

INFORMACJE, WSPOMNIENIA

JOANNA KULPIŃSKA

Uniwersytet Jagielloński
Kraków

SPRAWOZDANIE Z SEMINARIUM: „INTEGRACJA CZY WYKLUCZENIE? DOSTĘP DO OBYWATELSTWA W POLSCE I W KRAJACH UE”

Zasady prawne określające kryteria możliwości uzyskania obywatelstwa w krajach Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane. Rozważania na ten temat stały się motywem przewodnim seminarium zorganizowanego 30 października 2012 r. przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu Polskie Forum Integracyjne. Podczas obrad starano się udzielić odpowiedzi na pytanie: Czy dostęp do obywatelstwa, związane z tym procedury i przepisy różniące się w poszczególnych krajach Unii Europejskiej mogą wspierać integrację nowo przybyłych w społeczeństwie przyjmującym, czy raczej prowadzić do ich wykluczenia?

Konferencja podzielona została na trzy sesje tematyczne, w których wyniki swych badań przedstawiło dziewięcioro referentów. Głos zabrali nie tylko specjaliści z Polski, ale również z kilku krajów europejskich, między innymi z Irlandii, Niemiec i Hiszpanii.

Seminarium otworzyła Beata Łaciak (Instytut Spraw Publicznych), witając licznie zgromadzonych gości. W pierwszej sesji, dotyczącej „Naturalizacji w krajach Unii Europejskiej”, swe referaty przedstawiło troje badaczy z zagranicy: z Hiszpanii, Łotwy i Wielkiej Brytanii. Jako pierwszy swój referat na temat „Emigrantów i imigrantów w hiszpańskim prawie o obywatelstwie” zaprezentował Alberto Martín-Pérez (Uniwersytet w Barcelonie). Przypomniwał, że Hiszpania jest ciekawym krajem do prowadzenia analiz dotyczących tej tematyki, gdyż obecnie z kraju tradycyjnie emigracyjnego stała się miejscem docelowym wielu imigrantów. Podkreślił jednak, iż pomimo nowej sytuacji, nie zmieniono zasad przyznawania obywatelstwa. Hiszpanem stać się można głównie poprzez więzy krwi, zatem zgodnie z zasadą *ius sanguinis*. Dodatkowym ograniczeniem dla obcokrajowców pragnących stać się obywatelami tego państwa jest konieczność zrzeczenia się obywatelstwa ojczystego kraju (nie dotyczy to jedynie Latty-

nosów, Filipińczyków, Portugalczyków, Żydów Sefardyjskich, mieszkańców Gwinei Równikowej i Andory). Tak ostre kryteria dostępu do obywatelstwa oraz brak presji politycznej, by je zliberalizować, nie sprzyjają procesowi integracji imigrantów.

Kolejnym krajem, który prowadzi dość surową politykę dotyczącą przyznawania obywatelstwa, jest Łotwa. Maria Golubeva (Centre for Public Policy PRO-VIDUS, Łotwa) w swym wystąpieniu przedstawiła planowane zmiany w prawie dostępu do obywatelstwa w tym kraju, które mają na celu przede wszystkim wprowadzenie ułatwienia, ale jedynie dla potomków łotewskich emigrantów. Do tej pory podwójne obywatelstwo przysługiwało wyłącznie wygnańcom z czasów okupacji sowieckiej. Obecnie zyskać obywatelstwo Łotwy, nie rezygnując z już posiadanego, mogą również osoby żyjące za granicą, które udowodnią posiadanie łotewskich korzeni i znajomość języka łotewskiego, naturalizowane na obszarze Unii Europejskiej, w krajach członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego i NATO. Znaczne obostrzenia odnoszące się do procedury naturalizacji sprawiają zatem, iż 14% łotewskiego społeczeństwa nie posiada obywatelstwa. Wiąże się to z historią kraju, który do niedawna był republiką ZSRR, co sprawiło, że na jego obszarze osiedliła się duża liczba Rosjan. Do tej pory Rosjanie niechętnie się asymilują i nie znają nawet łotewskiego języka, co jest głównym powodem decyzji odmownych w sprawie przyznania im łotewskiego obywatelstwa.

Kolejny referent Scott Blinder (Center on Migration, Policy and Society, COMPAS, Wielka Brytania) przeniósł słuchaczy swymi rozważaniami na obszar Wielkiej Brytanii, starając się odpowiedzieć na pytanie: Czy obywatelstwo jest tam narzędziem do integracji czy nagrodą za dobre zachowanie? Na początku podkreślił znaczny wzrost w ostatnich latach pozytywnie rozpatrzonych wniosków o uzyskanie brytyjskiego obywatelstwa. W 2010 roku dominującymi narodowościami ze względu na liczbę ich naturalizowanych przedstawicieli stanowili imigranci z Indii (15%) i Pakistanu (11%). W odniesieniu natomiast do krajów europejskich w 2011 roku prym wiodli głównie Turcy (3627) oraz Polacy (1863). Jako główny benefit, płynący z uzyskania statusu obywatela tego kraju, podał prawo do głosowania w wyborach powszechnych oraz wskazał na psychologiczne korzyści (80% badanych stwierdziło, iż pozwoliło im to poczuć, że należą do Wielkiej Brytanii). Podstawowymi kryteriami, jakie powinna spełnić osoba starająca się o brytyjskie obywatelstwo, są: 1) pięcioletni okres zamieszkiwania na terytorium tego kraju, w tym rok w charakterze rezydenta, 2) znajomość języka angielskiego, 3) zaliczenie testu z wiedzy o Wielkiej Brytanii, 4) złożenie przysięgi, 5) wniesienie opłaty w wysokości 851 funtów za dorosłą osobę. Ogólny trend w obecnej debacie politycznej na temat kwestii dostępu do obywatelstwa w tym kraju scharakteryzował jako zmierzający w kierunku większych wymagań,

takich jak test z wiedzy i znajomości języka, uzasadnionych jako promowanie integracji.

Druga sesja seminarium odnosiła się do kwestii „Dostępu do obywatelstwa w kontekście nowych regulacji prawnych”, jej przedmiotem stało się polskie ustawodawstwo. Otworzył ją Mateusz Sora (dyrektor Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). W swym wystąpieniu poddał analizie nową ustawę *o obywatelstwie polskim*, która weszła w życie 15 sierpnia 2012 roku. W jej świetle o naturalizację w Polsce starać się może każdy cudzoziemiec, który uzyskał zgodę na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej. Dodatkowo powinien on zamieszkiwać na obszarze kraju minimum 10 lat oraz wykazać się znajomością języka polskiego na poziomie podstawowym, przedstawiając odpowiednie zaświadczenie. Nowa ustawa wprowadziła jednakże dwa obostrzenia. Pierwsze dotyczy kwestii przywracania obywatelstwa, co będzie możliwe jedynie w przypadku osób, które je utraciły na podstawie ustaw o obywatelstwie z 1920, 1951 i 1962 roku. Na mocy tej ostatniej o ponowną naturalizację starać się będą mogli również ci, którym odebrano polskie obywatelstwo na podstawie konwencji międzynarodowych. Drugie obostrzenie odnosi się do procesu repatriacji. W świetle nowych przepisów status repatrianta przysługuje osobom polskiego pochodzenia z azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego, państwo polskie natomiast zobowiązane jest do zapewnienia im warunków do osiedlenia, w tym źródła utrzymania oraz lokalu mieszkalnego.

Agata Ewertyńska (zastępca dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców, Mazowiecki Urząd Wojewódzki) na wstępie swego wystąpienia „Obywatelstwo – zaproszenie czy roszczenie? Rola organów rządowych i cudzoziemców w procesie nabycia obywatelstwa polskiego” stwierdziła, iż zasady dotyczące przyznawania obywatelstwa mogą stanowić doskonałe narzędzie wspomagające proces integracji. Uważa wręcz, że do obywatelstwa droga prowadzi przez integrację. Imigrant sam bowiem wybiera państwo, w którym chce się osiedlić oraz strategię, według której będzie w nim funkcjonował. Decydując się na legalizację swojego pobytu, tworzy więź z nowym krajem, zyskując nie tylko przywileje, ale i obowiązki wobec niego. Obywatelstwo traktować można zatem jako swego rodzaju inwestycję związaną z naszymi wyborami. Inwestycja ta wymaga nie tylko czasu, pieniędzy, ale również sporego zaangażowania emocjonalnego – własnego, a także osób bliskich oraz znacznej integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

Do nowej ustawy regulującej dostęp do polskiego obywatelstwa odniosła się również Dorota Pudzianowska (Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski). Porównując dotychczasowe akty prawne odnoszące się do naturalizacji w perspektywie historycznej, starała się odpowiedzieć na pytanie: Czy możemy mówić, że doszło w nowej ustawie do ułatwienia w kwestii otrzymywania oby-

watelstwa polskiego? Stwierdziła, iż z całą pewnością nowe przepisy, wnoszące znaczne gwarancje proceduralne, porządkujące i dopasowujące do obecnych realiów poprzednie zasady, powstałe jeszcze w latach 60., sprawiły również, że istnieje swoista przewidywalność procesu uzyskiwania obywatelstwa. Możliwość jego otrzymania, pod warunkiem spełnienia wymogów formalnych, przysługuje każdemu, jeżeli dana osoba nie stanowi zagrożenia dla obronności państwa. Nowa ustawa w znacznym stopniu zliberalizowała dotychczas istniejące przepisy.

Ostatnia sesja, odbywająca się pod przewodnictwem Justyny Segeš-Frelak (Instytut Spraw Publicznych) miała na celu analizę wpływu naturalizacji na integrację migrantów. Kristen Jeffers (University College Dublin, Irlandia) swe rozważania odniosła do Polski, przedstawiając jej sytuację na tle pozostałych państw Unii Europejskiej. Wyniki badań, które omówiła w swym wystąpieniu były częścią projektu „Citizenship” realizowanego przez European Union Democracy Observatory. Na podstawie tych wyników badaczka wskazała na występujący w Polsce jeden z najwyższych spośród krajów UE wskaźnik przyznawania obywatelstwa. Skłonność do starania się o uzyskanie obywatelstwa przez imigrantów zależy głównie od stanu cywilnego, statusu socjoekonomicznego, płci oraz używania ojczystego języka w domu. Wobec tego chętniej naturalizacji poddają się osoby pozostające w związku małżeńskim, posiadające stałe zatrudnienie, posługujące się w domu językiem kraju przyjmującego; ponadto częściej są to kobiety. Zwróciła również uwagę na znaczną różnicę pod względem poziomu bezrobocia pomiędzy obywatelami a imigrantami: wskaźnik bezrobocia wśród imigrantów jest znacznie wyższy niż wśród obywateli kraju. W Polsce odnotować można również jedno z najbardziej pozytywnych podejść do imigracji, większość Polaków stwierdziła bowiem, iż napływ migrantów czyni ten kraj lepszym miejscem do życia.

Dostęp do obywatelstwa w Niemczech stał się przedmiotem wystąpienia Martina Weinmanna (Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Niemcy). W 2000 roku do niemieckiego ustawodawstwa wprowadzono nowe przepisy ułatwiające możliwość zdobycia obywatelstwa tego kraju, w tym skrócono wymagany okres pobytu. Obecnie zatem osoba starająca się o naturalizację w RFN powinna spełnić następujące warunki: 1) mieć poświadczony ośmioletni legalny i nieprzerwany pobyt na terytorium Niemiec, 2) mieć nieograniczone prawo pobytu, 3) wyznawać zasady demokracji, 4) być w stanie samodzielnie się utrzymać, bez korzystania ze środków pomocy społecznej, 5) zrezygnować z posiadanego do tej pory obywatelstwa, 6) pomyślnie zdać test językowy oraz test wiedzy o Niemczech oraz 7) nie być skazanym za popełnienie czynów przestępczych. Od 2000 roku odnotowano 1,5 miliona naturalizacji, jednak w ostatnich latach zaobserwować można spadek zainteresowania uzyska-

niem niemieckiego obywatelstwa. Jako przyczynę tego zjawiska badacz wskazał głównie dwa czynniki: trudności w uzyskaniu prawa pobytu oraz niechęć do rezygnacji z posiadanego obywatelstwa. Za naturalizacją przemawiała natomiast przede wszystkim możliwość zrównania praw z niemieckimi obywatelami. Podsumowując, stwierdził, że osoby naturalizowane są znacznie lepiej zintegrowane z niemieckim społeczeństwem, posiadają wyższe wykształcenie, lepsze kwalifikacje zawodowe oraz stanowisko pracy, wyższy wskaźnik zatrudnienia i dochody. Ponadto, jak podkreśliło wielu respondentów, uzyskanie obywatelstwa wzmaga identyfikację z państwem niemieckim, jednocześnie nie eliminując więzi i identyfikacji z krajem pochodzenia.

Ksenia Naranovich (Fundacja Rozwoju „Oprócz Granic”) w swym wystąpieniu „Obywatelstwo od 1499,99 zł. Czy wystarczająca zachęta?” przeanalizowała zmiany, jakie wniosła nowa ustawa *o obywatelstwie polskim* wprowadzona w życie 15 sierpnia 2012 roku. Przede wszystkim jako jedną z najważniejszych zalet nowych przepisów wskazała uniezależnienie nabycia obywatelstwa polskiego od zrzeczenia się dotychczasowego obywatelstwa. Podkreśliła ona, że pozbycie się dotychczasowego obywatelstwa i przyjęcie polskiego z pewnością nie było drogą do integracji. Kolejną korzyścią jest skrócenie okresu kwalifikującego do procesu naturalizacji z pięciu do trzech lat. Jako elementy nowego prawodawstwa, mogące być źródłem komplikacji, wymieniła głównie: sprawdzanie nieprzerwanego pobytu, zróżnicowanie uprawnień poszczególnych grup oraz wymóg przedstawienia urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego (brak jednak konkretnych informacji na temat poziomu tej znajomości). Według referentki największymi korzyściami płynącymi z uzyskania polskiego obywatelstwa są: możliwość korzystania z przepisów o ruchu bezwizowym oraz nabycie prawa do głosowania.

Podsumowując poszczególne wystąpienia, można stwierdzić, iż odpowiedź na pytanie, czy dostęp do obywatelstwa jest drogą do integracji czy też wykluczenia, nie jest jednoznaczna. Zróżnicowana polityka poszczególnych państw w tej dziedzinie w niektórych z nich sprzyja integracji (jak w Wielkiej Brytanii), w innych zaś w wyraźny sposób marginalizuje pewne grupy (jak na Łotwie). Kwestie poruszane podczas seminarium spotkały się ze znacznym zainteresowaniem i odzewem licznie zgromadzonej publiczności. Niewątpliwą zaletą obrad był udział ekspertów z różnych państw europejskich, co pozwoliło dokładniej przyjrzeć się przepisom obowiązującym w różnych krajach oraz umożliwiło wymianę doświadczeń.

