration policy, common to the majority of states, is to seek control over the nature of immigration. It is in the state’s interest to encourage the arrival of foreigners who are educated and have specific knowledge and skills to work in the most innovative sectors of the economy.

The articles shows that the most welcomed and desired migrants are often those who are highly-skilled workers or students. Migration for the purpose of education has become an important aspect of globalisation and plays a more and more important role in improving the EU’s competitiveness with regard to the rest of the world. The EU has adopted two directives concerning this matter; however, in practice they do not facilitate students’ and academics’ arrival and stay. Moreover, implementation of these instruments differs from state to state. The example of Italy shows that the economic crisis and the increase in the population of second generation migrants, on the one hand, limit the inflow of migrants in this category, but on the other, have an influence on young Italians, who decide to leave the country to look for a job. This, in the future, may create a need for foreign workers. Italian economic and social reforms are being introduced to counteract this situation, but their real impact will only be known in the future.

Another article elaborates on the consequences of the Swedish reform concerning migration. The new system, introduced in the end of 2008, has been described as one of the most liberal in OECD countries. At the same time, it has brought many unpre-

ted consequences, which have – first and foremost – influence migrants themselves. The most vulnerable groups have become even more vulnerable to exploitation as both the work permit and permit to settle are tied to a particular employer. The employer's position in relation to the immigrant has become disproportionately strong. Moreover, the new system does not guarantee sufficient monitoring mechanisms and migrant workers are afraid of speaking out against abuses of their rights.

The Swedish experience should be taken into account in Poland, which is currently developing its own migration policy. Poland has a relatively small number of migrants. However, in the future, the arrival of foreigners may be the only remedy to the problems of an aging population and decreasing functionality of pension, social assistance and security systems as well as labour shortages. This is why, based on the developed policy, Poland wants to promote an inflow of highly-skilled migrants and students. In practice, however, integration prospects are not convincing migrants to come to Poland.

Legal and political instruments alone sometimes prove insufficient for successful integration of migrants. The article on immigration in the Finish labour market shows that despite the existence of a government programme which promotes foreigners' integration through employment, real access to the labour market is hindered by discriminatory practices of employers. Civil society may play an important role in the process of integration as it assists in building an open society through education activities or strategic litigations. This issue is tackled in the article on the role of associations and organisations set up by migrants in Italy. In the last decade these organisations have concentrated on raising social issues of migrant groups and partners with local authorities and institutions. Despite organisational and financial challenges, these organisations are considered an important supporting factor in the migrants' integration process. The role of the NGO sector is also described in the article on the interpreters' role in migrants' day-to-day life – in particular, the life of those with limited knowledge of the host society's language. The ability to communicate with state officers and/or representatives of public services is of particular importance. This is why access to these types of services is crucial for many migrants, especially if the state authorities do not themselves provide interpretation assistance.

Integration in Luxembourg is a peculiar issue. Despite its small territory, this country has the biggest number of cross-border workers among all EU countries. Although their contribution to Luxembourg's economy is significant, these foreigners live outside its territory in neighbouring countries: Belgium, France and Germany. The subgroup of third country nationals who cross the border every day has attracted limited attention from researchers so far. Their presence creates specific challenges for the authorities and the host society.

Other important issues concern the EU level. Another important problem is discrimination against third country nationals in a civil partnership, in particular if this concerns same sex couples. These foreigners cannot exercise the right to freedom of movement within the EU which is fundamental for the common EU market. In fact, the introduced directive obliges member states to "facilitate" the partner's arrival and departure, if s/he stays in a partnership relation with an EU citizen. However, in

Poland, for example, this issue remains problematic as this provision has not been transposed to national legislation. At the same time, Poland does not legally recognise same sex partnerships.

When creating their migration policy, some member states try to attract certain categories of migrants who have a similar culture. This is to avoid challenges in prospective integration. In practice, many countries have already faced fundamental conflicts that have emerged between the freedom of religion and individual human rights. The 2012 ruling of the German court in Cologne that banned the circumcision of young boys for religious reasons analysed in the article by Marta Szczepanik has become a part of the broader debate on tolerance and its limits vis-à-vis controversial religious practises. Many states in the EU, due to the increased number of migrants and social diversity, have to find an answer to ethical and legal challenges that result from the collision of cultures and normative systems.

The problems and issues presented in this publication show the diversity of migration-related challenges. Member states should be better prepared for this reality. Mutual ties, globalisation, and relatively easy travel from one place to another make the ideas of building a fortress pointless. The EU and individual member states are not able to turn their backs on migrants, mainly because they need them. The EU and member states' activities and policies toward third country nationals reveal a twofold approach. Some groups of migrants have easier access to the territory, while others face restrictions. The examples suggest that the answer to the 21st century migration challenge cannot be a restrictive policy and at the same time a declared openness. The EU and member states should guarantee fundamental rights, encourage dialogue and ensure a proper integration process based on toleration and mutual respect.

Lastly, it has to be emphasised that this publication could not have been prepared without financial assistance from the European Fund for the Integration of Third Country Nationals, the Polish state budget and the Open Society Foundations.

Maciej Fagasiński  
Marta Szczepanik

# KAROLINA RUSIŁOWICZ

*Prawniczka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Doktorantka, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*

*Lawyer, Helsinki Foundation for Human Rights  
Doctoral Candidate, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences*

**Prawa obywatela państwa trzeciego  
pozostającego w zarejestrowanym związku  
partnerskim z obywatelem Unii Europejskiej  
w kontekście swobody przepływu osób**



## ABSTRACT

### **Rights of a third country national in a registered partnership with an EU citizen in the context of freedom of movement**

Freedom of movement is one of the fundamentals of the EU internal market. Specific provisions on the rights of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of Member States are stipulated in directive 2004/38/EC of 29 April 2004. They leave a margin of discretion to Member States in defining the concept of a family member. A partner with whom an EU citizen has contracted a registered partnership should be considered a family member only if the legislation of the host Member State treats registered partnerships as equivalent to marriage. Nevertheless, under the directive, member states are obliged to ‘facilitate’ entry and residence of a partner with whom an EU citizen has a durable relationship, duly attested. The jurisprudence of the Court of Justice of the EU does not allow explicit conclusions to be drawn as to what ‘facilitation’ of entry and stay means with regard to partners of EU citizens. In Poland, the issue is even more problematic, as the provision concerned has not been transposed into the national law. Moreover, the new act on foreigners does not follow the standards set out by the Court of Justice.

Fundamentem rynku wewnętrznego Unii Europejskiej (UE) są cztery swobody: przepływu osób, usług, towarów i kapitału. Pojęcie swobodnego przepływu osób obejmowało od początku istnienia Wspólnoty Europejskiej (jeszcze jako Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) prawo do dowolnego przemieszczania się między państwami członkowskimi – prawo wyjazdu i wjazdu – oraz prawo do stałej lub tymczasowej zmiany miejsca pobytu na inne państwo członkowskie<sup>1</sup>. Pierwotnie swoboda przepływu osób miała wymiar wyłącznie ekonomiczny, korzystanie z niej było bowiem zagwarantowane jedynie dla osób prowadzących działalność gospodarczą. W latach 70. XX w. prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu stopniowo uniezależniało się od kryteriów o charakterze ekonomicznym. Tendencję tę widać w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który w swoich wyrokach podkreśla społeczny wymiar prawa do swobodnego przemieszczania się oraz – szerzej – społeczny, a nie tylko ekonomiczny, aspekt integracji europejskiej<sup>2</sup>. W kolejnych latach TSUE zaczął kłaść nacisk na „fundamentalną naturę” swobód rynku wewnętrznego<sup>3</sup>. Zaczęły one być uznawane za prawa podstawowe przysługujące jednostce<sup>4</sup>. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu zostało określone w art. 45 Karty Praw Podstawowych UE, która na mocy tzw. traktatu z Lizbony zyskała charakter prawnie wiążący<sup>5</sup>. Uznanie swobód ekonomicznych za prawa podstawowe daje legitymację do eliminacji kolejnych barier w przepływie osób między państwami członkowskimi i zapewnienia dodatkowych uprawnień – dotyczących bezpośrednio nie tylko obywateli UE, ale także członków ich rodzin<sup>6</sup>. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy członek rodziny jest obywatelem państwa trzeciego. Jednak definicja członka rodziny nie jest jednolita we wszystkich państwach członkowskich. Różnice dotyczą m.in. uznawania partnera pozostającego w zarejestrowanym związku partnerskim za członka rodziny. W efekcie krajowe regulacje dotyczące prawa rodzinnego w dużej mierze determinują zakres uprawnień obywatela UE i jego partnera w kontekście swobody przemieszczania się.

<sup>1</sup> D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Komentarz, t. I., art. 1–89, Warszawa 2012.

<sup>2</sup> Wyrok TSUE (ETS) w sprawie 43/75 Defrenne, wyrok TSUE (ETS) w sprawie 152/73 Sotgiu.

<sup>3</sup> Wyrok TSUE (ETS) w sprawie 152/82 Forchieri, wyrok TSUE (ETS) w sprawie 222/86 Heylens.

<sup>4</sup> S.A. de Vries, Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms according to the European Court of Justice, *Utrecht Law Review*, vol. 9, 2013.

<sup>5</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 303, 14.12.2007.

<sup>6</sup> P. Oliver, W.-H. Roth, The Internal Market and the Four Freedoms, *Common Market Law Review*, 41, 2004, s. 408.

### 2.1 Definicja członka rodziny

Prawo do swobodnego przemieszczania się osób jest obecnie zawarte w art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>7</sup>. Szczegółowe kryteria korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich zarówno przez obywateli UE, jak i członków ich rodzin nie są jednak wywodzone bezpośrednio z Traktatu – zostały określone w prawie wtórnym. Najważniejszym instrumentem w tym zakresie jest dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (dalej: dyrektywa). Reguluje ona kwestie związane z wjazdem i pobytem obywateli UE na terytorium państw członkowskich innych niż państwo obywatelstwa. Pod względem podmiotowym pozostawiono państwom członkowskim margines swobody w zakresie uznania, kto jest członkiem rodziny obywatela UE. W tekście dyrektywy zaznaczono *explicite*, że pojęcie członka rodziny odnosi się także do partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w zarejestrowanym związku partnerskim, ale tylko wtedy, gdy ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem<sup>8</sup>. Jeśli zatem dane przyjmujące państwo członkowskie nie przewidziało takiej równoważności (a często nawet możliwości rejestracji związku partnerskiego), to nie ma ono obowiązku traktowania partnera obywatela UE jako członka rodziny. Sytuacja takiej osoby pozostaje zatem zróżnicowana w zależności od tego, w jakim państwie członkowskim zamierza ona korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

Dyrektywa zawiera jednak przepis, który można uznać za regulację mającą na celu zminimalizowanie tych różnic. Do relacji o charakterze rodzinnym odnosi się bowiem także art. 3 ust. 2 dyrektywy – zgodnie z nim państwo członkowskie jest zobowiązane ułatwić wjazd i pobyt partnera, z którym obywatel UE pozostaje w stałym, należyście poświadczonym związku. Na państwie przyjmującym spoczywa obowiązek dokonania szczegółowej analizy osobistych okoliczności, a w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu – uzasadnienie takiej decyzji<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE C 326, 26.10.2012.

<sup>8</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, art. 2, Dz. U. UE L 158, 30.04.2004.

<sup>9</sup> Pełny tekst art. 3 ust. 2 dyrektywy brzmi: „Bez uszczerbku dla jakiegokolwiek osobistego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu zainteresowanych osób, przyjmujące Państwo Członkowskie, zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym, ułatwia wjazd i pobyt następujących osób:

a) wszelkich innych członków rodziny, bez względu na ich przynależność państwową, którzy nie są objęci definicją określoną w art. 2 ust. 2, a w kraju, z którego przybyli, pozostają na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa

Cytowany art. 3 ust. 2 dyrektywy wskazuje zatem na istnienie pewnej grupy osób, niebędących członkami rodziny obywatela UE, niemniej uprzywilejowanych w świetle dyrektywy ze względu na łączącą ich z obywatelem UE więź (tzw. członkowie rodziny rozszerzonej). Należy do nich partner pozostający w stałym, należyście poświadczonym związku z obywatelem UE.

Przepis ten jest istotny z punktu widzenia osób pozostających w związkach partnerskich, ponieważ bezspornie zarejestrowany związek partnerski przez samą swoją formę potwierdza stały związek i jego istnienie „należyście poświadczają”<sup>10</sup>. Należy zauważyć, że dotyczy on związków zarówno hetero-, jak i homoseksualnych. Jednak mając na uwadze fakt, że znaczna większość państw Unii Europejskiej uznaje jedynie małżeństwa heteroseksualne, regulacje dotyczące praw związków partnerskich mają szczególne znaczenie dla osób, które należą do mniejszości seksualnych<sup>11</sup>.

W dyrektywie wyraźnie rozdziela się grupy członków rodziny oraz „członków rodziny rozszerzonej” pod względem przysługującego prawa do swobodnego przemieszczania się. Członkowie rodziny, tak jak zostali zdefiniowani w prawie krajowym, automatycznie korzystają z prawa wjazdu i pobytu, w przeciwieństwie do partnerów obywateli UE, którym wjazd i pobyt się jedynie „ułatwia”. Nie oznacza to jednak, że jeśli dane państwo członkowskie nie uznaje zarejestrowanych związków partnerskich, może całkowicie pominąć takie osoby w odniesieniu do praw zagwarantowanych na mocy dyrektywy.

Parlament Europejski w swojej rezolucji, wzywając państwa członkowskie do pełnego wdrożenia praw przyznanych na mocy dyrektywy, wskazuje, że prawa te mają przysługiwać nie tylko małżonkom różnej płci, ale także partnerom pozostającym w zarejestrowanych związkach, w tym partnerom pozostającym w związkach tej samej płci. Nie ma w takiej sytuacji znaczenia, czy związki partnerskie osób homoseksualnych uznawane są w prawie cywilnym przez inne państwo członkowskie<sup>12</sup>. Agencja Praw Podstawowych UE w swoim raporcie zwraca natomiast uwagę, że brak uznawania za równoważne małżeństw i związków partnerskich w ustawodawstwie wewnętrznym danego państwa nie oznacza, że może ono zignorować istnienie zarejestrowanego związku partnerskiego zawartego przez obywatela UE w kontekście wjazdu i pobytu jego partnera<sup>13</sup>.

---

domowego obywatela Unii, posiadającymi pierwotne prawo pobytu, lub gdzie istnieją poważne względy zdrowotne ściśle wymagające osobistej opieki obywatela Unii nad członkiem rodziny;

b) partnera, z którym obywatel Unii pozostaje w stałym, należyście poświadczonym związku. Przyjmujące Państwo Członkowskie dokonuje szczegółowej analizy osobistych okoliczności i uzasadnia każdą odmowę wjazdu lub pobytu wobec tych osób”.

<sup>10</sup> Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego, odpowiedź z 3 lipca 2006 r. na petycję nr 0724/2005.

<sup>11</sup> M. Bell, International Lesbian and Gay Association (ILGA) – Europe, *EU Directive on free movement and same-sex marriages. Guidelines on the implementation process*, Bruksela 2005.

<sup>12</sup> Parlament Europejski, rezolucja z dnia 2 kwietnia 2009 r. dotycząca stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, 2008/2184 (INI).

<sup>13</sup> O. de Schutter, *European Union Agency for Fundamental Rights, Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States Part I – Legal Analysis*, 2008, s. 66.



## Realizacja prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w kontekście zezwolenia na wjazd i pobyt

Za interpretacją dyrektywy w duchu poszanowania praw partnerów pozostających w związku partnerskim, niezależnie od uznawania tej instytucji przez dane państwo członkowskie, przemawia art. 7 Karty Praw Podstawowych UE (KPP), zgodnie z którym każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. Karta Praw Podstawowych uzyskała moc prawnie wiążącą wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony i ma zastosowanie do państw członkowskich, gdy stosują one prawo UE.

Artykułowi 7 KPP należy nadać to samo znaczenie i ten sam zakres co art. 8 Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPCz)<sup>14</sup>, zgodnie z wykładnią wypracowaną w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). ETPCz uznał, że związek osób tej samej płci mieści się w pojęciu „życie rodzinne”<sup>15</sup>. W swoich orzeczeniach Trybunał podkreślił także, że chociaż prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego nie ma charakteru bezwzględnego i nie gwarantuje cudzoziemcowi prawa do wjazdu lub pobytu na terytorium danego kraju, to art. 8 EKPCz może tworzyć pozytywne obowiązki nieodzownie związane ze skutecznym poszanowaniem życia rodzinnego, polegające na zobowiązaniu państwa do zezwolenia danej osobie na wjazd na jego terytorium<sup>16</sup>.

Według TSUE natomiast na sądach krajowych spoczywa obowiązek badania, czy odmowa prawa wjazdu lub pobytu obywatelom państw trzecich będącym członkami rodziny obywatela Unii nie narusza prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego<sup>17</sup>. Zapewnienie ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich jest bowiem elementem istotnym dla usunięcia przeszkód w korzystaniu z podstawowych swobód zagwarantowanych w prawie pierwotnym UE<sup>18</sup>. Warto także przypomnieć, że TSUE rozwinął linię orzecniczą, w której akcentuje zasadę tzw. zakazu zniechęcania. Polega ona na takiej interpretacji przepisu art. 21 ust. 1 TFUE, że wyklucza on wszelkie rozwiązania prawa krajowego państw członkowskich prowadzące do zniechęcania obywateli UE do korzystania z zagwarantowanej w tym artykule swobody przemieszczania się. W doktrynie natomiast stwierdza się wprost, że nieuznawanie prawa wjazdu i pobytu członków rodziny, takich jak małżonek tej samej płci, uniemożliwia prowadzenie „normalnego życia rodzinnego” i dlatego stanowi poważną przeszkodę w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli UE<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284, z późn. zm.

<sup>15</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Schalk i Kopf przeciwko Austrii (skarga nr 30141/04).

<sup>16</sup> Wyrok ETPCz w sprawie Sen przeciwko Niderlandom (skarga nr 31465/46).

<sup>17</sup> Wyrok TSUE w sprawie 256/11 Dereci.

<sup>18</sup> Wyrok TSUE (ETS) w sprawie C-60/00 Mary Carpenter.

<sup>19</sup> N. Koffeman, Legal Recognition of Same-Sex Relationships in Europe: National, cross-border and European perspectives, K. Boele-Woelki i A. Fuchs (red.), *Common Market Law Review*, 50(2), 2013, s. 652.

Nie ulega zatem wątpliwości, że pozostawanie w zarejestrowanym związku partnerskim z obywatelem UE jest okolicznością mającą znaczenie dla możliwości wjazdu i pobytu, także w państwie, które nie uznaje równoważności między małżeństwem a związkiem partnerskim. Z dyrektywy nie wynika jednak jasno, jakie okoliczności powinny być brane pod uwagę przy zezwalaniu na wjazd i pobyt partnerowi obywatela UE. Zasadniczy problem dotyczy przede wszystkim zakresu „ułatwienia” wjazdu i pobytu.

Motyw 6 dyrektywy 2004/38/WE dostarcza pewnych wskazówek interpretacyjnych w tym zakresie i definiuje obowiązek „ułatwienia” wjazdu i pobytu jako obowiązek zbadania, na podstawie ustawodawstwa danego państwa, sytuacji osób, które nie są objęte definicją członka rodziny na mocy dyrektywy, w celu podjęcia decyzji, czy można udzielić takim osobom pozwolenia na wjazd i pobyt ze względu na ich związek z obywatelem UE.

Zakres stosowania art. 3 ust. 2 dyrektywy stał się po raz pierwszy przedmiotem orzecznictwa TSUE w wyroku w sprawie Rahman z 5 września 2012 r.<sup>20</sup>. Stan faktyczny sprawy Rahman dotyczył dalszych członków rodziny męża obywatelki UE, którzy pozostawali w zależności ekonomicznej od niej. TSUE podniósł, że art. 3 ust. 2 dyrektywy, poprzez użycie sformułowania „ułatwia”, nakłada na państwa członkowskie obowiązek pewnego uprzywilejowania – w stosunku do wniosków o zezwolenie na wjazd i pobyt złożonych przez innych obywateli państw trzecich – wniosków złożonych przez osoby, które wykazują określony charakter związku z obywatelem UE. Obowiązek uprzywilejowania powinien przejawiać się w przyjęciu w krajowym ustawodawstwie kryteriów wjazdu i pobytu opartych na zwykłym rozumieniu określenia „ułatwia” i niepozbawiających tego przepisu skuteczności. TSUE podkreślił w wyroku, że każde państwo członkowskie dysponuje szerokim zakresem swobodnego wyboru czynników, które mają być wzięte pod uwagę.

Przedstawiona wykładnia nie rozstrzyga wszystkich wątpliwości dotyczących stosowania art. 3 ust. 2 dyrektywy. Przede wszystkim TSUE nie odniósł się do prawa do poszanowania życia rodzinnego, jakie bezsprzecznie prowadzą osoby pozostające w związku partnerskim. Ponadto TSUE nie wyjaśnił, jakiego rodzaju kryteria zezwolenia na wjazd i pobyt stanowiłyby barierę w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się członków obywateli UE, pozostawiając ich określenie państwom członkowskim. W swoim wyroku TSUE nie poparł argumentów rzecznika generalnego Yves’a Bota, który w opinii z 27 marca 2012 r. podnosił, że choć przepis zawiera odesłanie do ustawodawstwa krajowego, zakres swobodnego uznania pozostawiony państwom członkowskim zawiera podwójne ograniczenie: ewentualna odmowa

<sup>20</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-83/11 Rahman.

wjazdu czy pobytu nie może stanowić w sposób nieuzasadniony przeszkody w korzystaniu przez danego obywatela Unii z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz nie może w sposób nieproporcjonalny naruszać jego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego<sup>21</sup>. Co więcej, wbrew opinii rzecznika generalnego TSUE stwierdził, że przepis art. 3 ust. 2 dyrektywy nie jest na tyle precyzyjny, aby uznać, że może mieć skutek bezpośredni. Jest to bardzo istotne w przypadku państw członkowskich, w których art. 3 ust. 2 dyrektywy nie został wdrożony – ponieważ wówczas partner obywatela UE w ogóle nie może się powołać na obowiązek „ułatwiania” wjazdu i pobytu.

TSUE zachowawczo odniósł się do wykładni przepisu art. 3 ust. 2 dyrektywy<sup>22</sup>, w porównaniu do wcześniejszej, liberalnej wykładni, jaka przejawiała się w jego orzecznictwie odnośnie do obywatelstwa UE<sup>23</sup>. Polegała ona na szerokim ujęciu praw obywateli UE w zakresie realizacji podstawowych swobód i rzutowała także na zakres uprawnień członków rodziny obywatela UE, jako swojego rodzaju „skutek uboczny”<sup>24</sup>. Ważne jest jednak to, co wynika z wyroku wprost: kryteria zezwolenia na wjazd i pobyt muszą być wskazane w prawie krajowym, nie mogą pozbawiać przepisu dyrektywy skuteczności, a co najważniejsze – muszą zapewnić uprzywilejowanie wniosków złożonych przez osoby wymienione w art. 3 ust. 2 dyrektywy względem innych obywateli państw trzecich. Oznacza to przynajmniej tyle, że państwa nieuznające związków partnerskich nie mogą zignorować takiej okoliczności jak to, że osoba starająca się o wjazd czy pobyt zawarła taki związek z obywatelem UE w innym państwie.

## 4.1

### Prawo wjazdu i pobytu partnerów obywateli UE na przykładzie Polski

W Polsce dyrektywa została wdrożona poprzez przyjęcie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>25</sup>. Nie przewidziano w niej jednakże regulacji odpowiadającej art. 3 ust. 2 dyrektywy. Mając na uwadze, że w polskim ustawodawstwie nie istnieje możliwość zarejestrowania związku partnerskiego, sytuacja partnera obywatela UE jest szczególnie problematyczna<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota w sprawie C-83/11 Rahman, pkt 68-77.

<sup>22</sup> K. Rusiłowicz, *Orzeczenie: Secretary of State for the Home Department przeciwko Rahman i inni*, komentarz, <http://www.prawaczwlowieka.edu.pl/index.php?orzeczenie=f673929b7ae05128dd473c556386a7b585483947-b0> [strona z dnia 30.12.2013].

<sup>23</sup> A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008.

<sup>24</sup> M. Niedźwiedz, *Prawo wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny korzystającego ze swobody przemieszczania się obywatela Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa oraz najnowszych rozwiązań legislacyjnych*, [w:] S. Biernat i S. Dudzik (red.), *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. 2006 Nr 144, poz. 1043, z późn. zm.

<sup>26</sup> A. Rzepliński, *Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation – Poland*, Warszawa 2008.

Zdaniem Komisji Europejskiej niewdrożenie art. 3 ust. 2 dyrektywy stwarza barierę w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE<sup>27</sup>. W związku z tym Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie naruszenia prawa (nr NIF 2011/2074).

W 2012 i 2013 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) prowadziła w Polsce dwie sprawy, które doskonale obrazują problem niewdrożenia art. 3 ust. 2 dyrektywy i braku jasnych wytycznych w zakresie interpretacji tego przepisu.

Sprawy dotyczyły, odpowiednio, obywatela Filipin i obywatela Dominikany, którzy pozostają z obywatelami UE w związkach partnerskich zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii i podróżowali wraz z nimi do Polski. Na lotnisku Straż Graniczna odmówiła im wjazdu na terytorium, uzasadniając decyzje tym, że nie są oni członkami rodziny w rozumieniu prawa polskiego. Decyzje o odmowie wjazdu zostały utrzymane w mocy przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Na te rozstrzygnięcia zostały wniesione skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. HFPC przystąpiła do obydwu postępowań jako organizacja społeczna i w swojej opinii przekonywała sąd do skierowania wniosku do TSUE o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. W obu sprawach sąd nie zdecydował się na zadanie pytania prejudycjalnego i uchylił decyzje o odmowie wjazdu<sup>28</sup>. Uznał, że oś sporu pomiędzy organem a skarżącymi dotyczyła możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektywy, wobec braku ich transpozycji do prawa krajowego. Sąd zastosował bezpośrednio art. 3 ust. 2 lit. b dyrektywy i nakazał organowi wzięcie pod uwagę wszystkich okoliczności sprawy przy ponownym podejmowaniu decyzji i uzasadnienie decyzji zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.

Z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie wynika jasno, do czego zobowiązany jest organ administracji, ponownie rozpatrując sprawę wjazdu obywatela państwa trzeciego będącego partnerem obywatela UE, i jak ma zastosować przepis art. 3 ust. 2 dyrektywy. Po pierwsze, jak wskazano wyżej, w wyroku w sprawie Rahman TSUE uznał, że kwestia wjazdu członków rodziny rozszerzonej powinna zostać uregulowana w przepisach krajowych, ponieważ przepis art. 3 ust. 2 dyrektywy nie jest na tyle precyzyjny, aby być uznany za bezpośrednio skuteczny. Dodatkowo, obowiązek uzasadnienia ewentualnej decyzji o odmowie wjazdu zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego jest problematyczny w związku z wydawaniem decyzji w tym przedmiocie na załączonym do kodeksu granicznego Schengen standardowym formularzu<sup>29</sup>, w którym nie ma miejsca na indywidualne uzasadnienie odmowy przez organ. Pozytywnym efektem tych spraw jest natomiast opracowanie wytycznych przez Straż Graniczną, zgodnie z którymi, jeżeli obywatel państwa trzeciego pozostający w związku partnerskim z obywatelem UE stawia się

---

<sup>27</sup> Komisja Europejska, *EU Citizenship Report 2010 Dismantling the obstacles to EU citizens' rights*, Bruksela, COM(2010) 603 final, 27.10.2010.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 154/13, oraz z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2093/12.

<sup>29</sup> Formularz został określony w załączniku V część B do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 562/2006 z 15 marca 2006 r. ustanawiającego kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

na granicy bez wizy lub innego dokumentu upoważniającego do wjazdu, Straż Graniczna będzie wydawać takiej osobie wizę na pobyt do 15 dni<sup>30</sup>.

Opracowanie wytycznych polegających na wydawaniu wizy do 15 dni jest jednak rozwiązaniem tymczasowym. Z wyroku w sprawie Rahman wynika wprost, że państwa członkowskie mają obowiązek określenia w krajowym ustawodawstwie kryteriów wjazdu i pobytu, które miałyby zastosowanie do osób określonych w art. 3 ust. 2 dyrektywy. Niemniej w nowej ustawie o cudzoziemcach, opublikowanej 30 grudnia 2013 r., nie przewidziano przepisu, który by zapewniał transpozycję art. 3 ust. 2 dyrektywy w zgodzie z wykładnią dokonaną przez TSUE w wyroku w sprawie Rahman. W brzmieniu przepisów nowej ustawy, które wejdą w życie 1 maja 2014 r., generalnym trybem wjazdu do Polski obywatela państwa trzeciego, który pozostaje w związku partnerskim z obywatelem UE, będzie – tak jak dotąd – uzyskanie wizy w celu dołączenia do obywatela państwa członkowskiego UE (w ustawie nie przewidziano wprost możliwości wydania wizy na 15 dni w takich przypadkach, jak to wynika z wytycznych Straży Granicznej)<sup>31</sup>. Warto dodać, że Komisja Europejska stanęła na stanowisku, że partner obywatela UE pozostający z nim w związku partnerskim powinien być zwolniony z obowiązku wizowego, gdy dołącza do obywatela UE lub jemu towarzyszy<sup>32</sup>. Natomiast, aby w Polsce zostać dłużej, partner obywatela UE będzie zobowiązany na mocy nowej ustawy uzyskać zezwolenie na pobyt czasowy udzielane w związku z prowadzeniem życia rodzinnego w rozumieniu EKPCz, pod warunkiem posiadania ubezpieczenia zdrowotnego oraz źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania.<sup>33</sup> Zezwolenie to udzielane jest w trybie fakultatywnym, co oznacza, że po spełnieniu przez cudzoziemca przewidzianych przepisami warunków organ nie jest zobowiązany go udzielić. Nowe przepisy nie zapewniają zatem żadnego uprzywilejowania wniosków złożonych przez osoby wymienione w art. 3 ust. 2 dyrektywy względem innych obywateli państw trzecich, wbrew wykładni TSUE dokonanej w wyroku w sprawie Rahman.



## 5

### Podsumowanie

Partnerzy obywateli UE pozostający z nimi w zarejestrowanych związkach partnerskich napotykają bariery w realizacji swojego prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej i prawa do poszanowania życia rodzinnego. Regulacje prawne dotyczące praw związków partnerskich są wciąż bardzo wrażliwą kwestią polityczną w wielu państwach członkowskich, w tym w Polsce. Pokazuje to dobrze

<sup>30</sup> Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej, odpowiedź nr FAX-KG-CU-4390/IP/13 z 18 czerwca 2013r., [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/06/SG-HFPC-18\\_06\\_2013.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/06/SG-HFPC-18_06_2013.pdf) [strona z dnia 30.12.2013].

<sup>31</sup> Art. 60 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2013, poz. 1650.

<sup>32</sup> Stanowisko wyrażone w liście z dnia 22 lutego 2012 r. nr JUST/C2/ChB/rg (2012)s239432, skierowanym do cudzoziemca, którego sprawę prowadziła HFPC.

<sup>33</sup> Art. 160 pkt 3 oraz art. 159 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. 2013, poz. 1650.

debata wokół nowej ustawy o cudzoziemcach – na etapie prac w Senacie RP doszukiwano się możliwości nadużycia pojęcia „życie rodzinne w rozumieniu EKPCz”<sup>34</sup>. Niejednoznaczne ujęcie tej kwestii w dyrektywie, jak również zachowawcza wykładnia TSUE wskazują, że ujednoczenie praw partnerów obywateli UE nie nastąpi w najbliższej przyszłości. Oczywiście kwestia nie byłaby problematyczna, gdyby wszystkie państwa członkowskie przewidziały w swoim ustawodawstwie możliwość zawarcia związków partnerskich niezależnie od orientacji seksualnej osób. Wtedy, w ślad za Wielką Brytanią, mogłyby wprowadzić jasno brzmiący przepis: „następujące osoby są uznawane za członków rodziny innej osoby: jej współmałżonek lub partner cywilny”<sup>35</sup>. Wówczas korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się oraz prawa do poszanowania życia rodzinnego nie byłoby ograniczone przez prawo krajowe niektórych państw członkowskich<sup>36</sup>.

## Bibliografia



**Ambroziak A.**, Homoukłady z importu, *Nasz Dziennik*, 283, 2013, <http://www.naszdziennik.pl/wp/61573,homouklady-z-importu.html> [strona z dnia 30.12.2013].

**Bell M.**, International Lesbian and Gay Association (ILGA) – Europe, *EU Directive on free movement and same-sex marriages. Guidelines on the implementation process*, Brussels 2005.

**Gubrynowicz A.**, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008.

**Helsińska Fundacja Praw Człowieka**, Opinia w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2093/12, [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/05/Opinia\\_HFPC\\_20\\_maja\\_2013.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/05/Opinia_HFPC_20_maja_2013.pdf) [strona z dnia 30.12.2013].

**Koffeman N.**, Legal Recognition of Same-Sex Relationships in Europe: National, cross-border and European perspectives, [w:] K. Boele-Woelki, A. Fuchs (red.), *Common Market Law Review*, 50(2), 2013.

<sup>34</sup> A. Ambroziak, Homoukłady z importu, *Nasz Dziennik*, 283, 2013, <http://www.naszdziennik.pl/wp/61573,homouklady-z-importu.html> [strona z dnia 30.12.2013].

<sup>35</sup> Art. 7 ust. 1 pkt a Immigration (European Economic Area) Regulation 2006, [rozporządzenia z 2006 r. w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy)], zmienionego w 2009 r.

<sup>36</sup> W tekście wykorzystano fragmenty opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie o sygn. akt IV SA/Wa 2093/12, przygotowanej przez autorkę przy wsparciu dr. Adama Bodnara i dr Doroty Pudzianowskiej.

**Miąsik D., Półtorak N., Wróbel A.,** *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, art. 1–89, Warszawa 2012.

**Niedźwiedź M.,** *Prawo wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny korzystającego ze swobody przemieszczania się obywatela Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa oraz najnowszych rozwiązań legislacyjnych*, [w:] S. Biernat i S. Dudzik (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009.

**Oliver P., Roth W-H.,** *The Internal Market and the Four Freedoms*, *Common Market Law Review*, 41, 2004.

**Rusiłowicz K.,** *Orzeczenie: Secretary of State for the Home Department przeciwko Rahman i inni, komentarz*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?orzeczenie=f673929b7ae05128d-d473c556386a7b585483947-b0> [strona z dnia 30.12.2013].

**Rzepliński A.,** *Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation – Poland*, Warszawa 2008.

**de Schutter O.,** European Union Agency for Fundamental Rights, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States Part I – Legal Analysis*, 2008.

**de Vries S.A.,** *Balancing Fundamental Rights with Economic Freedoms according to the European Court of Justice*, *Utrecht Law Review*, vol. 9, 2013.

# MARTA SZCZEPANIK

*Koordinator projektów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Doktorantka, Szkoła Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk*

*Project Coordinator, Helsinki Foundation for Human Rights  
Doctoral Candidate, Graduate School for Social Research, Polish Academy  
of Sciences*

**Should male circumcision be made illegal  
in Europe? – The 2012 German court  
decision in the European debate  
on toleration and ‘illiberal practices’**





## ABSTRAKT

### **Czy w Europie powinno zostać zakazane obrzezanie chłopców? – wyrok sądu niemieckiego z 2012 roku na tle europejskiej debaty o tolerancji i „nieoliberalnych praktykach”**

Wyrok zakazujący obrzezania chłopców z powodów religijnych, który zapadł w Kolonii w czerwcu 2012 r., stał się częścią szerszej debaty o tolerancji i jej granicach w stosunku do kontrowersyjnych praktyk kulturowych. Wraz z rosnącą imigracją i zróżnicowaniem społecznym państwa zachodnie stają przed koniecznością znalezienia odpowiedzi na etyczne i prawne wyzwania powstające wskutek kolizji kultur i systemów normatywnych. Burzliwe dyskusje towarzyszyły wprowadzeniu wyjątków religijnych dla sikhów w Wielkiej Brytanii, tzw. zakazowi noszenia chust we Francji czy niedawnej decyzji o delegalizacji uboju rytualnego w Polsce. Zastosowanie rozwiązań, mogących jednocześnie zagwarantować swobodę religii i prawo do wyrażania swojej kultury oraz ochronę autonomii jednostki i wartości demokratycznych, wydaje się niezbędne dla pokojowej koegzystencji grup mniejszościowych i społeczeństw większościowych. Opierając się przykładzie zakazu obrzezania chłopców, autorka prezentuje dwa podejścia do „nieoliberalnych praktyk” oraz ich potencjalne konsekwencje. Koncepcja Williama Galstona (1995 r.), postulującego wstrzymywanie się państwa od ingerencji w sporne praktyki oraz stworzenie „państwa różnorodności”, w którym wszystkim grupom etnicznym zostanie zapewniona „maksymalna możliwa przestrzeń” do realizacji praktyk kulturowych, jest zestawiona z poglądami Briana Barry’ego (2001 r.), popierającego ideę granic tolerancji i zasadność ingerencji państwa w życie mniejszości religijnych w celu położenia kresu nieakceptowalnym rytuałom i praktykom. Wreszcie autorka rozważa ideę „poziomu szkodliwości” jako możliwego kryterium ustanawiania granic tolerancji.

Multi-ethnic and multi-faith Western European societies today are not what they used to be 30 or even 20 years ago, even though the continent has a long history of the presence of groups characterised by national or cultural traditions that differ from the main population. These ethnic minorities include long-time resident communities (for example, Jews or Tatars), migrant communities (guest workers and their descendants), indigenous peoples (Sami or Basque people) and traditionally nomadic communities (Roma, Sinti and Travellers). With the increase in global mobility, escalation of South-North disparities triggering mass labour migration as well as regional insecurity and environmental degradation producing several million refugees yearly, the character of modern multicultural societies has been changing on a hitherto unimaginable scale. In the second half of the 20th century, immigration to Europe became an increasingly important factor influencing its demographic transformation. Large numbers of economic migrants have arrived since the 1960s within the framework of guest worker programmes developed by Western European states as a response to the post-war labour shortages. In contrast to initial expectations, many of them remained in Europe permanently and later reunited with their families, which resulted in the emergence of an entirely new category of residents. Today, family-related migration remains one of the most important categories of total migration to Europe and, according to OECD, accounts for 2/5 of all permanent flows.<sup>1</sup>

It not only leads to inevitable changes in demography, culture and the economy, but also confronts Western social arrangements with the needs of communities that may be significantly different from the needs of the majority hosting populations and with problems that have not been given enough attention before. Referring to the immigration to Britain, Steven Vertovec has coined the term 'superdiversity' to call for an extension of the cognitive paradigm for the analyses of contemporary multicultural societies and for a multivariate understanding of integration outcomes:

*[It is] a notion intended to underline a level and kind of complexity surpassing anything the country has previously experienced. Such a condition is distinguished by a dynamic interplay of variables among an increased number of new, small and scattered, multiple-origin, transnationally connected, socio-economically differentiated and legally stratified immigrants who have arrived over the last decade.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> OECD, *Global Trends In Family Migration In The OECD: Adapting to Changes in Family Migration: the Experience of OECD Countries*, 18 November 2013, Washington, DC, available at: <http://www.oecd.org/els/mig/Chaloff.pdf> [accessed 21.11.2013].

<sup>2</sup> S., Vertovec, 'Super-diversity and its implications', *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), 2007, p. 1024. In this article, Vertovec argues that increasingly complex social formations are marked by dynamic interplays of variables, including:

Theories and policy solutions for the management of diversity that were in use in the past decades often seem to be inapplicable to the newly emerging context. What is needed now are approaches and analytical tools to address issues arising from the cohabitation of very diverse populations and coexistence of different religions, worldviews and ways of living. On the one hand, ethnic communities (be it minority or immigrant communities) residing in Western countries are becoming more and more aware of the rights they are entitled to, such as equality before law, the right to enjoy their own culture, practice their own religion and use their own language, as well as the right to be protected from discrimination, hatred and violence. On the other hand, when confronted with the liberal worldview, claims that are made on the grounds of these rights often lead to the emergence of new dilemmas and challenges. Western societies find some cultural or religious practices, such as arranged early marriages or constraint on public education of girls, collide with the notion of individual freedom and the right to choose that are at the core of a liberal system of values. Moreover, some multicultural theorists have argued that extending protections for minority groups, including migrants, comes at the price of reinforcing oppression of vulnerable members of those groups (i.e. 'internal minorities' – religious dissenters, sexual minorities, women and children) as group-based protections exacerbate within-group inequalities.<sup>3</sup> Even some seemingly minor aspects of religious and cultural diversity, for instance religious head coverings, have been found in certain contexts to interfere with some fundamental values such as the French principle of separation of state and religion (French: *laïcité*) or general state security provisions. This has resulted in very different, even contrary, policy measures and solutions. For example, on the one hand, Great Britain agreed to the introduction of religious exemptions for turban-wearing Sikhs from the requirement to wear a safety helmet on construction sites and a crash helmet when riding a motor bike.<sup>4</sup> On the other, France in 2004 adopted the so-called 'headscarf ban'<sup>5</sup> prohibiting wearing of symbols or clothing denoting religious affiliation in public schools, an act that was generally received by Muslims in France and abroad as a discriminatory act targeting primarily the country's first and second generation immigrant community.<sup>6</sup> Further collisions can be found when con-

---

country of origin (comprising a variety of possible subset traits such as ethnicity, language[s], religious tradition, regional and local identities, cultural values and practices), migration channel (often related to highly gendered flows, specific social networks and particular labour market niches), and legal status (including myriad categories determining a hierarchy of entitlements and restrictions), migrants' human capital (particularly educational background), access to employment (which may or may not be in immigrants' hands), locality (related especially to material conditions, but also to other immigrant and ethnic minority presence), and the usually chequered responses by local authorities, services providers and local residents (which often tend to function by way of assumptions based on previous experiences with migrants and ethnic minorities). Different arrangements of these variables produce patterns of diversity that appear in a variety of settings around the world.

<sup>3</sup> For more information see: A. Eisenberg, Diversity and Equality: Three Approaches to Cultural and Sexual Difference, *Journal of Political Philosophy*, 11(1), 2003, pp. 41–64. L. Green, Internal Minorities and Their Rights, [in:] J. Baker (eds.), *Group Rights*, Toronto, 1994, pp. 101–117. W. Kymlicka, *Liberal Complacencies*, [in:] J. Cohen, M. Howard, and M.C. Nussbaum (eds.), *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton, 1999. J. Spinner-Halev (eds.), *Minorities within Minorities: Equality, Rights, and Diversity*, Cambridge, 2005.

<sup>4</sup> S11 of the Employment Act 1989, London, Her Majesty's Stationery Office, dated 16th November 1989, available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/38/contents> [accessed: 25.11.2013] and Motor-Cycle Crash Helmets (Religious Exemption) Act 1976.

<sup>5</sup> Full name in English: Law 2004-228 of March 15, 2004 concerning, as an application of the principle of the separation of church and state, the wearing of symbols or clothing denoting religious affiliation in public primary and secondary schools, available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000417977&dateTexte=&categorieLien=id> [accessed 27.11.2013].

<sup>6</sup> Protest were held in the aftermath of this decision in Paris and other French cities as well as abroad. See for example: CNN International, *Muslims protest at headscarf ban*, 18 January 2004, available at: <http://edition.cnn.com/2004/>

controversial religious practices and beliefs come into contact with the public system of education and healthcare. One example widely covered in the literature concerns the American Amish population, whose members do not educate their children past the eighth grade, believing that the basic knowledge offered up to that point is sufficient to prepare one for the Amish lifestyle.<sup>7</sup> Strict religious principles may also result in objections to some otherwise standard medical treatments. This becomes an especially difficult matter in the case of life-saving procedures and when a patient's refusal or parental denial of medical treatment may lead to irreversible consequences. This has been the case for religiously motivated refusals of blood transfusion among Jehovah's Witnesses.<sup>8</sup> In 2012, Polish society split as ritual slaughter (legal up till then) was declared to be delegalized from the next year. Ritual slaughter is the only acceptable way of providing meat according to Muslim and Jewish dietary requirements, in which the animal's throat is cut with a sharp knife and its blood left to drain out. Because it strictly requires that an animal is not stunned beforehand, ritual slaughter is considered immoral and causing unnecessary suffering by some sections of the general public. It is thus not permissible in some states. In Poland, animal rights activists lobbied for the matter to be taken to the Constitutional Court, which delegalized ritual slaughter, as it was found in conflict with the Animal Protection Act.<sup>9</sup>

Performance of traditional rites on a child's body, which is part of many minority and immigrant groups' traditions, constitutes yet another moral and legal dilemma that challenges the idea of unlimited freedom of religion. Child circumcision (both male and female) may be regarded by the majority population as an unnecessary bloody and painful rite that violates the individual right to physical integrity. However, for the groups concerned, they are of primary importance for the definition of identity and belonging. In this context, the 2012 German court's unprecedented decision banning circumcision of young boys for religious reasons can serve as an example of one of many arising challenges posed by the increasing presence of foreign cultures in modern European societies. The 'Otherness' that entails the existence of some controversial practices cannot be seen as a static phenomenon which could be addressed by a single policy response once and for all. It cannot be ruled out, for example, that some hitherto unknown practice may one day be 'imported' to Europe by immigrants from their countries of origin. In September 2013, *The Independent* alarmed about the possibility that the traditional practice from Cameroon known as 'breast ironing' – mutilation of a girl's chest designed to deter unwanted male attention, pregnancy and rape by delaying the signs that a girl is becoming a woman – may be practiced amongst the several thousand Cameroonians now living in the UK.<sup>10</sup>

Liberal states are thus struggling to find ways to deal with religion and culture in a manner that would enable them to give due respect to the religious beliefs of cit-

WORLD/europe/01/17/france.headscarves/index.html?iref=storysearch [accessed 27.11.2013].

<sup>7</sup> See, for example: M. W. Dewalt, *Amish Schools in the United States and Canada*, Rowman and Littlefield Publishing Group Inc., 2006, or: W.A. Galston, Two Concepts of Liberalism, *Ethics*, Vol. 105, No. 3 (April, 1995), pp. 516-534.

<sup>8</sup> Jehovah's Witnesses official website: *Why Don't You Accept Blood Transfusions?*, available at: <http://www.jw.org/en/jehovahs-witnesses/faq/jehovahs-witnesses-why-no-blood-transfusions/> [accessed 11.11.2013].

<sup>9</sup> BBC News Europe, *Polish ritual slaughter illegal, court rules*, 28 November, 2012, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-20523809> [accessed 02.11.2013].

<sup>10</sup> *The Independent*, *'Breast ironing': Girls 'have chests flattened out' to disguise the onset of puberty*, 26 September, 2013, available at: <http://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/breast-ironing-girls-have-chests-flattened-out-to-disguise-the-onset-of-puberty-8842435.html> [accessed 02.11.2013].

izens while at the same time adhering to liberal values including equality and the respect for human rights, and to avoid undue entanglement of religious and state authority. It has become evident that the concept of human rights and the notion of individual autonomy (understood as individual self-direction) that are so highly valued in Western culture may not enjoy the same esteem in other cultures. The different moral understanding on the part of other cultures entails different values, norms and codes of conduct. The moral and legal dispute around the right to practice religion and culture and its interference with other rights is therefore additionally complicated by the question of the universality versus cultural relativism of human rights.

The first part of the article presents the events of June 2012 that led to the ruling on circumcision and the reaction of religious communities inside Germany and abroad to the ban, before its final abolishment and legalisation of the practice by the German parliament. The second part sums up previous attempts by European states to regulate circumcision and ends with an analysis of the Council of Europe's Parliamentary Assembly resolution on children's right to physical integrity of 1 October 2013, a document that will probably have a great influence on the debate on the legal status of male circumcision in the years to come. In the third part, the circumcision ban is analysed as an example of limits of toleration in the broader context of diversity management. This part discusses the conflict between the best interests of the child doctrine and the right to religious freedom, which includes the parent's right to choose a religious upbringing. Two different approaches to 'illiberal practices' on the basis of social theory (Galston's and Barry's) are later presented. Then, this part examines the relation between the legal status of religious male circumcision, medical male circumcision and female genital mutilation and discusses the idea of 'level of harmfulness' as a limit-setting criterion. The article concludes with a reflection on 'illiberal practices' as a test for multiculturalism and on the potential implications of 'difficult diversity' management for integration outcomes.

## 2

## German ban controversy

### 2.1 Ruling

In June 2012, the High Regional Court in Cologne, Germany banned the circumcision of young boys for religious reasons in the first ruling of its kind in the country. This decision followed the examination of a 'critical case' of a doctor prosecuted for circumcising a four-year-old Muslim boy who had to be treated two days later for post-operative bleeding. Unexpectedly, when delivering the judgement, the court stated that involun-

tary religious circumcision should be made illegal as it could inflict serious bodily harm on persons who had not consented to it. According to the court ruling:

*The fundamental right of the child to bodily integrity outweighs the fundamental rights of the parents (to decide upon the religious upbringing). The child's body is permanently and irreparably changed by the circumcision. This change runs counter to the interests of the child, who can decide his religious affiliation himself later in life.<sup>11</sup>*

The court also said that boys who consciously decide to be circumcised may undergo the operation, but no age restriction nor any more specific details were given. The prosecuted doctor was found innocent as there was no law banning religious circumcision at the time. Although the ruling applied only to the Cologne area, there was a concern that it could be adopted in other parts of the country and thus prevent doctors from carrying out circumcisions for fear of prosecution. The ruling was a shock for the 4 million Muslims and 120,000 Jews residing in the country. Muslim and Jewish official religious associations united and urged the German parliament 'to provide legal clarity in order to prevent attacks on religious freedom'.<sup>12</sup>

## 2.2 Meaning of the rite

In both Judaism and Islam, male circumcision is considered an important rite of passage. In Judaism, eight-day-old male infants are circumcised to recall the covenant established between God and the Hebrew patriarch Abraham. The rite is called *brit milah* (Hebrew: 'covenant of circumcision') and carried out by a trained practitioner known as a mohel. It is a physical sign of God's connection with Jewish people, as the removal of the foreskin symbolically represents the sealing of the covenant. The ceremony often takes place at the end of a service in a synagogue and is followed by a celebratory meal.<sup>13</sup>

In Islam, circumcision (Arabic: *khitan*, *khatna*) varies according to family, region and country, but it is a religious duty for every Sunni or Shia Muslim male. For some of them, it is a sign of belonging or introduction to the wider Islamic community. However, unlike the sacred ritual of *brit milah*, for the majority of Muslims it is a non-ritual requirement, and cleanliness (both spiritual and physical) is given as its main reason.

<sup>11</sup> E. Oddone, T. Heneghan, P. Char, German court bans circumcision of young boys, *Reuters*, 27 June 2012, available at: <http://www.reuters.com/article/2012/06/27/us-germany-circumcision-idUSBRE85Q19Y20120627>. [accessed 27.11.2013].

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> M. Popovsky, 'Circumcision' [in:] D.A. Leeming, K. Madden and S. Marlan (eds.), *Encyclopaedia of Psychology and Religion*, New York: Springer, 2010, pp.153-154.

Islam is currently the largest single religious group in which the practice is widespread, and although circumcision is not mentioned in the Quran, it is contained in the Hadith ('tradition', report of deeds and sayings of Muhammad). Prophet Muhammad is said to have been born without foreskin. Circumcision can be performed any time before puberty but most frequently happens around the age of fourteen. It is carried out in clinics or hospitals. In some countries, boys recite the entire Quran beforehand.<sup>14</sup>

The World Health Organisation (WHO) estimates that 30 percent of men worldwide are circumcised.<sup>15</sup> Male circumcision is one of the oldest and most common surgical procedures, undertaken not only for religious, but also for cultural and medical reasons. Circumcision has been practised for non-religious reasons for many thousands of years in sub-Saharan Africa, and amongst many ethnic groups around the world, including aboriginal Australasians, the Aztecs and Mayans in the Americas, and the inhabitants of the Philippines and eastern Indonesia. In the majority of these cultures, circumcision is an integral part of passage to manhood, although originally it may have been a test of bravery and endurance. Circumcision is also associated with factors such as masculinity, social cohesion with boys of the same age, self-identity and spirituality. With advances in surgery in the 19th century, and increased mobility in the 20th century, the procedure was introduced into some previously non-circumcising cultures such as English-speaking industrialised countries for both social and health-related reasons such as improved hygiene and lower risk of infection.<sup>16</sup>

## 2.3 Public reaction to the ban

Religious federations of Jewish and Muslim organisations active in the country expressed the views of their respective communities on the matter. The Central Council of Jews in Germany (German: *Zentralrat der Juden in Deutschland*) called the ruling an 'outrageous and insensitive act' and an 'unprecedented and dramatic intrusion' into the right to religious freedom.<sup>17</sup> In a formal statement, the Council President Dieter Graumann said that circumcision is an old tradition and it has been performed for millennia as a solid component of the Jewish religion. He underlined that it is a religious right respected in every country around the world.<sup>18</sup> Some Jewish leaders went so far as to compare the controversial decision to the Nuremberg Laws and called it 'the most serious attack on Jewish life in Europe since the Holocaust'.<sup>19</sup> The ruling caused outrage among Jews outside Germany too, including Britain's Chief Rabbi, Lord Sacks. He said that although he saw the ruling as a blow directed

<sup>14</sup> Converting to Islam, *Male circumcision - the Islamic View*, available at: <http://convertingtoislam.com> [accessed 08.11.2013].

<sup>15</sup> World Health Organisation (WHO), The Joint United Nations Programme on HIV and AIDS (UNAIDS), *Male circumcision: global trends and determinants of prevalence, safety and acceptability*, 2007, p.1, available at: <http://www.who.int/hiv/pub/malecircumcision/globaltrends/en/index.html> [accessed 16.11.2013].

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp.3-7.

<sup>17</sup> E. Oddone, T. Heneghan, P (2012).

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Spiegel Online International, '*European Jewish Leaders on Circumcision Ruling: 'Worst Attack on Jewish Life Since the Holocaust'*', 12 July 2012, available at: <http://www.spiegel.de/international/germany/european-jewish-leaders-lambast-german-circumcision-ruling-a-844128.html>, [accessed 29.10.2013].

primarily at Muslims (as part of the debate on the role of Islam in society, and on the extent to which it is really a part of German life) but with Jews as ‘collateral damage’.<sup>20</sup>

No less irate was the reaction of the Central Council of Muslims in Germany (German: *Zentralrat der Muslime in Deutschland, ZMD*). They called the sentence a ‘blatant and inadmissible interference in the rights of parents’ and opposed the way in which the ban was imposed:

*Freedom of religion is highly valued in our constitution and cannot be the play-thing of a one-dimensional case law which, furthermore, consolidates existing prejudices and stereotypes.*<sup>21</sup>

Furthermore, the Council expressed concerns over possible dangerous effects of the ban, pointing out that the performance of circumcision would certainly continue and therefore risked becoming a clandestine practice.<sup>22</sup> Underground illegal services would put children’s health at risk due to having circumcision performed in less hygienic conditions without safeguards provided by formal medical facilities. Religious parents may as well start taking sons abroad to have them circumcised, which could probably result in the undesirable practice of ‘circumcision tourism’, similar to that relating to abortion and physician assisted suicide (euthanasia). According to Ali Demir, chairman of the Religious Community of Islam in Germany, the ruling could have immensely adverse effects on the cause of integration of the Muslim community, which includes thousands of immigrants in Germany.<sup>23</sup>

Jewish and Muslim Councils were supported by the German Medical Association, as the majority of doctors were convinced that circumcision is best performed under medical conditions by physicians’ hospitals. In practice in the past, it had always been undisputed that parents could agree to a circumcision that is not strictly necessary from a medical point of view. The Cologne ruling, however, has led to a good deal of legal insecurity.<sup>24</sup> The German Ethics Council has voiced support for religious circumcision.<sup>25</sup> It has prepared recommendations providing four conditions that need to be met if circumcision is proclaimed legal: the procedure is explained to both parents and they both agree to it, the boy has the right to veto the procedure, a suitably qualified person carries out the procedure, and pain relief is administered.<sup>26</sup>

<sup>20</sup> S. Evans, German circumcision ban: Is it a parent’s right to choose?, *BBC News Magazine*, 12 July 2012, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-18793842> [accessed 03.11.2013].

<sup>21</sup> E. Oddone, T. Heneghan, P. Char (2012).

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> K. Connolly, Circumcision ruling condemned by Germany’s Muslim and Jewish leaders, *The Guardian*, 27 June 2012, available at: <http://www.theguardian.com/world/2012/jun/27/circumcision-ruling-germany-muslim-jewish> [accessed 27.11.2013].

<sup>24</sup> S. Evans (2012).

<sup>25</sup> The German Ethics Council (German: *Deutscher Ethikrat*) investigates the questions of ethics, society, science, medicine and law and the probable consequences for individual and society that result in connection with research and development, in particular in the field of the life sciences and their application to humanity. For more information see: <http://www.ethikrat.org>.

<sup>26</sup> British Medical Journal – News, *German ethics council backs religious circumcision if specific conditions met*, published 28 August 2012, available at: <http://www.bmj.com/content/345/bmj.e5789> [accessed 02.11.2013].



## 2.4 Circumcision remains legal

Although the results of public opinion surveys, such as the poll carried out for *Focus magazine*, suggested considerably high support for the ban (56 per cent of those polled thought the judgment was right, compared with 35 per cent who were against it and 10 per cent undecided),<sup>27</sup> an important German official pledged to investigate the matter and find solutions to keep circumcision legal. Government spokesman Steffen Seibert stated that it was a case of protecting religious freedom, and that circumcision carried out in a responsible manner must be possible without punishment.<sup>28</sup> A broad majority of German lawmakers passed a resolution asking Angela Merkel's government to clarify the ruling so as to allow Jews and Muslims to continue to practice their religion. As *The New York Times* put it, the chancellor was 'painfully aware that post-war Germany can ill afford to be seen as supporting such a dangerous message of intolerance'.<sup>29</sup> Eventually, in December 2012, following a series of hearings and consultations, the Bundestag adopted a law (now part of the German Civil Code) explicitly permitting non-therapeutic circumcision to be performed under certain conditions by 434 to 100 votes, with 46 abstentions. According to the new rules, specially qualified members of religious communities can perform the operation only in the first six months of a boy's life, after which it must be performed by a physician. It must be done in accordance with 'the rules of the medical profession' – as safely as possible and with appropriate and effective pain relief. The act also stipulates that both parents consent to the procedure, but does not require them to give a reason, religious or otherwise, for seeking to have it done.<sup>30</sup> However, they need to be informed of the procedure's potential risks, it must not pose a danger to the child's well-being, and the wishes of children old enough to express them also need to be taken into account. The Jewish and Muslim communities welcomed the new law. It was meant to be a 'Solomonic solution',<sup>31</sup> as it basically maintained the status quo but introduced additional safeguards aiming to protect the child's wellbeing.

---

<sup>27</sup> S. Evans (2012).

<sup>28</sup> The Telegraph, *Germany tells Jews and Muslims they will be free to circumcise*, 13 July 2012, available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/9398412/Germany-tells-Jews-and-Muslims-they-will-be-free-to-circumcise.html>, [accessed: 02.11.2013].

<sup>29</sup> M. Eddy, 'German Lawmakers Vote to Protect Right to Circumcision', *The New York Times*, 12 December 2012, available at: [http://www.nytimes.com/2012/12/13/world/europe/german-lawmakers-vote-to-protect-right-to-circumcision.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/13/world/europe/german-lawmakers-vote-to-protect-right-to-circumcision.html?_r=0) [accessed: 20.10.2013].

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> J. Fraczek, 'German circumcision law still under fire', *Deutsche Welle*, 12 December 2012, available at: <http://www.dw.de/german-circumcision-law-still-under-fire/a-17288899> [accessed 28.10.2013].

 3.1 Historical and modern legislation

As male circumcision was historically a subject of controversy for a number of reasons, including religious, ethical, sexual, and health-related ones, it was characterised by an ambiguous and varied legal status in Europe, both in Ancient and modern times. Traditional Judaism and Islam have certainly always advocated male circumcision as a religious obligation. The Ancient Greeks and Romans regarded a circumcised man as truly 'naked' and contradicting the ethos of male genital aesthetics, and strictly opposed circumcision to the extent that it was even outlawed on penalty of death under the Hellenistic King Antiochus IV of Syria, who occupied Judea around 170 B.C. The circumcision ban, part of decrees forbidding Jewish religious practice, was one of the grievances leading to the uprising of the Jewish population known as the Maccabean Revolt. A similar ban was later introduced in the Roman Empire, by emperor Hadrian.<sup>32</sup> This opposition to circumcision was subsequently inherited by the canon and secular legal systems of the Christian West that lasted at least until the Middle Ages.<sup>33</sup> From the late 19th century, circumcision spread in several English-speaking nations, with the introduction of anaesthesia and antisepsis leading to the rapid expansion of surgical practice. In some Anglophone countries, circumcision was advocated on medical grounds, such as for the prevention of and as a remedy for masturbation.<sup>34</sup>

Today, in a number of modern states, circumcision is presumed to be legal, but under certain circumstances: more general laws, such as laws about assault, child custody or guardianship, may be interpreted as applying to situations involving circumcision. Some countries, however, have placed specific restrictions on circumcision, aimed mostly at increasing its safety. For instance, in 2001 the Parliament of Sweden enacted a law allowing only persons certified by the National Board of Health to circumcise infants. It requires a medical doctor or an anaesthesia nurse to accompany the circumciser and for anaesthetic to be applied beforehand. After the first two months of life, circumcisions can only be performed by a physician.<sup>35</sup> In the UK, male circumcision has traditionally been presumed to be legal, but the passage of the Human Rights Act codifying the protections of the European Convention on Human Rights into British law in 1998 has led to some speculation that the lawfulness of the circumcision of male children is unclear (under the assumptions that it

<sup>32</sup> F.M. Hodges, The Ideal Prepuce in Ancient Greece and Rome: Male Genital Aesthetics and Their Relation to Lipodermos, Circumcision, Foreskin Restoration, and the Kynodesme, *The Bulletin Of The History Of Medicine*, Vol. 75, Fall 2001, pp. 375–405, available at: <http://www.cirp.org/library/history/hodges2/> [accessed 03.11.2013].

<sup>33</sup> P.C. Remondino, *History of Circumcision from the Earliest Times to the Present*, Philadelphia and London: F. A. Davis, Publisher, 1891, available at: <http://www.gutenberg.org/files/23135/23135-h/23135-h.htm> [accessed 13.11.2013].

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> BBC Europe News, *Sweden restricts circumcisions*, 1 October, 2001, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1572483.stm> [access 05.11.2013].

may be violating Article 3 – prohibition of torture,<sup>36</sup> while at the same time requiring the State to intervene between private individuals). Besides, in a 1999 case (*Re J – child’s religious upbringing and circumcision*), the Court of Appeal of England and Wales said that circumcision required the consent of all those with parental responsibility, or the permission of the court, acting for the best interests of the child, and issued an order prohibiting the circumcision of a male child of a Muslim father and a Christian mother with custody. This decision places the involvement of the courts in circumcision clearly within the fractured family, where parental views as to the child’s best interests differ.<sup>37</sup> In 2008 in Finland, the Supreme Court ruled that (medically unnecessary) circumcision of a Muslim boy, when ‘appropriately’ performed, does not fulfil the criteria for the criminal offence of assault causing harm, unlike female circumcision, which always constitutes a criminal offence.<sup>38</sup> In June 2012, Norway discussed a proposition by the Centre Party (Norwegian: *Senterpartiet*) to introduce a ban on non-medical circumcision of males under eighteen. It was supported by Norway’s ombudsman for children’s rights, Dr. Anne Lindboe, who called the procedure ‘irreversible, painful and risky’ and proposed, infelicitously, that Jews and Muslims replace male circumcision with a ‘symbolic, nonsurgical ritual’<sup>39</sup>. Opponents, for example Rabbi Pinchas Goldschmidt, the head of the Conference of European Rabbis, commented on these developments saying that ritual circumcision of boys younger than 18 had come under attack increasingly in Scandinavia and other European countries both by left-wing secularists and right-wingers out of fear of the influence of immigration from Muslim countries and that the anti-circumcision campaign is an integral component of a continent-wide ‘offensive’ against Muslim communities.<sup>40, 41</sup> In September 2013, the Children’s ombudsmen in all the Nordic countries (Sweden, Norway, Finland, Denmark, and Iceland), along with the chair of the Danish Children’s Council and the children’s spokesperson for Greenland, issued a common statement where they called for a ban on circumcision of minors, stating that such circumcisions violate the right of children after the Convention on the Rights of the Child to co-determination and protection from harmful traditions (Articles 12 and 24 (3) of the Convention).<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Article 3 - Prohibition of torture of the European Convention on Human Rights states that: ‘No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment’. Council of Europe, European Convention on Human Rights, adopted 4 November 1950, entry into force 3 September 1953

<sup>37</sup> P.W. Edge, Male circumcision after the Human Rights Act 1998, *Journal Of Civil Liberties*, Vol. 5, No. 3, 2000, pp. 320-337.

<sup>38</sup> H. Askola, Cut-Off Point? Regulating Male Circumcision in Finland, *International Journal of Law, Policy and the Family*, 2011, 25(1), available at: <http://lawfam.oxfordjournals.org/content/25/1/100.short> [access 04.11.2013].

<sup>39</sup> The Jerusalem Post, *Norway recommends ‘symbolic’ circumcision*, 8 June 2012, available at: <http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/Norway-recommends-symbolic-circumcision> [access 03.11.2013].

<sup>40</sup> S. Winer, ‘Council of Europe to revisit anti-circumcision stance’, *The Times of Israel*, 17 December 2013, available at: <http://www.timesofisrael.com/council-of-europe-to-reconsider-circumcision-ban/>, [accessed 17.12.2013].

<sup>41</sup> B. Cohen, Norway Moves Against Circumcision, *Commentary Magazine*, 15 November 2013, available at: <http://www.commentarymagazine.com/2013/11/15/norway-moves-against-circumcision/> [accessed 17.11.2013].

<sup>42</sup> National Secular Society, *Nordic children’s ombudsmen take historic step to protect children’s rights*, 1 October 2013, available at: <http://www.secularism.org.uk/news/2013/10/nordic-childrens-ombudsmen-take-historic-step-to-protect-childrens-rights> [accessed 04.11.2013].

## 3.2 Council of Europe 2013 resolution

On 1 October 2013, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted a resolution in which the member states expressed a particular concern about a category of violation of the physical integrity of children, including, amongst others, female genital mutilation, the circumcision of young boys for religious reasons, early childhood medical interventions in the case of intersexual children and the submission to or coercion of children into piercings, tattoos or plastic surgery.<sup>43</sup> Endorsing a report by the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, the Parliamentary Assembly voted to restrict religious circumcision performed by non-medical practitioners and initiate a debate on whether male circumcision should be prohibited until a boy reaches the age of consent. The report, similarly to the German court in Cologne, places emphasis on the bodily deformation:

*Circumcision applied to young boys is clearly a human-rights violation against children, since it irreversibly changes the bodily form at a time when the child is unable to give full and informed consent.*<sup>44</sup>

The resolution also urged member states to ‘clearly define the medical, sanitary and other conditions to be ensured for practices such as the non-medically justified circumcision of young boys’ and to ‘initiate a public debate, including intercultural and inter-religious dialogue’, aimed at reaching a broad consensus on the rights of children to protection against violations of their physical integrity according to human rights standards and to adopt specific legal provisions to ensure that certain operations and practices will not be carried out before a child is old enough to be consulted.<sup>45</sup>

The impact of the resolutions might be that individual countries would feel empowered to enact legislation outlawing circumcision. In December 2013, the media (including the *Times of Israel*) informed that the Council of Europe will reconsider the resolution, following the November Israeli delegation meeting with its members, which argued the case against banning religious circumcision and put pressure on the Council to change its position. The matter is scheduled to be debated at a meeting of the Council in January 2014.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, *Children's right to physical integrity*, Resolution 1952/2013 (provisional version). Adopted on 1 October 2013 (31st Sitting), available at: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20174&Language=EN>. [accessed 04.11.2013].

<sup>44</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, *Children's right to physical integrity*, Report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Rapporteur: Ms Marlene Rupprecht, Germany, available at: <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/Eintegritychildren2013.pdf>, [accessed: 04.11.2013].

<sup>45</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly, *Children's right to physical integrity*, Resolution 1952/2013.

<sup>46</sup> S. Winer (2013).

### 4.1 The ‘liberal challenge’ of multiculturalism

In liberal democratic states, unlimited freedom to exercise religious practices may lead to a *de facto* violation of human rights. Therefore, a fundamental question is whether an individual’s right to autonomy in decision-making should outweigh state protection of group diversity, or whether liberal protections of individuals should rather be withdrawn whenever they interfere with the minority’s ability to live according to its culture.

In his 1995 *Two Concepts of Liberalism*, William Galston, an American political theorist and expert on public policy, looks at the legal quarrel surrounding the Amish community’s controversial views on education, and uses it as a basis for presenting his views on the legitimacy of state interference in contestable practices.<sup>47</sup> In American courts, the Amish managed to prove that all their ways of life are religious and should be protected by the Free Exercise Clause.<sup>48</sup> In the 1972 case *Wisconsin v. Yoder*, the United States Supreme Court found that Amish children could not be placed under compulsory education past the eighth grade. According to the ruling, the parents’ fundamental right to freedom of religion outweighed the state’s interests in educating its children.

William Galston believes that ‘Yoder was correctly decided’.<sup>49</sup> While defending his views, he identifies two opposing directions from which the ruling was criticised: conservative and liberal. The conservative challenge is based on the fact that the introduction of religious exemptions from an otherwise general law is ‘a formula for state impotence and even social chaos’.<sup>50</sup> The liberal objection is that in the case of Amish children, allowing their parents to stop their education in the name of protection of group diversity undermines the individual autonomy of the person. In his argument, Galston addresses the latter challenge by proposing the concept of a ‘diversity state’ that should abstain from any interference in the life of the community unless it is against a vital state interest (such as social unity). An intervention would be justified only to protect human life (e.g. against religious worship that involves human sacrifice), normal development of basic capacities (e.g. against communities that bind infants’ skulls or malnourish them) and the development needed for participation in

<sup>47</sup> W.A. Galston, *Two Concepts of Liberalism*, *Ethics*, Vol. 105, No. 3, April 1995, University of Chicago Press, pp. 516-534.

<sup>48</sup> The Free Exercise Clause is the accompanying clause to the Establishment Clause of the First Amendment to the United States Constitution. The Establishment Clause and the Free Exercise Clause together read: ‘Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof’. Source: C. Mullally, *Free-exercise clause overview*, First Amendment Center, September 16, 2011, available at: <http://www.firstamendmentcenter.org/free-exercise-clause> [accessed 18.11.2013].

<sup>49</sup> W.A. Galston (1995), p. 516.

<sup>50</sup> *Ibid.*

society and economy (e.g. disenabling forms of education). With the above mentioned exceptions, in a 'diversity state' the authorities act so that 'maximum feasible space' is provided to all ethnic groups for the exercise of their practices.

Galston also recognises that the ideal of individual autonomy (individual self-direction) is not something that is shared by all members of such a state – something that could be important in relation to the circumcision ban:

*Still, beyond the unity required for and provided by shared liberal purposes, the liberal state must allow the fullest possible scope for diversity. And the promotion of personal autonomy is not among the shared liberal purposes. Autonomy is one possible mode of existence in liberal societies – one among many others; its practice must be respected and safeguarded; but the devotees of autonomy must recognise the need for respectful coexistence with individuals and groups that do not give autonomy pride of place'.<sup>51</sup>*

Galston makes a distinction between 'ways of life' (internal practices within communities) and 'movement along the ways of life'. The only liberty that must be protected in a 'diversity state' is 'the liberty not to be coerced into, or trapped within, ways of life'. Therefore, the state is obliged to safeguard individual ability to move socially and cross boundaries to change the community of belonging, but should refrain from any interference to 'reconstruct practices of communities'.<sup>52</sup>

In contrast to Galston, in 2001, in *Culture and Equality*, Brian Barry argued that 'the exit option' (the 'movement among the ways of life') does not really work in practice.<sup>53</sup> He believes that in a liberal state, the autonomy of an individual human being is more important than the principle of diversity protection. For Barry, moral and political philosopher, critic of multiculturalism, state interference in the life of a religious minority can be justified for the purposes of putting an end to unacceptable illiberal practices. Generally applicable rules need to be preferred to group-specific rights and exceptions. In other words, Barry argues that liberal protections of individuals that are of universal character have primacy and should not be withdrawn whenever they interfere with the minority's ability to live according to its culture. On the basis of the example of the Amish community, he analyses the rights or lack thereof of non-liberal minorities to impose internal restrictions on their members wishing to leave the community. He argues for a truly voluntary membership, meaning that anyone can leave the group without serious, unacceptable costs. However, the safe 'exit option' must be supported by the state, which is allowed to interfere if

---

<sup>51</sup> Ibid., p. 525.

<sup>52</sup> Ibid., p. 522.

<sup>53</sup> B. Barry, Liberal states and illiberal religions, [in:] B. Barry, *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, 2001, pp. 155-193.

the community fails to ensure it (in the Amish case – by obliging the communities to provide those who leave either of their own accord or because they are expelled with a lump sum payment that will help to cover their basic needs).<sup>54</sup>

Galston and Barry present two different approaches that can serve as a point of reference for the analysis of the circumcision ban as a conflict between rights. Galston recognises that autonomy is a Western value and should not be imposed upon groups that are not attached to it – a postulate that would come at the expense of acknowledging that vulnerable groups inside minority communities will remain in a condition that we understand as oppression. Furthermore, the idea of ‘movement along the ways of life’ bears the hallmarks of cultural bias: how can the very idea that one’s way of life may be subject to change even be planted in some rigidly closed communities that introduce harsh punishment for those dissidents and rebels who dare to disobey? In contrast, Barry gives legitimacy to the state to interfere when an unacceptable practice is taking place, especially when it makes the voluntary exit option impossible. In this case, the question of the scale of permissible interference remains open. Another problem is that the meaning of voluntary membership is limited by the ‘test of exit cost’: believing that everyone who does not leave makes a conscious and meaningful decision to stay and hold membership is a disputable assumption.

## 4.2 Balancing conflicting rights

The 2012 Cologne court ruling was based on the recognition of the importance of two fundamental human rights, which are the right of the child to bodily integrity and the right of parents to decide on religious upbringing, and a subsequent decision stating that the first outweighs the second. In the case of male circumcision, several human rights legal standards could be applied to support both the outlawing and legalisation of male circumcision.

On the one hand, circumcision, as a non-therapeutic operation causing medically unnecessary suffering and violating the integrity of the body, may amount to violation of a number of international human rights standards, including the United Nations Convention Against Torture<sup>55</sup> and the European Convention on Human Rights (Article 3).<sup>56</sup> On the other hand, respect for the liberty of parents to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions remains a crucial element of the right to freedom of religion and is set forth as a legal standard by, among others, the International Covenant on Civil and Politi-

<sup>54</sup> The Amish community is exempt from paying social security taxes, thus its members are not entitled to any social benefits.

<sup>55</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987.

<sup>56</sup> Article 3 - Prohibition of torture of the European Convention on Human Rights states that: ‘No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment’. Council of Europe, European Convention on Human Rights, adopted 4 November 1950, entry into force 3 September 1953.

cal Rights<sup>57</sup> and the European Convention on Human Rights (Article 9).<sup>58</sup> In addition to the above mentioned legal standards, the UN Convention on the Rights of the Child establishes as the primary point of reference in matters concerning children the idea of the 'best interests of the child' and imposes on state parties an obligation to 'ensure the child such protection and care as is necessary for his or her wellbeing'.<sup>59</sup> At the same time, however, the Convention grants a child belonging to a minority group 'the right to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language' in the community with other members of his or her group.<sup>60</sup>

It is therefore left to national courts to balance the two standards, equally strongly embedded in the human rights regime: religious freedom, including the parent's right to choose and the best interests of the child. On another level, it is a matter of choice being made by the state between toleration of diversity and the duty to protect its own citizens. In the case of male circumcision, as in any similar case involving children and disputable religious practices, it is also a matter of interpretation of the very meaning of the concept of the 'child's best interests'. How should the best interests and wellbeing of the child be understood? And, above all, should the child be seen as an individual or as a member of its community? On the one hand, according to some opinions, violation of bodily integrity may amount to 'religiously motivated violence against children'.<sup>61</sup> On the other, abandonment of the practice by parents under the ban may lead to the exclusion of the child from the traditional life of a given community (leading, for example, to the inability to marry within the group). Therefore, the balance that is to be sought here is one between bodily integrity and the risk of being excluded from the community as well as between a narrow and a broad understanding of the child as a subject possessing primarily an individual or community-related identity. As Edge puts it:

---

<sup>57</sup> Article 18 (4) 'The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions'. International Covenant on Civil and Political Rights adopted by the United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force on 23 March 1976.

<sup>58</sup> Article 9 of the European Convention on Human Rights states that: '1. Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, and to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance. 2. Freedom to manifest one's religion or beliefs shall be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.' Council of Europe, European Convention on Human Rights, adopted 4 November 1950, entry into force 3 September 1953.

<sup>59</sup> Article 3 of the UN *Convention on the Rights of the Child* states that: '1. In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration. 2. States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals', *United Nations Convention on the Rights of the Child, adopted by the United Nations General Assembly, Resolution 44/25 of 20 November 1989, entry into force: 2 September 1990.*

<sup>60</sup> Article 30 of the UN *Convention on the Rights of the Child* states that: 'In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practice his or her own religion, or to use his or her own language'. Ibidem.

<sup>61</sup> Dr Holm Putzke, professor at the University of Passau in Bavaria, when commenting on the German ruling. For more information see: S. Evans (2012).



*How are we to characterise the recipient of circumcision? Are they a hyper-autonomous individual, a holder of rights against the world, or are they an integral, organic part of broader communities, both religious and familial? This is not a manifestation of the argument as to whether circumcising children for community reasons treats them as means not ends. We can treat the child as the end, but construct circumcision quite differently if we see it as something whereby 'his culture, religion and family is enhanced' as opposed to something carried out upon him for the benefit of others.<sup>62</sup>*

Interestingly enough, the court in Cologne noted in the ruling that the act of circumcision is a 'change that runs counter to the interests of the child, who can decide his religious affiliation himself later in life', suggesting that religious identity would be something that should in principle be decided by adults.<sup>63</sup> This is a very controversial statement, as reality tells us something rather contrary: for the most part, religious identity is decided very early in life and without the consent of the person concerned. Although it can be subject to change in the adult age, religious affiliation as such is predominantly pre-constructed by the environment such as family and community members, through, among other things, the authorisation of rituals. Religious practices do not necessarily need to be regarded as controversial. In Christianity, for example, when baptising a child, the parents pre-construct its religious position without obtaining informed consent and without involving him or her in the decision process. The scope of the argument used by the Cologne court is more broadly applicable in this case than specifically in the circumcision case – it calls for a more general reflection on the rights that parents have (and should have) over their children's religion. A decision issued by the High Regional Court in Hamm in September 2013 in another German case related to circumcision seems to take this reflection into account. In the judgement, the court prohibited a Kenyan woman from having her 6-year-old son circumcised, as the mother failed to 'inform the child in a manner appropriate to his age and development about the procedure and be mindful of his wishes'. It was stated in the judgement that the mother has an inherent right to decide whether to have the procedure performed as long as the child cannot make that decision himself. According to the German legal and political commentator Heribert Prantl, who praised the decision, 'it followed the wording and logic of the law: the older the child is who is to be circumcised, the more his own will should be determined and considered'.<sup>64</sup>

In the circumcision debate, it is also important to note that the medical research on the potential harmfulness or benefits of the operation in medical terms has not so far provided credible and convincing results that would enable any court to decide on 'best interests' with reference to medical arguments. Some studies say circumcision reduces the chance of contracting a sexually transmitted disease and improves

---

<sup>62</sup> P.W. Edge (2000), p. 333.

<sup>63</sup> E. Oddone, T. Heneghan, P. Char (2012).

<sup>64</sup> Spiegel Online International, *Cutting Controversy: German Court Sets New Circumcision Rules*, 27 September, 2013, available at: <http://www.spiegel.de/international/germany/new-circumcision-ruling-requires-doctors-to-discuss-procedure-a-924984.html> [accessed 19.11.2013].

hygiene levels, while others show no health benefit whatsoever or even show that it puts the child's health at serious risk.<sup>65, 66</sup> Furthermore, in the United States, circumcision is performed as a standard neonatal treatment at parents' request, without any specific medical indications. Many parents cite health reasons for having boys circumcised, saying it improves hygiene and can cut the risk of the spread of disease.<sup>67</sup> This makes it even more difficult to combat a 'barbaric practice' and introduce a circumcision ban in one part of the 'Western world' if in another part of this world, it holds the status of a routine treatment.

## 4.3 Level of harmfulness as a limit?

In the debate on state interference in controversial religious and cultural practices, male circumcision is often analysed in relation to female genital mutilation (FGM<sup>68</sup>). Although there are voices underlining similarities between the two practices, a conviction about their substantially different character prevails.<sup>69</sup> As a matter of fact, the word 'mutilation' has been coined to adequately convey the scope and effects of the practice and it is used by a wide range of women's health and human rights organisations to indicate that the practice is a violation of women's human rights.<sup>70</sup> Since 1994, the term has also been used in several United Nations documents including a resolution on the elimination of female genital mutilation adopted in December 2012.<sup>71</sup> According to the WHO's estimations, 140 million women worldwide have been subjected to FGM and an estimated further two million are at risk every year. Female circumcision is a non-religious custom existing in several countries in Africa and in the Middle East, predating both the Quran and the Bible. There are four types of female circumcision identified by the WHO, ranging from partial to total removal of the external female genitalia. According to the WHO, the procedure has no health benefits for girls and women; on the contrary, it can result in serious health problems, causing severe bleeding and problems urinating, and later cysts, infections, and infertility as well as pain during sexual intercourse, complications in childbirth and an increased risk of

<sup>65</sup> World Health Organisation (2007).

<sup>66</sup> There were cases of severe infections related to a form of Jewish ritual circumcision known as *Metzitzah B'Peh*, prevalent in parts of the ultra-Orthodox community, in which the circumciser uses his mouth to remove blood from the incision. More information see: B. Gesundheit et al., *Pediatrics*, 114 (2), pp. 259–263, August 2004, available at: <http://pediatrics.aappublications.org/content/114/2/e259.full.pdf> [accessed 18.11.2013].

<sup>67</sup> J. Maeda, R. Chari, A. Elixhauser, *Circumcisions in U.S. Community Hospitals, 2009. HCUP Statistical Brief nr 126. February 2012. Agency for Healthcare Research and Quality*, Rockville, MD, available at <http://www.hcup-us.ahrq.gov/reports/statbriefs/sb126.pdf> [accessed 22.11.2013].

<sup>68</sup> Referred to also as: female circumcision or female genital mutilation/cutting (FGM/C).

<sup>69</sup> Following the 2012 Cologne court ruling, *Die Welt* compared male circumcision to female genital mutilation (which is forbidden across Germany) by stating that the circumcision of Muslim boys is 'just as heinous as the archaic custom of the genital mutilation of little girls and as an instrument of oppression should be outlawed'. Source: N. Kelek, *Die Beschneidung – ein unnützes Opfer für Allah*, *Die Welt*, 28 June 2012, available at: <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article107288230/Die-Beschneidung-ein-unnuetzes-Opfer-fuer-Allah.html> [accessed 18.11.2013].

<sup>70</sup> United Nations Population Fund, *Promoting Gender Equality/ Female Genital Mutilation/Cutting*, information available at: <http://www.unfpa.org/gender/practices2.htm> [accessed 20.11.2013].

<sup>71</sup> United Nations General Assembly Resolution A/C.3/67/L.21/Rev.1, *Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilations*, adopted 20 December 2012, available at: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/67th%20UNGA%20-%20Resolution%20adopted%20on%20FGM.pdf> [accessed 20.11.2013].

newborn deaths. The causes of female genital mutilation include a mix of cultural, religious and social factors. FGM, performed mostly on young girls, is often considered a necessary part of raising a girl properly, and a way to prepare her for adulthood and marriage. It is motivated by beliefs about what is considered proper sexual behaviour, linking procedures to premarital virginity and marital fidelity (it is supposed to reduce female libido and help a girl or a woman resist 'illicit' sexual acts).<sup>72</sup>

There is increasing evidence that the practice appeared in Western countries (Europe, United States, Australia and Canada) following the arrival of immigrants. In contrast to male circumcision, which has until recently been widely accepted in European societies as related to the continent's Judeo-Christian legacy, FGM is a much more culturally distant and unfamiliar practice. However, it does not only concern women who came after having had circumcision performed in their country of origin. Non-governmental organisation and media report on the growing number of cases where girls are at risk of either being brought back to their countries to have the operation performed there or of undergoing it in the destination country with the assistance of women from their respective communities. According to different sources, there may be between 60,000 and 80,000 women who have undergone the operation and between 10,000 and 20,000 still at risk in the UK alone<sup>73</sup>. In response to this worrying phenomenon, several industrialised countries that receive immigrants from countries where FGM is practiced have either passed laws criminalizing the practice (Belgium, Canada, Cyprus, Denmark, Italy, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, the United Kingdom, and some states of Australia and the US) or rely on existing criminal legislation to prosecute both practitioners of FGM and parents procuring the service for their daughters (France).

Female genital mutilation thus holds a different status than male circumcision and there is much less controversy around its de-legalisation. Even the fact of linking the two in a single policy document, as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe has done, has met with opposition. While commenting on the resolution, The Economist wrote that this categorisation is unreasonable:

*Our intuition tells us that the circumcision of baby boys is probably okay, at worst harmless and culturally very important to some religions, while the excision practised on baby girls in some cultures certainly is not okay.*<sup>74</sup>

What is it then that makes FGM 'not okay'? It is first of all its immediate level of harmfulness – the amount of pain and bodily damage resulting from FGM is incomparably

<sup>72</sup> World Health Organisation, *Female genital mutilation – Fact sheet No. 241*, updated February 2013, available at: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/> [accesses 20.11.2013].

<sup>73</sup> Foundation for Women's Health, Research and Development (FORWARD), *A Statistical Study to Estimate the Prevalence of Female Genital Mutilation in England and Wales*, October 2007, available at: <http://www.forwarduk.org.uk/key-issues/fgm/research> [accesses: 20.11.2013]. T. McVeigh, T. Sutton, 'British girls undergo horror of genital mutilation despite tough laws', The Observer, Sunday 25 July 2010, available at: <http://www.theguardian.com/society/2010/jul/25/female-circumcision-children-british-law> [accessed: 20.11.2013]. J. Burns, 'Study will update female genital mutilation figures', 23 July 2013, BBC News, available at: [www.bbc.co.uk/news/education-23404970](http://www.bbc.co.uk/news/education-23404970) [accessed: 20.11.2013].

<sup>74</sup> The Economist, *A clash of entitlements*, 14 November 2013, available at: <http://www.economist.com/blogs/erasmus/2013/11/circumcision-and-law> [accessed 22.11.2013].

higher than in the case of male circumcision, which, in comparison to FGM, is a rather minor intervention. One may ask then: should these practices be treated differently only due to the scale of intervention in the integrity of the body? Perhaps yes. Although FGM is also recognized internationally as a violation of the human rights of girls and women because it reflects deep-rooted inequality between the sexes, there exist many other cultural practices motivated by gender inequalities that are not criminalised (ex. patriarchal family model). It seems that the fundamental aspect of FGM that explains its unanimous condemnation is the scale of the physical and psychological damage and the fact that it impairs a natural function – childbearing (which itself cannot be a culturally relative interpretation).

The level of harmfulness criterion, however, may not be easy to defend in all cases. Medical evidence on the harmfulness of a given practice may be strong enough in the case of FGM, but insufficient in others (for example: male circumcision). Furthermore, we do not have the same image of a human body and our perception on what power an individual has over his own body varies across cultures:

*It's hard to think of an issue that brings together so many of the passionate concerns of our times. On one hand, we hear a lot about cultural rights - the right of communities defined by religion, language or ethnicity to practise customs and rituals which give meaning to life (...). At the same time, especially in advanced democracies, the individual's right to dispose of his or her own body is held ever-more sacred: the right to make personal sexual choices, to change gender, and indeed to end one's own life.*

*The awkward thing is that all cultures and religions have things to tell us about what we should do with our bodies, and our children's bodies. You can't believe unconditionally in both cultural rights and individual bodily rights, and the issue of circumcision is only one extreme case of that dilemma. In practice, most of us deal with that problem by gut feeling or intuition.<sup>75</sup>*

In the lack of strong medical data indicating a direct danger to life or health, the question reappears of who – community or the state – and on what grounds, should decide whether a practice is too harmful or not. In practice then, the problem goes back to the tension between religious freedom and individual freedom and the question that should be asked here is similar to the one about the universality of the value attached to individual self-direction and choice. To use Galston's words: an individual's right to dispose of his or her own body is 'one possible mode of existence in liberal societies – one among many others'.

---

<sup>75</sup> Ibid.

The ruling by the Cologne Regional High Court in June 2012 set off a fierce debate over the Jewish and Muslim ritual of circumcision. Although the German parliament eventually upheld the legality of non-religious circumcision and granted parents the right to authorise its performance by a trained practitioner, thus maintaining the legal status quo, the discussion on male circumcision in European countries will certainly continue. It has become yet another bone of contention in the broader debate on toleration and its limits vis-à-vis controversial religious and cultural practices. More specifically, it is inscribed in the moral and legal dispute around the right to freedom of religion and its interference with other no less important individual rights.

As the demographic situation of Europe changes, an increased proportion of immigrants and their descendants in society will become a natural characteristic of social settings. In addition to the diversity related to the presence of ethnic minorities, old and new groups of immigrants will continue to contribute to the more and more culturally diverse image of European societies. Multiculturalism and plurality of religions entail a coexistence of different normative claims on the existence of God and duties resulting thereof. As there is no common religion or culture, there cannot be any universal morality, common sense or way of world-making. All practices that are related to all coexisting cultures are becoming subject to social negotiations, which can be performed on a variety of grounds, including legal ones. Some practices, such as the Amish views on education, ritual slaughter of animals or male and female circumcision, have provoked a debate on the limits of toleration with regard to religious and cultural practices that are characteristic of so-called 'illiberal cultures'. These practices, related to cultures that have a substantially different perspective on human rights and on the role of an individual within society, have become a sort of test for liberal multiculturalism. This is a question about the extent to which Western societies are willing to accept 'Otherness' when it runs counter to what are perceived as foundations of Western social order. So far, Western countries have responded to that challenge in very different ways. In the case of male circumcision, Germany decided to act according to the ideal of Galston's 'diversity state', allowing for the practice to be performed by Jewish and Muslim minorities. It has, however, introduced conditions acting as safeguards of the child's wellbeing.

Whether or not a given state decides to follow the 'diversity state' ideal, the introduction of legal measures regulating cultural practices will always require a careful examination of possible consequences and a necessary weighing of rights and duties of the individual, the group and the state. Therefore, setting the limits of toleration (even in a state that is tolerant as a rule) will require a case by case evaluation, as no ready-made, always applicable solutions exist. Practices as brutal as FGM that change natural properties of the body tend to be unanimously condemned by public opinion and legislators. In other cases, it should be noted that – to go back to Galston's argument – the notions of individual autonomy in decision-making and rights

that a person should have over his or her own body are culturally relative. Imposition of restrictions and punishments on controversial practices cannot be motivated by the simple fact that we do not like them. Besides, such enforcement may lead to strong resistance and resentment on the part of group members. This, in turn, may cause further social disintegration of minority and immigrant group from the majority society – a highly undesirable effect from the standpoint of European governments. It is important to take into account the possible effects of a shrinking toleration space in the case of groups such as Muslim immigrants whose integration into European societies is already a sensitive question. Taking into account the scale of immigration from Muslim countries, a ban on Muslim cultural practices may amount to a feeling of discrimination and hostility on the part of the majority population, another painful blow directed against immigrants in the continuous process of abandoning multicultural policies. Lastly, there is a need to remember that what cannot be attained by legal means may be subject to a gradual change over a longer period of time as a result of the process of mutual change and transformation that always happens when cultures exist next to one another. The imposition of laws (in contrast to, for example, cultivation and support for grassroots ‘liberal’ movements within an ‘illiberal’ culture) does not grant a voice to representatives of such cultures.

## Bibliography



**Askola H.**, Cut-Off Point? Regulating Male Circumcision in Finland, *International Journal of Law, Policy and the Family*, 25(1), 2011, available at: <http://lawfam.oxfordjournals.org/content/25/1/100.short> [accessed 04.11.2013].

**Barry B.**, Liberal states and illiberal religions, [in:] Barry, B. *Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, Malden, MA: Polity Press.

**BBC Europe News**, *Polish ritual slaughter illegal*, court rules, 28 November, 2012, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-20523809> [accessed 02.11.2013].

**BBC Europe News**, *Sweden restricts circumcisions*, 1 October, 2001, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1572483.stm> [accessed 05.11.2013].

**British Medical Journal – News**, *German ethics council backs religious circumcision if specific conditions met*, published 28 August 2012,

available at: <http://www.bmj.com/content/345/bmj.e5789> [accessed 02.11.2013].

**CNN International**, *Muslims protest at headscarf ban*, 18 January 2004, available at: <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/europe/01/17/france.headscarves/index.html?iref=storysearch>, [accessed 27.11.2013].

**Cohen B.**, Norway Moves Against Circumcision, *Commentary Magazine*, 15 November 2013, available at: <http://www.commentarymagazine.com/2013/11/15/norway-moves-against-circumcision/> [accessed 17.11.2013].

**Connolly K.**, Circumcision ruling condemned by Germany's Muslim and Jewish leaders, *The Guardian*, 27 June 2012, available at: <http://www.theguardian.com/world/2012/jun/27/circumcision-ruling-germany-muslim-jewish> [accessed 27.11.2013].

**Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment**, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987.

**Converting to Islam**, *Male circumcision – the Islamic View*, available at: <http://convertingtoislam.com> [accessed 08.11.2013].

**Council of Europe**, European Convention on Human Rights, adopted 4 November 1950, entry into force 3 September 1953.

**Council of Europe Parliamentary Assembly**, *Children's right to physical integrity*, Report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, Rapporteur: Ms Marlene Rupprecht, Germany, available at: <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/Eintegritychildren2013.pdf> [accessed 04.11.2013].

**Council of Europe Parliamentary Assembly**, *Children's right to physical integrity*, Resolution 1952/2013 (provisional version), adopted on 1 October 2013, available at: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20174&Language=EN>. [accessed 04.11.2013].

**Coulter H.L.**, Empiricism vs. Rationalism in Medicine, *Journal of Orthomolecular Medicine*, Vol. 9, No. 3, 1994.

**Dewalt M. W.**, *Amish Schools in the United States and Canada*, Rowman and Littlefield Publishing Group Inc., 2006.

**Dugan E.**, Breast ironing: Girls 'have chests flattened out' to disguise the onset of puberty, *The Independent*, 26 September 2013, available at: <http://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/breast-ironing-girls-have-chests-flattened-out-to-disguise-the-onset-of-puberty-8842435.html> [accessed 25.11.2013].

**Eddy M.**, German Lawmakers Vote to Protect Right to Circumcision, *The New York Times*, 12 December 2012, available at: <http://www.nytimes.com>

com/2012/12/13/world/europe/german-lawmakers-vote-to-protect-right-to-circumcision.html?\_r=0 [accessed 20.10.2013].

**Edge P.W.**, Male circumcision after the Human Rights Act 1998, *Journal Of Civil Liberties*, Vol. 5 No. 3, 2000, pp. 320-337.

**Employment Act 1989**, London, Her Majesty's Stationery Office, dated 16th November 1989, available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/38/contents> [accessed 25.11.2013].

**Eisenberg A.**, Diversity and Equality: Three Approaches to Cultural and Sexual Difference, *Journal of Political Philosophy*, 11(1), 2003, pp. 41–64.

**Evans S.**, German circumcision ban: Is it a parent's right to choose?, *BBC News Magazine*, 12 July 2012, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-18793842> [accessed 03.11.2013].

**Foundation for Women's Health**, Research and Development (FORWARD), *A Statistical Study to Estimate the Prevalence of Female Genital Mutilation in England and Wales*, October 2007, available at: <http://www.forwarduk.org.uk/key-issues/fgm/research> [accessed 20.11.2013].

**Fraczek J.**, German circumcision law still under fire, *Deutsche Welle*, 12 December 2012, available at: <http://www.dw.de/german-circumcision-law-still-under-fire/a-17288899> [accessed 28.10.2013].

**Galston W.A.**, Two Concepts of Liberalism, *Ethics*, Vol. 105, No. 3, April 1995, pp. 516-534.

**Gesundheit B. et al.**, Neonatal Genital Herpes Simplex Virus Type 1 Infection After Jewish Ritual Circumcision – Modern Medicine and Religious Tradition, *Pediatrics*, 114(2), pp. 259-263, August 2004.

**Green L.**, Internal Minorities and Their Rights, [in:] J. Baker (eds.), *Group Rights*, Toronto 1994.

**Hodges F.M.**, The Ideal Prepuce in Ancient Greece and Rome: Male Genital Aesthetics and Their Relation to Lipodermos, Circumcision, Foreskin Restoration, and the Kynodesme, *The Bulletin Of The History Of Medicine*, Vol. 75, Fall 2001, pp. 375-405, available at: <http://www.cirp.org/library/history/hodges2/> [accessed 03.11.2013].

**International Covenant on Civil and Political Rights**, adopted by G/A/RES 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force: 23 March 1976.

**Inter-Parliamentary Union**, International Organization for Migration, Inter-African Committee on Traditional Practices Affecting the Health of Women and Children, Département des Institutions de Genève, *How to put an end to the practice of female genital mutilation (FGM)? Panel discussion report* (6 February 2008), available at: <http://www.ipu.org/PDF/publications/fgm08-e.pdf> [accessed 25.11.2013].



**Jehovah's Witnesses official website**, *Why Don't You Accept Blood Transfusions?*, available at: <http://www.jw.org/en/jehovahs-witnesses/faq/jehovahs-witnesses-why-no-blood-transfusions/> [accessed 11.11.2013].

**Kelek N.**, Die Beschneidung – ein unnützes Opfer für Allah, *Die Welt*, 28 June 2012, available at: <http://www.welt.de/debatte/kommentare/article107288230/Die-Beschneidung-ein-unnuetzes-Opfer-fuer-Allah.html> [accessed 18.11.2013].

**Krajewska-Kułał E., Wrońska I., Kędziora-Kornatowska K.**, *Problemy wielokulturowości w medycynie*. Wydawnictwo Lekarskie PZWL, Warszawa 2010.

**Kymlicka W.**, Liberal Complacencies, [in:], J. Cohen, M. Howard and M.C. Nussbaum (eds.), *Is Multiculturalism Bad for Women?*, Princeton 1999.

**Law 2004-228 of March 15**, 2004 concerning, as an application of the principle of the separation of church and state, the wearing of symbols or clothing denoting religious affiliation in public primary and secondary schools, available at: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&dateTexte=&categorieLien=id> [accessed 27.11.2013].

**Maeda J., Chari R., Elixhauser A.**, *Circumcisions in U.S. Community Hospitals*, 2009. HCUP Statistical Brief No. 126. February 2012. Agency for Healthcare Research and Quality, Rockville, MD, available at <http://www.hcup-us.ahrq.gov/reports/statbriefs/sb126.pdf> [accessed 22.11.2013].

**McVeigh T., Sutton T.**, British girls undergo horror of genital mutilation despite tough laws, *The Observer*, Sunday 25 July 2010, available at: <http://www.theguardian.com/society/2010/jul/25/female-circumcision-children-british-law> [accessed 20.11.2013].

**Motor Cycles (Wearing of Helmets) Regulations 1973** (S.I., 1973, No. 180), dated 7th February 1973.

**Mullally C.**, *Free-exercise clause overview*, First Amendment Center, September 16, 2011, available at: <http://www.firstamendmentcenter.org/free-exercise-clause> [accessed 18.11.2013].

**National Secular Society**, *Nordic children's ombudsmen take historic step to protect children's rights*, 1 October 2013, available at: <http://www.secularism.org.uk/news/2013/10/nordic-childrens-ombudsmen-take-historic-step-to-protect-childrens-rights> [accessed 04.11.2013].

**Oddone E., Heneghan T., Char P.**, German court bans circumcision of young boys, *Reuters*, 27 June 2012, available at: <http://www.reuters.com/article/\2012/06/27/us-germany-circumcision-idUSBRE85Q19Y20120627> [accessed 27.11.2013].

**OECD**, *Global Trends In Family Migration In The OECD: Adapting to Changes in Family Migration: the Experience of OECD Countries*, 18

November 2013, Washington, DC, available at: <http://www.oecd.org/els/mig/Chaloff.pdf> [accessed 21.11.2013].

**Popovsky M.**, 'Circumcision', [in:] D.A. Leeming, K. Madden and S. Marlan, *Encyclopaedia of Psychology and Religion*, New York: Springer, 2010. pp.153-154.

**Remondino P.C.**, *History of Circumcision from the Earliest Times to the Present*, Philadelphia and London: F. A. Davis, Publisher, 1891, available at: <http://www.gutenberg.org/files/23135/23135-h/23135-h.htm> [accessed 13.11.2013]

**Sardar Z.**, Medicine and Multiculturalism. Who should the power of healing belong to: the patient or the doctor?, *New Renaissance*, Vol. 11, No. 2, issue 37, Summer, 2002.

**Sardar Z.**, Welcome to Postnormal Times, *Futures*, 42, 5 June 2010.

**Spiegel Online International**, Cutting Controversy: German Court Sets New Circumcision Rules, 27 September, 2013, available at: <http://www.spiegel.de/international/germany/new-circumcision-ruling-requires-doctors-to-discuss-procedure-a-924984.html> [accessed 19.11.2013].

**Spiegel Online International**, *European Jewish Leaders on Circumcision Ruling: 'Worst Attack on Jewish Life Since the Holocaust'*, 12 July 2012, available at: <http://www.spiegel.de/international/germany/european-jewish-leaders-lambast-german-circumcision-ruling-a-844128.html> [accessed 29.10.2013].

**Spinner-Halev J. (eds.)**, *Minorities within Minorities: Equality, Rights, and Diversity*, Cambridge 2005.

**The Economist**, *A clash of entitlements*, 14 November 2013, available at: <http://www.economist.com/blogs/erasmus/2013/11/circumcision-and-law> [accessed 22.11.2013].

**The Independent**, *'Breast ironing': Girls 'have chests flattened out' to disguise the onset of puberty*, 26 September, 2013, available at: <http://www.independent.co.uk/life-style/health-and-families/health-news/breast-ironing-girls-have-chests-flattened-out-to-disguise-the-onset-of-puberty-8842435.html> [accessed 02.11.2013].

**The Jerusalem Post**, *Norway recommends 'symbolic' circumcision*, 8 June 2012, available at: <http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/Norway-recommends-symbolic-circumcision>. [accessed 03.11.2013].

**The Telegraph**, *Germany tells Jews and Muslims they will be free to circumcise*, 13 July 2012, available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/9398412/Germany-tells-Jews-and-Muslims-they-will-be-free-to-circumcise.html> [accessed 02.11.2013].

**Turner L.**, Medical ethics in a multicultural society, *Journal of the Royal Society of Medicine*, Vol. 94, November 2001.

**United Nations General Assembly Resolution A/C.3/67/L.21/Rev.1**, *Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilations*, adopted 20 December 2012, available at: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/67th%20UNGA%20-%20Resolution%20adopted%20on%20FGM.pdf> [accessed 20.11.2013].

**United Nations**, International Covenant on Civil and Political Rights adopted by the General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force on 23 March 1976.

**United Nations Convention on the Rights of the Child** adopted by G/A/RES 44/25 of 20 November 1989, entry into force: 2 September 1990.

**United Nations Population Fund**, *Promoting Gender Equality/ Female Genital Mutilation/Cutting*, information available at: <http://www.unfpa.org/gender/practices2.htm> [accessed 20.11.2013].

**Vertovec S.**, Super-diversity and its implications, *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), pp. 1024-1054, 2007.

**Winer S.**, Council of Europe to revisit anti-circumcision stance, *The Times of Israel*, 17 December 2013, available at: <http://www.timesofisrael.com/council-of-europe-to-reconsider-circumcision-ban/> [accessed 05.11.2013].

**World Health Organisation**, *Female genital mutilation – Fact sheet No. 241*, updated February 2013, available at: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/> [accesses 20.11.2013].

**World Health Organisation**, The Joint United Nations Programme on HIV and AIDS (UNAIDS), *Male circumcision: global trends and determinants of prevalence, safety and acceptability*, 2007, available at: <http://www.who.int/hiv/pub/malecircumcision/globaltrends/en/index.html> [accessed 16.11.2013].

# MARTA GÓRCZYŃSKA

*Prawniczka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

*Lawyer, Helsinki Foundation for Human Rights*

**Polityka Unii Europejskiej w stosunku  
do studentów z państw trzecich – obecny  
kształt i planowane kierunki zmian**



## ABSTRACT

### **European Union policy towards third-country national students – current shape and direction of changes**

International mobility of students, researchers and teaching staff is an increasing phenomenon in the EU. In 2012 alone, about half a million new residence permits were granted to third-country nationals, based on educational grounds. At the same time, the process of internationalisation of higher education is placing higher demands on the EU in terms of competitiveness with other global markets. The EU's aim of improving its attractiveness involves the necessity to increase employment of foreign graduates in sectors that require higher qualifications. Meanwhile, as European societies are ageing, the EU's demographic situation has continued to deteriorate, leading to a shortage of well-educated young people. A solution to this problem is to attract third-country nationals, who would decide to work in the EU after having received their diplomas in one of the Member States. The legal framework in place, set out in Directives 2004/114/EC and 2005/71/EC, however, does not provide facilitations for students and researchers wishing to study and work in the EU. National legislations of Member States differ significantly, resulting in the EU market not being uniform and hence decreasing the attractiveness of the EU as a destination. In response to these challenges, in March 2013, the European Commission presented a proposal to amend both Directives, introducing far-reaching changes of regulations, which are currently too restrictive. This paper presents an analysis of the current EU policy and legislation regarding international students and planned changes in this area, especially in the context of objectives arising from *Europe 2020* strategy.

W 2012 r. około 20 proc. wszystkich nowych zezwoleń na pobyt obywateli państw trzecich w krajach Unii Europejskiej (UE) zostało wydanych ze względów edukacyjnych<sup>1</sup>. Oznacza to, że około 400 tys. cudzoziemców przyjechało w zeszłym roku do UE w celu podjęcia nauki na europejskich uniwersytetach lub w innych celach naukowych i badawczych. Dane udostępniane przez Eurostat wskazują, że liczba zezwoleń na pobyt wydawanych studentom zagranicznym zwiększa się z roku na rok. Równocześnie powstaje coraz więcej unijnych i krajowych programów wymiany studentów, badaczy i kadry naukowej.

Nie ma wątpliwości, że liczby te mają związek ze stale rosnącym zapotrzebowaniem UE na zwiększanie innowacyjności i inwestycji w badania, wynikającym z poszerzania się unijnego rynku pracy w sektorach wymagających wysokich kwalifikacji. Jednocześnie państwa członkowskie od lat zmagają się z problemem demograficznym. Prognozy mówią, że utrzymujące się niskie współczynniki urodzeń w połączeniu z wydłużającym się średnim trwaniem życia skutkować będą przewagą osób starszych w strukturze ludności<sup>2</sup>. Starzenie się społeczeństwa ma zaś głęboki wpływ na gospodarczą kondycję UE. Aby wypełnić luki w krajowych rynkach pracy, państwa członkowskie coraz chętniej przyjmują studentów zagranicznych gdyż po ukończeniu studiów mogą oni stać się cennymi pracownikami, zwłaszcza w sektorach, w których brakuje osób o odpowiednich kwalifikacjach. Równocześnie wraz z postępem globalizacji, obejmującej także szkolnictwo wyższe, rosną wyzwania w zakresie konkurencyjności UE na tle innych rynków światowych.

Ponieważ liczba studentów z państw trzecich uzyskujących zezwolenia na pobyt w UE stale rośnie, wydaje się, że to odpowiedni moment na postawienie pytania, czy UE ma wspólną politykę dotyczącą przyjmowania studentów zagranicznych, czy też każde państwo członkowskie prowadzi własną politykę w tym zakresie. Czy studenci zagraniczni postrzegani są jako szansa, czy raczej jako zagrożenie dla unijnej gospodarki i jej rozwoju? I wreszcie, w jakim kierunku ta polityka zmierza i jaki będzie jej kształt w przyszłości?

---

<sup>1</sup> Dane wygenerowane na stronie internetowej Eurostat.

<sup>2</sup> Dane wygenerowane na stronie internetowej Eurostat.

W trakcie dorocznej konferencji Europejskiej Sieci Migracyjnej (ESM) w październiku 2012 r. dyskutowane były praktyki i polityka poszczególnych państw członkowskich wobec studentów spoza UE<sup>3</sup>. Sama konferencja była poprzedzona przeprowadzonymi przez krajowe punkty kontaktowe ESM kompleksowymi badaniami na temat sytuacji prawnej studentów w 25 krajach UE (oraz Norwegii) i raportem zatytułowanym *Immigration of International Students to the EU* (raport ESM)<sup>4</sup>. Z raportu tego wynika, że pomimo przyjęcia w 2004 r. dyrektywy 2004/114/WE<sup>5</sup>, ustanawiającej generalne zasady przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich w celu odbycia studiów na terenie UE, większość uregulowań w tej materii różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Na duże rozbieżności w ustawodawstwach poszczególnych krajów wskazała także Komisja Europejska w sporządzonym w 2011 r. dla Parlamentu Europejskiego i Rady sprawozdaniu ze stosowania dyrektywy<sup>6</sup>. Komisja podkreśliła, że stopień harmonizacji przepisów w tej materii jest znikomy, dlatego że jedynie kilka przepisów dyrektywy wprowadza bezwzględnie wiążące regulacje dla państw członkowskich, natomiast ich zdecydowana większość – pozostawia możliwość swobodnej regulacji na poziomie krajowym.

### »»» 2.1 Dostęp studentów do rynku pracy

Główną rozbieżnością w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich jest dostęp studentów z państw trzecich do rynku pracy w trakcie odbywania studiów na terytorium danego kraju. Zgodnie z art. 17 dyrektywy 2004/114/WE studenci zagraniczni, poza czasem studiów i po spełnieniu warunków określonych przez państwa członkowskie, mają prawo podjęcia zatrudnienia i mogą być uprawnieni do prowadzenia działalności zarobkowej na własny rachunek. Jednocześnie państwa

<sup>3</sup> Europejska Sieć Migracyjna została powołana do życia 14 maja 2008 r. na mocy decyzji Rady nr 2008/381/WE (Dz. U. UE L 131, 21.05.2008). Jej celem jest wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi w sferze migracji i azylu oraz wspieranie procesów kształtowania polityk krajowych w tym obszarze. Więcej informacji: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/european-migration-network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/other-programmes/european-migration-network/index_en.htm) [strona z dnia 15.12.2013]. Więcej informacji o konferencji: <http://emn.gov.pl/esm/aktualnosci/10293.dok.html> [strona z dnia 15.12.2013].

<sup>4</sup> European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, 2012, [http://www.bamf.de/Shared-Docs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/SyntheseberichteEMN-Info/emn-wp47-studierende-drittstaaten-synthese.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/Shared-Docs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/SyntheseberichteEMN-Info/emn-wp47-studierende-drittstaaten-synthese.pdf?__blob=publicationFile) [strona z dnia 15.12.2013].

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. U. UE L 375, 23.12.2004, z późn. zm.).

<sup>6</sup> Komisja Europejska, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, COM(2011) 587 final, 28.9.2011.

członkowskie mogą przy ustalaniu warunków podejmowania pracy przez tych studentów uwzględniać sytuację na swoich rynkach pracy. W rezultacie tak ogólnie sformułowanego przepisu zasady podejmowania pracy przez studentów spoza UE w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różnią. Niektóre państwa dopuszczają pełen dostęp studentów zagranicznych do krajowego rynku pracy (np. Szwecja<sup>7</sup>), podczas gdy inne ograniczają możliwość podjęcia zatrudnienia do określonej liczby godzin w tygodniu lub ekwiwalentu tego czasu wyrażonego w miesiącach w roku (np. Polska<sup>8</sup>). Jak wynika z analizy sytuacji prawno-ekonomicznej w tych państwach, restrykcyjna polityka w tej sferze może wynikać z jednej strony z generalnych obostrzeń w zakresie dostępu cudzoziemców do krajowego rynku pracy, z drugiej zaś, może być próbą przeciwdziałania niekorzystnemu zjawisku, jakim jest wykorzystywanie wiz studenckich w celach innych niż podejmowanie studiów. W państwach tych przyjmuje się, że studenci zagraniczni, decydujący się na podjęcie studiów w UE, powinni skoncentrować się na edukacji i uczęszczaniu na zajęcia (w tym także kursy językowe), ewentualne wykonywanie pracy mogłoby zaś negatywnie wpłynąć na ich wyniki w nauce. Stąd też w niektórych krajach (np. w Polsce) studenci zagraniczni są uprawnieni do wykonywania pracy jedynie w miesiącach wakacyjnych, kiedy nie koliduje to z zajęciami na uczelni.

Jak wskazała Komisja Europejska w sprawozdaniu ze stosowania dyrektywy 2004/114/WE<sup>9</sup>, wprowadzanie przez państwa członkowskie daleko idących ograniczeń w dostępie studentów spoza UE do krajowego rynku pracy jest jedną ze słabości tejże dyrektywy. Dlatego wymaga ona zmiany. Komisja podkreśliła, że wprowadzanie wspomnianych restrykcji w praktyce uniemożliwia studentom partycypację w kosztach swojego utrzymania w trakcie studiowania na terenie UE (co zazwyczaj wymaga dużych nakładów finansowych od każdego studenta). Wprowadzanie takiego rygoru wydaje się nieuzasadnione zwłaszcza z punktu widzenia celów dyrektywy, do których należy m.in. wspieranie gotowości obywateli państw trzecich do przyjazdu na terytorium Wspólnoty w celu odbywania studiów<sup>10</sup>. W praktyce zatem studenci niemający prawa do wykonywania pracy w trakcie roku akademickiego są najczęściej całkowicie zależni od finansowego wsparcia rodziny, mieszkającej w kraju pochodzenia studenta.

Umożliwienie studentom zagranicznym podejmowania pracy na terenie UE (także w ciągu roku akademickiego) znajduje, poza względami ekonomicznymi, także inne uzasadnienie. Podejmowanie pracy wiąże się bowiem ze zdobywaniem doświadczenia i możliwością wykorzystania teoretycznej wiedzy w praktyce, co stanowi niezwy-

<sup>7</sup> B. Parusel, *Measures to attract international students – the case of Sweden*, European Migration Network conference 2012, <http://www.cy2012.eu/index.php/de/file/YXlqQV+6m0j2nxXo9+AUZw> [strona z dnia 15.12.2013].

<sup>8</sup> Zgodnie z par. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz. U. 2011 Nr 155, poz. 919), z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę są zwolnieni m.in. cudzoziemcy będący studentami studiów stacjonarnych odbywanych w Polsce – w lipcu, sierpniu i wrześniu. W praktyce oznacza to, że studenci zagraniczni, aby podjąć pracę w pozostałych miesiącach, musieliby wystąpić o zezwolenie na wykonywanie pracy na terytorium RP, co z kolei mogłoby wiązać się z koniecznością zmiany podstawy prawnej pobytu w Polsce.

<sup>9</sup> Komisja Europejska, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, COM(2011) 587 final, 28.9.2011.

<sup>10</sup> Motyw 6 dyrektywy 2004/114/WE.



kle ważny element edukacji. Argument ten może jednak tracić na sile po analizie, w jakich sektorach gospodarki z reguły są zatrudniani studenci zagraniczni. Badania zaprezentowane w raporcie ESM pokazują, że najczęściej są to sektory niewymagające wysokich kwalifikacji i niewzbogacające doświadczenia zawodowego studentów spoza UE. Wykonują oni zwykle pracę w niepełnym wymiarze czasu, nienastawioną na podnoszenie kwalifikacji, ale pozwalającą na uzyskanie dodatkowych przychodów. Do najczęściej wybieranych sektorów należą hotelarstwo i gastronomia<sup>11</sup>.

Nie można także wykluczyć, że część studentów – w celu pozyskania dodatkowych środków utrzymania – podejmuje pracę bez wymaganego prawem zezwolenia. Z oczywistych powodów niełatwo uzyskać rzetelne dane w tym zakresie, trudno zatem określić skalę tego zjawiska. Warto jednak zaznaczyć, że może ono nieść ze sobą takie negatywne konsekwencje, jak łamanie praw pracowniczych, czy też szkody dla gospodarki krajowej wiążące się z nieodprowadzaniem podatków.

## 2.2 Dostęp do świadczeń socjalnych

Zupełnie odmienne regulacje dotyczą zakresu świadczeń socjalnych przysługujących studentom spoza UE w poszczególnych państwach członkowskich w trakcie odbywania studiów. Co do zasady, obywatele państw trzecich wjeżdżający na terytorium UE powinni posiadać wystarczające środki na pokrycie kosztów utrzymania podczas pobytu na tym terytorium<sup>12</sup>. Zakłada się bowiem, że cudzoziemcy, przebywający czasowo na terenie państw członkowskich, nie powinni stanowić finansowego obciążenia dla krajowych systemów opieki społecznej. Posiadanie wystarczających środków utrzymania jest zatem badane zarówno w trakcie procedury wizowej, jak i na późniejszym etapie – w przypadku aplikowania o przedłużenie zezwolenia na pobyt.

Analiza systemów pomocy socjalnej w poszczególnych państwach członkowskich pokazuje jednak, że praktyka w zakresie świadczeń przyznawanych studentom spoza UE nie jest jednolita. Z jednej strony mamy więc państwa, które bardzo restrykcyjnie podchodzą do kwestii posiadania przez studentów zagranicznych środków finansowych, pod rygorem utraty przez nich prawa pobytu, z drugiej zaś – państwa, które przewidują możliwość objęcia studentów pomocą instytucjonalną. Do tych drugich państw zaliczają się zwłaszcza kraje bogatsze, takie jak Francja, Wielka Brytania<sup>13</sup>, czy też kraje skandynawskie<sup>14</sup>. Świadczenia oferowane studentom zagranicznym przez Francję mogą obejmować nawet pomoc mieszkaniową<sup>15</sup>. Biedniejsze kraje UE z oczywistych względów takiej pomocy studentom zagranicznym nie oferują.

<sup>11</sup> European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, 2012, s. 29.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (Dz. U. UE L 243, 15.09.2009).

<sup>13</sup> Zarówno Wielka Brytania, jak i Norwegia, mimo że nie są związane dyrektywą 2004/114/WE, również zostały ujęte w raporcie ESM.

<sup>14</sup> European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, 2012, s. 30–31.

<sup>15</sup> Dane z oficjalnej strony internetowej zawierającej informacje dla cudzoziemców we Francji: <http://www.france.fr/en/studying-france/foreign-students-grants-and-assistance-france> [strona z dnia 15.12.2013].

## 2.3

### Możliwość łączenia rodzin

W dyrektywie 2004/114/WE nie przewidziano dla obywateli państw trzecich odbywających studia na terenie UE szczególnego trybu łączenia rodzin. Regulacji w tym zakresie należy zatem szukać w dyrektywie 2003/86/WE<sup>16</sup> ustanawiającej ogólne zasady dotyczące możliwości łączenia rodzin migrantów przebywających na terenie państw członkowskich.

Jej przepisy precyzują pojęcie „członka rodziny” mogącego dołączyć do cudzoziemca przebywającego na terytorium UE i ograniczają grupę tych osób w zasadzie do małżonka i małoletnich dzieci (z zastrzeżeniem możliwości rozszerzenia tej grupy przez poszczególne państwa członkowskie). Artykuł 8 dyrektywy przewiduje jednocześnie możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie regulacji zakładających, że prawo do łączenia rodziny mają jedynie obywatele państw trzecich przebywający na terytorium danego kraju przez wskazany ustawowo okres. Wymagany czas pobytu cudzoziemca na terytorium danego państwa niezbędny do uzyskania przez niego prawa do aplikowania o połączenie rodziny nie może być jednak dłuższy niż dwa lata.

W związku z tym, że przepisy dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim dużą swobodę w ustalaniu warunków łączenia rodzin obywateli państw trzecich, praktyka pod tym względem znacznie różni się w poszczególnych krajach. Badania zaprezentowane w raporcie ESM pokazują, że niektóre z nich regulują prawo do łączenia rodziny bardzo wąsko, ustanawiając minimalny standard wskazany w dyrektywie (m.in. Cypr, Estonia, Łotwa i Polska), inne natomiast – prawo to rozszerzają. Państwa takie jak Austria, Niemcy czy Włochy dopuszczają możliwość łączenia nie tylko małżonków, ale i zarejestrowanych partnerów, a Szwecja nie stawia migrantom wymogu wykazania się przez wnioskodawcę odpowiednim zakwaterowaniem. W Estonii z kolei cudzoziemca-uczestnika studiów doktoranckich, który chciałby aplikować o połączenie z rodziną, nie obowiązuje wymóg dwuletniego pobytu na terenie kraju. Co istotne, badania przeprowadzone przez niektóre państwa pokazały, że regulacje związane z możliwością łączenia rodzin mogą stanowić ważny czynnik brany pod uwagę przez studentów przy wyborze kraju docelowego.

## 2.4

### Możliwość przedłużenia pobytu po ukończeniu studiów

Różnice w praktyce poszczególnych państw członkowskich wynikają także stąd, że kwestia możliwości przedłużenia pobytu obywatela spoza UE po ukończeniu przez niego studiów nie jest regulowana dyrektywą 2004/114/WE. W takiej sytuacji bezpośrednio zastosowanie znajdują przepisy państw członkowskich regulujące na zasadach ogólnych możliwość uzyskiwania zezwoleń na pobyt cudzoziemca w danym kraju.

<sup>16</sup> Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. U. UE L 251, 3.10.2003, z późn. zm.).

Chęć pozostania na terytorium UE w celu podjęcia zatrudnienia po ukończeniu studiów z jednej strony może wynikać z potrzeby zdobycia doświadczenia zawodowego związanego z ukończonym kierunkiem, z drugiej zaś – może wiązać się z możliwością podjęcia pracy za wyższym wynagrodzeniem niż oferowane w kraju, z którego cudzoziemiec pochodzi. Polityka państw członkowskich w zakresie dopuszczenia tej możliwości zależy bardzo często od sytuacji na krajowym rynku pracy (np. Włochy, Holandia i Wielka Brytania wskazały na konieczność wypełniania nisz rynkowych w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji). Z tych względów poszczególne kraje oferują różne rozwiązania w tym zakresie.

Część państw (np. Belgia, Hiszpania i Włochy) dopuszcza zatem możliwość pozostania po ukończeniu studiów obywatela państwa trzeciego na swoim terytorium, ale tylko w sytuacji, gdy cudzoziemiec ma pracę. Inne państwa (np. Austria, Niemcy i Norwegia) dopuszczają możliwość pozostania w kraju studentów zagranicznych także w celu poszukiwania pracy. Obecnie dwa kolejne kraje, Polska<sup>17</sup> i Litwa, rozważają możliwość wprowadzenia zezwoleń na pobyt dla poszukujących pracy cudzoziemców będących absolwentami krajowych uczelni. Jak widać, polityka państw członkowskich ewoluuje w kierunku znoszenia ograniczeń wobec studentów z państw trzecich, którzy ukończywszy europejskie uczelnie wyższe, decydują się na pozostanie w UE, by podjąć pracę.

## 2.5 Wnioski

Pomimo istnienia wspólnych regulacji na poziomie unijnym sytuacja studentów spoza UE w poszczególnych państwach członkowskich może się diametralnie różnić. Oprócz kwestii związanych z możliwością podejmowania pracy w trakcie studiów czy korzystania ze świadczeń opieki społecznej nie należy zapominać o istotnych różnicach w opłatach za studia, czy też dostępnych dla cudzoziemców programach stypendialnych<sup>18</sup>. Dyrektywa 2004/114/WE wprowadza bowiem pewne ogólne ramy wyznaczające warunki pobytu studentów zagranicznych w UE, ale jej realizacja jest uzależniona od sytuacji ekonomiczno-gospodarczej w danym państwie i od założeń jego polityki migracyjnej. Niektóre państwa członkowskie tworzą zatem regulacje mające na celu przyciągnięcie studentów zagranicznych na swoje uczelnie wyższe, poprzez wprowadzane znacznych ułatwień pobytu, niektóre zaś państwa tworzą wiele obostrzeń w stosunku do tej grupy migrantów.

Biorąc zatem wszystkie te czynniki pod uwagę, widać wyraźnie, jak różne są warunki pobytu studentów zagranicznych w obrębie UE, co z kolei prowadzi do pytania,

<sup>17</sup> Art. 187 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. 2003, poz. 1650) stanowi, że zezwolenia na pobyt czasowy ze względu na inne okoliczności można udzielić na okres jednego roku cudzoziemcowi, który jest absolwentem polskiej uczelni oraz poszukuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej pracy (ustawa wchodzi w życie 1 maja 2014 r.).

<sup>18</sup> Np. Polska jest atrakcyjnym krajem docelowym dla studentów z Białorusi dzięki Programowi Stypendialnemu im. Kalinowskiego, a Francja dla studentów przyjeżdżających z Afryki ze względu na wiele programów stypendialnych skierowanych do obywateli tych krajów.

czy rzeczywiście możemy mówić o wspólnej polityce UE w stosunku do studentów z państw trzecich, czy jednak kwestia ta pozostaje wewnętrzną sprawą każdego z państw członkowskich.

## Analiza polityki UE w stosunku do studentów zagranicznych

3 <<<

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>19</sup> (TFUE) w art. 79 ust. 1 stanowi, że

*Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.*

Państwa członkowskie uznały zatem politykę migracyjną za jedną z polityk będących przedmiotem zainteresowania całej Wspólnoty. W celu jej realizacji państwa członkowskie mogą na poziomie unijnym przyjmować wspólne stanowiska, wspierać wszelką współpracę oraz podejmować zintegrowane działania zmierzające do osiągnięcia zamierzonych celów. Z tego powodu pobyt studentów spoza UE przebywających i podejmujących studia na terenie krajów Wspólnoty należy zaliczyć do zagadnień wspólnej polityki unijnej.

### 3.1 Dokumenty wyznaczające wspólną politykę

W listopadzie 2011 r. Komisja Europejska opublikowała dokument *The Global Approach to Migration and Mobility*<sup>20</sup> (GAMM). Pośród wielu innych wytycznych dotyczących wspólnej unijnej polityki migracyjnej znajduje się w nim także część poświęcona mobilności studentów spoza UE, eksponująca olbrzymi potencjał tej grupy. Komisja podkreśliła, że UE powinna wspierać państwa członkowskie w podejmowaniu dzia-

<sup>19</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 326, 26.10.2012.

<sup>20</sup> Komisja Europejska, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

łań mających na celu nawiązywanie partnerstwa z zagranicznymi uniwersytetami i organizowanie programów wymiany studentów. Podejmowanie takich działań ma strategiczne znaczenie z punktu widzenia konieczności zaspokajania potrzeb europejskiego rynku pracy.

Polityka opisana w GAMM jest w pełni zgodna z powstałym w 2010 r. programem Europa 2020<sup>21</sup>, ustalającym strategię rozwoju UE na lata 2010–2020. Jednym z celów, jakie stawia Komisja, jest bowiem zwiększenie atrakcyjności europejskiego rynku szkolnictwa wyższego poprzez stałe podnoszenie poziomu kształcenia w UE (projekt Młodzież w drodze). Z kolei w projekcie przewodnim strategii Europa 2020 – Mobilna młodzież<sup>22</sup> podkreślono, że szkolnictwo wyższe ma charakter coraz bardziej międzynarodowy, co oznacza, że państwa członkowskie powinny podejmować wysiłki na rzecz zwiększania atrakcyjności uniwersytetów i ośrodków naukowo-badawczych. Dokument wspomina o „międzynarodowej otwartości”, a nawet o „globalnym polowaniu na uzdolnionych pracowników”. Sformułowania te doskonale obrazują kształt obecnej polityki UE w stosunku do studentów zagranicznych, traktowanych jako inwestycja w innowacyjność i osoby mogące w przyszłości przynosić korzyści europejskiej gospodarce. Tożsame wnioski płyną z analizy Programu sztokholmskiego<sup>23</sup>.

W konkluzjach ze sprawozdania dotyczącego stosowania dyrektywy 2004/114/WE Komisja wyraźnie zaznaczyła, że kwestie związane z przyjazdem i pobytem studentów zagranicznych na terytorium państw członkowskich należą do wspólnych zainteresowań UE, zwłaszcza wobec starzenia się społeczeństwa europejskiego i potrzeby przyciągania wysoko wykwalifikowanych pracowników (ang. *highly-qualified workers*). W tym celu UE powinna dążyć do harmonizacji przepisów, zapewnienia efektywności istniejących gwarancji proceduralnych i zwiększania dostępu studentów do europejskiego rynku pracy.

## 3.2 Umowy bilateralne i multilateralne

Mówiąc o wspólnej polityce UE w stosunku do studentów zagranicznych, nie sposób pominąć kwestii umów dwu- i wielostronnych zawieranych przez poszczególne państwa członkowskie z państwami spoza UE. Umowy „akademickie”, regulujące kwestie wymiany studentów i kadry naukowej, a także zacieśnianie współpracy w dziedzinie edukacji poprzez realizację wspólnych programów badawczych, są zawierane w ramach stosunków dyplomatycznych między państwami, niezależnie od wspólnej polityki Unii.

<sup>21</sup> Komisja Europejska, Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020 final, 3.3.2010.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Youth on the Move. An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union, COM(2010) 477 final, 15.9.2010.

<sup>23</sup> Rada Europejska, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz. U. UE C 115, 4.05.2010).

Z raportu ESM wynika<sup>24</sup>, że umowy te są zawierane zwłaszcza w celach:

1. wspierania mobilności studentów;
2. poszerzania współpracy w dziedzinie badań i nowych technologii;
3. wymiany kadry akademickiej;
4. uregulowania kwestii związanych z opłatami za studia lub zakwaterowanie studentów zagranicznych.

Takie umowy prowadzą do zacieśniania współpracy naukowej z korzyścią dla obu stron (kraju przyjmującego oraz kraju wysyłającego). Nic więc dziwnego, że każde z państw członkowskich zawiera ich dziesiątki z innymi państwami spoza UE.

Jako przykład takiej kooperacji można wskazać Wielką Brytanię i Indie, które w kwietniu 2006 r. rozpoczęły program nazwany *UK – India Education and Research Initiative*. Ma on na celu zacieśnianie współpracy między państwami w sektorze edukacji m.in. poprzez rozwijanie długoterminowego partnerstwa na polu edukacji i badań oraz wzrost innowacyjności w obu krajach. Jednym z bodźców do jego powstania są niewątpliwie historyczne powiązania Wielkiej Brytanii i Indii oraz duża liczba indyjskich studentów zdobywających wiedzę na brytyjskich uczelniach<sup>25</sup>. Innym przykładem mogą być programy *The Marco Polo Project* i *Turandot*, ułatwiające chińskim studentom podjęcie studiów na uczelniach we Włoszech (obejmują one m.in. ułatwienia wizowe, kursy językowe). Program *Turandot* koncentruje się zwłaszcza na kierunkach artystycznych (muzyka, sztuka, design). Realizacja tych programów, oprócz niewątpliwych korzyści edukacyjnych, ma na celu także zacieśnianie włosko-chińskiej współpracy gospodarczej.

Analiza wspólnych dokumentów UE, a także zawieranych przez poszczególne państwa członkowskie umów dwustronnych prowadzi zatem do wniosku, że studenci zagraniczni są ważnym elementem strategii UE na kolejne lata. Działania zwiększające atrakcyjność Europy pod tym względem są podejmowane zarówno na poziomie unijnym, jak i przez poszczególne państwa członkowskie. Jaki jest jednak powód zwracania przez UE coraz większej uwagi na kwestie kształcenia studentów zagranicznych na europejskich uczelniach wyższych i stawianie sobie za cel konkurencyjności wobec innych krajów?

---

<sup>24</sup> European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, 2012, s. 42.

<sup>25</sup> Więcej na stronie programu *UK - India Education and Research Initiative*: <http://www.ukieri.org/program-background.html> [strona z dnia 15.12.2013].

Odpowiedź na powyższe pytanie jest podkreślana w wielu dokumentach strategicznych. Unia Europejska dąży do stworzenia rynku edukacyjnego konkurencyjnego wobec innych rynków światowych. Państwa UE świadome coraz szybciej postępującego procesu globalizacji (w tym także globalizacji szkolnictwa wyższego) już w latach 90. zaczęły podejmować starania mające na celu zapewnienie silnej pozycji europejskiego rynku edukacyjnego<sup>26</sup>. I tak, 19 czerwca 1999 r. podpisana została Deklaracja bolońska, która rozpoczęła tzw. proces boloński. Celem wskazanym w deklaracji było przede wszystkim ujednoczenie systemu szkolnictwa wyższego w Europie, tak by zyskało ono większą atrakcyjność zarówno dla studentów europejskich, jak i dla studentów z innych kontynentów. Ujednoczenie to zakładało przede wszystkim wprowadzenie punktowego systemu rozliczania osiągnięć (tzw. punkty ECTS) oraz podziału studiów na dwustopniowe (licencjackie i magisterskie). Mimo że sam proces dotyczy nie tylko państw członkowskich UE, ale wszystkich państw Europy, ma on wpływ na unijną politykę dotyczącą szkolnictwa wyższego i ściśle z nią związek. Następnie, w 2000 r., przyjęto program nazwany *Strategią lizbońską*, w którym postawiono sobie za cel uczynienie z Europy w ciągu kolejnej dekady najbardziej konkurencyjnego i innowacyjnego regionu gospodarczego. Również i tutaj położono duży nacisk na kwestie związane z doskonaleniem europejskiego systemu edukacji. Jednym z efektów realizacji strategii lizbońskiej było powstanie programu *Erasmus Mundus*, będącego platformą nawiązywania międzynarodowej współpracy w dziedzinie edukacji i tworzenia programów wymiany studentów z całego świata.

W dzisiejszej epoce globalizacji mówi się coraz częściej o zjawisku „internacjonalizacji szkolnictwa wyższego”, a także – w obrębie UE – o jego europeizacji (za początek której uznaje się rozpoczęcie procesu bolońskiego)<sup>27</sup>. Statystyki pokazują, że liczba studentów decydujących się na podjęcie nauki za granicą z roku na rok rośnie<sup>28</sup>, co prowadzi do większej rywalizacji między państwami będącymi liderami w dziedzinie edukacji. Za takich liderów uznaje się zwłaszcza Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię, Australię i Kanadę<sup>29</sup>. Działania w tym kierunku podejmuje w ciągu ostatnich kilku lat także Japonia, która wprowadziła plan mający na celu przyjęcie 300 tys. zagranicznych studentów<sup>30</sup>.

Biorąc pod uwagę trendy związane ze stałym wzrostem mobilności studentów, Unia Europejska, by utrzymać swoją pozycję na światowym rynku, musi podejmować dzia-

<sup>26</sup> M. van der Wende, *European Responses to Global Competitiveness in Higher Education*, Center for Studies in Higher Education, Berkeley 2009, <http://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/shared/publications/docs/ROPS-MW-global-05-30-09.pdf> [strona z dnia 15.12.2013].

<sup>27</sup> H. de Wit, *Internationalization of Higher Education in the United States of America and Europe. A Historical, Comparative, and Conceptual Analysis*, Greenwood Press, USA 2002.

<sup>28</sup> W 1975 r. łączna liczba studentów na świecie zdobywających wiedzę poza granicami swojego kraju wynosiła około 800 tys., natomiast w 2009 r. już 3,7 mln (*Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en> [strona z dnia 15.12.2012]).

<sup>29</sup> R. Choudaha, L. Chang, Y. Kono, *International Student Mobility Trends 2013: Towards Responsive Recruitment Strategies*, World Education Services 2013.

<sup>30</sup> H. Ota, *Dispatches from Japan: Thinking beyond international student mobility*, The Guardian, 23 kwietnia 2012, <http://www.theguardian.com/higher-education-network/blog/2012/apr/23/japan-international-student-mobility> [strona z dnia 15.12.2013].

łania na szczeblu ponadnarodowym. Tworzenie nowych strategii i planów działania ma służyć umacnianiu pozycji UE pod tym względem i przyciąganiu młodych zdolnych ludzi także z krajów trzecich. Nie bez wpływu na te starania pozostają kwestie ekonomiczne związane z pobieraniem od zagranicznych studentów, zarówno przez publiczne uniwersytety, jak i przez prywatne szkoły wyższe, opłat za studiowanie.

### 3.4 Wpływ czynników demograficznych na politykę UE

Odpowiedź na pytanie o powody zwiększania konkurencyjności UE musi być uzupełniona o jeszcze jeden czynnik. Obecna sytuacja w państwach członkowskich oraz w całej UE tworzy bowiem szczególny klimat do przykładania większej wagi do tworzenia ułatwień w podejmowaniu studiów na terenie UE przez obywateli państw trzecich. Ma to związek z pogłębiającymi się od wielu lat problemami demograficznymi w krajach unijnych, a co za tym idzie – zmniejszaniem się liczby młodych osób z potencjałem zdobywania wysokich kwalifikacji. Statystyki nie pozostawiają wątpliwości co do tendencji demograficznej. Ekspertki z dziedziny ekonomii już od lat podkreślają, że bez przyjmowania migrantów liczba mieszkańców UE znacznie drastycznie maleć<sup>31</sup>. To samo dotyczy liczby studentów.

Tymczasem jednym z celów, które stawia sobie UE, jest zwiększanie innowacyjności m.in. przez przeznaczenie nawet do 3 proc. PKB na inwestycje w badania. W związku z tym UE zależy na wykształceniu jak największej liczby wykwalifikowanych absolwentów, którzy będą stanowić inwestycję UE w jej rozwój i konkurencyjność. Większa liczba absolwentów europejskich uczelni siłą rzeczy daje większe możliwości kształcenia wysoko wyspecjalizowanej kadry pracowników mogących partycypować w zwiększaniu innowacyjności UE. Zwłaszcza na tle innych rynków światowych, takich jak Stany Zjednoczone czy – powoli – rynki azjatyckie, UE musi się zmagać z problemem demograficznym, który negatywnie wpływa na powyższe cele. Od lat zatem specjaliści z dziedziny demografii wskazują, że w obecnych realiach to właśnie migranci mogą stanowić niezbędny kapitał do budowy wysoko wykwalifikowanego społeczeństwa.

### 3.5 Wnioski

Korzyści płynące z przyjmowania i kształcenia studentów z państw trzecich są dla UE nieprzecenione. Globalne cele, które się z tym wiążą, muszą być zatem osiągnęte wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie na poziomie unijnym. Przytoczone raporty przestrzegają, że prowadzenie oddzielnej polityki w poszczególnych państwach i stosowanie niejednorodnych procedur w tym zakresie doprowadzą do spadku atrakcyjności Unii Europejskiej jako migracyjnego celu studentów i naukowców.

<sup>31</sup> Na problemy demograficzne Unii Europejskiej związane z niskim przyrostem naturalnym wskazuje się już od wielu lat, m.in. w raporcie K. Lorant, *The demographic challenge in Europe*, Bruksela 2005, <http://www.europarl.europa.eu/inddem/docs/papers/The%20demographic%20challenge%20in%20Europe.pdf> [strona z dnia 15.12.2013].



Oprócz niewątpliwych korzyści, jakie płyną z przyjmowania zagranicznych studentów na krajowe uniwersytety, należy także wspomnieć o negatywnych konsekwencjach tego rodzaju migracji. Państwa członkowskie definiują dwa takie zjawiska związane z, po pierwsze, nadużywaniem wiz studenckich do celów innych niż studia, po drugie zaś, z występowaniem tzw. drenażu mózgow.

### 4.1 Nadużywanie wiz studenckich

Istotną kwestią podnoszoną przez państwa członkowskie w toku dyskusji nad kierunkiem polityki UE w stosunku do studentów z państw trzecich jest problem wykorzystywania wiz studenckich do celów innych niż studia (ang. *misuse of visa*). Nadużywanie wiz studenckich może polegać zarówno na niepodjęciu studiów po przyjeździe do kraju przyjmującego, jak i na pozostaniu w kraju pomimo rezygnacji ze studiów lub ich ukończenia, bez wymaganej podstawy pobytowej. W maju 2008 r. Holandia rozesłała do krajowych punktów kontaktowych ESM pytanie, czy w danym państwie występuje zjawisko nadużywania wiz studenckich przez studentów z Pakistanu. Działanie to podjęto po stwierdzeniu, że gwałtownie zwiększa się liczba studentów z tego kraju, opuszczających holenderskie uczelnie przed ukończeniem studiów. Z kolei w lipcu 2011 r. Wielka Brytania wprowadziła liczne zmiany w krajowym prawie migracyjnym, mające na celu zapobieganie coraz powszechniejszemu zjawisku nadużywania wiz studenckich (m.in. wprowadzono bardziej restrykcyjne regulacje dotyczące uzyskiwania przez studiujących cudzoziemców zezwolenia na pracę oraz zobowiązano uczelnie do wykazania, że oferowane przez nie kursy rzeczywiście podnoszą poziom kwalifikacji studenta)<sup>32</sup>. Zebrane statystyki wskazały bowiem, że w latach 2008–2009 nawet 50 tys. osób, które uzyskały wizy studenckie, mogło mieć na celu raczej podjęcie pracy w Wielkiej Brytanii niż faktyczne studiowanie<sup>33</sup>. Również Finlandia, w raporcie z 2012 r.<sup>34</sup>, wskazała, że w ciągu ostatnich pięciu lat wraz ze wzrostem liczby zagranicznych studentów wzrosło także zjawisko nadużywania tzw. ścieżki studenckiej (ang. *misuse of the student route*), a więc wykorzystywania wiz studenckich do pobytu w Finlandii w celach innych niż studia (np. praca).

<sup>32</sup> Home Office UK Border Agency, *Student visas statement of intent and transitional measures*, 2011, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/news/sop4.pdf> [strona z dnia 15.12.2013].

<sup>33</sup> E. Consterdine, A. Everton, *European Migration Network: Immigration of International Students to the EU: Empirical evidence and current policy practice*, 2012, s. 35.

<sup>34</sup> B. Kiuru, *Immigration of International Students to the EU*, Europejska Sieć Migracyjna 2012, [http://www.emn.fi/files/636/051012\\_EMN-OpiskelijaRap1Web.pdf](http://www.emn.fi/files/636/051012_EMN-OpiskelijaRap1Web.pdf) [strona z dnia 15.12.2013].

Zjawisko nadużywania wiz studenckich zostało stwierdzone w większości państw ESM wskazanych w raporcie z 2012 r.<sup>35</sup>. Jako najczęstszy rodzaj nadużyć wymieniono odpowiednio:

1. nieuczęszczanie na zajęcia lub brak postępów w nauce (14 państw);
2. złożenie fałszywych dokumentów (12 państw);
3. podjęcie pracy (11 państw).

Na największą liczbę przejawów nadużywania ścieżki studenckiej wskazały Wielka Brytania i Polska. Pomimo że wiele państw poruszyło ten problem w raportach krajowych, wciąż brakuje precyzyjnych badań i danych na temat rzeczywistej skali zjawiska. Autorzy raportu ESM sugerują, że brak dokładnych badań może świadczyć o tym, że problem ten nie jest przez państwa członkowskie uznawany za istotny.

Niewątpliwie jednak zjawisko to zostało zidentyfikowane i uznane za jedną z kwestii, która powinna być wzięta pod uwagę przy ustalaniu dalszego kształtu polityki UE w stosunku do studentów zagranicznych. Jeżeli bowiem celem przyjmowania studentów spoza UE na europejskie uczelnie wyższe jest dążenie do kształcenia wysoko wykwalifikowanych pracowników, to nadużywanie wiz studenckich i nieopodjęcie studiów po przyjeździe do UE jest niewątpliwie całkowicie sprzeczne z przyjętą polityką.

## 4.2 Zjawisko drenażu mózgów

Drenaż mózgów (ang. *brain drain*) definiowany jest jako odpływ wysoko wykwalifikowanych osób z jednego kraju, sektora ekonomicznego lub dziedziny do innego, zazwyczaj ze względu na lepszą płacę lub lepsze warunki życia. W kontekście migracyjnym chodzi o emigrację specjalistów z krajów rozwijających się do krajów rozwiniętych, gdzie z jednej strony istnieje więcej możliwości kształcenia, z drugiej zaś zazwyczaj oferowane jest wyższe wynagrodzenie za wykonywanie pracy wymagającej specjalistycznej wiedzy. O zjawisku tym coraz częściej wspomina się także w kontekście migracji studentów wybierających zagraniczne uczelnie.

Zjawisko to – choć znane już od wielu lat – przybrało na sile wraz ze wzrostem mobilności studentów. Oprócz bowiem klasycznego drenażu mózgów, polegającego na migracji wykwalifikowanych pracowników do państw zapewniających lepsze perspektywy zawodowo-finansowe, o zjawisku tym możemy mówić także wtedy, gdy kończący zagraniczne uczelnie absolwenci decydują się na pozostanie w kraju, w którym studiowali. Wpływ na taką decyzję mogą mieć różne czynniki – zalicza się do nich m.in. lepsze perspektywy finansowe w państwie przyjmującym, brak odpowiednich miejsc pracy (na stanowisku adekwatnym do wykształcenia) w kraju pochodzenia, czy też chęć zdobycia dodatkowego doświadczenia w danej dziedzinie.

<sup>35</sup> European Migration Network, *Immigration of International Students to the EU*, 2012, s. 37.

Emigracja ta odbywa się niewątpliwie ze szkodą dla państw wysyłających, z korzyścią zaś dla krajów przyjmujących. W tym drugim przypadku zjawisko napływu wykwalifikowanych pracowników określa się mianem „napływu mózgow” (ang. *brain gain*). Korzyść ta jest zrozumiała zwłaszcza w kontekście problemów demograficznych państw UE i związanej z nimi konieczności wypełniania przy pomocy migrantów krajowych rynków pracy wymagającej wysokich kwalifikacji. Jakie jest wobec tego stanowisko UE wobec drenażu mózgow i czy w interesie państw członkowskich leży zapobieganie temu zjawisku?

Analiza dokumentów strategicznych i raportów UE poświęconych tej materii nie daje jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie. Jak bowiem zostało wskazane powyżej, jednym z głównych celów długoterminowych UE w zakresie migracji jest zwiększenie atrakcyjności unijnych uczelni wyższych w celu kształcenia wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Działania podejmowane przez UE są skierowane na przyciąganie tej grupy migrantów. Stoją za tym przede wszystkim czynniki demograficzne oraz dążenie UE do konkurencyjności w dziedzinie innowacji. Takie cele wymagają umiędzynarodowienia rynku edukacji poprzez wymianę nie tylko studentów, ale także kadry naukowej oraz badaczy i specjalistów z różnych obszarów. Jednocześnie zaś, niejako sprzecznie z tą polityką, UE w wielu dokumentach podkreśla konieczność zapobiegania drenażowi mózgow, jako zjawisku niekorzystnemu dla państw wysyłających, a więc, w znakomitej większości, krajów rozwijających się.

Polityka UE w tej materii może być niejednolita także z innego powodu – nie można bowiem zapominać o tym, że do drenażu mózgow dochodzi w pewnym stopniu także w obrębie Unii. W raporcie ESM wskazano, że problemem niektórych państw członkowskich, takich jak Grecja i Polska, jest raczej emigracja rodzimych studentów do krajów zachodnich UE niż zjawisko odwrotne, a więc napływ osób wysoko wykwalifikowanych. W różnym stopniu dotyczy to także państw zachodnich.

Opisywany problem był wielokrotnie podkreślany przez instytucje unijne (m.in. w dokumencie GAMM z 2011 r., w raporcie ESM z 2012 r.). W dokumentach tych jest wskazywana konieczność przeciwdziałania temu zjawisku i wspierania państw wysyłających w dążeniu do przyciągania młodych specjalistów z powrotem do kraju pochodzenia po ukończonych studiach. Praktyka pokazuje jednak, że niemożliwe jest pogodzenie tych dwóch, niewątpliwie sprzecznych, polityk. Przeprowadzona przez Elisabeth Epping i Hansa Vossensteyna w 2012 r. analiza systemów prawnych Norwegii oraz trzech krajów UE (Wielkiej Brytanii, Niemiec i Holandii) miała na celu zbadanie, w jakim stopniu polityka tych państw sprzyja, a w jakim przeciwdziała zjawisku drenażu mózgow<sup>36</sup>. Analiza wykazała, że wszystkie cztery państwa mają istotny interes w przyjmowaniu na krajowe uczelnie wyższe studentów zagranicznych, zarówno ze względu na ich wpływ na poprawę jakości krajowego systemu edukacji, jak i ze względów ekonomicznych i demograficznych (starzenie się społeczeństwa). Dlatego państwa te dopuszczają możliwość przedłużenia pobytu zagranicznych absolwentów na terenie kraju, a także zezwalają im na poszukiwanie pracy po ukończonych studiach. To prowadzi autorów badania do wniosku, że ana-

---

<sup>36</sup> E. Epping, H. Vossensteyn, A post-graduation policy perspective on international student mobility in four countries – should they stay or should they go?, *TH&MA: Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 2012, s. 39–43, <http://doc.utwente.nl/84410/> [strona z dnia 15.12.2013].

lizowane państwa przyjęły różne instrumenty i rozwiązania prawne ukierunkowane na umożliwienie studentom z państw trzecich pozostania na swoim terytorium po ukończonych studiach, co sprzyjać może w rezultacie zjawisku drenażu mózgów (lub, patrząc z perspektywy tych państw, zjawisku napływu mózgów).

Z drugiej zaś strony, deklaracje państw europejskich o zapobieganiu drenażowi mózgów są zawarte w wielu strategicznych dokumentach krajowych i wynikają z realizowanych przez te państwa programów. W raporcie *Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*<sup>37</sup> zostały opisane strategie wybranych państw członkowskich prowadzących deklarowaną walkę z niekorzystnymi skutkami drenażu mózgów. Strategie te polegają m.in. na badaniu sytuacji w kraju pochodzenia cudzoziemca przed wydaniem mu czasowego zezwolenia na pracę (Francja), rozwoju transferu wiedzy do państw rozwijających się (Włochy), czy też wprowadzeniu ograniczeń ilościowych w przyjmowaniu do pracy cudzoziemców z wybranych państw trzecich (Holandia).

W związku z tym, że drenaż mózgów jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym i sterowanym nie tylko polityką państw, ale także (a może przede wszystkim) wolą samych migrantów, indywidualnie decydujących o tym, gdzie mieszkać i pracować, wydaje się, że nie ma prostego rozwiązania tego problemu.

Warto także nadmienić, że od pewnego czasu pojawia się w literaturze termin „odwróconego drenażu mózgów”. Zjawisko to polega na powracaniu wysoko wykwalifikowanych pracowników do krajów pochodzenia po zdobyciu wykształcenia w państwie przyjmującym. Elizabeth Chacko opisuje to na przykładzie Indii<sup>38</sup>. W latach 70. i 80. ubiegłego wieku nastąpiła wielka emigracja obywateli Indii do Stanów Zjednoczonych, gdzie mieli oni (często jedyną) szansę zdobycia wykształcenia, a następnie doświadczenia w dziedzinach wymagających wysokich kwalifikacji (zwłaszcza w sektorze technologii informacyjnych). W ostatnich jednak latach, w wyniku dynamicznego rozwoju niektórych miast Indii (takich jak Bangalore czy Hajdarabad, uznawanych za krajowe ośrodki sektora technologii informacyjnych) następuje odwrotny proces, tj. powrotnej migracji specjalistów do Indii.

Wydaje się więc, że dla zachowania równowagi pomiędzy odpływem wykwalifikowanych specjalistów z krajów rozwijających się (ze szkodą dla tych państw), a z drugiej strony zachowania możliwości kształcenia studentów z tych państw w krajach rozwiniętych najbardziej pożądanym zjawiskiem jest tzw. cyrkulacja mózgów (ang. *brain circulation*). Konieczne jest wprowadzenie odpowiednich polityk zarówno przez państwa przyjmujące, jak i przez wysyłające, które byłyby ukierunkowane na tworzenie migrującym studentom sprzyjających warunków do powrotu do krajów pochodzenia po zdobyciu odpowiedniego doświadczenia w państwie przyjmującym, a także zapewnienie mobilności tych osób. Odpowiednie dostosowanie polityki może zapobiec utracie kapitału intelektualnego i przynosić korzyści obu państwom (zarówno przyjmującemu, jak i wysyłającemu).

<sup>37</sup> European Migration Network, *Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*, 2011, [http://www.emn.ie/cat\\_search\\_detail.jsp?clog=1&itemID=356&item\\_name](http://www.emn.ie/cat_search_detail.jsp?clog=1&itemID=356&item_name) [strona z dnia 15.12.2013].

<sup>38</sup> E. Chacko, From brain drain to brain gain: reverse migration to Bangalore and Hyderabad, India's globalizing high tech cities, *GeoJournal*, 68 (2007), s. 131–140.

## 4.3 Wnioski

Migracja studentów z państw trzecich do UE z jednej strony niesie ze sobą ogromny potencjał dla unijnej gospodarki i jej konkurencyjności, z drugiej jednak strony może powodować negatywne zjawiska. Przeciwdziałanie im wiąże się z koniecznością koordynacji pewnych działań na poziomie europejskim. Można bowiem przyjąć, że jeżeli jednym z deklarowanych celów UE jest zapobieganie drenażowi mózgów, konieczne jest wykształcenie wspólnej polityki dotyczącej np. programów ułatwiania powrotów studentów spoza UE do krajów pochodzenia. Konieczne jest także zapewnienie na poziomie unijnym równowagi pomiędzy istniejącą ze względów demograficznych koniecznością przyjmowania wysoko wykwalifikowanych pracowników a nienarażaniem państw rozwijających się na odpływ tych specjalistów. Działania prowadzone jedynie na poziomie krajowym mogą być o tyle nieskuteczne, że być może doprowadzą do migracji wykwalifikowanych pracowników pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zależności od kreowanej przez nie polityki. Taka migracja wewnątrz UE nie rozwiąże jednak problemu odpływu wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów rozwijających się.

## 5

### Planowane kierunki zmian

Analiza polityki UE w zakresie migracji studentów zagranicznych z jednej strony oraz aspiracje państw członkowskich do zwiększania konkurencyjności UE w zakresie szkolnictwa wyższego z drugiej prowadzą do wniosku, że obecne regulacje unijne wymagają zmian. Wiele dokumentów i raportów UE wskazuje, że polityka państw członkowskich dotycząca studentów z państw trzecich jest zróżnicowana i niespójna. Różnice dotyczą nie tylko szczegółów proceduralnych, ale także tak istotnej materii, jak procedury uzyskiwania wizy studenckiej, możliwość podejmowania pracy w trakcie studiów, czy też prawo do pozostania na terytorium danego państwa po ukończeniu studiów w celu poszukiwania pracy. Dokumenty wskazujące na rozbieżności zawierają jednocześnie rekomendacje ujednoczenia prawa i praktyki państw członkowskich w tym zakresie.

Opierając się na wymienionych raportach i analizach, a także dążąc do realizacji ogólnych celów UE, Komisja Europejska sporządziła w marcu 2013 r. dokument zawierający propozycję zmiany dyrektyw 2004/114/WE i 2005/71/WE<sup>39</sup>. W uzasadnieniu przedstawionej propozycji podkreśliła konieczność ujednoczenia i uprosz-

<sup>39</sup> Komisja Europejska, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing, COM(2013) 151 final, 25.3.2013.

czenia procedur obowiązujących studentów z państw trzecich w celu zwiększenia atrakcyjności Unii Europejskiej jako miejsca docelowego migracji naukowych.

## 5.1 Propozycja zmiany dyrektyw 2004/114/WE i 2005/71/WE

Proponowana przez Komisję zmiana zakłada przede wszystkim połączenie dwóch obecnie obowiązujących dyrektyw (2004/114/WE i 2005/71/WE) w jedną. Tak zmieniona dyrektywa regulowałaby warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie lub pracy w charakterze *au pair*. Wprowadzałaby zatem także regulacje dotyczące dwóch nowych grup migrantów, niepodlegających obecnie żadnej z dyrektyw, a więc stażystów pobierających wynagrodzenie i pracowników *au pair*. Rozszerzenie zakresu dyrektywy o dwie nowe grupy jest związane z dostrzeżoną w ostatnich latach koniecznością ochrony ich praw i zagwarantowania im pewnych standardów proceduralnych na poziomie unijnym.

Pozostałe zmiany, które proponuje Komisja Europejska, dotyczą bądź to zmiany obecnie obowiązujących przepisów obu dyrektyw, bądź to wprowadzenia zupełnie nowych regulacji, nieznajdujących się obecnie w żadnej z nich.

Elementarną zmianą jest wprowadzenie gwarancji dla obywateli państw trzecich już na etapie aplikowania o wizę. Zrewidowany przepis art. 5 dyrektywy stanowi, że po spełnieniu przez wnioskodawcę wszystkich warunków formalnych wiza zostaje mu udzielona. Na mocy obecnych regulacji państwa członkowskie są zobligowane jedynie do weryfikacji, czy dany obywatel państwa trzeciego spełnia opisane w dyrektywie warunki upoważniające go do otrzymania wizen. Zmiana dyrektywy nałoży na państwa członkowskie także obowiązek wydania wizen w przypadku spełniania tychże warunków, co ma zapobiegać sytuacjom arbitralnego rozstrzygnięcia o przyznawaniu wiz studenckich.

Propozycja zmiany dyrektywy modyfikuje także warunki przyjmowania naukowców będących obywatelami państw trzecich. Precyzuje, jakie elementy powinna zawierać umowa zawierana pomiędzy naukowcem a przyjmującą go instytucją badawczą (m.in.: zobowiązanie instytucji do przyjęcia naukowca, data rozpoczęcia i zakończenia badania, dokładne określenie warunków pracy). W propozycji podkreśla się także konieczność transparentności w zakresie publikowania list instytucji naukowych zatwierdzonych przez państwo członkowskie.

W proponowanej zmianie dyrektywy ujednoczono także warunki przyjmowania pozostałych grup na terytorium UE, tj. młodzieży szkolnej, stażystów, wolontariuszy i pracowników *au pair*. Celem tych unormowań jest zwłaszcza zapewnienie tym grupom gwarancji proceduralnych i ochrony praw podczas pobytu w Unii. Jedną z regulacji jest wprowadzenie możliwości zażądania przez państwo członkowskie od jednostki przyjmującej stażystę deklaracji, że nie wypełnia on wakatu. Taka

deklaracja ma na celu ochronę stażystów przed wykorzystaniem jako „taniej siły roboczej” przez pracodawcę oferującego bezpłatny staż. Natomiast odnośnie do pracowników au pair wprowadza się przepis stanowiący, że muszą to być osoby między 17. a 30. rokiem życia (powyżej tego wieku tylko w wyjątkowych przypadkach). Rodzina goszcząca będzie musiała zapewnić, że na czas pobytu pracownika au pair na terytorium UE bierze za niego odpowiedzialność zwłaszcza w kwestii ubezpieczenia, zakwaterowania i utrzymania. Osoba ubiegająca się o uzyskanie na tej podstawie prawa pobytu w państwie członkowskim będzie musiała ponadto przedstawić zawartą z rodziną goszczącą umowę regulującą podstawowe kwestie związane z jej pracą w charakterze au pair.

Nowością na gruncie proponowanej dyrektywy jest także wprowadzenie nowego rozdziału zatytułowanego *Prawa*, ustanawiającego katalog praw wszystkich grup migrantów chronionych przez UE, opisanych w tytule dyrektywy. I tak, naukowcy mają mieć zagwarantowane równe traktowanie z obywatelami kraju przyjmującego w dziedzinie zabezpieczeń socjalnych, włącznie ze świadczeniami rodzinnymi określonymi w rozporządzeniu nr 883/2004<sup>40</sup>. Z kolei młodzież szkolna, stażyści, wolontariusze i pracownicy au pair mają mieć prawo do równego traktowania z obywatelami danego kraju w zakresie dostępu do towarów i usług (z wyjątkiem dostępu do lokali mieszkalnych).

Dyrektywa reguluje także dostęp do rynku pracy w sposób mniej restrykcyjny niż ma to miejsce na gruncie obecnych przepisów. W przypadku naukowców prawo do nauczania podczas pobytu na terytorium państwa członkowskiego pozostaje bez zmian w stosunku do obecnych regulacji zawartych w dyrektywie 2005/71/WE. Aktualne pozostaje także zastrzeżenie, że państwa mogą ustanowić maksymalną liczbę godzin lub dni, w których naukowiec może nauczać. Bardziej liberalne przepisy będą natomiast dotyczyły studentów. Według nowej dyrektywy zostanie zwiększona liczba godzin w tygodniu, w trakcie których student z państwa trzeciego będzie miał zapewnione prawo do pracy (20 zamiast dotychczasowych 10). Generalną zasadą będzie wciąż możliwość określenia przez dane państwo członkowskie warunków dostępu zagranicznych studentów do krajowego rynku pracy, natomiast ograniczenia wprowadzone w tym zakresie muszą być zgodne z minimalnym standardem 20 godzin tygodniowo. Wykreślona została także możliwość ograniczenia przez państwo członkowskie prawa studentów do podejmowania pracy w trakcie pierwszego roku pobytu. Zwrócić także należy uwagę na zmianę wprowadzoną do motywu 18 dyrektywy (w propozycji zmiany jest to motyw 33), który w obecnym brzmieniu stanowi, że państwa członkowskie mogą brać pod uwagę sytuację na krajowym rynku pracy przy udzielaniu studentom zagranicznym pozwolenia na podejmowanie pracy. Nowe brzmienie motywu wprowadza zastrzeżenie, zgodnie z którym powyższa ocena rynku pracy nie może prowadzić do ryzyka całkowitej odmowy studentom zagranicznym dostępu do krajowego rynku pracy (zgodnie z zasadą proporcjonalności).

Kolejną bardzo ważną zmianą jest wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym obywatele państw trzecich, po ukończeniu studiów lub badań naukowych na terytorium

<sup>40</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. UE L 166, 30.04.2004.

danego państwa członkowskiego, będą mieli zapewnione prawo do pozostania na tym terytorium przez 12 miesięcy w celu poszukiwania pracy lub podjęcia działalności gospodarczej. Warunkiem będzie zachowanie ogólnych zasad przyjmowania obywateli państw trzecich. W tym czasie osoby te będą mogły być zobowiązane do wykazywania, że podejmują działania mające na celu znalezienie zatrudnienia lub założenie własnej działalności oraz że istnieją na to realne szanse. Obecnie taką możliwość przewidują tylko poszczególne ustawodawstwa państw członkowskich, natomiast wraz z wejściem w życie nowej dyrektywy prawo to byłoby zapewnione na terenie całej UE, niezależnie od prawa krajowego.

Istotne zmiany ma także wprowadzić art. 25 proponowanej dyrektywy. Przewiduje on bowiem warunki łączenia członków rodziny naukowca korzystniejsze niż ogólne zasady stosowane do tej pory na mocy dyrektywy 2003/86/WE. Przepis ten wprowadzi zatem *lex specialis* mający zastosowanie w stosunku od tej szczególnej grupy migrantów. Przede wszystkim naukowiec aplikujący o połączenie z rodziną nie będzie musiał spełniać określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/86/WE warunku dotyczącego istnienia uzasadnionych przypuszczeń, że uzyska prawo stałego pobytu. Zostanie także zniesiony wymóg pobytu na terytorium danego państwa przez okres minimum dwóch lat (art. 8). Czas rozpatrzenia wniosku tych osób zostanie skrócony do 90 dni (a w niektórych przypadkach nawet do 60), co stanowi ogromną różnicę w stosunku do obecnie wynikającego z art. 5 ust. 4 dyrektywy 2003/86/WE dwięciemiesięcznego okresu oczekiwania na rozpatrzenie wniosku. Ostatnią ważną zmianą dotyczącą łączenia rodzin naukowców jest zniesienie wszelkich ograniczeń czasowych dla członków rodziny naukowca w zakresie dostępu do rynku pracy.

Propozycja zmiany dyrektywy przewiduje także daleko idącą reformę mobilności studentów, naukowców i stażystów pomiędzy państwami członkowskimi. Okres, na jaki naukowcy będą mogli przenieść się do innego kraju UE, zostanie przedłużony z obecnych 3 miesięcy do 6. Taki sam okres będzie dotyczył studentów i stażystów. Zostanie także ułatwiona mobilność studentów i naukowców korzystających z unijnych programów, takich jak *Erasmus Mundus* czy *Marie Curie*. Przywileje związane z mobilnością rozciągną się także na członków rodziny naukowców.

W dyrektywie znajdzie się również całkowicie nowy przepis w zakresie gwarancji proceduralnych i transparentności postępowania. Artykuł 29 przewiduje bowiem wprowadzenie maksymalnego okresu rozpatrywania przez państwo członkowskie wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt wynoszącego 60 dni (a w niektórych przypadkach nawet 30 dni). Obecne ramy prawne nie przewidują żadnych wiążących terminów. Państwa członkowskie będą także zobowiązane do zapewnienia wszystkim zainteresowanym dostępu do informacji o warunkach wjazdu i pobytu, a także o związanych z tym wymaganiach proceduralnych. Celem implementacji orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>41</sup> nowa dyrektywa zawierać ma także przepis przewidujący, że wysokość opłat za rozpatrywanie wniosków nie może zagrażać realizacji jej celów.

---

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 kwietnia 2012 r., sprawa nr C-508/10, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-508/10> [strona z dnia 15.12.2013].



Ostatnią z istotnych zmian będzie nałożenie na państwa członkowskie obowiązku zbierania i przekazywania Komisji Europejskiej danych statystycznych dotyczących liczby obywateli państw trzecich i członków ich rodzin, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt na mocy dyrektywy.

## 5.2 Zakładane rezultaty

Proponowana dyrektywa wprowadza kompleksowe zmiany w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów – wszystkie zmierzają w kierunku rozszerzenia katalogu praw osób przybywających do UE w celach naukowych i edukacyjnych. Proponowana przez Komisję zmiana zakłada także większą przejrzystość przepisów i ujednoczenie ich na poziomie unijnym tak, aby ustanowione standardy obowiązywały we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie zaś nowa dyrektywa nakładałaby na państwa dodatkowe obowiązki, związane z zagwarantowaniem szybkich i rzetelnych procedur wydawania zezwoleń na pobyt tej grupie obywateli państw trzecich.

Uzasadniając konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie, Komisja powołała się przede wszystkim na sprawozdania z wdrożenia dyrektyw 2005/71/WE i 2004/114/WE, które wykazały, że oba instrumenty prawne zawierają wiele luk instytucjonalnych. Co więcej, z uwagi na to, że większość przepisów obu dyrektyw nie jest bezwzględnie wiążąca i zawiera liczne odstępstwa od ogólnych reguł, ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich znacznie się różnią. Komisja wskazała także, że sytuacja polityczna od czasu ustanowienia obu dyrektyw (2004 i 2005 r.) uległa zmianie na tyle znaczącej, że wymaga dostosowania do niej ram prawnych regulujących kwestie związane z migracją naukową i edukacyjną. Podkreślone zostało jednocześnie, że:

*W kontekście strategii Europa 2020 oraz konieczności zapewnienia inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającemu włączeniu społecznemu kapitał ludzki stanowi jeden z kluczowych zasobów Europy. Imigracja spoza UE jest jednym ze źródeł napływu wysoko wykwalifikowanych osób, rośnie zwłaszcza zapotrzebowanie na studentów i naukowców z państw trzecich. Rozwój kontaktów międzyludzkich i mobilności są również ważnymi elementami zewnętrznej polityki UE, zwłaszcza wobec państw objętych europejską polityką sąsiedztwa i strategicznych partnerów Unii<sup>42</sup>.*

<sup>42</sup> Komisja Europejska, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing, COM(2013) 151 final, 25.3.2013 [wersja polska: Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu

Komisja wskazała następnie na konieczność inwestowania w badania i rozwój, co wiąże się z koniecznością dysponowania wykwalifikowaną siłą roboczą. Obecnie rozdrobniony rynek Unii nie sprzyja przyciąganiu najlepszych naukowców i innowatorów. W porównaniu z krajami takimi, jak Stany Zjednoczone czy Japonia, rynek europejski nie jest wystarczająco konkurencyjny. W efekcie korzystniejszych warunków panujących w tych krajach UE traci na ich rzecz wysoko wykwalifikowane osoby, które mogłyby przyczynić się do rozwoju rynku europejskiego. To z kolei prowadzi do wniosku, że konieczne jest przyjęcie na poziomie unijnym regulacji, które zwiększyłyby atrakcyjność UE jako miejsca docelowego studentów i naukowców.

W uzasadnieniu zmian Komisja wskazuje także na konieczność zacieśniania współpracy z państwami trzecimi na polu badań i nauki, z korzyścią dla obu stron. Współpraca ta wpłynie bowiem pozytywnie na rozwój kapitału ludzkiego i sprzyjać będzie przepływowi specjalistów. Jednym z celów, jakie miałyby osiągać nowa dyrektywa, jest wspieranie wymiany wiedzy na świecie i propagowanie takich europejskich wartości, jak prawa człowieka, demokracja i praworządność.

Szczegółowa analiza proponowanych zmian prowadzi do wniosku, że w przypadku przyjęcia nowej dyrektywy powyższe cele byłyby realizowane. Przede wszystkim wprowadzenie ułatwień wizowych (tj. obowiązek wydania wizy obywatelowi państwa trzeciego, który spełnia określone warunki) z pewnością doprowadziłoby do zwiększenia liczby wydawanych wiz naukowych i studenckich, a w rezultacie – zwiększyłoby potencjał tej grupy. Zwłaszcza czynniki demograficzne przemawiają za koniecznością przyjmowania do UE coraz większej liczby migrantów, mogących zapełnić luki w sektorze wymagającym wysokich kwalifikacji. Taki sam skutek może mieć wprowadzenie rozszerzonego katalogu praw przysługujących studentom i naukowcom z państw trzecich przebywającym na terytorium UE. Kwestie takie, jak możliwość podejmowania pracy w trakcie odbywania studiów czy ułatwienia w łączeniu rodzin, na pewno znacząco mogłyby wpłynąć na liczbę osób decydujących się na wybór UE jako miejsca odbywania studiów czy prowadzenia badań naukowych.

Innym ważnym czynnikiem, mogącym przesądzić o pozostaniu obywatela państwa trzeciego na terytorium UE w celu podjęcia pracy lub założenia własnej działalności gospodarczej, jest wprowadzenie możliwości poszukiwania pracy przez 12 miesięcy po ukończeniu studiów. Regulacja ta ma szansę zwiększyć liczbę osób decydujących się na pozostanie w UE i podejmowanie pracy na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji, co realizowałoby plan działania na rzecz przedsiębiorczości przyjęty przez Komisję w styczniu 2013 r.<sup>43</sup>.

Jednym z zakładanych rezultatów jest także ułatwienie mobilności studentów, stażystów i naukowców w ramach UE, co zwiększałoby potencjał unijnego rynku. Jest to ważne zwłaszcza w kontekście realizowanych na szczeblu unijnym programów wymiany i mobilności, takich jak *Erasmus Mundus* czy *Marie Curie*. Jak wskazuje Komisja Europejska, zagwarantowanie obywatelom państw trzecich większej mobilności w obrębie

---

prowadzenia badań naukowych, odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie lub pracy w charakterze au pair, 2013/0081 (COD), s. 2].

<sup>43</sup> Komisja Europejska, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Entrepreneurship 2020 Action Plan. Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe, COM(2012) 795 final, 9.1.2013.

UE ograniczyłoby występowanie sytuacji, kiedy cudzoziemiec – pomimo otrzymania stypendium w ramach programów mobilności UE – nie może z niego skorzystać, ponieważ nie ma prawa wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego.

Z analizy dokonanej przez Komisję w dokumencie towarzyszącym przedstawionej propozycji zmian<sup>44</sup> wynika, że jedynie gruntowna zmiana dyrektyw na poziomie unijnym zapewni pełną realizację wszystkich powyższych założeń.

## 5.3 Wnioski

W świetle założeń unijnej polityki zwiększania atrakcyjności Europy i przyciągania studentów z państw trzecich proponowane przez Komisję Europejską zmiany w regulacjach prawnych należy ocenić pozytywnie. Uproszczenie i ujednoczenie procedur w obrębie UE, jak również zapewnienie studentom i naukowcom dodatkowych gwarancji proceduralnych niewątpliwie może wpłynąć na zwiększenie liczby osób wybierających Unię jako cel migracji związanej z podjęciem studiów czy prowadzeniem działalności naukowej. Co więcej, opisane regulacje ułatwiają nie tylko wjazd, ale także – pozostanie na terytorium UE po ukończeniu studiów, co z kolei stwarza potencjał do zwiększenia liczby wysoko wykwalifikowanych migrantów decydujących się na kontynuację pracy zawodowej w państwie członkowskim, w którym zdobyli wykształcenie.

## 6 Podsumowanie

Dynamicznie postępujące procesy globalizacji w coraz większym stopniu obejmują także szkolnictwo wyższe. Zjawisko to określa się mianem umiędzynarodowienia edukacji, a jest ono związane zwłaszcza z coraz większą mobilnością studentów, badaczy i kadry naukowej. Mobilności tej sprzyjają nie tylko rozbudowane programy wymiany naukowej dostępne dla studentów i naukowców, ale także postępująca łatwość w przemieszczaniu się po całym świecie.

Przedstawiona w niniejszym artykule analiza obecnej polityki UE w stosunku do studentów z państw trzecich wskazuje wyraźnie, że znajduje się ona obecnie w fazie

<sup>44</sup> Komisja Europejska, Commission Staff working document: Executive summary of the impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing, SWD(2013) 78 final, 25.3.2013.

zmian. Zwiększająca się gwałtownie w ciągu ostatnich lat liczba osób decydujących się na podjęcie studiów na uczelniach zagranicznych sprawiła, że oferta rynków edukacyjnych poszczególnych krajów musi być coraz bardziej konkurencyjna. Konieczność przyciągania studentów zagranicznych na krajowe uczelnie wiąże się także z pogarszającą się sytuacją demograficzną w krajach rozwiniętych i związanym z tym starzeniem się społeczeństwa. Prognozy demografów nie pozostawiają wątpliwości, że w niedalekiej przyszłości jedynie migranci z państw trzecich będą w stanie zapełnić luki na rynkach pracy w sektorach wymagających wysokich kwalifikacji. Do tego konieczne jest kształcenie tych osób i zapewnienie im sprzyjających warunków do pozostania na terenie państwa przyjmującego.

W związku z powyższym, a także w celu realizacji strategii *Europa 2020*, która zakłada m.in. zwiększenie innowacyjności UE, państwa członkowskie stanęły przed koniecznością reformy polityki Unii w stosunku do studentów i naukowców z państw trzecich. Dotychczas rozdrobniony rynek, z niejednorodnym ustawodawstwem w poszczególnych państwach członkowskich, nie sprzyja bowiem osiągnięciu tych celów. Przedstawiona przez Komisję Europejską w marcu 2013 r. propozycja zmiany dyrektyw 2004/114/WE i 2005/71/WE jest zatem próbą dostosowania ustawodawstwa unijnego do obecnych realiów ekonomiczno-społecznych.

Zgodnie z założeniami Komisji reforma dyrektywy przyczyni się nie tylko do zwiększenia atrakcyjności edukacyjnego rynku UE i przyciągania młodych talentów, ale także – w dalszej perspektywie – zwiększy innowacyjność gospodarki unijnej i wkład specjalistów spoza UE w jej badania i rozwój. To zaś zapobiegnie negatywnym konsekwencjom związanym z pogłębiającym się w Europie kryzysem demograficznym i powstawaniem luk na rynkach pracy wymagających specjalistycznej wiedzy. Zmiany te wpasowują się zatem w szerszy kontekst wyzwań stojących obecnie przed wszystkimi gospodarkami, które chcą się liczyć na światowym rynku edukacyjnym i przyciągać młodych specjalistów.

## Bibliografia

**Chacko E.**, From brain drain to brain gain: reverse migration to Bangalore and Hyderabad, India's globalizing high tech cities, *GeoJournal*, 68 (2007).

**Choudaha R., Chang L., Kono Y.**, *International Student Mobility Trends 2013: Towards Responsive Recruitment Strategies*, World Education Services 2013.



**Consterdine E., Everton A.**, *European Migration Network. Immigration of International Students to the EU: Empirical evidence and current policy practice*, 2012.

**Dyrektywa Rady 2004/114/WE** z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz. U. UE L 375, 23.12.2004, z późn. zm.).

**Decyzja Rady 2008/381/WE** z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej (Dz. U. UE L 131, 21.05.2008).

**Dyrektywa Rady 2003/86/WE** z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. U. UE L 251, 3.10.2003, z późn. zm.).

**Epping E., Vossensteyn H.**, A post-graduation policy perspective on international student mobility in four countries – should they stay or should they go?, TH&MA: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 2012, s. 39–43, <http://doc.utwente.nl/84410/> [strona z dnia 15.12.2013].

**European Migration Network**, *Immigration of International Students to the EU*, 2012, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/SyntheseberichteEMN-Inform/emn-wp47-studierende-drittstaaten-synthese.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/SyntheseberichteEMN-Inform/emn-wp47-studierende-drittstaaten-synthese.pdf?__blob=publicationFile) [strona z dnia 15.12.2013].

**European Migration Network**, *Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*, 2011, [http://www.emn.ie/cat\\_search\\_detail.jsp?clog=1&itemID=356&item\\_name](http://www.emn.ie/cat_search_detail.jsp?clog=1&itemID=356&item_name) [strona z dnia 15.12.2013].

**Europejska Sieć Migracyjna** – konferencja 2012: <http://emn.gov.pl/esm/aktualnosci/10293,dok.html> [strona z dnia 15.12.2013].

**Home Office UK Border Agency**, *Student visas statement of intent and transitional measures*, 2011, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/news/sop4.pdf> [strona z dnia 15.12.2013].

**Informacje dla cudzoziemców we Francji**: <http://www.france.fr/en/studying-france/foreign-students-grants-and-assistance-france> [strona z dnia 15.12.2013].

**Kiuru B.**, *Immigration of International Students to the EU*, Europejska Sieć Migracyjna 2012, [http://www.emn.fi/files/636/051012\\_EMN-OpiskelijaRap1Web.pdf](http://www.emn.fi/files/636/051012_EMN-OpiskelijaRap1Web.pdf) [strona z dnia 15.12.2013].

**Komisja Europejska**, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

**Komisja Europejska**, *Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020 final, 3.3.2010.

**Komisja Europejska**, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Youth on the Move. An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union*, COM(2010) 477 final, 15.9.2010.

**Komisja Europejska**, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Entrepreneurship 2020 Action Plan. Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*, COM(2012) 795 final, 9.1.2013.

**Komisja Europejska**, *Commission Staff working document: Executive summary of the impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing*, SWD(2013) 78 final, 25.3.2013.

**Komisja Europejska**, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, pupil exchange, remunerated and unremunerated training, voluntary service and au pairing*, COM(2013) 151 final, 25.3.2013.

**Komisja Europejska**, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/114/EC on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service*, COM(2011) 587 final, 28.9.2011.

**Lorant K.**, *The demographic challenge in Europe*, 2005, <http://www.europarl.europa.eu/inddem/docs/papers/The%20demographic%20challenge%20in%20Europe.pdf> [strona z dnia 15.12.2013].

**OECD**, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en> [strona z dnia 15.12.2013].

**Ota H.**, *Dispatches from Japan: Thinking beyond international student mobility*, *The Guardian*, 23.04.2012, <http://www.theguardian.com/higher-education-network/blog/2012/apr/23/japan-international-student-mobility> [strona z dnia 15.12.2013].

**Parusel B.**, *Measures to attract international students – the case of Sweden*, European Migration Network conference 2012,

<http://www.cy2012.eu/index.php/de/file/YXlqQV+6m0j2nxXo9+AUZw> [strona z dnia 15.12.2013].

**Program UK – India Education and Research Initiative:** <http://www.ukieri.org/program-background.html> [strona z dnia 15.12.2013].

**Rada Europejska, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli** (Dz. U. UE C 115, 4.05.2010).

**Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę** (Dz. U. 2011 Nr 155, poz. 919).

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy** (Dz. U. UE L 243, 15.09.2009).

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego** (Dz. U. UE L 166, 30.04.2004).

**Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (Dz. U. UE C 326, 26.10.2012, wersja skonsolidowana).

**Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach** (Dz. U. 2003 r., poz. 1650).

**Van der Wende M., European Responses to Global Competitiveness in Higher Education**, Center for Studies in Higher Education 2009, <http://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/shared/publications/docs/ROPS-MW-global-05-30-09.pdf> [strona z dnia 15.12.2013].

**De Wit H., Internationalization of Higher Education in the United States of America and Europe. A Historical, Comparative, and Conceptual Analysis**, Greenwood Press, USA 2002.

**Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 kwietnia 2012 r., sprawa nr C-508/10**, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-508/10> [strona z dnia 15.12.2013].

# KAROLINA ŁUKASZCZYK

*Analitik, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*

*Analyst, European Migration Network / National Contact Point Poland*

**Attracting highly qualified migrants  
to the EU: the case of Italy**





## ABSTRAKT

### Przyciąganie wysoko wykwalifikowanych migrantów do Unii Europejskiej: przypadek Włoch

Wiele państw UE wyraża zapotrzebowanie na migrantów zarobkowych w sektorach, które zmagają się z problemem braku wykwalifikowanej siły roboczej. Komisja Europejska szacuje, że do 2020 r. będzie 16 milionów miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji. Chociaż w ciągu ostatnich 10 lat większość krajów członkowskich wprowadziła instrumenty mające przyciągać w celu zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich oraz ułatwiać im wjazd na swoje terytorium, to działania te wydają się nie mieć przełożenia na wzrost tego rodzaju migracji. Jednocześnie, jak podaje European Network Against Racism (ENAR) w publikacji *Ukryte talenty, zmarnowane talenty?*, kraje europejskie co roku tracą dziesiątki miliardów euro, ponieważ nie wykorzystują w pełni talentów imigrantów. Włochy są interesującym przykładem, którego analiza może pomóc w zrozumieniu przyczyn tego zjawiska. Z jednej strony, niedawne reformy podnoszące wiek emerytalny we Włoszech oraz stosunkowo duża pula pracowników wykwalifikowanych (składająca się z włoskich absolwentów i z drugiej generacji imigrantów) zredukowały zapotrzebowanie na pracowników wykwalifikowanych z zagranicy. Z drugiej strony, długotrwała recesja oraz rosnące bezrobocie stanowią ważne czynniki skłaniające znaczną liczbę wykształconych cudzoziemców i Włochów do szukania pracy poza granicami kraju. To sprawia, że przyszłe zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych migrantów będzie zależeć głównie od sytuacji ekonomicznej Włoch oraz od rezultatów wprowadzonych właśnie reform.

## Reasons for the growing importance of talents

Regardless of the fact that movements of highly qualified persons<sup>1</sup> make up only a small part of international flows of migrants, owing to a wide range of positive effects which they may have on receiving countries' economies and societies, interest in international migration of the this group is gradually gaining momentum and has been put in the spotlight by many policy-makers and company executives. For the last decade or so it has been placed high on the political agenda in so many countries that scholars and commentators have started using the term 'global competition for talents' or 'talent wars' in order to describe the phenomenon. But what are its origins and what price needs to be paid to win the 'competition'?

Firstly, as the knowledge economy<sup>2</sup> continues to grow, human resources are playing an increasingly central role in it and thus in technological and economic, but also social development.<sup>3</sup> Highly qualified specialists 'epitomise' the knowledge (are able to access, understand and use it) and therefore are very much sought after by many countries. If the movement of the highly qualified is accumulated in particular fields, or accounts for a large portion of the population in a source or recipient country, there may be significant implications for a country's economic performance – its economic growth, prosperity and innovation systems.<sup>4</sup> Yet another factor is that better world-wide diffusion of knowledge leads to wider collaboration with sending countries, more efficient knowledge production and thus to better solutions to problems and limits duplication of research and development.<sup>5</sup> Mobility of highly qualified labour can also support potential company and job creation by migrant entrepreneurs. At the same time it may increase enrolments in graduate programmes. And finally, given falling interest in certain occupations or sectors in many countries and related concerns about potential labour shortages as well as ageing populations in some regions – which may lead to increasing demand for services (e.g. of medical and care personnel) which the local workforce can no longer supply in sufficient numbers – highly qualified migrants may constitute an important alternative source for filling in existing gaps on the labour market.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> The author of the article uses John Salt's definition of highly qualified workers, according to which they are professional, managerial and technical specialists, most of whom have successfully completed education at the tertiary level or its equivalent.

<sup>2</sup> An economy that is based on intellectual capital. The key component of a knowledge economy is a greater reliance on intellectual capabilities than on physical inputs or natural resources. The knowledge economy commonly makes up a large share of all economic activity in developed countries. In a knowledge economy, a significant part of a company's value may consist of intangible assets, such as the value of its workers' knowledge (intellectual capital).

<sup>3</sup> OECD, *The Global Competition for Talent. Mobility of the highly skilled*, Paris 2008, p. 18.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 18.

Table 1. Possible effects of highly skilled international migration on receiving countries

Possible positive effects	Possible negative effects
<p><b>Science and technology</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased research and development and economic activity due to availability of additional highly skilled workers.</li> <li>• Entrepreneurship in high-growth areas.</li> <li>• Knowledge flows and collaboration with sending countries.</li> <li>• Migrants can foster diversity and creativity.</li> <li>• Export opportunities for technology.</li> </ul> <p><b>Higher education systems</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Increased enrolment in graduate programmes and keeping smaller programmes alive.</li> <li>• Offset ageing of university professors and researchers.</li> </ul> <p><b>Labour market</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wage moderation in high-growth sectors with labour shortages.</li> <li>• Migrant entrepreneurs foster firm (company) and job creation.</li> <li>• Migrants can act as magnets for accessing other migrant labour (network hiring effects).</li> </ul>	<p><b>Higher education systems</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreased incentive of natives to seek higher skills, may crowd out native students from best schools.</li> </ul> <p><b>Science and technology</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Technology transfers to foreign competitors and possible hostile countries.</li> </ul>

Source: M. Cervantes and D. Guellac, *International Mobility of Highly Skilled Workers: From statistical analysis to policy formulation*, in OECD (2002), *International Mobility of the Highly Skilled*, Paris 2002.

However, even though the mobility of highly qualified persons is deemed to generate overall global gains, certain challenges persist, mainly associated with the possible brain drain effect in sending countries. Some claim that “cherry picking” skilled migrants, in particular, undermines developing countries’ human capital accumulation aspirations and makes them even poorer. But evidence suggests that the situation is not ‘cut-and-dried’ – it is far more complex and nuanced. It may turn out that, at the end of the day, emigration of talents leads to wider creation and diffusion of knowledge in their country of origin. Thus trying to keep highly qualified specialists at home may not always be the right answer.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> D. Sriskandarajah, Institute for Public Policy Research, *Reassessing the Impacts of Brain Drain on Developing Countries*, Washington 2005, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=324> [accessed 15.11.2013].

## Who are highly qualified migrants and where do they usually go to?

If one takes a closer look at destination countries which attract the largest absolute numbers of highly qualified migrants, it turns out that as at 2000, with more than ten million, the USA was the most important recipient of highly qualified migrants, followed by Canada and Australia, with 2.7 and 1.5 million respectively. Even though each individual OECD country in Europe, with the exception of the UK, shows figures below one million, when considered as an entity, Europe is the second largest destination, hosting as many as five million highly qualified migrants.

As far as origin of highly qualified foreign workers is concerned, Asian migrants are well represented across all regions of the world, accounting for 41% of all the highly qualified migrants in the USA, 35% in both Australia and Canada, and 33% in the UK. Latin America and the Caribbean rank second, while highly qualified migrants from Africa are mostly found in Europe. European highly qualified migrants are most likely to move between European countries, accounting for 43% of all highly qualified migrants in Germany. In relative terms, East Africa, Central America and Mexico, and the Caribbean, together with the Pacific Islands, are the most affected sub-regions, with more than 15% of their highly qualified nationals migrating abroad.<sup>8</sup>

However, as the USA and Europe have been hit hard by the economic crisis and are still struggling to recover from the global recession, the landscape of global migration of highly qualified individuals has shifted. Developing nations that were once primarily migrant-sending states are now experiencing an economic boom that is beginning to increase their attractiveness for highly educated migrants and beckoning their diaspora members home. This primarily applies to China, India, and Brazil. China, for example, is now refocusing its patchwork migration policies to attract larger numbers of skilled workers, host more foreign students, and lure overseas Chinese to return. India, on the other hand, is now successfully attracting entrepreneurs and the highly qualified from the diaspora and second generation, particularly in its booming IT industry. Brazil is also rapidly building up its infrastructure and since it has recorded an uptrend in the oil and industrial sectors and does not have the resident talent to rise to the occasion, jobs for engineers and other skilled workers are increasingly sought by Europeans, Portuguese in particular.<sup>9</sup> The question of the future of these trends, however, remains unanswered.

<sup>8</sup> C. Özden and M. Schiff (eds.), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Washington D.C./New York 2006, pp. 151-199.

<sup>9</sup> Migration Information Source, *Top 10 of 2011 Issue #4: Highly Skilled Migrants Seek New Destinations as Global Growth Shifts to Emerging Economies*, Washington 2011, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=865> [accessed 20.11.2013].

### >>> 3

## How to best shape policies to facilitate migration of highly qualified individuals?

Past experience across many countries indicates that attracting highly qualified workers should be approached with some caution as it is a demanding task. This does not only have to do with the fact that the number of countries interested in joining the 'global competition for the best and the brightest' is increasing. It seems that, while in general economic incentives are a key driver when taking a decision to migrate, they are not always the predominant factors with regard to mobility of highly qualified specialists. Equally, if not sometimes more important reasons for migrating, appear to be research opportunities, work conditions (i.e. career advancement, increased autonomy, more transparent systems of recruitment and reward), access to infrastructure (i.e. higher quality research/study facilities, work with 'star scientists' or in prestigious institutions, freedom to debate etc.), but also other aspects like standards of living, weather or language.<sup>10</sup> Knowing their 'market value', the highly qualified become more picky compared to other types of migrants and can choose a destination country offering them the best perspectives. This makes designing adequate policy aimed at attracting talents even more challenging as policy-makers have to think of 'the whole package of incentives' – not just the economic drivers and/or admission-policy related factors. For example, already as students, individuals may opt to study abroad in order not only to access quality training but also to maximise their work opportunities after graduation.<sup>11</sup> Moreover, some experts argue that the international movement of the highly qualified differs depending on the profession and the type of work. Engineers and technicians seem to be attracted by salary and labour market conditions, whereas researchers and scientists are motivated by the nature of the work and the research environment, including the prestige of the institution.<sup>12</sup>

### >>> 4

## Confusing paradoxes about the mobility of highly qualified individuals

The international mobility of specialists, however, implies several paradoxes. As more and more countries around the world leave their doors wide open to blue-col-

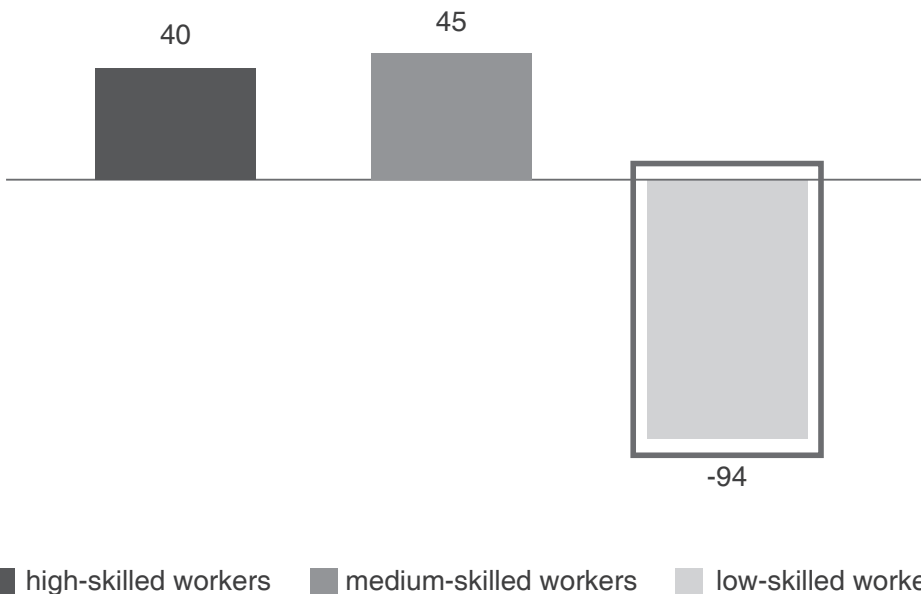
<sup>10</sup> OECD (2008), p. 24.

<sup>11</sup> Ibid., p. 23.

<sup>12</sup> S. Mahroum, Europe and the immigration of highly skilled labour, *International Migration*, 39(5), 2001, pp. 27-43.

lar foreign workers, highly educated migrants do not always end up in highly-skilled jobs (partly due to problems related to recognition of their foreign academic and professional credentials in the receiving countries) and are more likely to be over-qualified for their jobs than highly educated natives (according to data from the OECD, over-qualification rates for migrants increased from 2003/04 to 2009/10). According to the European Network Against Racism's (ENAR) publication 'Hidden talents, wasted talents?', every year EU member states lose tens of billions of euro because they do not fully put the talents of migrants to good use.<sup>13</sup>

Figure 1. Projection of global deficit of skilled workers, in millions, in 2020



Source: McKinsey Global Institute, *The world at work: Jobs, pay and skills for 3,5 billion people*, Washington 2012, p. 2.

Moreover, while countries tend to focus strongly on the highest qualified workers, medium-skilled ones are also in short supply globally. This trend will gain momentum in the future. According to McKinsey Global Institute, by 2020, there will be a 13% shortage of college-educated or high qualified individuals globally, whereas the expected shortage of medium-skilled workers (possessing secondary education) is about 15%. Furthermore, as competition to open up markets to recruitment of highly qualified foreigners persists, OECD studies show that in practice employers recruit locally and hire migrants who are already in the country.

<sup>13</sup> European Network Against Racism, *Hidden talents, wasted talents? The real cost of neglecting the positive contribution of migrants and ethnic minorities*, Brussels 2013, pp. 4-7.

In the EU, the need for highly qualified workers was already recognised a while ago. In fact, even though there are uneven hiring difficulties across EU countries, the European Commission estimates that by 2020, there will be 6 million jobs requiring high qualifications. In response to this, the EU has adopted three directives aiming to develop common procedures to admit third country highly qualified workers, researchers and students, as well as to provide attractive conditions to encourage them to come to Europe.

»»» 5.1

EU's answer to the US Green Card - the EU Blue Card

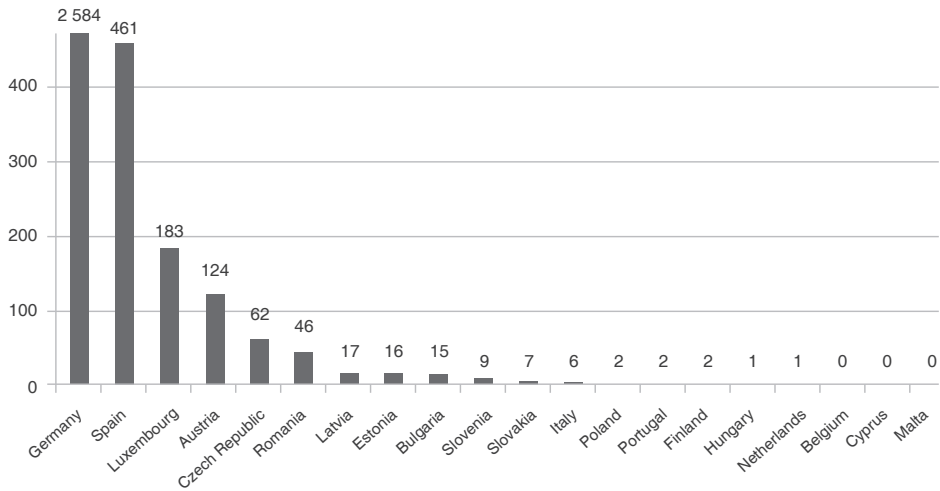
The EU Blue Card is the first direct EU instrument to address shortages of highly qualified workers. The directive<sup>14</sup> introducing it was adopted in 2009 and currently 25 EU member states are subject to it.<sup>15</sup> There are a number of admission criteria for foreigners under the EU Blue Card scheme, including an obligation to provide a work contract or binding offer with a salary of at least 1.2-1.5 times (depending on the circumstances) the average gross annual salary paid in the Member State. EU member states are allowed to determine the number of third country nationals they admit under the EU Blue Card scheme or not.

EU Blue Card holders are entitled to be accompanied by their family members (residence permits for family members accompanying a foreigner shall be granted at the latest within six months of lodging the application) and their family members are entitled to access the labour market. Foreigners granted the EU Blue Card, after two years of legal employment, are allowed to be temporarily unemployed (for less than three months) without the need to leave the country. The EU Blue Card also provides the holder with the right for him/her and his/her family members to intra-EU mobility (to move to a member state other than the first EU country) for the purpose of highly qualified employment, under certain conditions, after 18 months of legal residence.

<sup>14</sup> Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (OJ L 155, 18.6.2009).

<sup>15</sup> Denmark, Ireland and United Kingdom did not participate in the adoption of the Directive.

Figure 2. Number of EU Blue Cards issued to TCNs in 2012



Source: Eurostat, extracted November 2013.

It is too soon to assess the real impact of the EU Blue Card policy on flows of highly qualified workers to the EU and on European labour markets. Still, the measure is considered by some experts to have fallen short of its central goal. This is mainly due to the fact that it does not give migrants access to the whole European labour market, but only that of the first country they go to, allowing subsequent movement to a second state under strict conditions only. This – compared with size of the labour market and mobility possibilities, e.g. in the USA – may be considered a drawback by many highly qualified migrants.<sup>16</sup>

On the other hand, the EU Blue Card Directive is considered to have had a positive impact on most EU-12 countries, which, to date, had limited or no specific policies in place in relation to attracting highly qualified migrants. Firstly, because it helped those countries to introduce concepts and definitions and to develop their legal framework on admission and entry of highly qualified workers. Secondly, on the back of this, it encouraged policymakers to consider developing policies aimed at attracting highly qualified migrants more actively and to look at highly skilled foreign nationals as an alternative for dealing with emerging skill gaps on the labour market.<sup>17</sup>

## 5.2 Students and Researchers

The importance and added-value of international students is well-recognised by the EU and therefore various measures have been undertaken in order to promote their

<sup>16</sup> C. González, R. Parkes, A. Sorroza and A. Ette, *The EU performance in the global competition for highly-skilled migrants*, Madrid 2013, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/europe/tgae-gonzalez-parkes-sorroza-ette-eu-global-competition-high-skilled-migrants](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/tgae-gonzalez-parkes-sorroza-ette-eu-global-competition-high-skilled-migrants) [accessed 28.11.2013].

<sup>17</sup> European Migration Network, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Brussels 2013, pp. 29-30.



mobility to the EU. Among them one can list: programmes, scholarships, policy dialogue, bilateral agreements with countries of origin of students, common rules and conditions of entry and admission of non-EU students to study in EU states, issuing visas and residence permits as well as terms under which they are allowed to undertake economic activities (e.g. international students are allowed to undertake economic activities for at least 10 hours per week, although this may be restricted to certain sectors or periods, e.g. holiday periods).<sup>18</sup>

Researchers coming to the EU to carry out a research project for more than three months are entitled to a renewable one-year long residence permit (provided that they comply with a number of conditions, including presentation of a hosting agreement signed with a research organisation). Similarly to EU Blue Card holders, researchers may bring along their family members as well as carry out part of their research in another EU member state (intra-EU mobility clause). They are, moreover, entitled to equal treatment to EU nationals regarding the recognition of diplomas, certificates and other professional qualifications, working conditions including pay and dismissal, social insurance as defined by national legislation, tax concessions and access to goods and services and the supply of goods and services made available to the public.

Experience with the implementation of current EU regulations has, however, shown that Member States have not been able to fully address the difficulties that foreigners face when applying for a visa or a residence permit in order to study or conduct research in the EU. Thus at the end of March 2013, the European Commission presented draft amendments relating to two EU acts – the so-called Student<sup>19</sup> and Researchers<sup>20</sup> Directives. The proposed amendments concern, in particular, the following aspects:

- **procedural guarantees**, in particular the introduction of a 60-day time limit for the processing of visa or residence permit applications by a member state. For students and researchers who come to the EU within the framework of research programs, such as Erasmus Mundus or the Marie Curie Actions, this time limit shall be shortened to 30 days;
- **intra-EU mobility, transfer of knowledge and skills**, more transparent and flexible arrangements for students; researchers and trainees are expected to contribute to increased mobility – this is particularly important for students and researchers enrolled in joint programmes. Certain facilitations in terms of mobility rights will also be granted to family members of researchers;
- **widening access to the labour market** – students will be allowed to work at least 20 hours per week (10 hours at present). In addition, following the completion of their studies or research, students and research-

---

<sup>18</sup> European Migration Network, *Immigration of international students to the EU*, Brussels 2012, pp. 15-16.

<sup>19</sup> Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (OJ L 375, 23.12.2004).

<sup>20</sup> Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (OJ L 289, 3.11.2005).

chers will be allowed (under certain conditions) to remain in the territory of a EU member state for a period of 12 months in order to find employment or start a business. This shall not, however, be equivalent to an automatic acquisition of the right to work, since the issuance of work permits shall remain the responsibility of national authorities.

## 5.3 Intra-corporate transferees

The European Parliament and the European Council are currently negotiating adoption of a Directive for intra-corporate transfer of non-EU skilled workers, which provides companies outside the EU with a set of common rules and requirements, facilitating the process for sending workers to the EU. In addition to the fast-track entry procedure and the single application for a combined work and residence permit, the Directive will also include more attractive residence conditions for families and enhance mobility within the EU. Intra-corporate transferees will also benefit from the same working conditions as posted workers whose employer is established within EU territory.

At the national level, the approach to attracting the world's best trained and most skilled workforce differs from country to country. It goes without saying that in the past 10 years, the policies of EU member states have developed considerably. An increasing number of EU countries have well-developed policies and related measures in place specifically aimed at third-country highly qualified workers, including facilitated entry and admission procedures (e.g. fast track procedures, allowable absences to return to the country of origin in relation to entrepreneurs,<sup>21</sup> reduction in application fees), and have also improved: rights to family reunification, tax incentives, social security benefits and unrestricted access to the labour market, integration measures, awareness and information provision.

The target groups for policies of EU member states are self-employed persons, executive-staff and managerial employees, students, researchers, intra-corporate transferees, investors as well as individuals working in certain areas of employment (e.g. IT, healthcare, academia, sport, art, financial services, engineering, maritime sector, innovation and creativity and transport).

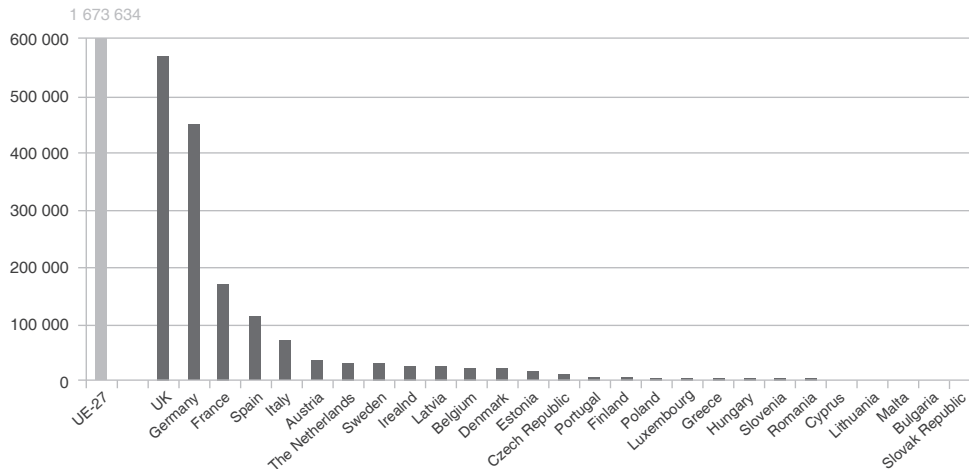
As a matter of fact, the national evaluations that were reported by member states in the course of the study conducted by the European Migration Network, outlined that in spite of fundamental shifts in policies among countries in order to attract highly qualified third country nationals, in some cases, initially agreed targets were not reached and policies ultimately seem to translate into rather limited inflows. Among challenges and barriers to the uptake of skilled employment in EU countries, the following are listed:

---

<sup>21</sup> Allowable absences are one of the measures that the United Kingdom introduced in 2011 to attract investors and entrepreneurs, and entitle them to return to their country of origin for a certain period of time without the loss of residency status in the UK.

- **immigration rules and measures** (bureaucracy, lack of information, waiting times to process applications etc.);
- **economic, social and educational factors** including economic crisis, salaries/wages, working conditions;
- **characteristics which are inherent to the Member State's culture**, including history and traditions, language, but also public debate related to migration, and community conflicts.<sup>22</sup>

Figure 3. Number of highly qualified migrants in 2012 in the EU.



Source: EU Labour Force Survey - Eurostat.

## >>> 6

### Italian experience in attracting highly qualified migrant workers

Italy has a relatively short history of receiving migrants and does not have much success in competing for highly qualified migrants and thus attracting a large pool of talents from abroad. Still, it is an interesting case to study. It can assist in understanding better why some countries, in spite of fundamental shifts in policies in order to attract the world's best trained and most skilled workforce, do not manage to succeed.

<sup>22</sup> European Migration Network (2013), pp. 4-7.

## 6.1 Policy measures in place and evidence of their effectiveness

As far as TCNs working in higher skilled occupations (ISCO 1-3) are concerned, Eurostat figures for 2012 show that they account for only 1.03% (approximately 71,000 people) of the total employed population in Italy. For comparative reasons, according to the same data set, highly qualified third country nationals in the EU represented nearly 4.3% in 2012.

Table 2. Employment of third-country nationals in Italy, by ISCO Classification (in thousands)

	2008	2009	2010	2011	2012
Occupation according to ISCO categorisation					
ISCO 1 Legislators, senior officials and managers	41.1	41.8	42.7	16.1	16.8
ISCO 2 Professionals	12.3	14.5	14.1	20.6	17
ISCO 3 Technicians and associate professionals	36.6	33.3	32.6	36.5	37.9
Total	90	89.6	89.4	73.2	71.8

Source: EMN Italy. Elaboration based on data from EU Labour Force Survey, Eurostat

Interestingly enough, according to the Excelsior survey<sup>23</sup> conducted by the Union of Chambers (Unioncamere), the need for highly skilled workers in Italy is equal to approximately 10% of the total entries for work.

Despite the limited flow of highly qualified migrants to Italy, government policies aimed at attracting talents do not seem to be lacking. Given the large volume of human capital that highly skilled persons bring in to the country, policymakers tend to express growing interest in admitting them. Currently, the following privileged channels for the entry of highly qualified foreign workers are in place:

1. entries outside the quota<sup>24</sup> for specific categories of qualified workers – migrants are excluded from the immigration quotas and are allowed to enter Italy for work purposes during the entire year; in general, they are granted a work permit under simplified procedure, but in some cases (seconded managers, university professors, skilled workers seconded in Italy, maritime workers, trainees and journalists) the work per-

<sup>23</sup> The survey is funded by the Ministry of Labour and serves as a tool for reviewing the current and future needs of the Italian labour market.

<sup>24</sup> The level of quotas is set taking into account the migration situation in the country and data from the regions. The government approves the number of non-EU workers authorised to enter Italy for employed, self-employed and seasonal work by issuing a 'flow decree' (or decrees). The decree also specifies the regional distribution of quotas.

mit procedure is entirely by-passed, and an application for an entry visa can be filed;<sup>25</sup>

2. the EU Blue Card – a special residence permit which highly qualified migrants<sup>26</sup> may apply for, regardless of the quotas set by “Flow Decrees”<sup>27</sup>;
3. residence permit for scientific research which falls under the special category of entry permits issued “out of quota”, and allows for the conduct of research or education-related activities (employment, self-employment or agreement with a university or research institute based in Italy and registered on a special list managed by the Ministry of Education, University and Research);
4. preferential conditions for foreign workers who have attended vocational and training courses held in their countries of origin – migrants under these schemes acquire preferential title to enter Italy for work reasons.<sup>28</sup> Even though this channel represents a great opportunity to enter Italy, so far it has been scarcely used, mainly due to certain legal restrictions (i.e. during the initial phase only institutions authorised by the regions and a few private training institutions were allowed to conduct courses; a recent amendment to the law has also authorised private companies and intermediary agencies, thus responding better to the real needs of the sector; the average cost of training abroad is relatively high – it amounts to approximately 1,000 euro per person);
5. Memoranda of Understanding with employers’ associations – signed between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Labour and Social Policy in order to establish branch offices of the Ministry of Labour in Egypt, Albania, Moldavia and Sri Lanka (6 other countries are about to sign the same agreement) whose objective is the creation of infrastructures to help Italian traders and facilitate matching between demand and supply of labour, through the dissemination of information, creation of employment lists and implementation of pre-departure training programs);

---

<sup>25</sup> The following groups of highly qualified workers may benefit from this scheme: (1) managers or highly qualified personnel seconded in Italy; (2) university professors on exchange programs or intending to hold an academic position or carry out research activity in Italy; (3) translators and interpreters; (4) trainees and workers seconded for professional training; (5) skilled workers seconded in Italy; (6) maritime workers; (7) employees transferred to work on the basis of their contract; (8) artistic or technical personnel for opera, theatrical, concert or ballet performing groups, dancers, artists and musicians employed at entertainment establishments (such as music clubs), artists employed by theatrical or cinematographic enterprises, or by radio or television broadcasters or by public organizations, as part of cultural or folklore initiatives; (9) professional athletes; (10) journalists.

<sup>26</sup> Pursuant to Italian regulations, they are defined as foreigners who have completed a high school course of study of at least 3 years equal to ISCED level 5 and who have obtained a professional qualification which is recognised in Italy and falls within levels 1, 2 and 3 of the ISCO-08 (first group consists of high-profile managers, magistrates and entrepreneurs; second - of various intellectual and scientific professionals such as engineers, doctors, researchers, and academics; third - of high-level experts in any field (i.e., software engineers, aviators, nurses, artists, professional athletes, trainers, police officers and others); moreover, they must receive a salary higher than a certain level.

<sup>27</sup> The decrees are issued by the government and set the number of non-EU workers authorised to enter Italy for work purposes.

<sup>28</sup> The names of workers holding a qualification or attendance certificate certifying their acquired skills are stored in dedicated lists established at the Ministry of Labour and Social Policy. These data are made available to employers who can proceed by submitting a nihil obstat to a work request.

6. **special quotas reserved** for migrants from countries that are parties to bilateral agreements (these quotas, set aside in the annual flow program, may also be used to encourage the selection of skilled migrants) and for international students interested in converting residence permits for study into permits for work purposes.<sup>29</sup>

## 6.2 Skilled nurses at a premium

For some time now, the OECD has indicated that there is a significant shortage of nurses in Italy.<sup>30</sup> This is primarily due to the fact that the Italian population is one of the oldest in the world (according to forecasts by the National Statistics Institute - Istat, by 2050, 20% of Italians will be over 65 and 8% over 85) which generates a subsequent increase in the elderly population requiring assistance at both the clinical/therapeutic level and at home. Moreover, the supply of professional nurses is too small, compared to the country's needs for qualified medical staff (an imbalance between the number of professionals ceasing activity through retirement (17,000 per year) and those entering the profession (8,000 per year) exists).<sup>31</sup> There are various factors which contribute to the structural shortage of nurses in Italy – amongst other things, the length of the shifts, the inadequacy of paid salaries, the lack of social prestige of the profession and the requirements related to a long and difficult training (a secondary school diploma, a three year university degree and a residency). Potential recruits are also discouraged by the reorganisation of the nursing education system and important changes in the financing of education – free regional nursing schools have been replaced with university nursing courses requiring the payment of a fee.<sup>32</sup>

Even though about 10% of nurses in Italy are of foreign origin,<sup>33</sup> according to various studies, taking into account probable developments in healthcare, Italy's shortage of nurses currently amounts to nearly 70,000.<sup>34</sup> In fact, the health care sector has in recent years become one of the areas of employment that are of primary focus for policy-makers.<sup>35</sup> Italy has recently adopted several measures to address the issue of imbalance between supply and demand in this particular sphere. Particularly important is a regulation<sup>36</sup> providing for recruiting non-EU nurses directly from their countries of origin and outside the entry quotas established every year.<sup>37</sup>

<sup>29</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals to Italy*, Rome 2013, p. 10-14.

<sup>30</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network, *Migration policies: High qualified workers - Health sector*, Rome 2009, p. 128.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>33</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network (2013), p. 6.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>36</sup> Article 27 of the Testo unico sull'immigrazione - Decreto legislativo 25 July 1998, n. 286, 25.07.1998 (*Gazzetta Ufficiale* n. 191, 18 August 1998 – Suppl. Ordinario n. 139) amended by Legge n. 189/2002.

<sup>37</sup> Italian Contact Point to the European Migration Network (2013), p. 6.

## 6.3 Challenges and barriers vis-à-vis attracting highly qualified migrants

To better understand the reasons behind the scarce presence of highly qualified foreigners in Italy, a more in-depth analysis of the structure of the labour market itself is necessary. Putting data on employment by occupation and economic activity into perspective, it emerges that the structure of the Italian labour market considerably differs from the EU average. There is still a relatively high demand for low-skilled professions (this applies both to Italian and foreign workers), and fewer job opportunities for highly qualified workers in general (managers and professionals in particular).<sup>38</sup>

Table 3. Employment in 2012, by occupation and economic activity

ISCO <sup>39</sup>	EU-28	Italy	EU-28	Italy
Managers	12 916 800	840 900	5.9%	3.7%
Professionals	39 133 200	3 097 300	18.00%	13.50%
Technicians and associate professionals	34 077 200	3 966 900	15.70%	17.30%
Clerical support workers	21 706 000	2 833 200	10.00%	12.40%
Service and sales workers	36 815 100	3 795 400	16.90%	16.60%
Skilled agricultural, forestry and fishery workers	9 014 700	562 800	4.10%	2.50%
Craft and related trades workers	26 254 400	3 425 600	12.10%	15.00%
Plant and machine operators and assemblers	15 932 300	1 632 900	7.30%	7.10%
Elementary occupations	20 042 500	2 478 100	9.20%	10.80%
Armed forces	1 352 100	265 600	0.60%	1.20%
TOTAL	217 244 300	22 898 700	100%	100%

Source: Eurostat, extracted November 2013.

Moreover, the integration of migrant workers into the Italian labour market generally follows a 'subordinate integration' model, which means that, willingly or not, immigrants have generally adapted to not being perceived as citizens or social actors but merely as an additional labour force temporarily present in the country, to be employed in the lower segments of the labour market. In fact, the vast majority of foreigners take low-level jobs that Italians are no longer willing to accept. Nearly one-third of migrants in Italy are employed in unskilled, low-paid and socially unde-

<sup>38</sup> U. Melchionda, Challenges and barriers to attract highly qualified migrants – focus on the Italia context, Rome 2013, <http://www.emnitaly.it/download/ev-e11-18.ppt> [accessed 29.11.2013].

<sup>39</sup> The International Labour Organization's International Standard Classification of Occupations (ISCO).

restimated positions, i.e. jobs in the construction sector, agriculture, tourism (hotels, restaurants) and household activities (i.e. cleaning, childcare, and day-care).<sup>39</sup>

It goes without saying that the current recession has taken its toll not only on the well-being of Italians, but also on migrants. This leads to a situation in which highly qualified employment is experiencing a severe crisis, affecting both Italians and foreigners. As a result, the employment rate of highly qualified workers in Italy has decreased significantly in the past 6 years (from 76.1% in 2008 to 68.2% in 2012, which in the context of employment constitutes a significant drop).

Still, it appears that, given the distribution of migrants across sectors and their particular vulnerability to changes in the labour market due to the economic downturn, foreign workers' economic performance had been more severely affected by the economic crisis compared to nationals. According to data published by Istat, the employment rate of foreign workers went down from 58.7% in 2008 to 56.8% in 2012 (a decrease of 1.9 points). Moreover, 263,000 residence permits – mostly for business purposes – were not renewed and the number of professional recognitions has decreased quite considerably over the last years.

It seems that young graduates have been particularly affected by the crisis and rising unemployment as there are only a few job openings available to young graduates, both Italians and foreigners. Therefore career possibilities are limited. Moreover, given the two-tier nature of the Italian labour market, young persons find themselves trapped on the lower tier (frequently offered short-term contracts), which additionally limits possibilities of permanent employment.<sup>40</sup> According to data published by Eurostat, the unemployment rate of graduate or post-graduate degree holders has increased from 14.4% to 20.7% in 2012 (for EU-27 countries the rate reached 12.1% in 2012).

As a result, faced with unemployment, they often reach for alternatives, which in many cases means switching to low-skilled jobs. This, however, threatens to entrap the migrants in a secondary labour market, and can severely affect highly qualified workers given the fact that the over qualification rates for migrants are currently relatively high.<sup>41</sup> In the second quarter of 2011, among persons holding university diplomas and performing jobs requiring low skills, nearly 30% were migrants, compared to approximately 5% of Italians.

Hence, as an alternative strategy, many migrants have decided to leave Italy and look for better opportunities abroad. According to recent statistics published by the Moressa Foundation and Studies and Research Center (IDOS), more than 32,000 migrants left Italy in 2012. Furthermore, a survey carried out by the Ismu Foundation indicated that 10 out of 100 migrants living in the Lombardy region intended to emigrate in the next 12 months, which after extrapolating this data to the rest of the country, would mean that that every year 150,000 migrants may potentially leave Italy.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network (2013), p. 2.

<sup>40</sup> The Economist, Dangers, Rome 2012, <http://www.economist.com/node/21547828> [accessed 15.11.2013].

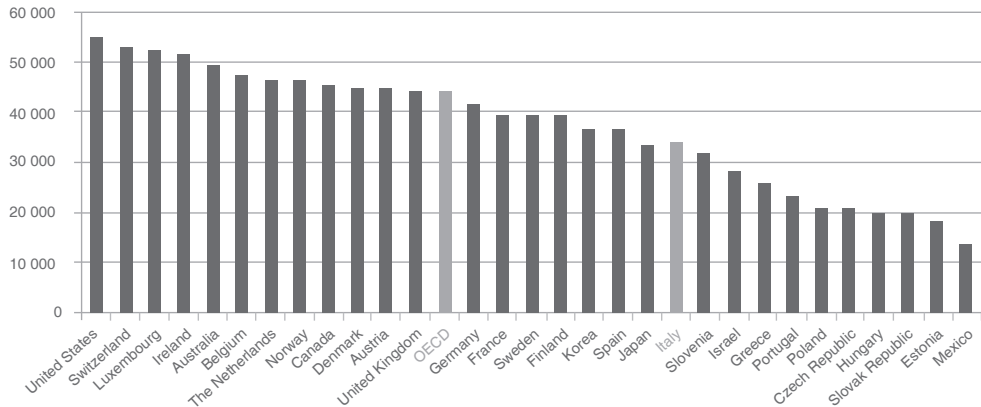
<sup>41</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network (2013), p.18.

<sup>42</sup> G. Schinaia, Anche i migranti lasciano l'Italia, *l'Espresso Journal*, 2012.



Another emerging challenge concerns paid salaries, which are lower when compared to other OECD countries. For example, while the average annual net wage for the USA in 2011 was approximately 55,000 USD, in Italy it over 30,000 USD, almost half as much.

Figure. 4. Real average annual net wages in 2011, in USD



Source: OECD, *OECD Employment Outlook Statistical Annex, Paris 2013*, <http://www.oecd.org/els/emp/employment-outlookstatisticalannex.htm> [accessed 15.11.2013]

Moreover, due to scarce investments in research and development in recent years (R&D investments in Italy are lower than in most advanced countries), but also due to stricter fiscal policies, the Italian situation is characterised by weak job creation in the high-technology sector (with the exception of companies producing for foreign markets, who invest more in technology) and therefore there is no great need for additional highly qualified labour.

Highly qualified migrants in Italy often face problems related to recognition of their qualifications gained abroad. Migrants often have limited knowledge about procedures concerning necessary documentation, and encounter difficulties in providing all documents required. The situation is even more complicated when it comes to collecting such documents from their countries of origin. Additionally, qualifications are often not fully recognised and in most cases, foreigners are required to take additional exams, which is time-consuming and consequently may hamper the migrants' entry into the labour market. The problem of the recognition of qualifications is greater for some areas of expertise (e.g. medicine) than others (e.g. IT).<sup>43</sup>

## 6.4 Future scenarios

Despite the fact that national policy-makers in Italy are showing a greater interest in highly qualified migrant workers and have introduced quite a significant variety of measures in order to attract them in recent years, there is little basis for believing that

<sup>43</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network (2009), p.75.

Italy will succeed in this field. According to an analysis prepared in 2009 by the EU agency Cedefop (the European Centre for the Development of Vocational Training), during the next decade Italy will record a substantial increase in the number of people employed in highly skilled professions, mainly managers, intellectual and scientific professionals and entrepreneurs as well as in the technical professions. The majority of these positions will, however, be taken by Italian citizens. The employment of foreigners on the other hand is predicted to rise significantly in low- and medium-skilled jobs. A scenario envisaged by the consulting company REF Ricerche provides for an almost 35% increase in the number of jobs offered to low-qualified migrant workers by 2020 (approximately 2 million job offers in total). The share of migrants working in some sectors of the labour market (i.e. housekeeping) is expected to remain high. At the same time, due to the increasingly important role of second generation migrants, who, in general, are characterised by higher education levels than their parents, the ethnic segregation of the labour market observed in the past is expected to decrease.

Table 4. Employment in Italy in 2010 and 2020 (in thousands)

	2010				2020			
	For- eign- ers (EU nation- als and TCNs)	Ital- ians	Total	% of for- eign- ers	Foreig- ners (EU nationals and TCNs)	Ital- ians	Total	% of for- eign- ers
Managers, entrepreneurs, legislators	25	896	921	2.7%	76	1 548	1 624	4.7%
Intellectual and scientific professions	43	2 249	2 292	1.9%	68	2 390	2 458	2.8%
Technical professions	81	4 506	4 587	1.8%	120	5 248	5 368	2.2%
Employees	39	2 559	2 598	1.5%	49	2 563	2 612	1.9%
Qualified jobs	303	3 527	3 830	7.9%	301	2 966	3 267	9.2%
Crafts, qualified workers, agricultural workers	589	3 629	4 218	14.0%	749	3 163	3 912	19.1%
Plant and machine operators and assemblers, medium-qualified workers	217	1 593	1 810	12.0%	260	1 435	1 695	15.3%
Non-qualified workers	784	1 572	2 356	33.3%	1 097	1 327	2 424	45.3%
Armed forces	0	260	260	0.0%	0	307	307	0.0%
Total	2 081	20 791	22 872	9.1%	2 720	20 948	23 668	11.5%

Source: This table was prepared by the author on the basis of a table drawn up by REF Ricerche using data published Istat and Cedefop.

What is the rationale behind such a scenario? It appears that the recent pension reform which resulted in raising the retirement age in Italy has reduced the demand for qualified workers from abroad since more elderly people with high qualifications are still professionally active. Moreover, Italy is considered to be a reservoir of qualified workers, which is composed of young Italian graduates and of second generation migrants residing in Italy (children of foreign nationals in Italy currently constitute one-third of international students in Italy).<sup>44</sup> Taking this into consideration, employers in Italy have at their disposal a large pool of skilled labour composed of Italian citizens (a large part of which is made up of unemployed young graduates) and therefore may only need to have recourse to migrants from abroad to a rather limited extent.

On the other hand, the long recession of the Italian economy accompanied by the rising unemployment rate, lack of opportunities, unattractive career prospects and working conditions for highly skilled individuals (for example, due to austerity measures, academics' salaries have been frozen),<sup>45</sup> constitute an important push factor for a larger number of skilled foreigners and Italians, who are deciding to move abroad more often. This may further decrease the number of workers available for jobs requiring high skills.

In view of the challenges arising from the growing discontent of young Italians, the Italian government has set a series of policies in motion to improve their labour market situation. In 2013, new regulations<sup>46</sup> came into force which introduced the following measures:

- incentives to companies which hire young people under 30 for an indefinite period – companies concerned may claim a refund equal to one-third of the gross monthly salary paid to such persons,
- apprenticeships in business and public administrations funded by the state,
- initiatives for self-employment – financial support is available for persons willing to launch business activity,
- internships financed by the state provided to students enrolled in degree courses to better adjust their skills to the needs of the labour market.

Despite the fact that the mentioned initiatives are going in the right direction of increasing the employability of young graduates and promoting apprenticeship contracts, facilitating entry into the world of work, experts underline that one of the core reasons for the high unemployment rate among graduates persists: the quality of education that students receive during their studies. According to OECD comparative analyses, in contrast to the trend across most other OECD countries, tertiary graduates aged 25-34 years are more likely to be unemployed than those with only upper secondary school education. This suggests that the tertiary education system

<sup>44</sup> Italian Contact Point of the European Migration Network (2013), p.1.

<sup>45</sup> OECD, OECD Science, *Technology and Industry Outlook 2012: Italy*, Paris 2012, p.330.

<sup>46</sup> "Decreto Lavoro" - Decreto-legge 28 June 2013, n. 76 (Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 150, 28 June 2013).

in Italy is not preparing students well for the labour market.<sup>47</sup> In fact, in 2010, the government initiated a comprehensive reform of Italian universities,<sup>48</sup> providing for changes in governance and internal organization of Italian state universities (i.e. the reform proclaimed autonomy and accountability as its basic principles). However, many scholars claim that the reform falls short of its main goal, and does not solve the problem of building a bridge between tertiary education and the labour market (i.e. better aligning curricula with the changing demands of industry as well as labour market reform).

As for the long-standing and severe challenges that characterise the Italian labour market (mainly its segmentation), the recently approved labour market reform aims at addressing these issues. The reform has introduced, among other things:

- some relaxation of dismissal restrictions – Italy’s employment protection rules are claimed to be strict,
- the creation of an easier route for the insertion of youth into the labour market, including via apprenticeship programmes,
- a reduction in the incentives for typical labour contracts, concerning, for example, collaborators, with a view to bridging the gap between permanent and temporary workers.<sup>49</sup>

Still, one has to recognise that the political instability that has stigmatised Italy in recent years has undoubtedly hindered further progress made in the areas mentioned above, although recent developments (i.e. Enrico Letta’s government won a confidence vote and has therefore got wider political legitimacy, and a new coalition pact is to be worked out in detail in January 2014) are bringing promise of changes.

This leads to a situation in which the future demand for highly qualified migrants will primarily depend on the economic condition of the country and thus on the number of available jobs which require high qualifications, as well as on the extent to which the structural reforms that the authorities are embarking on turn out to be successful. If current challenges on the labour market persist, this will constitute a major push factor for further emigration, both for highly qualified Italian nationals and foreigners already residing in Italy (including second generation migrants), and therefore may lead to serious labour and skills shortages in given sectors. Under this scenario, Italy would have no choice but to pave the way for highly qualified personnel from abroad. Taking into consideration the fact that highly qualified migrants choose destinations offering them the best perspectives, it is not certain whether Italy will succeed in attracting them.

---

<sup>47</sup> OECD, *Italy: Reviving Growth and Productivity*, Better Policies Series, Paris 2012, p. 25.

<sup>48</sup> Legge 30 Dicembre 2010, n. 240 (*Gazzetta Ufficiale* n. 10, 14 January 2011 - Suppl. Ordinario n. 11).

<sup>49</sup> OECD, *Italy: Reviving Growth and Productivity*, Better Policies Series, Paris 2012, p. 28.



## Bibliography

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro and Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Rome 2012.

**Council Directive 2004/114/EC** of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (OJ L 375, 23.12.2004).

**Council Directive 2005/71/EC** of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (OJ L 289, 3.11.2005).

**Council Directive 2009/50/EC** of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (OJ L 155 of 18.6.2009).

**Donina D., Meoli M., Paleari S.**, *Higher Education Reform in Italy: Tightening Regulation Instead of Steering at a Distance*, Ljubljana 2013.

“**Decreto Lavoro**” - Decreto-legge 28 June 2013, n. 76 (Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 150, 28 June 2013).

**European Migration Network**, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Brussels 2013.

**European Migration Network**, *Immigration of international students to the EU*, Brussels 2012.

**European Network Against Racism**, *Hidden talents, wasted talents? The real cost of neglecting the positive contribution of migrants and ethnic minorities*, Brussels 2013.

**González C., Parkes R., Sorroza A. and Ette A.**, *The EU performance in the global competition for highly-skilled migrants*, Madrid 2013, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?W-CM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/europe/tgae-gonzalez-parkes-sorroza-ette-eu-global-competition-high-skilled-migrants](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?W-CM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/tgae-gonzalez-parkes-sorroza-ette-eu-global-competition-high-skilled-migrants) [accessed 28.11.2013].

**Italian Contact Point to the European Migration Network**, *Migration policies: High qualified workers - Health sector*, Rome 2009.

**Italian Contact Point to the European Migration Network**, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals to Italy*, Rome 2013.

**Kupectsch C. and Eng Fong P.**, *Competing For Global Talent*, Geneva 2006.

**Legge 30 December 2010**, n. 240 (*Gazzetta Ufficiale* n. 10, 14 January 2011 - Suppl. Ordinario n. 11).

**Mahroum S.**, Europe and the immigration of highly skilled labour, *International Migration*, 39(5), 2001.

**Melchionda U.**, *Challenges and barriers to attract highly qualified migrants – focus on the Italia context*, Rome 2013, <http://www.emnitaly.it/down/ev-e11-18.ppt> [accessed 29.11.2013].

**Migration Information Source**, *Top 10 of 2011 Issue #4: Highly Skilled Migrants Seek New Destinations as Global Growth Shifts to Emerging Economies*, Washington 2011, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=865> [accessed 20.11.2013].

**OECD**, *The Global Competition for Talent. Mobility of the highly skilled*, OECD Publishing, Paris 2008.

**OECD**, *Italy: Reviving Growth and Productivity*, Better Policies Series, Paris 2012.

**OECD**, *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012: Italy, Paris 2012*.

**Salt J.**, Migration processes among the highly skilled in Europe, *International Migration Review*, 26(1992).

**Schinaia G.**, Anche i migranti lasciano l'Italia, *l'Espresso Journal*, 2012.

**Sriskandarajah D.**, *Reassessing the Impacts of Brain Drain on Developing Countries*, Migration Information Source, Washington 2005, <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=324> [accessed 15.11.2013].

**Testo unico sull'immigrazione** - Decreto legislativo 25 July 1998, n. 286, 25.07.1998 (*Gazzetta Ufficiale* n. 191, 18 August 1998 – Suppl. Ordinario n. 139) amended by Legge n. 189/2002.

**Dangermen. Labour Reform in Italy**, *The Economist*, 18 February 2012, <http://www.economist.com/node/21547828> [accessed 15.11.2013].

**Özden C. and Schiff M.**, *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Washington D.C./New York 2006.

# MARCO CASELLI

*Profesor, Katolicki Uniwersytet Najświętszego Serca w Mediolanie*

*Professor, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

## Stowarzyszenia migrantów we Włoszech<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tekst jest tłumaczeniem artykułu opublikowanego w języku angielskim: M. Caselli, Immigrant associations in Italy, [w:] V. Cesareo (red.), *Migration: a picture from Italy*, ISMU (2) 2013, s. 73–78.



## ABSTRACT

### Immigrant associations in Italy

As a consequence of the continuous growth of the resident foreign population, Italy has a very large number of immigrant associations, which represent almost all nationalities present in Italy. They have become an important subject of studies on migration in Italy, which is currently struggling with unsolved concerns about the actual possibilities of integrating a significantly rising number of migrants. During the last decade many migrants associations have put special emphasis on active participation in social and political life, and have gradually become important partners of local authorities and institutions. In spite of problems such as a lack of resources, organisational instability and fragmentation, these organisations are more and more often perceived by researchers and institutions as capable of promoting the integration process of foreign populations in Italian society. In particular, the role these organisations play consists in providing a link – a mediation channel – not only between foreign citizens and local institutions, but also between the culture of origin and the receiving culture. The article presents a brief history of immigrant associations in Italy, and discusses their structures and aims as well as relationships with local institutions and the problem of representation.



W ciągu ostatniej dekady w prowadzonych we Włoszech badaniach nad migracjami dużo uwagi poświęcano kwestii stowarzyszeń migrantów. Przyczyną zainteresowania była przede wszystkim wzrastająca liczba tych podmiotów i brak wiarygodnych danych dotyczących zjawiska w skali całego kraju. Ponadto badania były związane z poważną i do jakiegoś stopnia nadal obecną obawą o możliwości integracji wzrastającej liczby migrantów. Stowarzyszenia migrantów często są postrzegane przez badaczy i instytucje lokalne jako jeden z elementów, który może wspierać proces integracji cudzoziemców z włoskim społeczeństwem<sup>2</sup>. W szczególności, takie stowarzyszenia odgrywają dwojaką rolę: łącznika i kanału mediacji nie tylko pomiędzy cudzoziemcami z jednej i instytucjami lokalnymi z drugiej strony, ale również pomiędzy kulturą kraju pochodzenia a kulturą kraju przyjmującego.

Opisując historię stowarzyszeń migrantów, powinniśmy wziąć pod uwagę podział zaproponowany przez Francisca Carchediego<sup>3</sup>. Zgodnie z nim pierwsza faza tego zjawiska we Włoszech, określana jako okres pionierski, rozpoczęła się w latach 70. ubiegłego wieku i trwała do połowy lat 80. W tym czasie stowarzyszenia migrantów były powoływane głównie przez studentów i uchodźców oraz charakteryzowały się określoną, pod względem politycznym, orientacją na kraj pochodzenia. Druga faza, skupiona na „uznaniu i widoczności”, objęła drugą połowę lat 80. Stowarzyszenia podnosiły kwestie związane przede wszystkim z warunkami życia i problemami cudzoziemców we Włoszech. W pierwszej połowie lat 90. nastąpił znaczący rozwój stowarzyszeń. Okres ten, zwany złotym wiekiem stowarzyszeń migrantów we Włoszech, charakteryzuje się aktywną partycypacją i kluczową rolą tych grup w sprawach dotyczących życia społecznego<sup>4</sup>. W tych latach stowarzyszenia migrantów zaczęły być oficjalnie uznawane przez włoskie prawo. Stworzono wzajemną sieć powiązań pomiędzy niektórymi z tych podmiotów. Ustawodawca i instytucje lokalne podjęli

<sup>2</sup> G. Danese, Participation beyond citizenship: migrants' associations in Italy and Spain, *Patterns of Prejudice*, 35(1) 2011, s. 69–89.

<sup>3</sup> F. Carchedi, L'associazionismo immigratorio, [w:] E. Pugliese (red.), *Rapporto Immigrazione: Lavoro, Sindacati, Società*, Rzym 2000, s. 156–167.

<sup>4</sup> I. Camozzi, *Lo spazio del riconoscimento. Forme di associazionismo migratorio a Milano*, Bologna 2008, s. 34.

również próby włączenia migrantów w tworzenie polityki migracyjnej poprzez system rad. Oznaczało to często bezpośrednie lub pośrednie uczestnictwo stowarzyszeń w powoływaniu tego rodzaju organów. Okres ten charakteryzował się dużym entuzjazmem i poczuciem, że otwierają się perspektywy uczestnictwa migrantów w życiu publicznym poprzez ich stowarzyszenia. W drugiej połowie lat 90. rozpoczęła się faza „odwrotu”, która obecnie się kończy. Okres ten charakteryzuje się głębokim rozczarowaniem co do możliwości wpływania na życie publiczne poprzez stowarzyszenia. Rozczarowanie to wiąże się przede wszystkim z dotkliwą porażką systemu rad. W tej fazie stowarzyszenia migrantów rozpoczęły reorientację i w niektórych przypadkach zaprzestały działalności kulturalnej lub udzielania pomocy społeczności imigranckiej.

Współcześnie rozpoczęła się nowa faza, nazywana fazą „ekspansji i odrodzenia”. Konsekwencją stale zwiększającej się liczby cudzoziemców we Włoszech jest bardzo duża liczba stowarzyszeń migrantów, które reprezentują niemal wszystkie narodowości obecne w kraju. Zauważyć można również ponowny wzrost zainteresowania tymi podmiotami różnych instytucji i władz lokalnych. Wynika ono z potrzeby znalezienia przez władze Włoch odpowiedniego partnera, który pomoże im dotrzeć do społeczności imigranckich na terenie kraju i nawiązać z nimi kontakt. Co z kolei pozwoli na precyzyjniejsze i skuteczniejsze określenie polityki integracyjnej, a także lepsze informowanie o niej.

## Struktura i cele

# 3 <<<

Stowarzyszenia migrantów we Włoszech są niezwykle zróżnicowane. Dotyczy to wielu aspektów, np. takich jak: liczba członków, struktura, cele, liczba i rodzaj organizowanych aktywności, zdolności komunikacyjne. Niemniej w badaniach skupiono się przede wszystkim na jednym elemencie, tj. pochodzeniu członków. Ze względu na nie można wyróżnić stowarzyszenia monoetniczne<sup>5</sup>, których jest przeważająca liczba, i stowarzyszenia multietniczne. Oba rodzaje stowarzyszeń w niektórych wypadkach oferują również możliwość członkostwa Włochom<sup>6</sup>. Szczególnym przykładem stowarzyszenia monoetnicznego są tzw. stowarzyszenia miast rodzinnych<sup>7</sup>, powołane przez migrantów, którzy pochodzą nie tylko z tego samego kraju, ale również z tego samego miasta czy tej samej wsi. Należy wspomnieć, że w niektórych przypadkach

<sup>5</sup> Na przykład w Lombardii stowarzyszenia monoetniczne stanowią 75 proc. wszystkich stowarzyszeń migrantów. Zob. M. Caselli i F. Grandi, L'associazionismo dei migranti in Lombardia, [w:] ISMU, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Rapporto 2009. Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Mediolan 2010, s. 395–410.

<sup>6</sup> Z działających w Lombardii stowarzyszeń migrantów te, które mają wśród swoich członków obywateli Włoch, stanowią 75,4 proc. Ibidem.

<sup>7</sup> A. Caglar, Hometown associations, the rescaling of state spatiality and migrant grassroots transnationalism, *Global Networks*, 6(1) 2006, s. 1–22.

stowarzyszenia multietniczne są wynikiem zmian zachodzących wśród grup skupiających się wokół określonych związków narodowościowych. W innych przypadkach ujawnia się ich pochodzenie wielonarodowościowe<sup>8</sup>. Ponadto stowarzyszenia multietniczne mogą być generalnie kosmopolityczne albo co najmniej wychodzą poza ściśle określone grupy pochodzenia, jednak zawsze charakteryzują się tą samą homogenicznością regionalną (np. stowarzyszenia latynoamerykańskie), kulturową lub religijną (np. stowarzyszenia muzułmanów).

Niezależnie od podziału na multietniczne i monoetniczne można wyróżnić stowarzyszenia, których członkowie dzielą określone kryterium lub mają wspólne doświadczenia życiowe. Dotyczy to przede wszystkim dużej liczby stowarzyszeń kobiet oraz stowarzyszeń powoływanych przez tzw. drugą generację migrantów. Wreszcie można dokonać rozróżnienia na stowarzyszenia powstałe na miejscu, we Włoszech, oraz podmioty, które są powołane przez grupy napływowe i stanowią kontynuację podmiotu wcześniejszego, sprzed doświadczeń związanych z migracją jego członków; mają one często charakter polityczny lub religijny<sup>9</sup>.

Należy jednak podkreślić, że stowarzyszenia migrantów są najczęściej podmiotami o wyraźnym charakterze etnicznym lub narodowościowym. Istotna dla wyjaśnienia przyczyn tego stanu rzeczy jest rola odgrywana przez sieć rodzinną, przyjaciół oraz znajomość z osobami dzielącymi to samo doświadczenie migracji<sup>10</sup>. Pozwalają one migrantowi na włączenie się, od samego momentu przyjazdu do kraju przyjmującego, do sieci etnicznej złączonej odpowiednimi więzami. Taka relacja jest często podstawą odczuwania więzi. Ponadto nie należy zapominać, że doświadczenie migracji, a w szczególności aklimatyzacja w obcym kraju, często uwypukla tożsamość etniczną<sup>11</sup>. Zwiększa również potrzebę spójności, niekiedy rozwijającej się w opozycji do innych grup etnicznych<sup>12</sup>. Trzeba odnotować, że w związku z tym stowarzyszenia zajmujące się doświadczeniem migracji mogą odgrywać ambiwalentną rolę. W rzeczywistości, jeżeli z jednej strony życie w obcym kraju może prowadzić migranta do podkreślenia swojego pochodzenia etnicznego, to z drugiej może powodować wzbudzenie poczucia „bycia migrantem” i wszelkie związane z tym stanem problemy i aspiracje. Jest to element prowadzący do zjednoczenia osób różnej narodowości oraz dość częsty powód powoływania multietnicznych stowarzyszeń migrantów, ale również przyczyna obecnie wzrastającej liczby inicjatyw współpracy i sieci opierających się na doświadczeniu pomiędzy organizacjami i podmiotami składającymi się z osób różnych narodowości.

Jak już wspomiano, elementem różnicującym te stowarzyszenia jest cel, do którego dążą. Cel, który może być wieloraki, ale prawie zawsze wiąże się z próbą ułatwienia procesu integracji we Włoszech. Trzeba podkreślić, że rodzaj integracji, do którego dążą te stowarzyszenia i który próbują wspierać, jest daleki od idei asymilacji. Sto-

<sup>8</sup> M. Caselli, Integration, Participation, Identity: Immigrant Associations in the Province of Milan, *International Migration*, 48(2) 2010, s. 58–78.

<sup>9</sup> F. Carchedi, *op.cit.*

<sup>10</sup> L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Rzym-Bari 2007, s. 99–103 oraz P. Wilson, *Exports and Local Development: Mexico's New Maquiladoras*, Austin 1992.

<sup>11</sup> J.C. Moya, Immigrants and Associations: a Global and Historical Perspective, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5) 2005, s. 839.

<sup>12</sup> M. Schrover i F. Vermeulen, Immigrant Organizations, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5) 2005, s. 826.

warzyszenia migrantów, działając na rzecz integracji swoich członków, lub – ogólnie – cudzoziemców w społeczeństwie przyjmującym, rzadko odsuwają na bok swoją określoną tożsamość kulturową. Ta, z drugiej strony, jest często wzmacniana poprzez aktywności mające na celu wymianę opinii i zaangażowanie społeczeństwa przyjmującego. Stowarzyszenia migrantów mogą zatem być kołem napędowym promocji integracji, zarówno jako miejsce pokojowego spotkania ludzi różnych kultur, jak i jako łącznik pomiędzy społeczeństwami pochodzenia migrantów a społeczeństwem włoskim.

Jeżeli stowarzyszenia migrantów są potencjalnie ważnym instrumentem w procesie integracji cudzoziemców we Włoszech, co widać poprzez wzrost zainteresowania badaczy i instytucji lokalnych tym zjawiskiem, to należy podkreślić, że obecnie ich potencjał pozostaje ograniczony z powodu ogólnej niewydolności. Jest ona spowodowana brakiem środków i kompetencji, które umożliwiłyby rozwój i realizację określonych projektów i działań. Może mieć również związek z innymi czynnikami, przede wszystkim mocnym oparciem na związkach osobowych, a więc i silnym uzależnieniem od osobistych losów członków; dochodzi bowiem niekiedy do sytuacji, w których stowarzyszenia przestają istnieć, ponieważ ich przewodniczący powracają do kraju pochodzenia. Ponadto stowarzyszenia są dość często używane przez swoich liderów jako instrument budowania własnego wizerunku i osiągnięcia partykularnych celów. Czasem nawet mają służyć jako odskocznia do kariery politycznej lub środek do zdobycia dominującej pozycji wśród własnej grupy narodowej, lub jako element rywalizacji z liderami innych organizacji. Inną słabością stowarzyszeń migrantów jest podział na różne grupy wewnątrz grup etnicznych obecnych w kraju przyjmującym. Wreszcie: siła i powszechność organizacji religijnych i włoskich związków zawodowych zajmujących się kwestiami dotyczącymi migrantów powoduje, że to one postrzegane są przez władze lokalne jako preferowany partner, który ma odpowiednie zaplecze organizacyjne i wzbudza zaufanie. Dlatego to z nimi decydują się współpracować, wprowadzając w życie działania wpływające na sytuację migrantów. Podobny rodzaj partnerstwa ze wszystkimi stowarzyszeniami migrantów byłby niezwykle szansą na zwiększenie ich kompetencji i siły organizacyjnej<sup>13</sup>.

## Związki z władzami lokalnymi i problemy z reprezentacją

4 <<<

Stowarzyszenia migrantów mogą zatem odgrywać różne role, są to: ułatwianie kontaktów pomiędzy członkami a społeczeństwem przyjmującym i jego instytucjami, udzielanie swoim członkom pomocy i wskazywanie instrumentów, które pozwolą im na efektywne uczestnictwo w życiu politycznym i społecznym kraju.

<sup>13</sup> T. Caponio, Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5) 2005, s. 931–950.

Takie stowarzyszenia są w rzeczywistości narzędziem, za pomocą którego migranci próbują dotrzeć do władz lokalnych i nawiązać z nimi relacje. I odwrotnie: władze lokalne próbują docierać do migrantów poprzez ich stowarzyszenia, ponieważ najwyraźniej są coraz bardziej świadome, że zaangażowanie migrantów w politykę integracyjną jest niezbędne, by mogła ona przynosić pozytywne efekty<sup>14</sup>.

Tego rodzaju podejście do stowarzyszeń migrantów może nawet wzmocnić wśród cudzoziemców tendencję do powoływania organizacji monoetnicznych. Ogólnie rzecz ujmując, instytucje dążą do identyfikacji podmiotów wiarygodnych i zdolnych do reprezentowania społeczności pochodzącej z danego kraju i preferują utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z takiego rodzaju grupami. Rezultatem jest silniejsze „nakłanianie do stowarzyszania się”, które bardziej może odpowiadać na potrzeby wyrażane przez te instytucje, a nie na potrzeby samych migrantów<sup>15</sup>.

Należy podkreślić podstawową sprzeczność powodującą zakłócenia w sposobie, w jaki włoskie instytucje odnoszą się do stowarzyszeń migrantów. Instytucje lokalne, podejmując, co zrozumiałe, próbę uchwycenia dynamiki i uproszczenia splotu relacji charakteryzujących środowisko migrantów, dążą do identyfikacji na swoim terenie stowarzyszeń reprezentatywnych dla społeczności, które je powołały. Jednakże pojęcie „reprezentatywności” wydaje się w tym kontekście problematyczne, ponieważ takie może być już samo pojęcie „społeczności” odnoszone do obecności migrantów. Nawet bowiem żyjący w jednym środowisku lokalnym cudzoziemcy tej samej narodowości często nie tworzą społeczności. Ponadto stowarzyszenia migrantów nierzadko stają się instrumentem, za pomocą którego przedstawiciele różnych grup narodowościowych próbują konsolidować lub tworzyć własne przywództwo, zwykle w opozycji do innych aspirujących do tej roli liderów i ich stowarzyszeń. Napięcia i fragmentaryzacja, które dzielą grupy narodowościowe na różne frakcje z własnymi liderami, hamują rozwój oraz ograniczają próby podejmowane przez organy administracji publicznej w celu identyfikacji odpowiednich partnerów wewnątrz tych stowarzyszeń. W rzeczywistości podkreślenie, że dana osoba współpracuje z władzami lokalnymi, jest elementem mającym duże znaczenie na gruncie legitymizacji przywództwa tej osoby w danej grupie narodowościowej. Ponadto zasadnicze rozdrobnienie i zróżnicowanie to jeden z ważniejszych powodów, dla których stowarzyszenia migrantów we Włoszech rzadko mają zasięg regionalny, a osiągnięcie przez nie zasięgu krajowego jest raczej niemożliwe.

W rezultacie podejmowanie przez władze lokalne prób znalezienia wśród stowarzyszeń migrantów wiarygodnych reprezentantów różnych narodowości obecnych na danym terytorium pomaga wzmocnić tendencję do powoływania przez migrantów stowarzyszeń o wyraźnym charakterze monoetnicznym. Jednocześnie jednak problemy ze znalezieniem wiarygodnych i reprezentatywnych partnerów mogą być powodem ustanawiania i rozrostu sieci imigranckich stowarzyszeń wiążących przedstawicieli różnych grup etnicznych. Niektóre przykłady pokazują bowiem, że w przypadku grup multietnicznych motorem działań jest uświadomienie sobie przez członków, że bar-

---

<sup>14</sup> L. Zanfrini, *L'immigrazione in contesto urbano: sputi da una ricognizione delle ricerche empiriche*, [w:] ISMU, *Secundo rapporto sulle migrazioni 1996*, Medional 1997, s. 212.

<sup>15</sup> C. Mantovan, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Medional 2007, s. 78-79.

dziej ich łączy wspólne doświadczenie migracyjne niż dzieli narodowość. Sieci mogą stać się z biegiem czasu głównym punktem odniesienia dla lokalnych instytucji, które w zamian za poświęconą im uwagę de facto wspierają, rozszerzają i wzmacniają takiego rodzaju doświadczenie. Instytucje są bardziej skłonne do współpracy z reprezentantami sieci stowarzyszeń migrantów niż do tworzenia relacji z poszczególnymi stowarzyszeniami. Preferują relację z sieciami i komitetami koordynującymi, ponieważ są świadome istnienia problemów reprezentacji.

Zdolność do współpracy z innymi podmiotami reprezentującymi różne grupy narodowościowe, i często różne interesy, świadczy według instytucji lokalnych o sile i wiarygodności stowarzyszeń, które są członkami sieci, a nawet – w niewielkim stopniu – o możliwościach planowania ich rozwoju.

Można by się zastanawiać, czy nie jest to typowe samospełniające się proroctwo. Instytucje znajdują stowarzyszenia zdolne do rozpoczęcia współpracy jako swego rodzaju uprzywilejowany partner. Dzieje się tak, ponieważ są one postrzegane jako głos danej społeczności, głos mający jej legitymizację. A z drugiej strony, stowarzyszenia te, jako zdolne stworzyć związek z instytucjami lokalnymi, zyskują w oczach tych społeczności prawo do reprezentowania ich interesów.

## Bibliografia



**Caglar A.**, Hometown associations, the rescaling of state spatiality and migrant grassroots transnationalism, *Global Networks*, 6(1) 2006.

**Camozzi I.**, *Lo spazio del riconoscimento. Forme di associazionismo migratorio a Milano*, Bologna 2008.

**Caponio T.**, Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5) 2005.

**Carchedi F.**, L'associazionismo immigratorio, [w:] E. Pugliese (red.), *Rapporto Immigrazione: Lavoro, Sindacati, Società*, Rzym 2000.

**Caselli M.**, Integration, Participation, Identity: Immigrant Associations in the Province of Milan, *International Migration*, 48(2) 2010.

**Caselli M. i Grandi F.**, L'associazionismo dei migranti in Lombardia, [w:] ISMU, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità, *Rapporto 2009. Dieci anni di immigrazione in Lombardia*, Mediolan 2010.

**Danese G.**, Participation beyond citizenship: migrants' associations in Italy and Spain, *Patterns of Prejudice*, 35(1) 2011, s. 69–89.

**Mantovan C.**, *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Mediolan 2007.

**Moya J.C.**, Immigrants and Associations: a Global and Historical Perspective, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5) 2005.

**Schrover M. i Vermeulen F.**, Immigrant Organizations, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5) 2005.

**Wilson P.**, *Exports and Local Development: Mexico's New Maquiladoras*, Austin 1992.

**Zanfrini L.**, L'immigrazione in contesto urbano: sputi da una ricognizione delle ricerche empiriche, [w:] ISMU, *Secundo rapporto sulle migrazioni 1996*, Mediolan 1997.

**Zanfrini L.**, *Sociologia delle migrazioni*, Rzym-Bari 2007.

# GIAN CARLO BLANGIARDO

*Profesor, Uniwersytet Mediolan-Bicocca*

*Professor, University of Milano-Bicocca*

# VINCENZO CESAREO

*Profesor, Katolicki Uniwersytet Najświętszego Serca w Mediolanie*

*Professor, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*

## Cudzoziemcy we Włoszech: struktura statystyczna i integracja<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tekst jest tłumaczeniem artykułu opublikowanego w języku angielskim: G.C. Blangiardo i V. Cesareo, Foreign population in Italy: statistical framework and integration, [w:] V. Cesareo (red.), *Migration: a picture from Italy*, ISMU (2) 2013, s. 11–28. W tekście pominięto tabelę ze s. 15–16, nie umieszczono grafów 1 i 2 ze s. 12–13 oraz przetłumaczono część tekstu ze s. 19–25.





## ABSTRACT

### **Foreign population in Italy: statistical framework and integration**

Immigration to Italy seems set to mark time after years of frantic growth. The latest data show a decline of about 40% compared to previous years. Although it is premature to state that a cycle has ended and a permanent shift is under way, at the same time the pause for thought that we are experiencing may contribute to mitigating some problems on the Italian immigration scene.

This article presents the outcome of research conducted in various regions of Italy. The research was aimed at measuring the integration levels of foreign migrants living in Italy. It confirms hypotheses concerning both the multi-dimensional features of the integration process and its dependence on structural and environmental factors.

Napływ migrantów do Włoch po latach szaleńczego wzrostu wydaje się stabilizować. Dane za 2011 r. pokazują, że liczba obywateli państw trzecich, którzy przyjechali do Włoch, spadła o około 40 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim<sup>2,3</sup>. Ten wyraźny spadek jest szczególnie widoczny w przypadku przyjazdów w celach zarobkowych (–65 proc.), co jest prawdopodobnie spowodowane niełatwą sytuacją ekonomiczną oraz trudnościami na rynku pracy. Zauważalny jest również spadek liczby przyjazdów związanych z rodziną (–21 proc.).

Wskaźniki potwierdzające hipotezę o stagnacji napływu migrantów można znaleźć również w danych Urzędu Statystycznego za 2011 r.<sup>4</sup>, które potwierdzają informacje zawarte w raporcie ISMU (*Istituto per lo Studio della Multietnicità - przyp. tłum.*). Lata, w których odnotowywano przyjazd od 400 do 500 tys. nowych cudzoziemców, pomijając drobny wzrost o 69 tys. osób odnotowany w 2010 r., wydają się przeszłością. Dane za 2011 r. pokazują stały spadek miesięcznej imigracji netto, nie tylko względem okresu poprzedzającego kryzys, ale również w porównaniu z 2010 r. W skali roku to saldo, obejmujące (mniejszościowe) ruchy Włochów<sup>5</sup>, po tym, jak wskazywało 47-procentowy spadek w 2010 r. w porównaniu z 2007 r., wskazuje na kolejny 33-procentowy spadek w ciągu 2011 r.

Tabela 1. Obecność cudzoziemców we Włoszech. Dane za lata 2003–2011 (w tysiącach)

Lata	Rezydenci	Status legalny, nierezydenci	Status nieudokumentowany	Obecni	
				liczba	zmiana
2003	1,549	251	500	2,300	
2004	1,990	580	250	2,820	+520
2005	2,402	338	443	3,183	+363
2006	2,671	341	650	3,662	+479
2007	2,939	694	349	3,982	+320
2008	3,433	244	651	4,328	+346
2009	3,891	521	422	4,834	+506
2010	4,235	645	454	5,334	+500
2011	4,570	391	443	5,403	+69

<sup>2</sup> Należy jednak wziąć pod uwagę, że podczas gdy wzrost w 2010 r. był powodowany głównie skutkami akcji regularyzacyjnej pracowników zajmujących się opieką m.in. nad osobami starszymi (ustawa nr 102/2009), to w 2011 r. odnotowano znaczący wzrost (z 10 tys. do 43 tys.) liczby zezwoleń na pobyt wydawanych uchodźcom i osobom wymagającym ochrony międzynarodowej.

<sup>3</sup> Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, raport z 27 stycznia 2012 r.

<sup>4</sup> Wstępne dane są dostępne za każdy miesiąc oddzielnie. ISTAT, *Bilancio demografico mensile*, 2012, dostępne na stronie [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

<sup>5</sup> Saldo za 2011 r. wynosi minus 20 tys. osób. ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, raport z 25 lipca 2012 r.

Porównując informacje pochodzące z kilku źródeł, można ocenić, że populacja cudzoziemców przebywających we Włoszech na dzień 1 stycznia 2012 r. wynosi 5 mln 430 tys. osób. Około 90 proc. z nich na stałe mieszka w miastach. Z kolei 6 proc. to migranci nieudokumentowani, co stanowi najniższy poziom odnotowany kiedykolwiek. Taka niska liczba z pewnością wiąże się z kryzysem<sup>6</sup>. Szacuje się, że wynosi ona około 326 tys., o 117 tys. mniej w porównaniu z 2010 r. Ponadto liczba osób, które stale przebywają we Włoszech, ale nie są odnotowane w ewidencji ludności, sięga około 245 tys.

Całościowe szacunki do 1 stycznia 2012 r. wskazują na dalsze zmniejszanie się wzrostu napływu cudzoziemców, który jest mniejszy od już i tak skromnego wzrostu o 69 tys., odnotowanego w 2010 r. (w porównaniu z setkami tysięcy, charakterystycznymi dla wcześniejszych lat), do historycznego minimum +27 tys. (co równe jest wzrostowi o skromne 5 promili) w 2011 r. Również wstępne wyniki ostatniego spisu powszechnego mogą potwierdzać hipotezę, że to nawet więcej niż stagnacja migracji.

Po analizie ostatecznych danych spisu powszechnego można odnieść wrażenie, że Urząd Statystyczny, na którym zawsze można było polegać, jeśli chodzi o dane dotyczące cudzoziemców, zawyża całościową liczbę migrantów, co może sprawiać, że liczba podana w spisie powszechnym z 9 października 2011 r. jest mniejsza o 700 tys. Cudzoziemcy ci mieszkają, niemal w większości, w północnej i środkowej części Włoch. Biorąc to pod uwagę, należy uznać, że całościowe szacunki dotyczące cudzoziemców przebywających we Włoszech na dzień 1 stycznia 2012 r. mogą być mniejsze od podanych 5 mln 430 tys. i wynosić mniej niż 5 mln. To przesunięcie jest zbieżne z oceną<sup>7</sup>, zgodnie z którą skutki kryzysu ekonomicznego, oprócz ograniczenia napływu nowych migrantów, mogą również być przyczyną pewnej liczby powrotów do kraju pochodzenia lub dalszej migracji. W związku z tym warto zauważyć, że badanie ISMU-ORIM<sup>8</sup>, przeprowadzone w połowie 2011 r. w Lombardii, ukazało większą chęć powrotu lub dalszego przemieszczenia się za granicę w ciągu następujących 12 miesięcy<sup>9</sup>. Prawie jeden na dziesięciu migrantów powiedział, że ma taki zamiar, 5,4 proc. z nich skłaniało się do powrotu do kraju pochodzenia, a 5,1 proc. do przeprowadzki w inne miejsce. Badanie przeprowadzone w Lombardii w szczególności ukazało znaczącą różnicę w powodach powrotu/przeprowadzki. Dotyczą one wykonywanej pracy (najwyższą liczbę odnotowano wśród tymczasowo bezrobotnych lub bezrobotnych, a najniższą wśród osób prowadzących biznes i pracowników ze stabilną i regularną pracą) oraz rodzaju zajęcia (najwyższa dla zawodów wymagających niskich kompetencji jak usługi i opieka domowa [nad osobami starszymi - przyp. tłum.], a najniższa w zawodach społecznych i medycznych). Długość pobytu również odgrywa ważną rolę – porzucenie planów migracyjnych jest bowiem stosunkowo bardziej prawdopodobne wśród tych, którzy przebywają we Włoszech krócej niż dwa lata. Podsumowując, wszystko wskazuje na to, że fenomen powro-

<sup>6</sup> EMN, IV Rapporto European Migration Network: in calo l'immigrazione irregolare in Italia, *Libertà Civil* (1) 2012, s. 147–158.

<sup>7</sup> Wspomnianą już w innym miejscu: G.C. Blangiardo, Se tre indizi (statistici) possono fare una prova, *Il Sole 24 Ore*, 21 maja 2012, s. 9.

<sup>8</sup> Regionalna Organizacja ds. Migracji i Multietniczności.

<sup>9</sup> G.C. Blangiardo (red.), *L'immigrazione straniera in Lombardia, Undicesima indagine regionale. Rapporto 2011*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Eupolic Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Mediolan 2012, dostępne na stronie: [www.orimregionelombardia.it](http://www.orimregionelombardia.it).

tów, powodowanych obecnym kryzysem, jest wciąż żywy i ich liczba może nawet wzrosnąć. Można przypuszczać, że jeżeli warunki na rynku pracy ulegną dalszemu pogorszeniu, liczba wyjazdów znacznie się zwiększy. Ten trend już się rozpoczął i z pewnością przegonił małą liczbę – kilku tysięcy – tych, którzy dobrowolnie powrócili do kraju pochodzenia, tj. około tysiąca w przeciągu czterech lat w ramach projektu realizowanego z funduszy Unii Europejskiej.

Jest jeszcze za wcześnie, aby stwierdzić, że cykl się skończył i obserwujemy obecnie zmianę w kierunku ograniczenia typu integracji „awanturniczej” i przyjęcia modelu bardziej „dojrzałych i świadomych planów życiowych”. Jednocześnie należy powiedzieć, że czas na refleksję, który zyskaliśmy, może w końcu uda się spożytkować na załagodzenie niektórych problemów dotyczących imigracji do Włoch. Możliwe, że nawet uda się zwiększyć trwałość działań zmierzających do wzmocnienia procesu integracji pracowników migrujących, a zwłaszcza ich rodzin.

## Jaka integracja?

## 2 <<<

Kwestie związane z integracją migrantów są dziś szeroko dyskutowane. Dyskusja ta prowadzi do kwestionowania tego pojęcia, a w niektórych przypadkach do postrzegania integracji jako nieadekwatnego i skomplikowanego procesu przyjmowania cudzoziemca. W ciągu ostatniego dziesięciolecia zaproponowano wiele różnych określeń, każde z nich związane z innym modelem teoretycznym. W rezultacie konstrukcja możliwych metod i wymiarów oceny może zależeć od przyjętej definicji i modelu integracji<sup>10</sup>.

Z analitycznego punktu widzenia większość ekspertów zgadza się co do tego, że integracja ukazuje trzy określone charakterystyki: proceduralność, wielowymiarowość oraz dwukierunkowość:

- integracja jest procesem, który zawsze wymaga czasu, aby zostać osiągniętym. Ze wszystkimi możliwymi konsekwencjami wynikającymi z naszego podejścia teoretycznego wymiar czasowy jest nieodłącznie związany z wymiarem historycznym (lub raczej: nałożony na wymiar historyczny), w którym dana osoba (a nie jednostka) odgrywa rolę pierwszoplanową w ramach określonych wcześniej zasad.
- integracja jest zawsze procesem wielowymiarowym, dotyczy bowiem różnych aspektów życia migranta, tj. ekonomicznego, społecznego, kulturalnego i politycznego. Proces integracji może przebiegać w różny sposób,

<sup>10</sup> G. Zincone (red.), *Primo Rapporto sull' integrazione degli immigranti in Italia*, Bolonia 2000.

w różnym czasie i dotyczy to każdego z tych aspektów z osobna. W rezultacie integracja na polu ekonomicznym może zostać szybciej osiągnięta od tej na polu politycznym. Zatem trzeba przeanalizować każdy z wymiarów z osobna, uwzględniając możliwość osiągnięcia spójnego katalogu obejmującego jednocześnie wszystkie wymiary.

- integracja zawsze jest procesem dwukierunkowym, nawet jeżeli nie jest to od razu widoczne lub jest odrzucane. Migranci muszą rozpocząć proces włączenia się w społeczeństwo przyjmujące, co może objawiać się różny sposób, jednak zawsze wymaga od nich skonfrontowania się z kulturą kraju przyjmującego. Obywatele kraju przyjmującego muszą skonfrontować się z nowo przybyłymi i przyjąć wobec nich pewną postawę (odrzuć, zaakceptować, braku zaufania, tolerancji, otwartości itd.). Postawa ta może powodować, że ich styl życia zostanie podany w wątpliwość, podobnie jak postrzeganie ich własnej integracji ze społeczeństwem, którego są częścią.

Opierając się na powyższym podejściu teoretycznym, integrację można zdefiniować jako proces wielowymiarowy mający na celu uzyskanie pokojowej koegzystencji, w ramach określonej rzeczywistości historycznej i społecznej, wśród osób mających odmienne pochodzenie etniczne i/lub osadzonych w innej kulturze, pod warunkiem że nie podważa to żadnego z praw podstawowych ani nie narusza instytucji demokracji. Integracja jest zawsze procesem, który wymaga czasu. Jest celem, który nie może zostać osiągnięty raz na zawsze – musi być prowadzona stale, i dotyczy to wymiaru ekonomicznego, kulturalnego, społecznego i politycznego. Jeżeli integracja zostanie ograniczona do pojedynczej sfery, z powodu swojej wielowymiarowości szybko okaże się połowiczna. Każda z oddzielnych sfer generuje innego rodzaju poziomy integracji. Zatem, na przykład, znaczna integracja ekonomiczna może zostać osiągnięta razem z integracją niewystarczającą z politycznego czy społecznego punktu widzenia, lub w ogóle przy jej braku (i na odwrót). Te różne wymiary mogą być z biegiem czasu następować po sobie. Wreszcie, można powiedzieć, że integracja jest procesem dwukierunkowym, dotyczy bowiem nie tylko migrantów, ale również obywateli państwa przyjmującego.

Opierając się na tej definicji, ISMU przeprowadziła krajowe badania mające na celu ocenę różnic integracji migrantów mieszkających we Włoszech<sup>11</sup>. Przyjęta metoda badań oraz ich wyniki zostały przedstawione poniżej.

---

<sup>11</sup> V. Cesareo i G. C. Blangiardo (red.), *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Mediolan 2009.

### 3.1 Kwestie metodologiczne i organizacyjne

W celu zmierzenia poziomów integracji migrantów we Włoszech, w okresie od końca 2008 r. do pierwszych miesięcy 2009 r. od ponad 12 tys. obywateli państw trzecich bezpośrednio zebrano materiał statystyczny za pomocą wywiadów indywidualnych (metoda PAPI, *Paper and Pencil Interview - przyp. tłum.*) i kwestionariuszy ustrukturalizowanych.

Badanie na poziomie krajowym było koordynowane przez ISMU i przeprowadzone przez 20 lokalnych instytucji, najczęściej ośrodków akademickich. Obejmowało ono łącznie 32 prowincje lub ośrodki miejskie. Taki wybór, pomimo tego, że w dużej mierze zależał od lokalizacji danej instytucji, która zgodziła się wziąć udział w badaniu, opierał się na potrzebie zarówno zagwarantowania szerokiego pokrycia terytorialnego kraju, jak i włączenia do pierwszej próby badania (na podstawie terytorialnej) miejsc zamieszkiwanych przez dużą populację migrantów i znacznie zróżnicowanych pod względem społecznym i ekonomicznym.

Grupy badawcze, którym towarzyszyła osoba z każdego ośrodka badawczego oraz z grupy koordynującej (stworzonej w siedzibie ISMU), zajmowały się przygotowaniem kwestionariusza na potrzeby badania. Najpierw przygotowano go po włosku, a potem przetłumaczono na pięć języków (albański, arabski, chiński, francuski oraz rumuński). Każda lokalna jednostka badająca włączyła się w wypracowywanie wstępnego planu zgodnie z wcześniej uzgodnionymi wskazówkami metodologicznymi. Grupa badawcza była również odpowiedzialna za przeprowadzenie badania w danym miejscu<sup>12</sup>, a grupa centralna w ISMU – za koordynację i wsparcie przedstawicieli lokalnych.

Do obowiązków każdego ośrodka badawczego należał wybór i szkolenie osób przeprowadzających wywiady (mężczyzn i kobiet). Były to osoby różnej narodowości, tak aby można było rozmawiać z cudzoziemcami przebywającymi na danym terytorium. Ośrodek wskazywał również na miejsca „detekcji”, tj. miejsca w danej miejscowości, w których zazwyczaj gromadzą się cudzoziemcy. Było to założenie planu wstępnego. Jednak na potrzeby tego badania przyjęto również metodologię „centrum”<sup>13</sup>. Badanie terenowe przeprowadziło ponad 200 osób. Do identyfikacji głównych cech społeczno-demograficznych cudzoziemców przebywających we Włoszech wykorzystywano kwestionariusz z pytaniami zamkniętymi. Opierał się on na tradycyjnym modelu przyjętym dla tego rodzaju badań, stosowanym od 2001 r. w Lombardii przez ISMU (w ramach działań Regionalnego Obserwatorium na rzecz Integracji i Wieloetniczności Regionu Lombardii). Przyjęto listę pytań ad hoc doty-

<sup>12</sup> To jest: w regionie lub mieście (przyp. tłum.)

<sup>13</sup> G. Baio, G.C. Blangiardo, M. Blangiardo, Centre samplin technique in foreign migration surveys: a methodological note, *Journal of Official Statistics*, 27(3) 2011, s. 1–16.

czących integracji, które skupiały się na czterech płaszczyznach: kulturalnej, społecznej, ekonomicznej i politycznej. Pozwoliło to na realizację tematów-celów przyjętych dla tego badania.

## 3.2 Przepisanie wyników i stworzenie indeksu integracji

W opisywanej metodologii widać, że bezpośrednie gromadzenie danych indywidualnych umożliwia przewyższenie ograniczeń informacji pochodzących ze źródeł oficjalnych. Pozwala również na uchwycenie, w szczegółowy i elastyczny sposób, potrzebnych informacji dotyczących zarówno warunków życia migrantów (mieszkanie, praca, rodzina itd.), jak i niektórych ważnych przejawów interakcji z innymi osobami i zasad obowiązujących w miejscu, w którym się osiedlili.

Zgodnie z potrzebą oceny różnych aspektów integracji migrantów badanie dotyczyło następujących kwestii:

- warunków mieszkaniowych i pracy, możliwości odkładania kapitału, tj. czynników dotyczących integracji ekonomicznej;
- relacji przyjacielskich, członkostwa w stowarzyszeniach, stopnia przyjęcia lub zaakceptowania włoskiego stylu życia, tendencji i intencji, tj. użytecznych elementów oceny integracji społecznej;
- znajomości języka włoskiego i częstości posługiwania się nim, zainteresowania świętami włoskimi, dostępu do informacji, poczucia przynależności do społeczeństwa włoskiego, własnej oceny samopoczucia we Włoszech i dzielenia niektórych zasad integracji, tj. wyrazu integracji kulturowej;
- statusu prawnego, rejestracji w biurze ds. ludności i opinii na temat znaczenia obywatelstwa, tj. elementów pozwalających na analizę integracji politycznej migranta.

Na potrzeby tego badania pierwszym krokiem było przypisanie każdej osobie wyniku ilościowego skali integracji opierającego się na zmiennych jakościowych. (...)

W celu zmniejszenia, najbardziej, jak to możliwe, elementów subiektywnych zdecydowano się na wprowadzenie następującej metody: dominanty rozważanych zmiennych zostały wstępnie przypisane logicznej skali „efektywności integracji” mieszczącej się w skali warunków od „złe” do „najlepsze”. W takim znaczeniu przypuszczenie, na podstawie którego przyjęto wskaźniki dotyczące integracji migrantów ze społeczeństwem przyjmującym, jest następujące: im wyższy status prawny, lepsze warunki pracy i warunki mieszkaniowe, większe możliwości odkładania kapitału, znajomość włoskiego i częstotliwość jego używania, zainteresowanie informacją i dostęp do niej, silniejsze związki ze społecznością lokalną i innymi społecznościami na tym terytorium, większe znaczenie przynależności oraz pełniejsze przyjęcie włoskiego stylu życia, tym większe są szanse całkowitej integracji migranta. (...)

Wyniki wszystkich elementów, które odnoszą się do tej samej grupy, są uśrednione. Na przykład wyniki związane ze znajomością i używaniem języka włoskiego, dostęp do informacji, zainteresowanie wydarzeniami we Włoszech, postrzeganie siebie jako osoby, która dobrze się czuje we Włoszech, poczucie przynależności do włoskiej społeczności, i dzielenie niektórych zasad integracji są pogrupowane i uśrednione w jeden wynik dotyczący integracji kulturalnej. Wyniki integracji społecznej, ekonomicznej i politycznej również opierają się na tej logice.

Ponieważ wskaźniki uzyskane w tym procesie wskazują zakres zmiennej, która różni się od innych, różne indeksy odnoszące się do integracji kulturalnej, społecznej, ekonomicznej i politycznej zostały następnie wystandaryzowane w celu sprawdzenia ekstremum z powrotem do wartości zerowej w przypadku braku integracji i do wartości 1 w przypadku integracji maksymalnej. Zatem możliwe było przypisanie każdemu respondentowi sumy wyniku, tj. całościowego indeksu integracji. Ten indeks został skonstruowany na podstawie prostej średniej arytmetycznej z czterech częściowych indeksów dotyczących integracji ekonomicznej, społecznej, kulturalnej oraz politycznej.

Opracowany indeks pozwala na odpowiedni pomiar, poprzez umożliwienie oceny osiągniętego poziomu integracji migranta w porównaniu z poziomem osiągniętym przez innych badanych. Ostatecznie, mając indywidualny wynik dla każdego elementu przynależnego badanemu, możliwa jest ocena zmiennych i związków istniejących na średnim poziomie integracji podgrup określonych na podstawie interesujących zmiennych, takich jak: płeć, narodowość, poziom edukacji, status prawny, religia, długość pobytu czy podział terytorialny. Możliwe jest również monitorowanie obecności wśród migrantów niszy odnoszących się do niższego poziomu integracji lub identyfikacja charakterystyki tak zwanych „grup doskonałych”.

### 3.3 Niektóre wyniki badań

Ocena stopnia integracji migrantów mieszkających we Włoszech wskazuje na różne sytuacje, które potwierdzają hipotezę dotyczącą zarówno wielowymiarowości procesu integracji, jak i jej zależności od czynników strukturalnych i środowiskowych.

Ogólnie średni indeks integracji wynosił 0,5. Możemy zatem potwierdzić, że środowisko migrantów we Włoszech mieści się w połowie pomiędzy idealnym modelem osób, które otrzymały najwyższe wskaźniki we wszystkich testach wynikających z serii pytań włączonych do przyjętego kwestionariusza, i tych, które otrzymały najniższe wskaźniki na wszystkich polach. Istnieją jednak dane mówiące o dużym zróżnicowaniu, zarówno w relacji do strukturalnych cech migrantów, jak i w kontekście elementów pojawiających się na poziomie terytorialnym.

Odnosnie do drugiego aspektu można zauważyć, że z 32 grup lokalnych, które przeprowadziły badania, pojawia się średnia wartości rzędu od 0,4 do 0,57. Większość z nich (14) uplasowała się w przedziale 0,48 do 0,52 (zob. tabela 2).



Jeżeli chodzi o klasyfikację indywidualnych jednostek terytorialnych, to najwyższe miejsca w ogólnym indeksie zajęły prowincja Trydent, potem Massa-Carrara, Chieti, Modena i Rawenna. Prowincje Pescara, Piza, Neapol, Pistola i Katania uplasowały się na końcu. Jednak, jeżeli wziąć pod uwagę różne pojedyncze indeksy, Chieti wyprzedza Trydent w kwestiach związanych z integracją kulturalną i dzieli z nim pierwsze miejsce w zakresie integracji społecznej. Na polu integracji politycznej najlepiej wypada prowincja Massa-Carrara, a prowincje Rawenna i Padwa znajdują się na początku listy dotyczącej integracji ekonomicznej.

*Tabela 2. Średnia wartość indeksu integracji w jednostkach terytorialnych uczestniczących w badaniu*

Jednostka terytorialna	Indeks całościowy	Indeks szczegółowy			
		kulturalny	społeczny	Polityczny	ekonomiczny
Trydent	0,57	0,60	0,56	0,56	0,57
Massa-Carrara	0,55	0,52	0,51	0,60	0,57
Chieti	0,55	0,62	0,56	0,53	0,50
Modena	0,54	0,54	0,51	0,58	0,55
Rawenna	0,54	0,54	0,45	0,58	0,59
Campobasso-Isernia	0,54	0,54	0,54	0,55	0,54
Turyń	0,53	0,53	0,51	0,55	0,54
Vicenza	0,53	0,48	0,52	0,55	0,58
Ankona	0,53	0,53	0,49	0,54	0,55
Teramo	0,53	0,52	0,54	0,56	0,51
Arezzo	0,51	0,50	0,51	0,54	0,51
Treviso	0,50	0,48	0,51	0,48	0,55
Padwa	0,50	0,47	0,44	0,53	0,59
Forli-Cesena	0,50	0,46	0,47	0,54	0,52
Bari	0,50	0,49	0,47	0,53	0,53
Mediolan	0,49	0,47	0,45	0,47	0,58
Parma	0,49	0,50	0,48	0,49	0,48
Lukka	0,49	0,48	0,49	0,46	0,52
Florencja	0,49	0,48	0,46	0,49	0,53
Livorno	0,49	0,46	0,47	0,52	0,53
Rzym	0,49	0,53	0,50	0,44	0,47
Siena	0,48	0,48	0,46	0,46	0,51
Benewent	0,48	0,50	0,52	0,45	0,45

## 3.4 Typologia i ścieżki

(...) Wyniki klasyfikacji ponad 12 tys. przypadków składających się na próbkę badawczą wskazywały na typologię podziału na cztery różne grupy<sup>14</sup>. Grupa, która wydaje się najbardziej zaawansowana w procesie integracji – grupa A – może obejmować „tych, którzy są blisko osiągnięcia celu”. Obejmuje ona 23 proc. spraw, tj. 0,71 ogólnego średniego wyniku i wartości bliskie 0,75 dotyczące wymiaru kulturalnego i społecznego.

Grupa B, która stanowi 25 proc. analizowanych spraw, ogólnie może być postrzegana jako grupa osób, które są „w połowie procesu”. Jej silny punkt to integracja kulturalna (ze średnią rzędu 0,6). Ten wymiar jest za to słabym punktem grupy C, która obejmuje 29 proc. spraw, i dotyczy dużej sfery, gdzie „proces integracji napotyka trudności”. Jeszcze trudniejszy jest postęp integracji wśród grupy D („tych, którzy pokonali mniej niż jedną trzecią drogi integracji”), która obejmuje 23 proc. spraw. W tej grupie zarówno całościowe, jak i częściowe średnie wartości wskaźników nigdy nie przekraczają 0,3.

Odnosnie do charakterystyki tych czterech homogenicznych grup opartej na zmiennych strukturalnych i behawioralnych, ciekawe są szczególnie dwie sytuacje ekstremalne, tj. grupa tych, których stopień integracji jest mniejszy, oraz tych, których integracja jest najpełniejsza.

Tabela 3. Podział respondentów na cztery homogeniczne grupy w związku z wartością indeksu integracji

Grupa	Liczba spraw	Indeks całościowy	Indeks szczegółowy			
			kulturalny	społeczny	polityczny	ekonomiczny
A	2,794	0,71	0,74	0,67	0,69	0,75
B	2,983	0,50	0,60	0,55	0,47	0,36
C	3,526	0,44	0,38	0,42	0,49	0,48
D	2,739	0,29	0,29	0,29	0,30	0,29
Suma	12,042	0,5	0,49	0,48	0,49	0,53

Pod tym względem dane indywidualne pokazują, że wśród profilu cudzoziemców o niższym poziomie integracji przeważają mężczyźni (dotyczy to w mniejszym stopniu osób mających rodzinę), raczej o ograniczonych dochodach, o stosunkowo niskim wykształceniu i zazwyczaj z krótką historią migracyjną. Przede wszystkim jednak profil takiej osoby związany jest z sytuacją mieszkaniową – zazwyczaj dzieleniem mieszkania ze współlokatorami (rodziną i/lub przyjaciółmi).

Osoby, które należą do grupy o najwyższym stopniu integracji, to przeważnie kobiety, najczęściej mężatki (zwłaszcza gdy ich małżonkami są Włosi), posiadające

<sup>14</sup> Po sprawdzeniu empirycznym przyjęto klasyfikację niehierarchiczną i zdecydowano (w świetle całości symulacji) wziąć pod uwagę optymalny podział na cztery grupy.

dzieci. Członkowie tej grupy zazwyczaj mają wyższe wykształcenie i stosunkowo wysokie zarobki. Przebywają we Włoszech relatywnie długo (większość z nich dłużej niż 15 lat) i żyją wraz z rodziną we własnym mieszkaniu lub domu. Zazwyczaj mają ograniczone związki z krajem swojego pochodzenia, pod względem utrzymywania kontaktów i udzielania wsparcia ekonomicznego (tj. przekazywania kwot pieniężnych do domu)<sup>15</sup>.

Wreszcie, jeżeli bliżej przyjrzymy się charakterystyce grup o najwyższym poziomie integracji oraz cechom wąskich podgrup, które są „integracyjnym Olimpem”, obejmującym mniejszość migrantów (w sumie 0,6 proc.) uzyskujących średnie wartości 0,9 w wyniku całościowym, możemy odnaleźć elementy potwierdzające niektóre hipotezy postawione w badaniu.

Nowe dowody empiryczne prowadzą do wskazania determinującej roli, jaką długoterminowy pobyt we Włoszech odgrywa w promocji celu, tj. integracji migrantów, możliwości życia wraz z całą rodziną, zdobywania przez nich wysokich kwalifikacji i uzyskiwania relatywnie wysokich dochodów.

Jednocześnie wzrasta rola religii katolickiej (wyznawanej przez część elity migrantów o największym stopniu integracji; ich liczba jest dwa razy większa od reszty populacji migrantów), jak również przynależności (wśród kobiet) do dwóch ważnych narodów Europy Wschodniej. W szczególności Rumunki, a przede wszystkim Albanki, należące do podgrupy o największym stopniu integracji, odgrywają, bez względu na wszechobecne stereotypy, znaczącą i całkiem zaskakującą rolę.

*Tabela 4. Cechy w związku ze stopniem integracji migrantów \**

Migrant o mniejszym stopniu integracji	Proc.	Migrant o większym stopniu integracji	Proc.
zamieszkiwanie z mężem/żoną, partnerem/partnerką + krewnymi, bliskimi	163	religia koptyjska	125
zamieszkiwanie wyłącznie z przyjaciółmi /znajomymi	114	staż migracyjny powyżej 15 lat	119
staż migracyjny 0–1 rok	103	mąż Włoch / żona Włoszka	117
zamieszkiwanie z przyjaciółmi, znajomymi i dziećmi	100	zarobki miesięczne netto: 1500–2000 euro	106
staż migracyjny 2–4 lata	87	brak poczucia więzi z krajem pochodzenia	100
brak wykształcenia	78	słabe poczucie więzi z krajem pochodzenia	85
zamieszkiwanie z krewnymi + przyjaciółmi/ znajomymi	76	zarobki miesięczne netto większe niż 2000 euro	81
niezamieszkiwanie z żadnym z dzieci w kraju przyjmującym	73	zarobki miesięczne netto: 1200–1500 euro	72

<sup>15</sup> Z tego punktu widzenia wyjątkiem są migranci transnarodowi, którzy żyjąc we Włoszech od wielu lat, utrzymują stały związek emocjonalny i ekonomiczny z krajem pochodzenia.

Migrant o mniejszym stopniu integracji	Proc.	Migrant o większym stopniu integracji	Proc
zamieszkiwanie z krewnymi, przyjaciółmi/znajomymi i dziećmi	67	staż migracyjny 11–15 lat	55
zamieszkiwanie z bliskimi i dziećmi	64	wykształcenie wyższe	49
mąż/zona innej narodowości	49	zamieszkiwanie samotnie z dziećmi	49
zarobki miesięczne netto mniejsze niż 600 euro	46	zamieszkiwanie z mężem/żoną / partnerem/partnerką + dzieci	48
zamieszkiwanie samotnie	43	niewielkie zainteresowanie wydarzeniami w kraju pochodzenia	44
religia: inna chrześcijańska	37	zamieszkiwanie z mężem/żoną / partnerem/partnerką	39
religia: buddyzm	37	zarobki miesięczne netto: 1000–1200 euro	37
wykształcenie podstawowe	26	zamieszkiwanie ze wszystkimi dziećmi w kraju przyjmującym	36
religia: islam	21	brak zainteresowania wydarzeniami w kraju pochodzenia	35
pochodzenie: Afryka Subsaharyjska	20	pochodzenie: Ameryka Łacińska	33
zarobki miesięczne netto: 600–800 euro	18	niewierzący/niewierząca	31
pochodzenie: północna Afryka	18	przeciętne poczucie więzi z krajem pochodzenia	23
stanu wolnego	16	zamieszkiwanie z krewnymi (rodzice, rodzeństwo)	21
silne poczucie więzi z krajem pochodzenia	16	zamieszkiwanie z mężem/żoną / partnerem/partnerką + bliscy, dzieci	16
mężczyzna	15	religia: katolicyzm	14
religia: sikhizm	12	niedokonywanie przekazów pieniężnych do kraju pochodzenia	14
bez dzieci	11	pochodzenie: Europa Wschodnia	13
regularne dokonywanie przekazów pieniężnych do kraju pochodzenia	11	kobieta	10
zarobki miesięczne netto: 800–1000 euro	11	w związku małżeńskim	9

\* Te wartości wskazują, o ile wyższy (procentowo) jest relatywny zakres tej modalności w każdej z grup (o mniejszym lub o większym stopniu integracji) w związku z ich wielkością w całości populacji.

Tabela 5. Elementy, które bardziej niż inne charakteryzują podgrupy wskazujące na maksymalny poziom integracji (stworzone w przypadku całościowego indeksu, który jest wyższy od 0,9)

Charakterystyka	Proc. charakterystyki w:	
	podgrupie o najwyższym stopniu integracji	całości populacji
Kobieta	69 (+44%)	48
W związku małżeńskim	77 (+38%)	56
Dyplom	44 (+5%)	42
Edukacja uniwersytecka	41 (+116%)	19
Katolik	52 (+100%)	26
Zarobki miesięczne netto większe niż 1500 euro	19 (+280%)	5
Zamieszkiwanie wyłącznie z mężem/żoną i dziećmi	62 (+138%)	26
Zamieszkiwanie wyłącznie z mężem/żoną	17 (+55%)	11
Razem ze wszystkimi dziećmi	96 (+71%)	56
We Włoszech dłużej niż 15 lat	55 (+293%)	14
Z Europy Wschodniej	58 (+53%)	38
Z Ameryki Łacińskiej	19 (+73%)	11
Albanka	14 (+180%)	5
Rumunka	14 (+75%)	8

\* Wartości w nawiasach pokazują, o ile wyższy (procentowo) jest relatywny zakres tej modalności w zbiorze o największym stopniu integracji w porównaniu z wartością dla całej populacji.

**Baio G., Blangiardo G.C., Blangiardo M.**, Centre samplin technique in foreign migration surveys: a methodological note, *Journal of Official Statistics*, 27(3) 2011.

**Blangardio G.C. (red.)**, *L'immigrazione straniera in Lombardia, Undicesima indagine regionale. Rapporto 2011*, Fondazione ISMU, Regione Lombardia, Eupolic Lombardia, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Mediolan 2012, dostępne na stronie: [www.orimregionelombardia.it](http://www.orimregionelombardia.it).

**Blangiardo G.C.**, Se tre indizi (statistici) possono fare una prova, *Il Sole 24 Ore*, 21 maja 2012.

**Cesareo V. i Blangiardo G. C. (red.)**, *Indici di integrazione. Un 'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Mediolan 2009.

**EMN**, IV Rapporto European Migration Network: in calo l'immigrazione irregolare in Italia, *Libertà Civil* (1) 2012.

**ISTAT**, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, raport z 27 stycznia 2012 r.

**ISTAT**, *Bilancio demografico mensile, 2012*, dostępne na stronie [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it).

**ISTAT**, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti*, raport z 25 lipca 2012 r.

**Zincone G. (red.)**, *Primo Rapporto sull 'integrazione degli immigranti in Italia*, Bolonia 2000.

# FABIENNE BECKER

*Ekspert, Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej  
w Luksemburgu; Uniwersytet w Luksemburgu*

*Research Associate, European Migration Network / National Contact Point  
Luxembourg, University of Luxembourg*

**Cross-border workers – a necessary  
workforce in Luxembourg**



## ABSTRAKT

### **Pracownicy transgraniczni – niezbędna siła robocza Luksemburga**

Pomimo małej powierzchni Luksemburg ma najwyższą w Unii Europejskiej liczbę pracowników transgranicznych. Większość analiz dotyczących tego zagadnienia skupia się jednak na obywatelach krajów sąsiadujących z Luksemburgiem, tj. Niemiec, Belgii i Francji. Nie podejmowano do tej pory badań nad obywatelami państw trzecich, którzy pracują w Luksemburgu, ale zamieszkują w jednym z regionów granicznych. W 2012 r. Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Luksemburgu wyszedł z inicjatywą przeprowadzenia takich badań. Zastosowano ilościowe oraz jakościowe metody badawcze do określenia profilu, kierunków migracji i aspektów integracji pracowników transgranicznych będących obywatelami państw trzecich. W pierwszej i drugiej części artykułu przedstawiono charakterystykę Luksemburga jako kraju imigracji oraz rolę, jaką odgrywają w nim pracownicy transgraniczni. W części trzeciej, opracowanej na podstawie wyników wspomnianych badań, prezentowana jest pogłębiona analiza różnych aspektów funkcjonowania pracowników transgranicznych będących obywatelami państw trzecich, takich jak cechy demograficzne, drogi migracji i wyzwania związane ze specyfiką tej siły roboczej.



As a major part of the Luxembourgish workforce consists of cross-border workers (CBWs), many researchers are focusing their work on this issue. Even though a great deal of research exists on CBWs in Luxembourg, nearly none concentrates on third-country national cross-border workers (TCN CBWs). In 2012, the European Migration Network<sup>1</sup> National Contact Point Luxembourg (LU EMN NCP) launched a study on 'Individual Profiles and Migration Trajectories of Third-Country National Cross-Border Workers',<sup>2</sup> conducted by Joaquim Monteiro, to research the situation of CBWs that are not German, French nor Belgian, nor other EU nationals, but are non-EU citizens that work in Luxembourg and live in one of the bordering countries. As the EMN is mostly concentrating on migratory developments of third-country nationals (TCNs), it seemed of importance to take a closer look at TCN CBWs in Luxembourg. The following article is based on the 2012 study, which provides an insight into a subject that has barely been touched on by researchers. Before elaborating on this particular issue, this article gives a broader historical overview and expands upon the situation of CBWs in Luxembourg. A general introduction presents the case of Luxembourg and explains to what extent Luxembourg is a country of immigration. A detailed chapter on the contribution of CBWs shows the important role and the necessity for Luxembourg of this workforce. To comprehend TCN CBWs' profiles, it is necessary to take into consideration and explain the trajectories and profiles of CBWs in general in Luxembourg. The chapter on TCN CBWs will then present results of the 2012 study. One reason why there has not been much research done on TCN CBWs is probably because the number of TCN CBWs in Luxembourg is very small; they represent less than 1% of all CBWs in Luxembourg.<sup>3</sup> CBWs are often confronted with the same cultural and social problems and challenges as TCN CBWs. However, the situation of TCN CBWs differs from other CBWs because legally they have a completely different status. The Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration established the difference between mobility and immigration. On the one hand, freedom of movement or mobility applies to EU nationals, EEA nationals and their family members.<sup>4</sup> On the other hand, the rules of immigration apply to TCNs and their family members. This difference implies that persons who benefit from mobility can work and live in any Member State of the European Union if they fulfil certain conditions. On the contrary, TCNs reside in

<sup>1</sup> The aim of the European Migration Network (EMN) is to provide up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum on the EU level for EU institutions, and on the national level for Member States' authorities and institutions as well as for the general public. See Article 1 of the Council Directive 2008/381/EC of 14 May 2008 establishing a European Migration Network.

<sup>2</sup> From here on referred to as the 2012 EMN study on TCN CBWs. The study can be found on the LU EMN NCP website. See European Migration Network National Contact Point Luxembourg, *Individual Profiles and Migration Trajectories of Third-Country National Cross-border Workers. The Case of Luxembourg*, Luxembourg 2012, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/individual-profiles-and-migration-trajectories-third-country-national-cross-borde> [accessed 24.09.2013].

<sup>3</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 19.

<sup>4</sup> See Chapter 2 of the Coordinated text of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration.

a Member State based on the sovereign powers of that State and as a consequence they must fulfil the conditions of entry and stay of each Member State.

The goal of the 2012 study was to analyse the role of TCN CBWs in order to better understand the intra-EU mobility of TCNs in border areas.<sup>5</sup> By carrying out this study the LU EMN NCP aimed to fill the existing lack of qualitative and quantitative research on TCN CBWs. The LU EMN NCP was the only national contact point within the EMN which conducted this study and no specifications were provided by the European Commission. Hence, the LU EMN NCP organised a workshop with national network members, LU EMN NCP staff members and two experts on CBW topics from the University of Luxembourg to discuss the precise structure for the study. The methodologies used were a quantitative questionnaire and 6 semi-structured interviews. Furthermore, the LU EMN NCP used data provided by the General Social Security Inspectorate (IGSS) and researched existing literature on CBWs. The quantitative questionnaire included questions on professional occupation, mobility, migration trajectory, integration and socio-demographic situation, nationality, migration profile, job conditions and integration, and out of 132 answered questionnaires, 110 could be considered for the study, which corresponded to around 10% of the total population of TCN CBWs identified by the IGSS.<sup>6</sup>

## Luxembourg – a country of immigration

2 <<<

*It is a great opportunity, as in a small country like Luxembourg we have the chance to know people from the whole world, and hence this aspect can only make everyday life very interesting.<sup>7</sup>*

This statement of an immigrant in Luxembourg illustrates one positive aspect of immigration in Luxembourg. As a country of immigration, it offers a wide range of cultures from all over the world, whereby the different nationalities contribute socially, culturally and economically to the small country. After Malta, Luxembourg is the sec-

<sup>5</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 7.

<sup>6</sup> Ibid., pp. 9-12.

<sup>7</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013. This extract from the interview, as well as all the subsequent extracts of interviews in this article are taken from interviews that were conducted with a random sample of people at the 'Festival des Migrations, des Cultures et de la Citoyenneté' on their opinion about the role of CBWs in Luxembourg and on their opinion on TCNs in Luxembourg. The purpose of these interviews was to get an overview of what people in Luxembourg think about different aspects of migration and citizenship. The interviews were filmed and the edited short films can be seen on the website of LU EMN NCP: <https://www.emnluxembourg.lu/media> [accessed 03.10.2013].

ond smallest country of the EU with a size of 2,586 km<sup>2</sup>.<sup>8</sup> Luxembourg holds a population of 537,000 residents<sup>9</sup> and its economy is based on the tertiary sector. The strong economy of the country is due to the efficient financial and banking sector. However, the strength of the economy could not be maintained if it were not for the 71.2% of foreigners working in Luxembourg, out of which CBWs represent 44.1%.<sup>10,11</sup>

## 2.1 Foreigners in Luxembourg

Until the end of the 19th century, Luxembourg's economy was based on agriculture. Thousands of Luxembourgish citizens migrated to the United States in the first half of the 19th century in search for better living conditions.<sup>12</sup> Only 2.9% of the population were immigrants in 1875.<sup>13</sup> Nonetheless, since the end of the 19th century, workers moved between Lorraine in France, Saarland in Germany and Luxembourg to find better working conditions and higher salaries.<sup>14</sup> After the establishment of the steel industry, Luxembourg needed a more qualified workforce than the national labour market could provide. Many Luxembourgish citizens had already left the country, which led to a lack of population of working age. The steel industry was undergoing an enormous upswing in the south of the country and was key to the economic success. Jobs were created, workers were needed and immigration became necessary to provide sufficient workforces. Due to the local labour shortages, the immigration rate went up to 15.3% in 1910.<sup>15</sup> The growth of the steel industry led to an increase in infrastructure and other small industries, which enabled the agriculture sector to have better distribution possibilities and better delivery routes.<sup>16</sup> Even though there were unemployed Luxembourgish citizens, they often did not have the necessary know-how, and therefore German investors, who owned factories in Luxembourg,

<sup>8</sup> Luxembourg.lu, *En un clin d'oeil*, Luxembourg 2013, <http://www.luxembourg.public.lu/fr/tourisme/clin-oeil/index.html> [accessed 06.11.2013].

<sup>9</sup> STATEC, *Population totale, luxembourgeoise et étrangère, de résidence habituelle au Luxembourg selon le sexe 1821 - 2012*, Luxembourg 2013, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=383&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=383&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1) [accessed 19.09.2013].

<sup>10</sup> However, those 44% include 'false' CBWs, meaning Luxembourgish citizens who reside in one of the neighbouring countries, but work in Luxembourg. They represent only a small number, although a noticeable increase could be observed in the last years. In 2007 there were 2600 'false' CBWs, and in 2012 as many as 3900, which, however, is only 2.5% of the total CBWs population. Data for 2013 is not yet available. For further information, see: STATEC, *Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité (en 1 000 personnes) 1974 - 2011*, Luxembourg 2011, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=494&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=494&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92) [accessed 23.09.2013].

<sup>11</sup> STATEC (2013a), *Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité (x 1 000 personnes) 1995 - 2013*, Luxembourg 2013, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=7252&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=7252&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92) [accessed 30.09.2013].

<sup>12</sup> D. Roberts, Home is where the heart is, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moiën. Luxembourg today*, Luxembourg 2011, p. 162.

<sup>13</sup> M. Gerges, P. Poirier, A cosmopolitan identity, [in:] *Ibid.*, p. 34.

<sup>14</sup> M. Pauly, Le phénomène migratoire: une constante de l'histoire luxembourgeoise, in: M. Pauly (eds.), *Asti 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagements*, Luxembourg 2010, p. 67.

<sup>15</sup> M. Gerges, P. Poirier (2011), p. 34.

<sup>16</sup> H. Fellner (2011a), Identity formation in the European context, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moiën. Luxembourg today*, Luxembourg 2011, pp. 170-171.

hired German citizens.<sup>17</sup> From 1870 on, Italian workers were attracted to Luxembourg, mainly for less qualified jobs in the steel industry.<sup>18</sup> They often came without their families, settled in the south of Luxembourg and sometimes started construction companies, stores with Italian products, restaurants, or other services.<sup>19</sup>

The government of Luxembourg knew that immigration was necessary for the functioning of the country, but it also had a strong idea about what kind of immigrants it desired. For a long time, Luxembourg wanted white and Catholic immigration.<sup>20</sup> For example, a bilateral agreement was signed in 1950 with the Netherlands to attract agricultural workers, who had to be unmarried, Catholic and from the provinces of North Brabant and Limburg.<sup>21</sup>

Especially in the early times of the Italian immigration, the possibilities for family reunification were very restricted, the immigrants were unmarried young men (or came without families) and they generally received short-term contracts.<sup>22</sup> In the late 1950s and in the 1960s, the immigration model changed and Italian immigration became family-friendly immigration.<sup>23</sup>

After the Second World War, German immigration stopped for obvious reasons,<sup>24</sup> and as a foreign workforce was needed once more, Luxembourg tried to attract Italians again. However, the fact that working conditions in Luxembourg were less interesting for Italian workers than before the war, as the economy had improved in Northern Italy, and that there were political tensions between the Luxembourgish and the Italian government, led to less immigration from Italy.<sup>25</sup> Nevertheless, the Luxembourgish government signed bilateral agreements with Italy, which existed from 1948 until 1957.<sup>26</sup> After 1957, the principle of free movement of workers applied to Italian workers, as Italy was a founder member of the EEC.<sup>27</sup> Furthermore, the Portuguese profited from measures that the Luxembourgish government took to attract workers, since the number of Italians was declining and Luxembourg still needed labour forces. The economic and political situation in Portugal led thousands of Portuguese citizens to emigrate to Luxembourg from the mid-1960s on.<sup>28</sup> In 1970, an agreement was signed with Portugal, which immediately provided Portuguese citizens with the possibility of family reunification.<sup>29</sup> Another agreement was signed in 1970 with the Former Republic of Yugoslavia, which, however, did not include the

---

<sup>17</sup> M. Pauly, *Geschichte Luxemburgs*, Munich 2011, p. 118.

<sup>18</sup> W. Amann, V. Bourg, et al., *Bilder und Identitäten*, in: IPSE – Identités, Politiques, Sociétés, Espaces (eds.), *Doing Identity in Luxembourg. Subjektive Aneignungen – institutionelle Zuschreibungen – sozio-kulturelle Milieus*, Bielefeld 2010, p. 220.

<sup>19</sup> M. Pauly (2011), p. 118.

<sup>20</sup> M. Pauly (2010), p. 68.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> A. Cordeiro, *L'immigration au Luxembourg dans le dernier quart du siècle dernier*, *Passerelles*, No.22 (2001), pp. 96-97.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>24</sup> M. Pauly (2010), p. 67.

<sup>25</sup> For further information on this matter, see: *Ibid.*, p. 119.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 67-68.

<sup>27</sup> Law of 30 November 1957 approving the Treaty establishing the European Economic Community, its Annexes, Protocols and additional Conventions, signed in Rome on 25 March 1957 and in Brussels on 17 April 1957.

<sup>28</sup> M. Pauly (2010), p. 68.

<sup>29</sup> *Ibid.*

option of family reunification, which leads to the question as to whether the aim was to prevent further immigration from a predominately 'Muslim country'.<sup>30</sup> Also, in the 1970s, German immigration started again with the establishment of German banks in Luxembourg.<sup>31</sup> By this time Luxembourg had a pro-active migration policy linked to labour shortages and demographic factors.

Apart from the need for foreigners in Luxembourg for specific sectors, another reason consists in the need to balance the demographic deficit that Luxembourg is experiencing. As early as the 1970s, the total fertility rate was already under 2.1, the replacement fertility level needed to prevent a decline in population.<sup>32</sup> Also, people tend to live longer than ever before, which leads to the ageing of the active population.<sup>33</sup> To ensure the pay of pensions and benefits, it is crucial that workers other than Luxembourgish citizens contribute to the Luxembourgish social security system.

Italian immigrants, who came in the blooming times of the steel industry, and Portuguese immigrants, who arrived when the steel industry was already declining,<sup>34</sup> often settled in Luxembourg for good, forming whole neighbourhoods of immigrants.<sup>35</sup> Their families have been in Luxembourg for at least two generations now. Apart from the first generation, they have been to school in Luxembourg, and are mostly or completely integrated into Luxembourgish society. Many of these second or third generations have acquired Luxembourgish citizenship. In the 1990s and at the beginning of the 2000s, Luxembourg was confronted with numerous arrivals of people from the Balkans seeking international protection. Many nationals from the former Republic of Yugoslavia came to Luxembourg during the Yugoslav wars in the 1990s, and they currently represent the largest group of third-country nationals in Luxembourg.<sup>36</sup>

Today Luxembourg is completely dependent on foreign workforces; there are more jobs in Luxembourg than Luxembourgish citizens. The indigenous workforce cannot cover the demand for employment. In 2011, there were, for example, over 370,000 jobs, but only 290,500 Luxembourgish citizens, which includes individuals of non-working age as well as working age citizens who cannot or just do

---

<sup>30</sup> European Migration Network National Contact Point Luxembourg, *Visa Policy as a Migration Channel*, Luxembourg 2011, pp. 14-15, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/visa-policy-migration-channel> [accessed 19.11.2013].

<sup>31</sup> M. Pauly (2010), p. 67.

<sup>32</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 14.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> They mainly worked in the construction sector.

<sup>35</sup> In 1960, there were 15,700 Italian immigrants in Luxembourg and in 1966 around 25,000. In 1966, they represented 44% of all foreigners in Luxembourg. As the number of foreigners increased drastically over the course of the following decades, and the number of Italians declined to 18,100 in 2011, they then represented only 8.2% of all foreigners in Luxembourg (3.5% of the total population). The number of Portuguese immigrants, however, has constantly been increasing since the 1960s. There was a rise from 1,100 Portuguese residents in Luxembourg in 1966 to 82,400 in 2011. In 1966, they represented 0.3% and in 2011, 16.1% of the total population. Except for the years 1975-1985, when the economic crisis affected immigration from Portugal, and 1982-1985, when the net migration of the Portuguese was actually negative, and with a break in the 1990s, when the net migration tended to go down again, Portuguese immigration has increased over the course of the years and appears to be continuing to rise. P. Zahlen, *Le Luxembourg 1960-2010. 50 ans de migrations* (50 ans STATEC), <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2012/PDF-12-12.pdf> [accessed 19.11.2013].

<sup>36</sup> European Migration Network National Contact Point Luxembourg (2011), p. 15.

not work, such as students, housewives/househusbands etc.<sup>37</sup> Politicians, like the Prime Minister Jean-Claude Juncker and the former Luxembourg City Mayor Paul Helminger agreed that foreigners helped the Luxembourgish economy by providing entrepreneurial spirit and dynamic drive, while Luxembourgish citizens often rather choose risk-free careers in the public sector.<sup>38</sup> This phenomenon will be further elaborated in section 3.2.

Furthermore, the European institutions in Luxembourg attract highly qualified workers from various countries. This relatively new type of highly qualified migrant faces different challenges. The early wave of foreigners who came to work for the European institutions did not seem to integrate well into Luxembourgish society: enjoying various privileges, they sent their children to the European school, ate in their own canteens and bought food in their own supermarket at the European Parliament.<sup>39</sup> Many of the EU officials' children, the next generation, are well integrated and participate in the local society.<sup>40</sup> They are settled and feel as much, if not more, attached to Luxembourg than their country of origin.

However, often the highly qualified workforce does not plan on settling for the rest of their lives in Luxembourg, but is highly mobile. Nevertheless, to provide integration measures, compromises have to be made (such as provision of international schools, English as a working language in some fields, etc.) and Luxembourg has to adapt to these mobile and international lifestyles.

Immigration policy is increasingly opening up towards highly qualified third-country nationals and tries to attract the best of the best in order to ensure economic growth. The financial sector and research institutes attach importance to hiring highly qualified workers from all over the world. Luxembourg introduced a specific residence permit for highly qualified workers in Article 45 of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration,<sup>41</sup> before the Blue Card Directive<sup>42</sup> was enacted. The Law of 8 December 2011<sup>43</sup> transposed the Blue Card Directive in its entirety to facilitate the conditions of entry and stay for TCNs and to motivate highly qualified workers to come to Luxembourg by granting them additional rights, such as automatic family reunification and tax benefits.

Today there are around 170 nationalities in Luxembourg.<sup>44</sup> If foreigners are asked what motivates them to work in Luxembourg, the arguments are not only the high salaries, the social security and the general security, but a common reply is that it is

---

<sup>37</sup> M. Gerges, P. Poirier (2011), p. 36.

<sup>38</sup> D. Roberts, Home is where the heart is, in: H. Fellner (eds.) (2011), p. 167.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 163-164.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>41</sup> Article 45 of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration (Official Journal, Memorial A, No. 138, of 10 September 2008, pp. 2024-2052), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf> [accessed 14.11.2013].

<sup>42</sup> Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, (OJ L 155/17, 18.06.2009), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF> [accessed 21.10.2013].

<sup>43</sup> Law of 8 December 2011 amending the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration (Official Journal, Memorial A, No. 19, of 3 February 2012, pp. 238-242), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/a019.pdf> [accessed 14.11.2013].

<sup>44</sup> STATEC (2013a).

an international and cosmopolitan place.<sup>45</sup> The internationality brings cultural variety and diverse influences to the society, making Luxembourg a multicultural melting pot. This immigration also provides evidence for the prosperity of Luxembourg's economy and for its attractiveness.<sup>46</sup>

## 2.2 Languages in Luxembourg

There are three official languages in Luxembourg: Luxembourgish<sup>47</sup>, German and French.<sup>48</sup> This multilingualism can be advantageous for foreigners coming to Luxembourg, but at the same time linguistic barriers are likely to occur. This matter will be elaborated in more detail in section 3.4.

First, it is of interest to mention that the plurality of languages in Luxembourg goes far back in time. The periods of occupation and the necessity of official written languages led to Luxembourg's trilingualism, especially the use of German and French.<sup>49</sup> One of the relevant laws concerning languages in the history of the country was the Education Act of 1843, in which the learning of German and French in elementary schools became mandatory.<sup>50</sup> Up until the present day, children in public schools still learn to read and write in German from the first year on and start learning French in their second year of elementary school. Contrary to French and German, which are mostly used in written form, Luxembourgish often remains the language of oral communication in schools. Later on in high school, English is added to the curriculum. This system promotes multilingualism from an early age.

Preferred by the bourgeoisie up until the 21st century, French has been the language of administration and judicial proceedings.<sup>51</sup> Since the Second World War, legislative texts have been published only in French. Only in 1984 did Luxembourgish become an official language. The Law of 24 February 1984 also established a functional classification of the different languages, with Luxembourgish as the national language, French as the language of legislation, and all three – Luxembourgish, German and French – as administrative languages.<sup>52</sup> In multilingual countries, the used languages are often subdivided according to different territories; in Luxembourg, however, there is a functional division according to social fields.<sup>53</sup>

---

<sup>45</sup> D. Roberts (2011), p. 162.

<sup>46</sup> M. Gerges, P. Poirier (2011), p. 34.

<sup>47</sup> Luxembourgish is a Moselle Franconian language form of West Middle German. For further information. H. Fellner (2011b), *Op Lëtzebuergesch, wann ech gliift!*, [in:] H. Fellner (eds.) (2011), p. 80.

<sup>48</sup> For further information on this topic, the study by Fernand Fehlen on historical and sociological aspects of the language situation in Luxembourg is of importance: F. Fehlen, *BaleineBis. Une enquête sur un marché linguistique multilingue en profonde mutation*. Luxemburgs Sprachenmarkt im Wandel, *Red*, No 12 (2009).

<sup>49</sup> H. Fellner (2011b), p 81.

<sup>50</sup> M. Pauly (2011), p. 71.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Article 1, 2 and 3 of the Law of 24 February 1984 on the language regime (Official Journal, Memorial A, No. 16, of 27 February 1984, pp.196-197), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1984/0016/a016.pdf> [accessed 17.10.2013].

<sup>53</sup> C. Wille, J. de Bres, A. Franziskus (2012), p. 75.

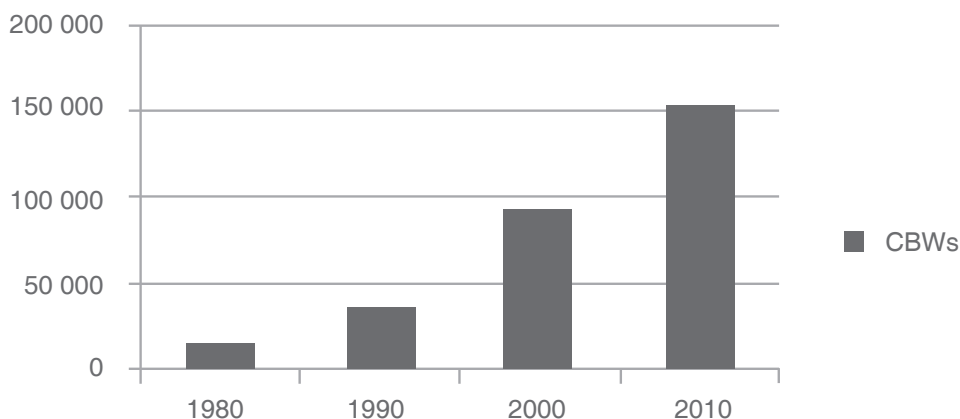
A cross-border worker (CBW) can be defined as any person crossing an internal or external border of the EU in order to work in a Member State of the EU, returning to his/her country of residence daily or at least once a week.<sup>54</sup> In the case of Luxembourg, this means any individual that lives in Germany, France or Belgium and crosses the border to work in Luxembourg.

## >>> 3.1

### Situation in Luxembourg and in the Greater Region

Since the 1980s, the number of CBWs has increased drastically and CBWs started becoming an essential part of the workforce in Luxembourg. In 1980, there were 11,900 CBWs in Luxembourg, in 1990 – as many as 35,300, in 2000 90,300, and in 2010 151,900.<sup>55</sup>

CBWs in given years



CBWs in given years (source of data: STATEC) – 2013 LU EMN NCP.

This strong increase is due to the opening of the labour market, which came into full effect only in the 1980s.<sup>56</sup> Tax agreements that had been signed earlier between Luxembourg and its neighbouring countries only became significant in the 1980s because of the increasing number of CBWs and the development of the

<sup>54</sup> This definition is based on the EMN study on TCN CBWs. For further details on choosing this definition see: EMN study on TCN CBWs (2012), pp. 8-9.

<sup>55</sup> STATEC (2013a).

<sup>56</sup> C. Wille, *Grenzgänger und Räume der Grenze. Raumkonstruktionen in der Gröregion SaarLorLux*, Frankfurt am Main 2012, p. 144.



economic situation. With this opening, Luxembourg could attract CBWs by providing them with interesting conditions while receiving taxes and contributions, as CBWs pay their taxes in Luxembourg. Also, most of the qualified CBWs that filled the labour gap had been educated and trained in another country, which led to economic profit for Luxembourg.

The Greater Region consists of Luxembourg, Rhineland-Palatinate and Saarland in Germany, Wallonia, the French community and the German-speaking community in Belgium, and Lorraine in France. A fourth of all CBWs of the EU are to be found in the Greater Region, which has a surface area of 65,400 km<sup>2</sup> and numbers 11.3 million people.<sup>57</sup> It can be viewed as a political and institutional unit of action, a cooperation area that is nonetheless heterogeneous in terms of cultural, socio-economic and linguistic aspects.<sup>58</sup> The Greater Region provides a good example of a fluid border-crossing. The functioning of this transfrontier network of workforces and existing jobs is due to the labour supply and demand of the different countries and regions that have to cooperate with each other. This means that a flow of workforces exists because the demand for work goes beyond the borders of a country. Economic advancement is connected to the opening of the labour market as it could not thrive to its full extent within the boundaries of one single country. Thanks to the Schengen agreements,<sup>59</sup> daily commutes were simplified and cross-border areas such as the Greater Region were allowed to develop and expand. The Greater Region helps Luxembourg by making up labour shortages and by slowing the ageing of the active population, which would otherwise increase labour shortages and generation dependency, and destroy the viability of the social security system.<sup>60</sup> In the last decade, however, the average age of CBWs and active resident foreigners has increased more than the average age of Luxembourgish citizens, leading to a decline of the desired effect of combating the ageing of the population.<sup>61</sup>

## 3.2 Demography

Luxembourg has the highest number of CBWs in the European Union. 159,700 CBWs commute from Germany, Belgium and France to Luxembourg.<sup>62</sup> The only country in Europe that has a higher number of CBWs is Switzerland, with over 276,300 CBWs.<sup>63</sup> In the second trimester of 2013, the labour force was composed

<sup>57</sup> R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth (2012a), Introduction générale, [in:] R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth, *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy 2012, p. 18.

<sup>58</sup> C. Wille (2012), pp. 105-107.

<sup>59</sup> The Schengen agreement of 14 June 1985 and the Convention implementing the Schengen Agreement of 19 June 1990, which entered into force on 1 September 1993, were later introduced by European Primary Law as the Schengen Protocol in the Treaty of Amsterdam and came into force on 1 May 1999, transferring all competences to the European Union. For more information, see: *The Schengen Acquis*, OJ L 239, 22.9.2000, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML) [accessed 21.10.2013].

<sup>60</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), pp. 15-16.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> STATEC (2013a).

<sup>63</sup> This information can be found at the website of the 'Bundesamt für Statistik', in the interactive database for statistics. The exact number for the second quarter of 2013 is 276,386.7 (this data was published on 29 August 2013). For

of 362,500 wage earners (domestic employment): 28.8% were Luxembourgish residents, 44.1% were CBWs and 27.1% were foreign residents, of whom 24.1% were EU citizens and only 3% were TCNs.<sup>64</sup> To put these numbers in context, out of 100 jobs on the Luxembourgish labour market, only 29 are occupied by Luxembourgish citizens, 27 are taken by foreign residents and 44 jobs are occupied by CBWs.<sup>65</sup>

Only a fairly small number of CBWs commute from Luxembourg to one of the neighbouring countries. In 2010, 900 individuals crossed the border from Luxembourg to one of the surrounding countries and in 2012, only 300 individuals.<sup>66</sup>

About half of the CBWs in Luxembourg commute from France (49.6%) and the other half is nearly equally split between Belgium and Germany, with about a quarter of the CBWs (25.2%) for each in 2012.<sup>67</sup> In recent decades, the majority of CBWs have also been from France. Belgium, however, used to have more CBWs that commuted to Luxembourg than Germany. This phenomenon changed during the last years, with the number of CBWs from Germany increasing drastically, to the point where there are even slightly more CBWs from Germany than from Belgium.<sup>68</sup> Furthermore, there is an increase in Luxembourgish citizens moving to neighbouring countries. About 2,600 Luxembourgish citizens lived on the other side of the border in 2007.<sup>69</sup> In 2012, the number was already about 3,900 persons.<sup>70</sup> Around half of them live in Germany, and around a quarter live in France and in Belgium respectively.<sup>71</sup> The reasons that motivate Luxembourgish citizens to move across the border are often similar to those of other CBWs: cheaper living costs for housing, food and other goods.

Most CBWs in Luxembourg work in the capital and in the south of the country.<sup>72</sup> CBWs are more highly represented in some sectors than in others. In the public sector there is a strong majority of Luxembourgish citizens. The Law of 1984 on the language regime enables persons to address the public administration in Luxembourgish, German and French, which leads to the requirement of multilingual competences for jobs offers in the public administration and in some public services (even though in some of these public services there is no legal obligation

---

further information see: Bundesamt für Statistik, *Ausländische Grenzgänger/innen bei Geschlecht, Arbeitsort, Jahr und Quartal*, Switzerland 2013, <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/statfile.asp?lang=1&prod=03> [accessed 01.10.2013].

<sup>64</sup> STATEC (2013a).

<sup>65</sup> C. Thelen, *L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain*, [in:] M. Pauly (eds.) (2010), p. 227.

<sup>66</sup> STATEC (2013b), *Vue d'ensemble du marché du travail (en 1 000 personnes) 1995 – 2012*, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=487&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=487&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3) [accessed 02.10.2013].

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> If one calculates the percentages based on the numbers of STATEC and rounds off to two decimal places, there are slightly more CBWs in Germany than in Belgium (25.23% for Germany and 25.17% for Belgium).

<sup>69</sup> STATEC (2011), *Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité (en 1 000 personnes) 1974 - 2011*, Luxembourg 2011, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=494&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=494&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92) [accessed 02.10.2013].

<sup>70</sup> STATEC (2011).

<sup>71</sup> Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle, *8. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarkt-beobachtungsstelle*, Greater Region 2012, p. 8, [http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user\\_upload/Grenzzaenger\\_downloads/IBA\\_2012\\_Kapitel\\_6\\_Atypische\\_Grenzzaenger.pdf](http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Grenzzaenger_downloads/IBA_2012_Kapitel_6_Atypische_Grenzzaenger.pdf) [accessed 02.10.2013].

<sup>72</sup> R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth (2012b), p. 39.

to hire persons that speak Luxembourgish).<sup>73</sup> It is important to note that the public administration is also open to other EU citizens if they meet the requirements for the respective positions. In some areas of the public sector, in which the positions imply the exercise of public authority, only Luxembourgish citizens have access. However, Luxembourgish citizens represent 88.2% of the workforce in the public administration and 77.8% in the energy supply (semi-public sector).<sup>74</sup> Fernand Fehlen speaks of a protected sector<sup>75</sup>; the civil service is known for providing good working conditions and salaries, factors that attract the Luxembourgish population. They have the advantage of fitting the requirements to work for the government, which often include the ability to speak Luxembourgish. Foreign residents, who have moved to Luxembourg for work reasons, often do not master Luxembourgish. For CBWs it can be difficult as well to learn the language to a level where they could work in an environment in which Luxembourgish is one of the used work languages. However, it is interesting to point out as a side note that more and more foreigners are taking Luxembourgish language classes. There is a high interest among CBWs in learning Luxembourgish to integrate better into the country.<sup>76</sup>

In the private sector, Luxembourgish is less often a requirement, as French, German or English are often the languages used at work. In general, the demand for Luxembourgish is, however, increasing, which can be seen in the job offers that are published in the press: in 1984, 20% of job advertisements required Luxembourgish, and in 2004 it rose to 50%.<sup>77</sup> Moreover, it strongly depends on the sectors: in the financial sector, the demand for Luxembourgish is close to zero, whereas it is highly prevalent for jobs in the public administration.<sup>78</sup> French was required in 91% of job offers in 2004, mostly in the construction, craft, trade and the business services sectors.<sup>79</sup> Even though foreign residents and CBWs share the majority of jobs in the private sector, the fields of work they occupy differ. Foreign residents hold 75.8% of jobs in private households and 52.9% of jobs in hotels and restaurants.<sup>80</sup> CBWs are represented by 61.9% in manufacturing, by 55.7% in economic services, by 53.8% in self-employed, scientific and support service activities, by 52.8% in trade and repair, by 52.0% in information and communication, by 50.9% in financial and insurance services and by 50.8% in transportation and storage.<sup>81</sup> There are sectors where Luxembourgish citizens occupy almost none of the positions, such as the construction sector, which is filled with 39.6% of foreign residents and 50.5% of CBWs.<sup>82</sup> These numbers emphasise the necessity of CBWs and shows how indispensable they are to the Luxembourgish economy.

---

<sup>73</sup> F. Fehlen (2009), p. 142.

<sup>74</sup> Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2012), p. 4.

<sup>75</sup> F. Fehlen (2009), pp. 142-143.

<sup>76</sup> Wort.lu, *Ist Luxemburgisch vom Aussterben bedroht? Weniger Muttersprachler – Mehr Luxemburgisch-Lerner*, Luxembourg 2013, <http://www.wort.lu/de/view/ist-luxemburgisch-vom-aussterben-bedroht-5249d3fee4b0a2cd-5f321f9e> [accessed 03.10.2013].

<sup>77</sup> F. Fehlen (2009), pp. 140-141.

<sup>78</sup> Ibid., p. 141.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2012), p. 5.

<sup>81</sup> This data can be found in the 8th report of the 'Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle'. For further information on the distribution of nationals, foreign residents and CBWs on the labour market in Luxembourg, see: Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2012), p. 5.

<sup>82</sup> Ibid.

As mentioned above, the Luxembourgish economy could not function the way it does without immigration. In 2011, 7 out of 10 newly created jobs were occupied by CBWs.<sup>83</sup> The average education level of CBWs is higher than that of the national population.<sup>84</sup> They can provide the necessary expertise for the jobs in question. They contribute to the Luxembourgish economy and to the social security without residing in Luxembourg, as the social security system is based on labour and not on residence. CBWs are not only benefitting the economy, but also the housing situation as there is a lack of accommodation in Luxembourg and housing is very expensive. The fact that CBWs are living outside the territory of Luxembourg helps by putting less pressure on the real estate market, which remains highly speculative. Historically speaking, with the knowledge in mind that Luxembourg needs foreign workers for its economy, it is probable that after the Second World War, when an increasing amount of immigrants came to Luxembourg and all these problems arose – such as the lack of housing, not enough schools, and integration and language issues – having more CBWs seemed to be the solution to these problems, as one would have a stronger workforce without needing much more infrastructure.<sup>85</sup> People in neighbouring countries, being aware of their advantages, take the opportunity to work in Luxembourg.

*I'm a cross-border worker, so I think that also helps Luxembourg. It's a special case because of the size of the country and the proximity of the other countries. It also allows you to have more foreign workers without them all being residents, so maybe it allows you to make full use of foreign workers that way.<sup>86</sup>*

In terms of the economic crisis, one often hears the argument that residents in Luxembourg are less affected by the crisis than CBWs. This raises the question of whether CBWs are being discriminated against. In a recent publication, EURES<sup>87</sup> explains that it has nothing to do with discrimination and elaborates the reason for this phenomenon: the domains that are mostly exposed to the crisis are industry, the financial and the corporate service sector, all of which have a higher proportion of CBWs than other sectors.<sup>88</sup> Temporary and short-term work contracts are the first contracts not to be renewed in times of crisis; both are common contracts among

<sup>83</sup> J.-M. Gaudron, A financial stronghold, in: H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.) (2011), p. 149.

<sup>84</sup> R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth (2012b), p. 38.

<sup>85</sup> C. Wille (2012), p. 143.

<sup>86</sup> Interview, 16-17.03.2013.

<sup>87</sup> EUROpean Employment Service.

<sup>88</sup> A. Tibesar, L'évolution du marché du travail transfrontalier dans le contexte de la crise économique, *Les cahiers transfrontaliers d'EURES*, Luxembourg No. 2/2010, p. 3, <http://www.eureslux.org/images/biblio/biblio-6-324.pdf> [accessed 21.11.2013].

CBWs (CBWs hold about 80% of temporary work contracts).<sup>89</sup> Nevertheless, to keep this in perspective, it is important to note that of the temporary work contracts, two thirds are taken by French CBWs, but all in all only 13% of the French CBWs have a temporary work contract.<sup>90</sup> Of German and Belgian CBWs' work contracts, only 6% are temporary work contracts.<sup>91</sup> Hence, companies do not attempt to protect the residents of Luxembourg from the crisis by using CBWs as a buffer. CBWs just tend to hold job positions in sectors more affected by the crisis and often do not possess permanent contracts.<sup>92</sup> As well as being the first to suffer in a recession, CBWs are also the first to benefit when the economy is growing again.<sup>93</sup> Although most temporary contracts go to CBWs, the loss and gain of these jobs have a less strong impact on the entirety of CBWs than one might expect, because there are many more CBWs with a permanent contract than with a temporary contract.

### 3.4 The situation of CBWs at work

The flow of CBWs to Luxembourg brings more than just economic benefits to the country; their socio-cultural impact is of added value as well.

*Luxembourg is characterized by our exchange: we are not only amongst ourselves; we speak French, Luxembourgish, German, and that we are constantly in contact with other cultures; that is the surplus value of Luxembourg, and I don't know it without that, and it wouldn't be like it is now, and that is good like that.*<sup>94</sup>

Multilingualism promotes cultural diversity and exchange. In her post-doctoral project on language diversity, Julia De Bres researched opinions of CBWs on the use of several languages at work. She found that even though about half of the interviewees agreed that dealing with more than one language makes work more interesting, most CBWs think that having one common language simplifies the work situation.<sup>95</sup> A little less than half of the people think of the use of several languages at work as problematic and about half of them feel uncomfortable or even excluded if

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> J. Ries, L. Mapengo, *Bulletin du STATEC. Salaires, emploi et conditions de travail. Premiers résultats de l'enquête sur la structure des salaires de 2010*, Luxembourg No 2/2012, p. 28, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2012/02-12-salaires/index.html> [accessed 15.10.2013].

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> This practice is supported in the Judgement of the Court of Justice of the European Union of 26 January 2012, which concluded that employers can employ persons with temporary work contracts, even on a recurring basis. See: Court of Justice of the European Union, Judgement of 26 January 2012, Case C-586/10.

<sup>93</sup> J.-M. Gaudron (2011), p. 149.

<sup>94</sup> Interview, translated from German, 16-17.03.2013.

<sup>95</sup> C. Wille, J. de Bres, A. Franziskus (2012), p. 76.

their colleagues speak in a language they do not understand.<sup>96</sup> Around two thirds of the interviewees believe that speaking more than one language improves relations with colleagues; furthermore, around half of them think that multilingualism leads to mutual support of colleagues and that one should not only have one language at work as they do not consider multiple languages as a burden.<sup>97</sup> CBWs described the advantages of working in a multilingual environment but also the challenges and complications that come with such a situation. Many workplaces offer their employees the option to take language classes during their working hours. In a multilingual country such as Luxembourg, speaking more languages improves the work climate; therefore it is worthwhile for companies and institutions to invest in language training of their workers. With the introduction of the Law of 17 February 2009 on language leave<sup>98</sup> ('congé linguistique'), the Government aims to promote language training. Language leave is an additional, special leave for employees and self-employed persons, independent of their nationality (on condition that they have worked for the same employer for 6 months), to learn Luxembourgish or improve their existing knowledge. Even though the possibility of taking language leave is given by law to all persons working in the private sector, inequalities can be found. Employees from the health sector often take this leave, whereas employees from the catering and construction sector only rarely take it, despite the vast majority of employees of these sectors being foreign nationals.<sup>99</sup>

The perception of colleagues plays a major role in the integration or the level of satisfaction of CBWs at work. This will be elaborated in detail in section 4.3. It is not possible to define a significant difference between the integration of CBWs and TCN CBWs in Luxembourg. In section 4.4, more can be found on this topic. Social and cultural challenges and barriers do not vary much between CBWs and TCN CBWs, the major differences are mostly of a legal and administrative nature. Linguistic issues can also be more prevalent among TCN CBWs than CBWs in general,<sup>100</sup> as CBWs in general most likely have either French or German as their mother tongue and thereby have the advantage of already having mastered one of the official languages of the country.

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Law of 17 February 2009 on: 1. introduction of language leave; 2. amendment of the Labour Code; 3. amendment of the Law of 19 August 2008 on grants for research training (Official Journal, Memorial A, No. 33, of 26 February 2009, pp. 433-435), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/a033.pdf> [accessed 18.11.2013].

<sup>99</sup> European Migration Network National Contact Point Luxembourg, *2012 Policy Report on Migration and Asylum*, Luxembourg 2012, p. 67, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-sur-les-migrations-et-lasile-2012> [accessed 18.11.2013].

<sup>100</sup> Except for TCNs from former Belgian or French colonies, who generally speak French.

## Third-country national cross-border workers

With the 2012 EMN study on TCN CBWs serving as a base for this article, a third-country national cross-border worker (TCN CBW) is defined as follows:

*TCN-CBW in the context of this study refers to any individual residing in one of Luxembourg's neighbouring [countries] (Belgium, France or Germany), who regularly crosses the border (at least once a week) to carry out a paid activity on the Luxembourgish labour market and is not a citizen of the EU within the meaning of Article 20(1) of the TFEU.<sup>101, 102</sup>*

### 4.1 Demography

Only a small proportion of the workforce in Luxembourg consists of TCN CBWs. In 2012, when the study was conducted, the total number of CBWs was 157,280.<sup>103</sup> Of all CBWs, just 0.7% were TCN CBWs, whereas of all TCNs working in Luxembourg, 9% are TCN CBWs.<sup>104</sup> Exactly 1094 TCN CBWs can be counted.<sup>105</sup> Of these 55.5% are male and 45.5% are female, with about the same distribution of gender for the three neighbouring countries (Germany has slightly more males and less females).<sup>106</sup>

In 2011, of the resident foreign population in Luxembourg, 13% were resident TCNs.<sup>107</sup> It is interesting to compare the most represented nationalities of resident TCNs with the most represented nationalities of TCN CBWs, as they differ from each other. The top countries of origin of resident TCNs in Luxembourg are Montenegro, which has the biggest group with 3814 individuals, Cape Verde (2472), China (1610), USA (1295) and Brazil (1203).<sup>108</sup>

<sup>101</sup> Article 20(1) of the TFEU reads as follows: 'Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship.'

<sup>102</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 9.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

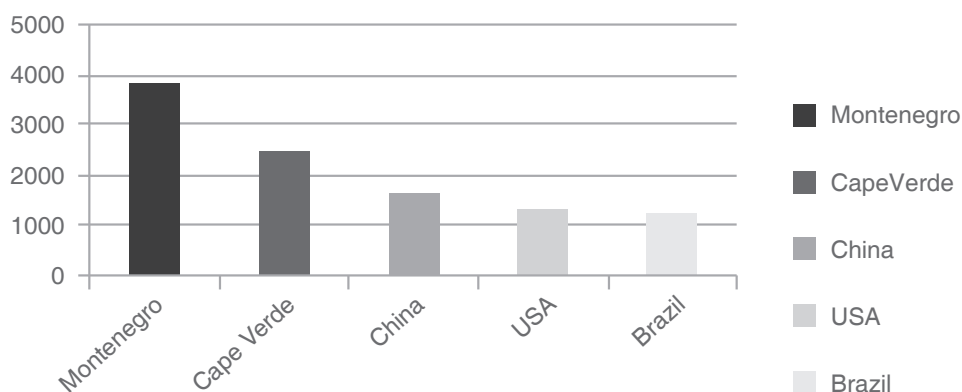
<sup>105</sup> The data on TCN CBW used for the EMN study on TCN CBWs (2012) was provided by the IGSS (national social security inspectorate). The IGSS had 1886 individuals registered; however, only 1094 individuals could be included in the study, as the nationality of 792 individuals could not be identified in the IGSS database.

<sup>106</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 19 and 55.

<sup>107</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 21, and F. Peltier, G. Thill, A. Heinz, *Recensement de la population 2011. Premiers résultats N°4* (STATEC), Luxembourg 2012, p. 1, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/rp2011/2012/04-12-pop-nationalite/>

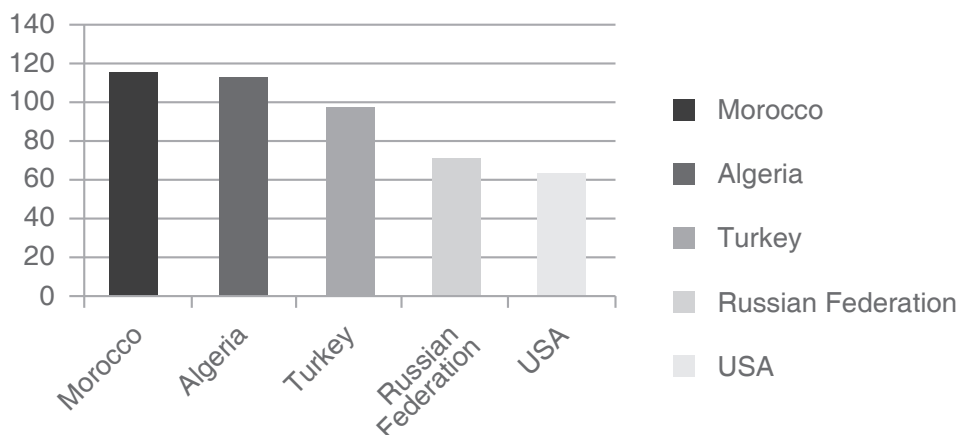
## Top 5 resident TCNs



Top 5 nationalities of resident TCNs (source of data: STATEC) – 2012 EMN study on TCN CBWs, p. 21.

The top countries of origin of TCN CBWs are Morocco, Algeria, Turkey, Russia and the USA.<sup>109</sup> The numbers here vary from a little less than 120 individuals for Morocco and Algeria to only a little more than 60 for the USA.<sup>110</sup>

## Top 5 TCN-CBWs/IGSS



Top 5 nationalities of TCN-CBWs (source of data: IGSS) – 2012 EMN study on TCN CBWs, p. 22.

index.html [accessed 24.09.2013].

<sup>109</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 22.

<sup>110</sup> Ibid., graphic p. 22.



Except for the USA, the most represented nationalities are different for the resident TCNs than for the TCN CBWs. The choice of countries of residence of TCNs working in Luxembourg could be explained by history as well as language issues. The vast majority of CBWs that are from Morocco and Algeria live in France, which is logical if one looks at the historical relationships between France and the Maghreb, and if one considers that they are still today part of the largest immigrant groups in France.<sup>111</sup> The majority of CBWs that are citizens from Russia and from the USA live in Germany. However, contrary to this pattern, the majority of CBWs who are from Turkey live in France. In Germany, the biggest immigrant community comes from Turkey, therefore one would rather expect Turkish CBWs to reside in Germany.<sup>112</sup>

If one compares the distribution of TCN CBWs among Germany, France and Belgium with the distribution of CBWs in general among the three countries, one notices that it is quite similar. 27% of the TCN CBWs live in Germany, 30% in Belgium and 43% in France, which means that a little more than a quarter live in Germany, nearly a third in Belgium and the majority in France.<sup>113</sup> As mentioned above, around one quarter of CBWs in general live in Germany, around one quarter in Belgium and around half in France. Hence, the distribution of TCN CBWs does not differ much from the general distribution of CBWs.

## 4.2 Aspects of the 2012 EMN study on TCN CBWs

In terms of the legal framework, there are different ways for TCN CBWs to enter the Luxembourgish labour market. The easiest way to do this is if the TCN CBW is married to or in a legal partnership with an EU citizen who is exercising his/her right of freedom of movement.<sup>114</sup> This means that the spouse or partner of the TCN CBW has to be a CBW as well in order for this principle to be applicable. The TCN CBWs is then exempted from applying for a work permit; however, s/he has to prove the exemption.<sup>115</sup> The reason behind this is every EU citizen's right of free movement and respect for family life.<sup>116</sup> If the TCN CBW's spouse or partner is not exercising his/her freedom of movement or if the TCN CBW does not have a spouse/partner from the EU or none at all, then the TCN CBW has to apply for a work permit in Luxembourg. In cases where the TCN CBW has a long-term residence permit in

---

<sup>111</sup> Ibid., p. 22.

<sup>112</sup> However, one should note that the Turkish community is well represented in Lorraine in France. One hypothesis on why there are more Turkish CBWs from France than from Germany could be that the conditions of residence and free movement of persons for Turkish citizens are better in France than in Germany.

<sup>113</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 27.

<sup>114</sup> This special case is based on Article 12 (3) of the Coordinated text of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration. For further information, see: Ministère des affaires étrangères, Travailleur frontalier, ressortissant de pays tiers, Luxembourg 2013, <http://www.mae.lu/Site-MAE/VISAS-Immigration/Long-sejour-superieur-a-trois-mois/Travailleur-frontalier-ressortissant-de-pays-tiers> [accessed 21.10.2013].

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> EMN study on CBWs (2012), p. 18.

another EU member state, s/he still has to apply for a work permit in Luxembourg if s/he desires to work there.<sup>117</sup>

In any case, the TCN CBW needs a resident permit in the country of residence and then needs to apply for a work permit in Luxembourg, except for the first mentioned case.

TCN CBWs are on average the youngest work force in Luxembourg. The average age for active TCB CBWs on the labour market is 38.5 years, whereas for the total active population it is 39.7 years and for CBWs in general it is 39.4 years.<sup>118</sup> Most TCN CBWs are wage earners on permanent contracts. Looking at the type of work contracts, 87.6% have a permanent work contract and 11.7% have a temporary work contract.<sup>119</sup> If one compares this data to the data mentioned above, with 13% of CBWs in general from France, 6% of CBWs from Germany as well as 6% of CBWs from Belgium holding temporary work contracts, these numbers seem to be similar. The remaining TCN CBWs either hold an apprentice contract or an internship contract. One should mention that, of all TCN CBWs, only 0.7% receive unemployment benefits.<sup>120</sup>

In general, TCN CBWs tend to be qualified or even highly qualified.<sup>121</sup> Out of the respondents to the EMN study questionnaire, about half (51.8%) are in possession of a university degree or another type of higher education diploma; and the figure is as high as 75% for all independent workers.<sup>122</sup> They often work in international environments: 35.5% of respondents work in large companies with more than 250 employees and act on international markets; 60% work for a company that does international activities.<sup>123</sup>

Most of the respondents to the questionnaire have already worked in another country before taking a job position in Luxembourg and are not starting their professional career.<sup>124</sup> For a little more than half of them (54.4%), Luxembourg is not the first

---

<sup>117</sup> Article 50 of the Coordinated text of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration. For further information see: Ministère des affaires étrangères, *Autorisation de travail du ressortissant de pays tiers qui détient une autorisation de séjour et reside dans un autre Etat membre de l'Union et qui entend exercer une activité salariée au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg 2013, <http://www.mae.lu/content/view/full/933947> [accessed 21.10.2013].

<sup>118</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 20.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>121</sup> In Luxembourg persons holding jobs that fall into categories 1 and 2 of the ISCO (International Standard Classification of Occupation) and fit the salary thresholds established by Article 45 of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration are considered to be highly qualified. Qualified workers must have a recognised official certificate from a technical school (the higher the diploma, the less experience is needed for being considered a qualified worker) and must make at least 20% more than the minimum wage. However, the Court of Appeal established in its decision of 1 March 2012 that in order to benefit from this premium, the employee has to hold a job where his/her qualifications are needed. For more detailed information on this, see: European Migration Network National Contact Point Luxembourg, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Luxembourg 2013, p. 37, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/attracting/17.\\_luxembourg\\_national\\_report\\_attractinghighlyqualifiedtcns\\_june\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/17._luxembourg_national_report_attractinghighlyqualifiedtcns_june_2013_en.pdf) [accessed 28.10.2013].

<sup>122</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), pp. 28-29.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>124</sup> *Ibid.*

country in the EU they have worked in, having already gained work experience in another Member State.<sup>125</sup>

The motivations to work in Luxembourg are similar to those of CBWs in general. The most prevalent motivation to work in Luxembourg is the salary, followed by possibilities for career development, job opportunities in Luxembourg, the international working context and finally the professional network.<sup>126</sup> The vast majority of the TCN CBWs seem to be satisfied with their work in Luxembourg: 94.5% of respondents rated their level of satisfaction at work as positive.<sup>127</sup> It is also interesting to see how people found a job in Luxembourg. 61.8% of the respondents found their job through their personal network.<sup>128</sup> As a side note, this also reflects the small size of the country, where personal networks play a major role. Positive aspects of the use of personal networks can be the skipping of administrative steps and the faster distribution of information. Knowing people in the same field might simplify reaching common objectives. However, the use of personal networks has its negative sides as well; people with smaller networks can be disadvantaged. Also, the cooperation between those who know each other could be more subjective.

In terms of mobility, most TCN CBWs use their private car to go to work (69.1% of respondents<sup>129</sup>), as using public transport takes much longer. Comparing the use of a private car by CBWs in general, 86% used their private car in 2010, even though the use of public transport increased between 2007 and 2010.<sup>130</sup> In 2007, 91% of all CBWs used their private car to get to work.<sup>131</sup> These numbers show that the public transportation system in the frontier regions is not effective. Also, there is a lack of public transportation; in many areas near the border, buses come only irregularly, which hinders CBWs from being flexible. Another issue is that in most places near the border, taking one bus/train is not sufficient and, in addition, taking the car to get to the bus/train station is often almost unavoidable. Having to take more than one bus/train involves wasting a lot of time on commuting. Therefore it is logical that the highest use of public transportation is found in the city centres around Luxembourg, such as Arlon (BE), Trier (DE), Thionville and Metz (FR), and of those CBWs who work in the city of Luxembourg – 33% use public transportation, whereas of those working in areas around the city it is only 6%, and of those working in the rest of the country it is only 2%.<sup>132</sup> 62.7% of the TCN CBWs have to commute a distance of around 50 km each way and take between 30 and 90 minutes each way.<sup>133</sup> CBWs in general travel similar distances and spend similar amounts of time getting to work,

---

<sup>125</sup> Ibid., p. 30.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid., pp. 30-31.

<sup>131</sup> F. Schmitz, P. Gerber, Öffentlicher Verkehr oder Individualverkehr: wie begeben sich die Grenzgänger 2010 an ihren Arbeitsplatz?, in: F. Schmitz, G. Drevon, P. Gerber (eds.), *Les cahiers du CEPS/INSTEAD. Die Mobilität der in Luxemburg beschäftigten Grenzgänger: Dynamik und Perspektiven*, Luxembourg 2012, p. 14, [http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210\\_Colloque\\_EMF/Die\\_Mobilitaet\\_der\\_in\\_Luxemburg\\_beschaeftigten\\_Grenzgaenger-Hors-Serie\\_DE.pdf](http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210_Colloque_EMF/Die_Mobilitaet_der_in_Luxemburg_beschaeftigten_Grenzgaenger-Hors-Serie_DE.pdf) [accessed 18.10.2013].

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 31.

commuting a distance of around 44 km and taking 53 minutes each way on average.<sup>134</sup> This means that on average CBWs spend nearly 2 hours per day on the road.

Furthermore, the vast majority of TCN CBWs (92.7%) remain in contact with their country of origin, especially by regularly maintaining contact with friends and family (91.2%) or by visiting (their country of origin) at least once a year (68.2%).<sup>135</sup>

## 4.3 Perception by the resident population and at work

Integration should always go both ways: it is not possible for foreigners to integrate into a society if the resident population does not allow them to do so. Therefore it is interesting to understand the general opinion on CBWs and on TCNs by the resident population of Luxembourg. As already mentioned above, one major argument put forward by the residents is that CBWs are necessary for the economy of Luxembourg. They contribute to the society not only by their work but also through their payments of social security and taxes. The rather positive arguments put forward by residents of Luxembourg can be illustrated by the following statement:

*Cross-border workers are so important for the care sector and the financial sector because Luxembourg doesn't have enough people to cope with all the work and the employment market, and therefore it is just like that: one has to try somehow to help the country together, and the cross-border workers help in this regard, and it is good that it works so well, that, for example, we can then also go to France or to Germany, and them as well, so it is good that the exchange just exists.<sup>136</sup>*

In general, people agree that the Luxembourgish economy and labour market could not function without the contribution of CBWs.

*Cross-border workers are the first type of workers on the Luxembourgish employment market. Today the employment market is not a national labour market, but it is an employment market of the*

<sup>134</sup> F. Schmitz, Entfernung und Fahrzeit zwischen Wohn- und Arbeitsort, in: F. Schmitz, G. Drevon, P. Gerber (eds.), *Les cahiers du CEPS/INSTEAD. Die Mobilität der in Luxembourg beschäftigten Grenzgänger: Dynamik und Perspektiven*, Luxembourg 2012, p. 16, [http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210\\_Colloque\\_EMF/Die\\_Mobilitaet\\_der\\_in\\_Luxemburg\\_beschaeftigten\\_Grenzgaenger-Hors-Serie\\_DE.pdf](http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210_Colloque_EMF/Die_Mobilitaet_der_in_Luxemburg_beschaeftigten_Grenzgaenger-Hors-Serie_DE.pdf) [accessed 18.10.2013].

<sup>135</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 32.

<sup>136</sup> Interview, translated from German, 16-17.03.2013.

*Greater Region, and there would be lots of problems as well, without the cross-border workers, with the functioning of the labour market of the private sector, but also with the financing of social security in Luxembourg.<sup>137</sup>*

Furthermore, CBWs are often more qualified than a great deal of the resident population. They provide necessary know-how and qualifications for the labour market.

*It is a role that is very important. I think that we have 150,000 cross-border workers in Luxembourg and also many qualified people who come to Luxembourg to work and who turn our economy, so it is really an essential role.<sup>138</sup>*

There are also people who believe that some jobs are not taken by Luxembourgish nationals because they feel entitled to better positions and prefer to leave those jobs to CBWs.<sup>139</sup> In many countries, there is a tendency for locals to prefer leaving the jobs they consider being 'lower' to immigrants. Persons doing these jobs are mostly paid only the social minimum wage.<sup>140</sup> In Luxembourg, this is not always the case as there are many CBWs who have high positions. Even though CBWs often have better qualifications than Luxembourgish nationals, they still tend to accept lower salaries than Luxembourgish citizens, who are used to higher standards.

A great number of residents in Luxembourg also understand the contribution of CBWs as a cultural enrichment.<sup>141</sup> As the majority of CBWs are from neighbouring countries, their values and cultures do not radically differ from those of Luxembourg, but they still add some level of diversity to the country. However, some residents have the impression that the wish for integration is lacking among CBWs.

*I think that cross-border workers contribute mostly to the economy of Luxembourg; for the rest I think that cross-border workers don't contribute much, as they only come to work and don't understand the language, and in the evenings they go home and live in France, Germany or Belgium.<sup>142</sup>*

<sup>137</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

<sup>138</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

<sup>139</sup> C. Baltes-Löhr, A. Prüm, et al., Alltagskulturen und Identitäten, in: IPSE – Identités, Politiques, Sociétés, Espaces (ed.), *Doing Identity in Luxembourg. Subjektive Aneignungen – institutionelle Zuschreibungen – sozio-kulturelle Milieus*, Bielefeld 2010, p. 277.

<sup>140</sup> The social minimum wage (gross monthly salary for 40h/week) in Luxembourg is 1921.03 Euros (since 01.10.2013). See: Guichet.lu, *Social minimum wage and indexation of salaries*, Luxembourg 2013, <http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/ressources-humaines/remuneration/paiement-remunerations/salaire/> [accessed 21.11.2013]. This is higher than the SMIC in France of 1430.22 Euros (01.07.2013) and the minimum wage in Belgium of 1502 Euros (01.07.2013). Germany does not have a minimum wage. See: Eurostat, *Minimum wage statistics*, 2013, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics) [accessed 19.11.2013].

<sup>141</sup> C. Wille (2011), p. 106.

<sup>142</sup> Interview, translated from German, 16-17.03.2013.

The advocates of this point of view understand that CBWs only come to work, but do not stay in the country in the evenings, which is likely to lead to a neglect of the process of integration.

*Luxembourg needs cross-border workers during the day, but we would also like to have them here aside from the work, so to say after work, for a better integration between residents and cross-border-workers.*<sup>143</sup>

As always in times of crisis, people look for a scapegoat to project their social discontent; and CBWs cannot escape being the victims of such social frustration.<sup>144</sup> One argument, which is mentioned less often, yet still exists, blames CBWs for increasing competition on the labour market. One often hears people accuse CBWs of taking their jobs away.<sup>145</sup> In their opinion, CBWs come to Luxembourg and get jobs, even though there are many unemployed residents, who should be a priority for these jobs. This argument is mostly raised by less educated people, Portuguese citizens, young people and women,<sup>146</sup> who are often afraid of losing or not getting a job, as they might find themselves in a more precarious situation. The arguments that CBWs agree to work for lower salaries than residents and that CBWs have higher qualifications and are motivated are all factors that could leave residents with less chances on the labour market.<sup>147</sup> Resident foreigners, who, apart from women and adolescents, are especially affected by the rising unemployment rates, express the feeling that CBWs often do not speak Luxembourgish, but are nevertheless privileged and get better chances on the labour market.<sup>148</sup> The language issue also has another aspect – this time mainly mentioned by Luxembourgish citizens. The high presence of CBWs on the Luxembourgish labour market would threaten Luxembourgish as a language, especially in the public space.<sup>149</sup> According to them, it is becoming more difficult to carry out normal daily tasks in their native language. For example, many Luxembourgish citizens complain about ‘not being able to speak their mother tongue in their own country’.<sup>150</sup> Luxembourgish citizens often have the impression that CBWs take it for granted that Luxembourgish nationals switch to a language that is more convenient for CBWs. CBWs know that Luxembourgish citizens generally speak French and German and often they do not make the effort to speak Luxembourgish. In a study which Christian Wille conducted on the representation and status of CBWs in Luxembourg, he found that Luxembourgish citizens do not expect CBWs to be able to communicate perfectly in Luxembourgish; they see the language more as a marker for the Luxembourgish identity and therefore it would be

<sup>143</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

<sup>144</sup> C. Baltes-Löhr, A. Prüm, et al. (2010), p. 276.

<sup>145</sup> CEFIS, L'intégration au Luxembourg. Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stereotypes sur les frontaliers, *Red*, No 15 (2011), p. 45.

<sup>146</sup> *Ibid.* p. 46.

<sup>147</sup> C. Wille (2011), p. 105.

<sup>148</sup> C. Baltes-Löhr, A. Prüm, et al. (2010), p. 278.

<sup>149</sup> C. Wille (2011), p. 106.

<sup>150</sup> C. Wille (2012), p. 281.

enough if they would 'make an effort'.<sup>151</sup> At least in some domains, a friendly 'Moiien' (hello) and maybe a few more words already make a huge difference.

In the context of this article, it is also important to take into consideration what people think about TCNs in Luxembourg. One can find a general appreciation of the prevalent diversity of nations in the country. The argument that different cultures enrich the country can often be heard from internationals as well as from Luxembourgish citizens. The following citations are extracts from interviews with internationals other than Luxembourgish citizens.

*Yes, those who don't come from Europe, I tell myself they have something to add as well to the multiculturalism of Luxembourg, they bring know-how, they bring culture and I tell myself that is always enriching for the country.*<sup>152</sup>

Foreigners might feel more at home in an international environment than in a country where being from another country makes one feel part of a minority or a diaspora.

*And it is good because it is international in Luxembourg, one feels at home, in the sense that one doesn't feel like an immigrant, I think; thus it is a good country, especially if one is young, and that is good.*<sup>153</sup>

*We have the chance to have a country that is very open towards immigrants, here one has people that come from Africa, America, the North, the South, Europe, Asia, so I think it is very interesting to live here and have contact with immigrants, but also Luxembourgish citizens. I think that Luxembourg is a good model for immigration, compared to many other countries. There is real integration, there is a possibility to really have a future to settle in Luxembourg.*<sup>154</sup>

Interviews with Luxembourgish citizens show that they also highlight the positive outcome of cultural diversity and emphasise how people from different nationalities can learn from each other. They stress the meaningfulness of being open to other cultures and interacting with them.

---

<sup>151</sup> C. Wille (2011), p. 107.

<sup>152</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

<sup>153</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

<sup>154</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

*And I find it very nice that we all are so different from each other and come from various countries, because like that one learns many things and will become open for new things.<sup>155</sup>*

*'Without migration we would be much less and that makes Luxembourg worth living in, that we can interact, and we should also co-exist and not only live next to each other, but we should all learn from each other and everyone should be happy to live in one country, and then it also doesn't matter if the person comes from Uzbekistan or from Luxembourg.<sup>156</sup>*

However, people are well aware that in Luxembourg there are not only good practises when it comes to immigration. This counts as much for foreign residents as for CBWs.

*Often the living together is unfortunately still a living next to each other, at work, but also in leisure activities and during sports, and the challenge is to have interaction spaces and networking between people of different origins and cultures in neighbourhoods, in associative life, etc.<sup>157</sup>*

Individuals stick to their own communities and do not necessarily interact with people from other cultures and other communities. This phenomenon can be found in many places where different cultures immigrated to over time: many cities have areas known as Chinatown, Little Italy, etc. One factor for this regrouping might be explained by individuals being more familiar with their culture than the culture of the country they move to. Nonetheless, nationality grounds are not the only reason, the (perceived) social status and social circles also play a role. Also, how and with whom individuals spend their free time depends strongly on socio-cultural and economic factors.<sup>158</sup> It is only natural that people search for something they can relate to when coming to a place where everything might be new and unknown. It is important that a top-down effort is made so that people can have the choice to integrate in the country they live or work in. An interviewee pointed out that immigration policy should provide the opportunity for integration of foreigners and interaction between different cultures.

*I think that in this country, like everywhere, there are very positive sides, but on the other hand they do a reverse integration policy, so that people*

<sup>155</sup> Interview, translated from German, 16-17-03.2013.

<sup>156</sup> Interview, translated from German, 16-17-03.2013.

<sup>157</sup> Interview, translated from French, 16-17.03.2013.

<sup>158</sup> CEFIS (2011), p. 21.



*rather will be separated from each other, than being brought together, and that they then as well can experience, what can be positive if one lives in a multicultural country.<sup>159</sup>*

By combining the arguments about the perception of CBWs with the perception of TCNs, one can reach the conclusion that individuals from other countries bring cultural diversity and enrich society. Nonetheless, more should be done for the integration of foreigners in Luxembourg, not just on the level of immigration policy: additionally, the benefits of multiculturalism should also be promoted, in order to encourage Luxembourgish residents to be open towards foreigners.

Both CBWs in general and TCN CBWs are confronted with the mentioned language issues, and it might even be more difficult for a person from outside the EU to learn Luxembourgish than for a person from a neighbouring country of Luxembourg, who is more likely to already be at least somewhat familiar with the language or at least speaks a language that has some similarities to Luxembourgish (such as German, which is related to Luxembourgish or French, speakers of which will also recognise some words in Luxembourgish).

It is not possible to differentiate between CBWs in general and TCN CBWs in terms of the argument of being a major part of the competition in the Luxembourgish labour market for the residents of the country. One has to keep in mind that TCN CBWs represent less than 1% of all CBWs and therefore the number of TCN CBWs is too small to be able to change residents' general perception. It is likely that residents do not even consciously distinguish between TCN CBWs and other CBWs as they put them all in the category of CBWs.

## **4.4 Challenges and barriers persist, good practices are arising**

In general, challenges and barriers do not differ much for TCN CBWs from those encountered by CBWs, except concerning administrative matters, which are often more difficult to solve for TCN CBWs as they have a different status in legal terms. As most CBWs are EU citizens they are able to use their right of freedom of movement and do not need a work permit in Luxembourg. As mentioned above, TCN CBWs, however, if they are not married to an EU citizen who exercises his/her right of freedom of movement, are required to have a work permit. Getting a residence or work permit can involve lots of difficulties, as TCN CBWs obtain their residence permit in their country of residence but their work permit in Luxembourg.<sup>160</sup> The administrative procedures are not necessarily the same. For example, it can happen that the residence permit and the work permit do not have the same time of

<sup>159</sup> Interview, translated from German, 16-17.03.2013.

<sup>160</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 41.

validity.<sup>161</sup> However, it is important to mention that having a valid residence permit in a neighbouring country does not necessarily mean that the TCN is allowed to work in Luxembourg. The only case that is explicitly mentioned in the law where the TCN can work in Luxembourg is if the TCN has a valid long-term residence permit in another EU Member State.<sup>162</sup>

Other administrative problems may occur when the TCN has diplomas which are not recognised in Luxembourg. All these administrative challenges might be part of the reason why many TCN CBWs take the citizenship of an EU Member State when the opportunity is given. As a TCN CBW it is also not so easy to switch between statuses. Switching from a student status to a labour migrant status can be quite complicated; the same goes for switching from having a work permit waiver in Luxembourg as a partner of an EU citizen, to needing one when the EU citizen stops being a CBW.<sup>163</sup>

To simplify the integration process and implement effective integration policy, the Luxembourg Reception and Integration Agency (OLAI) offers different tools to foreigners such as the 'Welcome and Integration Contract'.<sup>164</sup> However, this opportunity is only given to resident foreigners, as the OLAI does not have the competence to provide integration measures to foreigners residing in other countries and TCN CBWs would therefore not be able to participate in these integration measures.

Nonetheless, TCN CBWs can benefit from the various courses offered by the Luxembourg Lifelong Learning Center of the Chamber of Employees<sup>165</sup> and the National Language Institute.<sup>166</sup> As mentioned above, a good practice is the language leave that TCN CBWs can take in order to learn Luxembourgish.

Cultural integration is even more difficult for CBWs than for resident foreign nationals. The fact that CBWs do not reside in Luxembourg makes it harder to motivate them to stay in the country after work to participate in social life. The commute itself is often a barrier to full integration. If the CBW has a family in the respective country of residence, the chances are small that s/he would prefer staying for cultural or social activities after work. Responsibilities await him/her at home and there might not be any time or motivation left to return to Luxembourg after having gone home. This argument counts as much for CBWs as for TCN CBWs.

Participating in cultural activities on the weekend could be a better option, as the chances of motivation are higher. On weekends, the TCN CBW could also bring his/her family and there is the knowledge that, contrary to weekdays, if the TCN CBW comes to Luxembourg, it does not necessarily mean that s/he will arrive home very late. It might also be of use to promote activities, such as language courses

---

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Article 50 of the Coordinated text of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration.

<sup>163</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 37.

<sup>164</sup> This contract offers an opportunity to foreigners to take a language training course, a citizenship training course and an orientation day. See: Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, *Measures aimed at foreigners*, Luxembourg 2011, <http://www.olai.public.lu/en/accueil-integration/mesures/index.html> [accessed 15.10.2013].

<sup>165</sup> Luxembourg Lifelong Learning Center of the Chamber of Employees, [www.lllc.lu](http://www.lllc.lu) [accessed 06.01.2014].

<sup>166</sup> National Language Institute, [www.insl.lu](http://www.insl.lu) [accessed 06.01.2014].

or sports classes right after work, as CBWs would not lose much more time if they spent an hour longer close to the work place and drove home when the traffic was less dense. At a roundtable on socio-cultural challenges of CBWs, Christian Wille noted that one has to think critically about raising the argument of CBWs not being integrated well into Luxembourgish society. He stated that the statistics are different for younger CBWs and that the fact that CBWs tend to go home after work might be an age question. With age, priorities change, especially if one has children. There are lots of residents who return home immediately after work (and possibly live far from their work place) as well.

There is also the question of integration of TCN CBWs into the local society of their country of residence. This is not a self-evident process, as the local community generally has their own social groups and it is not easy to integrate into an already existing community. This would probably not be any different if the TCN lived in Luxembourg. Integrating into an international group could be easier, as people have more common ground and might be more likely to be in search of meeting new people. CBWs who have moved to one of the countries bordering Luxembourg often live in newly-built residential areas, which are often relatively far from the historical centres of the villages or towns where more locals live.<sup>167</sup> This means that TCN CBWs are more likely to get to know other newcomers, who have also moved to newly-built areas and who are probably not local either. Of the respondents of the questionnaire, 90% feel integrated in their country of residence and only 54.5% feel integrated in Luxembourg; the majority of TCN CBWs wish to be further integrated in their country of residence as well as in Luxembourg.<sup>168</sup> Especially TCN CBWs living in Germany expressed having a hard time integrating in Luxembourg.<sup>169</sup>

The clash of different cultures at work can also be challenging.<sup>170</sup> Different countries teach their people different approaches to handling situations at work and different ways of performing their work. This can lead to conflicts between colleagues who might be convinced their habits are the right ones.

Like in every other country, discrimination and racism exist in Luxembourg as well. To promote integration and to work against co-existence in the sense of different nationalities acting in separate communities, the NGO ASTI<sup>171</sup> took the initiative of launching a project called 'Making Luxembourg'<sup>172</sup> in 2012. This project involves several civil society partner institutions and raises awareness among people about Luxembourg as a whole, meaning all residents with their various nationalities as well as all CBWs.<sup>173</sup> The emphasis lies on the interaction of all different cultures and their integration into the country without assimilating them into Luxembourgish culture.

---

<sup>167</sup> Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (2012), p. 13.

<sup>168</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 31.

<sup>169</sup> Ibid., p. 32.

<sup>170</sup> For further information on this, see: C. Wille, J. de Bres, A. Franziskus (2012), p. 85.

<sup>171</sup> Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés.

<sup>172</sup> More information on the project 'Making Luxembourg' can be found on the website: [www.makingluxembourg.lu](http://www.makingluxembourg.lu) [accessed 08.10.2013]

<sup>173</sup> Ibid.

Furthermore, there is a prevalent lack of information for foreigners coming to Luxembourg.<sup>174</sup> Many workers do not have the information needed before arriving in Luxembourg and do not know where to find it. The situation is somewhat different for TCNs, who will work for major companies. Several companies such as KPMG or Deloitte hand out a 'welcome package' to new employees and provide them with information on finding various places and services in Luxembourg. Language barriers may also keep TCNs from finding the needed information since several websites are only in French. There is a Luxembourgish website<sup>175</sup> which provides information on working in Luxembourg, but it is only partly translated into English. However, there is a drive to improve this situation: the Luxembourgish Reception and Integration Agency promotes orientation and information activities with some embassies (Japan, USA), various Chambers of Commerce and other associations of third-country nationals. The American Chamber of Commerce (AMCHAM) publishes relevant information for foreigners in Luxembourg such as a magazine called 'Connexion', a brochure called 'Working in Luxembourg' and 'Integration Issues' booklets, which are co-financed by the European Fund for the Integration of TCN and the OLAI.<sup>176</sup> Also, a British website<sup>177</sup> with information for expatriates exists and there are a few websites for international communities in Luxembourg (InterNations, MeetUp, etc.). The activities organised by international communities are as much for CBWs as for residents, and many CBWs use these opportunities.

Another good practice is that all salaried or retired employees of the Luxembourgish labour market, including TCN CBWs, have the right to vote in elections for the Chamber of Employees following a landmark judgement of the Court of Justice of the European Union in the case *ASTI versus Luxembourg*.<sup>178</sup> It is rather exceptional that the nationality and the place of residence of the voters are irrelevant. This vote takes place every five years and is not mandatory but it provides an opportunity for employees to vote for representatives who stand for the interests of salaried employees, retired persons and apprentices who are or have been employed in Luxembourg.<sup>179</sup> The elected representatives will give opinions and take positions on relevant policy-making of the government in order to ensure the best conditions for employees. However, civil servants and independent workers cannot take part in these elections, as the Chamber of Employees does not represent them.

---

<sup>174</sup> The following information was gathered for a study conducted by the LU EMN NCP in 2013 on attracting highly qualified and qualified TCNs to Luxembourg. European Migration Network National Contact Point Luxembourg, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Luxembourg 2013, p. 37, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/attracting/17\\_luxembourg\\_national\\_report\\_attractinghighlyqualifiedtcns\\_june\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/17_luxembourg_national_report_attractinghighlyqualifiedtcns_june_2013_en.pdf) [accessed 28.10.2013].

<sup>175</sup> Guichet.lu, [www.guichet.lu](http://www.guichet.lu) [accessed 07.01.2014].

<sup>176</sup> AMCHAM, *Publications*, Luxembourg 2013, <http://www.amcham.lu/publications/> [accessed 07.11.2013].

<sup>177</sup> Just landed, [www.justlanded.com](http://www.justlanded.com) [accessed 07.01.2014].

<sup>178</sup> Court of Justice of the European Union, Judgement of 4 July 1991, Case C-213/90, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97457&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=149640> [accessed 18.11.2013].

<sup>179</sup> For further information on the elections of the Chamber of Employees, see the interactive online tool: <http://www.asti.lu/media/je-vote/> [accessed 08.10.2013]. The official link to the elections can be found on the website of the Chamber of Employees, see: <http://www.csl.lu/elections-2013> [accessed 25.10.2013] and <http://elections.csl.lu/index.php/en/comment> [accessed 25.10.2013].

TCN CBWs face similar challenges and barriers, but also have similar advantages to CBWs in general. One major difference between the two groups is that TCN CBWs have a different legal status. For them immigration rules apply, whereas EU citizens can benefit from provisions concerning free movement of persons. Unless a TCN CBW is married or in a legal partnership with an EU citizen who uses his/her right to freedom of movement, the TCN CBW needs a work permit. Hence, TCN CBWs have to deal with many more administrative barriers, as they generally need residence permits and work permits. Administrative barriers can be very frustrating and stressful for TCN CBWs. Compared to TCN residents, TCN CBWs have to deal with more administrative procedures as they are registered in their country of residence as well.

Overall, one can say that residents in Luxembourg see CBWs as a necessary workforce for the economy and the functioning of the country. Many also see them as an enrichment for cultural diversity and international exchange. Less positive perceptions are that they are a threat to the (use of the) Luxembourgish language, and constitute competition on the labour market. However, the positive arguments are more prevalent than the negative ones.<sup>180</sup>

The main attractions for TCNs are the existing job opportunities and better salaries in Luxembourg. With citizens from all over the world working in Luxembourg, the country – especially the city of Luxembourg – has an international atmosphere. There are several expat communities, and the interaction between all these different cultures can be interesting and enriching.

A prevalent reason for moving to the other side of the border is cheaper housing. Furthermore, choosing not to live in Luxembourg is often based on personal preferences, such as a stronger sense of belonging to one of the neighbouring countries or a preference for the school system of a particular country for the CBW's children. For both TCN CBWs and CBWs in general, these decisions depend on the personal choice of the individual.

One of the biggest disadvantages of being a CBW, whether a TCN CBW or a CBW in general, is the time wasted on commuting. Quality of life is influenced in a negative way by the amount of time that a CBW spends on the road instead of at home. If one subtracts the time at work and the time of the commute, not much time is left for private life. There is still a lot that can be done to improve public transportation all around the borders of Luxembourg – having a good public transportation system would make commuting much less stressful for CBWs. Even though living in a surrounding country can save a lot of money on housing, food and other goods, in general more money is spent on transportation (especially for those who commute the whole way in their private vehicle).

<sup>180</sup> More information on the perception of CBWs by foreign residents can be found in various works by C. Wille (2011).

The situation may be different for CBWs who have been working in Luxembourg for a long time than for those who have recently taken up a job. It has become harder to enter the job market in recent years, especially since the economic crisis, and the requirements needed to compete on the labour markets have become higher. More skills are demanded; for example, English is needed for many jobs nowadays, whereas some years ago persons speaking only one language could find a job more easily. Language barriers in multilingual environments on the Luxembourgish labour market can create difficulties for TCN CBWs. Although the rising demand for diverse language skills is not exclusively a Luxembourgish feature but a consequence of the global economy, multilingualism in Luxembourg adds a further challenge.

Looking at the economic development of the Greater Region in the last decades, the surplus of available labour forces in the neighbouring countries is absorbed by the Luxembourgish labour market, which is in need of a larger workforce.<sup>181</sup> The high salaries and the open migration policy for qualified and highly qualified workers make Luxembourg an attractive place for TCNs. However, TCN CBWs are still an absolute minority on the labour market. One reason for this is that the possibilities for TCNs residing in another EU Member State to work in Luxembourg are limited by a precise legal framework; they do not have the same rights as EU citizens (e.g. freedom of movement).

Luxembourg is dependent on foreign workers and does not provide enough housing and other facilities, such as schools, for the entire workforce. CBWs equalise this need by providing the necessary work and contributing to the economy without residing in the country.

## Bibliography



**Amann W., Bourg V., et al.**, Bilder und Identitäten, in: IPSE – Identités, Politiques, Sociétés, Espaces (ed.), *Doing Identity in Luxembourg. Subjektive Aneignungen – institutionelle Zuschreibungen – sozio-kulturelle Milieus*, Bielefeld 2010.

**AMCHAM**, *Publications*, Luxembourg 2013, <http://www.amcham.lu/publications/> [accessed 07.11.2013].

**ASTI**, *Participate to elections in Luxembourg*, Luxembourg 2013, <http://www.asti.lu/media/je-vote/> [accessed 08.10.2013].

**Baltes-Löhr C., Prüm A., et al.**, Alltagskulturen und Identitäten, [in:] IPSE – Identités, Politiques, Sociétés, Espaces (ed.), *Doing Identity in*

<sup>181</sup> EMN study on TCN CBWs (2012), p. 40.

*Luxembourg. Subjektive Aneignungen – institutionelle Zuschreibungen – sozio-kulturelle Milieus*, Bielefeld 2010.

**Belkacem R., Pigeron-Piroth I.** (2012a), Introduction générale, [in:] R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth, *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy 2012.

**Belkacem R., Pigeron-Piroth I.** (2012b), Les travailleurs frontaliers au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux, [in:] R. Belkacem, I. Pigeron-Piroth, *Le travail frontalier au sein de la Grande Région Saar-Lor-Lux. Pratiques, enjeux et perspectives*, Nancy 2012.

**Bundesamt für Statistik**, *Ausländische Grenzgänger/innen bei Geschlecht, Arbeitsort, Jahr und Quartal*, Switzerland 2013, <http://www.pxweb.bfs.admin.ch/Dialog/statfile.asp?lang=1&prod=03> [accessed 01.10.2013].

**CEFIS**, L'intégration au Luxembourg. Focus sur les réseaux sociaux, la confiance et les stereotypes sur les frontaliers, *Red*, No 15 (2011).

**Chambre des Salariés Luxembourg**, Élections de la CSL novembre 2013, Luxembourg 2013, <http://www.csl.lu/elections-2013> [accessed 25.10.2013].

**Chambre des Salariés Luxembourg**, *How to vote?*, Luxembourg 2013, <http://elections.csl.lu/index.php/en/comment> [accessed 25.10.2013].

**Coordinated text of the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration** (Official Journal, Memorial A, No. 113, of 3 July 2013, pp. 1645-1683), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2013/0113/a113.pdf> [accessed 17.10.2013].

**Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union**, Official Journal of the European Union, C326/47, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF> [accessed 21.10.2013].

**Cordeiro A.**, L'immigration au Luxembourg dans le dernier quart du siècle dernier, *Passerelles*, No 22 (2001), pp. 93-100.

**Council Directive 2009/50/EC** of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, Official Journal of the European Union, L155/17, 18.06.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:en:PDF> [accessed 21.10.2013].

**Council Directive 2008/381/EC** of 14 May 2008 establishing a European Migration Network, Official Journal of the European Union, L131/7, 21.05.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:EN:PDF> [accessed 21.10.2013].

**Court of Justice of the European Union**, Judgement of 26 January 2012, Case C-586/10, <http://curia.europa.eu/juris/document/>

document.jsf?text=&docid=118543&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&cid=644652 [accessed 19.11.2013].

**Court of Justice of the European Union**, Judgement of 4 July 1991, Case C-213/90, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97457&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=-first&part=1&cid=149640> [accessed 18.11.2013].

**European Migration Network National Contact Point Luxembourg**, *Attracting Highly Qualified and Qualified Third-Country Nationals*, Luxembourg 2013, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/attracting/17.\\_luxembourg\\_national\\_report\\_attractinghighlyqualifiedtcns\\_june\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/attracting/17._luxembourg_national_report_attractinghighlyqualifiedtcns_june_2013_en.pdf) [accessed 28.10.2013].

**European Migration Network National Contact Point Luxembourg**, *Individual Profiles and Migration Trajectories of Third-Country National Cross-Border Workers. The Case of Luxembourg*, Luxembourg 2012, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/individual-profiles-and-migration-trajectories-third-country-national-cross-borde> [accessed 24.09.2013].

**European Migration Network National Contact Point Luxembourg**, *2012 Policy Report on Migration and Asylum*, Luxembourg 2012, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/rapport-politique-sur-les-migrations-et-lasile-2012> [accessed 18.11.2013].

**European Migration Network National Contact Point Luxembourg**, *Visa Policy as a Migration Channel*, Luxembourg 2011, <https://www.emnluxembourg.lu/type-documentation/visa-policy-migration-channel> [accessed 19.11.2013].

**Eurostat**, *Minimum wage statistics*, 2013, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Minimum\\_wage\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Minimum_wage_statistics) [accessed 19.11.2013].

**Fehlen F.**, BaleineBis. Une enquête sur un marché linguistique multilingue en profonde mutation. Luxemburgs Sprachenmarkt im Wandel, *Red*, No 12 (2009).

**Fellner H.** (2011a), Identity formation in the European context, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moien. Luxembourg today*, Luxembourg 2011.

**Fellner H.** (2011b), Op Lëtzebuergesch, wann ech glifft!, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moien. Luxembourg today*, Luxembourg 2011.

**Gaudron J-M.**, A financial stronghold, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moien. Luxembourg today*, Luxembourg 2011.

**Gerges M., Poirier P.**, A cosmopolitan identity, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moien. Luxembourg today*, Luxembourg 2011.



**Guichet.lu**, *Social minimum wage and indexation of salaries*, Luxembourg 2013, <http://www.guichet.public.lu/entreprises/en/ressources-humaines/remuneration/paiement-remunerations/salaire/> [accessed 21.11.2013].

**Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle**, *8. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarkt-beobachtungsstelle*, Greater Region 2012, [http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user\\_upload/Grenzgaenger\\_downloads/IBA\\_2012\\_Kapitel\\_6\\_Luxemburg.pdf](http://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/Grenzgaenger_downloads/IBA_2012_Kapitel_6_Luxemburg.pdf) [accessed 30.09.2013].

**Law of 17 February 2009** on: 1. introduction of language leave; 2. amendment of the Labour Code; 3. amendment of the Law of 19 August 2008 on grants for research training (Official Journal, Memorial A, No. 33, of 26 February 2009, pp. 433-435), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0033/a033.pdf> [accessed 18.11.2013].

**Law of 24 February 1984** on the language regime (Official Journal, Memorial A, No. 16, of 27 February 1984, pp.196-197), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1984/0016/a016.pdf> [accessed 17.10.2013].

**Law of 29 August 2008** on free movement of persons and on immigration (Official Journal, Memorial A, No. 138, of 10 September 2008, pp. 2024-2052), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2008/0138/a138.pdf> [accessed 14.11.2013].

**Law of 8 December 2011** amending the Law of 29 August 2008 on free movement of persons and on immigration (Official Journal, Memorial A, No. 19, of 3 February 2012, pp. 238-242), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2012/0019/a019.pdf> [accessed 14.11.2013].

**Law of 30 November 1957** approving the Treaty establishing the European Economic Community, its Annexes, Protocols and additional Conventions, signed in Rome on 25 March 1957 and in Brussels on 17 April 1957 (Official Journal, Memorial A, No. 69, of 03 December 1957, pp. 1415-1627), <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1957/0069/a069.pdf#page=1> [accessed 15.11.2013].

**Luxembourg.lu**, *En un clin d'oeil*, Luxembourg 2013, <http://www.luxembourg.public.lu/fr/tourisme/clin-oeil/index.html> [accessed 06.11.2013].

**Making Luxembourg**, *Making Luxembourg...*, Luxembourg 2012, <http://www.makingluxembourg.lu/#!/inform> [accessed 08.10.2013].

**Ministère des affaires étrangères**, *Travailleur frontalier, ressortissant de pays tiers*, Luxembourg 2013, <http://www.mae.lu/Site-MAE/VISAS-Immigration/Long-sejour-superieur-a-trois-mois/Travailleur-frontalier-ressortissant-de-pays-tiers> [accessed 21.10.2013].

**Ministère des affaires étrangères**, *Autorisation de travail du ressortissant de pays tiers qui détient une autorisation de séjour et reside dans un autre Etat membre de l'Union et qui entend exercer une activité salariée au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg 2013, <http://www.mae.lu/content/view/full/933947> [21.10.2013].

**Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration, *Measures aimed at foreigners***, Luxembourg 2011, <http://www.olai.public.lu/en/accueil-integration/mesures/index.html> [accessed 15.10.2013].

**Pauly M.**, *Geschichte Luxemburgs*, Munich 2011.

**Pauly M.**, Le phénomène migratoire: une constante de l'histoire luxembourgeoise, [in:] M. Pauly (eds.), *Asti 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagements*, Luxembourg 2010.

**Peltier F., Thill G., Heinz A.**, *Recensement de la population 2011. Premiers résultats N°4* (STATEC), Luxembourg 2012, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/rp2011/2012/04-12-pop-nationalite/index.html> [accessed 24.09.2013].

**Ries J., Mapengo L.**, *Bulletin du STATEC. Salaires, emploi et conditions de travail. Premiers résultats de l'enquête sur la structure des salaires de 2010*, Luxembourg n°2/2012, p. 28, <http://www.statistiques.public.lu/fr/publications/series/bulletin-statec/2012/02-12-salaires/index.html> [accessed 15.10.2013].

**Roberts D.**, Home is where the heart is, [in:] H. Fellner, M. Gerges, M. Koedinger (eds.), *Moien. Luxembourg today*, Luxembourg 2011.

**Schmitz F., Gerber P.**, Öffentlicher Verkehr oder Individualverkehr: wie begeben sich die Grenzgänger 2010 an ihren Arbeitsplatz?, [in:] F. Schmitz, G. Drevon, P. Gerber (eds.), *Les cahiers du CEPS/INSTEAD. Die Mobilität der in Luxemburg beschäftigten Grenzgänger: Dynamik und Perspektiven*, Luxembourg 2012, p.14, [http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210\\_Colloque\\_EMF/Die\\_Mobilitaet\\_der\\_in\\_Luxemburg\\_beschaeftigten\\_Grenzgaenger-Hors-Serie\\_DE.pdf](http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210_Colloque_EMF/Die_Mobilitaet_der_in_Luxemburg_beschaeftigten_Grenzgaenger-Hors-Serie_DE.pdf) [accessed 18.10.2013].

**Schmitz F.**, Entfernung und Fahrzeit zwischen Wohn- und Arbeitsort, [in:] F. Schmitz, G. Drevon, P. Gerber (eds.), *Les cahiers du CEPS/INSTEAD. Die Mobilität der in Luxemburg beschäftigten Grenzgänger: Dynamik und Perspektiven*, Luxembourg 2012, p. 15, [http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210\\_Colloque\\_EMF/Die\\_Mobilitaet\\_der\\_in\\_Luxemburg\\_beschaeftigten\\_Grenzgaenger-Hors-Serie\\_DE.pdf](http://mobil-t.ceps.lu/fichiers/201210_Colloque_EMF/Die_Mobilitaet_der_in_Luxemburg_beschaeftigten_Grenzgaenger-Hors-Serie_DE.pdf) [accessed 18.10.2013].

**STATEC**, *Population totale, luxembourgeoise et étrangère, de résidence habituelle au Luxembourg selon le sexe 1821 - 2012*, Luxembourg 2013, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=383&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=383&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=1) [accessed 19.09.2013].

**STATEC**, *Emploi salarié intérieur par lieu de résidence et nationalité (x 1 000 personnes) 1995 - 2013*, Luxembourg 2013, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=7252&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=7252&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92) [accessed 30.09.2013].

**STATEC**, *Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité (en 1 000 personnes) 1974 – 2011*, Luxembourg 2011, <http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView>.

aspx?ReportId=494&IF\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3&RFPPath=92 [accessed 23.09.2013].

**STATEC**, *Vue d'ensemble du marché du travail (en 1 000 personnes) 1995 – 2012*, [http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=487&IF\\_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3](http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=487&IF_Language=fra&MainTheme=2&FldrName=3) [accessed 02.10.2013].

**The Schengen Acquis**, Official Journal of the European Communities L 239, 22.9.2000, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML) [accessed 21.10.2013].

**Tibesar A.**, L'évolution du marché du travail transfrontalier dans le contexte de la crise économique, *Les cahiers transfrontaliers d'EURES*, Luxembourg n°2/2010, <http://www.eureslux.org/images/biblio/biblio-6-324.pdf> [accessed 21.11.2013].

**Thelen C.**, L'économie luxembourgeoise et les étrangers, aujourd'hui et demain, [in:] M. Pauly (eds.), *Asti 30+. 30 ans de migrations, 30 ans de recherches, 30 ans d'engagements*, Luxembourg 2010.

**Wille C., de Bres J., Franziskus A.**, Interkulturelle Arbeitswelten in Luxemburg. Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt am Arbeitsplatz von Grenzgängern, *Interculture Journal*, 11/17 (2012).

**Wille C.**, *Grenzgänger und Räume der Grenze. Raumkonstruktionen in der Großregion SaarLorLux*, Frankfurt am Main 2012.

**Wille C.**, Vertraute Fremde. Repräsentationen und Status von Grenzgängern in Luxemburg, *Interculture Journal*, 10/13 (2011).

**Wort.lu**, *Ist Luxemburgisch vom Aussterben bedroht? Weniger Muttersprachler – Mehr Luxemburgisch-Lerner*, Luxembourg 2013, <http://www.wort.lu/de/view/ist-luxemburgisch-vom-aussterben-bedroht-5249d3fee4b0a2cd5f321f9e> [accessed 03.10.2013].

**Zahlen P.**, *Le Luxembourg 1960-2010. 50 ans de migrations (50 ans STATEC)*, <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg/2012/PDF-12-12.pdf> [accessed 19.11.2013].

# ANTTI SADINMAA

*Koordynator projektów, Uniwersytet Helsiński*

*Project Coordinator, University of Helsinki*

# MAGDALENA KMAK

*Wykładowca, Uniwersytet Helsiński*

*Lecturer, University of Helsinki*

**Immigrants in the Finnish labour market.  
An overview of integration policy in Finland**



## ABSTRAKT

### **Imigranci na fińskim rynku pracy. Spojrzenie na politykę integracyjną Finlandii**

Autorzy artykułu podejmują problematykę dotyczącą cudzoziemców w Finlandii, skupiając się na prawnych i praktycznych aspektach fińskiej polityki integracyjnej. Integracja jest analizowana przede wszystkim z perspektywy zatrudnienia, będącego jednym z głównych celów Rządowego Programu Integracji. Artykuł składa się z trzech części. Pierwsza przedstawia tło historyczne oraz główne tendencje demograficzne współczesnej imigracji do Finlandii. W drugiej części artykułu autorzy przedstawiają prawne i organizacyjne aspekty integracji w Finlandii oraz omawiają główne cele fińskiej polityki integracyjnej. W trzeciej i ostatniej części dokonują oceny skuteczności tej polityki w świetle zamierzonych celów, poprzez analizę sytuacji imigrantów na fińskim rynku pracy, zwracając szczególną uwagę na obywateli państw trzecich. Autorzy stawiają tezę, że największe wyzwania dla udanej polityki integracji napotyka się na poziomie wprowadzania jej w życie oraz że dostęp imigrantów do zatrudnienia jest utrudniony wskutek dyskryminacji na rynku pracy.

This paper examines the integration of foreigners in Finland, focusing on legal and practical aspects of Finnish integration policies. In particular, it analyses integration from the perspective of employment, which is one of the key aims of the Government Integration Programme.<sup>1</sup>

Integration is a wide term encompassing various aspects such as perceived sense of security, social networks, language proficiency and public participation. It is also a process which varies from person to person, according to factors such as age, gender, country of origin, ethnic and cultural background, level of education, and whether the person in question came to the country because of work, study, or a need for international protection. Therefore analysing integration policies according to a single criterion will inevitably provide a rather simplistic view of the subject. However, for the purpose of this paper we have restricted our analysis to employment, since it is the most explicitly stated aim in the Finnish integration programme. In addition, by focusing on employment, we will draw attention to some of the biggest problems faced by foreigners in contemporary Finland. In our analysis, we will therefore concentrate on foreigners' employment and access to the labour market after they have taken part in the integration programme organized by the Finnish state.

The paper consists of three parts. First, we briefly examine the historical background of immigration in Finland and identify some main demographical trends among contemporary immigrants. In the second part of the paper, we describe legal and organisational aspects of integration in Finland and provide the reader with information about the main aims of Finnish integration policies. In the third and final part of the paper, we assess whether the policies are able to meet their stated aims by examining the situation of immigrants in the Finnish labour market, paying attention specifically to those coming from non-EU countries.

## Immigrants in Finland

Until the very end of the 20<sup>th</sup> century, Finland was a country that people left rather than a country they migrated to. Emigration was caused primarily by Finland's slower economic development in comparison to other Nordic countries. In addition, the loss

<sup>1</sup> Ministry of Employment and Economy, Valtion kotouttamisohjelma, 2012, p. 5, [http://www.tem.fi/files/34181/TEM-jul\\_27\\_2012\\_web.pdf](http://www.tem.fi/files/34181/TEM-jul_27_2012_web.pdf) [accessed 25.11.2013].

of population was not compensated by immigration from other countries. Firstly, due to its geographical and geopolitical location, Finland was rather unattractive for potential migrants, in particular during the Cold War era. Secondly, obtaining a residence permit was difficult and the rights of foreigners were limited in numerous ways.<sup>2</sup> Finally, those two factors were coupled with a negative approach of Finns towards employing foreigners.<sup>3</sup> In consequence, before the end of the Cold War and Finland's entry into the European Union in 1995, most of the migrants moving to Finland were Finns returning from abroad or their descendants who had been born in other countries.<sup>4</sup> The situation changed only in the 1990s when Ingrian Finns (ethnic Finns residing in the former Soviet Union) and refugees from Somalia and former Yugoslavia emerged as distinct immigrant groups.

Beside economic considerations, these patterns of emigration from and immigration to Finland were conditioned by Finnish immigration policies. Up until the 1980s, these policies were mostly oriented towards limiting emigration and encouraging the return of citizens.<sup>5</sup> The situation began to change as a consequence of Finland becoming a signatory to human rights treaties and covenants, such as the International Covenant on Civil and Political Rights in 1975 and the European Convention on Human Rights in 1989. This shift was coupled with rapid growth of immigration at the beginning of the 1990s, when the number of asylum seekers increased 15 times between 1989 and 1992.<sup>6</sup> In consequence, during the 1990s, Finnish immigration policies became more humanitarian-oriented. After the end of the 1990s, the question of attracting a foreign labour force by an "active immigration policy" became one of the main goals of successive Finnish governments. This approach prevailed from 2003 until the outbreak of the global economic crisis in 2008. Its rationale lay in the rapidly ageing population of Finland, which was perceived as a major threat to the dependency ratio.<sup>7</sup> The change manifested itself in the Aliens Act adopted in 2003 (and currently in force) that made applying for residence permits easier for those who came to Finland for the purpose of employment. In addition, the immigration policy programme approved by the Finnish government in 2006 emphasised the need to channel the remigration of Ingrian Finns from Russia and Estonia according to the needs of the labour market, and called for developing integration services for immigrants.<sup>8</sup> In 2008, the Ministry of the Interior set up a project for drafting an action plan for labour migration for the period 2009–2011. However, the action plan has been characterised as being rather cautious due to the current global economic crisis.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> P. Saukkonen, Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen and M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, Helsinki: Gaudeamus, 2013a, p. 87.

<sup>3</sup> Siirtolaisuusasiain neuvottelukunta, *Siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan mietintö XII. Suomen maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikka*, 1989, p. 41 and 99. See also M. Kmak and A. Seilonen, *Balancing Control with Rights: Foundations of the Finnish Detention Policy*. Unpublished manuscript, 2013.

<sup>4</sup> T. Martikainen, M. Saari, J. Korkiasaari, *Kansainväliset muuttoliikkeet ja Suomi*, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, Helsinki: Gaudeamus, 2013, p. 26.

<sup>5</sup> M. Kmak and A. Seilonen (2013).

<sup>6</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 293/1992.

<sup>7</sup> P. Saukkonen (2013a), p. 89.

<sup>8</sup> Ministry of Labour, Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma, 2006, [http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/10\\_muut/mamu\\_ohjelma19102006.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/mamu_ohjelma19102006.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>9</sup> P. Saukkonen (2013a), p. 91.

Even though the period from the beginning of 1990s to the present day saw a relatively rapid increase in the number of immigrants, it should be noted that the number of foreign citizens in Finland is still one of the smallest in Europe, both in absolute and relative terms. In 1990, there were only 63,000 foreign born persons, 26,200 foreign citizens and 24,800 people not having any of the official languages of Finland (Finnish, Swedish, and Sami) as their mother tongue. In 2010, the corresponding figures were 248 100 foreign born persons, 168,000 foreign citizens and 224,400 persons having a foreign mother tongue.<sup>10</sup>

*Table 1. The ten largest groups of immigrants in Finland in terms of country of birth, citizenship and mother tongue in 2010*

Country of Birth	Total	Citizenship	Total	Language	Total
Former Soviet Union	48,678	Estonia	29,080	Russian	54,559
Sweden	31,160	Russia	28,426	Estonian	28,493
Estonia	25,009	Sweden	8,510	Somali	12,985
Somalia	8,073	Somalia	6,593	English	12,855
Russia	8,030	China	5,559	Arabic	10,415
Iraq	7,167	Iraq	5,024	Kurdish	8,032
China	7,034	Thailand	5,021	Chinese	7,546
Thailand	6,747	Turkey	3,973	Albanian	7,113
Former Yugoslavia	6,256	Germany	3,715	Thai	5,722
Germany	5,921	India	3,468	Vietnamese	5,637

*Source: T. Martikainen, M. Saari, J. Korkiasaari, Kansainväliset muuttoliikkeet ja Suomi, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (eds.), Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta, Helsinki: Gaudeamus, 2013.*

Most of the immigrants living in Finland have come from other European countries, mostly from Sweden and Estonia. However, when looking at the ten largest groups of foreign citizens in the country, only three are from EU Member States. Russians constitute the largest group of foreign citizens from outside the EU, which comes as no surprise considering the shared land border between the two countries.

Also, the reasons for immigration to Finland have changed over time. Before Finland joined the European Union in 1995, most of the foreign immigrants resided in the country because of family reasons or as refugees. After EU accession, however, Finland changed its immigration policy according to EU regulations, which increased the number of foreign students and migrant workers coming to the country. In addition, EU membership has also made it easier for people to arrive in Finland from more remote locations.<sup>11</sup> This has resulted in an increase in immigration as well as

<sup>10</sup> T. Martikainen, M. Saari, J. Korkiasaari (2013), p. 38.

<sup>11</sup> Ibid., p. 37.



in its diversification. According to information provided by the Finnish Ministry of Labour, foreign citizens in Finland have five main motives for their immigration: family reasons (60–65 per cent), refugee status (15 per cent), returnees (10 per cent), work (5–10 per cent) and study or other reasons (5–10 per cent).<sup>12</sup> When examining the residence permits issued by the Finnish Directorate of Immigration to non-EU citizens, the main motives for arrival concern mostly family, work or studying, which together constitute approximately 90 per cent of residence permits. The remaining permits are granted to recognised refugees. Certain nationalities are also linked to specific motives for immigration. Somalis and Iraqis have entered the country usually as refugees and asylum-seekers. On the other hand, 85 per cent of foreign workers in the agricultural sector are Russians and Estonians.<sup>13</sup> Most of the Thai immigrants living in Finland are women who have moved to the country because of family reasons (65 per cent of Thai men living in Finland are under 20 years old).<sup>14</sup> Regionally, most of the immigrants who have arrived in Finland because of work or study live in Helsinki and other urban areas, whereas those arriving because of family reasons are dispersed more evenly across the country.<sup>15</sup>



### 3

## Development of Finnish integration policy

Due to a relatively low immigration rate, the creation of a coordinated integration policy did not start in Finland before the 1970s. The codification of Finnish integration policies in Finnish law was preceded by the work of two national advisory boards, which were created as a response to the then emerging issues: the return of persons of Finnish origin and the arrival of asylum-seekers seeking international protection from Finland.

The first of the boards, the Finnish Advisory Board on Migration (*siirtolaisasian neuvottelukunta*) was established in 1970, and originally its tasks were to provide information on foreign countries to emigrating Finns and to facilitate the smooth return and reintegration of returnees of Finnish origin. The arrival of Chilean and Vietnamese refugees in the late 1970s created pressure for integration of foreigners who had no previous ties to Finland. For that reason, The Finnish Advisory Board on Refugee Matters (*pakolaisasian neuvottelukunta*) was established in 1981, which focused

<sup>12</sup> Ministry of Labour, Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi, 2005, p. 5, [http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/10\\_muut/maahanmuutto\\_ohj\\_lausunnot2005.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/maahanmuutto_ohj_lausunnot2005.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> T. Shinyella, Kaksikulttuurista arkea suomalais-thaimaalaisissa lapsiperheissä. Selvitys suomalais-thaimaalaisen lapsiperheiden tilanteesta sekä erityispiirteistä, -tarpeista ja -haasteista. Helsinki: Monikulttuuriyhdistys Familia Club ry, 2012, p. 3, [http://www.familiclub.fi/duo-suomi-thai\\_selvitys.pdf](http://www.familiclub.fi/duo-suomi-thai_selvitys.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>15</sup> T. Martikainen, M. Saari, J. Korkiasaari (2013), pp. 39–40.

on matters related specifically to refugees. These two advisory boards were combined in 1992 and later changed in 1998 to The Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO). Currently, ETNO is an expert body whose task is to promote interaction between Finland's ethnic minorities and the authorities, NGOs and political parties in Parliament, and to provide ministries with immigration policy expertise. In their work, both of the advisory boards emphasised the importance of organising integration according to the so-called "principle of normal services" (*normaalipalvelujen periaate*). According to this principle, all services given to immigrants should be provided by already existing authorities, officials and third sector parties and no specific organisations should be established for this task. This approach emphasises good cooperation between the different parties involved in providing vital services for immigrants as a key element for successful integration. The principle of normal services has become the backbone of Finnish integration policy.<sup>16</sup>

Further developments of integration policies in Finland occurred in 1997 when the Committee on the Immigration and Refugee Policy, set up by the Finnish government two years earlier, published its report. The report provides one of the first definitions for integration, emphasising the importance of integrating all immigrants (migrants, refugees and returnees) into the Finnish labour market and society in an efficient and flexible manner.<sup>17</sup> The report was used as a basis for the first Finnish Act on Integration (*kotouttamislaki*), which entered into force in May 1999. The act was subsequently replaced in 2010 by the Act on the Promotion of Integration (*laki kotoutumisen edistämisestä* [hereafter API]), which is currently in force.

## Legal aspects of integration

# 4 <<<

### >>> 4.1 Definitions and scope

According to the API, integration is "... a mutual and interactive development of the immigrant and the society, the aim of which is to provide the immigrant with knowledge and skills necessary for societal and working life while at the same time supporting his or her possibilities for maintaining his or her mother tongue and culture."<sup>18</sup> The same paragraph also summarises the general aim of integration policies as "... the diversified promotion and support of integration by the means of services and actions offered and conducted by authorities and other parties."<sup>19</sup>

<sup>16</sup> P. Saukkonen (2013a), p. 91.

<sup>17</sup> P. Saukkonen (2013a), pp. 91-92.

<sup>18</sup> Laki kotouttamisen edistämisestä [Act on the Promotion of Integration], 1386/2010, 3§1 (unofficial translation by the authors).

<sup>19</sup> Ibid., 3§2.

Here integration is seen as a two-pronged process that does not solely concern the immigrant themselves, but also Finnish society as a whole. This is further elaborated in the Government report issued in 2008, which emphasised interaction between immigrants and Finnish society as the key element of integration.

*[Integration] requires changes in the service system as well as in everyday human interactions which happen in workplaces, schools, kindergartens, residential areas (...). Bidirectional integration refers to the ways that both the immigrant and society adapt to the new situation.<sup>20</sup>*

The integration policies are meant for persons who have a valid residence permit in Finland (as defined in the Aliens Act), whose right to reside in Finland has been registered or who have been issued a residence card.<sup>21</sup> Paragraph 12 of the API limits the right to an integration plan only to those immigrants who are either unemployed job seekers or who receive income support from the municipalities. However, other immigrants can be included in cases where initial analysis of their situation suggests a need for an integration plan. In addition, as specified in paragraph 15, an integration plan is mandatory for unaccompanied minors who have been issued a residence permit, and municipalities can also draft an integration plan for immigrant families if necessary.

## 4.2 Aims and organisation of integration

As specified in paragraph 35 of the API, the Ministry of Employment and Economy is responsible for the general coordination, development, and planning of integration policies as well as for promoting good ethnic relations.<sup>22</sup> This reflects the implicit understanding of integration as a process where employment is the key indicator of success. On a more local level, integration is organised co-operatively by municipalities, state offices and various NGOs. In line with the principle of normal services, there are no separate (state- or municipal-level) authorities, which would focus solely on providing services and measures for integrating foreigners. Instead, as stated in paragraph 6 of the API, measures and services related to integration are organised as part of municipal basic services and of services provided by the employment and economic development administration.<sup>23</sup>

The main responsibility for organising and providing necessary services for integration on a local level is shared by the Finnish municipalities, the regional Employment

<sup>20</sup> Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta, 2008, p. 15.

<sup>21</sup> Laki kotouttamisen edistämisestä, 2§.

<sup>22</sup> Ibid., 35§.

<sup>23</sup> Ibid., 6§.

and Economic Development Offices (also known as TE offices), and other authorities.<sup>24</sup> Municipalities play the most substantial role in the process since they are responsible for coordinating, planning, developing, and monitoring the integration of immigrants on a local level. Their primary aim is to support internationalisation, equality and parity, and to promote positive relations between different ethnic groups. The local authorities must ensure that immigrants receive support in maintaining their own culture and language. The services provided by municipalities must be suitable for immigrants, and their content and availability should correspond to the existing demand.<sup>25</sup> TE offices are in charge of services related to employment and integration for job-seeking immigrants.<sup>26</sup> Finally, the six Regional State Administrative Agencies, which execute all legislative implementation, are responsible for planning, steering, and supervision of integration services. The Agencies are required to take the specific needs of immigrants into consideration in planning and organizing the services related to their field of operation (such as basic public services, legal rights and permits, occupational safety and health, and police).<sup>27</sup>

One of the novelties introduced in the current law on integration is the addition of a requirement for creation of a national integration programme, which was not included in the prior legislation. According to the law, the Government undertakes national development of integration by launching an integration programme, which is valid for four years at a time. The Ministry of Employment and Economy is responsible for drafting the programme. All other relevant ministries will define their own individual targets as part of their functions and budget and the implementation of the programme shall be funded within the limit of the state budget.<sup>28</sup>



### 4.3 Initial assessment and integration plan

The key measures defined in the law on integration consist of an initial assessment and an integration plan, which defines the education and support given to the immigrant. In addition, all immigrants moving to Finland are given information about their rights and duties in Finnish working life and society, as well as about the measures related to their integration, when they are issued a residence permit or residence card or when their right to reside has been registered.<sup>29</sup>

The initial assessment gathers information on the immigrant's individual capabilities related to finding employment or studying, as well as their individual needs for different integration services. The assessment is based on an interview (using an interpreter, if necessary) and its aim is to evaluate "(...) the immigrant's prior education, work history, language skills and, if necessary, other factors related to his or

---

<sup>24</sup> Ibid., 37§.

<sup>25</sup> Ibid., 30§.

<sup>26</sup> Ibid., 30§ and 38§.

<sup>27</sup> Ibid., 38§

<sup>28</sup> Ibid., 34§.

<sup>29</sup> Ibid., 7§.

her employment and integration.”<sup>30</sup> The assessment is used by the municipality or by the TE office as a basis for deciding whether the immigrant in question is in need of an integration plan.

The integration plan is an individual, tailored plan which specifies the exact measures and services, which “(...) support immigrants’ possibilities for obtaining a sufficient command of the Finnish or Swedish language and other skills and knowledge necessary in the society and in working life and which enable him or her to participate in society as its equal member.”<sup>31</sup> In addition to studies in the Finnish or Swedish language, this may also include studies in the immigrant’s own mother tongue, reading and writing skills, knowledge about Finnish society, and other such measures which facilitate integration. The municipality or TE office drafts the integration plan together with the immigrant. They are responsible for explaining the content of the plan and the rights and duties related to it “(...) in a written form and, if the immigrant so requests, also orally so that the immigrant is able to understand them.”<sup>32</sup> The municipalities or TE offices are obliged to actively offer measures and services specified in the integration plan within the limits of the resources allocated to integration. The plan must also be regularly updated.<sup>33</sup> The immigrant, on the other hand, must follow the plan by seeking and taking part in language education in Finnish or Swedish and in other measures specified in the plan, or otherwise the subsidy<sup>34</sup> he or she is receiving during the integration may be decreased.<sup>35</sup>

The integration plan has to be issued within three years of the date when the foreigner was granted the right to reside in the country. Its duration is defined individually, taking into consideration the immigrant’s own goals, his or her work history and education, and the measures offered to him or her. The maximum duration of the first integration plan is, however, limited to one year. The law grants an exception to those who are in need of special measures in order to integrate or who have been unable to take part in the plan due to an injury, illness, parental leave or other comparable reasons.

## 4.4 Integration education

Learning the official language of the country forms the most essential part of integration education, i.e. the courses and studies included in the integration plan. Since both Finnish and Swedish are official languages in Finland, immigrants can be taught either of them, depending on the majority language of their place of residence. According to paragraph 20 of the law on integration, the aim of the integration education is that the immigrant will achieve “(...) functioning language proficiency in

---

<sup>30</sup> Ibid., 9§.

<sup>31</sup> Ibid., 11§.

<sup>32</sup> Ibid., 17§.

<sup>33</sup> Ibid., 18§.

<sup>34</sup> The subsidy for integration is paid either as a labour market subsidy by the national social insurance institution KELA or as income support by the municipalities.

<sup>35</sup> Laki kotouttamisen edistämisestä, 17§.

Finnish or in Swedish.”<sup>36</sup> However, the law does not elaborate this any further by, for instance, possible referrals to the Common European Framework of Reference for Languages (CEFR). According to guidelines issued by Ministry of Education and Culture, the aim of integration education is to develop linguistic, socio-cultural and life management skills which enable the immigrant to tackle everyday situations in a new environment and in work and to seek further education.<sup>37</sup> In practice, the level considered to be in accordance with the law is what CEFR defines as a threshold or intermediate level (B1), since integration education does not include courses for more advanced levels. Moreover, the B1-level is also the official language proficiency requirement for Finnish citizenship.<sup>38</sup>

In addition to language courses, integration education can also include reading and writing skills (if necessary), and other studies which facilitate access to employment or further education, as well as social, cultural and life management skills. The education can also encompass career planning and recognition of previously obtained foreign degrees.<sup>39</sup> According to paragraph 26 of the API, other measures can also include services tailored specifically for adolescent immigrants and for unaccompanied minors who have a residence permit or for those with special needs. In addition, measures and services which encourage the immigrant to independently obtain knowledge and skills necessary for functioning in Finnish society and working life can also be included in the integration.<sup>40</sup>

All studies and teaching related to integration are organised primarily as career guidance but immigrants also have the right to study independently if certain requirements are met. In addition, independent studies may also include traineeships and voluntary work and can be financially subsidised

## 4.5 Participative integration project

The current act on promotion of integration features a number of temporary provisions which are all related to the Participative Integration Project (*Osallisena Suomessa -kokeilu*), which was completed in December 2013. The Participative Integration Project was a pilot project launched in 2011, which aimed to improve the societal capabilities and employment of immigrants. It was implemented in cooperation with a number of Finnish municipalities from different parts of the country, including Helsinki, Vantaa and Tampere, and it was co-funded by the public sector and various Finnish foundations.

<sup>36</sup> Ibid., 20§.

<sup>37</sup> Finnish National Board of Education, Aikuisten maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet, 2012, p. 11, [http://www.oph.fi/download/139342\\_aikuisten\\_maahanmuuttajien\\_kotoutuskoulutuksen\\_opetussuunnitelman\\_perusteet\\_2012.pdf](http://www.oph.fi/download/139342_aikuisten_maahanmuuttajien_kotoutuskoulutuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2012.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>38</sup> S. Latomaa, S. Pöyhönen, M. Suni, M. Tarnanen, Kielikysymykset muuttoliikkeessä, [in:] T. Martikainen, P. Saukonen & M. Säävälä (eds.), Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta, Helsinki: Gaudeamus, 2013, p. 176.

<sup>39</sup> Laki kotouttamisen edistämisestä, 20§.

<sup>40</sup> Ibid., 26§.

The main focus of the project was to develop alternative ways of organising integration education and also to improve its efficiency by tailoring it to the needs of immigrants. In particular, the project aimed to enhance teaching of the Finnish or Swedish language, introductory studies on Finnish society as well as all studies which facilitate employment.<sup>41</sup> The guiding idea of the project was the organisation of integration according to three “paths” towards integration, which are tailored to the integration needs of the immigrant in question: (1) adult immigrants seeking employment, (2) adult immigrants with special needs, and (3) children and adolescents.

Under the project, a number of recommendations were put forward for developing integration programmes for immigrants.<sup>42</sup> In particular, cooperation between the different parties involved in the integration process should be improved. In particular, NGOs and employers should play a stronger role in integration, and the content of integration education should be tailored more specifically to the needs of employers. Access to integration education should also be possible for those who are employed part-time. Moreover, integration education should be extended to also cover immigrants who are either temporarily or more permanently outside the labour market (such as elderly immigrants or those taking care of their children at home) or who have already stayed in Finland for a longer period of time without achieving an adequate command of either Finnish or Swedish. The project also emphasises the need to adopt more unified practices for the initial stages of the integration programme, which would ensure that all immigrants would obtain necessary information about Finland and also enable, for instance, better utilisation of the skills (such as knowledge of languages) immigrants already have.

## >>> 5

### Assessing integration

Finnish integration policy has received positive feedback in international reviews. The UN Human Rights Committee welcomed the adoption of the Act on Promoting Integration in its recent report,<sup>43</sup> and the latest Migration Policy Index (MIPEX) report ranks Finland fourth (out of 31 European and North American countries) in terms of an overall assessment of integration policies, just after Sweden, Portugal, and Canada.<sup>44</sup> MIPEX assesses integration policies using seven different areas of

<sup>41</sup> Ibid., 65§.

<sup>42</sup> Ministry of Employment and Economy, *Osallisen Suomessa - hankkeen arviointiraportti*, 2013d, pp. 100-110, [http://www.tem.fi/files/38416/Osallisen\\_Suomessa\\_-\\_hankkeen\\_arviointiraportti.pdf](http://www.tem.fi/files/38416/Osallisen_Suomessa_-_hankkeen_arviointiraportti.pdf) [accessed 5.1.2014].

<sup>43</sup> Human Rights Committee, *Concluding observations on the sixth periodic report of Finland*. CCPR/C/FIN/CO/6, 2013, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FIN%2FCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FIN%2FCO%2f6&Lang=en) [accessed 25.11.2013].

<sup>44</sup> MIPEX III, available at: <http://www.mipex.eu/finland> [accessed 25.11.2013].

integration: labour market mobility, family reunion, education, political participation, long-term residence, access to nationality and anti-discrimination. Finland received above-average scores in all of these areas, excelling especially in political participation, which was rated as being the second best out of all participating countries.<sup>45</sup> In addition, a recent economic study has also pointed out how the introduction of obligatory individual integration plans, as part of the Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers in 1999, had a large positive impact on the earnings of disadvantaged immigrants in Finland.<sup>46</sup>

However, the tone is different when looking at immigrants' own experiences. This is visible in particular in a recent Immigrant Barometer (hereafter IB), which was conducted in 2012 by the Ministry of Employment and Economy as part of the national monitoring of integration. The barometer was the first of its kind in Finland and in the future it will be conducted every two to four years. The IB focused on the experiences of adult citizens of Russia, Estonia, Thailand, China, Iraq, Somalia and Turkey who had migrated to Finland during 2007–2009.<sup>47</sup> It was based on a random sample of 2950 immigrants living in Finland, which encompassed 500 Russians, 500 Estonians and 350 representatives of other surveyed nationalities. The sample was also weighted with an emphasis on immigrants living in the capital region (Helsinki, Espoo, Vantaa).

Even though the respondents gave positive feedback on their sense of security (96 percent), their wellbeing at work (73 percent), and their social life (85 percent had Finnish friends or acquaintances), their views concerning other areas, such as language education, access to information and discrimination, were either mixed or negative.<sup>48</sup> Furthermore, 21 percent of the respondents were unaware of whether they had been given an integration plan or not. Moreover, less than half of the respondents who had been given an integration plan were of the opinion that the plan had been helpful.<sup>49</sup>

The main objective of Finnish integration policy is to provide immigrants with necessary skills and knowledge for employment. However, when looking at the level of employment, the effectiveness of integration does not immediately appear as particularly praiseworthy. In 2010, the national unemployment rate was 7.9 per cent, but among foreigners (i.e., non-Finnish or Swedish speakers), it was over three times higher.<sup>50</sup> Furthermore, the employment rate of foreigners who had immigrated to Finland in 2010 was 42 per cent, whereas among the whole population it was over 60

---

<sup>45</sup> MIPEX mentions long-term residence and access to nationality as specifically problematic areas, especially noting difficulties in obtaining eligibility for a long-term stay and a lack of a clear, professional and encouraging path to citizenship. Exploring these concerns further, however, falls outside the scope of this article.

<sup>46</sup> M. Sarvimäki and K. Hämäläinen, *Integrating Immigrants: The Impact of a Costless Policy Reform*, 2013, <http://hse-econ.fi/sarvimaki/integrationREV.pdf> [accessed 25.11.2013].

<sup>47</sup> IB received 915 replies in total, leaving the overall rate of participation at 34 per cent. Even though this naturally implies that one should not base any far-reaching conclusions solely on the information provided by the IB, it can be used as a secondary source when analysing the implementation of integration policies in Finland. Furthermore, many of the concerns mentioned in the IB are confirmed by other sources as well.

<sup>48</sup> Ministry of Employment and Economy, Loppuraportti. Maahanmuuttajabarometri 2012, 2013a, [http://www.tem.fi/files/35826/Maahanmuuttajabarometri2012\\_11\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/35826/Maahanmuuttajabarometri2012_11_2013.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>50</sup> Ministry of Employment and Economy (2012), p. 58.



per cent.<sup>51</sup> However, the differences in employment among immigrants and the native population have a tendency of evening out in the long run and the longer an immigrant stays in the country, the more his or her chances of becoming employed improve. This can be also seen in Finland.<sup>52</sup> Still, even in the long-term, immigrants in the Finnish labour market do not reach the level of the native population. For instance, in 2010 the employment rate of foreigners who had already stayed in the country for 20 to 30 years was still seven per cent lower than among the whole population.<sup>53</sup>

The fact that finding employment is particularly difficult for foreigners in Finland has been noted also by the Finnish state, which has identified it as one of the main concerns in its latest integration programme.<sup>54</sup> The reasons behind the low level of employment of immigrants are naturally diverse and some of them cannot be attributed to the way integration policies work in Finland. For instance, according to statistics, the employment status of foreigners in Finland was slowly, but steadily, improving throughout the 2000s until the 2008 global economic crisis.<sup>55</sup> Moreover, immigrants are not a homogenous group and therefore unemployment is not distributed equally among them. Instead, the risk of unemployment varies according to various factors such as gender, age, level of education (and its recognition in the new country), country of origin, reason for immigration and ethnic background. Assessing such a complex issue in detail is beyond the remit of this paper, but there are certain bottlenecks affecting the integration process that can be pointed out on a more general level. In the following sections, we will focus on three main problems in Finnish integration policy: lack of resources, the way integration is being implemented, and discrimination against immigrants in the labour market.

## 5.1 Lack of resources

Perhaps the most often stated problem in Finnish integration policy is the lack of adequate financial resources for organising effective integration education. For instance, at the beginning of 2013, one third of immigrants applying for Finnish language courses in Central Finland were not accepted at least partially due to a lack of resources. In addition, as noted in Finnish YLE news, there are no guarantees that immigrants participating in entry-level courses in the Finnish language will automatically receive a place on more advanced courses.<sup>56</sup> A survey carried out in the municipality of Äänekoski in 2009 also showed delays in initiation of the integration

<sup>51</sup> Ministry of Employment and Economy, Report: Immigrants integrate over time, 2013b, [http://www.tem.fi/en/work/press\\_releases\\_employment?89509\\_m=112188](http://www.tem.fi/en/work/press_releases_employment?89509_m=112188) [accessed 25.11.2013].

<sup>52</sup> A. Forsander, Maahanmuuttajien sijoittuminen työelämään, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, 2013, Helsinki: Gaudeamus, pp. 240-242.

<sup>53</sup> Ministry of Employment and Economy (2013b).

<sup>54</sup> Ministry of Employment and Economy (2012).

<sup>55</sup> A. Forsander (2013), p. 224.

<sup>56</sup> YLE uutiset, Maahanmuuttajien kielikoulutus on ruuhkautunut, 2013a, [http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien\\_kielikoulutus\\_on\\_ruuhkautunut/6442451](http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien_kielikoulutus_on_ruuhkautunut/6442451) [accessed 25.11.2013] and YLE uutiset, Vuoden kielikurssi ei riitä kotouttamaan maahanmuuttajia, 2013b, [http://yle.fi/uutiset/vuoden\\_kielikurssi\\_ei\\_riita\\_kotouttamaan\\_maahanmuuttajaa/6484761](http://yle.fi/uutiset/vuoden_kielikurssi_ei_riita_kotouttamaan_maahanmuuttajaa/6484761) [accessed 25.11.2013].

programmes. According to the survey, 58 percent of respondents were able to participate in a Finnish language course only after having resided over six months in Finland and nearly 20 per cent had to wait over a year.<sup>57</sup> In addition, even though 43 per cent of the respondents to IB assessed the quality of language courses as excellent or good, nearly one third claimed that the language education given to them had been insufficient.<sup>58</sup> The issue especially concerned Chinese respondents, almost 80 percent of whom stated that the amount of language teaching had not been sufficient.<sup>59</sup>

The lack of adequate resources in integration has been noted in the recent Government Integration Programme, which points out how insufficient resources in integration education may cause exceptionally long waiting times for courses and in turn hamper the integration of foreigners into Finnish society and the labour market.<sup>60</sup> However, whether acknowledging the problem will lead to remedying it is another question, especially taking into consideration the current economic circumstances and the challenges posed by them.<sup>61</sup>

## 5.2 Implementation

Lack of resources has often been considered as the main problem in the implementation of the Finnish integration policy. However, this problem is connected to another systemic issue hampering the efficiency of integration, namely its execution. Municipalities play a significant role in organising practical work related to integration. Even though this takes into account regionally specific conditions in organising integration, it may lead to a situation where the practices and principles at play in integration may vary considerably from one municipality to another.<sup>62</sup> Lack of central coordination is also a problem within the municipalities. First of all, as already noted earlier, integration services given to immigrants are distributed among different offices as part of their normal services. Secondly, many services are implemented by different NGOs, associations and other third-sector parties, and they are often provided as part of different fixed-term projects.<sup>63</sup> More importantly, services provided within temporary projects may be discontinued after the end of the project, which is likely to cause more disruption in the integration process.

<sup>57</sup> A-M. Berg, *Maahanmuuttajien kotoutuminen Äänekoskella*, 2009, <http://www.jao.fi/files/20101201100648.pdf> [accessed 25.11.2013].

<sup>58</sup> Ministry of Employment and Economy (2013a), p. 2. Similar results were also obtained in another survey commissioned by the Ministry of Employment and Economy in 2013 targeting municipal TE offices, where 34 percent of responding TE offices assessed the availability of language education as being either poor or very poor; see Ministry of Employment and Economy, *Palvelukyselyiden tulokset*, 2013c, p. 79, [http://www.tem.fi/files/35827/Palvelukysely\\_2012\\_12\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/35827/Palvelukysely_2012_12_2013.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.

<sup>60</sup> Ministry of Employment and Economy (2012), p. 51 and 60.

<sup>61</sup> See also P. Saukkonen, *Erilaisuuksien Suomi. Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot*. Helsinki: Gaudeamus, 2013b, p. 90.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>63</sup> YLE uutiset, *Maahanmuuttajien tuki retuperällä Jyväskylässä*, 2013c, [http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien\\_tuki\\_retuperalla\\_jyvaskylassa/6441430](http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien_tuki_retuperalla_jyvaskylassa/6441430) [accessed 25.11.2013].

In addition, some of the elements of the Finnish integration programme have also been criticised as being more useful for administrative purposes than for the immigrants themselves. This concerns, for instance, the integration plan, which in certain cases has a risk of becoming a mere piece of paper without any significant meaning for the immigrant. Jaana Suokonautio has claimed that one of the main weaknesses of integration plans is the lack of proper monitoring and support of the integration process by the officials involved. From the immigrant's perspective, the integration plans are based on discussions between the immigrant and officials, conducted during one or two meetings only. The plans usually state the need for the immigrant to participate in language education and describe the immigrant's own interests in terms of employment and profession. However, they very often lack any detailed information and tailored guidelines on how to gradually achieve the specific goals of the immigrant, thus being at risk of becoming an instrument without any practical relevance.<sup>64</sup> Suokonautio's claim receives some support from answers given in the IB: nearly 40 per cent of respondents said that the integration plan had not helped them in finding employment, even though it might have been considered useful for learning Finnish (or Swedish). However, an insufficient amount of language courses or long delays in accessing them also play a role in negative assessments of the integration plan itself.<sup>65</sup>



## 5.3 Discrimination

Whereas the available resources and the way integration is implemented in practice constitute systemic factors, which play a significant role in the effectiveness of integration as a whole, discrimination only targets certain nationalities or ethnicities. Discrimination is an issue which tends to be very often neglected in studies focusing solely on official integration policies. However, ignoring it carries a great risk of providing a rather one-sided view of integration. Furthermore, as stated in API, integration is "... a mutual and interactive development of the immigrant and society", which signals how discrimination can be perceived as signalling the failure of society in the integration process. More importantly, discrimination explains in part the relatively high unemployment of immigrants in Finland.

Several surveys conducted on the national and on the EU level have repeatedly pointed out that discrimination is an issue in the Finnish labour market. According to the 2012 Eurobarometer survey, Finnish respondents considered that discrimination based on ethnic origin is widespread in their country more often than Europeans in general. Moreover, the respondents were asked about the factors they believe might have a negative influence in recruitment when choosing between two equally qualified and skilled candidates. 60 per cent of Finnish respondents

---

<sup>64</sup> J. Suokonautio, Palapelin palat paikoilleen. Maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta ja ehdotuksia sen kehittämiseksi. Ministry of Employment and Education: Helsinki, 2009, pp. 74-76, <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=bb69a16a-ef16-44cd-9785-80b858f9b384> [accessed 25.11.2013].

<sup>65</sup> Ministry of Employment and Economy (2013a), pp. 25-27.

ranked ethnic origin or skin colour as a factor affecting an employer's decision. This was substantially higher than the European average of 39 per cent. Discrimination based on language (mentioned in the survey as "the candidate's way of speaking, his or her accent", not as language proficiency) was ranked slightly lower than the European average.<sup>66</sup>

Who, therefore, are the immigrants who experience discrimination in Finland? According to the 2009 EU-MIDIS survey, 25 per cent of Russians in Helsinki metropolitan area had felt discriminated against in the past 12 months because of their ethnic background. This number constituted the highest proportion among the four Member States (Estonia, Latvia, Lithuania, Finland) where the situation of Russian immigrants was examined.<sup>67</sup> In all four countries, discrimination against Russian immigrants tended to occur most often in the recruitment process.<sup>68</sup> The EU-MIDIS survey also encompassed Somali immigrants in Finland, whose situation seemed to be similar to Russians. When looking at the overall results, Somalis in Finland experienced one of the highest rates of discrimination over a 12 month period when compared to other ethnic groups in various other Member States. Similarly to Russians, discrimination against Somalis usually took place in recruitment.<sup>69</sup>

The IB has also obtained similar results to the earlier EU surveys in terms of discrimination. 24 per cent of respondents reported having experienced discrimination during the last 12 months. Most of the cases of discrimination were based on ethnic background or mother tongue. In terms of nationalities, the Turkish respondents had experienced discrimination most often during the time frame of the survey.<sup>70</sup>

The fact that discrimination in recruitment is a factor preventing foreigners from entering the Finnish labour market has also been confirmed by two participatory studies. Akhlaq Ahmad analysed in his doctoral dissertation the employment situation of non-nationals in Finland by answering 400 job advertisements either by phone or by submitting a written application and going through the normal stages of the recruitment process. Ahmad is of Pakistani origin and was in his thirties during the survey. Out of 400 job applications sent, he was invited to 28 interviews and received a job offer in six cases, the overall success rate being no more than 1.5 per cent. The six vacancies in question were located in the so-called secondary labour market, which is characterised by low pay and poor working conditions. The most common reasons for the negative responses given by the employers to

---

<sup>66</sup> See [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_fact\\_fi\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_fi_en.pdf) [accessed 25.11.2013]; Similar results were also obtained in an earlier Eurobarometer survey from 2009. The relatively low ranking of discrimination based on language may have been caused by the way the question was formulated. If it had addressed language proficiency more directly, the outcome might have been different. See L. Larja, J. Wariius, L. Sundbäck, K. Liebkind, I. Kandolin, I. Jasinskaja-Lahti, *Discrimination in the Finnish Labour Market. An Overview and a Field Experiment on Recruitment*, Helsinki: Ministry of Employment and Economy, 2012, p. 54, [http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul\\_16\\_2012\\_web.pdf](http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul_16_2012_web.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>67</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, 2009, p. 176, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/663-FRA-2011\\_EU\\_MIDIS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_EN.pdf) [accessed 25.11.2013].

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pp. 90-92.

<sup>70</sup> Ministry of Employment and Economy (2013a), p. 42.

Ahmad had to do with the position being already given to somebody else, gender, or lack of language proficiency in Finnish. In some of the cases in which the employer had argued that the position was already filled, a Finnish person contacted the employer shortly afterwards inquiring about the position. In 14 out of 25 cases, the position turned out to still be open. Ahmad's study also points out how employers can appeal to language proficiency as a reason for not hiring a foreigner, for instance, by requiring perfect command of Finnish without specifying what this actually means in reality. This is also a strategy which makes it very difficult to prove that discrimination has indeed taken place in the recruitment process.<sup>71</sup> Furthermore, it undermines the general assumption of the importance of learning Finnish (or Swedish in some cases) as the key element of the integration policy.

Whereas Ahmad focused on his personal experiences in the Finnish labour market as a Pakistani immigrant, Larja et al. in their study examined the discrimination against Russians living in Finland.<sup>72</sup> In their study, two equally qualified and skilled fictitious applicants, who differed only in the studied characteristic (i.e., ethnicity), applied for the same jobs. According to the study, having a Russian name made getting a job significantly more difficult in Finland. Applicants with Russian names received two times fewer invitations to an interview and they were told more often than their Finnish counterparts that the position was already taken. The study concludes by stating that an applicant with a Russian name is discriminated against in 45 per cent of recruitment situations.<sup>73</sup>



## 5.4 Entering the labour market

Discrimination may either prevent entry onto the labour market altogether or determine the types of work immigrants are able to access. Therefore, one of the main problems in analysing integration and its effectiveness in terms of employment is the risk of equating an employed immigrant with an integrated immigrant without paying attention to the question of the nature of the employment itself. Assessing integration in terms of employment without examining what kind of work supposedly “integrated” immigrants are doing, leaves aside important questions related to the possible ethnic divisions in the labour market. Therefore, one should not only pay attention to how immigrants are being integrated in Finland, but also to the equally important question of what they are being integrated into – especially if a successful integration policy requires that immigrants experience themselves as “... a permanent, equal and welcome part of Finnish society”, as emphasised in the recent Government Integration Programme.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> A. Forsander (2013), p. 236.

<sup>72</sup> L. Larja (2012).

<sup>73</sup> Ibid., pp. 162-163.

<sup>74</sup> Ministry of Employment and Economy (2012).

Even though Finland has a relatively short history of immigration, the Finnish labour market has gradually become ethnically divided during the last years. Immigrants are becoming overrepresented, especially in the cleaning and catering industries, as well as in seasonal agricultural work.<sup>75</sup> As recent statistical data shows (see Figure 2), immigrants dominate especially in elementary occupations, whereas among technicians, associate professionals and top managerial positions, their number is significantly lower. In the professional services sector, which includes positions requiring a higher university degree, the difference in employment of persons of Finnish and of foreign origin is not as significant.

Figure 1. Occupational structure of employed persons by origin in 2011 (%)

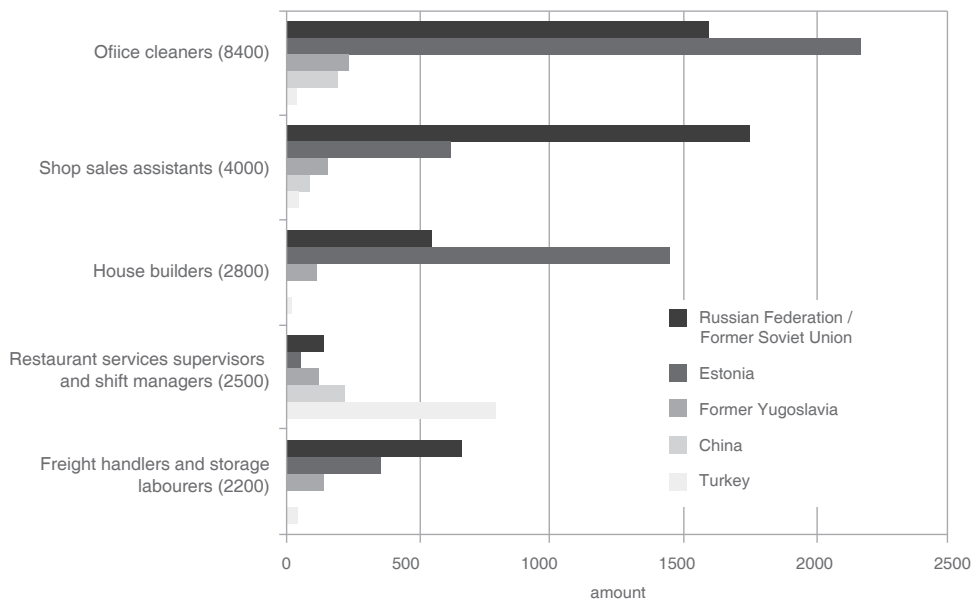


Source: Statistics Finland 2013.

Recent statistics also include information on the division of the labour market according to the origin of foreigners. Here Russians and Estonians dominate as office cleaners, shop sales assistants and house builders. Turks on the other hand are more often employed as supervisors and shift managers in restaurants than others. This could be explained by the fact that Turkish immigrants in Finland are very often self-employed in their own restaurants.

<sup>75</sup> A. Forsander (2013), pp. 225-226.

Figure 2. Most common occupational groups of employed persons of foreign origin in 2011



Source: Statistics Finland 2013.

The position of immigrants in the Finnish labour market depends on several factors. Integration policies are based on the idea that an immigrant who takes part in integration education accumulates human capital (by, for instance, improving his or her language skills, professional skills, and other abilities), which is later recognised in the labour market. However, this approach does not take into account the social nature of human capital – certain human capital is a valid currency only within the country where it has been obtained. For instance, domestic education is more valued than degrees obtained abroad and the value given to a foreign degree reflects the global appreciation of the country of origin in the global economy.<sup>76</sup> Secondly, assuming that the labour market functions as a neutral arena of equal exchange between labour market position and human capital is naïve, since it is impervious to discrimination and ethnic hierarchies operating within the labour market itself.



## 6

## Conclusion

As this paper shows, the greatest challenges and shortcomings concerning the integration of foreigners in Finland can be located in the implementation of integration policies. This is evident both in surveys conducted among immigrants who have par-

<sup>76</sup> Ibid., p. 231.

ticipated in integration programmes and in recent studies and in news programmes/articles which examine integration in Finland. Above all, a lack of adequate resources may cause long delays in accessing integration education and, especially, language courses, which are considered to be of utmost importance for employment. In addition, more resources would also allow further language courses and better tailoring of individual integration plans. Secondly, lack of a more coordinated implementation creates situations where the measures adopted in integrating immigrants vary from one municipality to another. In addition, a piecemeal approach to integration may also create severe problems in situations where the various parties involved are unable to communicate with each other effectively. These issues are well known in Finland and, for instance, the recent Participative Integration Project constituted an attempt to answer some of the administrative problems in integration by developing good practices at local levels, which could later also be issued nationally. The latest Government Integration Programme also notes the lack of resources in integration education but the global economic situation and austerity policies may cause problems in addressing the issue.

Discrimination against foreigners is yet another issue which needs to be tackled: simply increasing resources in integration education will not help those whose access to the labour market might be entirely blocked due to, for example, their ethnicity or skin colour. This is an issue affecting especially those from a different ethnic background. Discrimination in employment usually takes place in recruitment, thus at least partially contributing to the relatively high unemployment rate of foreigners in Finland. In addition, the Finnish labour market is becoming increasingly ethnically segregated, creating further challenges to integration of immigrants. However, in order to analyse this further, attention should be paid not only to integration policies and discrimination at the micro-level, but also to the way ethnically segregated and precarious labour market positions are created through, for example, the residence permit system and how foreign degrees are recognized in Finland.

## Bibliography

**Berg A-M.**, *Maahanmuuttajien kotoutuminen Äänekoskella*, 2009, <http://www.jao.fi/files/20101201100648.pdf> [accessed 25.11.2013].

**European Union Agency for Fundamental Rights**, *EU-MIDIS. European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, 2009, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/663-FRA-2011\\_EU\\_MIDIS\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_EN.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Finnish National Board of Education**, *Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet*, 2012,





[http://www.oph.fi/download/139342\\_aikuisten\\_maahanmuuttajien\\_kotoutumiskoulutuksen\\_opetussuunnitelman\\_perusteet\\_2012.pdf](http://www.oph.fi/download/139342_aikuisten_maahanmuuttajien_kotoutumiskoulutuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2012.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Forsander A.**, Maahanmuuttajien sijoittuminen työelämään, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, 2013, Helsinki: Gaudeamus.

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.** HE 293/1992.

**Human Rights Committee**, *Concluding observations on the sixth periodic report of Finland*. CCPR/C/FIN/CO/6, 2013, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFIN%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fFIN%2fCO%2f6&Lang=en) [accessed 25.11.2013].

**Kmak M. and Seilonen A.**, *Balancing Control with Rights: Foundations of the Finnish Detention Policy*. Unpublished manuscript, 2013.

**Laki kotouttamisen edistämisestä** [Act on the Promotion of Integration], 1386/2010.

**Larja L., Warius J., Sundbäck L., Liebkind K., Kandolin I., Jasinska-Lahti I.**, *Discrimination in the Finnish Labour Market. An Overview and a Field Experiment on Recruitment*, Helsinki: Ministry of Employment and Economy, 2012, [http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul\\_16\\_2012\\_web.pdf](http://www.tem.fi/files/32827/TEMjul_16_2012_web.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Latomaa S., Pöyhönen S., Suni M., Tarnanen M.**, Kielikysymykset muuttoliikkeessä, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, Helsinki: Gaudeamus, 2013.

**Martikainen T., Saari M., Korkiasaari J.**, Kansainväliset muuttoliikkeet ja Suomi, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, Helsinki: Gaudeamus, 2013.

**Ministry of Employment and Economy**, *Loppuraportti. Maahanmuuttajabarometri 2012*, 2013a, [http://www.tem.fi/files/35826/Maahanmuuttajabarometri2012\\_11\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/35826/Maahanmuuttajabarometri2012_11_2013.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Ministry of Employment and Economy**, *Report: Immigrants integrate over time*, 2013b, [http://www.tem.fi/en/work/press\\_releases\\_employment?89509\\_m=112188](http://www.tem.fi/en/work/press_releases_employment?89509_m=112188) [accessed 25.11.2013].

**Ministry of Employment and Economy**, *Palvelukyselyiden tulokset*, 2013c, [http://www.tem.fi/files/35827/Palvelukyselyt\\_2012\\_12\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/35827/Palvelukyselyt_2012_12_2013.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Ministry of Employment and Economy**, *Osallisena Suomessa - hankkeen arviointiraportti*, 2013d, [http://www.tem.fi/files/38416/Osallisena\\_Suomessa\\_-hankkeen\\_arviointiraportti.pdf](http://www.tem.fi/files/38416/Osallisena_Suomessa_-hankkeen_arviointiraportti.pdf) [accessed 5.1.2014].

**Ministry of Employment and Economy**, *Valtion kotouttamisohjelma*, 2012, [http://www.tem.fi/files/34181/TEMjul\\_27\\_2012\\_web.pdf](http://www.tem.fi/files/34181/TEMjul_27_2012_web.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Ministry of Labour**, *Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma*, 2006, [http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/10\\_muut/mamu\\_ohjelma19102006.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/mamu_ohjelma19102006.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Ministry of Labour**, *Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi*, 2005, [http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/10\\_muut/maahanmuutto\\_ohj\\_lausunnot2005.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/maahanmuutto_ohj_lausunnot2005.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Saukkonen P.**, Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka, [in:] T. Martikainen, P. Saukkonen and M. Säävälä (eds.), *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, Helsinki: Gaudeamus, 2013a.

**Saukkonen P.**, *Erilaisuuksien Suomi. Vähemmistö- ja kotouttamispolitiikan vaihtoehdot*. Helsinki: Gaudeamus, 2013b.

**Sarvimäki M., and Hämäläinen K.**, *Integrating Immigrants: The Impact of a Costless Policy Reform*, 2013, <http://hse-econ.fi/sarvimaki/integration-REV.pdf> [accessed 25.11.2013].

**Siirtolaisuusasiain neuvottelukunta**, *Siirtolaisuusasiain neuvottelukunnan mietintö XII. Suomen maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikka*, 1989.

**Shinyella T.**, *Kaksikulttuurista arkea suomalais-thaimaalaisissa lapsiperheissä. Selvitys suomalais-thaimaalaisen lapsiperheiden tilanteesta sekä erityispiirteistä-tarpeista ja -haasteista*. Helsinki: Monikulttuuriyhdistys Familia Club ry, 2012, [http://www.familiacub.fi/duo\\_suomi-thai\\_selvitys.pdf](http://www.familiacub.fi/duo_suomi-thai_selvitys.pdf) [accessed 25.11.2013].

**Suokonautio J.**, *Palapelin palat paikoilleen. Maahanmuuttajien kokemuksia kotoutumiskoulutuksesta ja ehdotuksia sen kehittämiseksi*. Ministry of Employment and Education: Helsinki, 2009, <http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=bb69a16a-ef16-44cd-9785-80b858f9b384> [accessed 25.11.2013].

**YLE uutiset**, *Maahanmuuttajien kielikoulutus on ruuhkautunut*, 2013a, [http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien\\_kielikoulutus\\_on\\_ruuhkautunut/6442451](http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien_kielikoulutus_on_ruuhkautunut/6442451) [accessed 25.11.2013].

**YLE uutiset**, *Vuoden kielikurssi ei riitä kotouttamaan maahanmuuttajia*, 2013b, [http://yle.fi/uutiset/vuoden\\_kielikurssi\\_ei\\_riita\\_kotouttamaan\\_maahanmuuttajaa/6484761](http://yle.fi/uutiset/vuoden_kielikurssi_ei_riita_kotouttamaan_maahanmuuttajaa/6484761) [accessed 25.11.2013].

**YLE uutiset**, *Maahanmuuttajien tuki retuperällä Jyväskylässä*, 2013c, [http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien\\_tuki\\_retuperalla\\_jyvaskylassa/6441430](http://yle.fi/uutiset/maahanmuuttajien_tuki_retuperalla_jyvaskylassa/6441430) [accessed 25.11.2013].

**Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotouttamislain toimeenpanosta**, 2008.

# JOHAN EKSTEDT

*Absolwent London School of Economics and Political Science (LSE)*

*Graduate, London School of Economics and Political Science (LSE)*

**Implications of the Swedish Labour  
Migration Reform of 2008 – The cases  
of the berry picking industry and the  
restaurant business**



## ABSTRAKT

### **Konsekwencje szwedzkiej reformy polityki migracji zarobkowej z 2008 roku – przypadek zbieraczy jagód i biznesu restauracyjnego**

W grudniu 2008 r. Szwecja wprowadziła nowe rozporządzenia dotyczące migracji pracowników spoza UE/EOG. Nowy system został przedstawiony jako jeden z najbardziej liberalnych w krajach OECD. Zgodnie z założeniami rządu reforma była próbą przeciwdziałania skutkom starzenia się populacji i niedoborów siły roboczej w specyficznych obszarach. Artykuł jest krytyczną analizą efektów tej reformy, uwzględniającą, poprzez prezentację dwóch studiów przypadku, przede wszystkim doświadczenia samych migrantów. Przypadek zbieraczy jagód ilustruje sytuację nisko wykwalifikowanych pracowników krótkoterminowych, przypadek restauratorów z kolei – migrantów długookresowych. W artykule wykazano, że reforma z 2008 r. przyczyniła się do wzrostu skali eksploatacji szczególnie wrażliwych grup migrantów zarobkowych w Szwecji poprzez powiązanie pozwolenia na pracę i tytułu pobytowego z konkretnym pracodawcą, przyznając mu tym samym nieporównywalnie silniejszą pozycję w relacji z pracownikiem. Ponieważ migranci zarobkowi mogą zostać deportowani w razie zwolnienia z pracy, wielu z nich nie decyduje się na zgłaszanie przypadków łamania praw pracowniczych. Nowy system nie zapewnia także wystarczających mechanizmów kontrolnych. Władze nie są zatem w stanie zapobiec reklamowaniu przez pracodawców fałszywych i zarazem potencjalnie atrakcyjnych ofert pracy, które mają przyciągać migrantów spoza UE/EOG. W rzeczywistości praca okazuje się często gorzej płatna, niż wskazuje ogłoszenie. Autor pokazuje także inne negatywne skutki reform, takie jak powstanie nielegalnego rynku pozwoleń na pracę.

In December 2008, Sweden introduced a reform package for the regulation of labour migration from outside the European Union (EU), European Economic Area (EEA) and Switzerland (henceforth ‘the reform’ or ‘the 2008 reform’). The new regulations have facilitated a significant increase in labour migration to Sweden, and according to the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Sweden now has one of the most liberal migration policies among ‘developed countries’.<sup>1</sup>

In spite of the reform, Sweden still has a relatively low level of labour migration compared to other countries with similar economic conditions. However, this low level of labour immigration is probably best explained by the fact that Sweden receives more refugees per capita than any other EU country. These refugees are automatically given a work permit in Sweden and thus cover much of the labour shortage.<sup>2</sup>

In this article, the effects of the 2008 labour migration reform on the most vulnerable groups will be analysed. Above all, the relationship between Swedish migration law and labour rights will be looked at, with particular focus on migrants’ own experiences of working in Sweden. In order to do this, the article will first outline the historical background of labour migration to Sweden. Secondly, a detailed analysis of the 2008 labour migration reform itself will be given in order to demonstrate some of the most common criticisms and implications of the reform. Thirdly, a case study of the berry picking industry will be presented. This industry is the single largest employer of third country nationals (TCN) in Sweden, and has seen widespread exploitation of labour. Finally, a case study examining the restaurant business will give further insight into the practical implications of the reform. The restaurant business has begun to employ large numbers of TCNs since it was made possible in 2008, many of whom have experienced a distinct set of problems.

The conclusions drawn in the case study of the berry picking industry can be assumed to apply to other industries relying on low paid seasonal labour migrants for their operations, such as the agriculture and forestry. Likewise, the conclusions drawn in the case study of the restaurant business can be assumed to apply to low paid sectors that require long to medium term migration.

It should also be mentioned that a large proportion of the migrant workforce in Sweden are highly qualified and work within sectors in need of highly skilled labour migration. For example, IT-specialists are the second largest group arriving to work in Sweden from outside the EU/EEA, after berry pickers. Although this group has been nominally affected by the new rules, this paper has chosen to omit an analysis of them for two reasons. Firstly, the previous system also allowed for labour migra-

<sup>1</sup> OECD, Recruiting Immigrant Workers Sweden, OECD Publishing, 2011, p. 11.

<sup>2</sup> Eurostat, Asylum Statistics, 2012, available at: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics) [accessed 24.10.2013].

tion of highly skilled workers, such as IT-Specialists, and although the numbers have increased slightly, the phenomenon is not unique to the 2008 labour migration reform.<sup>3</sup> Secondly, due to their higher level of education and their social background, this group is less vulnerable to exploitation and is thus less likely to be affected negatively by the 2008 reform.

It will be argued that the labour migration reform of 2008 facilitated increased exploitation of vulnerable migrants to Sweden. By tying the work and residency permit to a particular employer, the employer has been given a disproportionately strong bargaining position in labour relations, as the labour migrant can face deportation in the case of being made redundant. Furthermore, the new system does not include the control mechanisms necessary to prevent employers from advertising so-called “false dream work packages”, by means of which poor migrants from outside the EU/EEA are deceived into working under deprived working conditions for a salary far lower than they had anticipated. As many migrants borrow money in order to finance their move to Sweden, this can in some cases lead to lifelong indebtedness or threats from lenders in their country of origin. The paper also briefly touches on the illegal market of work permits which has emerged over the past few years.

This paper does not aim to advocate for less labour migration to Sweden, nor discredit all employers who have employed labour workers from outside the EU/EEA under the current system. Rather, it aims to highlight aspects of the current system that are failing to meet their stated objectives, and have led to an erosion of labour rights in Sweden.

## Historical Background

# 2 <<<

### >>> 2.1 Early Labour Migration

Like all regions of the world, Sweden has always had some level of migration. During medieval times, for example, large groups of Germans moved to Sweden in order to work or do business, and left a major imprint on both the Swedish language and culture. Later, in the late 18<sup>th</sup> century, people from Finland and Russia emigrated to Sweden, and were even encouraged to do so by Swedish authorities through a seven years tax exemption, provided that they developed remote and uninhabited regions. Later still, a number of Scottish and Dutch migrants established themselves on the east coast, in particular in urban areas, such as Gothenburg, mostly in order to start businesses or trade.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> J. Fudge and C. Thörnqvist, Migrant precarity and future challenges to labour standards in Sweden, *Economic and Industrial Democracy*, 0(0), 2013, pp. 1-21 and p. 14.

<sup>4</sup> J. Boguslaw, *Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012*, Lund, Studentlitteratur AB, 2012, pp. 55-56.

Jews began to migrate to Sweden from the late 18<sup>th</sup> century onwards, but were for a long time forced to convert to Christianity in order to stay. Swedish migration policy at this time was torn between a strong belief in mercantilism and Christian conservatism. On the one hand, the economic benefits of Jewish migration were evident, in particular when looking at the Dutch experience of liberal migration policies with regard to Portuguese Jews. On the other hand, the Swedish monarchy relied heavily on a radical form of Protestantism, which banned all forms of religious diversity. Only in 1780 were Jews able to openly practice their faith, and they were only given full citizenship rights as late as 1870.<sup>5</sup>

It should also be mentioned that between the mid 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century, Sweden saw a major emigration flow, with almost one million people leaving the country due to poverty, predominantly to the United States. Swedish authorities were concerned about the rate of migration, and the economic effects of a contracting population. Consequently, during the period 1860-1905, there were no restrictions on labour immigration whatsoever to Sweden. Indeed, until 1905 there was no requirement to present a passport on arrival.<sup>6</sup> Migration to Sweden was nonetheless limited during this period, and consisted predominantly of Swedes returning back from the United States.<sup>7</sup>

As in most other Western European countries, the First World War and the interwar period saw increasingly restrictive migration policies in Sweden. A number of Parliamentary Acts between 1917 and 1927 were adopted in order to control migration flows. These acts were largely designed to address national security fears, including fear of espionage by foreign powers. There was also an increased fear of socialism being brought to Sweden through migrants, in particular by refugees from the Russian Civil War. It was not, however, until 1927 that a special work permit was required for those seeking employment. During the first years of the Second World War, an entry-visa requirement was introduced for Danish and Finnish citizens. However, large groups of refugees did arrive in Sweden from the Scandinavian countries during the war. From 1943 onwards, they were exempt from the requirement of having a work permit in industries with labour shortages, such as forestry, domestic work and agriculture.<sup>8</sup>

## 2.2 The Post-War Period

Swedish post-war migration history can be divided into three phases. These phases broadly relate to three major shifts in Swedish migration policy.<sup>9</sup> In this section, the three phases will be briefly accounted for, and it will be argued that due to the

<sup>5</sup> A. Karlsson, *Vägen till emancipation Svensk riksdagsdebatt under 1850-talet om judarnas medborgerliga rättigheter*, Örebro Universitet, 2010, p. 14.

<sup>6</sup> J. Boguslaw (2012), p. 55.

<sup>7</sup> E. Lundström and L. Persson, *Integration—en beskrivning av läget i Sverige*, Stockholm, Statistiska Centralbyrån, 2008, p. 17.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 55-56.

<sup>9</sup> Migrationsinfo, Historiskt, 2013a, available at: <http://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/historiskt/> [accessed 01.11.2013].

migration reform of 2008, Sweden has now entered into a fourth phase in its post-war migration history.

The first phase of modern Swedish migration history is limited to the first few years after the Second World War. During this time, immigration consisted almost exclusively of refugees from a wide range of countries, including Germany, Austria, Yugoslavia and the Baltic States, as well as a continuation of the longer standing migration flow from Finland.<sup>10</sup>

As the Swedish economy boomed in the 1950s and 1960s, the second phase began. During this period, there was a major influx of labour migrants from other Nordic states as well as Southern Europe. 1954 saw major changes in Swedish migration policy. A new law was passed by parliament giving labour migrants more protection, and facilitating permanent residency rather than time-restricted work permits. 1954 also saw the ratification of the Geneva Convention, making it possible to seek asylum in Sweden on political grounds. Furthermore, Sweden, Norway, Denmark and Finland agreed on complete freedom of movement between the Nordic countries.<sup>11</sup>

This second phase saw a peak in 1969-1970, after Sweden had seen almost two decades of uninterrupted economic progress and labourers for heavy industries were in high demand. Although the majority of this immigration came from other Nordic countries, in particular Finland, the need for labour migrants led to an active state-run recruitment scheme in Southern and South Eastern Europe. Swedish government officials made so-called 'recruitment trips' with the purpose of actively recruiting labour migrants from countries such as Greece, Turkey, Italy, Yugoslavia and Austria.<sup>12</sup> The number of foreign-born residents increased more than fivefold during this period of labour immigration, from around 100,000 in 1945 to 538,000 in 1970.<sup>13</sup> At this time, migration from outside Europe was more or less non-existent, and a large proportion of the European migrants came from Nordic countries.<sup>14</sup>

A third phase of Swedish modern migration history can be said to have begun in 1972, when the Swedish parliament implemented a far stricter policy with regard to labour migrants. Above all, this shift in policy can be seen as a consequence of the harder economic times facing Sweden and indeed the West in general at that time. For a number of years directly after the 1973 Oil Crisis, Sweden had higher emigration than immigration. This was predominantly due to labour migrants from southern Europe returning back to their countries of origin.<sup>15</sup>

During this third period, immigration to Sweden consisted predominantly of asylum seekers from a large variety of countries around the world. The migration flows were closely related to particular events, such as the 1973 Chilean coup d'état or the Iranian revolution of 1978-79. In the period 1980-2002, only 1.2% of all residency permits issued in Sweden were given to labour migrants. This number must, how-

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> J. Boguslaw (2012), p. 55.

<sup>12</sup> Migrationsinfo (2013a).

<sup>13</sup> E. Lundström and L. Persson (2008), p. 17.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> A. Nilsson, *Efterkrigstidens invandring och utvandring*, Stockholm, Statistiska Centralbyrån, 2004, p. 23.



ever, also be seen in the light of Sweden entering the European Union in 1995, and, furthermore, it should be noted that migration from EU states doubled during the period 1995-2004 without showing in the statistics concerning residency permits. Moreover, it should be mentioned that the effect of EU membership on Swedish population growth was more or less non-existent, since a large number of Swedes also took the opportunity to live and work abroad, primarily in the United Kingdom.<sup>16</sup>

It could be argued that Swedish modern migration history entered a fourth phase after the migration policy reform of 2008. After almost four decades of restrictive labour migration policies, Sweden in 2008 introduced a migration reform that facilitated increased labour migration from non- EU/EEA countries, and fundamentally altered the conditions of labour migrants in Sweden. By and large, the labour migration reform of 2008 can be seen in the context of the 2006 general election, in which a coalition of center-right and liberal political parties took power from the center-left government. Indeed, as Sara Bonfeti argues, the 2008 labour migration reform is “a consequence of a process of dismissal of the traditional Swedish model – i.e. a welfare regime in the social democratic tradition – in favour of a more neoliberal workfare regime”.<sup>17</sup> As will be shown in the next section, this move towards a more neoliberal migration policy is reflected by the reform’s strong emphasis on employers’ demands, the implementation of a self-regulatory system and a disempowerment of trade unions in the shaping of migration policy. The change in ethos regarding migration can also be seen in the new government’s decision to abolish the Ministry of Integration in 2007, and instead place all issues relating to the integration of migrants within the remit of the Ministry of Employment.<sup>18</sup>

A large majority of the TCNs who arrive in Sweden today are still refugees; principally from the Middle East and East Africa. However, the liberalised labour migration policy has opened the door to more non-European labour migration and the numbers have increased significantly since 2008. For example, in 2005 the number of work and residency permits issued to TCNs, including foreign students, totalled 12,822 and had increased to 35,069 by 2009.<sup>19</sup> However, as will be shown in the next section, the most significant changes are not in the numbers of labour migrants that have arrived, but in the relationship that the new migration policy has established between labour migrants and their employers.

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 45.

<sup>17</sup> S. Bonafeti, New Rules for Labour Immigration: Delving into the 2008 Swedish Reform of Labour Migration and Its Effects on Migrants’ Well-Being’, *International Migration & Integration*, 2013, p. 7.

<sup>18</sup> Regeringen, Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket, Regeringsbeslut IJ2008/1716/IU, 2008, p.1.

<sup>19</sup> M. Quirico, *Lab-Mig-Gov Project. Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe? Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Sweden*, FIERI Working Papers, 2012, p.28.

After several decades of restrictive labour migration policies, Sweden in 2008 introduced a reform, which significantly altered the previous system. In a report from 2011, the OECD sums up the new system as follows:

*Given the absence of skill requirements, salary thresholds, and limits on the number of permits issued and the renewability of permits, Sweden appears to have the most open labour migration system among OECD countries. This replaced a system that was very restrictive, in which trade unions had, and used, an informal veto on recruitment.<sup>20</sup>*

In this section, the main tenets of the migration reform of 2008 will be outlined and their implications for Swedish migration policy will be analysed, as will some of the most common criticisms of the new system. Some of the proposed amendments that are currently under debate will also be briefly outlined. For the purposes of this paper, four aspects of the reform warrant particular focus:

- 1. Employer-driven labour shortage assessment:** Swedish governmental authorities no longer assess the need for labour migration within each industry or field. Instead, the employers' own assessment determines whether or not there is a labour shortage.
- 2. Continuation of a seasonal guest worker system:** Contrary to the reform's stated goals, the 2008 labour migration reform is conducive to a system of seasonal guest workers from outside the EU/EEA, in low-wage sectors.
- 3. Work and residency permits directly tied to job contract:** Work and residency permits are tied to employment, and the employee must therefore leave Sweden within three months of being made redundant. This situation has also led to an illegal trade in work permits.
- 4. A self-regulatory system is in place:** Governmental authorities have minimal insight into the actual working conditions and wages of migrant labourers.

In addition to these major policy shifts, the reform includes a number of other minor changes in regulations. For example, it has been made possible for someone on a student visa to apply for a work permit without leaving the country and it has

<sup>20</sup> OECD (2011), p. 11.

become possible to apply for a visa in order to attend a job interview. What is more, asylum seekers have become exempt from the requirement of having a work permit in order to work in Sweden, if their asylum case takes more than four months to process.<sup>21</sup> It should also be mentioned, that like before the 2008 reform, TCNs must still acquire a work permit before entering Sweden in order to work, and a residency permit if they intend to stay more than three months. These permits are applied for either at a Swedish embassy or on the website of the Swedish Migration Board. The Swedish Migration Board is the governmental agency in charge of most migration related matters in Sweden, including issuing work permits, residency permits, granting asylum and some issues regarding integration.<sup>22</sup>

### 3.1 Removal of Labour Shortage Assessments

The 2008 labour migration reform removed the government's role in assessing which sectors labour migration is needed in. As can be read on the government's official website, the shift in policy is motivated by the belief that "it is the individual employer who has the best knowledge of the skills required in their business and what recruitment needs exist."<sup>23</sup> Previously, the Swedish Employment Service (Arbetsförmedlingen), a governmental agency, undertook a so-called 'labour market test'. Work permits were only issued to citizens from outside the EU/EEA if this test concluded that there was a labour shortage within that particular field or industry.<sup>24</sup> Under the new regulations, employers themselves are fully charged with determining whether or not they need to recruit from outside the EU. In order to open up a job opportunity for TCNs, the employer only needs to advertise the job for a minimum of ten days within the EU/EEA, before the job can be given to a TCN. It is perhaps worth noting that the regulations simply state that the job needs to be advertised within the EU/EEA. Employers need not interview or indeed consider EU/EEA citizens in order to employ a TCN.<sup>25</sup> As such, Monica Quirico is correct in stating that the requirement of posting the job offer for EU/EEA citizens for ten days "is more of a fig leaf, based on Sweden's obligation with the EU".<sup>26</sup>

Today, even the strongest supporters of the reform admit that the new system does not significantly increase migration of highly skilled workers, but has almost exclusively contributed to increased immigration within low paid sectors. The liberal interest organisation Confederation of Swedish Enterprise (*Svenskt Näringsliv*) was one of the key proponents of the 2008 reform. However, in a report from 2012 they con-

<sup>21</sup> Regeringen, Regeringens proposition 2007/08:147: Nya regler för arbetskraftsinvandring, Justitiedepartementet, Stockholm, 2007, p. 11.

<sup>22</sup> Migrationsverket, How to apply for a work permit, 2013a, [http://www.migrationsverket.se/info/6093\\_en.html#h-Offeroemployment](http://www.migrationsverket.se/info/6093_en.html#h-Offeroemployment) [accessed 15.10.2013].

<sup>23</sup> Regeringen, Arbetskraftsinvandring, 2013a, <http://www.regeringen.se/sb/d/9685/a/90346> [accessed 08.10.2013] (my translation).

<sup>24</sup> Regeringen (2007), p. 16.

<sup>25</sup> Regeringen, Pressmeddelande: Proposition till Arbetskraftsinvandringen, 2008, <http://www.regeringen.se/sb/d/10615/a/10433> [accessed 01.11.2013].

<sup>26</sup> M. Quirico (2012), p. 16.

clude that although migration increased by 20% in the three year period following the 2008 reform, the entire increase can be traced to a higher number of short term and low paid labour migrants. If one excludes seasonal workers, au pairs, trainees, artists and visiting scholars from the statistics, there has in fact been a 6% decrease in migration to Sweden in the three year period after the reform, compared to the three year period before the reform. According to the report, the failure of the reform to increase the levels of skilled and highly educated migration to Sweden can first and foremost be explained by the current global economic crisis and the effects of the reform are yet to be tested in a more advantageous economic climate.<sup>27</sup> Arguably, this logic is flawed, since Sweden has been affected less by the global economic crisis than other similar countries and should therefore be comparatively attractive to high-skilled labour migrants.<sup>28</sup>

As Sofia Murhem and Andreas Dahlkvist argue, the removal of governmental oversight regarding labour shortages was one of the most controversial aspects of the reform, and the prime reason why the Social Democrats and the Left Party were against it.<sup>29</sup> The move can be viewed in a broader context of economic liberalisation, and as a part of the current center-right coalition government agenda to deregulate the labour market and give employers and private companies more power.<sup>30</sup> What is more, the policy has reduced the influence of trade unions on migration policy. The previous system stipulated that the Swedish Employment Service were legally obliged to consult the Swedish General Union, Landsorganisationen (LO), when assessing within which sectors labour migration was necessary.<sup>31</sup> According to Quirico, these consultations constituted a “*de facto* veto right”.<sup>32</sup> If LO were against labour migration within a particular industry, the Swedish Employment Service would not grant the government permission to issue work and residency permits to TCNs within that sector.

Since the need for labour migration is no longer evaluated by any governmental agency, LO’s formal influence over migration policies has been significantly diminished. LO has actively advocated a revocation of this policy, stating that it facilitates exploitation of foreign workers, who are unaware of the Swedish labour market:

*Employers can one-sidedly claim labour shortages and thereby be given the right to employ workers from other countries. There is a risk that the motive behind this is to exploit workers, and employ them at substandard wages and working conditions.<sup>33</sup>*

---

<sup>27</sup> Svenskt Näringsliv (2012), p. 18.

<sup>28</sup> Sveriges Riksbank, Penningpolitik, konjunkturstabilisering och makrotillsyn, Swedish National Bank, Stockholm, 2013, p. 2.

<sup>29</sup> S. Murhem and A. Dahlkvist, ‘Arbetskraftsinvandring och egenintresse – Arbetsmarknadens parter och liberaliseringen av det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring’ in Arbetsmarknad & Arbetsliv, 17(3), 2011, p. 4.

<sup>30</sup> Ibid., p. 5.

<sup>31</sup> Svenska Dagbladet, LO vill hejda arbetskraftsinvadningen, 2013, [http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lo-vill-hejda-arbetskraftsinvandring\\_8218656.svd](http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lo-vill-hejda-arbetskraftsinvandring_8218656.svd) [accessed 04.10.2013].

<sup>32</sup> M. Quirico (2012), p. 15.

<sup>33</sup> LO, Arbetskraftsinvandring, 2013, [http://www.lo.se/start/politiska\\_sakfragor/arbetskraftsinvandring](http://www.lo.se/start/politiska_sakfragor/arbetskraftsinvandring) [accessed 08.10.2013].

As will be seen in the second case study on the restaurant business, LO's analysis of the current system seems to be valid. Many of those who have migrated to Sweden since 2008 work within sectors in which there are in fact no labour shortages, and many have been forced to accept unreasonably low wages and poor working conditions.

## 3.2 Alteration of the Guest Worker System

Since 2008, the Swedish Migration Board has been able to issue work permits for a maximum of two years at a time. After having spent a total of four years in Sweden, within a five-year period, TCNs are eligible to apply for permanent residency.<sup>34</sup> According to the proposition, these regulations are designed to create a sense of security for potential immigrants, who will be attracted by the prospect of a secure and stable future. This should in turn benefit Sweden by attracting competent and skilled migrants from abroad.<sup>35</sup>

Under the previous system, labour migrants from outside the EU could only be given entry to Sweden in order to cover temporary labour shortages, for example as seasonal guest workers. Some provisions were also made for international exchanges – as in the case of au pairs – and certain high level managerial positions for persons with expert knowledge within a particular field.<sup>36</sup> As mentioned above, these temporary work permits could only be issued after the Swedish Employment Service had undertaken a labour shortage assessment, in consultation with trade unions.

In the now adopted proposition presented to parliament in 2008, the government explicitly states that the aim of the reform is to move away from a system of short-term employment to cover temporary labour shortages.<sup>37</sup> The government states that the 2004 expansion of the EU will cover Sweden's temporary labour shortages, and that no particular provisions should be made for seasonal guest workers from countries outside the EU/EEA.<sup>38</sup> In reality, the practice of employing TCNs as seasonal guest workers is still fully possible. Work permits can be, and are, regularly issued on a short-term basis. Instead of explicitly calling the issued work visas 'seasonal work permits', the current system simply issues a work and residency permit that is directly linked to the duration of the job contract. As such, if the job contract is, for example six months, the work permit is issued for a six month period.<sup>39</sup> Carl-Ulrik Schierup and Aleksandra Ålund are thus correct in stating that:

---

<sup>34</sup> Regeringen (2008).

<sup>35</sup> Regeringen (2007), p. 28.

<sup>36</sup> C. Calleman, Arbetskraftsmigration, arbetsgivarmakt och mänskliga rättigheter, [in:] T. Madell et al. (eds.), *Utblick och inblick. Vänbok till Claes Sandgren, Iustus förlag*, Uppsala, 2012, p. 123.

<sup>37</sup> Regeringen (2007), pp. 28-29.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>39</sup> C. Woolfston, P. Olsson Herzfeld and C. Thörnquist, *Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers*, Report to the Council of Baltic Sea States Task Force on Trafficking in Human Beings, 2011, p. 169.

*The law appears to be more instrumental in harmonising Swedish management of migration in line with the temporary-worker systems currently developing across most of the rest of Europe.<sup>40</sup>*

Accordingly, the system has not achieved the government's stated goal of having predominantly long term, well integrated labour migrants. Conversely, the majority of TCNs coming to Sweden for work can still be considered to be guest workers. For example, out of the TCNs issued with work permits during 2009, over 60% stayed in Sweden six months or less and only 14% stayed for more than two years.<sup>41</sup>

### 3.3 Work and residency permits tied to job contract

One of the most controversial and indeed problematic aspects of the new system relates to the relationship it creates between employee and employer. For the initial four-year period, the immigrants' residency is directly tied to their employment and thus their employer. In the event of their contract being cancelled, they are forced to leave the country unless they find employment within three months.<sup>42</sup>

Binding residency permits to the job contract has created a system in which employees are vulnerable to exploitation. Drawing on Denis Frank's theory of labour migration and employee-employer power relations, Catharina Calleman convincingly demonstrates how tying residency permits to an employer creates an asymmetrical power relationship. In the case of a conflict, employers today have a powerful bargaining chip, in that they can threaten employees with redundancy and thus deportation from Sweden.<sup>43</sup> Even though TCNs might enter Sweden on work permits and are not considered to be refugees under international law, they may nevertheless be in a vulnerable position. In some cases, they may in fact have been subjected to persecution or escaped violence in their country of origin. As such, redundancy and deportation constitute a powerful threat.<sup>44</sup> As a high-ranking police officer stated in 2010:

*There are companies that exploit the fact that some people are so desperate that they are ready to work fifteen hours per day more or less for free, in order to potentially receive permanent residency four years later.<sup>45</sup>*

<sup>40</sup> C. Schierup and A. Ålund, 'The end of Swedish exceptionalism? Citizenship, neoliberalism and the politics of exclusion', *Race and Class*, 53(45), 2011, p. 59.

<sup>41</sup> Migrationsinfo, *Arbetskraftsinvandring*, 2013b, <http://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/arbetskraftsinvandring/> [accessed 09.10.2013].

<sup>42</sup> N. Selberg, *The Swedish Labor Market and Irregular Migrant Workers. Reflections on Interest Representation on a Segmented Labor Market and on the Future of Neo-Corporatist Labor Relations in Sweden*, Faculty of Law, Lund University, Lund, 2012 p. 11.

<sup>43</sup> J. Klarsson and L. Pelling, *Därför bör utländska arbetare ges permanenta uppehållstillstånd*, 2011, <http://www.newsmill.se/artikel/2011/11/29/d-rf-r-b-r-utl-ndska-arbetare-ges-permanenta-uppeh-llstillst-nd> [accessed 04.10.2013].

<sup>44</sup> C. Schierup and A. Ålund (2011), p. 59.

<sup>45</sup> T. Nandorf, 'Priset för ett jobb i Sverige: 30.000', *Dagens Nyheter*, 2010, <http://www.dn.se/ekonomi/priset-for-ett-jobb-i-sverige-30000/> [accessed 22.10.2013], (my translation).

Furthermore, as Quirico demonstrates, tying the work and residency permit to a particular employer has opened up a trade in work permits. Certain employers exploit their power by selling false employment opportunities to people in desperate situation who are willing to pay large amounts in order to enter Sweden.<sup>46</sup> Although this practice is illegal, it is difficult for authorities to control. As the former head of the Swedish Migration Board Alejandro Firpo states, the trade in work permits is made particularly difficult to reveal because employees are often willing to pay taxes and social fees on salaries that they do not pay in reality.<sup>47</sup> Thus, even if the Migration Board, the police and tax office undertake an investigation of a company suspected of selling work permits, it is difficult to prove.

The sale of work permits is facilitated by the fact that the current migration system puts a high level of trust in the private sector to self-regulate. As will be seen in the next section, there are no subsequent control mechanisms to ensure that the working conditions are fair, after the work and residency permit has been issued.

### 3.4 A Self-regulatory System

Labour migration to Sweden is further complicated since the country lacks a legally stipulated minimum wage. Instead, collective bargaining agreements exist within almost all sectors and function as a general agreement on wages, insurance and terms of employment. Since unions in Sweden are comparatively large and encompass a substantial proportion of the entire workforce, these agreements function as a form of substitute for the minimum wage. Due to the power and size of the trade unions, the collective bargaining agreements are observed even if an individual employee is not a member of a trade union.<sup>48</sup> This principle was enshrined in the labour migration reform, which states that the Swedish Migration Board will only issue work permits if the job offer gives the same pay and social protection as the collective bargaining agreements for union members within their sector.<sup>49</sup>

However, the job offer presented to Swedish authorities during the work permit application process is not a legally binding contract. Thus, details regarding salary and benefits can be renegotiated after the migrant has arrived in Sweden, after the work permit and residency has been issued.<sup>50</sup> During the two year period that follows until the migrant has to apply for a new work and residency permit, there are no control mechanisms in place to ensure that collective bargaining agreements are being adhered to. And, as mentioned above, vulnerable migrants who are in an

<sup>46</sup> M. Quirico (2012), p. 37.

<sup>47</sup> N. Dagens, *Uppehållstillstånd säljs svart i Sverige*, 2011, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/uppehallstillstand-saljs-svart-i-sverige/> [accessed 22.10.2013].

<sup>48</sup> K. Ahlberg and N. Bruun, Sweden: Transitions through collective bargaining, [in:] R. Blanpain, T. Blanke and E. Rose, (eds.), *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective: Germany, France, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom*, Kluwer Law International, 2005, pp. 117-145.

<sup>49</sup> Regeringen, *Frågor och svar om arbetskraftsinvandring*, 2010, <http://www.regeringen.se/sb/d/13738> [accessed 08.10.2013].

<sup>50</sup> C. Calleman (2012), p. 128.

asymmetrical power relationship with their employer may not have the knowledge or confidence to approach authorities or demand a reasonable salary.

What is more, the Swedish Migration Board has complained that they are only given limited possibilities to investigate the genuineness of a work permit application even before a decision is taken.<sup>51</sup> Quirico quotes one civil servant working at the Swedish Migration Board as stating “it is said that this law is very liberal, and this is good; the problem is that being liberal for everyone is also being liberal for those having bad intentions”.<sup>52</sup>

Furthermore, there are sectors that do not have collective bargaining agreements. In these cases, the law leaves a wide scope for exploitative employment conditions, in particular regarding low wages,<sup>53</sup> although Swedish labour law does offer some protection outside the collective bargaining agreements. Examples include the Working Hours Act, Annual Leave Act, the Work Environment Act, etc. Thus far, however, few cases have been brought before a court of law.<sup>54</sup> It is reasonable to assume that the unbalanced power relationship between employer and employee mentioned above contributes to these low figures. Since a poor worker from a developing country will be deported if they lose their job, they may be reluctant to contact the authorities in the case of labour law violations. Furthermore, it is also reasonable to assume that many recent migrants are less familiar with the Swedish system and their own rights, and are therefore less likely to contact the appropriate trade union representatives in the case of abuse.

## 3.5 Proposed Revisions of the reform

In September 2013, the government proposed a number of revisions to the current labour migration regulations. These included some provisions for militating against the criticisms mentioned above. At the time of writing, these changes had been proposed to parliament but not yet implemented. On September 6<sup>th</sup> 2013, the Swedish Minister of Migration, Tobias Billström, stated in a press release that the Government, together with the Green Party, had agreed to implement these changes, meaning that they are likely to go through.<sup>55</sup> In short, the proposed alterations to the reform include:

- The implementation of verification procedures to ensure that rules are followed.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> M. Quirico (2012), p. 36.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> C. Woolfston, P. Olsson Herzfeld and C. Thörnquist (2011), p. 7.

<sup>54</sup> Ibid., p. 8.

<sup>55</sup> Regeringen, *Pressmeddelande: Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, 2013b, <http://www.regeringen.se/sb/d/17754/a/223009> [accessed 01.11.2013].

<sup>56</sup> Regeringskansliet – Justitiedepartementet, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, Ds 2013:57, 2013, pp. 30-31.



- Forcing employers to disclose working conditions to Swedish authorities, and making violations of the stipulated working conditions illegal and punishable.<sup>57</sup>
- Extending the period given to migrants to find new employment after being made redundant, from three to four months.<sup>58</sup>

The proposed revisions make clear that the government realise that there are integral problems with the current system, and are willing to revise some of its details. However, the problems are presented more in terms of implementation rather than in terms of the law being fundamentally flawed. The proposed changes are not fundamental to the reform, and two of the most central aspects of the current labour migration process – tying residency permits to employer and a removal of the labour shortage assessment– will remain in place.

The Swedish Migration Board has changed some of its internal procedures in an attempt to counter the abuse that has emerged over the past five years. These modifications are not changes in the labour migration law, but minor alterations of the control mechanisms. For example, employers may be asked to provide bank statements proving that they are able to pay the first few months' salary. What is more, the Migration Board has begun an information campaign aimed at applicants, warning that abuse has occurred within certain industries.<sup>59</sup> This is particularly relevant in the case of the berry picking industry, which will be closely analysed in the next section.

## 3.6 Summary

The labour migration reform of 2008 can be seen in the context of the neoliberal ideology of the current Swedish government. The reform gives more power to private companies, has deregulated the labour market and diminished the power of Swedish trade unions. Contrary to its stated goals, the labour migration reform has not increased the number of highly skilled workers in Sweden. According to the Confederation of Swedish Enterprise, one of the key proponents of the reform, this can be explained by the global economic crisis. However, the reform has increased the number of unskilled and seasonal workers.

According to research undertaken by Swedish trade unions, academics and legal experts, the asymmetrical power relationship between employers and employees created by the current migration regulations has led to widespread abuse of the system, including exploitation of labour, an illegal market for work permits and an expansion of the seasonal guest worker system. We shall now look further into these claims by examining two industries in which labour migration from outside the EU/EEA has increased significantly since the 2008 reform.

<sup>57</sup> Ibid., p. 77.

<sup>58</sup> Ibid., p. 45.

<sup>59</sup> Migrationsverket, *Plocka bär i Sverige*, 2013b, <http://www.migrationsverket.se/info/2104.html> [accessed 29.10.2013].

## Case Study I: Seasonal Labour and The Berry Picking Industry

Blueberries, cloudberries and, above all, lingonberries are an integral part of Swedish traditional cuisine. In an otherwise meagre natural environment, these berries have proved a rich and valuable source of vitamins throughout history in northern Scandinavia. Because of their high benzoic acid content, the berries preserve well without adding preservatives. Today, lingonberries are still a staple food in Sweden and are served with a wide range of traditional dishes and can be found in any supermarket. Furthermore, since lingonberries have anti-oxidant properties, they are used by the pharmaceutical industry to produce medicaments. They are also used by the cosmetic industry due to their intense red colour. Consequently, the berries are in high demand.<sup>60</sup> The berries grow in vast quantities in most parts of northern Sweden. According to estimates made by the berry picking industry, as much as 50,000 tons are collected annually. Nevertheless, the berries that are harvested only account for 5-10% of the annual crop that grows in the forest.<sup>61</sup> Thus, the berry industry in Sweden can potentially grow and become a far larger business.

Unfortunately, northern Sweden is remote and is home to excruciating amounts of mosquitoes during the summer months, when the berries are ripe for picking. Thus, picking the berries is a labour-intensive affair, which most Swedish people are unwilling to undertake except on a limited scale for recreational purposes. Consequently, a widespread system of circular migration began to emerge around the turn of the millennium. However, it is difficult to assess the exact number of people working within the berry picking industry. Also, many migrants come from inside the EU in order to undertake this work, in particular from Romania and Bulgaria.

The number of people arriving from outside the EU/EEA has, however, increased sharply since the 2008 labour migration reform. No exact numbers are available regarding berry pickers *per se* from before 2008. However, the total number of seasonal work permits issued in 2005 was 496, and dropped to only 70 in 2006. The highest number of work permits issued before the reform was in 2008, when 3,747 seasonal work permits were issued.<sup>62</sup> Even though these numbers do not only include berry pickers, but all non-EU/EEA seasonal workers, it is reasonable to assume that a large proportion of these guest workers did work within the berry industry. Since 2008, there have been more exact statistics regarding berry pickers in Sweden, provided by the Swedish Migration Board. As mentioned in the previous section, the 2008 migration reform abolished the seasonal guest worker permit, and issued regular work permits to everyone, tying it to the duration of the job contract. In 2009, the number of work permits issued for berry pickers alone was 7,000. Due to

<sup>60</sup> C. Woolfston, P. Herzfeld Olsson and C. Thörnquist (2011), p. 8.

<sup>61</sup> D. Passilta, S. Moisio, L. Jakkola and H. Haggman, *Voice of the Nordic Berry Industry a Survey Among the Companies*, Oulu University Press, 2009, p. 6.

<sup>62</sup> M. Quirico (2012), p. 28.

the exploitation scandal that followed (see below) and its subsequent legal amendment, that number dropped the following year to 4,500, but still remains far higher than before the 2008 reform.<sup>63</sup> In 2012 and 2013, the numbers have remained on a similar level.<sup>64</sup> It should also be mentioned that a number of TCNs work within the industry illegally on a tourist visa. A very rough estimate puts the number at around 1,000 per year.<sup>65</sup>

A low paid Thai day labourer who works without holidays or indeed weekends may earn around 12,000 euros per year when working in Thailand. In Sweden, a successful season of berry picking may potentially bring in twice that amount in only a few months, thus making offers seem highly desirable. However, the cost of traveling to Sweden from Thailand, and the cost of living in Sweden for three months can amount to around 2,300 euros. Since the workers rarely have such large amounts of money to begin with, they need to borrow an initial sum, often tied to an interest rate of between 2-7%. Commonly, this debt is borrowed through unofficial channels with family land or other property as collateral.<sup>66</sup> Thus, if they for some reason fail to earn the expected salary, they may be forced to return home indebted, lose their main source of income and indeed be at the mercy of loan sharks. What makes things worse, as mentioned in the previous section, Swedish laws allow for what the Network Against Trafficking and Exploitation of Migrant Workers (NAT) calls a “false dream work package”.<sup>67</sup> In essence, the workers are promised higher remuneration and better work conditions than are actually being delivered. In many cases, this may happen through hidden expenses that are only mentioned to the immigrant after arrival in Sweden, sometimes to the benefit of the employer.<sup>68</sup>

Although exploitation seems to be the norm within this industry, it should also be mentioned that in the past, some berry pickers have returned back with far more money than they originally expected, sometimes as much as 6,000 euros.<sup>69</sup> Such sunshine stories may help explain why borrowing money in order to go to work in Sweden remains common among people from, for example, northern Thailand.

## 4.1 The 2009 Scandal

As mentioned above, the summer of 2009 saw a sharp increase in the number of TCN berry pickers working in Sweden. Indeed, almost one quarter of the 21,582 work permits issued in 2009 were for berry pickers, predominantly from Thailand. In

<sup>63</sup> M. Wingborg, Mors Lilla Olle - Så exploateras asiatiska bärplockare i de svenska skogarna, *SwedWatch Report 41*, 2011, p. 21.

<sup>64</sup> Migrationsverket, *Samverkan mot utnyttjande av bärplockare*, 2013c <http://www.migrationsverket.se/info/7484.html> [accessed 18.10.2013].

<sup>65</sup> M. Wingborg (2011), p. 21.

<sup>66</sup> C. Woolfston, P. Olsson Herzfeld and C. Thörnquist (2011), p. 9.

<sup>67</sup> Network Against Trafficking and Exploitation of Migrant Workers (NAT), Labour trafficking ‘The 2009 blueberry fiasco’ in Sweden, *NAT Bulletin*, No.1, 2009.

<sup>68</sup> C. Vanaspong, A Case Study of Thai migrant workers in Sweden, *International Labour Organization Report, Regional Office for Asia and the Pacific*, 2011, p. 16.

<sup>69</sup> C. Woolfston, P. Olsson Herzfeld Olsson and C. Thörnquist (2011), p. 9.

addition to this increase in workers, the berry yield that year was poor, and a global increase in food prices increased living expenses.<sup>70</sup> What is more, as the International Labour Organization (ILO) reports, 2009 saw a sharp increase in the so-called “operational fees” that Thai workers had to pay in order to be employed. In consequence, the ILO concludes:

*[B]y 2009 the attractive tales of the “first generation” of berry pickers previously earning hundreds of thousands of baht (after paying expenses of 40,000–60,000 baht per person for visa, airfare and expenses in Sweden) had become nightmare stories[...] Consequently, around 80 per cent of the some 6,000 Thai villagers returned from Sweden in debt.<sup>71</sup>*

At that time, there was no collective bargaining agreement in place regarding berry pickers and there was even confusion regarding which trade union the berry picking industry was incorporated under.<sup>72</sup> Therefore, they had very little initial protection through the Swedish labour system, no evident union representative, and the companies could not be forced to pay their employees.

After realising that they may have to return back to Thailand indebted, a small group of around 200 Thai workers left the north of Sweden and drove down to Stockholm in order to complain at the Thai Embassy. After having filed their complaints to no avail, they felt so afraid of their employer that they did not return to their accommodation, and instead accepted to sleep in an old gymnasium, offered by a town mayor sympathetic to their situation. This small group then felt forced to borrow another 9,000 Bath (around 2,100 Euros) from the Thai government, in order to afford the flight back home.<sup>73</sup> A legal battle ensued in Thailand between the Thai recruiting agencies and many of the berry pickers with limited success.<sup>74</sup>

## 4.2 Altered Regulations but Continued Exploitation

After the in the summer of 2009, when thousands of Thai workers returned back from Sweden indebted, Swedish authorities introduced stricter regulations, and a collective bargaining agreement was put in place for the 2010 season. This agreement stipulated that all workers must be given health insurance, a minimum wage of 16,372 Swedish Krona (1,700 euros) per month, as well as extra pay during late

<sup>70</sup> C. Vanaspong (2011), p. 16.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> M. Wingborg (2011), p. 28.

<sup>73</sup> C. Vanaspong (2011), p. 19.

<sup>74</sup> Ibid.

work hours.<sup>75</sup> However, this did not take in to account that most Thai workers had to borrow money for travel costs, lodging and the recruitment fee. What made things worse, the workers were often promised even higher wages. One trick used by the berry picking companies was to promise a substantial bonus if someone picked more than 10 kg per day. Although difficult to know for someone without experience of berry picking, it is perhaps reasonable to pick 3 kg per day.<sup>76</sup> Consequently, the proclaimed possibility to earn a substantial bonus was in reality non-existent. What is more, the price of gasoline is relatively high in Sweden, and the berry pickers have in some cases been expected to pay for transportation between different locations where berries are picked. Since the regions where they operate are remote, the distances are vast and fuel costs often spiral to unsustainable amounts. It is therefore unsurprising that the ILO concluded in a 2011 report that:

*In spite of the new worker-protection measures and the previous complaints, the summer of 2010 produced a scandal that reached international proportions and cast the Swedish authorities in a less-than-flattering light.<sup>77</sup>*

In 2011, the Swedish Migration Board proclaimed yet another round of regulatory changes, none of which substantially improved the *de facto* conditions for the berry pickers. Thus, the 2013 season also saw substantial exploitation of Thai labour within the berry industry, similar to the previous years. In September 2013, one Thai man even took his own life, allegedly out of fear of returning back to Thailand indebted.<sup>78</sup>

## 4.3 Summary

In sum, the berry picking industry has seen a sharp increase in workers from countries outside the EU/EEA since the 2008 migration reform, in particular from Thailand. Due to the limited control mechanisms and incomplete regulations, many of these workers from impoverished regions have had to return back to Thailand without receiving the salary that they were promised, and in some cases indebted. This proves that the 2008 reform did not contribute to a more stable, long term and well integrated migration system and that the possibility of exploitation has in fact increased.

The scandals surrounding the berry picking industry do reveal significant flaws within Swedish labour rights law when dealing with labour migration, and a discrepancy

<sup>75</sup> Sveriges Television, Kollektivavtal för Bärplockare, 2010, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/mittnytt/kollektivavtal-for-barplockare> [accessed 23.10.2013].

<sup>76</sup> C. Vanaspong (2011), p. 23.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Västerbottens-Kurirern, Bärplockare to sitt liv, 2013, <http://www.vk.se/985500/barplockare-tog-sitt-liv> [accessed 30.10.2013].

between the labour migration regulations, the labour law and the labour protection system. Although there was exploitation of migrant labour before the 2008 reform, the number of vulnerable workers increased substantially in 2009, without any of the problems of exploitation of labour being addressed by the reform or indeed the Swedish authorities in general.

The berry picking industry is the largest employer of seasonal labour in Sweden. However, there are other industries that include short-term migrants, including forestry and agriculture. Thus, we can assume that the conclusions drawn in this section could be more or less applicable to other industries.

## Case Study II: Longer Term Settlement and The Restaurant Business

5 <<<

Since the Second World War, Sweden has seen a sharp increase in the number of cheap fast food places and small restaurants. When Italian electricians in 1947 opened the first pizzeria in Stockholm, it instantly became a major success and a welcomed addition to Swedish culture.<sup>79</sup> From having been practically non-existent, there are today a wide variety of food places available, even in small towns. Importantly, the industry has also proved a lucrative and favourable one for recently arrived unskilled migrants.

Today, a first generation migrant is more than twice as likely to work within the restaurant business than someone born in Sweden.<sup>80</sup> Indeed, a large proportion of these are refugees, from countries such as Syria or Iraq. However, since the 2008 labour migration reform, around 1,000 labour migrants from outside the EU/EEA per year have been granted a work and residency permit within the restaurant business.<sup>81</sup> Since the restaurant business generally does not employ migrants on a seasonal basis, it is an interesting case study for medium to long-term migration.

The following section will look at some of the problems facing migrants within the restaurant business. This will illustrate how tying the work permit to one particular employer creates a system in which workers are afraid of reporting poor working conditions and unpaid wages. Many labour migrants within this sector are from poor countries, sometimes fleeing violence and persecution, but do not qualify as refu-

<sup>79</sup> Svenska Dagbladet, Svensk pizza på museum, 2005, [http://www.svd.se/kultur/svensk-pizza-pa-museum\\_455581.svd](http://www.svd.se/kultur/svensk-pizza-pa-museum_455581.svd) [accessed 01.11.2013].

<sup>80</sup> Migrationsinfo, Brancher, 2013c, <http://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/branscher/> [accessed 23.10.2013].

<sup>81</sup> Migrationsverket, Arbetstagare 2012 och 2013, 2013d, <http://www.migrationsverket.se/info/5617.html> [accessed 01.11.2013].

gees. The asymmetrical power relationship between employer and employee is thus furthered increased. Lastly, the problem of employers selling work permits will be briefly looked at. It will be shown that the system is ill equipped for countering this illegal practice.

## 5.1 Poor Working Conditions

The restaurant business has proven particularly susceptible to exploitation of labour. The hotel and restaurant union, Hotell och Restaurangfacket, (HRF) are, in their stance, positive towards increased labour migration to Sweden to cover the existing labour shortages within this sector.<sup>82</sup> However, they have expressed particular concern over the current migration regulation system. Over the past few years, they have seen a sharp increase in the exploitation of foreign workers within the restaurant business. They claim that the system has allowed for a consistent violation of collective bargaining agreements and labour law, when TCNs are employed. As a report by HRF concludes:

*Migrants turn to us and ask what they should do when they do not receive their salary. People are literally thrown out on the street when they dare to protest after having worked too long shifts without any rest. Our evaluation shows that beyond the ones who contact us, there are a large number of unrecorded cases[...] The vast majority of them do not dare to complain out of fear of being deported.<sup>83</sup>*

As in the case of berry pickers, the Swedish Migration Board does not have a mandate to investigate the *de facto* working conditions, and bases its decision regarding work permits entirely on the information given by the employer during the work permits application process. Once the permit is approved, no further controls are made until the initial two-year work and residency permit is up for renewal. What is more, the checks undertaken during the renewal of the work and residency permit are minimal. The Swedish Migration Board looks mostly at tax records and other written statements. Since many people fear being deported, some vulnerable labour migrants produce these papers. For example, they might declare tax on a salary they do not receive in reality.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> HRF, Om erfarenheterna av arbetskraftsinvandring, 2013, <http://www.hrf.net/om-arbetskraftsinvandring> [accessed 22.102013].

<sup>83</sup> HRF, Till vilket pris som helst? en uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen, HRF Published Report, 2012, p. 4, (my translation).

<sup>84</sup> LO, Fusk och utnyttjande – om avregleringen av arbetskraftsinvandringen, LO Rapport, Stockholm, 2012, p. 27.

After having received criticism from the press, civil society and trade unions, the Swedish Migration Board put forward slightly altered rules for the application process in 2012 for a number of sectors, including the restaurant business. This was not a legislative change, but only an internal alteration of the work and residency permit application procedures. In essence, the new application procedure placed slightly higher demands on the employer to provide proof that collective bargaining agreements are adhered to. For example, a restaurant owner now has to prove to the Migration Board that his or her company has enough money to pay the first three monthly salaries. Furthermore, if they already have employees from outside the EU/EEA but want to employ more, they are required to provide tax records from the current employees.<sup>85</sup> However, as HRF claims, the unequal power relationship between the migrant and the employer can even force the migrant to pay taxes and social fees on wages that they do not earn, only in order to have the paper work necessary to renew their work and residency permit. The way this works is that the employer pays the salary, but then forces the migrant to pay back a part of their salary in cash, after tax has been paid on it.<sup>86</sup>

## 5.2 Sale of Work Permits

As mentioned in previous sections, the migration reform of 2008 in practice gave employers power over people's residency permits. Consequently, a market has emerged in which residency permits are sold to the highest bidder. Vulnerable individuals or families from poor countries that do not technically qualify as refugees in Sweden have been willing to pay large amounts of money for an employment opportunity so that they could receive a residency permit and enter the country.<sup>87</sup>

The extent of this phenomenon is almost impossible to establish. However, Sören Celderon, the head of the central border unit at the National Police, stated in an interview that:

*We have examples of pizzerias that employ hundreds of people through work permits. Obviously something is wrong, but when we ask questions they tell us that many of their employees don't show up for work and therefore they have had to employ others.<sup>88</sup>*

<sup>85</sup> Migrationsverket, Skärpt utredning och kontroll för vissa branscher, 2013e, <http://www.migrationsverket.se/info/5189.html> [accessed 23.10.2013].

<sup>86</sup> LO (2012), p. 27.

<sup>87</sup> M. Quirico (2012), p. 37.

<sup>88</sup> Svenska Dagbladet, Riskfritt att sko sig på arbetstillstånd, 2013, [http://www.svd.se/naringsliv/riskfritt-att-sko-sig-pa-arbetstillstand\\_8084564.svd](http://www.svd.se/naringsliv/riskfritt-att-sko-sig-pa-arbetstillstand_8084564.svd) [accessed 22.10.2013].



The article further states that this practice is almost impossible to stop under the current system, since no governmental agency is in charge of preventing it. The law prescribes that the Swedish Migration Board is to issue work permits based on job offers, and it is not given a legal mandate to subsequently investigate whether or not the job actually exists.

When the work permit needs to be renewed after two years, the Swedish Migration Board only looks at pay slips and tax records dating back three months.<sup>89</sup> Thus, in order for it to seem as if the job is in fact real, someone who has bought a work permit illegally needs to pay tax and social fees on a job that they did not have, for three months. Alternatively, if their country or region of origin is in an armed conflict, they can apply for asylum in Sweden. However, this is at the risk of being rejected, and of facing deportation.

There have also been cases of work and residency permits being sold as a scam. A lawyer working at the Advice Center for Refugees and Asylum Seekers (*Råd-givningsbyrån för asylsökande och flyktingar*) told the story of an Egyptian family who had contacted him. They had paid 180,000 Swedish Krona (20,000 euro) to a Swedish employer in order for him to arrange a job in Sweden, and a residency permit for the entire family. They had sold their family house in Egypt in order to pay the fee. But soon after arriving in Sweden, it became evident that there was no job, and the employer disappeared.<sup>90</sup>



## 5.3 Summary

In sum, a closer look at the restaurant business confirms some of the theoretical criticisms levied against the 2008 labour migration reform. The hotel and restaurant union has seen widespread abuse of workers within the business, and unwillingness on the part of employees to confront employers, due to the fear of being made redundant and consequently deported.

There have also been cases of restaurant owners employing hundreds of people from outside the EU/EEA, without there being any governmental authorities in charge of investigating if work permits have been sold illegally. In some cases, some labour migrants have been victims of scams, believing that they had paid for a job opportunity, only to be left without employment once in Sweden.

---

<sup>89</sup> Migrationsverket (2013e).

<sup>90</sup> A. Sundquist quoted in LO (2012), p. 27.

After almost four decades of restricted labour migration to Sweden, the centre-right coalition government introduced an extensive reform in 2008 to facilitate increased inflow of foreign workers into Sweden. The argument behind this move was that Sweden is in dire need of highly skilled workers, and ideally people who want to stay in Sweden on a long-term basis. However, as Bonfeti argues, the reform of 2008 can also be seen in the broader context of market deregulation, and the current Swedish government's neoliberal agenda.

According to the proposition submitted to parliament in 2007, the desired outcome of the reform was to increase the number of highly educated and skilled workers in Sweden, and to remove the system of seasonal guest workers. Today, it is clear that the majority of labour migrants who have arrived in Sweden over the past five years under the new system have in fact been seasonal workers, predominantly in the berry industry. Only 14% of those given a work permit in 2009 stayed in Sweden for more than two years. In reality, the 2008 reform has thus far expanded the system of seasonal labour migration to Sweden from countries outside the EU/EEA. Furthermore, highly skilled labour migration was also possible before 2008, and the increase over the past five years has only been nominal.

The idea of an employer-driven labour shortage assessment, which has been incorporated into the reform, has not helped cover labour shortages within certain industries. Rather, it has led to higher levels of migration within sectors that in fact do not have labour shortages, such as the restaurant business.

Due to the lack of control mechanisms, the reform has led to widespread abuse of low skilled labour. The Swedish Migration Board are instructed to grant work and residency permits on the grounds of job offers, and will only do so if the offer complies with collective bargaining agreements within the sector in question. However, these job offers are not legally binding and can be renegotiated once the labour migrant has arrived in Sweden. This is well illustrated by the case study regarding the berry pickers from South East Asia. Many of them have been subjected to so-called 'false dream work packages', which means that they have been deceived into working under poor conditions and for lower salaries than they were initially promised. Consequently, in the last five years, thousands of Thai workers have returned back to their country of origin indebted for life. In spite the Migration Board changing some internal procedures in the work permits application process, abuse has continued. Seasonal workers in Sweden are not adequately protected by the current system, and the 2008 reform's lack of control mechanisms with regard to unscrupulous employers has led to an unsustainable situation for the migrants.

The case study of the restaurant business illustrates how the more long-term migrants have also seen problems due to insufficient control mechanisms. Due to fear of depor-

tation, vulnerable migrants are forced to work longer hours and for a lower salary than they are entitled to. When the permits are renewed after two years, there are limited controls of the last three months of work. However, since many of those arriving in Sweden under this system are in fact afraid of returning back to their country of origin, they are willing to pay taxes and social fees on salaries that they do not earn, in order to make it seem as if they are working under fair conditions.

The case study of the restaurant business also shows how tying the work and residency permits to a single employer has created an illegal market for such permits. Vulnerable individuals and families that are in need of asylum are willing to pay large amounts of money, in order to obtain a false job offer from an employer in Sweden and consequently be given entry to the country. Asylum seekers prefer to obtain a work permit for two reasons. Firstly, one applies for the work permit from an embassy outside the country, whereas asylum can generally only be applied for once in Sweden. Thus, by obtaining a work permit, the dangerous endeavour of crossing the Mediterranean Sea and entering Europe illegally can be avoided. In some of these cases, the refugees simply enter Sweden on a work permit but apply for asylum status immediately on arrival. Secondly, some refugees fear that their asylum application will be rejected, and instead choose to pay for a temporary work and residency permit. In other cases, migrants are subject to elaborate scams, and genuinely believe that a job is waiting for them in Sweden. They pay what they believe is an 'administrational fee' to an employer, for a job opportunity that does not exist. They sell all their belongings or borrow large amounts of money in order to gain a Swedish salary for a few years. Instead they are left indebted, without work and face deportation.

In short, the 2008 labour migration reform has not led to the outcomes hoped by its advocates. The abolition of labour shortage assessments, the introduction of a self-regulatory system and tying the work and residency permits to a single employer has led to a system prone to abuse of unskilled labour. Unless adequate control mechanisms are put in place and the government makes a commitment to genuinely combat exploitation of labour, the otherwise renowned Swedish labour protection system will continue to be eroded.



## Bibliography

**Ahlberg K., and Bruun N.**, Sweden: Transitions through collective bargaining, [in:] Blanpain R., Blanke T., Rose E., (eds.), *Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective: Germany, France, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom* Kluwer Law International, 2005.

**Boguslaw J.**, *Svensk invandringspolitik under 500 år: 1512-2012*, Lund, Studentlitteratur AB, 2012.

**Bonafeti S.**, New Rules for Labour Immigration: Delving into the 2008 Swedish Reform of Labour Migration and Its Effects on Migrants' Well-Being', *International Migration & Integration*, 2013.

**Calleman, C.**, Arbetskraftsmigration, arbetsgivarmakt och mänskliga rättigheter, [in:] Madell T. et al. (eds.), *Utblick och inblick. Vänbok till Claes Sandgren*, lustus förlag, Uppsala, 2012.

**Dagens Nyheter**, *Uppehållstillstånd säljs svart i Sverige*, 2011, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/uppehallstillstand-saljs-svart-i-sverige/> [accessed 23.10.2013].

**Eurostat**, Asylum Statistics, 2012, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics) [accessed 24.10.2013].

**Fudge J., and Thörnqvist C.**, Migrant precarity and future challenges to labour standards in Sweden, *Economic and Industrial Democracy*, 0(0), 2013, pp. 1-21.

**HRF**, *Om erfarenheterna av arbetskraftsinvandring*, 2013, <http://www.hrf.net/om-arbetskraftsinvandring> [accessed 22.10.2013].

**HRF**, *Till vilket pris som helst? en uppföljning av arbetskraftsmigranternas villkor i hotell- och restaurangbranschen*, HRF Published Report, 2012.

**Karlsson A.**, *Vägen till emancipation Svensk riksdagsdebatt under 1850-talet om judarnas medborgerliga rättigheter*, Örebro Universitet, 2010.

**Klarsson J. and Pelling L.**, *Därför bör utländska arbetare ges permanenta uppehållstillstånd*, 2011, <http://www.newsmill.se/artikel/2011/11/29/d-rf-r-b-r-utl-ndska-arbetare-ges-permanenta-uppeh-llstillst-nd> [accessed 04.10.2013].

**LO**, *Arbetskraftsinvandring*, 2013, [http://www.lo.se/start/politiska\\_sakfragor/arbetskraftsinvandring](http://www.lo.se/start/politiska_sakfragor/arbetskraftsinvandring) [accessed 08.10.2013].

**LO**, *Fusk och utnyttjande– om avregleringen av arbetskraftsinvandringen*, LO Rapport, Stockholm, 2012.

**Lundström E., and Persson L.**, *Integration–en beskrivning av läget i Sverige*, Stockholm, Statistiska Centralbyrån, 2008.

**Migrationsinfo**, *Arbetskraftsinvandring*, 2013b, <http://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/arbetskraftsinvandring/> [accessed 09.10.2013].

**Migrationsinfo**, *Brancher*, 2013c, <http://www.migrationsinfo.se/arbetsmarknad/brancher/> [accessed 23.10.2013].

**Migrationsinfo**, *Historiskt*, 2013a, <http://www.migrationsinfo.se/migration/sverige/historiskt/> [accessed 01.11.2013].

**Migrationsverket**, *How to apply for a work permit*, 2013a, [http://www.migrationsverket.se/info/6093\\_en.html#h-Offerofemployment](http://www.migrationsverket.se/info/6093_en.html#h-Offerofemployment) [accessed 15.10.2013].

- Migrationsverket**, *Plocka bär i Sverige*, 2013b, <http://www.migrationsverket.se/info/2104.html> [accessed 29.10.2013].
- Migrationsverket**, *Samverkan mot utnyttjande av bärplockare*, 2013c, <http://www.migrationsverket.se/info/7484.html> [accessed 18.10.2013].
- Migrationsverket**, *Arbetstagare 2012 och 2013*, 2013d, <http://www.migrationsverket.se/info/5617.html> [accessed 01.11.2013].
- Migrationsverket**, *Skärpt utredning och kontroll för vissa branscher*, 2013e, <http://www.migrationsverket.se/info/5189.html> [accessed 23.10.2013].
- Murhem S., and Dahlkvist A.**, Arbetskraftsinvandring och egenintresse – Arbetsmarknadens parter och liberaliseringen av det svenska regelverket för arbetskraftsinvandring, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 17(3), 2011.
- Network Against Trafficking and Exploitation of Migrant Workers (NAT)**, Labour trafficking 'The 2009 blueberry fiasco', *NAT Bulletin*, No.1, 2009.
- Nandorf T.**, *Priset för ett jobb i Sverige: 30.000*, Dagens Nyheter, 2010, <http://www.dn.se/ekonomi/priset-for-ett-jobb-i-sverige-30000/> [accessed 22.10.2013].
- Nilsson Å.**, *Efterkrigstidens invandring och utvandring*, Stockholm, Statistiska Centralbyrån, 2004.
- OECD**, Recruiting Immigrant Workers Sweden, OECD Publishing, 2011.
- Passilta D., Moisio S., Jakkola L., Haggman H.**, *Voice of the Nordic Berry Industry a Survey Among the Companies*, Oulu University Press, 2009.
- Quirico, M.**, Lab-Mig-Gov Project Which labour migration governance for a more dynamic and inclusive Europe? Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Sweden, *FIERI Working Papers*, 2012.
- Regeringen**, *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Avvecklingsmyndigheten för Integrationsverket*, Regeringsbeslut IJ2008/1716/IU, 2008.
- Regeringen**, *Arbetskraftsinvandring*, 2013a, <http://www.regeringen.se/sb/d/9685/a/90346> [accessed 08.10.2013].
- Regeringen**, *Pressmeddelande: Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, 2013b, <http://www.regeringen.se/sb/d/17754/a/223009> [accessed 01.11.2013].
- Regeringen**, *Pressmeddelande: Proposition till Arbetskraftsinvandringen*, 2008, <http://www.regeringen.se/sb/d/10615/a/10433> [accessed 01.11.2013].

**Regeringen**, *Regeringens proposition 2007/08:147: Nya regler för arbetskraftsinvandring*, Justitiedepartementet, Stockholm, 2007.

**Regeringen**, *Frågor och svar om arbetskraftsinvandring*, 2010, <http://www.regeringen.se/sb/d/13738> [accessed 08.10.2013].

**Regeringskansliet – Justitiedepartementet**, *Åtgärder mot missbruk av reglerna för arbetskraftsinvandring*, Ds 2013:57, 2013.

**Schierup C. and Ålund A.**, 'The end of Swedish exceptionalism? Citizenship, neoliberalism and the politics of exclusion', *Race and Class*, 53(45), pp. 45-64, 2011.

**Selberg N.**, *The Swedish Labor Market and Irregular Migrant Workers. Reflections on Interest Representation on a Segmented Labor Market and on the Future of Neo-Corporatist Labor Relations in Sweden*, Faculty of Law, Lund University, Lund, 2012.

**Svenska Dagbladet**, *Lo vill hejda arbetskraftsinvandringen*, 2013, [http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lo-vill-hejda-arbetskraftsinvandring\\_8218656.svd](http://www.svd.se/naringsliv/nyheter/sverige/lo-vill-hejda-arbetskraftsinvandring_8218656.svd) [accessed 04.10.2013].

**Svenskt Näringsliv**, *Kampen om Talangerna – En politik för ökad invandring av högkvalificerad arbetskraft*, Stockholm, 2012.

**Sveriges Riksbank**, *Penningpolitik, konjunkturstabilisering och makrotillsyn*, Swedish National Bank, Stockholm, 2013.

**Sveriges Television**, *Kollektivavtal för Bärplockare*, 2010, <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/mittnytt/kollektivavtal-for-barplockare> [accessed 23.10.2013].

**Svenska Dagbladet**, *Svensk pizza på museum*, 2005, [http://www.svd.se/kultur/svensk-pizza-pa-museum\\_455581.svd](http://www.svd.se/kultur/svensk-pizza-pa-museum_455581.svd) [accessed 01.11.2013].

**Svenska Dagbladet**, *Risikfritt att sko sig på arbetstillstånd*, 2013, [http://www.svd.se/naringsliv/risikfritt-att-sko-sig-pa-arbetstillstand\\_8084564.svd](http://www.svd.se/naringsliv/risikfritt-att-sko-sig-pa-arbetstillstand_8084564.svd) [accessed 22.10.2013].

**Vanaspong C.**, A Case Study of Thai migrant workers in Sweden, *International Labour Organization Report, Regional Office for Asia and the Pacific*, 2011.

**Västerbottens-Kurirern**, *Bärplockare to sitt liv*, 2013, <http://www.vk.se/985500/barplockare-tog-sitt-liv> [accessed 30.10.2013].

**Wingborg M.**, Mors Lilla Olle - Så exploateras asiatiska bärplockare i de svenska skogarna, *SwedWatch Report 41*, 2011.

**Wolfston C., Herzfeld Olsson P. and Thörnquist C.**, Forced Labour in Sweden? The Case of Migrant Berry Pickers, *Report to the Council of Baltic Sea States Task Force on Trafficking in Human Beings*, 2011.

# MACIEJ FAGASIŃSKI

*Koordinator projektów, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

*Projects Coordinator, Helsinki Foundation for Human Rights*

**Shaping migration policy  
- the case of Poland**



## ABSTRAKT

### **Tworząc politykę migracyjną – przypadek Polski**

Artykuł dotyczy przede wszystkim wypracowanej przez polskie władze polityki migracyjnej oraz dokumentu implementującego. Autor porusza kilka aspektów tego zagadnienia. Prezentuje, w jaki sposób przyjęte dokumenty wpływają na prawa migrantów oraz potencjalną integrację cudzoziemców, którzy mają być zachęceni do przyjazdu do Polski. Po drugie odnosi się do instytucji mających odpowiadać za przyjęcie tych migrantów oraz ich integrację. Tutaj autor skupia się w głównej mierze na roli organizacji zakładanych i prowadzonych przez migrantów oraz samorządu lokalnego i władz mniejszych miast. Ostatnim przedstawianym kryterium ważnym z punktu widzenia efektywności polityki migracyjnej jest społeczeństwo przyjmujące.



Immigration is a relatively new phenomenon for Poland. It has been increasing since the early nineties, just after the democratic transformation. Almost 25 years later, migrants and migration related challenges and issues have not been the subject of national debate. However, foreigners are just 0.15% of the total population living in Poland. Moreover, Poland has rather a long history of emigration, which has greatly intensified since the accession to the European Union (EU) in 2004. Since then, almost 2 million Poles have emigrated, mainly to the United Kingdom, Germany, the Netherlands and other EU member states.

High outflows and limited inflows of population have already had a serious impact on Polish demography and could influence the future economic situation in the country. Those who have left Poland are mainly young people on whom future society and economic well-being are greatly dependent. Without enough labour force, the national economy is at risk and could eventually collapse.

Migrants could be a solution to this potential problem. Indeed, some third country nationals are already coming to Poland to work, study or unite with their families; however, the total number of foreigners living in the country is still low compared to other EU member states. This is why the Polish authorities decided to develop and, after a long debate, accepted a migration policy, which was followed by an implementing document. A catalogue of priorities and goals has been set up and a list of actions proposed. These documents have been created to answer emerging demographic challenges and to prepare for the increasing inflow of third country nationals to Poland.

This migration policy sets out several goals; however, one priority seems to be crucial. Poland, according to the document, has to become more attractive to migrant workers and foreign students, and be a place where third country nationals have an opportunity to get a job, educate themselves or start a business. This “land of opportunity” with good prospects for migrants and their families should convince them to choose Poland, settle down and contribute to the well-being of the host society. Implementing this approach is crucial, as currently Poland is not the final destination for many categories of migrants, including forced migrants.

This article assesses the recently developed Polish migration policy. However, instead of elaborating on each group of potential migrants, which is the approach accepted for the policy, the author prefers to concentrate on four main themes: migrants’ rights, the host society, institutions and integration policy. These interrelated components, combined together, are essential to develop a comprehensive, inclusive and complete migration policy. For example, guaranteeing migrants their fundamental rights is crucial to protect them against discrimination or exploitation, but also to ensure that they have a voice regarding problems they face and fully par-

ticipate in the host society. The host society, on the other hand, has to be prepared to welcome migrants and accept their culture and different background and know how to react to this changing situation. The third element – integration – helps third country nationals to familiarise themselves with the new culture, and understand behaviours of persons with whom they are going to interact on a daily basis. Moreover, they acquire knowledge about how to function in the new society and contribute to its well-being. Finally, the institutions “buckle together” all of these three elements. They develop policies towards migrants and the host society and later implement them. Local, regional and national authorities, reinforced by other actors such as non-governmental organisations or trade unions, should altogether should build up a response to the inflow of migrants, an environment for a mutual understanding between third country nationals and the host society, and counteract potential challenges to their peaceful coexistence.

Consequently, this article presents how the newly developed migration policy tackles these issues, what challenges it identifies and finally what solutions and answers it proposes. Before doing that, a Polish migration profile will be briefly presented to allow the reader to get some information on the current and future demographic and migration situation of Poland.

## Migration profile of Poland

2 <<<

To understand the current migration profile of Poland, one has to go back to 1945 when post-war Europe was created. The outcomes of this devastating conflict resulted in enormous changes to Polish borders in the west and east and shifted the country towards the Soviet Union’s influence. This was crucial for the future Polish migration profile.

First and foremost, changes to Polish borders resulted in a mass displacement of nations and populations in Central Europe. Pre-war Polish territories in the east became part of the Socialist Republics of Belarus, Ukraine and Lithuania, which were part of the Soviet Union. On the other hand, Poland was given the so-called “recovered territories” in the west, which had been part of Germany before the war. Consequently, more than a million Poles living in the east were forced to move and settle down in those “new” territories.

Due to changes of the borders, the pre-war multi-ethnic and multi-religious society was transformed into a post-war homogenous group. Moreover, the shift of the political regime had further consequences, *inter alia*, for the freedom of movement of Polish citizens and immigration to Poland. Firstly, the new regime imposed several

restrictions regarding access to passports and a chance to leave the country, as “the People’s Republic of Poland (...) imposed policies of isolation, creating institutions that gave the state unprecedented control over external mobility. Travel abroad, especially outside the Soviet Bloc, became a rare exception to the non-exit rule.”<sup>1</sup>

During the years of the communist regime, the political and social situation in Poland forced thousands to emigrate. Just a few years after the War, the communist authorities forced thousands of Jews and Germans to leave Poland, which resulted in the forced migration of 100,000 persons in total.<sup>2</sup> Additionally, in 1968, following an anti-Semitic speech delivered by the then First Secretary of the Communist Party Władysław Gomułka, around 25,000 Polish Jews were forced to leave the country permanently, and later, at the beginning of the 1980’s, another 250,000 Poles emigrated due to the poor economic situation and political instability. In total, by 1989, almost 2 million had emigrated from Poland, which was the biggest outflow from any of the Soviet Bloc countries.<sup>3</sup>

On the other hand, Poland signed formal agreements with North Korea and Vietnam on student exchanges. In total, almost 5,000 students from these countries had a chance to study at Polish universities. The People’s Republic of Poland was also “open” to persons in need of international protection, guaranteeing asylum to those persecuted because of their activities in the field of “protection of the interest of the working masses, the fight for social progress”, activities for the protection of peace, the fight for the liberation of nations, or science related activities.<sup>4</sup>

Democratic changes, which started in 1989, brought the old regime to an end and introduced several political, economic and social rights, including freedom of movement. Poland signed and acceded to several international and regional instruments, e.g. the Convention relating to the status of refugees. During the first decade of democratic changes, the number of migrant workers and asylum-seekers, arriving mainly from Eastern Europe, grew. In 1997, the Act on Foreigners was passed in Parliament and it provided a framework for residency requirements and permits, international protection and “protection” against undocumented migrants. Readmission agreements with neighbouring countries<sup>5</sup> were signed in 1996.

Negotiations on accession and eventual accession to the European Union in 2004 brought additional changes to Polish migration law. Several directives were transposed to the Polish legal system. A visa regime for non-EU countries was introduced. This included Belarus, the Russian Federation and Ukraine, as well as other Eastern European states. In short, the Polish approach towards third country nationals evolved from a liberal one – characteristic of the first decade of democratic transformation – to a restrictive one. This system was the outcome of negotiations and accession to the EU. “The fight against illegal migration” emerged and was named a priority, as Poland became the country with the longest external EU land border.

---

<sup>1</sup> D. Stola, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, Warsaw 2010, p. 472.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 473.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 472.

<sup>4</sup> Article 88 of the Constitution of the People’s Republic of Poland, Journal of Laws 1952, No. 33, item 232 with later amendments. This act is not in force.

<sup>5</sup> These countries are: Belarus, Ukraine and the Russian Federation.

On the other hand, Poland has been active in building the Eastern Partnership and has tried to play an active role in the EU towards the post-Soviet Bloc and in Central Europe. The Polish Foreign Policy strategy for the period of 2012-2016 emphasises Polish experience in democratic transformation, and thus offers support to EU's Eastern neighbours.<sup>6</sup>

One of the main goals of the external policy – Poland's efforts to build a stable and democratic area in the East – requires, *inter alia*, a liberalisation or lifting of visa regimes.<sup>7</sup> This is “essential for bringing Russia and the whole Eastern neighbourhood closer to the European Union.”<sup>8</sup> Consequently, the EU should develop a combined approach to migration “with standards of public security and an effective integration policy”, openness towards third country nationals, but also allowing sovereignty by member states in developing migration policies.<sup>9</sup>

The Polish authorities in 2009 introduced a pilot procedure for migrant workers from Ukraine, Belarus, the Russian Federation and Moldova. According to a regulation issued by the Minister of Labour and Social Policy, employers are allowed to employ nationals of these countries for short-term jobs, i.e. for 6 months within 12 months in all sectors. To do that they have to issue a certificate of prospective employment and register it in a District Labour Office (*Powiatowy Urząd Pracy*). Having obtained these documents, a foreigner may apply for a visa and take up a legal job in Poland. A work permit is not required.<sup>10</sup> A simplified procedure and a lifting of the work permit requirement for these short-term migrant workers were introduced as a permanent programme. Georgian and Armenian<sup>11</sup> nationals were added to the list in 2010 and 2014 respectively. According to available data, from 2008 to the first half of 2013, almost 1.2 million statements in total were registered, more than a million of these concerning workers from Ukraine.<sup>12</sup> Poland also introduced simplified procedures for applying and issuing work permits for nationals of Georgia, Belarus, Ukraine, Moldova, the Russian Federation and recently Armenia.<sup>13</sup>

The migration law in Poland has been amended several times since 1997, transposing almost all EU instruments. In 2003, two separate acts, one on foreigners and the second on asylum-seekers and refugees, came into force. Throughout the years, the Act on Foreigners in particular has been expanded enormously, making the law complicated and hard to understand. In December 2013, the new Act on Foreigners was accepted by Parliament and then signed by the President. It will come into force in May 2014.

---

<sup>6</sup> MoFA, Polish Foreign Policy Priorities 2012-2016, Warsaw 2012, pp. 17-18, document in English available at: <http://www.msz.gov.pl/resource/d31571cf-d24f-4479-af09-c9a46cc85cf6:JCR> [accessed 12.11.2013].

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 21 and 17-18.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>10</sup> Par. 1 point 27 of the Regulation of the Minister of Labour and Social Policy on aliens who are allowed to take up jobs without a work permit, Journal of Laws of 2006, No. 126, item 1116, with later amendments.

<sup>11</sup> Armenian nationals will be included to the list starting from 1 January 2014.

<sup>12</sup> Data is available at the Ministry of Labour and Social Policy's web-page: <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki/> [accessed 12.11.2013].

<sup>13</sup> Rozporządzenie MPiPS zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Journal of Laws 2013, item 1534.

Many migrants and asylum-seekers still perceive Poland as a transit country. It is predicted that this situation may change in the future and more and more third country nationals will choose Poland as a destination country. However, at the moment it is difficult to present comprehensive statistical data on the total number of migrants residing in Poland or willing to stay in Poland for a long time. This is due to two reasons. Firstly, a lot of third country nationals arriving from neighbouring states stay only for a limited period of time. Secondly, some migrants, even though they possess a valid permit of stay, decide to go to other EU member states. As to undocumented migrants, as always, it is difficult to provide a number. According to different estimations, it ranges between 50,000 and 500,000.<sup>14</sup>

The population of Poland is 38,538,447 persons, according to the 2011 census: 99.8% of them hold Polish citizenship and about 57,500 of them have long-term residence. Among all of these residents, 23% possess Ukrainian citizenship, 9% German, 8% Russian, 7% Belarusian and 5% Vietnamese.<sup>15</sup> Short-term residence was not included in this study. The numbers, presented in the 2011 census, do not, however, show the whole scale of migration to Poland. Only in the first half of 2013, more than 14,500 third country nationals got certificates from their prospective employers and worked in Poland, mostly for a maximum of 6 months allowed. This short-term, circular migration, although playing an important role, is not properly reflected in the available data.

Indeed, most migrants arriving in Poland are migrant workers. During the first decade of the democratic transformation, Poland was a destination country for Vietnamese migrant workers. They settled in towns and cities working in markets or small shops. Until its demolition, the Jarmark Europa in Warsaw was the main place where they worked. After that Vietnamese merchants moved to Wólka Kosowska near Warsaw.<sup>16</sup>

The major group of third country nationals arriving, working and residing in Poland is Ukrainians. A similar language, culture, religion and historical ties allow for faster integration with Polish society. Ukrainians arriving in Poland are mainly circular migrants. They work for a short period of time and return to their country of origin. This is mainly due to geographic vicinity, easier access to the Polish labour market and social and family situation. Most Ukrainians accept the circular model of migration and they prefer to return to their country once they earn enough money to improve their material and social conditions. They do not want to settle down in Poland.<sup>17</sup>

Another important group of foreigners in Poland is asylum-seekers. On average, in the last years, from 6,000 to 8,000 persons have sought protection yearly; however,

---

<sup>14</sup> For more see: Undocumented Migration In Poland, December 2008, <http://irregular-migration.hwwi.net/Poland.5800.0.html> [accessed 12.11.2013].

<sup>15</sup> Data available at the Central Statistical Office's (Główny Urząd Statystyczny - GUS) web-page: [http://www.stat.gov.pl/gus/12773\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/12773_PLK_HTML.htm) [accessed 12.11.2013].

<sup>16</sup> More information about Wólka Kosowska, see: N. Kłorek and M. Szulecka, *Migranckie Instytucje Ekonomiczne i Ich Wpływ na Otoczenie. Przykład Centrów Handlowych w Wólce Kosowskiej. Raport z badań*, Warsaw 2013, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-213-Wolka-Kosowska.pdf> [accessed 12.11.2013].

<sup>17</sup> Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Paper, No. 60(118). Warsaw 2013, pp. 17-18, <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/2017/> [accessed 12.11.2013].

in 2013 this number spiked to almost 15,500 applicants.<sup>18</sup> Out of these, more than 85% of applicants were from the Russian Federation, mostly from the Caucasus (Chechnya), and also 8% from Georgia and 2% from Syria.<sup>19</sup> This article will not address Polish policy regarding asylum-seekers and refugees; however, it is worth mentioning that there are some tools offered to this group which are to assist them in integration and functioning in Poland. Some of them could be adjusted to the needs of and implemented towards other migrant populations.

Finally, one of the biggest challenges for the demographic situation in Poland is emigration to other EU member states. According to available data, 2 million Poles live abroad and more than 700,000 of them are less than 34 years old. They left Poland to seek employment opportunities. After some time their families managed to join them. This is why 226,000 children of Polish origin, aged less than 15 years, live abroad.<sup>20</sup> Podlasie, a region in the East of Poland, lost about 10% of its total population; a similar situation occurred in Podkarpackie (in the South-East of Poland) and Warmińsko-Mazurskie (in the North-East of Poland). Iglicka underlines that Poles do not want to return to their country due to the quality of life and security they get abroad.<sup>21</sup>

The net balance between immigration and emigration in Poland is still negative. A lot of citizens – in particular after accession to the EU – decided to look for employment and move to another member state, because the majority of them did not accept their social situation and the quality of life offered in Poland. On the other hand, those whose material situation is difficult or are unemployed for a long period of time are rather reluctant to move within the country to find a job. In general, workers' mobility within Poland is very low, but the growing economy has created several opportunities for low and high-skilled employees. Moreover, increase in incomes and wealth of society have led to a demand for new types of services, such as: providing care for elderly or disabled persons, housekeeping or babysitting. However, Poles are not willing to take up these low paid and less prestigious jobs. This creates a gap that could potentially be filled by migrants.

The demographic challenges that Poland will face in the future and the shortage of labour, which will destabilise the pension and social security systems, have to be addressed and counteracted. Migrants could be a remedy for these predicted problems. However, before emerging as a new destination for third country nationals, Poland has to develop and implement a well-designed and comprehensive migration strategy and policy.

---

<sup>18</sup> Statistics are available at the Office for Foreigners' web-page: <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html> [accessed 12.11.2013].

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> J. Korus, Cykl emigracyjny. Polskie drogi, czyli emigracja XXI wieku, *Newsweek Polska*, 17 June 2013, <http://polska.newsweek.pl/cykl-emigracyjny--polskie-drogi--czyli-emigracja-xxi-wieku,105451,1,1.html> [accessed 12.11.2013].

<sup>21</sup> Onet.pl, *Prof. Iglicka-Okólska: Dla polskich emigrantów - win. Dla Polski - straszliwa strata*, 19 June 2013, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-iglicka-okolska-dla-polskich-emigrantow-win-dla-polski-straszliwa-strata/t9d0t> [accessed 12.11.2013].

In 2011, the government accepted the long-awaited Polish migration policy document (hereinafter PMP), which is the first comprehensive public policy document tackling the issue of immigration to Poland. The document establishes common grounds and goals for reception and integration of migrant workers, students, asylum-seekers and refugees, but also lists challenges and tasks for the national and local authorities and other actors such as NGOs. In December 2013, the implementing document on Polish migration policy (hereinafter the implementing document) was published and made available for comment.

PMP is divided into 6 main parts and each part concerns a different aspect related to migration. These are: regular migration, undocumented migration, forced migration, repatriation, institutions involved, and international environment. The implementing document follows each point of PMP and lists actions necessary to implement recommendations and to achieve the goals set.

Developing and implementing a comprehensive strategy and policy on migration is a necessity for Poland. In the coming years, the country will face several demographic challenges, such as a growing elderly population and low birth rate, not to mention the high number of Poles who live abroad or are about to move back to Poland. Current demographic trends show that the future will bring shortages in the workforce, which will influence the economy and pension system. Consequently, several experts have highlighted the need to attract migrants to come and settle down in Poland. They argue that immigration to Poland is profitable and vital for the future economy, society and general well-being.<sup>22</sup>

PMP identifies these challenges and tries to introduce some preventive measures. It separates voluntary and forced migrants and provides categories of third country nationals who should have preferential treatment. A willingness to arrive in Poland and a “potential to integrate” are the two basic criteria for selecting those migrants who should enjoy facilitated and faster application procedures and thus easier access to Polish territory. According to PMP, economic migrants, mainly high skilled workers, and students should benefit from “special treatment”.<sup>23</sup> Furthermore, economic migration should be promoted and a set of effective instruments for employers to recruit workforce from outside Poland should be introduced. However, migration should only have “a complementary character” to the available national workforce.<sup>24</sup> Finally, along

<sup>22</sup> Wyborcza.pl, „Imigracja jest korzystna”. *Przyjeżdżają do nas głównie Ukraińcy, Rosjanie i Azjaci*, 3 December 2013, [http://wyborcza.pl/1,75248,15068507,\\_Imigracja\\_jest\\_korzystna\\_\\_\\_Przyjezdzaja\\_do\\_nas\\_glownie.html#ix-zz2uYJnkqm](http://wyborcza.pl/1,75248,15068507,_Imigracja_jest_korzystna___Przyjezdzaja_do_nas_glownie.html#ix-zz2uYJnkqm) [accessed 10.12.2013].

<sup>23</sup> The third category concerns persons of Polish origin, persons having a Polish Card and persons who could be repatriated to Poland. See: *Polityka Migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012*, pp. 25-26, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [accessed 20.12.2013].

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 33.

with students and persons with special and desired qualifications, those migrants with selected nationalities should also be encouraged to arrive in Poland.

The following subparagraphs elaborate further on Polish migration policy and the implementing document and they focus on four elements: migrants' rights, integration, institutions and the host society.

## 3.1 Migrants' rights

Polish migration policy is, in general, silent on migrants' rights and a separate section has not been dedicated to this particular issue. One may say that the Polish Constitution, the main legal act, guarantees different political, economic and social rights to various groups staying either permanently or temporarily in Poland, however, the reality shows that migrants (and in particular undocumented migrants) face difficulties in exercising their human rights.

Economic migration is the top priority for PMP, thus if it refers to migrants' rights it is almost always related to workers' rights. The main focus of the migration policy are procedural issues related mainly to the admission into the Polish territory and the access to the labour market. It is for example recommended that the current legislation should be simplified and be as clear and precise as possible<sup>25</sup> to make the application procedure more transparent for a migrant worker and an employer. Moreover, according to the implementing document, migrants should enjoy the same rights as citizens when it comes to working conditions and offered wages. Information on this issue should be widely promoted among migrants and their employers.

Current access to the labour market, according to PMP, does not require changes as it already responds to needs for a foreign labour force.<sup>26</sup> This means that Polish authorities do not see the need to amend the migration law, introduce different criteria or procedures related to issuing visas and/or work permits. However, the implementing document recommends developing instruments allowing employers to actively search for a foreign labour force. Signing international, bilateral agreements with third countries and/or running a public campaign to attract and convince migrant workers to move to and start working in Poland are proposed.<sup>27</sup> Moreover, PMP states that Poviats Labour Offices (*Powiatowy Urząd Pracy - PUP*) should be more active and perform better to improve the situation.

As was already stated above, migrants from the east, mainly Ukrainians, Russians, Belarusians, Georgians, Armenians and Moldavians are the priority for the Polish authorities. This is why the PMP postulates maintaining preference for these nationalities in accessing the labour market mainly through the current simplified system

<sup>25</sup> Ibid., p. 36.

<sup>26</sup> *Plan wdrażania dla dokumentu „Polska polityka migracyjna - stan obecny i postulowane działania”. Wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu do Spraw Migracji z dnia 18 grudnia 2013*, pp. 9-10, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [accessed 20.12.2013].

<sup>27</sup> Ibid., p. 10.



for employing foreign workers. PMP underlines that while limiting the number of abuses of that system, “its flexibility” should be maintained.

In practice, however, the system is not that flexible. The main reason for this is the fact that a migrant who has been issued a certificate of employment by a potential employer cannot change the job if s/he manages to find (a different) one when (already) in Poland. According to the Act on Foreigners, an employer may apply for a work permit for a foreign worker only if this person has worked for at least 3 months on the basis of a certificate of employment, and the “local labour market test” has shown that this vacancy cannot be filled by the local labour force. However, to compound the problem, even if s/he has a work permit, according to the current law and the new Act on Foreigners, a foreign employee will not be allowed to change his/her employer.

Based on experience with simplified access to the labour market for certain nationalities on the grounds of a certificate of prospective employment, the Polish authorities want to introduce another system and develop a so-called Polish blue card in 2015.<sup>28</sup> The system should be tailored to those third country nationals who have desired education or unique skills or could work in the preferred sectors of the economy.

Moreover, only certain groups of migrant workers may benefit in the future from priority group categories, simplified procedures and easier access to the Polish labour market. These types of migrant workers, according to PMP, should be:

- persons who intend to start their own business or are already self-employed,
- highly-skilled workers and
- students.

The first category of privileged migrants includes, *inter alia*, potential investors, entities or persons who want to carry out innovative activities. However popular, the term “innovative activity” is hard to define, and even if defined, business or companies run by migrants may not fulfil the relevant criteria. According to the Polish Statistical Office, a company or firm is active in the innovation field if it has introduced at least one product or process which is innovative or has implemented an innovative project even if later it stopped or cancelled it. An innovation may also concern knowledge management or marketing.<sup>29</sup> Consequently, migrants carrying out an innovative activity or intending to start their own business should have similar access to the Polish labour market to those who apply for work permits.<sup>30</sup>

Those migrants who want to start their own business but not an innovative one have to show that this activity is profitable for the Polish economy. The new Act on Foreigners provides that a foreigner’s activity is profitable if s/he earns money, employs a number of workers, i.e. at least two persons, either foreigners or Poles,

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>29</sup> GUS, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010-2012*, Warsaw 2013, pp. 29, 47 and 53, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS\\_dzialanosc\\_innowacyjna\\_2010-2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS_dzialanosc_innowacyjna_2010-2012.pdf) [accessed 24.11.2013].

<sup>30</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 34.

on full-time indefinite duration contract or has financial resources to run a business or run a business which will increase investments, transfer a technology, introduce an innovation or create jobs.<sup>31</sup> The Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR) underlines that foreigners should have the same rights as Polish citizens when it comes to opening and running a business, even if they do not run an innovative business or a “profitable activity” for the Polish economy. The “innovative” criterion should thus be abolished.<sup>32</sup>

Another privileged group in PMP are students. Poland should provide them with an opportunity to study and learn but also encourage them to settle down in Poland after they graduate. Hence PMP states that prospective students should have easier access to student visas and the application procedure should be faster and more transparent. Indeed, several changes have been introduced by the new Act on Foreigners: for example, students will be issued a temporary stay permit for one year and 3 months and those who continue their studies could be issued a temporary stay permit valid for 3 years. However, only in 2016 will those migrants who study full-time be allowed to work all year long.<sup>33</sup> Currently, they may only work during summer holidays. Finally, PMP proposes to allow recent migrant graduates to stay in Poland for a year to find a job<sup>34</sup> to convince them to settle down in Poland. Finally, similarly to other categories of migrants, PMP focuses mainly on students and academics from the Eastern Partnership countries.

The third group of migrants desired on the Polish labour market are highly-skilled foreign workers. According to PMP, certain professions should have access to facilitated procedures (based on a system similar to the current certificate of employment) and thus to the labour market, despite their nationality.<sup>35</sup> They should also have the right to remain in Poland and seek a job for a certain period of time after their contract expires or is discontinued. Introducing this approach would require changes in the law. Under the new Act on Foreigners, a work permit and temporary stay permit could be changed upon the migrant’s request – for example, if s/he gets another job.<sup>36</sup> However, s/he has to have a stable income, place to live and health insurance/coverage. A labour market test has to be carried out to assess if there is a Polish worker available to take up the job. Moreover, the future salary should not be lower than the salary offered in similar positions.<sup>37</sup> Finally, if a foreigner quits or loses a job, s/he has a maximum of 30 days to find other employment. If not, the work permit and the temporary stay permit are withdrawn.<sup>38</sup> HFHR argued that this period is too short to find a new job, as it is barely possible even for Polish citizens to do so.<sup>39</sup>

---

<sup>31</sup> *Plan wdrażania...*, pp. 14-15.

<sup>32</sup> HFHR, *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do dokumentu „Polityka Migracyjna Polski”*, 2011, p. 4, <http://www.hfhrpol.waw.pl/uchodzcy/images/stories/file/HFHR%20uwagi%20do%20pol%20migracyjnej.pdf> [accessed 12.11.2013].

<sup>33</sup> *Plan wdrażania...*, p. 17.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Plan wdrażania...*, p. 12.

<sup>36</sup> Article 120 of the Act on Foreigners, *Journal of Laws* 2013, item 1650.

<sup>37</sup> *Plan wdrażania...*, pp. 19-20.

<sup>38</sup> Article 123(1), the Act on Foreigners, *Journal of Laws* 2003, No. 128, item 1175 with later amendments.

<sup>39</sup> HFHR, *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Do Projektu Ustawy o Cudzoziemcach*, 2012, p. 7, <http://programy.hfhr.pl/uchodzcy/files/2012/11/uwagi-projekt-ustawy-o-cudzoziemcach-HFPC1.pdf> [accessed 20.12.2013].

PMP emphasises the need to protect the most vulnerable Polish citizens against social and labour exclusion. In particular, those who are underqualified or have no qualifications should be protected against migrants who could worsen their already fragile situation.<sup>40</sup> This is why a labour market test should be carried out prior to offering employment to a migrant to determine if there is a Polish worker available to take up the job. Moreover, PMP emphasises that periodic tests of the labour market should be carried out to determine and identify labour needs. Flexibility will allow a faster and more precise reaction in cases of recruitment of those migrants who have special and desired qualifications. However, according to PMP, foreign migrant workers should only play a complementary role to the Polish work force.

Introducing protection tools against foreign workers, in particular low-skilled migrants, does not make much sense. Poles are at the bottom of EU rankings when it comes to mobility on the labour market. They usually do not want to move to find employment and they rarely change their jobs. Only 31% of respondents said that they have changed their job during the last 5 years.<sup>41</sup> The Polish 2030 strategy clearly states that the labour force has to be ready and willing to change jobs and to move to find employment. This is a crucial element to create a flexible labour market.<sup>42</sup>

PMP concentrates a lot on procedural aspects related to labour migration. Easier access to work permits and temporary stay permits, transparent law and fast determination of applications should convince migrants to come to Poland and settle down. In particular, the three above mentioned priority groups should see this “openness” as an opportunity and their chance. However, a fast and transparent procedure is simply not enough to attract, in particular, the priority categories of migrants to arrive and stay in Poland. PMP is almost silent on the rights guaranteed to foreigners and if it does mention “migrants’ rights”, it is only in two cases: access to work and workers’ rights and political rights.

According to the implementing document, migrants’ rights should be protected to the same extent as the rights of Polish citizens, in particular in relation to wages and work conditions.<sup>43</sup> However, the recommended activities are limited to undertaking controls and increasing monitoring.<sup>44</sup> Indeed, lower wages and worse working conditions compared to Polish citizens were identified by authors of this document as the main field for discrimination against migrant workers. Health and safety regulations are often not met, accidents are common and are not reported, migrants have to work without a signed contract or are paid less than required by law.<sup>45</sup> The Association for Legal Intervention warns that “the biggest problem is the lack of protection of migrant workers against exploitation by Polish employers.”<sup>46</sup> The implementing

---

<sup>40</sup> *Plan wdrażania...*, recommendation no. 1.2.16, p. 24.

<sup>41</sup> CBOS, *Mobilność i elastyczność zawodowa Polaków. Komunikat z badań*, BS/11/2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_011\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_011_13.PDF) [accessed 12.11.2013].

<sup>42</sup> KPRM, *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009, Chapter 3, p. 98, [https://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/wyzwanie\\_3\\_0.pdf](https://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/wyzwanie_3_0.pdf) [accessed 12.11.2013].

<sup>43</sup> *Plan wdrażania...*, pp. 26-27.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> W. Klaus, *Polish employers compliance with migrating workers rights*, Warsaw 2012, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-112-prawa-pracownicze-ang.pdf> [accessed 12.11.2013].

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 37.

document proposes trainings, leaflets and information campaigns as a counteractive measure to this phenomenon.

This situation, however, is directly linked with general poor protection against discrimination in Poland. Despite recent improvements in this field, third country nationals face different treatment in various aspects of life. Article 32 of the Polish Constitution states that all persons are equal and protected against social, economic and political discrimination. On the other hand, Poland has not signed Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights<sup>47</sup> and has not properly transposed the EU anti-discrimination directives. The Act on transposition of certain European Union provisions in the field of equal treatment,<sup>48</sup> for example, introduces different types of protection in the field of education, access to health care and social security and vocational trainings and labour market. However, migrants, and Polish citizens as well, may face difficulties in enforcing this law. The main obstacle is a lack of independent advice and legal assistance, which makes bringing actions against a person or entity which uses discriminatory practices difficult. Anti-discrimination law and policy has to be improved to attract migrant workers and their families to move to and stay in Poland. Awareness raising through public national and local campaigns and education could change this situation.

Quoting the MIPEX, “Poland has very limited opportunities to participate in political life”<sup>49</sup> and is ranked second last, just above Romania. Third country nationals cannot vote in any elections, either local or national, and have a limited access to the civil society sector to voice their problems and propositions. The Polish Constitution ensures “freedom for the creation and functioning of trade unions, socio-occupational organisations of farmers, societies, citizens’ movements, other voluntary associations and foundations”<sup>50</sup> and guarantees freedom of association to everyone.<sup>51</sup> Consequently, both citizens and foreigners may exercise it through *inter alia* trade unions and non-governmental organisations.

There are two main types of non-governmental organisations in Poland: foundations and associations. The Act on Foundations<sup>52</sup> and the Act on Associations<sup>53</sup> provide a framework for setting up, managing and reporting activities and list categories of members who may create and participate in these organisations. A foundation is created to fulfil “socially and economically useful aims” and concentrates on health care, economic and science innovation, education or social assistance, contrary to an association, which may independently decide on its aims. Secondly, an association can be set up by at least 15 persons and no initial funds are required. A foun-

---

<sup>47</sup> Under this Protocol, cases concerning discrimination could be brought before the European Court of Human Rights.

<sup>48</sup> Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Journal of Laws of 2010, No. 245, item 1700.

<sup>49</sup> MIPEX III, February 2011, p. 155.

<sup>50</sup> Article 12 of the Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws 1997, No. 78, item 483 with later amendments.

<sup>51</sup> Article 58(1) of the Constitution of the Republic of Poland.

<sup>52</sup> The Act on Foundations, Journal of Laws 1984, No. 21, item 97 with later amendments.

<sup>53</sup> The Act on Associations, Journal of Laws 1989, No. 20, item 104 with later amendments.

dation may be created only by one person, but a founder has to dedicate a certain amount of money to start an organisation.<sup>54</sup>

According to article 2(1) of the Act on Foundations, either a Polish citizen or foreigner may set up a foundation irrespective of place of residence and nationality. The Act on Associations limits, under articles 3 and 4, the freedom to create an association only to Polish citizens or foreigners who reside in Poland. It is unclear what the expression “reside in Poland” means. Kaźmierkiewicz and Segeš Frelak argue that foreigners have to be registered to be able to create an association; however, article 4 does not explicitly mention this and rather uses the term “have a domicile in Poland”. A definition of this expression may be found in the Civil Code, which states that domicile is a place of stay where a person intends to reside permanently.<sup>55</sup> Moreover “a place of stay” is not limited to an apartment where the person lives, but refers to a village, town or city.<sup>56</sup> Furthermore, Sarnecki states that a foreigner may exercise his/her freedom to associate if s/he has either a permit to stay for a fixed period of time or a permit to settle.<sup>57</sup> This would mean that a third country national has to stay in Poland for at least 3 months to create an association.

This domicile criterion, being in fact a temporal limitation, does not make much sense, and Suski is right in saying that there is no need to exclude those foreigners who do not “have a domicile in Poland” from the freedom to create and from being a member of an association. He adds that security reasons should not be taken into account as each and every potential association has to be registered at a court and later monitored by designated state institutions.<sup>58</sup> Finally, this limitation violates the Polish Constitution and EU law, in particular, article 12 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

It is crucial to guarantee that migrants have a chance to have a voice and have an influence on the state’s policy and actions through non-governmental organisations. Creating an association, which requires at least 15 members, is relatively easier than founding a foundation, which does not require a group of members, but money, the one element that foreigners often may not have. This is why the Act on Associations has to be amended – the domicile and temporal criteria have to be lifted, and this should be highlighted by Polish migration policy. This will strengthen migrants’ networks and organisations which build a platform for their better representation before local and state authorities. This has particular relevance when you take into account the fact that most migrants’ NGOs have been set up recently and thus require a friendly environment and support from the state.

Finally, PMP presents the idea of granting voting rights to migrants in local elections, but only to those third country nationals who may stay in Poland for an unlimited

---

<sup>54</sup> Article 3(2) of the Act on Foundations.

<sup>55</sup> Article 25 of the Civil Code, Journal of Laws 1964, No. 16, item 93 with later amendments.

<sup>56</sup> K. Osajda (eds.), *Kodeks Cywilny. Komentarz. Tom 1. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warsaw 2013, p. 419.

<sup>57</sup> P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz, ABC*, 2007.

<sup>58</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warsaw 2011, p. 225.

period of time.<sup>59</sup> Currently, foreigners cannot exercise any political rights; thus they do not have voting rights and they cannot become members of political parties.<sup>60</sup>

Polish authorities, however, are rather reluctant to give migrants political rights. Poland has not yet signed nor ratified the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level which lifts legal obstacles to voting and standing for election in local elections by third country nationals. According to article 6(1), this right should be granted to foreigners who have resided in the state concerned for at least 5 years prior to the elections.<sup>61</sup>

Indeed, in order to guarantee better treatment, integration and allow migrants' voices to be heard, the Polish migration policy should directly refer to international and regional conventions and establish a framework for ratification of several instruments. The Council of Europe Convention is one of them and another is the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

Taking into account that PMP's main focus is labour migration, the ratification of the Convention would create a positive stimulus for a better protection of rights of migrant workers. Polish authorities argue that domestic law already guarantees "the majority of rights" listed in the Convention. Furthermore, "Poland does not conduct a workers' migration policy – its labour market is, in principle, closed to foreigners (...). In addition, in view of the limited scale of the current emigration and immigration, there is no need to expand assistance services for migrant workers or to adopt actions in cooperation with other states, as required by the Convention."<sup>62</sup> The Mid-term progress report for the Universal Periodic Review differs considerably from the approach accepted in PMP. Even though Poland is not yet a destination for a massive number of third country nationals, it has to build its attractiveness for migrant workers. The limited scale of the phenomenon cannot be an excuse for not increasing types of assistance offered to foreigners by ratifying this convention.

Polish migration policy focuses on procedures for a selected and exclusive group of third country nationals and forgets to place migrants' rights at the top of the agenda. Discrimination, limited access to health care and social assistance, not to mention difficulties in exercising basic human rights such as freedom to associate, are among those issues that any migration policy should address and counteract. There is a lack of comprehensive and well-designed activities planned to change this situation and this could have a negative impact on the implementation of the integration strategy.

---

<sup>59</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 74.

<sup>60</sup> According to the Polish Constitution, only a Polish citizen can be a member of a political party. See also the Act on Political Parties, Journal of Laws 1997, No. 98, item 604 with later amendments, in particular article 2.

<sup>61</sup> Article 6(1) of the act on political parties.

<sup>62</sup> MoFA, Human Rights Council 16th session. Universal Periodic Review Mid-Term Progress Report by Poland, p. 24, [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/PL/Poland\\_mid-term\\_report.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/PL/Poland_mid-term_report.pdf) [accessed 12.11.2013].

## 3.2 Integration of migrants

Poland has not yet developed a strategy on integration of migrants. However, this element is crucial for encouraging foreigners to arrive in Poland and for facilitating the process of becoming a part of the receiving society and contributing to the well-being of their new home.

Castles and Miller identify four main groups of approaches towards integration of migrants observed throughout the years in Europe and North America. These approaches are:

- **'exclusionary'** – which keeps them separate from the host society,
- **'assimilationist'** – allowing them to fully participate but if they abandon their language and culture,
- **'multicultural'** – offering both full participation in the society and allowing immigrants to maintain culture and language,
- **'straighten social cohesion'** – on the one hand access to citizenship is restricted but on the other some rules typical for multiculturalism are maintained.<sup>63</sup>

They also argue that, in particular after 9/11, several states have tightened their migration policies and restricted access to citizenship. Integration programmes and assistance offered to migrants have also been limited. Moreover, some experts and politicians in Europe have underlined that multiculturalism has ended and in practice it has failed,<sup>64</sup> leading to a post-multicultural era.

Polish migration policy can be placed in between the last two types listed by Castles and Miller. On the one hand, Poland wants to be open to different cultures and backgrounds, but on the other has "chosen" that only nationalities or persons with a particular profession or skills could become a part of that "open society". PMP underlines that migration to Poland is a rather new phenomenon and again emphasises that the number of foreigners arriving in the country has been relatively low. Hence, integration of migrants has not been much debated and the authorities have not focused on this particular field.

Currently, integration-related activities are basically carried out by NGOs and they are limited to a few cities only (Warsaw, Cracow, Lublin, Białystok, Poznań, Łódź and Wrocław). Moreover, they are also limited to legal assistance, language classes or some social assistance. National and local authorities rarely carry out any integration-related projects and if they do so, these initiatives are exclusively dedicated to recognised refugees and beneficiaries of international protection. According to the law, migrants, regardless of duration and type of stay, are not allowed to receive any assistance from state institutions.

<sup>63</sup> S. Castles and M. J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, fourth edition, 2009, p. 309.

<sup>64</sup> W. Kymlicka, *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, February 2012, pp. 14-15, <http://www.migrationpolicy.org/pubs/multiculturalism.pdf> [accessed 12.11.2013].

Poland does not have a tailored integration programme for migrants, except for recognised refugees and beneficiaries of subsidiary protection, who are provided with year-long social assistance after a positive decision in their case is issued. It is implemented by local authorities and consists of several elements, including a free language course and financial assistance. However, NGOs and several experts conclude that the individual integration programme offered to this group does not work in practice because of the lack of qualified staff (in particular social workers) and its short duration (only a year).<sup>65</sup>

According to the MIPEX, Poland is in 25th place out of 31 assessed countries, and it is at the bottom of the halfway favourable category. This means that “Poland’s minor improvements (+1 on the MIPEX scale) [compared to the 2007 MIPEX edition] were not enough to keep up with other countries catching up on integration”.<sup>66</sup> In particular this concerns education, housing and healthcare, and all of these fields remain a challenge to migrants.

Access to housing is difficult and there is a shortage of cheap accommodation and subsidised housing. Migrants may apply for a subsidised house under the same conditions as Polish citizens, but in practice they are put on a waiting list and it may take years until an apartment is granted. Besides, their income has to be below a certain level, which excludes, for example, all those migrants who have to earn at least an average monthly wage to be allowed to stay in Poland.

In 2010 and 2013, UNHCR published a study on homelessness among asylum-seekers and recognised refugees, informing that almost 40% of them have a shelter, but it is not permanent accommodation. This means that they are at risk of rooflessness.<sup>67</sup> There is also a lack of comprehensive data and research on migrants’ access to housing in Poland and discrimination against migrants in this field. Wencel argues that common stereotypes and reluctance towards migrants have a negative impact on their access to housing, and only public campaigns and awareness-raising will improve this situation. Moreover, as long as the number of available subsidised houses does not increase, the problem will not be solved. Additionally, she proposes the introduction of a system of rotation of houses for those migrants who need urgent assistance.<sup>68</sup>

Education also remains a problem. Under Polish law education is compulsory for children up to the age of 18. However, the Polish education system and schools are not prepared to address the needs of pupils with a migrant background. Again, the MIPEX places Poland below the European average, explaining that “[d]espite projects here and there, Poland’s education policy cannot meet the needs and oppor-

---

<sup>65</sup> For more information, see, for example: W. Klaus and A. Chrzanowska, *Integracja i pomoc społeczna wobec uchodźców w Polsce. Wyniki badań ankietowych*, Warsaw 2007 or W. Klaus (eds.), *Prawne Uwarunkowania Integracji Uchodźców w Polsce. Komentarz dla Praktyków*, Warsaw 2008.

<sup>66</sup> MIPEX III, p. 152.

<sup>67</sup> UNHCR, *Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/corobimy/promowanie-integracji/bezdomnosc-uchodzcow-w-polsce-2012.html> [accessed 12.11.2013].

<sup>68</sup> K. Wencel, *Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką*, [in:] W. Klaus (eds.), *Różni ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, Warsaw 2013. pp. 271-272.



tunities of a diverse student body. Students may not become academically fluent in Polish because the free but weak language courses have limited duration and quality standards. Schools may or may not obtain special teaching assistants and organise immigrant language and culture courses with embassies.”<sup>69</sup>

Finally, access to health care remains a challenge to migrants, in particular taking into account the fact that in general, the Polish public health care system is weak and insufficient. Polish medical personnel are not prepared to deal with a patient of a different cultural background. Migrants face difficulties in communicating with a doctor or a nurse. According to article 9 of the Act on Patients’ Rights,<sup>70</sup> a patient has a right to be informed on his/her health condition and to be fully involved in the decision making process regarding his/her health and life. Undertaking any medical related procedure should be preceded by a full explanation of its nature, necessity and consequences – this is predicated on a patient’s confidence in medical personnel.<sup>71</sup> This means that a foreign patient has to be informed by medical personnel about her/his health condition in a language s/he understands. Otherwise s/he cannot take part in the decision-making process on potential therapy, which violates her/his rights as a patient. The Polish health care system devotes little attention to this requirement, which has consequences for both the patient and the doctor. The former is not properly informed and does not participate in the decision-making process, while the latter faces difficulties in gathering all important data to assess the patient’s health condition and propose a therapy.

The aim of the integration process is to enable migrants to be self-sufficient enough to exercise their rights such as: access to employment, education and medical services as well as participation in the life of society and eventually exercising their citizen rights. Kaźmierkiewicz and Segeš Frelak argue that PMP does not propose a multicultural approach to the integration of migrants, but rather supports assimilation.<sup>72</sup> Proficiency in the Polish language as a prerequisite for successful integration and a preferential treatment of Polish-origin foreigners are inter alia the main elements of the integration strategy. Moreover, the integration activities should concentrate on those migrants who “show an integration potential”, which means that Poland should favour persons who arrive from countries which are close to Poland and share a similar culture, and potentially also a similar religion. PMP does not explicitly state that religion should be a priority, but recent political statements support that theory. For example, in June 2011, the Minister of Foreign Affairs accepted sixteen refugees from a refugee camp in Tunisia into Poland on an ad hoc basis<sup>73</sup> and emphasised that all the transferred persons were Christians.<sup>74</sup> Moreover, when Poland participated in the first EUREMA project (intra-European Union Re-alloca-

<sup>69</sup> MIPEX III, p. 155.

<sup>70</sup> Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Journal of Laws 2009, No. 52, item 417 with later amendments.

<sup>71</sup> D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz.*, LEX 2012.

<sup>72</sup> P. Kaźmierkiewicz and J. Segeš Frelak, *Partycypacja publiczna i prawa polityczne obywateli państw trzecich na szczeblu krajowym i lokalnym*, [in:] J. Segeš Frelak and K. Grot (eds.), *W poszukiwaniu nowych Wzorów Integracji Cudzoziemców. Wybór Tekstów Polskiego Forum Integracyjnego*, Warsaw 2013, p. 21.

<sup>73</sup> UNHCR, *Uchodźcy z Libii w Polsce*, 22 June 2011, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/wiadomosci/2011/uchodzcy-z-libii-w-polsce.html> [accessed 12.11.2013].

<sup>74</sup> Polskie Radio, *Sikorski wróci do Polski z uchodźcami z Libii*, 16 June 2011, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/387167,Sikorski-wroci-do-Polski-z-uchodzcamiz-Libii> [accessed 12.11.2013].

tion from Malta) one of the selection criterion for a transfer was religion, i.e. the Christian religion.<sup>75</sup>

The cultural and religious ties and their importance for the integration process are foremost related to a dichotomy that PMP introduces either directly or indirectly. Kaźmierkiewicz and Segeš Frelak criticise the fact that the host society is placed against migrants and a potential conflict between these two actors may be triggered by a competition over employment and cultural distance.<sup>76</sup> Hence, having only those foreigners who are culturally close to the host society may alleviate this potential threat.

Furthermore, PMP states that knowledge of the Polish language and “the level of integration with Polish society” should play an important role in admitting migrants and legalising their stay.<sup>77</sup> Thus geographical preference should be given to migrants from the Eastern Partnership countries as they integrate easily and are mobile in the labour market.<sup>78</sup> An additional criterion is a “high potential” to be active in the labour market.<sup>79</sup> This is why priority should be given to those migrants who already have a legal permit to stay in Poland and who want to settle down. This also concerns their families.

The accepted approach of promoting the exclusiveness of certain categories of migrants will not succeed. Migrants’ culture and/or religion play a role – however, they do not determine the outcome of the integration process and the possible contribution to the well-being of society. Integration with the host society should be seen as a long-term process during which different elements and tools are available to a foreigner.

First and foremost, migrants should also have access to integration support. Indeed, PMP recommends creating integration programmes for foreigners (who are not refugees nor beneficiaries of subsidiary protection) to make them self-sustainable and independent from state support and social services.<sup>80</sup> However, the implementing document differs in its approach and states that assisting in building migrant’s independence should rather be focused on refugees and beneficiaries of international protection, as other categories of third country nationals “do not face these challenges”.<sup>81</sup> Looking at these two documents together, it is unclear what is being recommended. Moreover, dividing integration needs between migrants and forced migrants and stating that the first group does not face problems in becoming self-sufficient is just not correct. Not all migrants (and forced migrants) require a long-term integration programme: it depends inter alia on their personality, family support and the networks they have built. However, the state should be prepared to identify and then support those who really require assistance, irrespective of their type of stay permit. Even though a migrant has a job and speaks Polish, his/her family member(s) may

---

<sup>75</sup> IOM, *Handbook on lessons learned. Pilot project for intra-EU. Reallocation from Malta - EUREMA*, Malta 2011, p. 19.

<sup>76</sup> P. Kaźmierkiewicz and J. Segeš Frelak (2013), p. 21.

<sup>77</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 27.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>81</sup> *Plan wdrażania...*, pp. 24-25.

require integration support, and this should have been clearly stated in the integration strategy and the migration policy.

PMP proposes activities which could ease the integration process. These are, for example, trainings in soft skills and language for those migrants who have a long-term residency permit.<sup>82</sup> These courses should be voluntary and provide a migrant with knowledge on Polish law, Polish history, the local culture and customs, as well as information on local organisations providing assistance and information on daily life questions and migrants' rights and obligations. Moreover, migrants should be stimulated to participate in the integration programmes by getting easier access to Polish citizenship.<sup>83</sup> What is also important for the whole process is to simplify and make Polish migration law more transparent and understandable to foreigners.

Emphasising the need to carry out integration programmes at local levels is crucial. PMP proposes to involve regional and local stakeholders (both authorities and civil society) in the integration process. Activities such as showing the neighbourhood and providing a "welcome package" which would include information on the basic structure of the society, legal procedures, culture and day-to-day life in Poland<sup>84</sup> are proposed as potential projects to be implemented at local levels.

This will be further elaborated in the next sub-chapter, but the role that the local level and the local context play in the integration process is fundamental. Consequently, local authorities and stakeholders should play a crucial role in the integration policy. However, the current Polish strategy seems to have forgotten about this.



### 3.3 Institutions

The third important component of a proper migration policy and integration strategy concerns the actors and potential actors involved in the process. These are mainly state and local authorities and NGOs, but also migrants' networks and organisations. Each actor, at different levels and to a different extent, has twofold tasks and activities to carry out. Firstly, the policy has to shape and implement legal instruments, policies and strategies aiming to assist foreigners in adapting, and empower them to function in the new reality. Secondly, it also has to address the host society in the sense of preparation, awareness raising and understanding migrants and the phenomenon of migration.

Polish migration policy and the implementation document barely tackle the issue of institutions and actors involved. Only on a few occasions is it stated that there is a need to cooperate with civil society and migrants' groups<sup>85</sup> or that additional

---

<sup>82</sup> Ibid., p. 89.

<sup>83</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 74.

<sup>84</sup> Ibid., pp. 74-75.

<sup>85</sup> Ibid., p. 74.

research has to be carried out to monitor integration of migrants in Poland.<sup>86</sup> Finally, some training and learning opportunities for officials and persons working with third country nationals should be implemented to better prepare this group to deal with migration related issues and challenges.<sup>87</sup>

International cooperation with countries of origin is also mentioned as an important tool to manage migration. Polish migration policy wants to promote negotiations over international agreements with countries of origin. These agreements could regulate bilateral relations on, inter alia, pension allowances or double taxation.<sup>88</sup> On the other hand, they could also serve as a basis for cooperation, for example, with local job centres in Ukraine to promote recruitment to Polish companies and firms.<sup>89</sup>

The main focus for PMP and the implementing document are state institutions and international organizations. In particular, little or nothing is said about these important actors:

- Formal and informal migrants' networks and organisations,
- Non-governmental organisations and research institutions, including academia,
- Local and municipal authorities and
- Trade unions.

PMP does not mention it directly, but only close cooperation between the listed actors and national states institutions will lead to proper implementation of developed policy and migration strategy.

Formal networks of migrants and organisations may influence policy and advocate issues that are important to them before local and national authorities. Their voices can also be heard through consultative bodies, or by means of protests or public actions. They may engage in other activities such as: promotion of migrants' rights, collaboration with various institutions such as schools and local councils to assist in social issues,<sup>90</sup> and finally creating campaigns and activities focusing on the host society and community, regional and/or national levels. These networks and organisations may be big or small but "they are (...) important for understanding immigration and integration processes, because the extent to which immigrants cluster in organisations is a critical measure of collectively expressed and collectively ascribed identity."<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> Ibid., pp. 73-74.

<sup>87</sup> *Plan wdrażania...*, recommendation no. 4.1.8.

<sup>88</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 35.

<sup>89</sup> *Plan wdrażania...*, p. 23.

<sup>90</sup> J. Sardinha, *Providing voices? Civic participation opportunities for immigrants in Portugal*, University of Oldenburg. POLITIS-Working paper No. 7, pp. 6-7, [http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/WP7\\_\\_POLITIS\\_Sardinha\\_2007.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/WP7__POLITIS_Sardinha_2007.pdf) [accessed 13.11.2013].

<sup>91</sup> M. Schrover and F. Vermeulen, Immigrant Organisations, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, No. 5, September 2005, p. 824.

Schrover and Vermeulen list – among different factors stimulating the formation of migrants’ organisations – “the opportunity structure in the host society”,<sup>92</sup> which makes a space for a foreign population to voice their concerns and propose changes. Moreover, Caselli underlines that “[i]mmigrant associations can (...) become a vehicle to promote integration, intended both as a peaceful encounter between different cultures, and as a link between immigrants’ societies of origin”<sup>93</sup> and the host society. However, Polish migration policy and the implementing document are lacking in a tailored approach towards migrants’ organisations and networks and they only briefly mention the need to cooperate with these groups. A good example of an institution encouraging the involvement of migrants in local politics, allowing them to raise their problems and challenges they face, is the migrant council created by the city of Nantes in France.<sup>94</sup> In Poland, there are also the Foreigners Forums created in two Voivodeships (Mazowieckie and Lubelskie), which are “a platform for cooperation and dialogue between public administration and non-governmental organisations and migrants”<sup>95</sup> and serve to exchange information, experiences and develop common solutions. However, the members of these fora are mainly NGOs which work on migration related issues. Organisations set up by and run by foreigners are a minority and these bodies currently offer advice only in two cities/regions in Poland (Warsaw and Lublin). Finally, PMP suggests using the existing Commission on National Minorities – which assists the Minister of Interior – as a model. A similar body<sup>96</sup> should be created and the above mentioned Commission’s structure should be duplicated in the field of migration and integration of migrants.

According to the implementing document, several initiatives to build a network between civil society and local authorities are already being carried out.<sup>97</sup> Indeed, for example in Warsaw, the city authorities run a consultancy forum where different aspects concerning migration and migrants are discussed (this forum is different from the one working at the Voivodeship level), but the involvement of the migrants’ groups and networks is limited.

National, regional and local actors should be more involved in promoting and supporting and thus empowering migrants’ organisations and networks. Mutual cooperation and providing migrants with a chance to have a voice and speak up about their problems and challenges could be beneficial to both parties. PMP, however, does not elaborate on this issue and does not provide a list of ideas as to how to achieve this goal.

Even though the role of civil society in Poland is emphasised, one cannot forget that the domestic NGO sector is not that strong and it is still developing. In recent years, new organisations working on migrations issues have been set up and have been active in this field; however, they mainly provide legal assistance. Only some of

---

<sup>92</sup> Ibid., p. 826.

<sup>93</sup> M. Caselli, Immigrant associations in Italy, [in:] V. Cesareo (eds.), *Migration: a picture from Italy*, Milano 2013, pp. 75-76.

<sup>94</sup> More information about the Council see: E. Roman, *Nantes Council for the Citizenship of Foreigners. EU-MIA research report*, January 2014, [http://www.eu-mia.eu/media/library/20-01-2014-14-54-05/at\\_download/AttachmentFile](http://www.eu-mia.eu/media/library/20-01-2014-14-54-05/at_download/AttachmentFile) [accessed 10.01.2014].

<sup>95</sup> Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, *Przełamywanie obojętności społecznej wobec grup mniejszościowych oraz grup zagrożonych wykluczeniem. Raport z działań Wojewody Mazowieckiego*, Warsaw, July 2013, p. 23.

<sup>96</sup> *Plan wdrażania...*, p. 86.

<sup>97</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 75.

them are engaged in social work. There is still room for new and innovative activities and initiatives. On the other hand, access to NGOs working on migration related issues is limited to the biggest cities such as Warsaw, Lublin, Cracow or Białystok. Projects dedicated to third country nationals are practically only conducted in these cities, whereas the local level, i.e. towns and villages, is still lacking in initiatives and actions aimed at migrants.

Among good initiatives that could be better implemented in Poland is the Intercultural Cities Programme run by the Council of Europe. The programme aims at expanding “the dialogue within municipalities, between politicians, NGOs and local advocacy associations to stimulate an inclusive debate, review policy reformulation and encourage comprehensive intercultural strategies”.<sup>98</sup> Diversity and pluralism, active participation and local initiatives support efforts, infrastructure and capacity to build the well-being of a community and create opportunities for local interactions and engagement.<sup>99</sup>

Involving cities in migration-related issues is very important. Wood argues that “[t]he city must be a place of interactions if it is to live and thrive”<sup>100</sup> and there are four types of these interactions: with family and friends, a wider group, for example neighbours, new people with a similar background, and new people of a different background. A balance between these interactions has to be maintained. A city or town could do it through various projects allowing different cultures to “contaminate” one another, which would eventually lead to a “cultural hybrid”.

The integration and the interaction process take place mainly in small communities – either in villages/small towns or cities. That is why the proposed strategies and policies should be adapted to local levels to better address the specific situation in a particular village/town or city where both migrants and citizens work, study and live.

A national policy should establish a framework to be implemented locally. Unfortunately, Polish migration strategy has forgotten about the local context and does not encourage the development of local strategies related to migrants and minorities. It only mentions that certain activities should lead to the building and empowering of listed institutions such as local administration and grassroots organisations.

Finally, another forgotten actor in the field of migration is trade unions. As labour migration is very important for PMP, special attention should be focused on these institutions. However, neither PMP nor the implementing document refer to trade unions as an actor that may play a role in developing and implementing migration strategy and policy. Including trade unions is important, in particular taking into account the fact that foreigners, according to Polish law, may participate in trade unions without any limitation and the Act on Worker’s Unions does not distinguish between citizens and non-citizens and guarantees the right to set up and become a member of a trade union.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> P. R. Brunson, *Building Intercultural Strategies with Citizens: The Community Based Results Accountability Approach*, March 2013, p. 4, <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Publication/Handbook-designing.pdf> [accessed 13.11.2013].

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>100</sup> P. Wood, *What is the Intercultural City and how can we create it?*, p. 4, available at: <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Publication/BookCoE05-PhilWood.pdf> [accessed 13.11.2013].

<sup>101</sup> Article 2(2) of the Act on Trade Unions, Journal of Laws 1991, No. 55, item 234 with later amendments.

The reasoning behind the silence about the role of trade unions vis-à-vis migrants and the phenomenon of migration is unclear. PMP favours those migrant workers who are highly skilled and focuses almost entirely on procedures and access to the territory for that group. One could say that there is no need to include trade unions in this particular field as this category of workers often does not want to join them. However, this argument should not be taken seriously.

What is, however, a fact is that the trade unions in Poland are not much interested in migration related issues, migrant workers' rights are not on the agenda and the main focus is on the Polish workforce. Sometimes they are even hostile towards foreign workers. The recent example has shown that *NSZZ Solidarność* (one of the oldest and biggest trade unions in Poland) is against including Armenians on the list of nationalities having easier access to the Polish labour market. The main argument raised was the high unemployment rate in Poland and the fact that Armenians do not only take seasonal work and even if they do, this limits Poles' access to this type of employment.<sup>102</sup> Furthermore, *Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ)*, another important trade union in Poland, argued that adding an additional nationality to the list does not benefit the Polish economy. They also stated, referring to the argument that Poland will need migrant workers in the future, that all demographic predictions are only "hypotheses", thus "no one could possibly know what will happen in 20 or 50 years".<sup>103</sup>

This example shows that Polish trade unions are focused on Polish citizens, and they just do not care about the foreign workforce, a group whose rights they should also protect and fight for. Foreigners are perceived as a "dangerous" force influencing the labour market and limiting Poles' access to jobs. Moreover, demographic changes, which are already happening, are not seen as an important challenge for the future well-being of all prospective Polish workers. The Polish trade unions are not prepared to tackle migration-related issues. Paradoxically, however, they could play a crucial role in protecting foreigner workers and in particular low-skilled labour migrants against abuses and exploitation. They could take a lead in raising awareness, fighting for migrant workers' rights and advising in cases of discrimination and unequal treatment. PMP does not explicitly address trade unions and they are left out of the mainstream policy path. Without any doubt, trade unions should be encouraged to start working on migrant workers' rights and should be involved in developing anti-discrimination strategies and activities, in the planning of actions against abuses and unequal treatment, and finally implementing public campaigns and awareness raising actions for workers, employers and the host society.

---

<sup>102</sup> The full opinion is available at the Ministry of Labour and Social Assistance's web-page: <http://www.mpips.gov.pl/archiwum-projekty-aktow-prawnych/archiwum-projekty-rozporzadzen-i-zarzadzen/rynek-pracy/rozporzadzenie-ministra-pracy-i-polityki-spolesczonej-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-okreslenia-przypadkow-w-ktorych-zezwolecie-na-prace-cudzoziemca-jest-wydawane-bez-wzgledu-na-szczegolowe-warunki-wydawania-zezwolecie-na-prace-cudzoziemcow/> [accessed 12.12.2013].

<sup>103</sup> Ibid.

## 3.4 The host society

The fourth element essential to implementing a migration policy and integration strategy is the host society. Reception and integration of migrants is a two-way process. Just after arrival, migrants start interacting with the surrounding environment. On the other hand, this environment is facing a new situation and has to respond to it through rejection, acceptance, tolerance, openness etc.<sup>104</sup> This is why awareness raising and knowledge on the phenomenon of migration and on welcoming foreigners have to be “injected” into society.

This is not an easy task, as prejudices and stereotypes are common to all people. They are normal to cognitive functioning. Teaching society to accept and understand migrants is a long process. In particular, the “welcoming skills” of the host society should be developed to create a proper environment for migrants’ interaction with the society upon their arrival, facilitate integration and strengthen understanding of the reality by migrants through their active participation and contribution to the new home. This is why a migration strategy simultaneously to migration as such should also target the host society, both at national and local levels.

Attitudes towards foreigners remain a challenge. According to the Eurobarometer, in 2012, almost 68% and 43% of Poles respectively said that migrants should enjoy the same rights as citizens and contribute to Polish society through diverse cultures.<sup>105</sup> This survey shows that Poland’s attitude towards third country nationals is typical (average) for Europe. Another study presents a slightly different picture. The majority of Poles (67%) are against encouraging migrants from Africa, Asia and East Europe coming to Poland because they will steal jobs (64%) or contaminate Polish culture and traditions (58%).<sup>106</sup> Moreover, “Poles’ attitude to other nations”, a public survey which is prepared once a year, shows that Poles have a negative attitude towards Roma, Romanians and Turks, but also towards Ukrainians, Belarusians and Russians.<sup>107</sup>

Table 1. Poles’ attitude towards selected nations (in %).

Nation	Like	Ambivalent	Do not like	Do not know
Roma	20	21	52	7
Romanians	21	27	41	11
Turks	24	28	35	13
Palestinians	24	27	33	16

<sup>104</sup> G. C. Blangiardo and V. Cesareo, Foreign population in Italy: statistical framework and integration, [in:] V. Cesareo (eds.), *Migration: a picture from Italy*, Milano 2013, p. 17.

<sup>105</sup> Data available at the Eurobarometer’s web-page: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) [accessed 12.11.2013].

<sup>106</sup> J. Suchecka, M. Urzędowska, P. Pacewicz, Polska dla Polaków. Dwie trzecie Polaków nie chce u nas więcej imigrantów, *Wyborcza.pl*, 25 October 2013, [http://wyborcza.pl/1,76842,14839180,Polska\\_dla\\_Polakow\\_\\_Dwie\\_trzecie\\_Polakow\\_nie\\_chce.html](http://wyborcza.pl/1,76842,14839180,Polska_dla_Polakow__Dwie_trzecie_Polakow_nie_chce.html) [accessed: 12.11.2013].

<sup>107</sup> CBOS, *Komunikat z badań. Stosunek Polaków do innych narodów, BS/12/2013*, Warsaw, February 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_012\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_012_13.PDF) [accessed 12.11.2013].



Nation	Like	Ambivalent	Do not like	Do not know
Vietnamese	25	27	32	16
Chinese	27	28	32	13
Serbs	27	29	28	16
Jews	28	28	34	10
Egyptians	28	29	26	17
Belarusians	30	29	31	10
Russians	31	24	39	6
Ukrainians	31	28	33	8
Georgians	31	32	22	15

Source: CBOS, *Komunikat z badań. Stosunek Polaków do innych narodów, BS/12/2013, Warsaw, February 2013, p. 2, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_012\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_012_13.PDF) [accessed 12.11.2013].*

There are strong prejudices towards Roma, Romanians, Jews, Muslims and Black persons. Among the most disliked nationalities are Ukrainians, Vietnamese and Georgians, who constitute the main group of migrants arriving in Poland. In recent years, the number of verbal and violent attacks against migrants of that background has increased. The media and civil society reported on racially motivated attacks on Chechens and dark-skinned persons and their families. Hate speech in the media and on football stadiums has also grown considerably during the past years. However, only a few cases have been investigated and prosecuted.<sup>108</sup> The reason for this situation is simple. There is “a lack of knowledge among prosecutors, police officers and judges about racially motivated offences. Often physical attacks on members of ethnic minority groups are not recorded as racist attacks but rather as an assault.”<sup>109</sup>

Moreover, public awareness of racism and discrimination in Poland is rather weak. Victims do not know their rights and thus do not report cases to the relevant authorities. This situation concerns economic migrants in particular. They often work for less than their Polish co-workers, but only a limited number of them decide to report racist incidents, for example, to the National Labour Inspectorate. Health care, access to housing, services and goods also remain an area of concern. Migration strategy should address discrimination, racism and unequal treatment. This should not be done only by administrative and legal channels but at national and local levels through education, campaigns and other actions.

Polish migration policy states that integration is a two-way process; hence there are two main target groups: migrants and the host society. It also adds that migrants have to be protected against discrimination in the labour market, education, medical care and in day-to-day life situations.<sup>110</sup> Education and the mass media were

<sup>108</sup> M. Fagasiński, *ENAR Shadow Report. Racism and related discrimination in Poland*, Brussels 2013, pp. 30-35, <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadow%20report%202011-12/Poland.pdf> [accessed 11.11.2013].

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>110</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 73.

identified as potential fields for building multicultural competences and knowledge on intercultural differences. This also includes promoting certain behaviours in a multicultural environment and accepting foreigners. A dialogue between the host society and migrants should be built mainly through public campaigns carried out at a national and local level. They should be developed and adapted for a specific context and specific challenges that migrants face in the place where they are living.

The migration strategy and the implementing document emphasise the role of education in building a society that is open towards migrants. Labour market and health care are also important for future targeted activities. In general, however, Polish society is not yet ready to accept migrants and the awareness of the issue is limited. This also concerns politicians, political groups and parties. Migration requires serious public debate with active participation of these actors. A lot has been said above about the role of local actors in building understanding and openness towards migrants. Their role is crucial in changing the situation and this is why migration policy should address their needs better, and recognise their importance in the process of reception and integration of third country nationals.

## Summary

# 4 <<<

Drafting a document concerning migration policy is a positive step towards a mature approach to migration management. In spite of its length, PMP does not address the whole range of important issues which are crucial for a comprehensive and well-designed migration policy. For example, the document is lacking in its assessment of the present situation and does not elaborate on the goals and instruments required to achieve these goals.<sup>111</sup> Finally, the proposed recommendations are too general and do not set precise aims for Polish migration policy.<sup>112</sup>

One of the crucial issues is the dichotomy in the approach towards migrant workers proposed and accepted by PMP. On the one hand, Poland wants to invite and be open to third country nationals and assist them in accessing the territory and later on settling down, but on the other hand, devotes a lot of attention to circular migration. The policy clarifies that circular migration creates a good environment for regular migration and helps to reduce the number of those migrants who work without required permits. Consequently, according to PMP, it limits undocumented migration. Moreover, it “does not weaken the human potential of the neighbouring countries and it builds a positive system of mutual economic and inter-human

<sup>111</sup> HFHR, p. 1.

<sup>112</sup> Association for Legal Intervention's comments on Polish Migration Policy are available at: <http://interwencjaprawna.pl/docs/polska-polityka-migracyjna-uwagi-sip.pdf> [accessed 12.11.2013].

relations”.<sup>113</sup> If Poland wants to attract migrants to settle down, then promoting and putting circular migration at the top of the agenda would have the opposite effect. As was already mentioned, Ukrainians, who constitute the majority of third country nationals arriving in Poland, often do not want to stay for long and perceive their purpose of stay as purely economic. They just want to gain enough money to return to their families and improve their social conditions. Integration in Poland does not seem to be a priority, not to mention planning a long-term stay.

Presumably, Poland should not limit its policy to Eastern European states. This approach is too narrow. Migration policy should not be built on the nationality criterion, as integration and contributions to the well-being of the host society depend on individual circumstances and the surrounding environment. However, the introduction in PMP of the “integration potential” approach is based on the presumption that those having a close and “similar” cultural and religion background and language are better “material” for a “well integrated migrant”. But one cannot state that Ukrainians or Russians integrate better than Nigerians or Somalis and according to the “integration potential” hypothesis it should be greater in the case of the first two nationalities, due to the Slavic language they speak and similar cultural background. However, they really often shows that the latter’s integration process is fast and successful. This is why, differences in integration should be rather assessed based on personal experience, knowledge and predisposition. Taking this into account, Poland should promote migration of third country nationals of various backgrounds, irrespective of their nationality and culture, and should not be closed to those migrants who do not have “an integration potential”.

Promoting circular migration as the main channel of inflow into Polish territory and the labour market will also have another side effect. Circular migration is short term migration and it mainly concerns low or middle skilled workers who arrive to do a particular job at a given time of the year (for example, picking fruit in summer, working in the construction industry etc.). Consequently this does not attract those foreigners who have higher education and high skills or want to open their own business. This group of migrants look for long-term opportunities and have to be provided with guarantees and tools assisting them to integrate with the new society. Polish Migration Policy does not elaborate on that and is inconsistent in promoting long-term labour migration.

PMP is also silent about some important actors that should play a strong role in the process of integration of migrants and protection of migrants’ rights. These actors are: local authorities, non-governmental organisations, formal and informal migrants’ networks and trade unions. Neither document sets out a path for increasing their competences nor presents tools and recommendations for getting them involved in migrants’ reception and integration. In particular, the trade unions, which require support and have to be assisted in awareness raising and their potential role related to migration are not once mentioned in PMP or the implementing document. Furthermore, PMP does not properly address migrants’ organisations and networks. Although it states that support, including financial support, is crucial, a detailed and tailored set of actions is not proposed and recommended.

---

<sup>113</sup> *Polska polityka migracyjna...*, p. 35.

Finally, being (or wanting to be) an international player requires aspiring to the highest possible standards. Poland has not yet signed several important international conventions related directly or indirectly to migrants' rights. So far the Polish authorities have been reluctant to sign and ratify the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. They argue that Poland already guarantees most of the rights listed in the Convention. However, this only shows that Polish authorities are not keen to increase migrants' rights and want to keep them at the lowest possible level.

While creating an open environment for students and highly-skilled migrants, Poland should not forget about the brain drain phenomenon. Outflow of young, educated and creative persons could influence the internal situation of the country of origin by lowering its potential and decreasing economic growth. PMP does not address this issue at all, being focused exclusively on Polish needs. Having aspirations to be an important economic and political player – at least in Eastern and Central Europe – Polish migration policy should devote some attention to the brain drain and its consequences by recommending counteractions and remedies to this phenomenon.

Polish Migration Policy and the implementing document accept the main principle: Poland is open towards migrants and wants to build and create a multicultural environment for third country nationals. Migrants should be welcomed and accepted, which will guarantee their commitment and contribution to the general well-being of their new home. However, PMP, either deliberately or unintentionally, creates a space for a slightly different approach. First of all, PMP segregates migrants into two categories: those who have certain skills and knowledge and thus should have access to faster procedures and should be encouraged to stay in Poland for a long time, and those who should have limited access to Polish territory due to their "limited" capacity to contribute to economic growth. This approach, along with the nationality criterion, obscures the real aim of a proper policy based on four main elements: migrants' rights, integration prospects, institutions involved in migration management, and finally the host society.

In order to succeed, Polish migration policy has to create an open environment for all actors who may play a role in building a multicultural society, conducting monitoring or assisting in integration with the host society. Moreover, migrants' rights should be made a priority and should guide the recommended activities. Simply developing optimum procedures without raising awareness and changing attitudes of the host society would not be sufficient to attract migrants to come and settle down in Poland. Integration prospects, an open society and guaranteeing fundamental human rights are the main criteria for achieving this goal. PMP seems, however, to be adopting a different approach.



## Bibliography

**Act on associations**, Journal of Laws 1989, No. 20, item 104 with later amendments.

**Act on foreigners**, Journal of Laws 2003, No. 128, item 1175 with later amendments.

**Act on foreigners**, Journal of Laws 2013, item 1650.

**Act on foundations**, Journal of Laws 1984, No. 21, item 97 with later amendments.

**Act on political parties**, Journal of Laws 1997, No. 98, item 604 with later amendments.

**Act on trade unions**, Journal of Laws 1991, No. 55, item 234 with later amendments.

**Association for Legal Intervention's comments on the Polish Migration Policy** are available at: <http://interwencjaprawna.pl/docs/polska-polityka-migracyjna-uwagi-sip.pdf> [accessed 12.11.2013].

**Blangiardo B. C. and Cesareo V.**, Foreign population in Italy: statistical framework and integration, [in:] V. Cesareo (eds.), *Migration: a picture from Italy*, Milano 2013.

**Brunarska Z., Grotte M., Lesińska M.**, *Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne*, CMR Working Paper, Nr 60(118). Warsaw 2013, <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/2017/> [accessed 12.11.2013].

**Brunson P. R.**, *Building Intercultural Strategies with Citizens: The Community Based Results Accountability Approach*, March 2013, <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Publication/Handbook-designing.pdf> [accessed 13.11.2013].

**Caselli M.**, Immigrant associations in Italy, [in:] V. Cesareo (eds.), *Migration: a picture from Italy*, Milano 2013.

**Castles S. and Miller M. J.**, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, fourth edition, 2009.

**CBOS**, *Komunikat z badań. Stosunek Polaków do innych narodów*, BS/12/2013, Warsaw, February 2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_012\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_012_13.PDF) [accessed 12.11.2013].

**CBOS**, *Mobilność i elastyczność zawodowa Polaków. Komunikat z badań*, BS/11/2013, [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K\\_011\\_13.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_011_13.PDF) [accessed 12.11.2013].

**Civil Code**, Journal of Laws 1964, No. 16, item 93 with later amendments.

**Constitution of the People's Republic of Poland**, Journal of Laws 1952, No. 33, item 232 with later amendments.

**Constitution of the Republic of Poland**, Journal of Laws 1997, No. 78, item 483 with later amendments.

**Eurobarometer** data available at: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm) [accessed 12.11.2013].

**Fagasiński M.**, *ENAR Shadow Report. Racism and related discrimination in Poland*, Brussels 2013, <http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/publications/shadow%20report%202011-12/Poland.pdf> [accessed 11.11.2013].

**GUS**, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2010-2012*, Warsaw 2013, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS\\_dzialanosc\\_innowacyjna\\_2010-2012.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/NTS_dzialanosc_innowacyjna_2010-2012.pdf) [accessed 24.11.2013].

**HFHR**, *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do dokumentu „Polityka Migracyjna Polski”*, 2011, <http://www.hfhrpol.waw.pl/uchodzczy/images/stories/file/HFHR%20uwagi%20do%20pol%20migracyjnej.pdf> [accessed 12.11.2013].

**HFHR**, *Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu Ustawy o Cudzoziemcach*, 2012, <http://programy.hfhr.pl/uchodzczy/files/2012/11/uwagi-projekt-ustawy-o-cudzoziemcach-HFPC1.pdf> [accessed 20.12.2013].

**IOM**, *Handbook on lessons learned. Pilot project for intra-EU. Reallocation from Malta - EUREMA*, Malta 2011.

**Karkowska D.**, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, LEX 2012.

**Kaźmierkiewicz P. and Segeš Frelak J.**, *Partycypacja publiczna i prawa polityczne obywateli państw trzecich na szczeblu krajowym i lokalnym*, [in:] J. Segeš Frelak and K. Grot (eds.), *W poszukiwaniu nowych Wzorów Integracji Cudzoziemców. Wybór Tekstów Polskiego Forum Integracyjnego*, Warsaw 2013.

**Klaus W.**, *Polish employers compliance with migrating workers rights*, Warsaw 2012, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-112-prawa-pracownicze-ang.pdf> [accessed 12.11.2013].

**Klaus W. (eds.),** *Prawne Uwarunkowania Integracji Uchodźców W Polsce. Komentarz Dla Praktyków*, Warsaw 2008.

**Klaus W. and Chrzanowska A.,** *Integracja i pomoc społeczna wobec uchodźców w Polsce. Wyniki badań ankietowych*, Warsaw 2007.

**Klorek N. and Szulecka M.,** *Migranckie Instytucje Ekonomiczne i Ich Wpływ na Otoczenie. Przykład Centrów Handlowych w Wólce Kosowskiej. Raport z badań*, Warsaw 2013, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-213-Wolka-Kosowska.pdf> [accessed 12.11.2013].

**Korus J.,** Cykl emigracyjny. Polskie drogi, czyli emigracja XXI wieku, *Newsweek Polska*, 17 June 2013, <http://polska.newsweek.pl/cykl-emigracyjny--polskie-drogi--czyli-emigracja-xxi-wieku,105451,1,1.html> [accessed 12.11.2013].

**KPRM,** *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, 2009, Chapter 3, [https://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/wyzwanie\\_3\\_0.pdf](https://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/wyzwanie_3_0.pdf) [accessed 12.11.2013].

**Kymlicka W.,** *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*, February 2012, <http://www.migrationpolicy.org/pubs/multiculturalism.pdf> [accessed 12.11.2013].

**Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie,** *Przełamywanie obojętności społecznej wobec grup mniejszościowych oraz grup zagrożonych wykluczeniem. Raport z działań Wojewody Mazowieckiego*, Warsaw, July 2013.

**MIPEX III,** February 2011.

**MoFA,** *Human Rights Council 16th session. Universal Periodic Review Mid-Term Progress Report by Poland*, [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/PL/Poland\\_mid-term\\_report.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/PL/Poland_mid-term_report.pdf) [accessed 12.11.2013].

**MoFA,** *Polish Foreign Policy Priorities 2012-2016*, Warsaw 2012, document in English available at: <http://www.msz.gov.pl/resource/d31571cf-d24f-4479-af09-c9a46cc85cf6:JCR> [accessed 12.11.2013].

**Onet.pl,** *Prof. Iglicka-Okólska: Dla polskich emigrantów - win. Dla Polski - straszliwa strata*, 19 June 2013, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-iglicka-okolska-dla-polskich-emigrantow-win-dla-polski-straszliwa-strata/t9d0t> [accessed 12.11.2013].

**Opinion of NSZZ Solidarność,** available at the Ministry of Labour and Social Assistance's web-page: <http://www.mpips.gov.pl/archiwum-projekty-aktow-prawnych/archiwum-projekty-rozporzadzen-i-zarzadzen/rynek-pracy/rozporzadzenie-ministra-pracy-i-polityki-spoecznej-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-okreslenia-przypadkow-w-ktorych-zezwolenie-na-prace-cudzoziemca-jest-wydawane-bez-wzgledu-na-szczegol>

olowe-warunki-wydawania-zezwolen-na-prace-cudzoziemcow-/ [accessed 12.12.2013].

**Opinion of Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych**, available at the Ministry of Labour and Social Assistance's web-page: <http://www.mpips.gov.pl/archiwum-projekty-aktow-prawnych-/archiwum-projekty-rozporzadzen-i-zarzadzen/rynek-pracy/rozporzadzenie-ministra-pracy-i-polityki-spoecznej-zmieniajacego-rozporzadzenie-w-sprawie-okreslenia-przypadkow-w-ktorych-zezwolenie-na-prace-cudzoziemca-jest-wydawane-bez-wzgledu-na-szczegolowe-warunki-wydawania-zezwolen-na-prace-cudzoziemcow-/> [accessed 12.12.2013].

**Osajda K. (eds.)**, *Kodeks Cywilny. Komentarz. Tom 1. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warsaw 2013.

**Plan wdrażania dla dokumentu „Polska polityka migracyjna - stan obecny i postulowane działania”**. Wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu do Spraw Migracji z dnia 18 grudnia 2013, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [accessed 20.12.2013].

**Polityka Migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania**. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [accessed 20.12.2013].

**Polskie Radio**, *Sikorski wróci do Polski z uchodźcami z Libii*, 16 June 2011, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/387167,Sikorski-wroci-do-Polski-z-uchodzcamiz-Libii> [accessed 12.11.2013].

**Regulation of the Minister of Labour and Social Policy** on aliens who are allowed to take up jobs without work permit, Journal of Laws of 2006, No. 126, item 1116, with later amendments.

**Roman E.**, *Nantes Council for the Citizenship of Foreigners. EU-MIA research report*, January 2014, [http://www.eu-mia.eu/media/library/20-01-2014-14-54-05/at\\_download/AttachmentFile](http://www.eu-mia.eu/media/library/20-01-2014-14-54-05/at_download/AttachmentFile) [accessed 10.01.2014].

**Rozporządzenie MPiPS** zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców, Journal of Laws 2013, item 1534.

**Statistics of the Office for Foreigners**, available on the web-page: <http://www.udsc.gov.pl/Statystyki,229.html> [accessed 12.11.2013].

**Sardinha J.**, *Providing voices? Civic participation opportunities for immigrants in Portugal*, University of Oldenburg. POLITIS-Working paper No. 7, [http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/WP7\\_\\_POLITIS\\_Sardinha\\_2007.pdf](http://www.politis-europe.uni-oldenburg.de/download/WP7__POLITIS_Sardinha_2007.pdf) [accessed 13.11.2013].



**Sarnecki P.**, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, ABC, 2007.

**Schrover M. and Vermeulen F.**, Immigrant Organisations, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 31, No. 5, September 2005.

**Stola D.**, *Kraj bez wyjścia? Migracje z Polski 1949-1989*, Warsaw 2010.

**Suchecka J., Urzędowska M., Pacewicz P.**, Polska dla Polaków. Dwie trzecie Polaków nie chce u nas więcej imigrantów, *Wyborcza.pl*, 25 October 2013, [http://wyborcza.pl/1,76842,14839180,Polska\\_dla\\_Polakow\\_\\_Dwie\\_trzecie\\_Polakow\\_nie\\_chce.html](http://wyborcza.pl/1,76842,14839180,Polska_dla_Polakow__Dwie_trzecie_Polakow_nie_chce.html) [accessed: 12.11.2013].

**Suski P.**, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warsaw 2011.

**Undocumented Migration In Poland**, December 2008, <http://irregular-migration.hwwi.net/Poland.5800.0.html> [accessed 12.11.2013].

**UNHCR**, *Gdzie jest mój dom? Bezdomność i dostęp do mieszkań wśród ubiegających się o status uchodźcy, uchodźców i osób z przyznaną ochroną międzynarodową w Polsce*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/co-robimy/promowanie-integracji/bezdomnosc-uchodzcow-w-polsce-2012.html> [accessed 12.11.2013].

**UNHCR**, *Uchodźcy z Libii w Polsce*, 22 June 2011, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/wiadomosci/2011/uchodzczy-z-libii-w-polsce.html> [accessed 12.11.2013].

**Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta**, Journal of Laws 2009, No. 52, item 417 with later amendments.

**Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania**, Journal of Laws of 2010, No. 245, item 1700.

**Wencel K.**, Dyskryminacja cudzoziemców w dostępie do usług mieszkaniowych w Polsce. Między teorią a praktyką, [in:] W. Klaus (eds.), *Różni ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, Warsaw 2013.

**Wood P.**, *What is the Intercultural City and how can we create it?*, available at: <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Publication/BookCoE05-PhilWood.pdf> [accessed 13.11.2013].

**Wyborcza.pl**, „*Imigracja jest korzystna*”. *Przyjeżdżają do nas głównie Ukraińcy, Rosjanie i Azjaci*, 3 December 2013, [http://wyborcza.pl/1,75248,15068507,\\_Imigracja\\_jest\\_korzystna\\_\\_\\_Przyjezdza\\_ja\\_do\\_nas\\_glownie.html#ixzz2uYlJnkqm](http://wyborcza.pl/1,75248,15068507,_Imigracja_jest_korzystna___Przyjezdza_ja_do_nas_glownie.html#ixzz2uYlJnkqm) [accessed 10.12.2013].

# BOGUSŁAWA DOMAŃSKA

*Doradca ds. integracji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

*Integration Advisor, Helsinki Foundation for Human Rights*

**Specyfika pracy tłumacza w organizacji  
pozarządowej specjalizującej się w pomocy  
cudzoziemcom**



## ABSTRACT

### **Working as an NGO interpreter in the field of refugees/migrants assistance**

According to research carried out by the Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR), lack of Polish language competency constitutes one of the main barriers to the integration of migrants in Poland. As many migrants cannot afford a professional interpreter, free of charge language assistance can play a significant role in their process of integration. The article draws on the professional experience of the author as an interpreter and integration advisor at HFHR's Legal Assistance for Refugees and Migrants Programme. It describes migrants' most common everyday problems, barriers and difficulties related to language competency and characterises the scope of assistance provided by an interpreter and integration advisor. Everyday work with migrants requires advanced knowledge of the socio-political situation in their countries of origin as well as well-developed intercultural skills. The nature of interpretation work provided at an NGO specialising in assistance to refugees and migrants differs significantly from the 'typical image' of an interpreter, and plays an important role in promoting integration of third-country nationals in Poland.

Problematyka związana z integracją cudzoziemców w społeczeństwie przyjmującym jest coraz częściej poruszana na licznych forach, zarówno ogólnoeuropejskich, jak i krajowych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. W wielu krajach kontynuowane są prace nad stworzeniem trwałych mechanizmów integracyjnych. Na gruncie polskim kwestie te zostały poruszone w dokumencie strategicznym *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*<sup>1</sup>, a w ślad za nim w kształtującym się aktualnie dokumencie *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*<sup>2</sup>. W obu dokumentach podkreślono, jak ważna dla efektywności procesu integracji jest znajomość języka państwa przyjmującego, której brak jest wyraźnie zauważalny w kontaktach cudzoziemców z Polakami. Jednakże proces ten, aby był rzeczywiście efektywny, powinien przebiegać wielotorowo i dotyczyć najważniejszych sfer życia: edukacji, zatrudnienia, dostępu do opieki medycznej oraz uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym państwa przyjmującego. Na co dzień cudzoziemiec napotyka wiele barier, które utrudniają mu odnalezienie się w nowej rzeczywistości.

W ramach projektu *Bieg przez płotki. Bariery na drodze do integracji*<sup>3</sup>, realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w latach 2011–2012, zidentyfikowano czynniki, które negatywnie wpływają na adaptację cudzoziemca w Polsce. Wywiady przeprowadzone z migrantami oraz doświadczenia płynące z regularnie prowadzonego poradnictwa prawnego i integracyjnego pokazują, że czynnikiem, który blokuje rozwój we wszystkich dziedzinach życia, jest nieznanostwo lub niewystarczająca znajomość języka polskiego. Cudzoziemiec pozbawiony podstawowego narzędzia komunikacji, jakim jest język społeczeństwa przyjmującego, napotyka liczne przeszkody w podjęciu zatrudnienia, rozpoczęciu edukacji niezależnie od jej poziomu (przedszkole, szkoła, uczelnia wyższa), czy w końcu w codziennym funkcjonowaniu, np. przy załatwianiu spraw takich jak zakładanie konta bankowego, w orientacji w wydarzeniach omawianych w środkach masowego przekazu, w kontaktach z sąsiadami. W większości z tych sytuacji pomocna okazuje się obecność tłumacza. Z racji ograniczonych, w większości przypadków, możliwości finansowych migrantów nie korzystają oni z usług zawodowych tłumaczy, lecz zwracają się do organizacji pozarządowych zajmujących się sprawami migrantów – znaczna część tych organizacji świadczy taką pomoc<sup>4</sup>. Dodatkowym atutem jest wrażliwość takich tłumaczy na różnice kulturowe oraz znajomość specyficznego słownictwa związanego ze zjawiskiem migracji, zarówno przymusowej, jak i dobrowolnej. W Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka taką

<sup>1</sup> Rozdział *Integracja cudzoziemców*, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [strona z dnia 15.11.2013].

<sup>2</sup> Projekt dokumentu – stan na 25 lutego 2013 r. – <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/olskapolitykaintegracjicudzoziemcow-zaoeniaiwytyczne/> [strona z dnia 15.11.2013].

<sup>3</sup> Więcej informacji o projekcie *Bieg przez płotki. Bariery na drodze do integracji*, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa, można znaleźć na stronie projektu: <http://programy.hfhr.pl/biegprzezplotki/>

<sup>4</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Fundacja „Ocalenie” i inne.

funkcję pełni doradca do spraw integracji w Programie Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów<sup>5</sup>, towarzyszący klientom w sytuacjach życia codziennego, np. podczas przesłuchań w procedurze legalizacyjnej, załatwiania spraw w urzędzie, wizyt u lekarza, spotkań z pełnomocnikiem z urzędu<sup>6</sup>, składania zawiadomień na komisariacie policji czy spotkań z pracownikami socjalnymi. Do najczęstszych sytuacji, w których udzielana jest pomoc w ramach doradztwa integracyjnego, zaliczają się: otwarcie rachunku bankowego, wizyta w banku w celu wzięcia kredytu na rozpoczęcie działalności gospodarczej, spotkanie z byłym pracodawcą w celu uzyskania świadectwa pracy, wizyta w przedszkolu lub szkole, do której uczęszcza dziecko klienta. W dużej mierze jest to więc praca w terenie. Podczas dyżurów w siedzibie Fundacji doradca ds. integracji wspiera pracę prawnika, m.in. w zakresie wypełnienia wszelkiego rodzaju formularzy, wniosków, które cudzoziemiec powinien złożyć, aby zalegalizować swój pobyt w Polsce. Następnym krokiem jest uzyskanie numerów identyfikacyjnych odnoszących się do różnych rejestrów (np. PESEL, NIP). Poradnictwo integracyjne stanowi uzupełnienie poradnictwa prawnego, zapewnianego cudzoziemcom zgłaszającym się do Fundacji. Potrzebę wprowadzenia takiego komponentu dostrzeżono podczas analizy problemów najczęściej sygnalizowanych przez migrantów.

Niniejszy tekst jest oparty w dużej mierze na doświadczeniach autorki zdobytych podczas pracy w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przy realizacji projektów skierowanych zarówno do uchodźców, jak i migrantów oraz do osób, które zdecydowały się na dobrowolny powrót do kraju pochodzenia. Ponadto źródłem inspiracji była wiedza teoretyczna i praktyczna zdobyta podczas szeroko rozumianych przygotowań do egzaminu na tłumacza przysięgłego z języka rosyjskiego. Autorka posługuje się językami niezbędnymi w codziennych kontaktach z klientami Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów: rosyjskim, angielskim i gruzińskim.

Analizując kwestię dostępu do pomocy tłumaczeniowej oraz jej zasadności, należy podkreślić, że do Fundacji trafia tylko część cudzoziemców potrzebujących pomocy prawnej lub integracyjnej<sup>7</sup>. Artykuł zatem opiera się na informacjach zdobytych podczas pracy z tą grupą migrantów. Część przedstawionych tez może się jednak odnosić do szerszej grupy, jaką są cudzoziemcy mieszkający w Polsce. Biorąc pod uwagę to, że siedziba Fundacji mieści się w Warszawie, doświadczenia autorki dotyczą w głównej mierze sytuacji i problemów pojawiających się w dużym mieście. Skala problemów, a także ich hierarchia może kształtować się nieco inaczej w innych częściach kraju.

---

<sup>5</sup> Obecnie (stan na listopad 2013 r.) realizowane są dwa projekty: *Prawnicy na Rzecz Uchodźców V* oraz *Dać radę w Polsce. Informacja i pomoc prawna dla migrantów*, w ramach których cudzoziemcy mogą skorzystać z konsultacji doradcy ds. integracji. W najbliższej przyszłości znane będą wyniki konkursu grantowego na wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia liczba projektów na rzecz migrantów może się zwiększyć.

<sup>6</sup> O wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu decyduje sąd, przed którym toczy się lub będzie toczyło postępowanie. Następuje to na wniosek strony (dotyczy to nie tylko cudzoziemców). Przed wydaniem stosownego postanowienia sąd bada możliwość samodzielnego sfinansowania pełnomocnika przez stronę. Pełnomocnikiem z urzędu może zostać ustanowiony adwokat lub radca prawny zgodnie z ich uprawnieniami zawodowymi. Taka osoba reprezentuje stronę w postępowaniu, sporządza pisma procesowe, uczestniczy w posiedzeniach sądu lub podejmuje się innych czynności w ramach udzielonego pełnomocnictwa. Strona nie ma wpływu na wybór wyznaczonego pełnomocnika, jednak w przypadku rażących naruszeń ma prawo do jego zmiany.

<sup>7</sup> Przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być różne: np. istnieją inne organizacje na terenie Polski świadczące podobną pomoc, więc cudzoziemiec ma prawo wyboru; niektórzy cudzoziemcy nie mają świadomości, że mogą skorzystać z bezpłatnej pomocy prawnej i integracyjnej; niektórzy z różnych względów obawiają się kontaktu z organizacjami, a część cudzoziemców ma wsparcie w swoich grupach narodowościowych, więc nie potrzebuje pomocy „z zewnątrz”.

Począwszy od okresu powojennego, Polska była postrzegana raczej jako kraj wysyłający migrantów niż docelowy lub tranzytowy. Sytuacja ta zmieniła się na początku lat 90. ubiegłego stulecia, tj. w okresie transformacji ustrojowej w Polsce oraz po rozpadzie Związku Radzieckiego. Polityczna niewydolność nowo powstałych państw, nieuregulowana kwestia granic oraz wzrost tendencji nacjonalistycznych na tym terenie doprowadziły do wojen między sąsiadami już w kilka lat po odzyskaniu niepodległości. Opisane zjawiska, a także brak do 1995 r. reżimu wizowego dotyczącego obywateli byłych republik sowieckich wpłynęły na zjawisko przemieszczania się ludności z krajów postkomunistycznych – mobilność ta osiągnęła „rozmiary masowego exodusu, [...] stała się największą falą ruchów migracyjnych odnotowaną w Europie na przestrzeni ostatnich 40 lat”<sup>8</sup>. Najliczniej przybywali obywatele Ukrainy oraz Armenii, z których znaczna część zdecydowała się na osiedlenie w Polsce. Obecnie wychowuje się tu ich drugie lub nawet trzecie pokolenie, przez co tworzą silne diaspory i sieci wsparcia dla swoich rodaków. Od połowy lat 90. obserwuje się masowy napływ uchodźców z Czeczenii, którzy opuścili swój kraj w wyniku I i II wojny czeczeńskiej (1994–1996, 1999–2009). Dla części z nich Polska stała się krajem docelowym, tu ułożyli sobie życie na nowo, a obecnie pełnią również funkcje mentorów dla innych Czeczenów. Kolejnymi punktami zwrotnymi w historii migracji do Polski są rok 2004 (akcesja Polski do Unii Europejskiej) oraz rok 2007 (wejście Polski do strefy Schengen). Konsekwencją tych zmian był dalszy napływ cudzoziemców, głównie z państw byłego ZSRR, jednakże dla przeważającej większości z nich Polska była krajem tranzytowym. Obecnie przekrój etniczny migrantów jest zdecydowanie bardziej różnorodny, niemniej zależny od celu przyjazdu do Polski, odmiennego w przypadku migrantów przymusowych i dobrowolnych. Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców<sup>9</sup> najliczniejszą grupę wśród osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w 2013 r. (85 proc.) stanowią obywatele Rosji, deklarujący w znacznej większości narodowość czeczeńską, na pozostałych pozycjach znajdują się Gruzini (8 proc.), Syryjczycy (2 proc.) oraz Ormianie i Kazachowie (po 1 proc.). Pozostali cudzoziemcy przyjeżdżają z Białorusi i Nigerii. Ogółem w 2013 r. do UDSC wpłynęła rekordowa liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy, tj. ponad 15 tys.<sup>10</sup>. Wśród migrantów nieprzymusowych w 2013 r. dominują obywatele Ukrainy, Chin, Wietnamu oraz Białorusi<sup>11</sup>. Warto zwrócić uwagę na charakterystykę migracji z Ukrainy, jest to przede wszystkim migracja sezonowa cyrkulacyjna. Cudzoziemcy przyjeżdżają najczęściej na podstawie wizy długotermi-

<sup>8</sup> K. Iglicka, *Migracje do Polski w latach 1990. Ogólna charakterystyka zjawiska*, [w:] *Imigranci w Polsce w świetle badania sondażowego*, praca zbiorowa, Warszawa 1997, s. 5, <http://www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/562> [strona z dnia 10.11.2013].

<sup>9</sup> Dane dostępne na stronie UDSC: <http://www.udsc.gov.pl/Zestawienia,roczne,233.html> [strona z dnia 30.11.2013].

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

nowej w celach ekonomicznych, a po jej wygaśnięciu wracają do kraju pochodzenia i oczekują na możliwość ponownego aplikowania o wizę. Część z nich postanawia jednak osiąść w Polsce. Takim typowi migracji sprzyja wprowadzone w 2008 r. ułatwienie w zakresie możliwości podjęcia zatrudnienia przez obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy we wszystkich sektorach gospodarki na okres 6 miesięcy przez kolejne 12 miesięcy.

Taka struktura migracji kształtuje zapotrzebowanie na znajomość określonych języków obcych. Uwaga ta dotyczy zarówno zawodowych tłumaczy, jak i pracowników organizacji pozarządowych. W największych organizacjach świadczących pomoc uchodźcom i migrantom są zatrudnione osoby władające minimum dwoma językami obcymi. W ramach Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka cudzoziemcy swobodnie porozumiewają się po angielsku, rosyjsku, francusku, hiszpańsku, a w mniejszym zakresie także po niemiecku, gruzińsku i włosku. Jest to szczególnie istotne dla zapewnienia prawidłowego przepływu informacji. Im bardziej zrozumiały dla cudzoziemca język, tym oczywiście łatwiej mu sformułować myśli oraz lepiej rozumieć swoją sytuację, a więc i łatwiej świadomie podjąć decyzję co do dalszych kroków w kwestii pobytu w Polsce, w tym decyzję o rozpoczęciu nauki języka polskiego.

Znaczący wpływ na stosunek do nauki języka polskiego ma rzeczywista motywacja przyjazdu do Polski. Osoby oczekujące na wydanie decyzji o nadaniu statusu uchodźcy, mimo że mają możliwość skorzystania z lekcji języka polskiego w ośrodkach dla cudzoziemców, wobec niepewności co do swojego dalszego pobytu na terytorium Polski, w zdecydowanej większości nie przystępują do nauki na tym etapie. Stąd bierze się konieczność przekładu wszelkich pism, które otrzymują migranci przymusowi<sup>12</sup>. Dotyczy to przede wszystkim osób rosyjskojęzycznych, a zdecydowana większość ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy deklaruje narodowość czeczeńską. Odrębność kulturowa i wyznaniowa tej grupy, widoczna już w sposobie ubierania się, może powodować trudności w nawiązywaniu więzi społecznych z obywatelami polskimi. Zwłaszcza że ich wizerunek prezentowany w środkach masowego przekazu w dużej mierze przyczynia się do utrwalenia negatywnego stereotypu osób pochodzących z Kaukazu. Ponadto znaczna część Czeczenów traktuje Polskę jako kraj tranzytowy, przystanek na drodze do Austrii, Niemiec czy Francji, gdzie mieszkają duże skupiska ich rodaków. W związku z tym nie przykładają wagi do nauki języka polskiego. W każdej zaś organizacji pozarządowej świadczącej pomoc cudzoziemcom są zatrudnione osoby władające językiem rosyjskim, które w razie potrzeby mogą świadczyć pomoc tłumaczeniową. Inaczej przedstawia się sytuacja osób narodowości czeczeńskiej, które postanowiły osiąść w Polsce – z nielicznymi wyjątkami posługują się one językiem polskim w stopniu co najmniej komunikatywnym.

Wśród migrantów nieprzymusowych motywacja do integracji jest silniejsza, gdyż powody ich przyjazdu są inne niż osób poszukujących w Polsce ochrony. Są więc w mniejszym stopniu uzależnieni od pomocy organizacji pozarządowej. Migranci,

---

<sup>12</sup> Co do zasady, decyzje, które obcokrajowcy otrzymują z Urzędu do Spraw Cudzoziemców, są przetłumaczone częściowo: w zakresie sentencji i pouczenia. Nie praktykuje się tłumaczenia uzasadnienia decyzji oraz innych pism niemających charakteru rozstrzygającego).

którzy wybrali Polskę jako kraj czasowego lub stałego pobytu, zdecydowanie szybciej opanowują podstawy języka polskiego, a także szybciej nawiązują relacje z Polakami z najbliższego otoczenia. Oznacza to, że po pomoc w drobnych sprawach (np. przeczytanie i przetłumaczenie pisma, wypełnienie formularza, wskazanie danych teleadresowych właściwych urzędów) najpierw zwracają się do przyjaciół lub współmałżonków. Na podstawie obserwacji autorki można wyróżnić tu obywateli takich państw, jak Ukraina, Bangladesz czy Pakistan, jako najszybciej przyswajających język polski. W pierwszym przypadku ma to związek z pokrewieństwem obu języków, w drugim i trzecim zaś przyczyną należy się dopatrywać w uwarunkowanej kulturowo<sup>13</sup> potrzebie życia w zgodzie ze społeczeństwem przyjmującym. Integracja i proces usamodzielniania tych grup przebiegają znacznie szybciej. Zmienia się zatem płaszczyzna problemów, w tym językowych, z którymi cudzoziemcy zwracają się do organizacji pozarządowych.

Odnalezienie się w nowej rzeczywistości, zwłaszcza osobom z kultur zdecydowanie odmiennych od polskiej, nie przychodzi łatwo. Ma na to wpływ wiele czynników, takich jak: nieznajomość języka kraju przyjmującego, nieznajomość przepisów i zwyczajów w nim panujących, brak relacji z najbliższym otoczeniem. Pewne grupy migrantów tworzą nieformalne społeczności o różnym stopniu integracji, które stanowią naturalną sieć wsparcia dla nowo przybyłych współrodaków. Przykładem może być diaspora wietnamska. Nie oznacza to jednak, że Wietnamczycy nie zgłaszają się po pomoc do organizacji pozarządowych, mimo że, jak wynika ze statystyk prowadzonych przez Fundację, rzeczywiście pojawiają się stosunkowo rzadko. Podobnie relacje panują w środowisku Czeczenów<sup>14</sup>, choć jest ono zdecydowanie bardziej podzielone. Charakterystyczna dla tej grupy jest migracja całych, wielodzietnych rodzin, rzadko spotykana np. wśród cudzoziemców z krajów afrykańskich, którzy najczęściej podróżują samotnie.

Specyfika migracji konkretnych grup cudzoziemców ma przełożenie na ich orientację w nowej rzeczywistości. Członkowie hermetycznych środowisk, np. Wietnamczycy, zdecydowanie wolniej integrują się z Polakami. Nie dotyczy to dzieci, które uczęszczają do szkół, więc język polski staje się dla nich ważnym narzędziem komunikacji z rówieśnikami. Podobnie wygląda sytuacja dzieci czeczeńskich, które znajomość języka polskiego wynoszą głównie ze szkół, gdyż w ich najbliższym otoczeniu mówi się prawie wyłącznie po czeczeńsku, ewentualnie po rosyjsku. Tu czynnikiem spowalniającym naukę języka polskiego jest faktyczny brak konieczności jej podjęcia, gdyż Czeczeni często osiedlają się w większych skupiskach osób tejże narodowości. Zupełnie inaczej przedstawia się kwestia integracji cudzoziemców z krajów afrykańskich. Przeważnie są to młodzi mężczyźni, migrujący bez rodziny, więc są niejako zmuszeni do podjęcia działań umożliwiających samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie przyjmującym.

Sama obecność danej diaspory w państwie przyjmującym nie oznacza natychmiastowego uzyskania jej wsparcia. Zdarzają się nawet przypadki cudzoziemców, którzy z różnych względów unikają kontaktów ze swoimi rodakami. Do podjęcia decyzji

<sup>13</sup> Informacje uzyskane podczas rozmów autorki z obywatelami Bangladeszu mieszkającymi na co dzień w tym kraju.

<sup>14</sup> Np. Stowarzyszenie „Diaspora czeczeńska w Polsce” czy Ośrodek Samopomocy Uchodźców SINTAR.



o skorzystaniu z pomocy organizacji pozarządowej, poza względami ekonomicznymi<sup>15</sup>, skłania chęć uniknięcia problemów przy rozpoczęciu lub kontynuacji procedury legalizującej pobyt, a także chęć zyskania poczucia bezpieczeństwa.

## >>> 3

### Dostęp do profesjonalnej pomocy tłumaczeniowej

Zwłaszcza na początku pobytu w Polsce, gdy cudzoziemiec nie włada językiem polskim nawet w stopniu podstawowym, jest przez niego bardzo pożądana obecność tłumacza w wielu codziennych sytuacjach. Zatem tym bardziej istotne jest zapewnienie cudzoziemcom dostępu do profesjonalnej pomocy tłumacza, znajdującego w dodatku specyfikę pracy z grupą, jaką są uchodźcy i migranci. Takie zagadnienia, jak konieczność zachowania podczas tłumaczenia profesjonalizmu, a jednocześnie wrażliwości na kwestie różnic kulturowych, a także nieodzowność znajomości różnych poziomów sensu tłumaczonych słów, zostały szeroko opisane w podręczniku Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) *Interpreting in a refugee context*<sup>16</sup> – mimo że formalnie dotyczy on wyłącznie uchodźców, jego rekomendacje mogą być z powodzeniem wykorzystane podczas tłumaczenia na rzecz migrantów nieprzymusowych. Podręcznik ten stanowi uniwersalne kompendium wiedzy dla tłumaczy, jest w nim jednocześnie uwypuklona różnica między tłumaczeniami „zwykłymi” a tłumaczeniami na rzecz grup szczególnie wrażliwych. Forma pytań i odpowiedzi wyjaśniających szerszy kontekst specyfiki tłumaczenia dla uchodźców pozwala na uzmysłowienie sobie, jak ważną rolę odgrywa znajomość kultury środowiska, którego przedstawiciela słowa się tłumaczy. Ma to znaczenie zwłaszcza wśród cudzoziemców z krajów, w których role mężczyzn i kobiet są ściśle określone. Dobór niewłaściwego tłumacza, np. mężczyzny do tłumaczenia wypowiedzi czeczeńskiej kobiety w procedurze o nadanie statusu uchodźcy, może spowodować, że nie zostanie zapewniona właściwa komunikacja między stronami<sup>17</sup>.

Równie ważny jest aspekt finansowy. Nie wszyscy cudzoziemcy dysponują wystarczającymi środkami, aby za każdym razem korzystać z usług płatnego tłumacza. Stawki wolnorynkowe w Warszawie za rozpoczętą godzinę ustnego tłumaczenia

<sup>15</sup> Zwłaszcza wśród osób przyjeżdżających z terenów byłego Związku Radzieckiego powszechne jest przekonanie, że z organami administracji publicznej należy komunikować się przez prawnika, najlepiej sownie opłaconego. Gdy okazuje się to niemożliwe z przyczyn finansowych, cudzoziemcy chętnie zwracają się do prawników z organizacji pozarządowych świadczących bezpłatną pomoc prawną.

<sup>16</sup> UNHCR, *Self-study Module: Interpreting in a refugee context*, 2009, <http://www.refworld.org/docid/49b6314d2.html> [strona z dnia 25.11.2013].

<sup>17</sup> W tym przypadku względy kulturowe odgrywają zdecydowanie silniejszą rolę – czeczeńska kobieta nie będzie skłonna opowiedzieć obcemu mężczyźnie np. o gwałcie w kraju pochodzenia. Kompetencje językowe tłumacza nie mają tu znaczenia.

dla języków z tzw. I grupy językowej<sup>18</sup> zaczynają się od 123 zł (100 zł + VAT)<sup>19</sup>. Im rzadszy język, w którym porozumiewa się cudzoziemiec, tym wyższe stają się koszty tłumaczenia.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego<sup>20</sup> wprowadza podział języków na 4 główne grupy:

- **I grupa:** język angielski, niemiecki, francuski i rosyjski;
- **II grupa:** inny język europejski i język łaćniński;
- **III grupa:** język pozaeuropejski posługujący się alfabetem łaćnińskim;
- **IV grupa:** język pozaeuropejski posługujący się alfabetem niełaćnińskim lub ideogramami.

Podstawowym kryterium tego podziału była popularność danego języka i odsetek osób używających go w Polsce. Zdecydowana większość klientów Fundacji włada w stopniu co najmniej komunikatywnym (a najczęściej dobrym lub bardzo dobrym) jednym z języków z I grupy, mimo że ich języki ojczyste do niej nie należą. Jako przykład może posłużyć dobra znajomość rosyjskiego wśród Czeczenów, choć język czeczeński należałoby przypisać do IV grupy, czy bezproblemowe posługiwanie się angielskim lub francuskim przez cudzoziemców pochodzących z państw afrykańskich (np. Nigerii, Algierii), w których podstawowymi narzędziami komunikacji obywateli są języki lokalne.

Mimo że, jak stanowi konstytucja i niektóre akty prawne niższego rzędu, polski jest językiem urzędowym, to „cudzoziemiec ma prawo do komunikowania się w zrozumiałym dla siebie języku”<sup>21</sup>. „Jednocześnie dokumenty przedstawiane przez cudzoziemca w sprawie, sporządzone w języku innym niż polski, muszą być dostarczone wraz z tłumaczeniem przysięgłym na język polski. Wyjątkiem jest procedura o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – w tej sprawie dokumenty można przedstawić w oryginalnym języku”<sup>22</sup>. Ma to na celu doprowadzenie do pełnego zrozumienia pomiędzy organem (sądem) prowadzącym postępowanie w sprawie cudzoziemca a samym zainteresowanym. Dlatego wprowadzono możliwość powoływania tłumacza przysięgłego z urzędu<sup>23</sup>. Takie uprawnienia nadano sądom powszechnym, prokuraturze, policji oraz organom administracji publicznej<sup>24</sup>. Jeśli tłumacz przysięgły został wezwany przez jedną z tych instytucji, ona pokrywa koszty jego stawiennic-

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, Dz. U. 2005 Nr 15, poz. 131.

<sup>19</sup> Inny taryfikator stosują tłumacze zawodowi (niekoniecznie przysięgli) podczas tłumaczenia konferencyjnego – najczęściej jednostką jest wtedy tzw. blok tłumaczeniowy, czyli cztery godziny. W niniejszym artykule nie zostały poruszone kwestie tłumaczenia konferencyjnego, gdyż jak pokazuje kilkuletnia praktyka autorki, nie miało ono dotychczas miejsca podczas wydarzeń organizowanych w ramach pomocy uchodźcom i migrantom.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, Dz. U. 2005 Nr 15, poz. 131.

<sup>21</sup> K. Wencel, *Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>22</sup> *Prawa cudzoziemców w procedurze administracyjnej*, broszura informacyjna wydana przez Polskie Forum Migracyjne.

<sup>23</sup> Odpowiednie zapisy znajdują się np. w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 69) czy Kodeksie postępowania karnego (art. 204).

<sup>24</sup> Szerzej: ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego, (Dz. U. 2004 Nr 273, poz. 2702, z późn. zm.).

twa. W pozostałych przypadkach, np. w postępowaniu cywilnym, cudzoziemiec sam ponosi koszty zatrudnienia tłumacza.

Nie zawsze istnieje możliwość szybkiego wezwania tłumacza przysięgłego, zwłaszcza w miejscowościach leżących poza obrębem wielkich aglomeracji miejskich. Aby usprawnić przeprowadzenie procedury, polski ustawodawca przewidział wariant niejako zapasowy, tzw. zaprzysiężenie ad hoc<sup>25</sup>. Odbywa się ono poprzez pisemne złożenie przysięgi następującej treści: „Świadomy znaczenia powierzonej mi czynności i odpowiedzialności przed prawem przyrzekam uroczyście, że powierzone mi obowiązki wykonam z całą sumiennością i bezstronnością”<sup>26</sup>. Zeznania lub wyjaśnienia złożone przez cudzoziemca, a przetłumaczone przez tłumacza, który złożył taką przysięgę, traktowane są jak tłumaczenie poświadczone<sup>27</sup>. W ramach pracy doradcy ds. integracji autorka dwukrotnie została poddana procedurze zaprzysiężenia ad hoc (odpowiednio dla języka rosyjskiego i angielskiego), m.in. podczas składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa na komisariacie policji. Umożliwiło to spisanie zeznań cudzoziemca w chwili jego stawienia się, a czas przesłuchania nie był wydłużony o oczekiwanie na tłumacza przysięgłego.

Wiele procedur, z którymi stykają się cudzoziemcy w Polsce, nie wymaga jednakże stawiennictwa tłumacza przysięgłego. Pojawia się wówczas możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy świadczonej przez organizacje pozarządowe. Dobrym przykładem są tu postępowania o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub udzielenie zezwolenia na osiedlenie się, prowadzone przez urzędy wojewódzkie. Jedynym wymogiem stawianym tłumaczowi towarzyszącemu cudzoziemcowi na jego prośbę jest ustne oświadczenie o bezstronności i braku bezpośredniego zaangażowania w sprawę. Opisane rozwiązanie jest korzystne zarówno dla urzędu, gdyż zostaje zapewniona sprawna komunikacja między stronami, jak i dla cudzoziemca, który dzięki temu nie jest zmuszony do poniesienia wysokich kosztów tłumaczenia ustnego<sup>28</sup>.

Działaniem, które bezwzględnie<sup>29</sup> wymaga obecności tłumacza przysięgłego, jest uzyskiwanie aktów stanu cywilnego. Kierownicy urzędów stanu cywilnego (USC) argumentują, że są to czynności mające ogromny wpływ na życie cudzoziemca w wielu sferach i musi on dokładnie rozumieć treść składanych oświadczeń. Wymóg zapewnienia tłumaczenia poświadczonego wiąże się bezpośrednio z przeniesieniem odpowiedzialności za ewentualne błędy i ich konsekwencje prawne dla cudzoziemca z pracownika urzędu na tłumacza, który swym podpisem i pieczęcią poświadcza tożsamość komunikatów sformułowanych w językach źródłowym i docelowym. Odrębnym przypadkiem jest rejestracja urodzenia dziecka przez samotnego rodzica przy udziale tzw. osoby zaufania, która bierze na siebie odpowiedzialność za jakość wykonanego tłumaczenia i konsekwencje ewentualnych

<sup>25</sup> Art. 205 par. 2 Kodeksu postępowania karnego, (Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555, z późn. zm.).

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> W *Kodeksie tłumacza przysięgłego wraz z komentarzem* zaleca się produkt czynności dokonanej przez tłumacza przysięgłego nazywać tłumaczeniem poświadczone (a nie przysięgłym).

<sup>28</sup> Obserwacje autorki potwierdzają, że trudno przewidzieć czas trwania przesłuchania w procedurze legalizacyjnej – nieraz trwa ono kilka godzin. Utrudnia to korzystanie z usług zawodowego tłumacza ze względu na niemożność określenia z góry warunków umowy pomiędzy nim a cudzoziemcem.

<sup>29</sup> Jedyny wyjątek od tej zasady opisany jest w dalszej części tekstu głównego.

błędów wynikłych z nieprawidłowego przekładu. Zgoda na przejęcie owej odpowiedzialności zostaje wyrażona w formie szeregu pisemnych oświadczeń, które składa „osoba zaufania” przed pracownikiem urzędu stanu cywilnego. Jej imię i nazwisko zostaje wpisane do aktu urodzenia dziecka. Autorka pełniła taką funkcję przy rejestracji dzieci klientek Fundacji w omawianym trybie. Pewne niedogodności może stwarzać fakt, iż możliwość skorzystania z tej procedury przysługuje tylko samotnym rodzicom, a rodziców dziecka z pełnej rodziny, jeśli nie władają językiem polskim w stopniu co najmniej komunikatywnym, stawia przed koniecznością zapewnienia obecności tłumacza przysięgłego we własnym zakresie. Tym samym zostanie spełniony warunek dostępu do informacji w języku zrozumiałym dla cudzoziemca.

Sytuacją, która budzi coraz większe zainteresowanie organizacji pozarządowych pod kątem dostępu do pomocy translatorskiej, jest tłumaczenie wizyt u lekarzy lub psychologów oraz związanej z tym dokumentacji medycznej. Do tej pory wątek ten nie został wnikliwie zbadany, jednakże, jak wynika z informacji uzyskanych przez pracowników Fundacji, sprawna komunikacja między lekarzem a pacjentem nie jest zapewniona na należyтым poziomie. W ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta znajduje się zapis o prawie pacjenta do pełnej informacji o stanie zdrowia, rozpoznaniu oraz proponowanych i możliwych metodach diagnostycznych i leczniczych<sup>30</sup>. Przez pełną informację należy rozumieć informację przekazaną w języku zrozumiałym dla cudzoziemca. Niejednokrotnie sami lekarze deklarują znajomość języka obcego, lecz często nie jest ona pogłębiona o specjalistyczne słownictwo medyczne, co w praktyce uniemożliwia pełnowartościowe skorzystanie z konsultacji. Ponadto najczęściej jest to znajomość języka angielskiego, podczas gdy wśród uchodźców przeważają osoby rosyjskojęzyczne. Wśród migrantów nieprzymusowych stosunek znajomości języka angielskiego do rosyjskiego kształtuje się na zbliżonym poziomie, ale, z przyczyn podanych powyżej, nie rozwiązuje to problemu dostępu do informacji o stanie zdrowia. Znany jest przypadek, odnoszący się do języka francuskiego, gdy psycholog, podczas badania mającego na celu określenie, czy dana osoba cierpi na syndrom stresu pourazowego (post traumatic stress disorder – PTSD), porozumiewał się z nią z wykorzystaniem internetowego narzędzia Translator Google, które umożliwia jedynie bardzo podstawowe tłumaczenie, obarczone sporą liczbą błędów. Dobrym rozwiązaniem, od kilku lat udoskonalanym i rozwijanym, jest centrum wolontariatu przy Stowarzyszeniu Interwencji Prawnej z siedzibą w Warszawie. Wolontariusze systematycznie świadczą pomoc tłumaczeniową na rzecz uchodźców i migrantów podczas wizyt w gabinecie lekarskim. Działalność ta cieszy się dużym zainteresowaniem wśród cudzoziemców. Udział osoby trzeciej w wizycie lekarskiej może początkowo budzić obawę przed naruszeniem prawa do prywatności, lecz tłumacza obowiązuje zachowanie tajemnicy. Odrębną kwestią jest przekład dokumentacji medycznej: a) sporządzonej już w Polsce – na język zrozumiały dla cudzoziemca, czy b) przywiezionej przez niego z kraju pochodzenia lub państwa, które przekazało go do Polski na podstawie umów międzynarodowych. Nie w każdej organizacji pozarządowej bowiem znajdą się osoby swobodnie operujące obcojęzyczną terminologią medyczną. Ma to znaczenie w sytuacji, gdy cudzoziemiec chciałby podjąć lub kontynuować lecze-

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjentów, Dz. U. 2009 Nr 52, poz. 417, z późn. zm.

nie, a dokumentacja sporządzona w języku obcym jest niezrozumiała dla lekarza. Ewentualne koszty takiego tłumaczenia ponosi sam obcokrajowiec. Z tych przykładów jednoznacznie wynika, że brak dostępu do pomocy tłumaczeniowej może być potraktowany jako naruszenie prawa pacjenta do informacji w tak istotnej dziedzinie, jaką jest ochrona zdrowia.

## >>> 4

### Charakterystyka tłumaczeń wykonywanych na rzecz uchodźców i migrantów

Aby przejść do rozważań na temat charakteru i specyfiki tłumaczeń wykonywanych przez tłumacza pracownika lub wolontariusza organizacji pozarządowej, należy na początku ustalić definicję procesu tłumaczenia.

Jeśli przyjąć, że „operacja tłumaczenia tekstu a, sformułowanego w języku A, na język B polega na sformułowaniu tekstu w języku B, który to tekst b wywoływałby u jego odbiorców skojarzenia takie same lub bardzo zbliżone do tych, które u odbiorców wywoływał tekst A”<sup>31</sup>, to praca każdego tłumacza, co do zasady, powinna polegać na wykonaniu tej samej, jasno zdefiniowanej czynności, tj. przełożeniu tekstu sformułowanego w języku źródłowym na język docelowy z zachowaniem należytej staranności i możliwie największej wierności oryginałowi. Jednakże okoliczności i warunki, w jakich praca ta jest wykonywana, a także typ wykonywanych tłumaczeń mają ogromny wpływ na jej tryb. Każdy typ tłumaczenia wymaga nieco innych umiejętności i opiera się na innych zasadach. Różnice pojawiają się już przy zastosowaniu najbardziej podstawowego podziału tłumaczeń na ustne i pisemne. Następnie należy ustalić kierunek przekładu. Powszechne jest przekonanie<sup>32</sup>, że łatwiej przetłumaczyć tekst z języka obcego na język ojczysty niż odwrotnie. Znalazło ono odzwierciedlenie w cytowanym już rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, które wyraźnie różnicuje stawki za czynności tłumacza przysięgłego wykonane na rzecz sądu, prokuratury, policji i organów administracji publicznej ze względu na kierunek przekładu. Wspomnianych kwot nie stosuje się do czynności tłumaczeniowych wykonanych przez pracownika/wolontariusza organizacji pozarządowej, którzy swą pomoc świadczą bezpłatnie lub w ramach comiesięcznego wynagrodzenia za pracę.

Poniższa tabela stanowi zestawienie najczęściej wykonywanych przez doradcę ds. integracji rodzajów tłumaczeń z jednoczesnym zastosowaniem podziału na migran-

<sup>31</sup> O. Wojtasiewicz, *Wstęp do teorii tłumaczenia*, Warszawa 2007, s. 28.

<sup>32</sup> Jest to opinia zasłyszana od kilku tłumaczy zawodowych, autorka nie dotarła jednak do żadnych badań naukowych potwierdzających tę tezę.

tów przymusowych i dobrowolnych. Przy każdym z tłumaczeń podano jego rodzaj według klasyfikacji metod przekładu (ustne: a vista, konsekwentne; pisemne). Pierwsze pozycje w tabeli zajmują tłumaczenia wykonywane najczęściej, ostatnie zaś najrzadziej. Należy podkreślić, że w codziennej pracy doradcy ds. integracji podczas jednego spotkania z klientem stosowane są różne typy tłumaczeń, gdyż często kompleksowe udzielenie porady polega zarówno na przetłumaczeniu konsultacji z prawnikiem, przeczytaniu pisma, jak i na rozmowie w języku obcym mającej na celu wyjaśnienie niuansów indywidualnej sytuacji klienta (np. wyjaśnienie zasad procedury legalizacyjnej czy zreferowanie informacji uzyskanych od organów, przed którymi toczy się postępowanie). Są to więc tłumaczenia ustne. Tłumaczenia pisemne są stosowane sporadycznie i w szczególnie uzasadnionych przypadkach (dotyczy to zarówno uchodźców, jak i migrantów). Do takich należy chęć złożenia przez klienta oświadczenia zawierającego fakty mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie w jego sprawie lub wyjaśnienia, do których złożenia został wezwany przez organ administracji. W takiej sytuacji klient jest proszony<sup>33</sup> o sporządzenie pisma w języku zrozumiałym dla siebie i pracownika Programu Pomocy Prawnej dla Uchodźców i Migrantów, które jest następnie tłumaczone na język polski, a jego forma dostosowywana do polskich standardów pisma urzędowego.

UCHODźCY	MIGRANCI
Tłumaczenie pism z urzędów – tłumaczenie a vista	Tłumaczenie podczas wizyt w urzędach i instytucjach – tłumaczenie konsekwentne
Wyjaśnienie praw i obowiązków cudzoziemca w procedurze uchodźczej – a vista lub rozmowa w języku obcym	Tłumaczenie informacji uzyskanych z urzędów i instytucji – rozmowa z klientem w języku obcym
Tłumaczenie podczas konsultacji z prawnikiem w Fundacji lub pełnomocnikiem z urzędu w kancelarii – konsekwentne	Tłumaczenie pism z urzędów – a vista
Tłumaczenie formularzy dokumentów urzędowych – a vista, podczas wspólnego wypełniania ich z klientem	Tłumaczenie podczas konsultacji z prawnikiem w Fundacji lub pełnomocnikiem z urzędu w kancelarii – konsekwentne
Tłumaczenie informacji uzyskanych z urzędów i instytucji – rozmowa z klientem w języku obcym	Tłumaczenie formularzy dokumentów urzędowych – a vista, podczas wspólnego wypełniania ich z klientem
Przygotowanie ulotek informacyjnych dla cudzoziemców – tłumaczenie pisemne	Przygotowanie ulotek informacyjnych dla cudzoziemców – tłumaczenie pisemne
Tłumaczenie lub korekta tłumaczenia broszur informacyjnych dla cudzoziemców – tłumaczenie pisemne	Tłumaczenie lub korekta tłumaczenia broszur informacyjnych dla cudzoziemców – tłumaczenie pisemne

Wykonywanie tłumaczeń na rzecz uchodźców i migrantów wymaga szczególnej uwagi i wrażliwości tłumacza. Rozważania dotyczące tych kwestii należałoby zacząć od zagadnienia tak podstawowego jak imię i nazwisko, które nie w każdej kulturze

<sup>33</sup> Zdarzają się również sytuacje odwrotne – klient sam przychodzi z gotowym pismem i prosi o sporządzenie jego ekwiwalentu w języku polskim.

występują w polskim rozumieniu tych pojęć. Ponadto nie w każdym języku zapisuje się je w takiej kolejności. Na przykład cechą charakterystyczną języka wietnamskiego jest stawianie nazwiska bezwzględnie na pierwszym miejscu, a dopiero potem imienia. Owa rozbieżność rodzi wiele komplikacji dla ich nosiciela, który aktualnie przebywa na terytorium Polski. Po ustaleniu personaliów cudzoziemca powstaje problem ich zapisu, zwłaszcza jeśli dokonywany jest on poprzez transkrypcję z innego alfabetu. Wytyczne dla tłumaczy w tym zakresie zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż łaciński<sup>34</sup>. Podane są w nim zasady polskiej transkrypcji (a nie transliteracji, wbrew tytułowi rozporządzenia), niemniej cudzoziemcy niejednokrotnie legitymują się dokumentami z kraju pochodzenia, w których, oprócz zapisu w języku oryginału, znajduje się transkrypcja angielska ich danych osobowych. Prowadzi to do powstania kilku wariantów zapisu tego samego imienia i nazwiska. Na przykład nazwisko znanej rosyjskiej pisarki współczesnej w oryginale zapisywane: *Петрушевская*, na język polski może zostać przetranskrybowane w dwojaki sposób: a) zalecany przez tłumaczy przysięgłych i zgodny z polskimi zasadami transkrypcji *Pietruszewskaja* lub b) popularny ostatnio zapis według zasad transkrypcji angielskiej *Petrushevskaya*<sup>35</sup>. Problem dotyczy nie tylko transkrypcji z języka rosyjskiego. W związku ze wzrostem skali imigracji obywateli Gruzji, zwłaszcza po 2008 r., coraz częściej pojawia się kwestia prawidłowego zapisu ich nazwisk, tradycyjnie zakończonych na -szwili (oryg. -შვილი). Jako przykład posłużyć może nazwisko byłego prezydenta tego kraju: Saakaszwili. W oryginale jego zapis wygląda tak: სააკაშვილი, co po polsku może być zapisane dwojako: Saakaszwili lub Saakashvili. Warto zwrócić uwagę również na to, że w zapisie języka gruzińskiego nie występuje rozróżnienie na małe i wielkie litery, a zgodnie z polskimi zasadami ortograficznymi imiona i nazwiska powinno zapisywać się wielką literą. Jeśli w przynajmniej jednym miejscu wszystkie warianty nie są zapisane jako równorzędne, powstają wątpliwości co do tożsamości cudzoziemca, co pociąga wiele komplikacji we wszystkich sferach jego publicznego funkcjonowania. Przeważnie dotyczy to dokonywania czynności, przy których wnoszony jest wpis do ksiąg stanu cywilnego, np.: rejestracji urodzenia, zmiany stanu cywilnego, rejestracji zgonu. Kiedy nie udaje się potwierdzić tożsamości cudzoziemca, może dojść do wstrzymania wykonania określonej czynności, np. zawarcia związku małżeńskiego, lub unieważnienia czynności już dokonanej. Właściwym przykładem także tu jest małżeństwo. W drugim przypadku może się to wiązać również z utratą prawa legalnego pobytu w Polsce<sup>36</sup>.

Podczas wykonywania tłumaczeń na rzecz uchodźców i migrantów należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie różnic kulturowych oraz związane z tym odmienności w przedstawianiu rzeczywistości. Niejednokrotnie umiejętność wyjaśnienia ich w sytuacji urzędowej doprowadziła do rozstrzygnięcia wątpliwości organów ad-

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż łaciński, Dz. U. 2005 Nr 102, poz. 855.

<sup>35</sup> Nie poruszono tu zagadnienia zapisu nazwisk przekładanych z języków flekcyjnych na niefleksyjne i odwrotnie, gdyż nie jest to podstawowym tematem niniejszego artykułu.

<sup>36</sup> Chodzi o sytuację, kiedy przesłanką do udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony było życie rodzinne cudzoziemca.

ministracji rządowej i samorządowej na korzyść migranta. Przykładem może tu posłużyć doprowadzenie do podtrzymania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zarzutów podniesionych w skardze i nakazania organom administracji ponowne rozpatrzenie sprawy, dzięki wyjaśnieniu sądowni w formie dygresji specyfiki wymowy osób rosyjskojęzycznych, a dokładnie jasne określenie, że nie są one w stanie wypowiedzieć niektórych dźwięków charakterystycznych dla języka polskiego, zwłaszcza występujących w połączeniu dwu- i więcej głosek. Było to szczególnie ważne, gdyż sytuacja dotyczyła adresu, na który miała być doręczana korespondencja w przedmiotowej sprawie, a który został błędnie zapisany przez pracownika organu odpowiedzialnego za rozpatrzenie sprawy. Kolejnym przykładem, kiedy tłumacz powinien posłużyć się dygresją, nie naruszając jednocześnie zasady bezstronności, jest system liczenia pięter w rosyjskim kręgu kulturowym – mianowicie w Rosji piętra liczy się już od poziomu wejścia do budynku, nie funkcjonuje tam pojęcie parteru. W związku z tym Rosjanin, opisując to samo zdarzenie co Polak, zawsze będzie podawał o jedno piętro wyżej, co może zostać błędnie zrozumiane przez osobę odbierającą zeznania czy wyjaśnienia.

Istotna jest również świadomość, że przedstawiciele różnych narodowości mogą posługiwać się danym językiem w odmienny sposób, zwłaszcza gdy nie jest to ich język ojczysty. Na przykład język angielski, którego używają cudzoziemcy pochodzący z krajów afrykańskich, charakteryzuje się zupełnie innym brzmieniem niż ten sam język w użyciu osób, które przyjechały z państw leżących na Półwyspie Indyjskim. Nie gra w tym przypadku roli stopień znajomości angielskiego, lecz wymowa i przekształcenia fonetyczne charakterystyczne dla osób posługujących się na co dzień językami z danej grupy językowej. W przypadku języka rosyjskiego łatwo po sposobie artykulacji odróżnić mieszkańców Moskwy od mieszkańców Petersburga lub osoby pochodzące z Północnego Kaukazu od tych z Zakaukazia czy Azji Centralnej.

Nie mniej ważny jest dobór słownictwa i stylu języka, w jakim tłumacz porozumiewa się z migrantem, do indywidualnych zdolności percepcyjnych tego ostatniego. Cudzoziemcy zwracający się po pomoc do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka pochodzą z różnych kręgów kulturowych, każdy z nich ma inny bagaż doświadczeń z kraju pochodzenia i odmienną kondycję psychofizyczną. Zdarzają się wśród nich osoby o niskim stopniu edukacji formalnej czy wręcz niepiśmienne. W takich przypadkach od doboru słownictwa zależy, czy tłumaczenie będzie rzeczywiście sprzyjało komunikacji między stronami, czy będzie tylko suchym przekształceniem tekstu sformułowanego w jednym języku na tekst sformułowany w innym języku. Podobne zalecenia dotyczą postępowania z osobami będącymi w złym stanie psychicznym spowodowanym m.in. przez silny stres, który mógł zostać wywołany przez traumatyczne wydarzenia w kraju pochodzenia.

Aby być lepiej zrozumianym przez polskiego odbiorcę, np. urzędnika lub przechodnia, cudzoziemcy rezygnują z tłumaczenia niektórych polskich słów. To zjawisko jest najbardziej widoczne przy podawaniu przez cudzoziemców nazw instytucji, które odpowiedzialne są za prowadzenie postępowania w ich sprawie. Często przejmują oni za słyszane od Polaków ogólnie zrozumiałe skróty (np. OPS, ZUS, WCPR), traktując je jako nazwy własne urzędów. Zdarzały się sytuacje, gdy na sali sądowej tłumacz przysięgły podawał cudzoziemcowi oficjalny przekład pełnej nazwy danej



instytucji, co spotykało się z całkowitym niezrozumieniem ze strony tego drugiego, jednak gdy zastosował powszechnie znany skrótowiec, cudzoziemiec od razu rozumiał, o jaką instytucję chodzi, i kontynuował składanie wyjaśnień. Podobnie rzecz ma się z określeniami, które dla obcokrajowca są abstrakcyjnymi pojęciami niewywołującymi skojarzeń w innym języku, np. „zameldowanie”, czy danymi teleadresowymi urzędów odpowiedzialnych za przeprowadzenie postępowania. Cudzoziemcy często operują nazwami ulic, a nie instytucji, np. „Byłem dziś na Długiej”<sup>37</sup> czy „Taborowa”<sup>38</sup> powiedziała mi, że...”. Tłumaczom zaleca się zatem doskonałą znajomość procedur: uchodźczej i legalizacyjnej, możliwych rozstrzygnięć w każdej z nich i przesłanek do ich zastosowania. Wiąże się to z doбором odpowiednich pojęć, charakterystycznych dla danej procedury.

Ponadto warto pamiętać, aby jeszcze przed przystąpieniem do tłumaczenia dokładnie określić rolę tłumacza, gdyż cudzoziemcy, zwłaszcza ci, którzy niejednokrotnie korzystali z pomocy danej organizacji pozarządowej, mają skłonność do traktowania jej pracownika lub wolontariusza jako swego rodzaju reprezentanta ich interesów. Przejawia się to np. w skracaniu swojej wypowiedzi i oczekiwaniu, że tłumacz dopowie resztę, „bo przecież dobrze zna moją sytuację” lub niejako „od siebie” opisze złą sytuację w kraju pochodzenia cudzoziemca. W oczach pozostałych uczestników spotkania zbyt duża poufałość z klientem podważa wiarygodność tłumacza jako osoby niez zaangażowanej i bezstronnej, jaką powinien być według zasad zawartych w Kodeksie tłumacza przysięgłego<sup>39</sup>.



## 5

### Podsumowanie

Obecność tłumacza w życiu codziennym cudzoziemca niewładającego językiem polskim jest bardzo pożądana. Potrzebę taką dostrzegają zarówno sami migranci, jak i polski ustawodawca, który w wielu aktach prawnych zapewnia możliwość sprawnej komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej, wymiarem sprawiedliwości a obcokrajowcem. Dostęp do usług profesjonalnego tłumacza przysięgłego, np. w postępowaniu karnym czy w procedurze uchodźczej, jest finansowany ze środków budżetu państwa, gdyż na organach je prowadzących spoczywa obowiązek wezwania tłumacza. Inaczej sytuacja wygląda w urzędach wojewódzkich, gdzie to na cudzoziemcu ciąży obowiązek sprowadzenia tłumacza oraz sfinansowania jego usług. Jeśli nie ma wymogu stawienia się z tłumaczem przysięgłym, migranci zwracają się z prośbą do organizacji pozarządowych świadczących taką pomoc, m.in. do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Niewątpliwym atutem tego rozwiązania jest to,

<sup>37</sup> Siedziba Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie.

<sup>38</sup> Punkt przyjmowania wniosków Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Warszawie.

<sup>39</sup> D. Kierzkowska, *Kodeks tłumacz przysięgłego z komentarzem 2011*, Warszawa 2011, s. 11.

że świadczona pomoc jest bezpłatna. Ponadto niektóre instytucje, np. Policja, korzystają z możliwości tzw. zaprzysiężenia ad hoc, wtedy tłumaczenie traktowane jest jako poświadczony, mimo że zostało dokonane przez osobę niewpisaną na listę tłumaczy przysięgłych prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Spektrum wykonywanych tłumaczeń, jak wskazuje chociażby doświadczenie doradcy ds. integracji, jest bardzo szerokie, a bez możliwości skorzystania z bezpłatnej pomocy migranci w wielu sytuacjach byłiby zdani tylko na siebie.

Charakter pracy tłumacza w organizacji pozarządowej specjalizującej się w pomocy uchodźcom i migrantom zdecydowanie odbiega od stereotypowego wyobrażenia o tym zawodzie. Tłumacz odgrywa znaczącą rolę w procesie wspierania integracji obywateli państw trzecich przebywających na terytorium Polski.

## Bibliografia



**Instytut Studiów Społecznych UW, *Imigranci w Polsce w świetle badania sondażowego***, Warszawa 1997, <http://www.migracje.uw.edu.pl/download/publikacja/562/> [strona z dnia 10.11.2013].

**Kierzkowska D., *Kodeks tłumacz przysięgłego z komentarzem 2011***, Warszawa 2011.

**Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania**, przyjęta przez rząd 31 lipca 2012 r., <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [strona z dnia 30.11.2013].

**Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne**, stan na 25.09.2013 r., <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/olskapolitykaintegracjicudzoziemcw-zaoenia-iwytyczne/> [strona z dnia 27.12.2013].

**Polskie Forum Migracyjne, *Prawa cudzoziemców w procedurze administracyjnej***, <http://www.forummigracyjne.org/files/114/kpa-pl.pdf> [strona z dnia 15.11.2013].

**Poznański J., *Tłumacz w postępowaniu karnym***, Warszawa 2007. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie sposobu transliteracji imion i nazwisk osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych zapisanych w alfabecie innym niż łaciński, Dz.U. 2005 Nr 102, poz. 855, z późn. zm.

**Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r.** w sprawie wynagrodzenia za czynności tłumacza przysięgłego, Dz.U. 2005 Nr 15, poz. 131, z późn. zm.

**Tužinská H.**, *Questions of description and translation*, Bratysława 2011, [http://stella.uniba.sk/texty/HT\\_questions.pdf](http://stella.uniba.sk/texty/HT_questions.pdf) [strona z dnia 15.11.2013].

**UNHCR**, *Interpreting in a refugee context – Self study module*, podręcznik dostępny na stronie: <http://www.refworld.org/docid/49b6314d2.html> [strona z dnia 4.10.2013].

**Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r.** o zawodzie tłumacza przysięgłego, Dz. U. 2004 Nr 273, poz. 2702, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r.** Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.** Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2013, poz. 267, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r.** Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002 Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 13 czerwca 2008 r.** o cudzoziemcach, Dz. U. 2003 Nr 128, poz. 1175, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 13 czerwca 2008 r.** o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2003 Nr 128, poz. 1176, z późn. zm.

**Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r.** o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz. U. 2009 Nr 52, poz. 417, z późn. zm.

**Wencel K.**, Prawa cudzoziemców w postępowaniu przed organami administracji publicznej, Analizy, Raporty, Ekspertyzy, 4/2009, <http://interwencjaprawna.pl/docs/ARE-409-prawa-cudzoziemca-w-administracji.pdf> [strona z dnia 18.11.2013].

**Wojtasiewicz O.**, *Wstęp do teorii tłumaczenia*, Warszawa 2007.

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu *Transfer wiedzy o migracji i integracji obywateli państw trzecich poprzez międzynarodową sieć współpracy*, realizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka od października 2012 r. do marca 2014 r. Celem tego projektu było przede wszystkim poszerzenie wiedzy na temat integracji obywateli państw trzecich poprzez wymianę dobrych praktyk wypracowanych w Polsce oraz zbieranie i przekazywanie pozytywnych rozwiązań stosowanych w innych krajach europejskich.

Projekt był współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka została utworzona w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego w Polsce i obecnie jest jedną z największych organizacji pozarządowych w Polsce. Jej działalność obejmuje prowadzenie monitoringu i badań w zakresie przestrzegania praw człowieka, udzielanie pomocy prawnej Polakom i cudzoziemcom, prowadzenie litygacji strategicznych oraz innych działań w interesie publicznym. Fundacja współpracuje z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się prawami człowieka, od 2007 r. ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC).

Publikacja dofinansowana przez Open Society Institute.

Niniejsza publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

This publication was drawn up as part of a project titled “Transfer of knowledge about migration and integration of third country nationals through an international cooperative network” implemented by the Helsinki Foundation for Human Rights between October 2012 and March 2014. The aim of this project was an exchange of knowledge about the integration of third country nationals, sharing information about good practices developed in Poland and learning about good solutions identified in other European countries.

The project was co-funded by the European Fund for the Integration of third-country nationals and the state budget.

The Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR) was founded in 1989 by members of the Helsinki Committee in Poland, and is currently one of the biggest non-governmental organisations in Poland. HFHR conducts monitoring missions and research on human rights standards, provides legal assistance to Polish citizens and foreigners, and undertakes strategic litigation and other activities important for society. HFHR cooperates with international institutions working in the field of human rights, and since 2007 has held consultancy status with the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC).

This publication was co-funded by Open Society Foundations.

This publication is distributed free of charge and is not for sale