

BARBARA MIKOŁAJCZYK

INTEGRACJA OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH W UNII EUROPEJSKIEJ – NOWE TENDENCJE I WYZWANIA

I. Przez dziesięciolecia państwa Europy Zachodniej, mające silnie zakorzenione tradycje demokracji, tolerancji i praw człowieka, prowadziły stosunkowo przyjazną politykę wobec cudzoziemców napływających głównie z państw tak zwanego bloku wschodniego, z Turcji oraz z byłych kolonii, gdyż napływ taniej siły roboczej przyczyniał się do ich gospodarczego rozwoju. Jednakże w ciągu ostatnich dwudziestu lat Europa zmieniła się diametralnie i przestała być tak otwarta dla przybyszów. Przyczyn jest kilka. Jedną z nich jest całkowita zmiana układu sił w Europie, która nie dzieli się już na ekskluzywny klub kilku państw – członków Wspólnot Europejskich – i całą resztę. W skład obecnej Unii Europejskiej wchodzi aż 27 państw, także tych, z których jeszcze niedawno przybywało najwięcej dobrowolnych i niedobrowolnych imigrantów. Część z nich „zmieniła się” w pracowników migrujących – obywateli UE, którzy nadal podejmują pracę w bogatszych państwach Unii, konkurując z obywatelami państw pobytu i z imigrantami spoza UE.

Przyjmowanie przybyszów z innych części świata nadal wydawać by się mogło doskonałym rozwiązaniem, gdyż społeczeństwo europejskie starzeje się w niespotykanym dotąd tempie¹, a rządy stają przed wyzwaniem, jakie stanowi wzrost kosztów ponoszonych na zaopatrzenie emerytalne i opiekę zdrowotną². Jednakże nowe fale imigrantów z państw trzecich różnią się znacznie od swoich poprzedników pod względem etnicznym i kulturowym. Obecnie znaczna część imigrantów pochodzi z tak odmiennych kultur, że ich integracja w społeczeństwie europejskim jest niezwykle trudna. W konsekwencji nowej sytuacji demograficznej zmienił się także stosunek społeczeństw do coraz to liczniejszej grupy imigrantów spoza europejskiego kręgu kulturowego, o czym świadczą liczne stanowiska i dokumenty organów UE dotyczące przeciwdziałania

¹ Prognozy wskazują, że do 2028 r. średnia wieku obywatela UE wyniesie ponad 52 lata, a do 2050 r. liczba osób po osiemdziesiątym roku życia wzrośnie trzykrotnie. Zob. raport *Various Studies on the Policy Implications of Demographic Change in National and Community Policies. Implications of Demographic Change in Enlarged EU on Patterns of Saving and Consumption and in Related Consumer's Behavior*, Department of Statistics and Applied Mathematics Diego de Castro University of Torino, November 2006, s. 9 (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_situation/walter_consumption_fin_rep_en.pdf).

² I. Visco, *Paying For Pensions: How Important Is Economic Growth?*, OECD, Paris 2001 (<http://www.oecd.org/dataoecd/31/0/2402444.pdf>).

ksenofobii i rasizmowi³. Na przykład w konkluzjach z Tampere z 1999 r., które stanowią podwaliny obowiązującego dzisiaj całego systemu azylowego i rozwiązań w zakresie imigracji, Rada Europejska szczególnie nacisk położyła na zwalczanie rasizmu i ksenofobii oraz niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich, którzy legalnie zamieszkują w państwach członkowskich, a także na potrzebę przyznawania im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele UE⁴.

Jednakże ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r., zamachy w Madrycie i Londynie, zabójstwo kontrowersyjnego dziennikarza i reżysera Theo van Gogha w 2004 r. w Holandii, wystąpienia imigrantów we Francji w 2005 r., a także protesty muzułmanów w Danii po opublikowaniu karykatur Mahometa w „Danish Jyllands-Posten” spowodowały zmianę podejścia do kwestii integracji obywateli państw trzecich, zwłaszcza tych pochodzących z odmiennych kręgów kulturowych. Okazało się bowiem, że dotychczasowa polityka integracyjna jest nieskuteczna⁵, a przed UE stoją nowe wyzwania natury ekonomicznej, społecznej oraz z zakresu bezpieczeństwa⁶. Ograniczanie integracji głównie do tolerancji religijnej i niedyskryminacji spowodowało, że imigranci pochodzący najczęściej z państw muzułmańskich nie zintegrowali się ze społeczeństwami państw goszczących. Zaczęli żyć obok, a nie razem z innymi członkami danego społeczeństwa, tworząc coraz to większe, wyizolowane społeczności. Ta izolacja z czasem się pogłębiła, gdyż młodsze pokolenia, urodzone już w państwach UE, bynajmniej nie wykazują większej chęci do integracji. Co więcej, drugie i trzecie pokolenie imigrantów zazwyczaj gorzej włada językiem państwa zamieszkania niż rodzice i dziadkowie. Uczęszczając do szkół założonych przez swoje wspólnoty i mieszkając w dzielnicach, w których większość stanowią członkowie tej samej grupy, nie odczuwają silnej potrzeby nauczenia się języka i „wejścia” w społeczeństwo państwa zamieszkania. Jest to czynnik niezwykle konfliktogenny, ponieważ kolejne pokolenia imigrantów, żyjąc w oderwaniu od krajów przodków, a nie będąc zintegrowanymi ze społecznością kraju pobytu (a czasem nawet obywatelstwa), mają problemy z własną tożsamością⁷, co rodzi ich głęboką frustrację. Przyczyną konfliktów są

³ Między innymi rezolucje Parlamentu Europejskiego: z 20 lutego 1997 r. w sprawie rasizmu, ksenofobii i skrajnej prawicy (Dz. Urz. UE, C 85, z 17 marca 1997 r., s. 150); z 15 czerwca 2006 r. w sprawie nasilenia się przemocy powodowanej rasizmem i homofobią w Europie (Dz. Urz. UE, C 300 E, z 9 grudnia 2006 r., s. 491); *Walka z rosnącym ekstremizmem w Europie* z 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz., UE, C 323E, z 18 grudnia 2008 r., s. 494); deklaracja Parlamentu Europejskiego w sprawie zwalczania rasizmu w piłce nożnej (Dz. Urz. UE, C 291E, z 30 listopada 2006 r., s. 143); decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z 28 listopada 2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych (Dz. Urz. UE, L 328, z 6 grudnia 2008 r., s. 55).

⁴ Pkt 18-21 wniosków (konkluzji). Zob. *Wnioski Prezydencji. Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere*, 15-16 października 1999 r., „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 288 i n.

⁵ L. Fulton, *Europe's Immigrant Problem Integrating Minority Populations*, „Harvard International Review” 2009, Fall, s. 29 i n.

⁶ T. Aileen, *How Stricter Dutch Immigration Policies are Contributing to Rising Islamic Fundamentalism in the Netherlands and Europe*, „Washington University Global Studies Law Review” 5, 2006, s. 451.

⁷ Zob. *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów na temat imigracji, integracji i zatrudnienia*, Bruksela, 3.06.2003, KOM (2003) 336, s. 6, pkt 3.5.3.

także kwestie religijne. Tradycyjna zachodnioeuropejska niechęć do manifestowania religii w sferze publicznej jest zupełnie niezrozumiała dla wielu imigrantów i była przez nich interpretowana jako obraźliwa.

Z powyższych względów pojawiły się poglądy o konieczności odejścia UE od polityki multikulturowości i niedyskryminacji na rzecz polityki integracji, polegającej na aktywnym uczestniczeniu cudzoziemców w życiu danego społeczeństwa, a nie tylko własnej grupy kulturowej⁸. Konieczność zmian wymusiła także sytuacja ekonomiczna. W Europejskim pakcie w sprawie imigracji i azylu z 2008 r.⁹ Rada Europejska przyznała, że Unia Europejska nie dysponuje środkami umożliwiającymi jej godne przyjęcie wszystkich migrantów, którzy mają nadzieję rozpocząć w niej lepsze życie, a niedostatecznie kontrolowana imigracja może stanowić zagrożenie spójności społecznej państw będących jej celem. Ze względu na to, organizując imigrację, należy wziąć pod uwagę zdolności przyjmowania państw – rynek pracy, zakwaterowanie, usługi sanitarne, edukacyjne i socjalne.

Jednakże zmianę kursu w unijnej polityce imigracyjnej, skoncentrowanej – z jednej strony – na eliminacji nielegalnej imigracji, a z drugiej – zapobieganiu izolacji grup i stabilności wewnątrz społeczeństw i współpracy na wszystkich szczeblach władzy, można dostrzec już w konkluzjach prezydencji Hiszpanii i Grecji (z posiedzeń Rady Europejskiej w Seville z 2002 r.¹⁰ i Salonik z 2003 r.¹¹). Podobny kierunek potwierdzono w konkluzjach Rady UE i przedstawicieli rządów państw w 2007 r. obradujących w Poczdamie¹², a przede wszystkim w programach haskim z 2004 r.¹³ i sztokholmskim z 2009 r.¹⁴

Dokumenty te wzywały Komisję Europejską i państwa UE do opracowania, a następnie zaakceptowania wspólnych zasad przyczyniających się do stworzenia spójnych ram dotyczących integracji, będącej stałym, dwukierunkowym procesem obejmującym zarówno obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terenie państw członkowskich, jak i społeczeństwo, które ich przyjmuje. Przyjęto w nich, że integracja nie tylko wykracza poza politykę przeciw dyskryminacji i zakłada poszanowanie podstawowych wartości Unii Europejskiej i podstawowych praw człowieka (wolność myśli, demokrację, tolerancję, równość płci i respektowanie obowiązku szkolnego), ale – co istotne dla niniejszego opracowania – wymaga uzyskania podstawowych umiejętności pozwalających na uczestniczenie w życiu społecznym. Dokumenty

⁸ Multikulturowość i integracja są często przedstawiane jako przeciwstawne pojęcia. Zob. D. McGhee, *The End of Multiculturalism? Terrorism, Integration, and Human Rights*, Open University Press, McGraw Hill 2008.

⁹ *European Pact on Immigration and Asylum*, Octobre 2008, doc. 13440/08, <http://register.consilium.europa.eu>.

¹⁰ Spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r., <http://libr.sejm.gov.pl>.

¹¹ Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach, 19-20 czerwca 2003 r., Wnioski prezydencji, pkt 28 i n., <http://libr.sejm.gov.pl>.

¹² *Strengthening of Integration Policies in the European Union*, 12-13 VI 2007, Council meeting JHA. Tekst dostępny na: <http://www.consilium.europa.eu>.

¹³ *Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE, C 53/4, z 3 marca 2005 r.

¹⁴ *Program sztokholmski: Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz. Urz. UE, C 115, z 4 maja 2010 r.

te przedstawiają integrację jako interakcję i dialog międzykulturowy między członkami społeczeństwa mający na celu poprawę wzajemnego zrozumienia. Ze względu na to wszystkie instytucje państwowe, partie polityczne, media, biznes i społeczeństwo muszą wziąć odpowiedzialność za procesy integracyjne. Z drugiej strony imigranci, którzy chcą na stałe osiedlić się w państwach członkowskich, muszą wziąć na siebie wysiłek integracji, w szczególności uczyć się języka państwa goszczącego i zrozumienia podstawowych wartości UE.

Wspomniane wyżej konkluzje, programy, a także akty końcowe z ministerialnych konferencji¹⁵ mają charakter *stricte* polityczny i wyznaczają ogólnie kierunki polityki UE w zakresie imigracji. Opierają się one przede wszystkim na zielonych i białych księgach, a także na komunikatach przygotowywanych dla Parlamentu, Rady UE i Komitetów (Regionów i Społeczno-Ekonomicznego) przez Komisję Europejską. Dokumenty Komisji mają z kolei bardziej szczegółowy charakter¹⁶. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje *Wspólna agenda na rzecz integracji i ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*¹⁷, określająca wspólne, podstawowe zasady, którymi zarówno państwa, jak i instytucje UE powinny się kierować, kreując politykę integracyjną. Jedną z nich jest poszanowanie podstawowych wartości Unii Europejskiej i respektowanie Karty praw podstawowych (KPP)¹⁸, która gwarantuje możliwość pielęgnowania różnych kultur i religii. Komisja jednak zastrzeża (czego nie było we wcześniejszych dokumentach), że pielęgnowanie kultury i religii nie powinno kolidować z innymi nienaruszalnymi, gwarantowanymi na poziomie UE prawami lub z prawem krajowym.

W agendzie podkreślono także, że kluczowymi elementami integracji są zatrudnienie i kształcenie, częste kontakty z obywatelami państw członkowskich, równy dostęp do towarów, usług, instytucji, a ponadto udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz w kształtowaniu polityki i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Jednakże nawiązywanie kontaktów i uczestnictwo w życiu społecznym, chociażby na najniższym szczeblu, jest możliwe jedynie przy co najmniej podstawowej znajomości języka społeczeństwa przyjmującego, jego historii oraz instytucji. Dlatego Komisja Europejska zaproponowała, aby państwa podejmowały działania mające na celu umacnianie elementu integracyjnego już na etapie procedur przyjmowania imigrantów, między innymi za pomocą środków

¹⁵ Szczególną uwagę należy zwrócić na Deklarację z Saragossy wypracowaną podczas Europejskiej Konferencji Ministerialnej w sprawie Integracji, 15-16 kwietnia 2010 r., tekst dostępny na: <http://ec.europa.eu>.

¹⁶ Między innymi komunikaty Komisji w sprawie: wspólnotowej polityki imigracyjnej – COM (2000) 757 final; imigracji, integracji i zatrudnienia – COM (2003) 336 final; komunikat: *Wspólna europejska polityka imigracyjna: zasady, działania i narzędzia* – KOM (2008) 359. Ponadto: *Pierwszy roczny raport w sprawie migracji i integracji* – COM (2004) 508 final; *Sprawozdanie z realizacji Programu Haskiego za rok 2006*, SEC (2007) 896; SEC (2007) 897; *Trzecie roczne sprawozdanie na temat migracji i integracji* – KOM (2007) 512; dokument roboczy Komisji – *Strengthening Actions and Tools to Meet Integration Challenges* – raport na konferencję w sprawie integracji w 2008 r. – SEC (2008) 2626 final; *Pierwsze sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu za 2009 r.*, KOM (2010) 214; dokument roboczy Komisji na ministerialną konferencję w Saragossie w 2010 r. – SEC (2010) 357.

¹⁷ Komunikat Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 1 września 2005 r., KOM (2005) 389.

¹⁸ Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

poprzedzających ich wyjazd (jeszcze w państwie pochodzenia), takich jak pakiety informacyjne, kursy językowe i wiedzy obywatelskiej. Natomiast po przyjeździe Komisja proponuje organizowanie programów i działań wprowadzających dla nowo przybyłych obywateli państw trzecich, tak by mogli oni zdobyć podstawową wiedzę na temat języka, historii, instytucji, cech społeczno-ekonomicznych, życia kulturalnego oraz podstawowych wartości danego państwa. Programy te powinny uwzględniać sytuację osób o szczególnych potrzebach: kobiet, dzieci, osób starszych, analfabetów oraz osób niepełnosprawnych.

Realizację określonych w komunikacie Komisji zadań ma ułatwić nowy instrument solidarnościowy – Europejski Fundusz Integracji Obywateli Państw Trzecich¹⁹.

Z kolei na szczeblu UE, zdaniem Komisji, konieczna jest stymulacja działań o charakterze ponadnarodowym, na przykład dostosowanie dobrych praktyk do różnych stanów faktycznych, wymiana personelu, wspólna realizacja programów i udostępnianie wyników. Konieczne jest także wspieranie innowacyjnych programów lub wzorców integracyjnych obejmujących szkolenia językowe i komunikacyjne oraz szkolenia na temat kultury, polityki i społeczeństwa kraju przyjmującego. Trzeba bowiem pamiętać, że integracja to nie tylko problem prawny i polityczny, lecz przede wszystkim praktyczny. Ze względu na to warto wspomnieć, że na zlecenie Komisji opracowano między innymi *Podręcznik integracji* zawierający dobre praktyki i analizy konkretnych przypadków²⁰. Powstało także Europejskie Forum Integracji i europejska strona internetowa poświęcona integracji²¹.

Wszystkie te działania wbudowują się w tak zwaną otwartą metodę koordynacji, a więc międzyrządową metodę zarządzania w Unii Europejskiej, która opiera się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich. Jest ona przyjmowana w dziedzinach, w których trudno stosować dotychczasowe metody integracyjne, w szczególności „twarde prawo” (dyrektywy i rozporządzenia).

Jednakże ten sposób współpracy nie do końca sprawdza się w wypadku integracji imigrantów, gdyż ich obecność na terytorium państw wiąże się także (a może przede wszystkim) z kwestią bezpieczeństwa²², ponadto w sprawy imigracyjne w znaczący sposób „zaangażowane są” prawa człowieka, co oznacza, że polityka w zakresie integracji powinna zarówno wykorzystywać „miękkie” metody, jak i opierać się na „twardym prawie”²³.

II. Powyższe rozważania dotyczyły kwestii ujętych przede wszystkim w dokumentach o charakterze politycznym, dlatego konieczne jest przedstawienie

¹⁹ Decyzja Rady nr 2007/435/WE, Dz. Urz. UE, L 168, z 28 czerwca 2007 r., s. 18.

²⁰ J. Niessen, T. Huddleston, *Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners*, wyd. 3, Directorate-General Justice, Freedom and Security, European Communities, 2009.

²¹ Zob. www.integration.eu.

²² H. Urth, *Building a Monumentum for Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, „European Journal of Migration and Law” 2005, nr 7, s. 178 i n.

²³ Zob. szerzej: S. Velluti, *What European Union Strategy for Integrating Migrants? The Role of OMC Soft Mechanisms in the Development of an EU Immigration Policy*, „European Journal of Migration and Law” 2007, nr 9, s. 53 i n.

także drugiej strony zagadnienia, czyli stanu prawnego w zakresie legalnej imigracji i integracji, który został wypracowany w toku trudnych negocjacji politycznych.

Przepisów dotyczących imigracji, zwłaszcza legalnej, oraz jej aspektów związanych z integracją obywateli państw trzecich należy poszukiwać zarówno wśród przepisów prawa pierwotnego, jak i prawa wtórnego UE. Z kolei przepisy te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza związana jest ze zwalczaniem dyskryminacji, tolerancją religijną i promowaniem praw człowieka w UE. Druga odnosi się do praktycznej strony regulowania ruchów migracyjnych. Do pierwszej grupy przepisów należy zaliczyć art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)²⁴, który wylicza główne wartości Unii: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, ideę państwa prawnego, poszanowanie praw człowieka (w tym praw osób należących do mniejszości), pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Z kolei art. 3 TUE między innymi zakłada, że Unia „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. Zwłaszcza te przepisy warte są przytoczenia, gdyż kwestia niedyskryminacji i równości kobiet i mężczyzn jest szczególnie istotnym elementem integracji. Także art. 6 TUE odnosi się do respektowania praw, wolności i zasad określonych w Karcie praw podstawowych UE (w omawianym zakresie szczególne znaczenie ma jej art. 21), a także do kwestii przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) także zakazującej dyskryminacji (art. 14)²⁵.

Kolejnym przepisem traktatowym, który należy zaliczyć do pierwszej z wyróżnionych grup, jest art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), dawny art. 12 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), pozwalający Parlamentowi i Radzie UE przyjąć przepisy zakazujące wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a także art. 19 (dawny art. 13 TWE) uprawniający organy UE do podjęcia środków niezbędnych do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Z kolei dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. konkretyzuje postanowienia traktatów i wprowadza w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne²⁶. Odnosi się ona do niedyskryminacyjnego traktowania osób w szeroko rozumianych stosunkach pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony społecznej, edukacji, dostępu do dóbr i usług oraz dostarczania dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem. Nie reguluje ona jednak sytuacji wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich i ich traktowania w związku ze statusem prawnym.

Drugiej, bardziej praktycznej strony imigracji i integracji dotyczy przede wszystkim nowy art. 79 TfUE, który przejął postanowienia dawnego art. 63

²⁴ Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

²⁵ Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284.

²⁶ Dz. Urz. UE, L 180, z 1 lipca 2000 r., s. 22.

pkt 3 i 4 TWE. Przepis ten potwierdza, że Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną, skupiając się na skutecznym zarządzaniu przepływami migracyjnymi, sprawiedliwym traktowaniu obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium UE, a także na zapobieganiu i zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi. Stwierdza ponadto, że dla realizacji tych celów Parlament Europejski i Rada UE przyjmują środki w zakresie: warunków wjazdu i pobytu, procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych (także w celu łączenia rodzin), określania praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich).

Zgodnie z art. 79 ust. 3, UE może zawierać z państwami trzecimi umowy o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać. Niewykluczone, że przepis ten może okazać się w brzemieniu w skutki dla tych imigrantów, którzy nie sprostają ustalonym warunkom integracji.

Jednakże dla kwestii integracyjnych najważniejszy jest ust. 4 upowazniającej Parlament i Radę do ustanowienia środków zachęcających i wspierających działania państw członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach.

Pod uwagę należy także wziąć przepisy art. 151 TfUE (dawny art. 136 TWE), a zwłaszcza art. 153 TfUE (dawny art. 137 TWE), według którego Unia ma za zadanie wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich między innymi w dziedzinie warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii, integracji osób wykluczonych z rynku pracy, równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w pracy oraz zwalczania wykluczenia społecznego.

Przepisy traktatowe mają oczywiście fundamentalne znaczenie dla omawianego tematu, jednak rdzeń prawa dotyczącego imigrantów stanowią dyrektywy Rady UE: nr 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin²⁷, nr 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi²⁸ i nr 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji²⁹. Należy także wskazać dyrektywę 2004/114/WE z 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie³⁰ oraz dyrektywę Rady nr 2005/71/WE z 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych³¹.

²⁷ Dz. Urz. UE, L 251, z 3 października 2003 r., s. 12.

²⁸ Dz. Urz. UE, L 16, z 23 stycznia 2004 r., s. 44.

²⁹ Dz. Urz. UE, L 155, z 18 czerwca 2009 r., s. 17.

³⁰ Dz. Urz. UE, L 375, z 23 grudnia 2004 r., s. 12.

³¹ Dz. Urz. UE, L 289, z 3 listopada 2005 r., s. 15.

Te dwie ostatnie dyrektywy nie odgrywają jednak dla omawianego zagadnienia szczególnej roli, ponieważ osoby, których dotyczą, raczej nie mają znaczących problemów z funkcjonowaniem w nowym środowisku, a poza tym nie zakłada się, przynajmniej teoretycznie, ich trwałej integracji. Wręcz przeciwnie, w dyrektywie dotyczącej przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych zwrócono uwagę na problem reintegracji naukowców w ich państwie pochodzenia³².

1. Pierwszą dyrektywą Rady nr 2003/86/WE, która ma zasadnicze znaczenie w zakresie integracji, jest dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin. Jej przepisy bezpośrednio odnoszą się do kwestii integracji. Ma ona zastosowanie w sytuacji, gdy członek rodziny rozdzielonej posiada dokument pobytowy wydany przez państwo członkowskie o okresie ważności wynoszącym przynajmniej rok i można przypuszczać, że uzyska prawo stałego pobytu. Natomiast członkowie jego rodziny są obywatelami państwa trzeciego, posiadającymi dowolny status. Dyrektywa – z jednej strony – wspiera integrację członków rodziny i określa zakres ich praw (art. 14), a z drugiej – pozwala na odmowę połączenia rodziny, jeśli osoba pragnąca dołączyć do rodziny lub chcąc przedłużyć dokument pobytowy zagraża porządkowi, bezpieczeństwu i zdrowiu publicznemu³³.

Dyrektywa wymaga, aby państwa ustanowiły zespół zasad regulujących procedurę badania wniosków o połączenie rodziny. Określa podstawowe ramy procedury (na przykład dokumenty, jakie powinny zostać złożone przez zainteresowanych, czy odnosi się do kwestii rodzin poligamicznych), ale pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie specjalnych wymagań zarówno wobec osób, do których mają dołączyć członkowie rodziny, jak i wobec samych członków rodziny (art. 7 i 8). Na przykład państwo może zażądać, aby osoba, która złożyła ten wniosek, udowodniła, że członek rodziny rozdzielonej posiada odpowiednie zakwaterowanie, wymagane ubezpieczenia, regularne dochody wystarczające na jej utrzymanie oraz członków jego rodziny bez korzystania z systemu pomocy społecznej. Artykuł 7 ust. 2 gwarantuje państwom swobodę wprowadzania warunków integracji. Stanowi on, że „państwa członkowskie mogą żądać, aby obywatele państw trzecich przestrzegali środków dotyczących integracji, zgodnie z prawodawstwem krajowym”. Państwa mogą na przykład wymagać od wnioskodawców znajomości języka (i to na określonym poziomie).

W zakresie tej swobody dyrektywa proponuje państwom na przykład wprowadzenie warunków integracji dla dzieci powyżej 12 lat, które przybywają samodzielnie do rodziny (art. 4). Ponadto państwa mogą wymagać, aby członek rodziny rozdzielonej i jego małżonek byli w pewnym minimalnym wieku (co najmniej 21 lat) przed umożliwieniem połączenia z małżonkiem.

Celem tych przepisów, choć nie mają charakteru obligatoryjnego, było zapobieżenie handlowi ludźmi i przymusowemu małżeństwu oraz skuteczniejsza integracja, ale Parlament Europejski wniósł skargę przeciwko Radzie UE. Parlament utrzymywał, że niektóre przepisy dyrektywy (art. 4 i 8) umożliwiające państwom członkowskim ograniczenie w niektórych przypadkach prawa do łączenia rodzin są niezgodne z prawem do poszanowania życia

³² Preambuła, pkt 6.

³³ Preambuła, pkt 14, art. 6 dyrektywy.

rodzinnego oraz z zasadą niedyskryminacji zapisaną w art. 8 i 14 EKPC. Jednakże wyroku z 27 czerwca 2006 r. ETS oddalił skargę, orzekając, że dyrektywa jest zgodna z podstawowym prawem do poszanowania życia rodzinnego, najlepiej pojętym interesem dzieci i z zasadą niedyskryminacji ze względu na wiek³⁴.

2. Z kolei w dyrektywie dotyczącej statusu rezydentów długoterminowych, czyli obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących na terytorium państwa UE przez co najmniej 5 lat, ustalono między innymi warunki uzyskania takiego statusu oraz przesłanki jego odmowy (art. 5 i 6). Podobnie jak, w wypadku dyrektywy nr 2003/86/WE, są to warunki dotyczące dochodów, ubezpieczeń i ciągłości pobytu w państwie członkowskim. Dyrektywa pozwala państwom żądać od obywateli państwa trzeciego, aby spełniali oni warunki integracji, zgodnie z prawem krajowym. Ponadto – zgodnie z art. 15 ust. 3 – państwa mogą zobowiązać obywateli państw trzecich do uczestniczenia w działaniach integracyjnych (w tym w kursach językowych).

3. Natomiast dyrektywa dotycząca warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, których pobyt jest legalizowany na podstawie tak zwanej niebieskiej karty nie odnosi się bezpośrednio do kwestii integracji posiadaczy niebieskiej karty, ponieważ jej zasadniczym celem jest pozyskanie wysoko wykwalifikowanych pracowników państw trzecich, a nie ich integracja³⁵. W kwestii integracji dyrektywa nr 2009/50/WE odsyła do przepisów dotyczących rezydentów długoterminowych UE. Chodzi tutaj o sytuację, gdy wysoko wykwalifikowany pracownik – obywatel państwa trzeciego – przebywa co najmniej pięć lat na terytorium państwa członkowskiego i zamierza w nim pozostać (art. 16). Z kolei w odniesieniu do członków rodzin posiadacza niebieskiej karty dyrektywa bezpośrednio odwołuje się do przepisów o łączeniu rodzin, ale pozwala także na pewne odstępstwa dotyczące długości pobytu i zezwoleń na pobyt, a także długości i momentu wprowadzenia warunków i środków integracji (art. 15). Jednocześnie w dyrektywie zastrzeżono, że odstępstwa nie uniemożliwiają państwom członkowskim utrzymywania lub wprowadzania warunków i środków integracji, w tym szkoleń językowych przeznaczonych dla członków rodzin posiadaczy niebieskiej karty UE.

III. Przepisy omówionych dyrektyw oraz inne wyżej przytoczone dokumenty dopuszczają lub wręcz promują stosowanie przez państwa różnego rodzaju środków integracyjnych. Wśród nich zasadniczą rolę odgrywa praktyka sprawdzania umiejętności imigranta głównie w zakresie znajomości języka, a także wiedzy z historii i kultury państwa, do którego obywatel państwa trzeciego chce wjechać lub na którego terytorium zamierza się osiedlić. Według sprawozdania Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy nr 2003/86 z 2008 r.³⁶ oraz raportu ekspertów

³⁴ Sprawa C-540/03, Dz. Urz. UE C, nr 190, z 12 sierpnia 2006 r., s. 1.

³⁵ Dyrektywa nie zawiera jednak żadnych przepisów zachęcających obywateli państw trzecich do ich reintegracji w kraju pochodzenia.

³⁶ KOM (2008) 610.

z Centre for Migration Law³⁷, kilka państw członkowskich wprowadziło do prawa wewnętrznego środki dotyczące integracji: przeprowadzanie testów z ich języka i/lub kultury/historii oraz organizowanie kursów, ewentualnie dostarczanie materiałów do nauki³⁸. Pozytywnie zaliczony test jest jedną z przesłanek uzyskania zgody na wjazd w celu połączenia się z rodziną, uzyskania pozwolenia na pobyt stały lub w celu naturalizacji.

Testy przeprowadzane w celu uzyskania zezwolenia na wjazd organizowane są najczęściej w placówkach dyplomatycznych lub konsularnych. Często jednak się zdarza, że placówki danego kraju nie ma w kraju pochodzenia imigranta i musi on najpierw przedostać się do kraju sąsiedniego, co bywa czasem niebezpieczne lub wręcz niemożliwe. W Niemczech na przykład istnieje wymóg, aby przed wjazdem w celu połączenia z rodziną cudzoziemiec wykazał się w konsulacie podstawową znajomością języka niemieckiego³⁹. Podobne rozwiązanie przyjęła Holandia, choć w tym wypadku egzamin obejmuje także wiedzę o społeczeństwie holenderskim. Trzeba też dodać, że egzaminy są zazwyczaj odpłatne⁴⁰. Również we Francji warunkiem wydania wiza w celu połączenia z rodziną jest ocena znajomości języka, ale gdy jest ona niewystarczająca, wydanie wiza jest uzależnione od uczęszczania na kurs językowy. Natomiast udzielenie pozwolenia na pobyt osoby przebywającej już na terytorium Francji skutkuje podpisaniem umowy „integracyjno-obywatelskiej”, zobowiązującej imigranta do podjęcia kursów wiedzy obywatelskiej, a jeśli jest to konieczne, także kursów językowych.

Warto zwrócić uwagę, że nie wszystkie kategorie obywateli państw trzecich są objęte wymogiem zdawania egzaminów lub/i uczestniczenia w różnego rodzaju kursach. Wyjątkami są między innymi wysoko wykwalifikowani pracownicy, uchodźcy, osoby niepełnosprawne umysłowo, osoby powyżej sześćdziesiątego piątego roku życia, obywatele USA, Australii, Kanady, Izraela, Korei Południowej, Nowej Zelandii, Japonii oraz osoby dobrze znające język angielski. Wydaje się, że w praktyce wyłączenia te nie służą integracji, a są częścią polityki mającej na celu wpływanie na jakość imigracji.

W zależności od kraju różne są też skutki niespełnienia warunków integracyjnych – począwszy od odmowy wjazdu lub przedłużenia prawa pobytu, odmowy prawa stałego pobytu, aż do cofnięcia lub ograniczenia świadczeń socjalnych.

Nałożony na obywateli państw trzecich obowiązek zdawania różnego rodzaju testów i uczestniczenia w programach integracyjnych ma na celu przede

³⁷ T. Stric, A. Bocker, M. Luiten, R. van Oers, *The INTEC Project: Draft Synthesis Report. Integration and Naturalisation Tests: The New Way to European Citizenship*, Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, October 2010 (niepublikowany, w posiadaniu autorki).

³⁸ Tutaj da się zauważyć duże zróżnicowanie, i to nie tylko między państwami, ale także wewnątrz państw (np. w Belgii kursy i egzaminy są obowiązkowe tylko we Flandrii, mniej przychylnie imigrantom). Różne są wymogi dotyczące stopnia znajomości języka i obowiązku uczestniczenia w kursach poprzedzających egzamin, a także ich refundacji i sposobu prowadzenia. Kursy i materiały są często dostępne tylko w języku angielskim.

³⁹ Poza granicami Niemiec testy na poziomie A1 zdaje ok. 66-68%.

⁴⁰ Na przykład w Danii 400 euro, Wielkiej Brytanii 644 euro, Niemczech 610 euro, 35 w Czechach i Estonii i aż 1368 euro w Holandii (wiza 830 euro, test 350 euro, zezwolenie na pobyt 188 euro).

wszystkim zapobieganie wykluczeniu społecznemu imigrantów i promowanie ich integracji w nowym społeczeństwie. Pośrednio ma także powstrzymywać obywateli państw trzecich przed nieprzemyślanymi decyzjami o wyjeździe z kraju pochodzenia do państwa, w którym imigrant nie będzie w stanie normalnie funkcjonować i zasili szeregi beneficjentów opieki społecznej. Ponadto testy i programy mają zapobiegać, przynajmniej po części, handlowi ludźmi i przymusowym małżeństwom, które są poważnym problemem w państwach Europy Zachodniej z dużym odsetkiem imigrantów, zwłaszcza z państw muzułmańskich⁴¹.

Opisane wyżej środki integracyjne mają ponadto przyczynić się do ochrony przed łamaniem praw człowieka, a w szczególności praw muzułmańskich kobiet i promocji ich alfabetyzacji. Wprowadzenie wymogu nauczania się języka państwa (przynajmniej na podstawowym poziomie), do którego imigrant/ /imigrantka chce wjechać, ma umożliwić kontakt z władzami tego państwa w sytuacjach kryzysowych (zagrożenia praw człowieka) i kontrolę nad patologicznymi rodzinami. Z drugiej strony, paradoksalnie, właśnie ten warunek integracji sam w sobie może naruszać prawa człowieka, czego przykładem jest uniemożliwienie niepiśmiennej Marokance połączenia się z rodziną przebywającą w Holandii. Kobieta nie była w stanie zdać testów integracyjnych, a więc przez wiele miesięcy nie mogła dołączyć do swoich bliskich⁴².

Skutkiem wprowadzenia testów językowych jest czterdziestoprocentowy spadek wniosków o wjazd do Niemiec i dwudziestoprocentowy do Francji. We wszystkich państwach, w których wprowadzono testy, liczba wniosków obywateli Rosji, Ukrainy, Tajlandii i Turcji zmniejszyła się o 35-42%. Odnotowano też spadek imigracji w celu zawarcia małżeństwa przez drugie pokolenie imigrantów z Maroka i Turcji⁴³. Kolejnym skutkiem wprowadzenia opisanych wyżej warunków integracji jest zmiana „jakości” obywateli napływających do UE. Osoby starające się o wjazd są młodsze i lepiej wykształcone.

IV. Kwestia integracji to najtrudniejsza do uregulowania część zjawiska imigracji, gdyż złożone procesy integracyjne rozkładają się w czasie i wymagają stałego monitorowania. Gdy są pozostawione same sobie, sytuacja społeczna wymyka się spod kontroli i może nawet zagrażać bezpieczeństwu państwa. Ze względu na to podejmowane przez państwa środki integracyjne wydają się w pełni uzasadnione, ale jednocześnie dość kontrowersyjne, ponieważ stały się one elementem polityki bezpieczeństwa i sposobem zwalczania nielegalnej imigracji.

⁴¹ Zob. rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1468 (2005) w sprawie przymusowych małżeństw i małżeństw dzieci; N. Khanum, *Forced Marriage, Family Cohesion and Community Engagement: National Learning through a Case Study of Luton*, Equality in Diversity 2008, s. 8.

⁴² Ostatecznie sąd w Amsterdamie uznał tę praktykę za bezprawną. Zob. *Report by the Commissioner for Human Rights, Mr Thomas Hammarberg on His Visit to the Netherlands*, CommDH (2009), 2. <https://wcd.coe.int>.

⁴³ Dane przedstawione przez ekspertów – autorów INTEC Project – na Kongresie: *Which is Integration Policies for Migrants? Interaction between the EU and Its Member States*, Bruksela, 28-29 października 2010 r.

Debata dotycząca eliminacji nielegalnej imigracji i integracji legalnych imigrantów włącza się w szerszą dyskusję na temat suwerenności i pojmowania granic międzypaństwowych we współczesnej Europie. Wydaje się, że obecne granice w znacznie mniejszym stopniu są wyznaczane przez punkty kontroli i słupy graniczne, a o wiele większym – przez uprawnienia (lub ich brak) do korzystania z pomocy społecznej i różnego rodzaju programów integracyjnych.

Pomimo wielu inicjatyw, głównie o charakterze politycznym, można dostrzec znaczące różnice w zakresie środków integracyjnych wprowadzanych zarówno na szczeblu państwowym, jak i lokalnym. Dzieje się tak, gdyż najważniejsza dla omawianego zagadnienia dyrektywa dotycząca łączenia rodzin pozwala państwowemu członkowskim na dużą swobodę w zakresie wprowadzania (lub niewprowadzania) środków integracji, co jest uznawane za jej główną wadę⁴⁴. Jej mało wiążący charakter powoduje, że w niektórych państwach członkowskich Komisja Europejska zaobserwowała obniżenie standardów w zakresie wykonywania prawa do łączenia rodzin⁴⁵. Można więc rzec, że polityka integracyjna UE nie jest uregulowana w sposób kompleksowy, satysfakcjonujący i niebudzący wątpliwości.

W kontekście ochrony praw człowieka największą wątpliwością budzą niektóre środki integracyjne, szczególnie te stosowane przed wjazdem do państwa docelowego. Na przykład kwestia dyskryminacji pojawia się w związku z długimi listami wyłączeń z obowiązku zdawania testów⁴⁶. W tym wypadku zawsze można się zastanawiać, dlaczego na przykład obywatel Tajlandii będzie w gorszej sytuacji od obywatela Japonii, a obywatel Ukrainy od obywatela Izraela. Ponadto odpłatne testy i kursy językowe wydają się kontrowersyjne w świetle przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na stan majątkowy (np. art. 21 KPP, art. 14 EKPC). Okazuje się bowiem, że z prawa do poszanowania życia rodzinnego mogą korzystać tylko te osoby, które na to stać.

Wprowadzenie obowiązku zdania testu integracyjnego, jako warunku połączenia z rodziną, również spowodowało pytania dotyczące respektowania prawa do poszanowania życia rodzinnego zawartego w art. 7 KPP, art. 8 EKPC i wielu innych przepisach prawa międzynarodowego. Czy brak możliwości opanowania języka (na przykład z powodu braku środków finansowych i analfabetyzmu) może uniemożliwiać korzystanie z tego prawa? Zgodnie z przytoczonymi wyżej dokumentami, środki integracyjne mają przyczynić się do równouprawnienia i ochrony praw muzułmanek, ale w pewnych sytuacjach mogą naruszać prawa tej najbardziej i najgorzej wykształconej grupy obywateli państw trzecich. Powyższych zagadnień nie można też nie rozpatrywać w świetle Konwencji o prawach dziecka⁴⁷, a w szczególności przepisów dotyczących prawa dziecka do życia w rodzinie.

⁴⁴ K. Groenendijk, R. Fernhout, D. van Dam, R. van Oers, T. Strick, *The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation*, Centre for Migration Law, Nijmegen 2007, s. 62.

⁴⁵ KOM (2008) 610.

⁴⁶ *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, Human Rights Watch, May 2008; K. Groenendijk, *Integration Tests Abroad as a Condition for Family Reunification in the EU?*, Immigration Law Practitioners' Association, June 2007.

⁴⁷ Dz. U. 1990, Nr 120, poz. 526.

Z pewnością opłaty i testy są barierą utrudniającą nielegalną imigrację, przyczyniają się do lepszej integracji, a nawet w jakiś sposób ograniczają handel ludźmi, ale ich wprowadzeniu nie towarzyszyło uruchomienie mechanizmów wystarczająco chroniących indywidualne prawa jednostki.

Można więc przyjąć, że obecna sytuacja w zakresie integracji obywateli państw trzecich, chociażby ze względu na ochronę praw człowieka, wymaga pilnego uregulowania, gdyż „miękkie” oddziaływanie na państwa w postaci dokumentów politycznych i otwartej metody koordynacji wydaje się niewystarczające. Należy oczekiwać, że Parlament Europejski i Rada UE przedsięwzją środki zgodnie z art. 79 ust. 4 TfUE. Nie będzie to zadanie łatwe, ponieważ nowe rozwiązanie musi uwzględniać różnice w sytuacji demograficznej i społecznej państw członkowskich, a przede wszystkim znaleźć kompromis pomiędzy bezpieczeństwem a prawami człowieka.

dr hab. Barbara Mikołajczyk

Profesor Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach

INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS IN THE EUROPEAN UNION – NEW TENDENCIES AND CHALLENGES

Summary

The paper concerns the integration of third country nationals in the European Union, which is one of the most complicated aspects of immigration. The author discusses the main documents which indicate the priorities of the EU regarding immigration. She observes that recently the integration policy has become an important element of the EU security policy. Moreover, the author analyses the relevant EU law and assesses the contemporary legal solutions as insufficient.

Selected integration measures taken by some member states are also presented in the paper. They include language tests which an immigrant must pass before obtaining a leave to enter or to remain within the territory of a given state or a citizenship document. This type of integration measure is aimed at eliminating illegal immigration, forced marriages and marriages of children, or trafficking in people. It also supports non-discrimination of Muslim women. However, paradoxically, in certain circumstances, this kind of measure may violate human rights, especially the right to respect family life and the widely understood prohibition of discrimination.

