

Jolanta Szymańska

Obywatelstwo europejskie a problem integracji imigrantów w Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

Unia Europejska, obywatelstwo transnarodowe, polityka migracyjna, integracja imigrantów, polityka bezpieczeństwa i sprawiedliwości

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

„Ruchy migracyjne w znacznym stopniu ukształtowały obraz współczesnej Europy i pozostają nadal procesem dynamicznym, niezwykle złożonym i wywierającym wpływ na wiele dziedzin życia społecznego i gospodarczego”¹. Ustabilizowana sytuacja polityczna, wysoki poziom rozwoju gospodarczego oraz atrakcyjne warunki socjalne państw europejskich decydowały i wciąż decydują o wyborze Europy jako docelowego miejsca osiedlenia przez obywateli państw trzecich.

Imigranci są trwałym składnikiem europejskiej rzeczywistości. Ich duży udział w ogólnej populacji Starego Kontynentu nie pozwala na marginalizację ich roli w dalszym rozwoju Unii Europejskiej oraz zaniedbywanie procesów i polityki integracyjnej. Integracja cudzoziemców stanowi duże wyzwanie dla Unii i jej członków. Wielonarodowa, wielokulturowa, wielowyznaniowa i otwarta Europa to projekt bardzo ambitny, a w obliczu nasilającego się antyimigracyjnego sentymentu Europejczyków oraz ewidentnego kryzysu multikulturalizmu, wręcz idealistyczny.

¹ M. Latecki, *Wpływ nielegalnej migracji na bezpieczeństwo państwa*, [w:] M. Gawrońska-Garstka (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo intelektualne Polaków*, Poznań 2009, s. 68.

Problemy europejskiej polityki imigracyjnej wymagają głębokiej debaty nad przyszłymi kierunkami unijnej polityki integracyjnej. Przewyciężenie kryzysu dotychczasowej polityki wobec imigrantów, o którym wprost mówią dziś czołowi europejscy politycy², nasuwa konieczność rewizji mechanizmów włączania cudzoziemców w budowanie zjednoczonej Europy zarówno w sferze ekonomicznej, społecznej, kulturalnej, jak i politycznej. W tym kontekście powraca dyskusja nad kategorią unijnego obywatelstwa, jego „postnarodowego” wymiaru oraz roli we włączaniu imigrantów w życie społeczno-polityczne organizacji, a tym samym wzmacnianiu efektywności procesów integracyjnych i urzeczywistnianiu unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Instytucja unijnego obywatelstwa, będąca istotnym narzędziem integracji imigrantów wewnętrznych (*intra-EU immigrants*), stanowi duże wyzwanie z perspektywy integracji imigrantów spoza UE. Nie brak jednak koncepcji traktujących unijne obywatelstwo jako punkt wyjścia do wzmacniania integracji cudzoziemców pochodzących z państw trzecich. Do takich koncepcji należy m.in. szczególnie silnie promowany przez Komisję Europejską w pierwszych latach XXI w. projekt *civic citizenship*, pozwalający imigrantom nabywać prawa i obowiązki i sytuujący ich stopniowo na pozycji równej obywatelom UE, jak również – pojawiająca się już na wczesnym etapie funkcjonowania instytucji unijnego obywatelstwa – propozycja całkowitego rozdzielenia obywatelstwa narodowego i obywatelstwa UE i uczynienia z tego drugiego „prawdziwie ponadnarodowego zjawiska”.

Celem niniejszego artykułu jest analiza europejskiego obywatelstwa, jako instrumentu polityki integracyjnej wobec migrantów w Unii Europejskiej. Perspektywa integracji zakreślona jest w niniejszym artykule bardzo szeroko – odnosi się zarówno do imigrantów spoza Unii, jak i tych wewnątrzunijnych, którzy według unijnej nomenklatury nie są zaliczani

² O „nieudanym eksperymencie”, a nawet całkowitym fiasku polityki multikulturalizmu mówią dziś coraz głośniejszy m.in. premier Wielkiej Brytanii David Cameron i kanclerz Niemiec Angela Merkel. W tym duchu wypowiadał się też były prezydent Francji Nicolas Sarkozy. Zob. m.in. przemówienie Davida Camerona na konferencji monachijskiej na temat bezpieczeństwa *PM's speech at Munich Security Conference*, dostępne na stronie <http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-at-munich-security-conference/>, 02.08.2012; *Merkel says German multicultural society has failed*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451>, 02.08.2012; *Nicolas Sarkozy joins David Cameron and Angela Merkel view that multiculturalism has failed*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1355961/Nicolas-Sarkozy-joins-David-Cameron-Angela-Merkel-view-multiculturalism-failed.html>, 02.08.2012.

do kategorii imigrantów czy pracowników czasowych, a raczej do jednostek korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE. Takie szerokie – choć odbiegające od ducha unijnych regulacji i programów polityki integracyjnej³ – ujęcie problematyki „integracji” pozwala skonfrontować sytuację obywateli UE, decydujących się na osiedlenie poza ojczyzną, z sytuacją imigrantów spoza Unii, a zarazem określić integracyjną/dezintegracyjną moc obywatelstwa unijnego, które odróżnia te dwie grupy.

W badaniach podjęta zostaje próba zdiagnozowania stopnia „ekskluzywności” konstrukcji unijnego obywatelstwa poprzez porównanie praw przysługujących obywatelom państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich z prawami przynależnymi jednostkom na mocy pełnego obywatelstwa UE. W niniejszej pracy prześludzona jest również ewolucja oraz potencjał dalszego rozwoju koncepcji zakładających wykorzystanie obywatelstwa UE do celów integracji, czemu towarzyszy pytanie o perspektywy zrównania sytuacji prawnej cudzoziemców z sytuacją obywateli Unii. Chodzi tu z jednej strony o zbadanie szans na wzmocnienie integracji, jakie stwarza zwiększenie politycznej partycypacji imigrantów, z drugiej zaś o wskazanie zagrożeń, jakie stworzyć może ów proces. W badaniach przyjęto założenie, że parametry polityczno-prawne determinują proces integracji cudzoziemców, a „włączanie imigrantów w formalne i nieformalne kanały uczestnictwa w życiu politycznym [...] może prowadzić do (różnych) form aktywnej polityki w dziedzinie społeczno-ekonomicznej i kulturowo-religijnej”⁴.

Rozważania na temat kształtu i treści unijnego obywatelstwa, a także koncepcji integracyjnych oscylujących wokół europejskiego obywatelstwa wpisują się w szerszą debatę na temat optymalnej formuły rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej w kontekście wyzwań globalizacji⁵. Unia

³ Unijne programy integracji imigrantów odnoszą się bowiem wyłącznie do problematyki integracji obywateli państw trzecich.

⁴ *Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę. Procesy integracji migrantów: wyniki badań i zmiany polityki*. Materiały z Europejskiej Konferencji Ludnościowej 2005 *Demograficzne wyzwania dla spójności społecznej*, „Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej” 2006, nr 51, s. 11.

⁵ Procesy globalizacji wyraźnie wpływają na przepływy migracyjne na świecie. Poza tradycyjnymi kategoriami czynników *push-pull*, globalizacja wprowadza np. kolejną, trzecią kategorię czynników warunkujących migrację, zwanych „sieciowymi” (*network factors*). Czynniki te są związane ze swobodnym przepływem informacji, usprawnieniem globalnej komunikacji oraz obniżeniem kosztów transportu. Zob. *Migration and Globalization*, The Levin Institute – The State University of New York, www.globalization101.org, s. 2.

Europejska jest z tego punktu widzenia swoistym „żywym laboratorium”⁶, „eksperymentem w rządzeniu sieciowym”⁷. Unijne obywatelstwo, będące namiastką obywatelstwa ponadnarodowego, stanowi element wzmocnienia ponadnarodowej europejskiej tożsamości. Niesie zarazem pewne możliwości dalszego rozwoju integracji w wymiarze społeczno-politycznym, także w obrębie polityki imigracyjnej. W niniejszym opracowaniu analiza europejskiego obywatelstwa i jego potencjału integracyjnego poprzedzona jest krótką charakterystyką europejskich problemów na tle integracji imigrantów, zbadaniem komponentu integracyjnego polityki imigracyjnej państw członkowskich oraz Unii Europejskiej (w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), a także – ze względu na specyficzne powiązania obywatelstwa unijnego z obywatelstwem państw członkowskich – omówieniem krajowych polityk naturalizacji i ich miejsca w europejskiej strategii integracji.

Imigracja i integracja imigrantów w Europie – kluczowe problemy

W odróżnieniu od tradycyjnych krajów napływu imigrantów, takich jak Stany Zjednoczone, Kanada czy Australia, kraje europejskie stosunkowo długo nie uważały się za kraje imigracyjne⁸. W rezultacie w wielu z nich przez lata prowadzono liberalną politykę przyjmowania imigrantów, lekceważąc jednocześnie potrzebę szerszego zainteresowania problematyką integracji imigrantów. Tymczasem do państw członkowskich Unii Europejskiej napływała i wciąż napływa ogromna liczba cudzoziemców z różnych stron świata. Nasilają się jednocześnie wewnątrzunijne przepływy ludności (migracje pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w UE). W 2011 r. w UE mieszkało ponad 33 mln obcokrajowców, w tym 20,5 mln imigrantów spoza UE i 12,8 mln imigrantów wewnętrznych⁹.

Zaległości w zakresie polityki imigracyjnej, w tym przede wszystkim słabości jej wymiaru integracyjnego, stają się coraz bardziej widoczne, a problemy z nich wynikające – coraz pilniejsze. Wskaźniki demograficzne oraz globalne i regionalne tendencje migracyjne nie pozwalają wierzyć, że napływ imigrantów, zwłaszcza do najbogatszych państw europejskich,

⁶ A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej a problem rządzenia sieciowego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 61.

⁷ Tamże.

⁸ *Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę...*, s. 9.

⁹ K. Vasileva, *Population and social conditions*, Eurostat, „Statistics in focus” 2012, nr 31.

zmniejszy się w przyszłości, co zachęca do szerszej refleksji nad problemami europejskiej polityki migracyjnej oraz tworzenia wyprzedzającej wizji migracji¹⁰. Problemy migracyjne stanowiąc będą bowiem „wyzwania dotyczące zarówno politycznego wymiaru integracji imigrantów (zasad przyjmowania imigrantów oraz kryteriów regulacji przepływu osób), jak sfery świadomości społecznej, tzn. sposobu akceptacji «nowej różnorodności» w społeczeństwie i polityce”¹¹.

W powojennej historii kontynentu pierwsza duża fala imigrantów napłynęła do krajów zachodnich w latach 50. i 60. XX w. Kraje Europy Zachodniej przeżywały wówczas rozwój gospodarczy, co wiązało się z koniecznością „importu” siły roboczej spoza kontynentu. W celu wypełnienia luki na rynku po niżu wojennym Niemcy Zachodnie zawarły umowy o naborze robotników z Włoch, Grecji i Hiszpanii. Obywatele Turcji zaczęli być przyjmowani od 1961 r., „gdy wraz z budową muru berlińskiego ustał napływ rodaków z Niemiec Wschodnich. W tym samym czasie na fali dekolonizacji ruszył też masowy napływ imigrantów do dawnych metropolii kolonialnych – głównie z Algierii i Maroka do Francji, ale też np. z Surinamu do Holandii”¹². Znaczny napływ imigrantów poszukujących azylu miał miejsce w latach 80. i 90., co było następstwem konfliktów zbrojnych m.in. w byłej Jugosławii, Afganistanie, Somalii i na Sri Lance. Wraz z rozszerzeniem integracji na kraje Europy Środkowo-Wschodniej ruszyła z kolei masowa migracja zarobkowa w kierunku najbardziej rozwiniętych państw Europy Zachodniej (migracja wewnętrzna z jednego państwa członkowskiego do innego). Ostatniego lawinowego wzrostu migracji z państw trzecich Europa doświadczyła w pierwszej połowie 2011 r., kiedy to w wyniku tzw. arabskiej wiosny południową część kontynentu zalała fala uchodźców z Afryki Północnej.

Jak już wspomniano, pomimo znacznego napływu imigrantów problematyka integracji obywateli państw trzecich przez lata nie zajmowała centralnego miejsca w dyskursie politycznym zarówno państw europejskich, jak i jednoczącej się Europy. Polityki w zakresie rynku pracy oraz kultury

¹⁰ *Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*. Sprawozdanie dla Rady Europejskiej sporządzone przez Grupę Refleksji dotyczące przyszłości UE do roku 2030, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, maj 2010, s. 27.

¹¹ S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, z. 2, s. 18.

¹² W. Smoczyński, *Migracyjne statystyki. Za pracą, za mężem*, „Polityka”, 14 listopada 2010, <http://www.polityka.pl/swiat/1510512,1,migracyjne-statystyki.readhttp://www.polityka.pl/swiat/1510512,1,migracyjne-statystyki.read,06.08.2012>.

tworzyły jedynie zarysy europejskiego podejścia do kwestii integracji imigrantów¹³. Głównym jego punktem było odrzucenie ideologicznych zasad asymilacji, które uznano za niezgodne z zasadami państwa demokratycznego, oraz rozwijanie projektów i działań uwzględniających prawa imigrantów i podnoszących znaczenie wartości tolerancji i uznania różnych kultur¹⁴. Istotne zmiany zaszły dopiero w latach 90., kiedy to pod wpływem szerokiej krytyki multikulturalizmu, bazującej na przekonaniu o nieskuteczności działań włączających imigrantów do społeczeństw przyjmujących, politycy zaczęli zwracać uwagę na potrzebę oparcia integracji na modelu asymilacyjnym. Międzynarodowy terroryzm polityczny wzmocnił zainteresowanie zjawiskiem migracji, prowadząc do rewizji polityki w tym zakresie. W następstwie zamachów terrorystycznych w Nowym Jorku, Londynie i Madrycie „europejska otwartość” została skonfrontowana z „europejskim bezpieczeństwem”. Imigranci spoza Unii zaczęli być łączeni z zagrożeniami i problemami bezpieczeństwa wewnętrznego, a kwestie migracyjne stały się ważnym elementem polityk na szczeblu zarówno państw członkowskich, jak i Unii Europejskiej¹⁵.

Zainteresowanie problematyką migrantów w Europie ożywiły napięcia i konflikty w społeczeństwach państw o wysokim udziale procentowym obcokrajowców w populacji, a tym samym – o dużym zróżnicowaniu etnicznym, kulturowym i religijnym. Wymownym tego przykładem były w ostatnich latach m.in. walki imigrantów z policją na przedmieściach Paryża w 2005 r., tzw. l'affaire des Roms¹⁶ związana z wysiedleniem rumuńskich i bułgarskich Romów z Francji w 2010 r., konflikt o islamskie burki w Belgii i we Francji, uruchomienie w lutym 2012 r. w Holandii antyimigracyjnego portalu przez prawicową partię PVV, reakcja niektórych państw członkowskich na wzmożoną falę migrantów w trakcie arabskiej wiosny (np. konflikt na granicy francusko-włoskiej w pierwszej połowie 2011 r.) czy też „wojna o choinkę” w duńskim miasteczku Kokkedal w 2012 r.

Toczące się w Europie dyskusje na temat imigrantów (zwłaszcza muzułmańskich) ogniskują się przede wszystkim „wokół problemów

¹³ T.E. Givens, *Immigrant Integration in Europe: Empirical Research*, „Annual Review of Political Science” 2007, nr 10, s. 67.

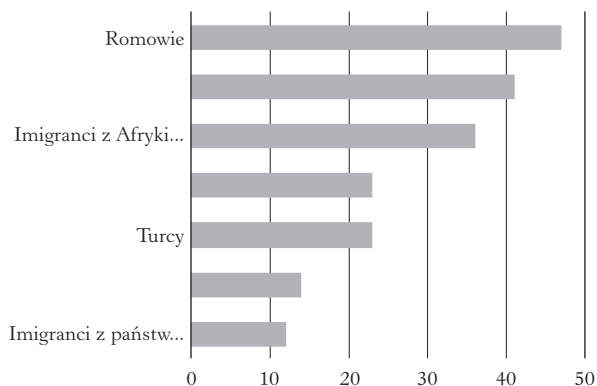
¹⁴ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Wprowadzenie*, [w:] ... (red.), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 10.

¹⁵ R. Penninx, D. Spencer, N. Van Hear, *Migration and Integration in Europe: The State of Research*, University of Oxford, ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COM-PAS), Oxford 2008, s. 4.

¹⁶ Szerzej zob. S. Carrera, A. Faure Atger, *L'affaire des Roms. A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice*, Centre for European Reform, September 2010.

tworzenia się gett etnicznych, nieprzyswajania przez imigrantów kultury i języka kraju osiedlenia, pozostawiania przez nich poza rynkiem pracy i braku możliwości ich awansu społecznego, ich uzależnienia od systemu pomocy społecznej, a także ich przestępczości oraz zwiększającej się podatności na ekstremizm polityczny [...]”¹⁷. Imigranci są traktowani przez Europejczyków jako destabilizator rynku pracy, zagrożenie dla bezpieczeństwa, a w skrajnych przypadkach także zagrożenie dla narodowej tożsamości i kultury. Sytuację pogarsza fakt, że „imigracja czy też imigranci stanowią często [...] oś debat i kampanii politycznych¹⁸, gdzie wygrywane są stare uprzedzenia, zaszłości historyczne, stereotypy czy też po prostu mity”¹⁹.

Wykres 1. Mniejszości najczęściej dyskryminowane w UE (w roku poprzedzającym badanie)



Źródło: EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report, FRA, 2009, s. 36.

¹⁷ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Wprowadzenie...*, s. 10–11.

¹⁸ Antyimigracyjne nastroje były widoczne szczególnie wyraźnie w ostatniej kampanii prezydenckiej we Francji w 2012 r. Kandydatami najsilniej akcentującymi potrzebę ograniczenia liczby imigrantów we Francji byli Marine Le Pen (liderka Frontu Narodowego) i Nicolas Sarkozy (reprezentujący centroprawicową Unię na rzecz Ruchu Ludowego). Nieco bardziej wyważone stanowisko prezentował zwycięzca wyborów, socjalista François Hollande, który opowiadał się za „lepszą integracją cudzoziemców mieszkających pod francuskim dachem, ale równocześnie za przymknięciem drzwi dla stojących za progiem”. Zob. *Hollande realista i nowa polityka migracyjna Francji*, Biuletyn Migracyjny Nr 36, Ośrodek Badań nad Migracjami, czerwiec 2012, s. 7.

¹⁹ K. Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy nr 7/04, Warszawa 2004, s. 2.

Unia nie jest wolna od różnych przejawów rasizmu, dyskryminacji i ksenofobii. Problem ten szczególnie dotkliwie odczuwają tzw. mniejszości wizualne (*visible minorities*) (zob. wykres 1). Jak wykazują badania, przedstawiciele mniejszości narodowych znacznie częściej niż większość społeczeństwa stają się obiektem napaści lub pogroźek²⁰. Niepokojące są również sygnały Agencji Praw Podstawowych na temat przypadków niegodziwego traktowania i wyzysku migrantów zatrudnionych w Unii. Kolejne doniesienia o zamieszkach o podłożu rasowym w takich krajach, jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania dobitnie świadczą o nasilaniu się problemu na linii społeczeństwa przyjmujące – mniejszości. W ostatnich latach wrogość wobec imigrantów dodatkowo podsyca utrzymujący się na wysokim poziomie współczynnik nielegalnej imigracji oraz trudna sytuacja gospodarcza w wielu państwach Unii. Niechęć i nieufność będą zresztą dwukierunkowo. Wiele mniejszości z własnej woli izoluje się też w małych społecznościach, budując wokół siebie mur nieufności, który oddziela je od reszty społeczeństwa.

Europejskie podejście do kwestii integracji imigrantów spoza UE

Międzynarodowy wymiar problemów migracyjnych, zaznaczający się wyraźnie w kontekście otwartych europejskich granic wewnętrznych, skłonił UE do włączenia się w przeciwdziałanie im i rozwijania inicjatyw w tym zakresie. Inicjatywy te zapoczątkowały postępujący powoli, acz systematycznie proces europeizacji polityki wobec cudzoziemców oraz tworzenia wspólnych ram dla integracji imigrantów w UE. Europejskie podejście do kwestii integracji obywateli państw trzecich rozwijane jest na podstawie „quasi-otwartej metody koordynacji”²¹, pozostając poza tradycyjnym procesem decyzyjnym. W tej dziedzinie Unia odwołuje się do tzw. miękkich narzędzi polityki, w tym m.in. koordynacji wymiany informacji i najlepszych praktyk, rozwijania sieci ekspertów oraz europejskich mechanizmów ewaluacji procesu integracji²². Osią promowanej na szczeblu unijnym koncepcji integracji jest dwukierunkowość procesu adaptacji imigrantów, zakładająca zmianę „nie tylko wartości, norm i zacho-

²⁰ Szerzej na ten temat w raporcie *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey*, FRA 2009.

²¹ S. Carrera, A. Faure Atger, *Integration as a two-way in the EU? Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*, Centre for European Reform 2011, s. 3.

²² Tamże.

wań przybyszów, ale także członków społeczeństwa przyjmującego”²³. Zarysy owego podejścia odnajdujemy nade wszystko w strategicznych programach obszaru spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz komunikatach Komisji Europejskiej poświęconych problematyce integracji. Geneza powyższych dokumentów związana jest z włączaniem polityki imigracyjnej w sferę zainteresowania Wspólnot.

W traktacie z Maastricht państwa członkowskie uznały politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich za dziedzinę wspólnego zainteresowania. W traktacie amsterdamskim Wspólnocie powierzono natomiast tworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azyłowej. „Pomimo przekazania Wspólnocie kompetencji do prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej i azyłowej, państwa zachowały daleko idącą ostrożność, jeśli chodzi m.in. o politykę integracyjną. Pole działań Wspólnoty zostało wyraźnie określone, a w Traktacie nie pojawiło się określenie «polityka integracyjna»”²⁴. Zasadniczą zmianę w tym zakresie przyniósł dopiero traktat lizboński, który w art. 79 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bezpośrednio odniósł się do kwestii integracji obywateli państw trzecich, zabezpieczając jednak kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie. Zgodnie z postanowieniami traktatu:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania Państw Członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”²⁵.

Mimo że przed podpisaniem traktatu lizbońskiego w prawie pierwotnym nie padło *explicite* sformułowanie „integracja obywateli państw trzecich”, do kwestii tej nawiązywano dużo wcześniej w unijnych strategiach, a także innych dokumentach i aktach prawnych przyjmowanych na poziomie Unii. Kwestia integracji imigrantów po raz pierwszy podniesiona została w konkluzjach Rady Europejskiej z Tampere z 1999 r., w których szefowie państw i rządów wezwali do rozwijania wspólnego europejskiego podejścia w zakresie integracji imigrantów²⁶. Nakreślony

²³ S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów...*, s. 20.

²⁴ A. Kicingier, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, CEFMR Working Paper 2005, nr 2, s. 5.

²⁵ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

²⁶ Zob. Wnioski Prezydencji. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r., „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 289.

w Tampere strategiczny program działań w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości zwracał szczególną uwagę na potrzebę niedyskryminacyjnego traktowania obywateli państw trzecich oraz rozwijania środków służących przeciwdziałaniu rasizmowi i ksenofobii. Celem polityki integracyjnej nakreślonej w Tampere miało być dążenie do przyznania obywatelom państw trzecich rezydujących w UE praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii²⁷, w tym przede wszystkim zacieranie różnic pomiędzy imigrantami spoza UE a imigrantami wewnętrznymi. Mając za punkt wyjścia konkluzje z Tampere, przyjęto następnie pojedyncze akty prawne regulujące stosunkowo wąskie zagadnienia z zakresu integracji. Do najważniejszych z nich należą dyrektywy Rady z 2003 r. – dyrektywa dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami²⁸ oraz dyrektywa o prawie do łączenia rodzin²⁹. Pierwszy z dokumentów wprowadza jednolity status rezydenta długoterminowego przyznawany obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium Unii przez okres pięciu lat. Status wzmacnia prawa legalnych imigrantów do zatrudnienia, edukacji, pomocy socjalnej, gwarantuje swobodny dostęp rezydentów długoterminowych do całego terytorium danego państwa członkowskiego, ułatwia przemieszczanie się na terytorium UE oraz połączenie z rodziną, a także gwarantuje zwiększoną ochronę przed wydaleniem. Drugi ustanawia wspólne zasady dotyczące łączenia rodzin legalnych imigrantów, służące „ochronie komórki rodzinnej” oraz ułatwiające integrację obywateli państw trzecich w państwach członkowskich³⁰.

W kolejnym strategicznym programie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – programie haskim – „integracja obywateli państw trzecich” została umieszczona wśród dziesięciu szczegółowych priorytetów, na których miały się koncentrować wysiłki Unii w sprawach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w następnych latach (2005–2009)³¹. W konkluzjach haskich Rada Europejska wezwała do przeciwdziałania izolacji niektórych grup cudzoziemców oraz tworzenia

²⁷ Tamże, s. 291–292.

²⁸ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.U. L 16 z 23.1.2004.

²⁹ 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.

³⁰ Tamże.

³¹ Program Haski: Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005.

uwarunkowań pełnego uczestnictwa legalnych migrantów w życiu społeczeństwa. Drogą do tego celu miała być lepsza koordynacja krajowych polityk integracyjnych z unijnymi inicjatywami w tej dziedzinie, oparta na wspólnych podstawowych zasadach łączących wszystkie obszary polityki dotyczące integracji³².

Realizując założenia programu haskiego jeszcze w 2004 r. Rada przyjęła wspólne zasady wyznaczające ramy współpracy UE w zakresie integracji³³. W zasadach podkreśla się, że integracja to dynamiczny i dwutorowy proces wzajemnego dostosowywania się imigrantów oraz przyjmujących ich społeczeństw, wymagający poszanowania podstawowych zasad UE. Nieodzownymi składnikami efektywnej integracji pozostają: aktywne uczestnictwo cudzoziemców w rynku pracy, opanowanie przez imigrantów języka krajów przyjmujących i posiadanie podstawowej wiedzy o historii tych krajów, adekwatna polityka edukacyjna, równy dostęp imigrantów do instytucji oraz dóbr i usług, intensyfikacja kontaktów imigrantów z obywatelami państw członkowskich, poszanowanie różnorodności kulturowej i religijnej w duchu Karty praw podstawowych, zapewnienie udziału cudzoziemców w procesach demokratycznych, uwzględnianie kwestii integracyjnych we wszystkich obszarach polityk na szczeblu krajowym, a także rozwijanie odpowiednich mechanizmów współpracy i wymiany dobrych praktyk dotyczących integracji pomiędzy państwami członkowskimi³⁴. Wspólne zasady określone w dokumencie Rady z 19 listopada 2004 r. rozwinięte zostały w agendzie na rzecz integracji przedstawionej przez Komisję Europejską w 2005 r.³⁵, w której wskazano konkretne wytyczne do polityki integracyjnej UE oraz państw członkowskich. Na podstawie wytycznych Komisji w ostatnich latach stworzono na poziomie UE wiele narzędzi wspierających krajowe polityki integracyjne, m.in. Europejski Fundusz na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejskie Forum Integracji, podręcznik dotyczący integracji czy też europejski portal na temat integracji. Przyjęto również dyrektywy regulujące warunki pobytu poszczególnych kategorii wysoko wykwalifikowanych imigrantów na terytorium UE – dyrektywę Rady z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli

³² Tamże.

³³ Dokument Rady 14615/04 z 19.11.2004.

³⁴ Tamże.

³⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM(2005) 389 końcowy, Bruksela, dnia 1.9.2005.

państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie³⁶, dyrektywę Rady z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych³⁷, a także dyrektywę w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji³⁸, ustanawiającą tzw. niebieską kartę UE.

W kontekście nowych uwarunkowań gospodarczych i politycznych³⁹, wzmocnionych w traktacie lizbońskim zapisów dotyczących pomocy Unii na rzecz wspierania integracji obywateli państw trzecich, a także wezwania do intensyfikacji współpracy w tej dziedzinie zawartego w programie sztokholmskim⁴⁰, w lipcu 2011 r. przyjęto Europejski program integracji obywateli państw trzecich⁴¹. W dokumencie dokonano przeglądu inicjatyw UE w zakresie integracji oraz zawarto zalecenia dla wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie integracji. Zgodnie z nimi, kluczowymi dziedzinami działań w sferze integracji mają być: A. Integracja poprzez uczestnictwo; B. Więcej działań na szczeblu lokalnym; C. Zaanżażowanie państw pochodzenia⁴². Mając na uwadze zapewnienie skuteczności politycznych strategii w zakresie migracji i integracji, podkreślono znaczenie wzmocnionej współpracy, konsultacji i koordynacji na szczeblu europejskim, rozwijania elastycznego europejskiego zestawu narzędzi, w tym „europejskich modułów” wspierających strategię polityczne i praktyki, a także wysokiego poziomu danych statystycznych na temat imigracji i integracji, ułatwiających monitorowanie wyników realizacji strategii politycznych w zakresie integracji⁴³. Kontynuując wzmacnianie ochrony poszczególnych grup legalnych imigrantów rezydujących w UE, w gremiach Rady i PE podjęto prace nad dwoma projektami dyrektyw – dyrektywy regulującej warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trze-

³⁶ Dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r., Dz.U. L 375 z 23.12.2004.

³⁷ Dyrektywa Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r., Dz.U. L 289 z 3.11.2005.

³⁸ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r., Dz.U. L 155 z 18.6.2009.

³⁹ Chodzi tu przede wszystkim o nasilający się kryzys gospodarczy w krajach UE oraz kryzys wywołany falą nielegalnej imigracji związanej z tzw. arabską wiosną.

⁴⁰ Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobra i Ochrony Obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010.

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program integracji obywateli państw trzecich*, KOM(2011) 455 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 20.7.2011.

⁴² Tamże, s. 5.

⁴³ Tamże, s. 13–15.

cich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa⁴⁴ oraz dyrektywy regulującej warunki wjazdu i pobytu pracowników sezonowych spoza UE⁴⁵.

Pomimo rozwoju unijnego prawodawstwa odnoszącego się do kwestii integracji, definiującego prawno-polityczne ramy działań UE na rzecz wsparcia procesu integracji migrantów, nie wszystkie środki wyznaczone dotychczas przez Unię w zakresie integracji imigrantów doprowadziły do skutecznej realizacji postawionych celów. Zagadnienie integracji imigrantów cały czas pozostaje swego rodzaju nowością na szczeblu UE⁴⁶, a inicjatywy w tej dziedzinie często ustępują miejsca innym palącym problemom polityki imigracyjnej. Jak podkreśla S. Carrera, główną bolączką integracyjnego wymiaru polityki imigracyjnej pozostaje rozdźwięk pomiędzy propozycjami i programami Rady i Komisji (miękkim prawem) a ich przełożeniem na odpowiednie akty prawnie wiążące (twarde prawo)⁴⁷. Dotychczasowe inicjatywy potwierdzają jednak, że Unia ma wolę coraz szerszego zaangażowania się w problematykę integracji imigrantów, co z pewnością należy odczytywać jako pozytywny sygnał i krok w dobrym kierunku. Zasadność włączania integracji do unijnej agendy oraz zaakcentowania (czy wręcz wskazania nadrzędnej roli) dwukierunkowości procesu adaptacji imigrantów w europejskiej koncepcji integracji potwierdzają najnowsze badania Eurobarometru dotyczące integracji imigrantów w Unii Europejskiej. Opracowany w 2011 r. raport mówi bowiem, że zarówno przedstawiciele społeczeństw państw przyjmujących, jak i imigranci postrzegają integrację jako wspólny problem⁴⁸, wymagający szerokiego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron. „Panuje powszechna zgoda co do tego, iż konieczne jest podjęcie [w tym kierunku – J.Sz.] większych wysiłków – zarówno przez rządy, samych migrantów, jak i społeczeństwa krajów przyjmujących”⁴⁹. Choć, jak już wspomniano, za

⁴⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, COM(2010) 378 final, Brussels, 13.7.2010.

⁴⁵ 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 seasonal employment, COM(2010) 379 final, Brussels, 13.7.2010.

⁴⁶ *Wpływ migracji na społeczeństwo i politykę...*, s. 9.

⁴⁷ S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*, „Challenge Papers” 2006, nr 1, s. 13.

⁴⁸ *Zob. Migrant Integration – Aggregate Report*, May 2011, Qualitative Eurobarometer Conducted by TNS Qual+ at the request of DG Home Affairs.

⁴⁹ Informacja prasowa Komisji Europejskiej, *Integracja z korzyścią dla wszystkich*, 25.07.2011, http://ec.europa.eu/news/justice/110725_pl.htm, 09.08.2012.

kwestie integracji odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie, a głównymi czynnikami ułatwiającymi ten proces są – według badanych – przede wszystkim znajomość języka, zatrudnienie, szacunek dla lokalnej kultury oraz jednoznaczny status prawny⁵⁰, warto pójść o krok dalej i zastanowić się nad potencjałem dalszej europeizacji polityki integracyjnej oraz uwzględnieniem polityki obywatelstwa w europejskiej polityce migracyjnej. Takie podejście wydaje się niezwykle ważne w kontekście raportu EU-MIDIS z 2009 r., wskazującego na niższy współczynnik dyskryminacji przedstawicieli mniejszości posiadających obywatelstwo państwa członkowskiego / obywatelstwo UE niż imigrantów nieposiadających tego statusu⁵¹. Rozważania na temat potencjału integracyjnego europejskiego obywatelstwa warto poprzedzić krótką charakterystyką polityki obywatelstwa na poziomie państw członkowskich.

Obywatelstwo jako element polityki migracyjnej krajów członkowskich

Jak podkreśla M. Feldblum, „W historii Europy debaty na temat obywatelstwa i członkostwa towarzyszyły zwykle politycznym walkom o partycypację i głos we wspólnocie, kulturowym sporom na temat parametrów narodowości i narodowej tożsamości oraz społecznym dysputom na temat efektywnej ekspansji członkostwa”⁵². Zagadnienie obywatelstwa jest nadal ważnym elementem europejskiej polityki. W odróżnieniu od historycznych sporów na temat obywatelstwa, w których dominowało napięcie na linii różnorodność–równość, współczesne konflikty w tym

⁵⁰ Warto podkreślić, że o ile znajomość języka została uznana za najważniejszy czynnik przez obie grupy respondentów, kolejność dalszych wskazań była już inna. Migranci jako drugi wskazali jednoznaczny status prawny, dalej posiadanie pracy i szacunek do kultury. Drugim wskazaniem u Europejczyków było z kolei posiadanie pracy przez imigrantów, dalej szacunek do kultury, a dopiero na czwartej pozycji jednoznaczny status prawny. Większość Europejczyków oraz imigrantów z państw trzecich uznała, że nadawanie obywatelstwa nie jest niezbędne w procesie integracji. Część imigrantów uznała jednak, że obywatelstwo ułatwia integrację, gdyż eliminuje stygmatyzację, wzmacnia poczucie przynależności i równości, ułatwia znalezienie pracy, a także umożliwia swobodne podróżowanie. Zob. *Migrant Integration – Aggregate Report*, s. 7, 95–99.

⁵¹ Według badań EU-MIDIS z 2009 r., 35% badanych imigrantów posiadających obywatelstwo doświadczyło dyskryminacji. Współczynnik ten wśród osób nieposiadających obywatelstwa wyniósł 47%. Zob. *EU-MIDIS European Union Minorities...*

⁵² M. Feldblum, *Reconstructing Citizenship. The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany 1999, s. 1.

zakresie koncentrują się przede wszystkim na problematyce cudzoziemców i imigrantów⁵³. Jak wskazuje R. Zapata-Barrero, współcześnie kategoria obywatelstwa stanowi przede wszystkim ważne narzędzie w rękach państw narodowych, pozwalające określić przynależność lub brak przynależności jednostki do wspólnoty⁵⁴. Jest silnie powiązana z koncepcją narodowości, zarówno w sensie ograniczonego przenikania z zewnątrz, jak i dużej jednorodności kulturowej wewnątrz⁵⁵. W kontekście imigracji oba wymiary obywatelstwa stają się niezwykle problematyczne, ponieważ przybywający do Europy migranci – inaczej niż w tradycyjnych krajach imigracyjnych, takich jak Australia, Stany Zjednoczone czy Kanada – przenikają do w pełni ukształtowanych narodów⁵⁶. Stąd tak ważne miejsce i szczególna „wrażliwość” polityki obywatelstwa w polityce migracyjnej państw europejskich, której procesy naturalizacji stają się nieodłącznym elementem.

Pomimo silnego historycznego związku kategorii obywatelstwa z narodowością, aż do wczesnych lat 90. XX w. tendencją dominującą w Europie była denacjonalizacja obywatelstwa, będąca jednym z komponentów realizowanej na kontynencie polityki multikulturalizmu. Istotne przesunięcie w rozumieniu „obywatelstwa” oraz jego miejsca w polityce integracyjnej przyniósł wspomniany już kryzys owej koncepcji integracyjnej. W następstwie kryzysu multikulturalizmu oraz nasilających się zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego (m.in. po wydarzeniach z 11 września 2001 r.), zwłaszcza w starych krajach przyjmujących, takich jak Dania, Holandia, Niemcy, Francja czy Wielka Brytania, zwiększony został nacisk na wzmacnianie więzi obywatelstwa i narodowości oraz podnoszenie wymagań niezbędnych do uzyskania obywatelstwa⁵⁷. Nadal zarysowują się jednak wyraźne różnice w pojmowaniu roli naturalizacji w procesie integracji imigrantów (choć nie tak silne jak np. w latach 70. i 80. XX w.)⁵⁸, będące pochodną tradycyjnych modeli integracji przyjętych

⁵³ Tamże.

⁵⁴ R. Zapata-Barrero, *Introduction: Re-definition or consolidation? The citizenship rhetoric in Europe*, [w:] ... (ed.), *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads*, Barcelona 2009, s. 5.

⁵⁵ Tamże, s. 8.

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Tamże, s. 6–7.

⁵⁸ Zob. np. J. Niessen, M.J. Peiro, Y. Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion. A guide for the implementation of civic citizenship policies*, Brussels, March 2005; P. Weil, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five National Laws*, [w:] T.A. Aleinikoff, D.B. Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 2001.

w poszczególnych krajach⁵⁹. W niektórych państwach (np. w Szwecji) przyznawanie cudzoziemcom obywatelstwa traktowane jest jako naturalny krok na drodze do pełnej integracji, w innych (np. w Austrii) – jako ukoronowanie indywidualnego wysiłku na rzecz integracji, wyróżnienie czy też nagroda za efektywne włączenie się w życie społeczności kraju przyjmującego⁶⁰ (w związku z tym różne są kryteria, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o przyznanie obywatelstwa)⁶¹. Jak wskazują J. Niessen, M.J. Peiro i Y. Schibel, niezależnie do przyjętego wariantu⁶², w większości krajów europejskich naturalizacja pozostaje jedną z najbardziej problematycznych dziedzin polityki włączania imigrantów w życie społeczeństw państw członkowskich. Ma to związek z niejednoznacznym postrzeganiem imigracji – wiele państw członkowskich nie zdecydowało jeszcze, czy traktować imigrację jako zjawisko tymczasowe czy też długoterminowe⁶³. Świadczy o tym brak kompleksowych programów i strategii integracyjnych wobec imigrantów w wielu państwach członkowskich⁶⁴.

⁵⁹ W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy główne modele integracji imigrantów w Europie: 1) wielokulturowy, uznający odmienności w sferze publicznej i pluralizm kulturowy (tradycyjnie realizowany w Holandii i Szwecji); 2) asymilacyjny, oparty na równości jednostek należących do stosunkowo jednorodnego pod względem kulturowym grona obywateli (tzw. model francuski); 3) wykluczający, charakteryzujący się surową i restrykcyjną polityką imigracyjną, w której silnie podkreśla się tymczasowy charakter pobytu imigrantów na terytorium kraju przyjmującego (znany z Niemiec i Austrii). Ze względu na dużą dynamikę zdarzeń w ramach polityk imigracyjnych państw europejskich, żaden z wymienionych modeli nie występuje już w Europie w czystej postaci. Zob. np. S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU...*, s. 2.

⁶⁰ R. Bauböck, *Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come?*, European University Institute, Florence 2008, s. 9.

⁶¹ W poszczególnych krajach członkowskich kryteria dostępu do obywatelstwa znacznie się od siebie różnią. Wspólną cechą jest wymóg dotyczący długości pobytu wnioskującego o przyznanie obywatelstwa w danym państwie członkowskim (wynoszący od 3 lat w Belgii, do aż 10 lat w Austrii, Hiszpanii, Grecji, we Włoszech, na Litwie, w Portugalii i Słowenii). Poza tym kraje wprowadzają dodatkowe kryteria, m.in. kryteria dotyczące znajomości języka, zob. szerzej *Trends in the EU-27 Regarding Participation of Third-Country Nationals in the Host Country's Political Life*, European Parliament Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Brussels, July 2007.

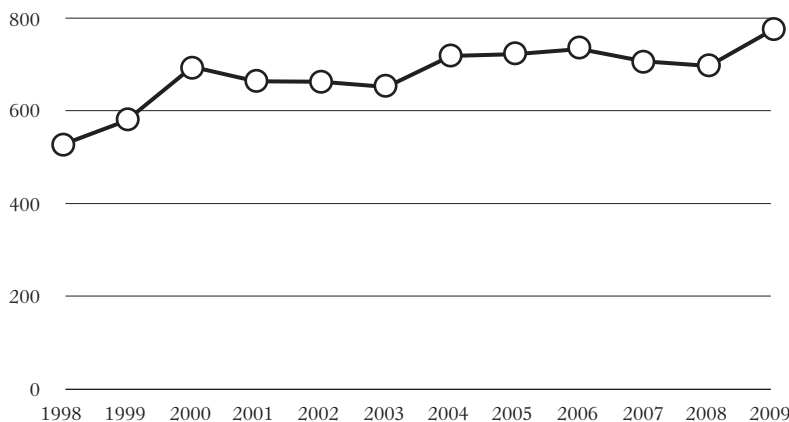
⁶² Traktowanie obywatelstwa jako nagrody dla cudzoziemca bliższe jest asymilacyjnej koncepcji integracji, podczas gdy uznawanie obywatelstwa za naturalny krok w drodze do pełnej integracji charakterystyczne jest dla modelu wielokulturowego. Model *guestworker*, określany przez M. Walzera jako „tyrania obywateli nad obcymi”, w zasadzie całkowicie odmawiał imigrantom prawa do nabywania obywatelstwa, zob. M. Walzer, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, New York 1983.

⁶³ J. Niessen, M.J. Peiro, Y. Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion...*, s. 20.

⁶⁴ Zob. S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU...*

Zarówno różnice w podejściu do naturalizacji (a wraz z nimi wymogi, jakie muszą spełnić imigranci ubiegający się o przyznanie obywatelstwa), jak i odmienne uwarunkowania społeczno-gospodarcze oraz historyczne wpływają na liczbę naturalizowanych obywateli w poszczególnych krajach UE. W pierwszej trójce państw Unii, które najczęściej przyznają obywatelstwo cudzoziemcom, znajdują się Wielka Brytania, Francja i Niemcy⁶⁵. W 2009 r. w tych trzech krajach liczba nadań obywatelstwa stanowiła przeszło połowę całkowitej liczby obywatelstw nadanych w krajach Unii. Wskaźnik naturalizacji, czyli współczynnik całkowitej liczby osób, którym przyznano obywatelstwo, do liczby cudzoziemców zamieszkujących w danym kraju, utrzymuje się na najwyższym poziomie w takich krajach, jak Portugalia (w 2009 r. 5,8 przypadków nadania obywatelstwa na 100 cudzoziemców), Szwecja (5,3) i Wielka Brytania (4,8)⁶⁶. W stosunku do liczby wszystkich mieszkańców obywatelstwo najczęściej nadają Luksemburg (w 2009 r. 8,1 przypadków na 1000 mieszkańców) i Cypr (w 2009 r. 5,1 przypadków na 1000 mieszkańców, natomiast w 2008 r. 4,3 przypadki). Łącznie w 27 krajach Unii Europejskiej obywatelstwo przyjmuje rocznie średnio około siedmuset osób. Większość nowych obywateli państw członkowskich pochodzi z Maroka i Turcji.

Wykres 2. Liczba osób, które przyjęły obywatelstwo państwa członkowskiego UE, 1999–2009 (UE-27)



Źródło: F. Sartori, *Acquisitions of citizenship on the rise in 2009*, Eurostat, „Statistics in focus” 2011, nr 24.

⁶⁵ Zob. F. Sartori, *Acquisitions of citizenship on the rise in 2009*, Eurostat, „Statistics in focus” 2011, nr 24.

⁶⁶ Tamże.

W ciągu kilku ostatnich lat liczba przypadków wtórnego nabycia obywatelstwa w państwach członkowskich wzrosła bardzo nieznacznie (zob. wykres 2). W poszukiwaniu przyczyn tego zjawiska warto raz jeszcze odwołać się do badań zaprezentowanych w dokumencie *Migrant Integration – Aggregate Report*. Przygotowany na potrzeby Komisji Europejskiej raport wskazuje bowiem, że uzyskane w procesie naturalizacji obywatelstwo państwa członkowskiego prezentuje dużą wartość właściwie wyłącznie dla tych cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium kraju przyjmującego od dłuższego czasu i wiążą z tym krajem swoją dalszą przyszłość. Wśród argumentów na rzecz wartości obywatelstwa w procesie integracji przytaczanych przez odnośną (relatywnie niewielką) grupę imigrantów do najważniejszych należą: redukcja stygmatyzacji, zniesienie wymogu składania podań o wizę, swoboda podróżowania, łatwiejszy dostęp do rynku pracy, zwiększenie poczucia przynależności oraz równości, prawo do głosowania⁶⁷. Większość badanych (imigrantów spoza UE) formułuje natomiast obawy związane z potencjalnym przyjęciem obywatelstwa państwa przyjmującego. Są one związane przede wszystkim z perspektywą jednoczesnej rezygnacji z obywatelstwa kraju pochodzenia (z którym czują się *de facto* silniej związani) oraz utrudnieniami w podróżowaniu do państw pochodzenia lub w powrocie na stałe do rodzimego kraju⁶⁸. Obawy migrantów wobec przyjmowania obywatelstwa państw członkowskich, a wraz z nim uprawnień do politycznej partycypacji i odpowiedzialności za wspólnotę, w której rezydują, budzą uzasadniony niepokój o stan zaangażowania politycznego społeczeństw w perspektywie systematycznego wzrostu liczby imigrantów w Europie. Jak podkreśla R. Bauböck, znaczny wzrost liczby migrantów może w przyszłości stanowić poważne wyzwanie dla aktywnej partycypacji i politycznej spójności w lokalnych systemach demokratycznych⁶⁹.

Obywatelstwo w europejskiej polityce wobec migrantów

Ze względu na wielopoziomą konstrukcję Unii Europejskiej, w europejskich programach i inicjatywach integracyjnych możemy odnaleźć odniesienia zarówno do kategorii obywatelstwa państwa członkowskiego,

⁶⁷ *Migrant Integration – Aggregate Report...*, s. 98–99.

⁶⁸ Tamże, s. 98.

⁶⁹ R. Bauböck, *Temporary Migrants, Partial Citizenship and Hypermigration*, Florence, March 2011, s. 4.

jak i obywatelstwa europejskiego. Unia z jednej strony stymuluje upodabnianie się krajowych programów naturalizacji i wyrównywanie różnic w dostępie do obywatelstwa w poszczególnych krajach, z drugiej stara się przewycięzać pogłębiające się pod wpływem ustanowienia obywatelstwa unijnego dysproporcje praw pomiędzy imigrantami pochodzącymi z krajów członkowskich a imigrantami spoza Unii.

Specyfika unijnego obywatelstwa

Wkomponowanie zagadnienia krajowych programów naturalizacji w europejską koncepcję integracyjną wydaje się zrozumiałe ze względu na specyficzną relację, jaka łączy obywatelstwo państwa członkowskiego z obywatelstwem unijnym, określanym często mianem „obywatelstwa zagnieżdżonego” (*nested citizenship*) i warstwowego. Nerozerwalny związek obu obywatelstw cementują przepisy traktatowe. Art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 17 TWE) brzmi bowiem:

„Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”⁷⁰.

W myśl cytowanego przepisu unijne obywatelstwo nie stanowi autonomicznej konstrukcji, ale jest pochodną obywatelstwa państwa członkowskiego. Jak podkreśla B. Perchinig, „[...] polityczne ciało, do którego się odnosi [obywatelstwo unijne – J.Sz.] – Unia Europejska – nie posiada prawa do przyznawania i unieważniania tego statusu”⁷¹. Wyłączność kompetencji państw członkowskich w tym zakresie potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. W orzeczeniu z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-369/90 *Micheletti* Trybunał uznał, że zgodnie z prawem międzynarodowym określenie przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa leży w gestii państw członkowskich. W wyroku z 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* Trybunał orzekł, że unijne prawo (w tym zwłaszcza przepisy dotyczące unijnego obywatelstwa) „nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie cofnęło obywatelowi Unii Europejskiej nabyte przez nadanie obywatelstwo tego państwa, jeżeli zostało ono uzyskane na skutek podstępu, pod warunkiem że taka

⁷⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

⁷¹ B. Perchinig, *Union Citizenship and the Status of Third Country Nationals*, EIF Working Paper Series, Working Paper No. 12, s. 5.

decyzja o cofnięciu obywatelstwa przestrzega zasady proporcjonalności⁷². Jak podkreśla D. Kostakopoulou, w myśl traktatów oraz orzecznictwa Trybunału to „kraje członkowskie pozostają strażnikami, którzy kontrolują dostęp do uprzywilejowanego europejskiego *demos*”⁷³, ponieważ to one, przyznając obywatelstwo danego kraju, rozszerzają automatycznie grono unijnych obywateli. Jak zauważa M. Witkowska, „Korzystanie przez obywatela UE z praw przyznanych w prawie UE zwykle odbywa się zgodnie z unormowaniami kraju, w którym dany obywatel przebywa”⁷⁴.

Cytowany art. 20 TFUE, poza określeniem pochodnej natury unijnego obywatelstwa, stanowi również, że ma ono charakter akcesoryjny (dodatkowy) wobec obywatelstwa kraju członkowskiego. Dodatkowe prawa, jakie zyskują obywatele państw członkowskich na jego mocy, są wymienione w przepisach traktatowych, a także w Karcie praw podstawowych Unii, która zgodnie z traktatem lizbońskim uzyskała taką samą rangę jak traktaty. Do katalogu praw przynależnych na podstawie europejskiego obywatelstwa wchodzi: swoboda przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich; czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym zamieszkują; prawo do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej innych państw członkowskich na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, z którego pochodzą, nie posiada swojej placówki; prawo składania petycji do PE oraz skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; prawo dostępu do dokumentów; prawo do europejskiej inicjatywy prawodawczej.

Warto podkreślić, że unijne obywatelstwo jest konstrukcją podlegającą ciąglej ewolucji⁷⁵ i zyskującą coraz większe znaczenie. Dzieje się tak nie tylko za sprawą traktatowego rozszerzania praw z niego wynikających (np. wprowadzenia inicjatywy prawodawczej w traktacie lizbońskim – art. 11 TUE)⁷⁶. Jak podkreśla M. Safjan, ogromne zasługi ma w tym zakresie również Trybunał Sprawiedliwości⁷⁷. Za sprawą twórczej działalności orzeczniczej TS UE „Obywatelstwo europejskie przestaje

⁷² Sprawa *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, C-135/08.

⁷³ D. Kostakopoulou, *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge 2008, s. 36.

⁷⁴ M. Witkowska, *Obywatel Unii Europejskiej i jego prawa a deficyt demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, s. 142.

⁷⁵ Ch. Joppke, *The Inevitable Lightning of Citizenship*, [w:] R. Zapata-Barrero (ed.), *Citizenship policies in the age of diversity...*, s. 42.

⁷⁶ W art. 25 TFUE zawarto postanowienia o rozszerzaniu praw wynikających z obywatelstwa.

⁷⁷ M. Safjan, *Europejski sąd ostateczny*, „Polityka” nr 51, 14.12.2011.

być [...] prostym dodatkiem do obywatelstwa narodowego i staje się w coraz większym stopniu instrumentem ochrony podstawowych interesów jednostki, która może o sobie powiedzieć *civis europaeus sum*"⁷⁸. Proces przekształcania unijnego obywatelstwa w „autonomiczną kategorię prawną wzmacniającą pozycję jednostki wobec systemów krajowych”⁷⁹ na podstawie rozstrzygnięć Trybunału w Luksemburgu przedstawia szerzej sędzia TS UE K. Lenaerts w artykule ‘*Civis europaeus sum*’: *from the cross-border link to the status of citizen of the Union*⁸⁰.

Europejskie obywatelstwo a integracja imigrantów wewnętrznych⁸¹

Europejskie obywatelstwo wzmacnia procesy integracji obywateli państw członkowskich, którzy zdecydowali się osiedlić w innym państwie Unii. Już w latach 80. XX w. zauważono, że obywatele państw członkowskich, przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego niż kraj pochodzenia, „nie byli różnicowani warunkami ekonomicznymi, a jednak byli podzieleni pod względem przysługujących im praw politycznych”⁸². Próba zaradzenia dysproporcji praw było rozszerzenie prawa wyborczego na poziomie lokalnym na rezydentów z innych krajów członkowskich. Dopiero wprowadzenie do unijnego prawa instytucji obywatelstwa unijnego zażegnało sygnalizowany przez Komisję Europejską problem utraty statusu politycznego przez obywateli państw członkowskich korzystających ze swobody przemieszczania się⁸³.

Świadomość praw przyznanych Europejczykom na mocy unijnego obywatelstwa jest wciąż niesatysfakcjonująca⁸⁴, przez co kategoria ta –

⁷⁸ Tamże.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ K. Lenaerts, ‘*Civis europaeus sum*’: *from the cross-border link to the status of citizen of the Union*, „FMW Online Journal on free movement of workers within the European Union”, Luxembourg 2011, s. 6–18.

⁸¹ W sprawozdaniach Eurostatu pojawia się kategoria „EU foreigners”, odnosząca się do jednostek, które posiadają obywatelstwo jednego z państw członkowskich, ale zamieszkują w innym państwie członkowskim UE; w literaturze przedmiotu często również określa się tę grupę mieszkańców UE mianem „intra-EU immigrants”.

⁸² M. Witkowska, *Obywatel Unii Europejskiej...*, s. 146–147.

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Z badań Eurobarometru wynika, że tylko 42% Europejczyków ma świadomość praw przysługujących im na mocy europejskiego obywatelstwa, a 72% respondentów chciałoby wiedzieć więcej na ten temat. Zob. Eurobarometr 73, maj 2010, s. 37–39.

co podkreśla wielu autorów⁸⁵ – ma w dużej mierze wymiar symboliczny. Obywatelstwo nie przyczynia się wyraźnie do wzmocnienia lojalności wobec władz i współobywateli, nie redukuje także jednoznacznie ksenofobicznych postaw Europejczyków wobec niektórych grup współobywateli (na co wskazują choćby przytaczane w pkt 2 przykłady dyskryminacji Romów). Mimo wskazanych ograniczeń, europejskie obywatelstwo postrzegane jest przez osoby posiadające ten status stosunkowo pozytywnie – jak ujmują to D. Sanders, P. Belluci, G. Toka i M. Torcal, jest ono w przekonaniu Europejczyków raczej „szklanką do połowy pełną niż pustą”⁸⁶. Dostrzegany przez Europejczyków potencjał unijnego obywatelstwa – choć w niewielkim jeszcze stopniu wykorzystany – z całą pewnością istnieje.

Obywatelstwo unijne stanowi istotną wartość w kontekście migracji wewnątrzunijnej. Ogranicza dysproporcje w dostępie do praw, wzmacniając polityczną partycypację i integrację jednostek przemieszczających się w ramach UE zarówno na szczeblu lokalnym (poprzez czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych), jak i europejskim (poprzez czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego czy europejską inicjatywę prawodawczą).

Wspólne prawa przyznane na mocy unijnego obywatelstwa wzmacniają także polityczną partycypację w wymiarze europejskim. Szczególne znaczenie miało w tym zakresie wejście w życie traktatu lizbońskiego, który wypełnił treścią instytucję obywatelstwa europejskiego, uzupełniając katalog praw o inicjatywę prawodawczą i nadając moc wiążącą Karcie praw podstawowych. Usankcjonowany wejściem w życie traktatu lizbońskiego system UE stwarza niespotykaną dotąd szansę na uczestnictwo obywateli w konstytucyjnych przemianach organizacji. Mechanizmy demokratyczne zagwarantowane traktatem umożliwiają realne wypowiedzianie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania organizacji. Pozwalają budować mosty w ramach wewnętrznie zróżnicowanej sfery publicznej w Unii Europejskiej, pobudzając ogólnoeuropejski dialog na temat kształtu organizacji, a jednocześnie redukując poczucie obcości wśród migrantów.

⁸⁵ Zob. m.in. L. Graniszewski, *Obywatele jako podmioty modernizacji w UE*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 312; M. Witkowska, *Obywatel Unii Europejskiej...*, s. 142.

⁸⁶ D. Sanders, P. Belluci, G. Toka, M. Torcal (eds.), *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*, Oxford–New York 2012, s. 230.

Obywatelstwo w unijnej polityce integracyjnej wobec obywateli państw trzecich. Wpływ Unii na polityki naturalizacji państw członkowskich

Przepisy prawa regulujące kwestie obywatelstwa tradycyjnie należą do suwerennych kompetencji państw narodowych. Jak zauważa K. Swider, państwa członkowskie, podejmując współpracę w ramach Unii, w licznych oświadczeniach i deklaracjach wielokrotnie akcentowały wolę zachowania swoich niezależnych uprawnień w zakresie polityki obywatelstwa⁸⁷. We wspomnianym już orzeczeniu *Micheletti* z 1992 r. oraz wyroku *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* z 2010 r. Trybunał jednoznacznie potwierdził wyłączność kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie. Pomimo tak jednoznacznej sytuacji prawnej, duża mobilność obywateli państw członkowskich wewnątrz Unii w sposób naturalny wymusza uwzględnianie unijnych regulacji (w tym m.in. unijnych przepisów imigracyjnych i azylowych, unijnych programów integracyjnych wobec cudzoziemców, a także traktatowych przepisów oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w zakresie europejskiego obywatelstwa) w krajowych politykach naturalizacji oraz nakazuje wzięcie pod uwagę potencjalnego wpływu krajowych przepisów na sytuację w całej Unii. Postępem integracji europejskiej towarzyszy zatem europeizacja polityk naturalizacji w poszczególnych państwach.

Już w konkluzjach szczytu z Tampere Rada Europejska poparła możliwość przyznania obywatelom państw trzecich obywatelstwa kraju, w którym zamieszkują oni przez dłuższy czas. W najnowszym programie integracji obywateli państw trzecich „aktywne obywatelstwo” zostało natomiast uznane za jeden z czterech wspólnych wskaźników umożliwiających ocenę wysiłków na rzecz wspierania europejskich celów integracyjnych⁸⁸. Jak zauważają S. Łodziński i A. Grzymała-Kazłowska, stymulowane przez Unię upodabnianie się polityk integracyjnych państw członkowskich zmierza w kierunku liberalizacji polityki przyznawania obywatelstwa, łagodzenia niektórych sposobów integracji, jak również szerszego oparcia naturalizacji na zasadzie terytorialnej (*ius soli*)⁸⁹, typ-

⁸⁷ K. Swider, *Pre-accession Changes to Residence-based Naturalisation Requirements in Ten New EU Member States*, EUI Working Paper, RSCAS 2011/18, s. 10.

⁸⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski program integracji obywateli państw trzecich...*

⁸⁹ Zasada *ius soli* jest jedną z podstawowych zasad przyznawania obywatelstwa (obywatelstwo państwa nabywane jest bowiem albo na podstawie zasady krwi – łac. *ius sanguinis*,

wej dla państw imigracyjnych. W państwach członkowskich „Z jednej strony zostały przeprowadzone reformy ułatwiające uzyskanie obywatelstwa lub też korzystanie z praw obywatelskich przez coraz większą liczbę cudzoziemców. Z drugiej strony pojawiła się tendencja do rozdziału Europejczyków od innych, nie-Europejczyków przez zaostrzenie polityk migracyjnych oraz uchodźczych”⁹⁰.

Obywatelstwo Unii Europejskiej w kontekście polityki integracyjnej wobec obywateli państw trzecich

Przechodząc od analizy europeizacji polityk obywatelstwa krajów członkowskich do refleksji nad instytucją obywatelstwa unijnego, warto na wstępie podkreślić, że pozytywne efekty integracyjne wynikające z ustanowienia obywatelstwa Unii Europejskiej odnoszą się wyłącznie do migrantów z krajów członkowskich. Wobec imigrantów spoza organizacji obywatelstwo UE nie spełnia podobnej roli. Wręcz przeciwnie, wprowadzenie do unijnego prawa kategorii unijnego obywatelstwa przyczyniło się do wyraźnego rozgraniczenia na obywateli UE i nie-obywateli UE (*insiders* oraz *outsiders*)⁹¹, pogłębiając dysproporcje w zakresie praw przyznanych obu grupom.

W kontekście dostępności praw zagwarantowanych w unijnym obywatelstwie dla poszczególnych grup jednostek podział nie jest zresztą tak prosty. Konstrukcję europejskiego obywatelstwa w związku z polityką integracyjną trafnie charakteryzuje C. Withol de Wenden, która określa je jako wysoce zhierarchizowane „obywatelstwo wzajemności”⁹². W centrum odnajdujemy obywatela państwa członkowskiego, w którym żyje; dalej Europejczyków, których prawa są wzajemne wobec praw przyznanych obcokrajowcom w innych państwach członkowskich; dalej jednostki posiadające status rezydentów długoterminowych (od 2011 r. status ten mogą uzyskać także osoby objęte ochroną międzynarodową, tzn. uchodźcy oraz osoby kwalifikowane do ochrony uzupełniają-

albo zasady ziemi – łac. *ius soli*). Oparcie naturalizacji na prawie ziemi jest charakterystyczne dla państw imigracyjnych, w których interesie leży jak najszybsza integracja imigrantów, ich drugiego pokolenia.

⁹⁰ S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów...*, s. 17–18.

⁹¹ M. Lister, E. Pia, *Citizenship in Contemporary Europe*, Edinburgh 2008, s. 155.

⁹² C. Withol de Wenden, *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*, „European Journal of Migration and Law” 1999, vol. 1, s. 96.

cej⁹³); legalnych imigrantów nieposiadających statusu rezydenta długoterminowego (w tym obywateli państw trzecich posiadających tzw. niebieską kartę⁹⁴; studentów, naukowców, pracowników spoza Unii, których status regulowany jest dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z grudnia 2011 r.⁹⁵, a także pozostałych); uchodźców; na marginesie zaś – osoby ubiegające się o status uchodźcy i nielegalnych imigrantów⁹⁶. Pomimo rozwoju prawodawstwa unijnego wzmocniającego ochronę praw imigrantów (przyznawania przywilejów określonym grupom legalnych imigrantów), dysproporcja praw pomiędzy obywatelami UE i nie-obywatelami UE nadal pozostaje bardzo wyraźna, zwłaszcza w kontekście dostępu obu grup do praw politycznych. Obywatelstwo UE w ramach unijnej polityki wobec obywateli państw trzecich jawi się zatem jako element dezintegrujący, pogłębiając różnice pomiędzy poszczególnymi beneficjentami praw w UE.

Dychotomiczny podział na Europejczyków i nie-Europejczyków legł u podstaw promowanej przez Komisję Europejską koncepcji *civic citizenship*, która po raz pierwszy została zaprezentowana w komunikacie dotyczącym polityki imigracyjnej z 2000 r.⁹⁷, a następnie była rozwijana m.in. w komunikacie Komisji na temat imigracji, integracji i zatrudnienia z 2003 r.⁹⁸ oraz komunikacie na temat integracji obywateli państw trzecich z 2005 r.⁹⁹ Koncepcja *civic citizenship*, nawiązująca do ducha programu z Tampere oraz zakorzeniona w Karcie Praw Podstawowych Unii

⁹³ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową, Dz.U. L 132 z 19.5.2011.

⁹⁴ Zob. Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. L 155 z 18.6.2009.

⁹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 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, Dz.U. L 343 z 23.12.2011.

⁹⁶ Na podstawie: C. Withol de Wenden, *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*, z modyfikacjami autorki.

⁹⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

⁹⁸ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions on immigration, integration and employment, COM(2003) 336 final, 3.6.2003.

⁹⁹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions on *A common*

Europejskiej, zakłada stopniowe zrównywanie praw i obowiązków legalnych imigrantów z prawami obywateli Unii Europejskiej bez konieczności naturalizacji. W założeniu *civic citizenship* ma sprzyjać niwelowaniu różnic pomiędzy Europejczykami i nie-Europejczykami w dostępie do praw, wzmacniać zaangażowanie imigrantów w życie społeczeństw przyjmujących, a tym samym wspierać procesy integracyjne w różnych wymiarach oraz zapobiegać dyskryminacji mniejszości.

Zaprezentowana przez Komisję Europejską innowacyjna koncepcja *civic citizenship* – już w samej nazwie odwołująca się do kategorii obywatelstwa – wskazuje na wolę stworzenia konstrukcji, która ze wszystkich imigrantów z państw trzecich uczyni legalnie zamieszkujących na terytorium UE członków europejskiej wspólnoty politycznej. Koncepcja *civic citizenship* jest przy tym egzemplifikacją normatywnego podejścia do kwestii integracji. Promowany przez Komisję Europejską status *civic citizenship* stanowi narzędzie przyznawania praw imigrantom. Nawiązuje przy tym do teorii obywatelstwa T.H. Marshalla, a więc jest oparty na trójczłonowej typologii praw obywatelskich, obejmującej prawa cywilne (dotyczące wolności osobistych, w tym m.in. prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność słowa, a także dostęp do wymiaru sprawiedliwości), prawa polityczne (rozumiane jako prawa do uczestniczenia w wykonywaniu władzy politycznej, poprzez czynne i bierne prawo wyborcze) i prawa społeczne (m.in. prawa do zabezpieczenia społecznego i korzystania z dobrobytu ekonomicznego)¹⁰⁰.

Wszystkie ze wskazanych powyżej kategorii praw odnajdujemy w Karcie Praw Podstawowych UE, która – jak wskazano w komunikacie Komisji z 2000 r. – stanowi punkt odniesienia dla koncepcji *civic citizenship*. Karta Praw Podstawowych, powołując się na uniwersalny charakter niektórych praw, rozszerza prawa cywilne (zawarte w rozdziałach I – Godność, II – Wolności, III – Równości i VI – Wymiar Sprawiedliwości) oraz socjalne (zawarte w rozdziale IV – Solidarność) na wszystkie jednostki legalnie zamieszkujące na terytorium Unii Europejskiej. Co istotne, również część praw ujętych w rozdziale V dokumentu – Prawa obywatelskie, została rozciągnięta na osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim. Do praw tych należą:

agenda for integration – framework for the integration of third-country nationals in the European Union, COM(2005) 389 final, 1.9.2005.

¹⁰⁰ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, [w:] J. Manza, M. Sauder (eds.), *Inequality and Society*, New York 2009, s. 148–149.

prawo do dobrej administracji (art. 41), prawo dostępu do dokumentów (art. 42), prawo wnoszenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43) oraz prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44)¹⁰¹. W odniesieniu do swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium UE (art. 45), przyznano ją wyłącznie obywatelom UE, przewidując jednakże możliwość rozszerzenia prawa w tym zakresie na obywateli państw trzecich legalnie przebywających w Unii. Jedynie prawa polityczne, takie jak czynne i bierne prawo wyborcze do PE (art. 39), czynne i bierne prawo wyborcze na poziomie lokalnym (art. 40), a także prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej (art. 46), jednoznacznie zastrzeżono dla obywateli Unii. To prawa polityczne są zatem głównym wyróżnikiem katalogu praw *stricto* obywatelskich, eksponującym niekompletny charakter *civic citizenship* względem statusu pełnego obywatelstwa UE. Warto podkreślić, że w tekście Karty nie przewidziano inicjatywy legislacyjnej, która rozszerzając katalog praw obywatelskich w traktacie lizbońskim, dodatkowo uwypukliła dysproporcje w zakresie praw politycznych przynależnych obywatelom i nie-obywatelom. Na obecnym etapie rozwoju koncepcji *civic citizenship* nie możemy zatem mówić o pełnoprawnym członkostwie imigrantów w europejskiej wspólnotie politycznej w ujęciu teorii T.H. Marshalla.

Samo wzmocnienie partycypacji politycznej imigrantów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, nie jest skądinąd pomysłem nowym na kontynencie europejskim. Debata dotycząca tworzenia ciał konsultacyjnych oraz wzmacniania praw wyborczych imigrantów sięga w Europie lat 70. XX w. Inspiracją dla projektu *civic citizenship* stanowi z pewnością Europejska Konwencja o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na poziomie lokalnym¹⁰², przyjęta przez Radę Europy w 1992 r., gwarantująca legalnym cudzoziemcom zamieszkującym w danym kraju od minimum pięciu lat m.in. czynne i bierne prawo udziału w wyborach władz lokalnych. Warto podkreślić, że konwencja Rady Europy nie spotkała się dotychczas z szerokim odzewem ze strony państw członkowskich. Dokument podpisało jedynie 13 państw, ratyfikowało 8, w tym 6 państw członkowskich Unii Europejskiej – Szwecja, Holandia, Włochy, Węgry, Finlandia oraz Dania¹⁰³. Poza sygnatariuszami konwencji częściowe lub pełne prawa wyborcze na poziomie lokalnym gwarantują cudzoziemcom również inne

¹⁰¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

¹⁰² Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg, 5.02.1992.

¹⁰³ Informacje ze strony internetowej Rady Europy <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG>, 18.12.2012.

państwa członkowskie. Według MIPEX III obecnie 19 państw europejskich zapewnia obywatelom państw trzecich czynne, a 13 państw również bierne prawo wyborcze na poziomie lokalnym¹⁰⁴. Pomimo wyraźnej powściągliwości pozostałych państw wobec wzmacniania politycznych praw migrantów, unijna koncepcja *civic citizenship* idzie o krok dalej, zachęcając nie tylko do zrównania praw wyborczych na szczeblu lokalnym, ale do niwelowania wszelkich różnic w dostępie do praw pomiędzy imigrantami wewnętrznymi a imigrantami z państw trzecich.

Ciekawe wnioski dla rozwoju koncepcji *civic citizenship* płyną z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-145/04 *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹⁰⁵, dotyczącej możliwości podmiotowego rozszerzenia prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego na osoby nieposiadające unijnego obywatelstwa. W przywołanym orzeczeniu Trybunał – wbrew literalnemu brzmieniu traktatów – uznał prawo Zjednoczonego Królestwa do rozszerzenia prawa wyborczego do PE na obywateli *Commonwealth* spełniających określone kryteria. Choć w orzeczeniu podkreślono, iż sprawa ma charakter jednostkowy i należy ją traktować jako wyjątek, to „wyjątek ten stanowi przełom i można się spodziewać, że tych wyjątków z czasem pojawi się więcej”¹⁰⁶.

Dokąd dokładnie zmierzać ma koncepcja *civic citizenship*, trudno jednoznacznie określić. Sama Komisja Europejska w komunikacie z 2000 r. stwierdza, że *civic citizenship* może dla wielu migrantów stanowić dostateczną gwarancję efektywnego włączenia się w życie społeczeństwa lub być pierwszym krokiem do uzyskania obywatelstwa państwa członkowskiego¹⁰⁷. Nie wiemy zatem, czy *civic citizenship* ma być w założeniu statusem finalnym czy jedynie statusem przejściowym w drodze do nabycia pełnego obywatelstwa. Wątpliwości nasuwa dwutorowość działań Komisji Europejskiej w zakresie integracji – jak już wspomniano, Komisja równolegle promuje naturalizację na szczeblu krajowym oraz rozwija unijne narzędzia integracji. Niejednoznaczna jest również relacja pomiędzy statusem *civic citizenship* a europejskim obywatelstwem. Trudno bowiem rozstrzygnąć, czy *civic citizenship* traktować należy jedynie jako pakiet praw przyznawany imigrantom oraz narzędzie integracji czy też jako

¹⁰⁴ Migrant Integration Policy Index III, 2011.

¹⁰⁵ Sprawa C-145/04, *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

¹⁰⁶ B. Ziemblicki, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego*, www.ziemblicki.pl/artukul4.pdf [dostęp: 15.04.2013], s. 14.

¹⁰⁷ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy, s. 19.

wspólny podstawowy katalog praw przynależnych wszystkim mieszkańcom Unii Europejskiej. Drugą z przytoczonych interpretacji, którą na początku XXI w. promował były komisarz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych António Vitorino, odwołuje się do uniwersalizmu praw, zbliżając koncepcję *civic citizenship* do idei ponadnarodowego obywatelstwa. Jak zaznacza Bernhard Perchinig, w takim ujęciu *civic citizenship* stanowi również istotny krok na drodze do rozdzielenia obywatelstwa unijnego od narodowości krajów członkowskich¹⁰⁸. Rozwijanie praw na podstawie statusu *civic citizenship*, bez odwoływania się do przynależności państwowej, może zakwestionować wciąż istniejące powiązanie pomiędzy narodowością a obywatelstwem UE, stając się tym samym narzędziem stymulującym rozwój prawdziwie unijnego obywatelstwa¹⁰⁹.

Propozycje całkowitego rozdzielenia obywatelstwa narodowego i obywatelstwa UE pojawiały się już krótko po ustanowieniu tej instytucji w traktacie z Maastricht. Postulat oparcia obywatelstwa Unii na kryterium miejsca zamieszkania (tzw. *place-oriented citizenship*) zgłaszały głównie organizacje pozarządowe, w tym m.in. Europejskie Biuro Działań Obywatelskich oraz Grupa ARNE¹¹⁰, domagając się przyznania tego statusu zarówno obywatelom państw członkowskich, jak i innym jednostkom zamieszkującym na terytorium UE¹¹¹. Próbę rozciągnięcia praw wynikających z unijnego obywatelstwa na szersze grono rezydentów UE, a przez to zredukowania istniejącego dychotomicznego podziału pomiędzy Europejczykami i imigrantami spoza UE podjęto również w 2005 r. W czwartym raporcie Komisji na temat obywatelstwa Unii¹¹², zaprezentowanym 15 grudnia 2005 r., pojawiło się stwierdzenie, że „obywatelstwo UE mające za podstawę miejsce zamieszkania powinno być ostatecznym celem dynamicznego procesu, który uczyni z Unii Europejskiej prawdziwie polityczną wspólnotę”¹¹³. Zarówno propozycje rozbudowy unijnego obywatelstwa promowane przez organizacje pozarządowe, jak i koncepcja przedłożona przez Komisję w raporcie na temat obywatelstwa nie spotkały się jednak z szerokim uznaniem na forum UE.

¹⁰⁸ B. Perchinig, *Union Citizenship...*, s. 13.

¹⁰⁹ Tamże.

¹¹⁰ Antiracist Network for Equality in Europe.

¹¹¹ A. Wiener, *European Citizenship Practice*, Paper prepared for presentation at the European Union Studies Association (EUSA), Tenth Biennial International Conference in Montreal, Quebec, Canada, May 17–May 19, 2007, s. 31.

¹¹² Report from the Commission: Fourth Report on Citizenship of the Union. COM(2004)695 final, 26 October 2004.

¹¹³ Tamże, pkt 28.

Podsumowanie i wnioski

Kategoria obywatelstwa – zarówno narodowego, jak i unijnego – zajmuje istotne miejsce we współpracy na rzecz integracji cudzoziemców w Unii Europejskiej. Zarezerwowane dla obywateli państw członkowskich obywatelstwo UE z jednej strony sankcjonuje podział na Europejczyków i nie-Europejczyków, z drugiej zaś stanowi punkt odniesienia nie tylko dla rozwoju prawodawstwa dotyczącego jego beneficjentów, ale i wzmacniania ochrony prawnej pozostałych osób legalnie zamieszkujących na terytorium UE. Jak wskazuje W. Sadurski, próby normalizacji sytuacji prawnej stałych rezydentów UE nieposiadających obywatelstwa państw członkowskich prowadzą do przewartościowań w tradycyjnym binarnym myśleniu o obywatelstwie, „na mocy którego między obywatelstwem a jego całkowitym brakiem nie ma żadnych stanów pośrednich”¹¹⁴. Skłaniają do refleksji nad dysproporcją praw poszczególnych jednostek zamieszkujących w Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza nierównowagą praw migrujących obywateli UE oraz legalnych imigrantów spoza UE, i do podejmowania prób jej przewycięzania.

Pod wpływem integracji europejskiej postępuje z jednej strony europeizacja polityk naturalizacji poszczególnych państw członkowskich, z drugiej zaś strony są rozwijane koncepcje wzmacniania praw imigrantów bazujące na instytucji obywatelstwa Unii. Do najważniejszych projektów odwołujących się do obywatelstwa UE należą *civic citizenship* oraz propozycje zerwania dotychczasowej więzi pomiędzy europejskim obywatelstwem i narodowością państwa członkowskiego na rzecz wprowadzenia na szczeblu UE inkluzywnego *place-oriented citizenship*. Pojawiające się koncepcje nie są do końca precyzyjne i przejrzyste – dają jedynie ogólne wyobrażenie na temat możliwych kierunków rozwoju konstrukcji obywatelstwa w kontekście polityki imigracyjnej, jednocześnie nasuwając szereg pytań i wątpliwości w zakresie konkretnych rozwiązań. Wątpliwości tych nie rozwiewają najnowsze programy i wytyczne UE dotyczące polityki imigracyjnej, w których – m.in. ze względu na trawiące Unię kryzysy – kwestia wyrównywania praw imigrantów spoza UE z prawami tzw. imigrantów wewnętrznych schodzi na drugi plan. Pomimo stale podtrzymywanego postulatu ułatwiania imigrantom uczestnictwa w procesie demokratycznym, obecnie znacznie większą wagę przykładą się bowiem do dopasowania imigracji do potrzeb europejskiego rynku, o czym świadczą najnowsze projekty, w tym „niebieska karta” oraz planowane regulacje

¹¹⁴ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4, s. 38.

dotyczące pracowników sezonowych i pracowników spoza UE przenoszonych w ramach przedsiębiorstwa. W unijnej polityce migracyjnej wizja „obywatelstwa rynku” zdaje się ostatnio przeważać nad koncepcją „obywatelstwa wspólnoty politycznej”, co potwierdza tezę, że rozwój europejskiego obywatelstwa (podobnie jak całego prawa Unii) jest uzależniony od bieżącego stanu politycznego, społecznego i ekonomicznego UE¹¹⁵.

Szanse na pełne urzeczywistnienie którejś z koncepcji wykorzystania europejskiego obywatelstwa jako instrumentu polityki integracyjnej – projektu *civic citizenship* lub *place-oriented citizenship* – raczej nie są w najbliższym czasie zbyt duże. Jak wskazuje A. Gubrynowicz, nie wydaje się, aby kluczowy element mechanizmu nabywania obywatelstwa UE, jakim jest założenie o posiadaniu obywatelstwa państwa członkowskiego, mógł ulec istotniejszym zmianom¹¹⁶. W związku z radykalizacją postaw społecznych wobec imigrantów i zaostrzeniem kursu krajowych polityk dotyczących imigrantów dalszy rozwój oryginalnej europejskiej konstrukcji *civic citizenship* również stoi pod znakiem zapytania. Nawet przy dużym zaangażowaniu unijnych instytucji w promowanie integracji obywatelskiej brak uprawnień Unii w zakresie polityki integracyjnej znacznie ogranicza możliwości wpływu na realne zmiany w zakresie włączania imigrantów w życie społeczno-polityczne poszczególnych państw członkowskich.

STRESZCZENIE

Obywatelstwo unijne, będące istotnym narzędziem integracji tzw. migrantów wewnątrzunijnych, stanowi duże wyzwanie z perspektywy integracji imigrantów spoza UE. Nie brak jednak koncepcji traktujących obywatelstwo UE jako punkt wyjścia do wzmacniania integracji cudzoziemców pochodzących z państw trzecich. Do takich koncepcji należy m.in. promowany przez Komisję Europejską projekt tzw. *civic citizenship*, pozwalający imigrantom nabywać prawa i obowiązki i sytuujący ich stopniowo na pozycji równej obywatelom UE, jak również – pojawiające się już na wczesnym etapie funkcjonowania instytucji unijnego obywatelstwa – propozycje całkowitego rozdzielenia obywatelstwa narodowego i obywatelstwa UE i uczynienie z tego drugiego „prawdziwie ponadnarodowego zjawiska”.

Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji unijnego obywatelstwa jako instrumentu polityki integracyjnej wobec imigrantów w Unii Europejskiej oraz

¹¹⁵ A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2008, s. 47.

¹¹⁶ Tamże.

zaprezentowanie koncepcji integracyjnych oscylujących wokół europejskiego obywatelstwa. W badaniach podjęta zostaje próba zdiagnozowania stopnia „ekskluzywności” konstrukcji unijnego obywatelstwa oraz określenia potencjału unijnego obywatelstwa we włączaniu imigrantów w życie społeczno-polityczne organizacji, a tym samym wzmacnianiu efektywności procesów integracyjnych i urzeczywistnianiu unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Jolanta Szymańska

EUROPEAN CITIZENSHIP AND THE PROBLEM OF IMMIGRANT INTEGRATION IN THE EUROPEAN UNION

EU Citizenship, which is considered as significant tool for intra-EU immigrant integration, poses a challenge for integration of third country nationals. Nonetheless there are concepts based on European citizenship which aim to strengthen non-EU foreigners' integration, e.g. concept of *civic citizenship* defined by the European Commission as 'granting third country nationals rights and obligations comparable to those of EU citizens', as well as proposals to uncouple European citizenship from Member State nationality and develop a 'true Union citizenship'. The aim of the article is to analyze EU citizenship as an instrument of immigrant integration policy and present the integration ideas based on EU citizenship. The research includes diagnosis of 'exclusiveness' of EU citizenship as well as potential of this legal construct for immigrant's social and political 'inclusion', strengthening integration process and establishing an area of freedom, security and justice.

KEY WORDS: *European Union, transnational citizenship, immigrant policy, immigrants integration, security and justice policy*

Bibliografia

- T.A. Aleinikoff, D.B. Klusmeyer (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C. 2001.
- S. Carrera, *A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses*, „Challenge Papers” 2006, nr 1.
- M. Feldblum, *Reconstructing Citizenship. The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, Albany 1999.
- D. Kostakopoulou, *The Future Governance of Citizenship*, Cambridge 2008.

- S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, z. 2.
- J. Niessen, M.J. Peiro, Y. Schibel, *Civic citizenship and immigrant inclusion. A guide for the implementation of civic citizenship policies*, Brussels, March 2005.
- A. Rothert, *Dewolucja w Unii Europejskiej a problem rządzenia sieciowego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „Studia Europejskie” 2005, nr 4.
- P. Weil, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five National Laws*, [w:] C. Withol de Wenden, *Post-Amsterdam Migration Policy and European Citizenship*, „European Journal of Migration and Law” 1999, vol. 1.

Aleksandra Dudzińska, Marek Gontarczyk

E-administracja w Polsce

SŁOWA KLUCZOWE:

e-government, e-administracja, ICT, Państwo 2.0,
informatyzacja zintegrowana

E-government w dokumentach Polski i Unii Europejskiej

Wprowadzanie technologii informatycznych do powszechnego stosowania przez organy administracji w celu usprawnienia procedur urzędowych i poprawienia jakości obsługi petentów przebiega w Polsce nie bez trudności. Obecny stan debaty publicznej na temat wdrażania usług internetowych w sektorze publicznym dobrze oddają tytuły i fragmenty dotyczących omawianej kwestii artykułów prasowych z ostatnich lat: *E-katastrofa, czyli dziesięć lat malwersacji*: „Wielkie wizje i pieniądze zderzyły się z niekompetencją urzędników i indolencją polityków”¹, *eGovernment w Polsce nie istnieje*: „Nic nie da się załatwić w polskim urzędzie przez Internet od początku do końca. To surowy osąd, ale niestety zbieżny z tym jak z zewnątrz oceniają e-Administrację w Polsce”². *Elektroniczna administracja w Polsce? Wielki wstyd*³, czy wreszcie *E-administracja? Chyba*

¹ I. Kacprzak, *E-katastrofa, czyli dziesięć lat malwersacji*, „Rzeczpospolita”, 3.05.2012, <http://www.rp.pl/artykul/16,869605-E-katastrofa-czyli-10-lat-malwersacji.html>, 7.01.2013.

² D. Bogucki, *eGovernment w Polsce nie istnieje*, „Computerworld Polska”, 31.01.2011, http://www.computerworld.pl/news/366786_1/eGovernment.w.Polsce.nie.istnieje.html, 7.01.2013.

³ *Elektroniczna administracja w Polsce? Wielki wstyd*, tvn24.pl, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/elektroniczna-administracja-w-polsce-wielki-wstyd,207830.html>, 7.01.2013.