

Francesca Strumia, *European Citizenship and EU Immigration: A Democratic Bridge between the Third Country Nationals' Right to Belong and the Member States' Power to Exclude* (Obywatelstwo europejskie i imigracja do UE: demokratyczny most pomiędzy prawem obywateli państw trzecich do przynależności i prawem państw członkowskich do wyłączenia), „European Law Journal” 2016, vol. 22, iss. 4, s. 417–447, DOI: 10.1111/eulj.12197.

Artykuł koncentruje się na kwestii oddziaływania obywatelstwa europejskiego na sferę imigracji do państw Unii Europejskiej. Autorka stawia pytanie o to, jakie znaczenie mają zasady odnoszące się do obywatelstwa Unii dla statusu obywateli państw trzecich w UE, a także w jaki sposób zasadnicze dla obywatelstwa Unii idee mogą przyczynić się także do nowego przemyślenia zasad zaangażowania i współpracy w kontekście wspólnej polityki migracyjnej.

Punktem wyjścia jest zarysowanie rozbieżności pomiędzy różnymi podejściami teoretycznymi w dziedzinie obywatelstwa Unii, a także pomiędzy różnymi praktykami w ramach wspólnej polityki migracyjnej oraz w ramach krajowych reżimów prawnych obywatelstwa i imigracji. Ogólnie mówiąc, jest to rozdźwięk pomiędzy „logiką ochrony praw jednostki” a „logiką interesu państwa i jego władzy dyskrecyjnej”. Finalnie autorka przedstawia konceptualny model obywatelstwa europejskiego łączący jego wewnętrzne i zewnętrzne funkcje poprzez pojęcia wzajemnego uznawania oraz demokracji.

Autorka zaznacza, że choć zagadnienie relacji między obywatelstwem europejskim a problematyką statusu obywateli państw trzecich było już wcześniej poruszane w literaturze, to nowością jest oryginalne podejście metodologiczne zaproponowane w tekście. Analiza problemu dokonywana jest mianowicie nie tylko poprzez badanie przepisów prawnych, ale także otaczających je różnorodnych narracji, co pozwala traktować udzielenie prawa pobytu oraz naturalizację jako dwa aspekty tego samego, roboczo stosowanego pojęcia „włączania” (*inclusion*). Na użytek tekstu zostało ono zdefiniowane jako proces, który przenosi obywatela państwa trzeciego ze sfery prawnej odmienności (*legal otherness*) do częściowej lub pełnej prawnej przynależności (*legal membership*). Podkreślić należy, że jest to proces, a nie natychmiastowy skutek przekroczenia granicy, co wynika z suwerennego prawa

państwa do „wyłączania” (*exclusion*) cudzoziemców z tej sfery poprzez kontrolowanie granic oraz podejmowanie decyzji o prawie wjazdu i pobytu. Drugą nowością metodologiczną przyjętą w artykule jest perspektywa interdyscyplinarna – zastosowane zostały koncepcje teoretyczne demoikracji oraz wzajemnego uznawania.

Omawiając konkurujące zasady i narracje, autorka uwzględnia przepisy dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich oraz wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości *case law*. Zwraca uwagę na różnorodność statusów, jakie potencjalnie może mieć obywatel państwa trzeciego, w szczególności wskazując na znaczenie statusu obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii. Następnie przechodzi do problemów związanych ze współpracą w dziedzinie imigracji, która napotyka zrozumiałe trudności w kontekście zróżnicowania położenia geograficznego poszczególnych państw członkowskich, ich sytuacji migracyjnej itd. Istnienie dwudziestu ośmiu niezależnych systemów w dziedzinie naturalizacji stanowi dodatkową komplikację. W dalszej kolejności autorka analizuje kolejno poszczególne narracje, wypunktowując różnice pomiędzy nimi i ukazując kontrast między rolą państw członkowskich jako strażników wyznaczonych przestrzeni narodowych a rolą obywatelstwa Unii pozwalającego przełożyć liberalne wartości na konkretne prawa poszczególnych obywateli.

Następnie autorka podejmuje próbę pogodzenia tych rozbieżności w ramach koncepcji wzajemnego uznawania i demoikracji. Zasada wzajemnego uznawania nie jest oczywiście koncepcją nową, a opiera się na założeniu, że wszystkie państwa członkowskie stosują ekwiwalentne standardy w danej dziedzinie. Z kolei demoikracja europejska w myśl koncepcji Kalypso Nicolaïdis to „unia ludów rozumianych zarówno jako państwa, jak i obywatele, rządzących wspólnie, ale nie jako jeden podmiot” (*union of peoples understood both as states and as citizens that govern together but not as one*). I tak, zwłaszcza patrząc z perspektywy wzajemnego zaufania, państwa członkowskie, realizując swe suwerenne uprawnienia wobec cudzoziemców i stosując własne wymogi imigracyjne, winny brać pod uwagę punkt widzenia każdego innego bezpośrednio zainteresowanego państwa członkowskiego. Suwerenność nie jest wypierana przez prawo przemieszczania się przez granice, ale powinna być wykonywana ze świadomością zewnętrznych implikacji każdej decyzji. Obywatelstwo europejskie nie polega na „odzieraniu” państw członkowskich z ich władzy, lecz na jej wykonywaniu we wzajemnym poszanowaniu.

Kończąc, autorka wskazuje potencjalne zarzuty wobec przedstawionej koncepcji, podtrzymując jednak twierdzenie o jej przydatności w sytuacji, w jakiej znalazła się Unia Europejska w omawianym kontekście: „demoikratyczna interpretacja obywatelstwa Unii wskazuje, jak związek, w którym niewiele jest miłości, a jeszcze mniej zrozumienia – taki jak ten pomiędzy ludami Europy – może przetrwać złe czasy, opierając się na wzajemnym szacunku” (*a demoikratic interpretation of European citizenship's acquis suggests how a marriage with little love and even less understanding such as the one among the European peoples can survive bad weather as a union of mutual respect*).