

Piotr Burgoński*

SPÓJNOŚĆ POLITYK UNII EUROPEJSKIEJ ADRESOWANYCH DO OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH

Streszczenie

Artykuł przedstawia wyniki badań, które polegały na ocenie spójności działań podejmowanych wobec obywateli państw trzecich w ramach polityki migracyjnej UE oraz polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Analizy zmierzały do odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku wspomnianych polityk mamy do czynienia ze spójnością, w jakim zakresie i na czym ona polega. Badanie przeprowadzono metodą jakościowej analizy zawartości. Analizie poddano aktualnie obowiązujące dyrektywy i rozporządzenia UE przyjęte w latach 2000–2024 zaliczane do rdzenia dorobku prawnego obydwu polityk. Wykazano, że w przypadku badanych polityk mamy do czynienia z szerokim wachlarzem różnych stopni spójności. Niespójność występuje na poziomie praktyk implementacyjnych, zaś synergia odnośnie do instrumentów. Poza tym spójność przybiera różny charakter (istnienie równoległe, nakładanie się, uzupełnianie, wzmacnianie) w zależności od aspektu, w jakim badana była interakcja obydwu polityk.

Słowa kluczowe: polityki UE, spójność polityki, polityka migracyjna UE, polityka równościowa i antydyskryminacyjna UE, Unia Europejska

Wstęp

Unia Europejska adresuje swoje działania w stosunku do własnych obywateli oraz do obywateli państw trzecich (OPT), którzy zamierzają przekroczyć granicę UE lub już przebywają na terenie jednego z państw członkowskich UE. W niniejszym artykule przedmiotem badania będą dwie polityki UE skierowane do OPT: polityka migracyjna oraz polityka równościowa i antydyskryminacyjna, wprowadzone w 1999 r. przez traktat amsterdamski. Za początek polityki migracyjnej UE uznaje się moment włączenia do dorobku wspólnotowego przepisów układu z Schen-

* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: p.burgonski@uksw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7526-6175.

gen. Natomiast politykę równościową i antydyskryminacyjną, w której cechami chronionymi są płeć, wiek, niepełnosprawność, religia, przekonania, pochodzenie rasowe i etniczne oraz orientacja seksualna, UE realizuje od momentu, gdy wprowadzono przepisy dotyczące wspomnianych kryteriów.

Artykuł przedstawia wyniki badań, które polegały na ocenie zgodności działań podejmowanych wobec obywateli państw trzecich w ramach polityki migracyjnej UE oraz polityki równościowej i antydyskryminacyjnej UE. Analizy zmierzały do odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku badanych polityk mamy do czynienia ze zgodnością działań w odniesieniu do OPT, a jeśli tak, to w jakim zakresie i na czym ona polega. Do ustalenia tej oceny wykorzystano koncepcję spójności polityki. Zastosowaną metodą badawczą była jakościowa analiza zawartości. Materiał empiryczny, który poddano analizie, stanowiły obowiązujące w 2025 r. rozporządzenia i dyrektywy UE przyjęte po 2000 r. i uważane za rdzeń dorobku prawnego unijnej polityki migracyjnej (dyrektywy: 2001/55/WE¹, 2003/86/WE², 2003/109/WE³, 2014/36/UE⁴, 2014/66/UE⁵, 2016/801⁶, 2021/1883⁷,

¹ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.08.2001, s. 12–23).

² Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003, s. 12–1).

³ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.01.2004, s. 44–53).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. L 94 z 28.03.2014, s. 375–390).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. L 157 z 27.05.2014, s. 1–22).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (przekształcenie) (Dz.U. L 132 z 21.05.2016, s. 21–57).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.U. L 382 z 28.10.2021, s. 1–38).

2024/1233⁸, 2024/1346⁹, 2024/2842¹⁰, rozporządzenia: 1231/2010¹¹, 2024/1347¹², 2024/1348¹³) oraz polityki równościowej i antydyskryminacyjnej (dyrektywy: 79/7/EWG¹⁴, 2000/43/WE¹⁵, 2000/78/WE¹⁶, 2004/113/WE¹⁷, 2006/54/WE¹⁸). Na początku zostanie zaprezentowana koncepcja spójności polityki. Następnie będzie ona wykorzystana do analizy interakcji między polityką migracyjną UE a polityką równościową i antydyskryminacyjną UE. Wykorzystano tutaj schemat analityczny zaproponowany

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (wersja przekształcona) (Dz.U. L, 2024/1233, 30.04.2024).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L, 2024/1346, 22.05.2024).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2842 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie rozszerzenia dyrektywy (UE) 2024/2841 na obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz.U. L, 2024/2842, 14.11.2024).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1–3).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE (Dz.U. L, 2024/1347, 22.05.2024).

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE (Dz.U. L, 2024/1348, 22.05.2024).

¹⁴ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.01.1979, s. 24–25).

¹⁵ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.07.2000, s. 22–26).

¹⁶ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16–22).

¹⁷ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37–43).

¹⁸ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.07.2006, s. 23–36).

przez Mansa Nilssona i in. Zalecają oni najpierw dokonać inwentaryzacji adresatów, celów, instrumentów i praktyk implementacyjnych badanych polityk, a następnie analizować interakcje zachodzące między nimi, tzn. między adresatami, między celami tych polityk, między ich instrumentami, między instrumentami jednej polityki a celami drugiej, między praktykami implementacyjnymi obydwu polityk oraz między praktykami implementacyjnymi jednej polityki a celami drugiej. Badanie interakcji powinno zmierzać do określenia, czy mamy do czynienia z konfliktem, istnieniem równoległym, nakładaniem się, uzupełnianiem, wzmacnianiem, synergia. Wymienione rodzaje interakcji należy traktować jako kolejne stopnie na skali spójności polityk, gdzie konflikt oznacza niespójność, a synergia najwyższy rodzaj spójności, jaki można osiągnąć, zaś pozostałe kategorie wyrażają spójność w różnym stopniu¹⁹. Na końcu artykułu przeprowadzono dyskusję i sformułowano wnioski.

Spójność polityk w ujęciu teoretycznym

W badaniach nad politykami publicznymi dostrzega się złożoność problemów, które próbują one rozwiązać, a także związaną z nią wielość, różnorodność, a niekiedy fragmentaryczność działań władz publicznych, prowadzące zwykle do niepożądanych konsekwencji, np. niskiej efektywności polityk. Sposobem na uniknięcie tych konsekwencji jest zapewnienie zgodności działań władz publicznych. Na gruncie teorii została ona skonceptualizowana m.in. w postaci spójności polityki (*policy coherence*). Według Guillermo M. Cejudo i Cynthii L. Michel o spójności dwóch lub więcej polityk można mówić wówczas, gdy wykazują one zdolność osiągania, w połączeniu, szerszego celu. Innymi słowy, spójność oznacza, że polityki, które współistnieją w tej samej domenie, są zaprojektowane w ten sposób, że jedna drugą uzupełnia, wzmacnia i ulepsza w funkcjonowaniu²⁰. Z kolei Mans Nilsson i in. definiują spójność polityki jako jej właściwość polegającą na konsekwentnym eliminowaniu konfliktu i wspieraniu synergii pomiędzy różnymi domenami polityki w celu osiągnięcia rezultatów dotyczących wzajemnie uzgodnionych celów tej polityki²¹. W niniejszym badaniu wykorzystano koncept spójności polityki

¹⁹ M. Nilsson [i in.], *Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector–environment policy interactions in the EU*, "Environmental Policy and Governance", 2012, vol. 22, no. 6, s. 399–401.

²⁰ G.M. Cejudo, C.L. Michel, *Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration*, "Policy Sciences", 2017, vol. 50, s. 750.

²¹ M. Nilsson [i in.], *op.cit.*, s. 396.

jako główną kategorię analityczną, a ponieważ oryginalnie pochodzi ona z teorii polityk publicznych, zaadaptowano ją do warunków panujących w UE (np. uwzględniono, że implementacja unijnych polityk odbywa się głównie na poziomie regionalnym i narodowym).

Na gruncie teorii spójność polityki proponuje się rozpatrywać na trzech poziomach. Pierwszy z nich stanowią idee, instytucje i interesy, które wchodzą ze sobą w interakcje, te zaś wpływają na to, czy aktorzy chcą zapewnić spójność polityki, a także na to, jaki poziom tej spójności zostanie osiągnięty w praktyce. Drugi poziom stanowią relacje pomiędzy celami, instrumentami i sposobami implementacji polityki, które można rozpatrywać na różnych etapach cyklu politycznego. Na tym poziomie można również badać, w jakiej relacji pozostają względem siebie grupy społeczne będące adresatami podejmowanych działań. Trzeci poziom stanowi rezultat polityki (*policy outcome*), czyli stopień realizacji w praktyce celów tych wszystkich działań, których zgodność jest poddawana analizie²². W niniejszym badaniu, ze względu na ograniczoną objętość artykułu, wybrano drugi z wymienionych poziomów analizy.

Adresaci działań

W analizowanych dokumentach zostały wyodrębnione następujące kategorie OPT, stanowiących adresatów polityki migracyjnej UE: masowo przybywający na terytorium UE wysiedleńcy spoza UE, uchodźcy w rozumieniu art. 1A konwencji genewskiej²³, OPT i bezpaństwowcy ubiegający się o ochronę międzynarodową w UE, w tym małoletni bez opieki²⁴, OPT ubiegający się o prawo pobytu lub legalnie zamieszkujący na terenie państwa członkowskiego²⁵, członkowie rodziny OPT legalnie zamieszkującego na terenie państwa członkowskiego²⁶, członkowie rozdzielonej rodziny OPT legalnie przebywającego na terenie państwa członkowskiego²⁷, OPT zatrudnieni w charakterze pracowników sezonowych²⁸, OPT i członkowie ich rodzin przebywający na terenie

²² Z. Shawoo [i in.], *Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework*, "Environmental Policy and Governance", 2023, vol. 33, no. 4, s. 340; G.M. Cejudo, C.L. Michel, *op cit.*, s. 750.

²³ Dyrektywa Rady 2001/55/WE....; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347...

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346...

²⁵ Dyrektywa Rady 2003/109/WE...

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010...

²⁷ Dyrektywa Rady 2003/86/WE...

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE...

państwa członkowskiego w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa²⁹, OPT, a w stosownych wypadkach członkowie ich rodzin, przebywający w państwie członkowskim w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*³⁰, OPT przebywający na terenie państwa członkowskiego i zatrudnieni w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, a także członkowie ich rodzin³¹, OPT z niepełnosprawnościami przebywający legalnie w państwie członkowskim³². Jak zatem widać, kryterium wyróżnienia adresatów działań podejmowanych wobec OPT w ramach polityki migracyjnej stanowi ich status imigracyjny, a w jednym przypadku status imigracyjny w połączeniu z niepełnosprawnością³³. Jeśli wyodrębnione w prawie migracyjnym kategorie OPT potraktować łącznie, to okazuje się, że do grona adresatów polityki migracyjnej można zaliczyć wszystkich OPT z wyjątkiem tych, którzy nielegalnie przebywają w UE i nie ubiegają się o legalizację swojego pobytu w UE.

Polityka równościowa i antydyskryminacyjna stosuje inne niż wskazane powyżej kryteria wyodrębniania grupy docelowej. Kierowana jest do OPT mających przynajmniej jedną z cech chronionych w ramach tej polityki. Jej grupę docelową stanowią OPT wyróżnieni ze względu na takie cechy, jak płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną. Przy czym wyłącza ona z grona swoich adresatów OPT, którzy doświadczają dyskryminacji ze względu na wspomniane wyżej cechy na skutek działań prowadzonych w ramach polityki migracyjnej UE³⁴. Choć polityki te stosują różne kryteria wyodrębniania swoich adresatów, to można powiedzieć, że zachowują w tym zakresie zgodność. Kierują swoje działania do niemalże tej samej grupy docelowej. Adresatami polityki migracyjnej są wszyscy OPT legalnie przebywający w państwach członkowskich lub ubiegający się o legalizację pobytu. Podobnie polityka równościowa i antydyskryminacyjna kieruje swoje działania do wszystkich OPT legalnie przebywających w UE, ale w przypadku niektórych kryteriów (np. niepełnosprawności) jest to

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE...

³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801...

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883...

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2842...

³³ M. Bell, *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening* [w]: *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011, s. 622.

³⁴ O tym wyłączeniu jest mowa w art. 3 ust. 2 Dyrektywy Rady 2000/43/WE.... oraz art 3 ust. 2 Dyrektywy Rady 2000/78/WE...

węższa grupa, tworzą ją bowiem jedynie te osoby, do których te kryteria się odnoszą. Ponadto z grona adresatów tej polityki są wyłączeni OPT, o których wspomniano powyżej.

Cele polityk

Cele polityk można rozpatrywać w dwóch wymiarach: jako cele nadrzędne i cele pośrednie. Realizacja tych ostatnich prowadzi do osiągnięcia tych pierwszych. Celem nadrzędnym polityki migracyjnej jest stworzenie w UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której OPT szukający ochrony prawnej mogliby ją znaleźć³⁵. Ponadto celem nadrzędnym jest zapewnienie rozwoju, wydajności, konkurencyjności gospodarki UE m.in. poprzez oparcie jej na wiedzy i innowacyjności³⁶, zapewnienie wysokiego poziomu i jakości życia³⁷ oraz spójności gospodarczej i społecznej w UE³⁸.

Cele nadrzędne polityki równościowej i antydyskryminacyjnej częściowo pokrywają się z wyżej wymienionymi celami, bowiem polityka ta również dąży do stworzenia w UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³⁹, a w ramach niej w sposób szczególny chce zagwarantować prawo do równości oraz prawo do ochrony przed dyskryminacją⁴⁰. Obydwie polityki podobne są też w tym, że dążą do wzrostu poziomu jakości życia⁴¹ oraz spójności gospodarczej i społecznej⁴². Jeśli chodzi o różnice, to przede wszystkim polityka równościowa i antydyskryminacyjna formułuje cele nadrzędne bardziej ambitne niż deklarowana przez politykę migracyjną ochrona prawna członków społeczeństw europejskich. Dąży bowiem do powstania demokratycznych i tolerancyjnych społeczeństw, umożliwiających uczestnictwo wszystkim⁴³, a w przypadku kobiet i mężczyzn również nie ogranicza się jedynie do gwarancji praw i wolności, ale deklaruje „zapewnienie pełnej równości w praktyce”, co jak wydaje się, oznacza równość nie tylko formalną, ale też substancjalną, włączając w to równość rezultatów⁴⁴. Natomiast polityka migracyjna wyznacza so-

³⁵ Np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348...

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883...

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010...

³⁸ Dyrektywa Rady 2003/109/WE...

³⁹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE...

⁴⁰ Np. Dyrektywa Rady 2000/43/WE...

⁴¹ Dyrektywa Rady 2000/78/WE....

⁴² Dyrektywa Rady 2000/43/WE...

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Dyrektywa 2006/54/WE...

bie cel szerszy w sferze ekonomii, tzn. zamierza rozwijać całą gospodarkę UE, zaś polityka równościowa i antydyskryminacyjna skupia się jedynie na wspieraniu rynku pracy⁴⁵. Można zatem powiedzieć, że w odniesieniu do celów nadrzędnych badane polityki wykazują zgodność polegającą na tym, że ich cele częściowo pokrywają się, a tam, gdzie to nie ma miejsca, istnieją równolegle obok siebie, nie będąc ze sobą sprzeczne. Natomiast w zakresie równości kobiet i mężczyzn polityka równościowa i antydyskryminacyjna stanowi wzmocnienie celu polityki migracyjnej, pozwala osiągnąć równość w kilku wymiarach (formalnym i substancjalnym).

Celem pośrednim polityki migracyjnej, którego realizacja przyczynia się do powstania w UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jest poszanowanie godności⁴⁶ i sprawiedliwe traktowanie OPT⁴⁷. Droga do urzeczywistnienia kolejnego celu nadrzędnego, czyli rozwoju gospodarki UE, wiedzie poprzez realizację pośredniego celu, jakim jest skuteczne zarządzanie przepływami pracowników, w tym mobilnością OPT będących pracownikami⁴⁸, przyciągnięcie OPT, którzy są utalentowani i mają wysokie kwalifikacje⁴⁹, przyjmowanie OPT w celu prowadzenia badań, odbycia studiów, udziału w szkoleniu lub wolontariacie⁵⁰. Kolejne cele nadrzędne, takie jak zapewnienie jakości życia oraz spójności społecznej i gospodarczej, zostaną osiągnięte, m.in. wówczas, gdy będzie zapewniony wysoki poziom ochrony socjalnej, równość szans i dostępu do zatrudnienia oraz sprawiedliwych warunków pracy, samowystarczalność OPT⁵¹, a także integracja OPT ze społeczeństwami przyjmującymi⁵².

Polityka równościowa i antydyskryminacyjna wszystkie swoje cele nadrzędne zamierza zrealizować poprzez cel pośredni, jakim jest wprowadzenie w życie zasady równego traktowania oraz wyeliminowanie bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną⁵³. Tak więc cele pośrednie obydwu polityk jedynie w bardzo wąskim zakresie się pokrywają, a mianowicie, gdy chodzi o zapewnienie równości. W tym zakresie, w którym się nie pokrywają, istnieją równolegle względem siebie.

⁴⁵ Np. Dyrektywa Rady 2004/113/WE...

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347...

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010...

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE...

⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883...

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801...

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233...

⁵² Dyrektywa Rady 2003/109/WE...

⁵³ Np. Dyrektywa Rady 79/7/EWG, *op. cit.*; Dyrektywa Rady 2000/78/WE...

Instrumenty polityk

Analizowane dokumenty pokazują, że UE cele swojej polityki migracyjnej zamierza osiągnąć głównie za pomocą instrumentów o charakterze prawnym. Pierwszym takim instrumentem są procedury udzielania ochrony oraz minimalne standardy ochrony OPT w celu zapewnienia im bezpieczeństwa. Standardy te obejmują swym zakresem m.in. pracę, edukację, zakwaterowanie, pomoc społeczną, środki do życia, opiekę medyczną, łączenie rodzin. Ponadto określono zobowiązania państw członkowskich wobec OPT korzystających z ochrony, czyli właśnie konieczność zapewnienia wspomnianych standardów⁵⁴. Do instrumentów należy także określenie warunków wjazdu i pobytu OPT oraz członków ich rodzin, praw przysługujących OPT i członkom ich rodzin legalnie przebywającym w państwach członkowskich (np. prawo do bycia informowanym o przysługujących prawach⁵⁵ czy prawo do zmiany pracodawcy, chroniące przed eksploatacją w pracy⁵⁶), określenie warunków przyznawania OPT statusu rezydenta długoterminowego i zamieszkiwania w innym państwie członkowskim, warunków wjazdu, pobytu i zatrudnienia OPT mających być pracownikami sezonowymi⁵⁷.

Ważnym instrumentem jest tzw. Niebieska Karta⁵⁸ oraz procedura jednego wniosku⁵⁹. Pierwsza z nich ma zapewnić szybsze stosowanie procedur wobec OPT, bardziej elastyczne i otwarte kryteria przyjmowania OPT, a także szerszy zakres ich praw, np. łatwiejszą mobilność wewnątrz UE oraz łączenie rodzin. Procedura jednego wniosku ma natomiast zapewnić możliwość jednoczesnego uzyskania pozwolenia na pobyt i pracę. Szczegółowe instrumenty stanowią przepisy, które przyznają OPT i członkom ich rodzin prawa i obowiązki porównywalne do tych, które są udziałem obywateli UE. Na przykład OPT będącym rezydentami długoterminowymi przyznaje się na równi z obywatelami UE dostęp do zatrudnienia, możliwość działalności na własny rachunek, dostęp do edukacji, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, przy czym niektóre z tych praw państwa członkowskie mogą ograniczyć⁶⁰. Należy przy tym pamiętać, że w myśl przepisów migracyjnych nie wszystkie wymienione wyżej instrumenty znajdują zastosowanie wobec wszystkich OPT.

⁵⁴ Dyrektywa Rady 2001/55/WE...

⁵⁵ Art. 9 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233...

⁵⁶ Art. 11 ust. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233...

⁵⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE...

⁵⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883...

⁵⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233...

⁶⁰ Art. 11 Dyrektywy Rady 2003/109/WE...

Poszczególne instrumenty są przypisane określonym kategoriom OPT. Na przykład prawo do ulg podatkowych na równi z obywatelami państwa członkowskiego dotyczy rezydentów długoterminowych⁶¹, pracowników sezonowych⁶², stażystów, wolontariuszy, *au pair*, o ile pozostają w stosunku pracy, naukowców⁶³, OPT, którzy pozytywnie przeszli procedurę jednego wniosku⁶⁴, ale nie przysługuje wysiedleńcom⁶⁵, uchodźcom⁶⁶, OPT korzystającym z ochrony międzynarodowej⁶⁷, OPT, którzy znaleźli się w UE w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁶⁸ oraz posiadaczom Niebieskiej Karty⁶⁹.

Do najważniejszych instrumentów polityki równościowej i antydyskryminacyjnej należą również środki prawne. Wśród nich znaczącą rolę odgrywają przepisy określające treść, zakres i warunki stosowania zasady równego traktowania oraz zawierające zakaz bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji OPT ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną w wybranych obszarach życia. Instrumentami prawnymi są też ustanawiane przez państwa członkowskie procedury sądowe dotyczące spraw o dyskryminację, sankcje dla sprawców dyskryminacji, ochrona prawna przed retorsjami dla ofiar dyskryminacji skarżących sprawców do sądu, ustanowienie organów równościowych, które by służyły pomocą we wprowadzaniu i nadzorowaniu przestrzegania przepisów równościowych i antydyskryminacyjnych. Ponadto przewidziano środki o innym charakterze niż prawne: możliwość otrzymania zadośćuczynienia lub odszkodowania przez ofiary dyskryminacji, obowiązek prowadzenia przez państwo dialogu z partnerami społecznymi w celu wprowadzania w życie zasady równości i zwalczania dyskryminacji, podejmowanie tzw. działań pozytywnych, czyli aktywnego wpływania na polepszenie sytuacji osób doświadczających nierówności, prowadzenie akcji upowszechniających wiedzę o tym, czym jest dyskryminacja i jakie istnieją środki pozwalające ją zwalczać, prowadzenie statystyk w zakresie wprowadzania w życie zasady równości i zwalczania dyskryminacji⁷⁰. Warto przy tym zaznaczyć, że instrumenty polityki równościowej i antydyskryminacyjnej mają zasto-

⁶¹ Dyrektywa Rady 2003/109/WE...

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE...

⁶³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801...

⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233...

⁶⁵ Dyrektywa Rady 2001/55/WE...

⁶⁶ Dyrektywa Rady 2003/86/WE...

⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346...

⁶⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE...

⁶⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883...

⁷⁰ Dyrektywa Rady 2000/43/WE, *op. cit.*; Dyrektywa Rady 2000/78/WE...

sowanie jedynie w wybranych obszarach. W obszarze zatrudnienia prawo przewiduje aplikowanie instrumentów dotyczących wszystkich kryteriów, ze względu na które zabroniona jest dyskryminacja. W obszarze ochrony społecznej oraz dostępu do dóbr i usług mogą być stosowane instrumenty dotyczące płci i pochodzenia rasowego lub etnicznego. Natomiast w obszarze edukacji dopuszcza się posługiwanie jedynie instrumentami zapewniającymi ochronę przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne⁷¹.

Analizując interakcje zachodzące między instrumentami jednej i celami drugiej z badanych polityk, można zauważyć, iż instrumenty polityki równościowej i antydyskryminacyjnej służą takim nadrzędnym celom polityki migracyjnej, jak stworzenie w UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zapewnienie rozwoju gospodarczego, jakości życia i spójności społecznej. Wspierają również realizację celów pośrednich polityki migracyjnej, do których należy poszanowanie godności i sprawiedliwe traktowanie OPT, zapewnienie równości szans i dostępu do zatrudnienia oraz sprawiedliwych warunków pracy, integracja OPT ze społeczeństwami przyjmującymi. Wobec pozostałych celów pozostają neutralne. Inaczej rzecz się ma z interakcją między instrumentami polityki migracyjnej a celami polityki równościowej i antydyskryminacyjnej. Instrumenty polityki migracyjnej, co prawda, wspierają takie cele polityki równościowej i antydyskryminacyjnej, jak stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wzrost poziomu jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej, ale nie służą osiągnięciu „pełnej równości w praktyce”, ponieważ nie w pełni urzeczywistniają zrównanie praw OPT z prawami obywateli państw członkowskich. W polityce migracyjnej OPT są traktowani na równi z obywatelami UE w zależności od statusu migracyjnego i nie zawsze w tych samych obszarach, co więcej, dopuszcza się wprowadzanie ograniczeń w tym zakresie przez państwa członkowskie⁷².

Jeśli chodzi o interakcję pomiędzy instrumentami badanych polityk, to należy zaznaczyć, że zachodzi ona tam, gdzie pokrywają się zakresy podmiotowe, a także zakresy przedmiotowe obydwu polityk (zatrudnienie, społeczna ochrona, dostęp do dóbr i usług, edukacja). Na przykład instrumenty polityki migracyjnej, takie jak przepisy dotyczące warunków wjazdu i łączenia rodzin OPT, pozostają poza częścią wspólną zakresów przedmiotowych, a więc nie wchodzą w interakcję z instrumentami dru-

⁷¹ A. Szczerba-Zawada, *The European Union Antidiscrimination Law: from Prohibition of Wage Discrimination to the General Principle of Equality*, „The Review of European Affairs”, 2017, t. 1, nr 2, s. 75.

⁷² Np. Art. 11 ust. 4 Dyrektywy Rady 2003/109/WE...

giej z badanych polityk. Natomiast tam, gdzie zakresy podmiotowe, a także zakresy przedmiotowe pokrywają się, mamy do czynienia z interakcją instrumentów polegającą na synergii. Instrumenty polityki migracyjnej zapewniają określony w przepisach poziom ochrony OPT, zaś instrumenty polityki równościowej i antydyskryminacyjnej dodatkowo przyznają prawo do równego traktowania i ochronę przed dyskryminacją ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną, przez co przyczyniają się do zwiększenia poziomu ochrony OPT. Istnieje przy tym wyjątek polegający na tym, że instrumenty polityki równościowej i antydyskryminacyjnej niczego nie dodają do ochrony zapewnianej przez instrumenty polityki migracyjnej w sytuacji, gdy dyskryminacja ze względu na chronione kryteria jest spowodowana działaniami prowadzonymi zgodnie z przepisami polityki migracyjnej UE⁷³.

Praktyki implementacyjne

W toku zaprezentowanych tutaj badań nie udało się znaleźć przykładów praktyk dotyczących implementacji polityki równościowej i antydyskryminacyjnej, które by wchodziły w interakcję z celami polityki migracyjnej, natomiast stwierdzono, że implementacja polityki migracyjnej może wchodzić w kolizję z celami polityki równościowej i antydyskryminacyjnej, ponieważ niekiedy skutkuje dyskryminacją OPT.

Po pierwsze, przyczyną tego jest sam sposób, w jaki prawo migracyjne UE zostało zaprojektowane. Chodzi tu zwłaszcza o tzw. klauzule równościowe prawa migracyjnego UE, mające zapewnić OPT dostęp do różnorodnych korzyści na równi z obywatelami państw członkowskich. Jednak przepisy prawa migracyjnego UE różnicują OPT, np. w zależności od długości pobytu, i w związku z tym części OPT nie przysługują traktowanie na równi z obywatelami państw członkowskich. Ponadto większość OPT w niektórych państwach europejskich stanowią osoby o kolorowym odcieniu skóry bądź członkowie grup etnicznych⁷⁴, co w sytuacji, gdy, jak powiedziano powyżej, nie każdemu OPT przysługują równe prawa z obywatelami UE, może prowadzić do dyskryminacji pośredniej OPT należących do mniejszości rasowych i etnicznych. OPT zwykle też godzą się na stawki wynaj-

⁷³ Art. 3 ust. 2 Dyrektywy Rady 2000/43/WE... oraz art. 3 ust. 2 Dyrektywy Rady 2000/78/WE...

⁷⁴ Raporty ONZ pokazują, że w latach 2016–2025 wśród OPT przybywających do Europy zdecydowanie przeważali imigranci z Azji i Afryki (*Displacement Tracking Matrix*, International Organization for Migration, <https://dtm.iom.int>, 06.07.2025).

grodzenia niższe niż obywatele państw członkowskich. Może to skutkować, z podobnych względów, jak opisane powyżej, dyskryminacją pośrednią ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne⁷⁵. W kontekście włoskim do dyskryminacji dochodzi przy okazji implementacji dyrektywy o pracownikach sezonowych⁷⁶. Jej beneficjentami mają być OPT przybywający spoza UE, a tymczasem we Włoszech większość pracowników sezonowych stanowią OPT mieszkający na miejscu, wobec czego nie przysługuje im prawo do równego traktowania, o którym mówi wspomniana dyrektywa⁷⁷.

Po drugie, przykładem kolizji praktyk implementacyjnych polityki migracyjnej z celami polityki równościowej i antydyskryminacyjnej są państwa członkowskie (np. Holandia, Austria), które zgodnie z przepisami zawartymi w unijnych ustawach migracyjnych⁷⁸ uzależniają dostęp OPT do świadczeń społecznych od udziału w środkach integracyjnych, np. wymagają znajomości oficjalnego języka danego państwa. Jak widać, państwa te jako kryterium różnicowania przyjmują obywatelstwo i status migracyjny, a nie pochodzenie rasowe czy etniczne. Jednak większość OPT w niektórych państwach Europy stanowią członkowie mniejszości rasowych i etnicznych. Zwykle nie wykazują oni wystarczającej znajomości języka społeczeństwa przyjmującego. Jeśli więc dostęp OPT do świadczeń społecznych uzależnia się od znajomości języka, wówczas dochodzi do dyskryminacji pośredniej ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Osób doświadczających tej dyskryminacji nie chronią przepisy dyrektywy równości rasowej⁷⁹, ponieważ w jej art. 3 ust. 2 stwierdza się, że nie dotyczy ona dyskryminacji powstałej na skutek różnego traktowania ze względu na obywatelstwo czy status migracyjny. Co więcej, TSUE w takich przypadkach odrzucał oskarżenia o dyskryminację, argumentując, że nie są one objęte zakresem dyrektywy równości rasowej⁸⁰, albo twierdząc, że wymagania co do środków integracyjnych kierowane są w stosunku do wszystkich OPT, a nie określonych grup etnicznych, więc nie mogą być uważane za dyskryminację⁸¹.

⁷⁵ L. Palumbo, *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously. A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Cham 2024, s. 96.

⁷⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE...

⁷⁷ V. Passalacqua, *Has the seasonal workers directive missed its target? Evidence from Italy during the pandemic*, „European Law Open”, 2022, no. 1, s. 697–698.

⁷⁸ Art. 5 ust. 2 Dyrektywy Rady 2003/109/WE... oraz art. 31 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347...

⁷⁹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE...

⁸⁰ TSUE, wyrok w sprawie Kamberaj, 24 kwietnia 2012, C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.

⁸¹ TSUE, wyrok w sprawie Land Oberösterreich v KV, 1 marca 2016, połączone sprawy C-443/14 i C-444/14, ECLI:EU:C:2016:127, pkt 63.

Po trzecie, zdarza się, że państwa członkowskie, wdrażając politykę migracyjną UE, ograniczają prawa przysługujące OPT. Na przykład Włochy odmówiły wypłaty OPT zasiłku na dzieci, które przebywają w państwie trzecim, choć żaden unijny przepis na to nie pozwala. Powołały się na wzmiankę o takiej możliwości zawartą w motywie 24 preambuły dyrektywy 2011/98/WE⁸². Rząd włoski przyjął też prawo, które przyznaje kartę rodzinną, uprawniającą do zniżek przy zakupach, tylko obywatelom włoskim i obywatelom innych państw członkowskich UE legalnie przebywającym na terenie Włoch. Wykluczył przy tym OPT, argumentując, że karta rodzinna nie zalicza się do świadczeń socjalnych, do których są uprawnieni OPT na mocy prawa migracyjnego UE. Z kolei Austria uznała, że dostęp do mieszkania nie należy do świadczeń podstawowych i dlatego na mocy przepisów art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109/WE pozwalających ograniczać pomoc społeczną do świadczeń podstawowych, można go odmówić OPT⁸³. W efekcie powyższych działań część OPT nie uzyskuje tych samych praw, którymi się cieszą inni OPT oraz obywatele UE. Przytoczone powyżej przykłady pokazują, że implementowanie polityki migracyjnej UE, polegające na uzależnianiu realizacji praw przysługujących OPT od spełnienia warunków określanych przez władze państw członkowskich, prowadzi do kolizji z celami polityki równościowej i antydyskryminacyjnej, a konkretnie z wprowadzeniem w życie zasady równego traktowania⁸⁴.

Po czwarte, bywa, że państwa członkowskie selekcionują przyjeżdżających OPT, co w konsekwencji uruchamia dynamikę prowadzącą do ich dyskryminacji. Na przykład Hiszpania zgodnie z przepisami dyrektywy 2014/36/UE⁸⁵ przyjmuje pracowników sezonowych, ale tylko takich, co do których istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że po zakończeniu pracy wrócą do kraju pochodzenia. Hiszpania ustanowiła program *contratación en origen*, którego celem jest przyjmowanie do prac sezonowych kobiet z Maroka, zwłaszcza tych, które mają dzieci. Takie kryterium w wysokim stopniu gwarantuje, że powrócą one do swoich rodzin pozostawionych w Maroku. Kobiety te w dużym stopniu są zależne od praco-

⁸² Motyw 24 został usunięty z preambuły dyrektywy 2011/98/WE w momencie, w którym została ona przekształcona przez dyrektywę 2024/1233.

⁸³ P. Melin, *Social security rights of third-country nationals coming from outside the EU: the scope and meaning of equal treatment* [w]: *Research Handbook on European Social Security Law*, red. F. Pennings, G. Vonk, Cheltenham, UK – Northampton, MA, 2023, s. 363–365.

⁸⁴ H. Verschueren, *Equal treatment as an instrument of integration. The CJEU's case law on social rights for third-country nationals under the EU migration directives*, "European Journal of Social Security", 2023, vol. 25, no. 3, s. 256.

⁸⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE...

dawcy, co może skutkować nadużyciami, przemocą ze względu na płeć i eksploatacją. Co prawda, istnieje unijne prawo, które powinno chronić przed dyskryminacją ze względu na płeć⁸⁶, ale w stosunku do wspomnianej kategorii kobiet, zwanych niekiedy „potulnymi”, pracodawcy prawo to często łamią bez narażania się na odpowiedzialność sądową⁸⁷.

Zakończenie

W świetle powyższych analiz okazuje się, że istniejące w literaturze przedmiotu sugestie⁸⁸, jakoby badane tutaj polityki w zakresie działań adresowanych do OPT nie były spójne, mają charakter nieuprawnionych uogólnień. Analizy pokazały, że poprawniejsze jest stwierdzenie, iż mamy do czynienia z szerokim wachlarzem różnych stopni spójności, poczynając od niespójności, a kończąc na synergii. Stopień spójności zachodzącej między polityką migracyjną UE a polityką równościową i antydyskryminacyjną UE różni się w zależności od aspektu, który jest brany pod uwagę. Z niespójnością mamy do czynienia na poziomie praktyk implementacyjnych polityki migracyjnej, które częstokroć prowadzą do kolizji z celami polityki równościowej i antydyskryminacyjnej. Synergię można dostrzec w przypadku instrumentów obydwu polityk, które w pokrywających się obszarach podmiotowych i przedmiotowych łącznie zapewniają wyższy poziom ochrony OPT niż każde z nich stosowane oddzielnie. Zarówno brak spójności, jak i synergia występują w pojedynczych przypadkach, najczęstsze są interakcje o poziomie spójności lokującym się pomiędzy tymi skrajnościami.

Fakt, iż badane polityki wykazały niespójność na poziomie praktyk implementacyjnych, oznacza, że nie wystarczy dbać o spójność na etapie tworzenia polityk w instytucjach UE. Jeśli spójność jest pożądana, to zabiegać o nią powinny również podmioty, które odpowiedzialne są za wdrażanie polityk UE (np. państwa członkowskie), co potwierdza znaną badaczom procesu politycznego w UE tezę, że etap kształtowania unijnych polityk obejmuje również fazę ich implementacji⁸⁹.

Synergia badanych polityk okazała się równie rzadkim fenomenem, jak niespójność, ponieważ występuje jedynie w przypadku interakcji między instrumentami obu polityk z wyłączeniem sytuacji określonej w art.

⁸⁶ Dyrektywa 2006/54/WE...

⁸⁷ L. Palumbo, *op.cit.*, s. 89.

⁸⁸ Zob. M. Bell, *op.cit.*, s. 621.

⁸⁹ E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *Analyzing the European Union Policy Process*, Hampshire – New York 2011, s. 188.

3 ust. 2 dyrektywy 2000/43/WE oraz art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/78/WE. W artykułach tych stwierdza się, że prawo antydyskryminacyjne nie ma zastosowania do przypadków dyskryminacji spowodowanych stosowaniem prawa migracyjnego UE. Istnienie owego wyjątku pokazuje, że w sytuacji opisanej przez wyżej wymienione przepisy, unijni decydenci świadomie nie zamierzali ani interakcji obydwu polityk, ani ich spójności, co potwierdza funkcjonującą w literaturze przedmiotu tezę⁹⁰, że spójność może nie być pożądana przez twórców polityk publicznych.

Pozostałe przypadki interakcji badanych polityk, ustalone w wyniku niniejszego badania, a więc istnienie równoległe, nakładanie się, uzupełnianie, wzmacnianie, wskazujące na różne stopnie spójności, przekonują o tym, że w instytucjach UE odpowiedzialnych za tworzenie polityki migracyjnej oraz polityki równościowej i antydyskryminacyjnej dąży się do zapewnienia spójności między nimi, choć nie zabiega się o wysoki jej stopień albo z różnych względów nie jest to możliwe. Na pewno unika się niespójności, a synergia nie należy do priorytetów lub trudno ją osiągnąć.

Bibliografia

- Bell M., *The Principle of Equal Treatment: Widening and Deepening* [w]: *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011.
- Cejudo G.M., Michel C.L., *Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration*, "Policy Sciences", 2017, vol. 50.
- Dyrektywa Rady 79/7/EEG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 6 z 10.01.1979).
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.07.2000).
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000).
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.08.2001).
- Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251 z 3.10.2003).
- Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.01.2004).

⁹⁰ Zob. Z. Shawoo [i in.], *op.cit.*, s. 345.

- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004).
- Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 204 z 26.07.2006).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. L 94 z 28.03.2014).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. L 157 z 27.05.2014).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (przekształcenie) (Dz.U. L 132 z 21.05.2016).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.U. L 382 z 28.10.2021).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1233 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (wersja przekształcona) (Dz.U. L, 2024/1233, 30.04.2024).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. L, 2024/1346, 22.05.2024).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2842 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie rozszerzenia dyrektywy (UE) 2024/2841 na obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz.U. L, 2024/2842, 14.11.2024).
- Melin P., *Social security rights of third-country nationals coming from outside the EU: the scope and meaning of equal treatment* [w]: *Research Handbook on European Social Security Law*, red. F. Pennings, G. Vonk, Cheltenham, UK – Northampton, MA, 2023.
- Nilsson M. [i in.], *Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector–environment policy interactions in the EU*, "Environmental Policy and Governance", 2012, vol. 22, no. 6.
- Palumbo L., *Taking Vulnerabilities to Labour Exploitation Seriously. A Critical Analysis of Legal and Policy Approaches and Instruments in Europe*, Cham 2024.
- Passalacqua V., *Has the seasonal workers directive missed its target? Evidence from Italy during the pandemic*, „European Law Open”, 2022, no. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. L 344 z 29.12.2010).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpań-

- stwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE (Dz.U. L, 2024/1347, 22.05.2024).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE (Dz.U. L, 2024/1348, 22.05.2024).
- Shawoo Z. [i in.], *Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework*, "Environmental Policy and Governance", 2023, vol. 33, no. 4.
- Szczerba-Zawada A., *The European Union Antidiscrimination Law: from Prohibition of Wage Discrimination to the General Principle of Equality*, "The Review of European Affairs", 2017, t. 1, nr 2.
- TSUE, wyrok w sprawie Kamberaj, 24 kwietnia 2012, C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.
- TSUE, wyrok w sprawie Land Oberösterreich v KV, 1 marca 2016, połączone sprawy C-443/14 i C-444/14, ECLI:EU:C:2016:127, pkt 63.
- Verschueren H., *Equal treatment as an instrument of integration. The CJEU's case law on social rights for third-country nationals under the EU migration directives*, "European Journal of Social Security", 2023, vol. 25, no. 3.
- Versluis E., van Keulen M., Stephenson P., *Analyzing the European Union Policy Process*, Hampshire–New York 2011.

Coherence of European Union Policies Addressed to Third-Country Nationals

Abstract

The article presents the research results, which assessed the coherence of actions taken towards third-country nationals within the framework of EU migration policy and EU equality and anti-discrimination policy. The analyses aimed to answer the question of whether there is coherence in the case of the mentioned policies, to what extent, and what it consists of. Qualitative content analysis was the primary method used in this study. Current EU directives and regulations adopted in 2000-24, counted among the core of the *acquis* of the two policies, were research material. Research has shown a wide range of different degrees of coherence in the policies studied. Incoherence occurs at the level of implementation practices, while synergy happens with instruments. Besides, coherence takes on a different character (parallel existence, overlapping, complementary, reinforcing) depending on the aspect of the interaction of the two policies.

Keywords: EU policies, policy coherence, EU migration policy, EU equality and anti-discrimination policy, European Union