



**CEFMR Working Paper
2/2005**

**UNIA EUROPEJSKA WOBEC ZAGADNIENIA
INTEGRACJI IMIGRANTÓW**

Anna Kicinger

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warsaw, Poland
tel. +48 22 697 88 34, fax +48 22 697 88 43
e-mail: cefmr@cefmr.pan.pl
Internet: www.cefmr.pan.pl

Central European Forum for Migration Research (CEFMR) is a research partnership of the Foundation for Population, Migration and Environment, Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences and the International Organization for Migration



International Organization
For Migration



Foundation for Population,
Migration and Environment



Institute of Geography and Spatial Organisation,
Polish Academy of Sciences

UNIA EUROPEJSKA WOBEC ZAGADNIENIA INTEGRACJI IMIGRANTÓW

Anna Kicinger*

* Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych w Warszawie
Central European Forum for Migration Research in Warsaw

Streszczenie: Polityka integracyjna wobec cudzoziemców stanowi obecnie pole gorących debat w wielu państwach europejskich, a także coraz bardziej na szczeblu unijnym. Niniejsza praca szczegółowo omawia kwestie podstaw prawnych zaangażowania Unii w dziedzinie integracji cudzoziemców i kompetencje UE do podejmowania działań i regulacji w tym zakresie. Przedstawione są najważniejsze akty prawa unijnego dotyczące w sposób bezpośredni bądź pośredni kwestii integracji cudzoziemców, a także podejmowane przez Unię w tej dziedzinie działania. Prześledzenie ewolucji zaangażowania Unii w omawiane kwestie połączone z analizą rozwoju stanowiska Komisji w dziedzinie integracji stanowi podstawę do sformułowania pytań o przyszły kształt i zakres współpracy państw UE w dziedzinie integracji na szczeblu wspólnotowym.

Słowa kluczowe: integracja cudzoziemców, polityka integracyjna, Unia Europejska

EUROPEAN UNION AND THE ISSUE OF INTEGRATION OF IMMIGRANTS

Abstract: Policy aimed at the integration of immigrants raises nowadays heated debates in many European countries. Such debates are more and more widely reflected at the European level. This paper examines the legal foundations of EU engagement in integration issues and EU competences to regulate these matters. The EU acquis in the field of integration was presented with the focus on the recent directives that will touch the situation of immigrants to the greatest extent. The analysis of the development of the Commission's approach to the issues under study combined with the analysis of the newest documents and events on the integration in the EU, led to the formulation of the fundamental questions about the future shape and extent of EU cooperation in the field of integration of immigrants.

Keywords: integration of foreigners, integration policy, European Union

Podziękowania / Acknowledgements:

Artykuł powstał w ramach pracy nad projektem „*Migrant Integration in Poland. Training for trainers for Public Administration in the Mazovia Region*” finansowanego przez IOM - Międzynarodową Organizację ds. Migracji.

The paper was written within the framework of a project „*Migrant Integration in Poland. Training for trainers for Public Administration in the Mazovia Region*”, financed by the IOM - International Organization for Migration.

Redakcja / Editor

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa / Warsaw

tel. +48 22 697 88 34, fax +48 22 697 88 43

e-mail: cefmr@cefmr.pan.pl

Internet: www.cefmr.pan.pl

© Copyright by International Organization for Migration
This edition: Central European Forum for Migration Research
Warsaw, November 2005

ISSN 1732-0631

ISBN 83-921915-1-X

Spis treści

1. POJĘCIE INTEGRACJI I POLITYKI INTEGRACYJNEJ	3
2. CZY UNIA EUROPEJSKA POSIADA KOMPETENCJE W DZIEDZINIE POLITYKI INTEGRACYJNEJ?	4
3. PRAWODAWSTWO UNII EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE INTEGRACJI IMIGRANTÓW I PODEJMOWANE W TEJ DZIEDZINIE DZIAŁANIA	6
3.1. Akty prawne Unii Europejskiej dotyczące w sposób bezpośredni kwestii integracji cudzoziemców	7
3.2 Prawodawstwo UE w sposób pośredni wpływające na kwestie integracji cudzoziemców	12
3.3. Pozostałe inicjatywy i działania UE wspierające integrację imigrantów	14
4. STANOWISKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ WOBEC KWESTII INTEGRACJI CUDZOZIEMCÓW	15
5. NAJNOWSZE TRENDY I PYTANIE O PRZYSZŁOŚĆ – CZY POWSTANIE WSPÓLNA POLITYKA INTEGRACYJNA UE?	18
BIBLIOGRAFIA	21

1. Pojęcie integracji i polityki integracyjnej

Rozważając kwestie integracji imigrantów w świetle działań Unii Europejskiej w tej dziedzinie, nieodzownym wydaje się rozpoczęcie od zdefiniowania samego zjawiska będącego przedmiotem naszego zainteresowania, w więc od sprecyzowania na potrzeby tego opracowania terminów integracji i polityki integracyjnej.

Integracja jest dwustronnym procesem wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństwa w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym (IOM 2003). Integracja zakłada utrzymanie integralności kulturowej grupy włączającej się w społeczeństwo przyjmujące przy jednoczesnym dążeniu by stać się integralną częścią nowej struktury społecznej, a więc zakłada także pewne dostosowanie ze strony nowych grup (Berry 1992: 72). Jest ona przede wszystkim rezultatem indywidualnych wyborów, ale i procesem zachodzącym do pewnego stopnia spontanicznie. Terminem integracja określamy jednakże nie tylko proces zmian stosunków między imigrantem a społeczeństwem przyjmującym, ale także jego wynik – stan stosunków społecznych osiągnięty na skutek procesu integracji.

W tym świetle, polityka integracyjna to zespół środków stosowanych przez władze (na szczeblu państwowym lub lokalnym), które stwarzają warunki zachęcające do integracji i ułatwiają decyzje jednostki w tym względzie (Heckmann, Schnapper 2003: 10-11).

Szukając miejsca polityki integracyjnej wśród innych polityk przyjętych przez państwo, możemy ją sklasyfikować, stosując ogólnie przyjęty podział T. Hammara, jako część polityki imigracyjnej (Meyers 2000). Ta ostatnia, bowiem składa się w dwóch komponentów – polityki kontroli imigracji (zasad selekcji i wjazdu cudzoziemców) oraz polityki względem imigrantów (warunków, jakie się im zapewnia po przybyciu). Część drugiego komponentu polityki imigracyjnej stanowi właśnie polityka integracyjna.

Nieco prostsze definicje omawianego zjawiska występują w dokumentach unijnych. Tam, integracja jest rozumiana jako „dwustronny proces pociągający za sobą dostosowanie się ze strony zarówno imigranta jak i społeczeństwa przyjmującego” (European Communities 2000d, punkt 3.5) lub szczegółowiej jako „dwustronny proces oparty na wzajemnych prawach i odpowiadających im obowiązkach legalnie przebywających cudzoziemców i społeczeństwa przyjmującego, który to proces prowadzi do pełnego współuczestnictwa imigrantów” (European Communities 2003d, punkt 3.1).

Dokumenty unijne umieszczają politykę integracyjną względem cudzoziemców jako część polityki imigracyjnej, choć dopiero najnowsze dokumenty przyniosły bardzo wyraźne ujęcie tej kwestii poprzez stwierdzenie, że ”wzmocnienie integracji obywateli krajów trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich jest zasadniczym celem polityki imigracyjnej UE” (European Communities 2004e, punkt 3.2.1).

Wszelkie środki, którymi posługują się polityki integracyjne możemy podzielić na dwie grupy - środki bezpośrednie, ukierunkowane wyłącznie na integrację cudzoziemców, oraz środki pośrednie – ukierunkowane generalnie na zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego, dla których grupą docelową są grupy szersze niż imigranci, ale imigrantów też obejmujące (Heckmann, Schnapper 2003:11). Do tej grupy zaliczyć należy środki ukierunkowane na walkę z rasizmem i ksenofobią, środki zwalczające dyskryminację na różnym tle poszczególnych grup, oraz środki ułatwiające integrację na rynku pracy. Podobną dwutorowość możemy zauważyć omawiając zagadnienie integracji imigrantów na poziomie Unii Europejskiej. Najpierw przyjrzymy się środkom bezpośrednio ukierunkowanym na integrację cudzoziemców, a następnie szerokiemu spektrum działań Unii w dziedzinie zwalczania wykluczenia społecznego, obejmującym także imigrantów.

2. Czy Unia Europejska posiada kompetencje w dziedzinie polityki integracyjnej?

Sięgając do podstaw działalności Unii w danej dziedzinie życia społecznego, trzeba rozpocząć od umocowania traktatowego takich działań. Jedną z podstaw prawnych, na których opiera się działalność Unii Europejskiej jest rozdział kompetencji pomiędzy państwa narodowe będące członkami Unii a samą Unię. Rozdział ten bardzo wyraźnie potwierdza przyjęty, choć jeszcze nie obowiązujący projekt unijnej Konstytucji, który już w art. 1 podkreśla fakt, iż Unia wykonuje te kompetencje, które zostały jej powierzone przez państwa członkowskie¹. Do spraw, które pozostały w sferze kompetencji państw członkowskich, należy zaliczyć niewątpliwie kwestię integracji imigrantów, choć jak wykaże to niniejszy artykuł, zagadnienie to było i jest trwale obecne w pracach i dokumentach instytucji unijnych.

W Traktacie z Maastricht, powołującym do życia Unię Europejską, państwa członkowskie przyszłej Unii za przedmiot wspólnego zainteresowania uznały politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli państw trzecich, w tym warunki wjazdu i przemieszczania się oraz pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich, włącznie z łączeniem rodzin i dostępem do rynku pracy (art. K 1 Traktatu o Unii Europejskiej, w: Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska 1996: 328). Takie sformułowanie, choć nie pada tu *explicite* słowo integracja, wskazuje na fakt, że sprawy bezpośrednio z tym zjawiskiem związane stały się od początku funkcjonowania Unii przedmiotem jej zainteresowania. Współpraca w wymienionych wyżej dziedzinach rozwijana była na mocy Traktatu na szczeblu międzyrządowym, w ramach nowoutworzonego tzw. trzeciego filaru.

¹ „Zainspirowana wolą obywateli i państw Europy zbudowania wspólnej przyszłości, niniejsza Konstytucja ustanawia Unię Europejską, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. Unia koordynuje polityki Państw Członkowskich, zmierzające do osiągnięcia tych celów, oraz wykonuje w trybie wspólnotowym kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie.” – art. 1 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (European Communities 2004c).

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego (1997) Wspólnocie Europejskiej zostało powierzone tworzenie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Traktat precyzyjnie określił dziedziny kompetencji Wspólnoty, stwierdzając, że Rada UE ma podjąć środki dotyczące azylu (określenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich, ustalenie wspólnych minimalnych standardów przyjęcia uchodźców i procedur azylowych); środki dotyczące uchodźców i osób przesiedlonych (środki ustalające warunki ochrony czasowej i rozdziału obciążeń pomiędzy państwa Unii wynikających z udzielenia tej ochrony); środki dotyczące polityki imigracyjnej (warunków wjazdu i pobytu oraz wydawania dokumentów obywatelom krajów trzecich oraz zwalczania nielegalnej imigracji) oraz środki określające prawa i warunki, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym państwie członkowskim mogą przebywać w innych państwach członkowskich (art. 63 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska 1999: 143). Dodatkowo Traktat ustanowił 5-letni okres na podjęcie przez Radę UE odpowiednich środków w tych dziedzinach. Co jednak ciekawe, z tego 5-letniego terminu, wyłączone zostały pewne kwestie dotyczące właśnie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, procedur wydawania im dokumentów oraz praw i warunków pobytu obywateli państw trzecich na terytorium pozostałych państw Unii². Co więcej, w Traktacie znalazło się zastrzeżenie, że w dziedzinie polityki imigracyjnej i warunków pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw Unii, państwa mogą stosować rozwiązania własne, niezależnie od środków przyjętych przez Radę.

Analiza Traktatu wskazuje, więc, że pomimo przekazania Wspólnocie kompetencji do prowadzenia wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, 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”. Chociaż pewne sprawy z zakresu wjazdu i przyjęcia cudzoziemców zostały przesunięte na poziom wspólnotowy (tzn. Rada jest władna wydać w tych dziedzinach wiążące państwa akty prawne) to dwa zastrzeżenia, o których mowa powyżej wskazują, że państwa nie były chętne do uwspólnotowienia tej dziedziny.

Można zidentyfikować wiele przyczyn niechęci państw do uwspólnotowienia tych kwestii. Po pierwsze, państwa Unii w dziedzinie integracji stosowały i stosują nadal bardzo różnorodne rozwiązania, zwane czasem modelami integracji (ang. *models of integration*). Po wtóre, modele te są ściśle powiązane z filozofią przyjętą w danym państwie na temat tego, kto stanowi naród, koncepcjami obywatelstwa i uczestnictwa jednostki w życiu społecznym, a kwestie te, głęboko zakorzenione w historii poszczególnych państw, bardzo silnie dotyczą domen strzeżonych przez państwa jako dziedziny ich wyłącznej suwerenności. Po trzecie, problemy wynikające z braku integracji cudzoziemców były i są w różnym stopniu doświadczane przez poszczególne państwa, zarówno, jeśli chodzi o natężenie jak i o charakter zjawiska. W poszczególnych państwach różne grupy cudzoziemców (uznani uchodźcy,

² Z 5-letniego terminu wyłączone zostały także środki dotyczące podziału obciążeń między państwami w przyjęciu uchodźców i tzw. displaced persons, czyli osób wysiedlonych.

osoby, które złożyły wniosek o status uchodźcy, imigranci ekonomiczni legalni i nielegalni, osoby przybyłe w ramach procesu łączenia rodzin) stanowią główną grupę docelową wysiłków polityki integracyjnej, co więcej różne są też ich liczby oraz bliskość kulturowa poszczególnych grup cudzoziemców z nowym krajem pobytu.

Konkludując, możemy stwierdzić, że pomimo przekazania na poziom wspólnotowy polityki azylowej i imigracyjnej, pewne obszary tych dziedzin, takie jak na przykład warunki i rozmiar imigracji ekonomicznej lub interesująca nas integracja cudzoziemców przebywających na terytorium państwa zostały pozostawione w jurysdykcji państw. Jednak, ze względu na bardzo szerokie i skomplikowane powiązania kwestii integracji imigrantów z różnymi sferami życia społecznego, problem ten tak naprawdę był ciągle obecny w działaniach Wspólnoty.

3. Prawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące integracji imigrantów i podejmowane w tej dziedzinie działania

Do kwestii integracji imigrantów nawiązano w UE w październiku 1999 r. podczas spotkania Rady Europejskiej w Tampere, poświęconego sprawom wewnętrznym i wymiarowi sprawiedliwości. W konkluzjach przyjętych przez Radę, stanowiących swego rodzaju wytyczne na przyszłość, określono cztery filary, na których miał się oprzeć rozwój wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, a wśród nich znalazła się kwestia niedyskryminacyjnego traktowania obywateli krajów trzecich (ang. *fair treatment of third country nationals*). Uznano, że należy bardziej zdecydowanie rozwijać polityki integracyjne, zbliżając maksymalnie prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich Unii do praw i obowiązków, którymi cieszą się obywatele tych państw. Specjalne odniesienie uczyniono względem tzw. długoterminowych rezydentów, czyli osób posiadających długoterminowe zezwolenie na pobyt, których integrację, a w końcu także dostęp do procedur naturalizacji uznano za niezmiernie ważne. Szczególną uwagę zwrócono na natężenie działań zwalczających dyskryminację i rasizm w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym. Zachęcono państwa do tworzenia programów narodowych w tej dziedzinie. Dodatkowo, Rada wskazała na potrzebę zbliżenia narodowych ustawodawstw odnośnie warunków przyjęcia i pobytu obywateli krajów trzecich (European Communities 1999).

Bazując na zmianach wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski oraz dążąc do wypełnienia konkluzji z Tampere, Komisja Europejska przygotowała w następnych latach szereg propozycji aktów prawnych, które przedstawiła Radzie, a które dotyczyły różnych aspektów integracji imigrantów, choć żadna z nich nie była jej wyłącznie poświęcona.

3.1. Akty prawne Unii Europejskiej dotyczące w sposób bezpośredni kwestii integracji cudzoziemców

Do najważniejszych przyjętych już aktów prawnych dotyczących w pewien sposób integracji imigrantów należą:

- Dyrektywa Rady 2003/109/EC z 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami (European Communities 2003a);
- oraz Dyrektywa Rady 2003/86/EC z 22 września 2003 r. o prawie do łączenia rodzin (European Communities 2003b).

Podstawą pierwszej z tych dyrektyw jest powszechne wśród państw Unii przekonanie, że zasób praw, które przysługują cudzoziemcowi powinien być wprost proporcjonalny do długości jego pobytu na terytorium danego państwa. Dyrektywa ta ustala warunki nabycia statusu długoterminowego rezydenta, prawa przysługujące osobom, które taki status nabyły oraz warunki utraty bądź wycofania takiego statusu. Określone zostały również szczegółowo warunki, na jakich osobom takim i ich rodzinom przysługuje prawo pobytu w innych państwach Unii. Zgodnie w zapisami dyrektywy, warunkiem przyznania statusu jest wymóg posiadania przez cudzoziemca stabilnych i regularnych dochodów, wystarczających do utrzymania siebie i pozostałych członków rodziny, a także posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego, właściwego dla danego państwa. Dodatkowym warunkiem może być wymóg uczestnictwa aplikanta w programach integracyjnych organizowanych przez państwo, choć brak jest tu sprecyzowania, o jakie programy mogłoby chodzić. Z punktu widzenia integracji, ważne jest określenie w dyrektywie czasu pobytu cudzoziemca na terytorium państwa Unii, po którym można się starać o nadanie statusu długoterminowego rezydenta, na zaledwie 5 lat. Długoterminowym rezydentom, dyrektywa gwarantuje prawa równe z obywatelami m.in. w dziedzinach takich jak dostęp do zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej, dostęp do edukacji i kształcenia zawodowego, uznanie kwalifikacji, dostęp do opieki społecznej i systemów zabezpieczenia społecznego. Długoterminowi rezydenci są także chronieni przed wydalaniem, państwa mogą podjąć decyzję o wydaleniu osób o takim statusie tylko, gdy przedstawiają one „rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego” (art.12). Decyzja taka w żadnym razie nie może wynikać z przesłanek ekonomicznych. Długoterminowym rezydentom i ich rodzinom przysługuje prawo do wystąpienia o zezwolenie na pobyt w pozostałych państwach członkowskich Unii, a współpraca państw w tej dziedzinie i przepływ informacji między nimi ma być zapewniony poprzez utworzenie punktów kontaktowych na szczeblu państw. Dyrektywa wyznacza styczeń 2006 r. jako ostateczny termin jej implementacji w ustawodawstwie państw członkowskich. Komisja Europejska zobowiązana została do okresowego przeglądu jej stosowania. Pierwszy taki przegląd ma się odbyć nie później niż w styczniu 2011 r.

Warto wspomnieć, że dyrektywa ta poprzedzona była wcześniejszą rezolucją Rady w tej dziedzinie już w 1996 r (European Communities 1996). Rezolucja ta jednak nie miała takiej rangi w hierarchii aktów prawnych jak omówiona powyżej dyrektywa, stanowiła raczej niewiążące wytyczne dla państw. Była też bardziej ostrożna, jeśli chodzi o prawa przysługujące osobom ze statusem długotrwałego rezydenta, co więcej, jako maksymalny okres wyznaczony przez państwo, po którym można wystąpić o status stałego rezydenta podała 10 lat, a więc był to okres dwa razy dłuższy niż określony w dyrektywie z 2003 r.

Ciekawe, choć obecnie zapewne nie do zrealizowania, są propozycje Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, idące znacznie dalej, jeśli chodzi o zakres praw, który powinien przysługiwać stałym rezydentom. Zdaniem Komitetu osobom cieszącym się takim statusem należy przyznać obywatelstwo Unii, niezależnie od braku posiadania obywatelstwa jakiegokolwiek kraju członkowskiego (European Communities 2002b:65). Wymagałoby to zmiany Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który w art. 17 określa, że obywatelami Unii są obywatele jej państw członkowskich.

Drugą z dyrektyw mających poważne znaczenie dla kwestii integracji cudzoziemców, jest dyrektywa z 22 września 2003 r. o prawie do łączenia rodzin (European Communities 2003b). W dyrektywie tej przyjmuje się stanowisko, że prawo do łączenia rodzin wynika z realizacji fundamentalnego prawa człowieka do życia rodzinnego zagwarantowanego przez m.in. przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 8) oraz Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Jednocześnie, prawo do łączenia rodzin, umożliwiające życie rodzinne, sprzyja integracji cudzoziemców, gdyż pomaga tworzyć stabilność społeczno-kulturową.

Dyrektywa ta przyznaje prawo do łączenia rodzin obywatelom krajów trzecich posiadającym zezwolenie na roczny lub dłuższy pobyt w państwie członkowskim Unii lub posiadającym uzasadnione perspektywy uzyskania prawa stałego pobytu. Prawo to obejmuje możliwość przyjazdu współmałżonka i małoletnich dzieci (własnych, adoptowanych lub współmałżonka, jeśli została mu przyznana nad nimi opieka). Państwa mogą, ale nie muszą, poszerzyć tą listę o partnerów nie pozostających w związkach małżeńskich lub pozostających w tzw. zarejestrowanym partnerstwie, rodziców aplikanta, jeśli nie mają zapewnionej opieki w kraju pochodzenia oraz dorosłe niezamężne dzieci, co, do których istnieje przekonanie, że są obiektywnie niezdolne do zadbania o siebie ze względu na swój stan zdrowia.

Państwa członkowskie przy rozpatrywaniu wniosków o połączenie rodziny mogą postawić wymóg, by aplikant posiadał warunki mieszkaniowe porównywalne z warunkami przeciętnych rodzin w danym regionie, ubezpieczenie zdrowotne dla siebie i członków rodziny oraz stałe i regularne dochody wystarczające na utrzymanie rodziny bez konieczności odwołania się do opieki społecznej. Dodatkowo, państwa mają prawo narzucić cudzoziemcowi obowiązek uczestniczenia w różnych programach ułatwiających integrację jako warunek skorzystania z opisanego wyżej prawa do łączenia rodzin, choć znów brak jest

szczegółów odnośnie tego, o jakie instrumenty programy integracyjne mogłoby chodzić. Co więcej, państwa mogą postawić wymóg by osoba pragnąca skorzystać z prawa do sprowadzenia rodziny przebywała przez jakiś określony czas na jego terytorium, ale czas ten nie może być dłuższy niż 2 lata.

Mniej restrykcyjne są przepisy dyrektywy dotyczą prawa do łączenia rodzin przysługującego uchodźcom. Nie obowiązuje ich spełnienie kryteriów ekonomicznych (stabilne i trwałe dochody, itp.), nie obowiązuje ich ewentualny czas oczekiwania na skorzystanie z prawa do łączenia rodzin, luźniejsze są też kryteria określające, którzy członkowie rodziny mogą z tego prawa skorzystać oraz akceptowany jest brak wymaganych w pozostałych przypadkach dokumentów udowadniających istniejące pokrewieństwo.

Bardzo ważnym zapisem dyrektywy, nie mającym do tej pory odbicia w ustawodawstwie wszystkich państw Unii, jest przyznanie sprowadzonym członkom rodziny cudzoziemca równorzędnego z nim statusu, jeśli chodzi o prawo do pracy i samozatrudnienia, edukacji lub kształcenia zawodowego³. Ułatwia to, bowiem integrację nowoprzybyłych członków rodziny cudzoziemca, zapobiegając też uzależnieniu od niego. Nie później niż po 5 latach pobytu, osoby przybyłe w ramach łączenia rodzin (małżonek, partner lub pełnoletnie dziecko) są uprawnione do otrzymania prawa pobytu niezależnego od osoby, na której zaproszenie przybyły w ramach łączenia rodzin.

Czas na wprowadzenie w życie zapisów tej dyrektywy upłynie w październiku 2005 r. Komisja została zobowiązana by okresowo, pierwszy raz nie później niż w październiku 2007 r. składać raport Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ze zastosowania omawianej dyrektywy w państwach członkowskich.

Podsumowując analizę obydwu powyżej omawianych dokumentów, warto zwrócić uwagę na kilka aspektów prawnych ich stosowania. Po pierwsze, oba te akty prawne zostały wydane w formie dyrektyw, a więc mają moc obowiązującą w stosunku do państw w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednocześnie państwu swobodę wyboru formy i środków, za pomocą których wprowadzą te przepisy w życie (art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Po wtóre, w przypadku obu dyrektyw, znajdujemy w uzasadnieniu ich wydania odwołania zarówno do postulatów Rady Europejskiej z Tampere omawianych powyżej, jak i jednego z celów Wspólnoty, jakim jest promowanie spójności gospodarczej i społecznej (ang. *social and economic cohesion*; art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska 1999:103). Pokazuje to na sygnalizowaną już powyżej dychotomię w spojrzeniu na integrację

³ Od tej zasady dyrektywa przewiduje wyjątki. Prawo do pracy członków rodzin może być ograniczone na czas zbadania sytuacji na rynku pracy, który to czas nie może jednak przekroczyć 12 miesięcy. Państwa mogą też ograniczyć dostęp do rynku pracy rodziców aplikanta i jego dorosłych dzieci, sprowadzonych z powodu niezdolności do zadbania o siebie z powodu złego stanu zdrowia (art. 14.3)

imigrantów, widzianą z jednej strony jako część polityki migracyjnej, a z drugiej strony jako część działań ukierunkowanych na wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w Unii.

Zapisy obu dyrektyw tworzą pewne minimum, które powinno być stosowane przez państwa Unii, gdyż nie stoi w sprzeczności ze stosowaniem przez kraje uregulowań bardziej korzystnych, wynikających z ich ustawodawstwa lub umów międzynarodowych przez nie podpisanych. Takie podejście wynika z zastosowania zasad proporcjonalności i subsydiarności, na które to zasady oba omawiane akty prawne się powołują. Zasady te, zawarte są w art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który głosi, że „w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”. Jako, że kwestia integracji cudzoziemców nie należy do kompetencji zastrzeżonych dla Wspólnoty Europejskiej, we wszelkich próbach jej regulacji przez Wspólnotę te zasady mają i będą miały zastosowanie. Warto także nadmienić, że z działania obu wyżej opisanych dyrektyw, podobnie jak z innych instrumentów współpracy w dziedzinie polityki migracyjnej i azyłowej, wyłączone zostały Dania, Irlandia i Wielka Brytania, dla których możliwość taką przewidziano w odpowiednich protokołach dołączonych do Traktatu Amsterdamskiego.

Do omówionych powyżej przyjętych już aktów prawnych dodać można także propozycje Komisji, które zostały skierowane na drogę legislacyjną bądź są już w jej trakcie, które w jakiś sposób dotyczą integracji imigrantów. Najważniejszą z nich jest:

- Propozycja Dyrektywy o warunkach wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich przybywających w celu podjęcia zatrudnienia lub działalności gospodarczej (European Communities 2001b).

Komisja proponuje w niej utworzenie zharmonizowanych zasad przyznawania zgody na pracę i pobyt, w formie jednego dokumentu, nie określa jednak w żaden sposób ewentualnych rozmiarów migracji ekonomicznej pozostawiając w tym zakresie decydującą rolę państwom, które powinny wziąć pod uwagę sytuację na swoim rynku pracy. W propozycji dominuje pojawiające się już wcześniej przekonanie, że prawa przysługujące cudzoziemcowi są zależne od długości jego pobytu w danym kraju. Stąd obywatelom krajów trzecich po trzech latach pracy w danym kraju unijnym przysługiwać by miały ułatwienia w odnowieniu pozwolenia na pobyt i pracę, a prawa ich miałyby zostać zbliżone do praw przysługujących długoterminowym rezydentom. Niewątpliwie takie podejście, ma pozytywne skutki dla procesu integracji, gdyż wraz ze wzrostem stopnia trwałości związania cudzoziemca z nowym państwem poprzez długość pobytu, polepsza się też jego pozycja prawna.

W wielu państwach Unii podstawową grupą cudzoziemców, do której kierowane są instrumenty integracyjne są, osoby, które złożyły wniosek o status uchodźcy i oczekują na jego rozpatrzenie (tzw. *asylum seekers*). Ze względu na możliwość odwołania od decyzji i znaczne przeciążenie instytucji rozpatrujących podania o azyl, okres pobytu takich osób w danym państwie może się znacznie przedłużać, a wtedy aktualna staje się kwestia ich integracji. Podobne problemy występują w przypadku osób, które napływają masowo uciekając przed zagrożeniami i znajdują schronienie na terytorium państw Unii. Chociaż z założenia przybywają one na ściśle określony okres (1 roku, lub maksymalnie 2 lat), praktyka wskazuje, że często pozostają one znacznie dłużej w państwach, w których znalazły schronienie, na różne sposoby przedłużając legalnie lub nielegalnie swój pobyt. Dlatego warto zwrócić uwagę na pewne odniesienia do takich elementów ułatwiających integrację jak dostęp do edukacji czy prawo do pracy, zawarte w następujących dyrektywach, dotyczących wyżej omówionych grup cudzoziemców:

- Dyrektywa Rady 2003/9/EC z 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne standardy przyjęcia osób ubiegających się o azyl (European Communities 2003c).

Zgodnie z zapisami dyrektywy małoletnim dzieciom osób ubiegających się o status uchodźcy oraz osobom niepełnoletnim ubiegającym się o ten status przysługuje prawo do nauki. Trwa ono nawet w przypadku podjęcia decyzji o wydaleniu aż do czasu faktycznego wykonania takiej decyzji. Odnośnie prawa do pracy, państwa mogą określić czas, w którym osobom takim to prawo nie będzie przysługiwać, licząc od momentu złożenia wniosku o status uchodźcy. Niemniej jednak, jeśli procedura rozpatrywania wniosku w I instancji przedłuża się ponad okres 1 roku nie z winy aplikanta, przyznane mu zostaje prawo do pracy, które nie jest wycofane w razie decyzji negatywnej i apelacji. Aplikantom przysługuje opieka zdrowotna w stopniu co najmniej podstawowym.

- Dyrektywa Rady 2001/55/EC z 20 lipca 2001 ustalająca minimalne standardy przy udzielaniu ochrony czasowej w razie masowego napływu osób wysiedlonych (ang. *displaced persons*) oraz środki promujące zrównoważenie wysiłków Państw Członkowskich związanych z przyjęciem takich osób i jego skutkami (European Communities 2001a).

Dyrektywa ta przewiduje, że osobom, którym państwa Unii udzielą czasowej ochrony, przysługuje na czas trwania tej ochrony prawo do pracy i samozatrudnienia, jak również kształcenia zawodowego i nabywania praktyki zawodowej, a osoby niepełnoletnie upoważnione są do pobierania edukacji. Zgodnie z zapisami dyrektywy, osobom cieszącym się czasową ochroną przysługuje także prawo do połączenia z rodziną korzystającą z ochrony czasowej w innym państwie UE lub ciągle znajdującą się w zagrożeniu w kraju pochodzenia. Brak jest w dyrektywie jakichkolwiek odniesień do bezpośrednich instrumentów integracyjnych, takich jak nauka języka lub kursy integracyjne, co wpływa zapewne z

założonego z góry czasowego charakteru pobytu takich osób, który powinien trwać 1 rok, choć może być przedłużony na okres kolejnego roku decyzją Rady.

3.2 Prawodawstwo UE w sposób pośredni wpływające na kwestie integracji cudzoziemców

Omówione powyżej akty prawne dotyczyły wyłącznie cudzoziemców. Jak to było już wyżej sygnalizowane, drugą grupę środków, odnoszących się do integracji cudzoziemców stanowią tzw. instrumenty pośrednie, a więc działania i akty prawne obejmujące swoim zasięgiem szersze grupy ludności, w tym cudzoziemców. Zaliczają się do nich instrumenty ukierunkowane na zwalczanie wszelkiej dyskryminacji, ksenofobii i rasizmu oraz na zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego. Ze względu na szeroką skalę tej problematyki i znaczny dorobek Unii w tych dziedzinach, zostaną tu tylko zasygnalizowane najważniejsze kwestie i akty prawne, które w największym stopniu mogą mieć znaczenie dla kwestii integracji cudzoziemców.

W tym kontekście, warto przede wszystkim spojrzeć na wysiłki podejmowane przez Unię Europejską i jej instytucje na rzecz zwalczania rasizmu i ksenofobii⁴. Zjawiska te mogą zdecydowanie utrudnić lub nawet uniemożliwić proces integracji poprzez umacnianie negatywnego stosunku społeczeństw państw przyjmujących do imigrantów. Dlatego wszelkie inicjatywy ukierunkowane na walkę z rasizmem lub ksenofobią, niewątpliwie jednocześnie, (choć w pewien sposób pośrednio) sprzyjają integracji cudzoziemców. Obok funkcjonującego od 1997 r. Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (European Communities 1997), uwieńczeniem długotrwałych działań Unii w tej dziedzinie, są tzw. dyrektywy antydyskryminacyjne z 2000 r.:

- Dyrektywa Rady 2000/43/EC z 29 czerwca 2000 wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób niezależnie od ich rasy lub pochodzenia etnicznego (European Communities 2000e).
- Dyrektywa Rady 2000/78/EC z 27 listopada 2000 ustanawiająca ogólny schemat w sprawie traktowania w dziedzinie zatrudnienia i zawodu (European Communities 2000f).

Pierwsza z wymienionych dyrektyw ma zastosowanie do wszystkich osób podległych jurysdykcji państw Unii, w tym obywateli krajów trzecich. Wyraźnie zaznaczone jest wyłączenie spod jej działania przepisów zawierających zróżnicowanie prawne ze względu na obywatelstwo, oraz dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium państwa

⁴ Umocowaniem traktatowym dla działań Unii w tej dziedzinie jest art. 13 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, stanowiący, że „Rada (...) może podjąć stosowne działania, by zwalczać wszelką dyskryminację ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientacją seksualną, (Przyborowska-Klimaczak, Skrzydło-Tefelska 1999:111).

(art.2). Niemniej jednak, dyrektywa zapewnia cudzoziemcom, na równi z mniejszościami narodowymi niedyskryminację na tle rasy lub pochodzenia etnicznego w szeregu ważnych kwestii życia społecznego takich jak dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej, opieki socjalnej, w dziedzinie prawa do pracy i do równych warunków pracy (art. 3). Państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do przyjęcia właściwych środków i uregulowań, implementujących zapisy dyrektywy w terminie do lipca 2003. Obecnie Komisja bada te środki, które państwa zgłosiły, pod względem ich zgodności z dyrektywą, oraz wszczęła odpowiednie procedury w stosunku do tych państw, które nie zgłosiły w wymaganym terminie zmian, które wprowadziły w celu implementacji zapisów dyrektywy. W 2005 r. i potem, co kolejne 5 lat, Komisja będzie przygotowywać raport dla Parlamentu Europejskiego i Rady UE z wcielania w życie przepisów dyrektywy. Raport ten będzie oparty na informacjach uzyskanych od państw, Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii oraz właściwych partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

Dyrektywa Rady z 27 listopada 2000 ustanawiająca ogólny schemat w sprawie traktowania w dziedzinie zatrudnienia i zawodu (European Communities 2000f) zakazuje dyskryminacji ze względu na wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w dziedzinie zatrudnienia (dostępu do zatrudnienia, warunków pracy, prawa do zrzeszania się w związkach zawodowych itp.) oraz w dziedzinie dostępu do zawodu i kształcenia zawodowego. Podobnie jak poprzednia, dyrektywa ta obejmuje swym zasięgiem także cudzoziemców, z takim samym zastrzeżeniem, że nie są z nią sprzeczne ani różnice w traktowaniu ze względu na obywatelstwo, ani przepisy dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium państwa.

Obok zwalczania dyskryminacji, ksenofobii i rasizmu, drugą grupę środków, które w sposób pośredni wpływają na kwestie integracji imigrantów, są działania Unii mające na celu zwalczanie wykluczenia społecznego w ramach polityki zatrudnienia i polityki społecznej Unii⁵. W przypadku obu tych polityk stosowana jest tzw. otwarta metoda koordynacji, polegająca na wspólnym wytyczaniu celów na poziomie unijnym, które potem zostają przetransformowane na krajowe plany działania. Dodatkowo państwa mobilizują się wzajemnie i wymieniają doświadczenia poprzez okresowe przeglądy i oceny swoich działań (Ciechański 2003:7). Wezwania do zwalczania wszelkich form wykluczenia społecznego, dotykającego różnych grup społecznych, w tym imigrantów możemy znaleźć zarówno w Strategii Lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia i Europejskiej Agendzie Społecznej. W ramach tej ostatniej od 2002 r. działa Wspólnotowy Program Działań na Rzecz Walki z Wykluczeniem Społecznym. Został on przyjęty decyzją Rady na lata 2002-2006 z budżetem sięgającym 75 mln EUR. Celem programu jest wzmocnienie skuteczności państw w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez poprawianie ich współpracy, umożliwienie wymiany doświadczeń i upowszechnienie najlepszych praktyk w tej dziedzinie (Ciechański 2003:48-49).

⁵ Odpowiednio: art. 125-130 i 136-145 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, możemy stwierdzić, że choć bez wyraźnego umocowania traktatowego, problem integracji imigrantów pojawia się w szeregu aktów prawnych przyjętych na poziomie wspólnotowym. Co więcej, możemy wskazać również na przykłady konkretnych działań na poziomie unijnym w interesującej nas dziedzinie.

3.3. Pozostałe inicjatywy i działania UE wspierające integrację imigrantów

Spośród programów unijnych wspierających integrację cudzoziemców, na pierwszym miejscu wymienić należy działalność Europejskiego Funduszu Uchodźczego, utworzonego na mocy decyzji Rady UE w 2000 r. na 5 lat (European Communities 2000g). Budżet przyznany Funduszowi wyniósł 216 milionów EUR, a jednym z wymiarów, w których miał wspierać państwa członkowskie były ich działania na rzecz integracji uchodźców, zwłaszcza w takich dziedzinach jak zabezpieczenie mieszkania, środków utrzymania i opieki zdrowotnej. W latach 2000-2002, 28.3% wszystkich dostępnych środków wydanych przez Fundusz (19 milionów EUR) zostało przeznaczonych właśnie na takie cele.

Drugą wartą wspomnienia inicjatywą jest program INTI Unii Europejskiej (Integration of Third Country Nationals). Celem programu jest promowanie nowych oraz innowacyjnych sposobów integracji obywateli państw trzecich w państwach Unii. INTI wspiera współpracę między państwami w tej dziedzinie, sprzyja wymianie doświadczeń oraz upowszechnianiu tzw. „najlepszych praktyk” (ang. *best practices*), czyli sprawdzonych, skutecznych sposobów działania w danej dziedzinie. Budżet INTI na 2003 r. wyniósł 4 miliony EUR, a na 2004 r. 5,5 miliona EUR (<http://www.ukie.gov.pl>).

Trzecim źródłem finansowania programów integracyjnych i wspierania współpracy między państwami w tej dziedzinie jest program EQUAL, będący częścią Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a ukierunkowany na zwalczanie wszelkiej dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, doświadczanej zarówno przez pracowników jak i osoby poszukujące pracy (European Communities 2003e). Jedną z głównych grup docelowych projektów współfinansowanych przez EQUAL są osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy. Projekty takie mają na celu polepszenie stopnia integracji tej kategorii cudzoziemców w dziedzinie zatrudnienia, przedsiębiorczości i kształcenia zawodowego. Środki przeznaczone na takie projekty obejmują blisko 153 milionów EUR na lata 2001-2006 (European Communities 2003d, punkt 4.6). Każde państwo członkowskie odpowiedzialne jest za przygotowanie narodowego programu priorytetów, na podstawie których rozdzielane są środki funduszu EQUAL.

4. Stanowisko Komisji Europejskiej wobec kwestii integracji cudzoziemców

Najważniejszym i przełomowym dokumentem, prezentującym stanowisko Komisji Europejskiej w kwestii integracji imigrantów był przedstawiony na początku czerwca 2003 r. komunikat o imigracji, integracji i zatrudnieniu (European Communities 2003d). Komisja zawarła w nim przegląd dotychczasowych działań Unii w tej dziedzinie, uzupełniony o syntezę raportu z przeglądu praktyk integracyjnych państw członkowskich. Jako, że nie sposób rozpatrywać kwestii integracji migrantów w oderwaniu od ogólnego tła społeczno-gospodarczego, w którym ten proces zachodzi, Komisja przedstawiła w swoim komunikacie wyzwania ekonomiczne i demograficzne stojące przed Unią. Zgodnie z jej stanowiskiem, pomimo pewnych ujemnych skutków imigracji odczuwanych przez poszczególne grupy społeczne, generalnie jest ona procesem korzystnym ekonomicznie dla społeczeństw przyjmujących, gdyż wzmacnia wzrost gospodarczy i pomaga zachować konkurencyjność na światowych rynkach. Szczególna uwaga w tym kontekście poświęcona została możliwościom takiego kształtowania polityki migracyjnej państw, by zdolności i wykształcenie imigrantów w jak największym stopniu sprzyjało uzupełnianiu istniejących braków na rynku pracy. Dodatkowo, nawet jeśli imigracja nie jest już uważana za jedyne remedium na procesy starzenia się społeczeństw i negatywne skutki z nimi związane (dla rynku pracy i systemów zabezpieczenia społecznego), nadal uznaje się ją za czynnik mogący zdecydowanie złagodzić tempo i przebieg niekorzystnych dla Europy zmian demograficznych. Biorąc pod uwagę powyższe założenia, dwa postulaty wydają się być dominujące – potrzeba właściwego kształtowania polityki imigracyjnej w dziedzinie kontroli przyjęcia imigrantów oraz nieuchronna konieczność rozwinięcia lepszych polityk integracyjnych na różnych szczeblach (także unijnym), które umożliwią maksymalizowanie korzyści płynących z imigracji. Zdaniem Komisji, integracja nie jest bowiem tylko kwestią włączenia lub wykluczenia społecznego, a co za tym idzie problemów społecznych mogących z takiego stanu rzeczy wynikać. Jest to także kwestia zasadnicza dla efektywności ekonomicznej imigrantów oraz zysków z procesu imigracji zarówno dla imigrantów jak i dla społeczeństwa przyjmującego.

Głównym wyzwaniem podjętym w komunikacie jest potrzeba całościowego (holistycznego) podejścia do problemu integracji imigrantów. Takie całościowe podejście objęłoby nie tylko ekonomiczne i społeczne aspekty integracji, ale także kwestie związane ze zróżnicowaniem kulturowym i religijnym, jak również kwestie obywatelstwa, uczestnictwa w życiu publicznym i praw politycznych. Kluczowe elementy holistycznego podejścia do polityki integracyjnej są następujące:

- Integracja na rynku pracy – zwalczanie dyskryminacji w miejscu pracy, uznanie kwalifikacji imigrantów, zredukowanie różnicy w poziomie bezrobocia między obywatelami a imigrantami;

- Edukacja i znajomość języka – kursy językowe, zwłaszcza dla kobiet migrantek, dostępność edukacji dla dzieci migrantów;
- Polityka mieszkaniowa i przestrzenna w miastach – zapewnienie dostępu do mieszkania, zwalczanie i zapobieganie powstawaniu gett etnicznych w miastach;
- Ochrona zdrowia i pomoc społeczna – dostęp do systemu opieki zdrowotnej dla migrantów, zwrócenie szczególnej uwagi na problemy zdrowotne charakterystyczne dla imigrantów;
- Odpowiednie środowisko kulturalne i społeczne – zachęty do uczestnictwa imigrantów w życiu społecznym i publicznym, właściwe przedstawienie społeczeństwu przyjmującemu pozytywnej roli imigrantów w wymiarze społecznym i gospodarczym;
- Kwestie obywatelstwa i poszanowanie dla różnorodności – bardziej liberalna polityka naturalizacji, postulat automatycznej lub niemal automatycznej naturalizacji dla imigrantów w II i III pokoleniu, przyznanie imigrantom pewnych praw politycznych niezależnie od nabycia obywatelstwa (np. prawo głosu w wyborach lokalnych).

W komunikacie, Komisja zwróciła po raz kolejny uwagę na promowaną przez siebie koncepcję tzw. *civic citizenship*, czyli stanu, w którym imigranci nabywają stopniowo pewne prawa i odpowiadające im obowiązki, które z czasem sytuują ich na pozycji równej obywatelom, bez konieczności naturalizacji. Posiadanie *civic citizenship* mogłoby być pierwszym krokiem w drodze do nabycia pełnego obywatelstwa (ang. *citizenship*). Częścią koncepcji *civic citizenship* jest postulat przyznania imigrantom po określonym czasie pobytu praw wyborczych w wyborach lokalnych. Już obecnie praktyka ta jest stosowana w niektórych państwach Unii (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia i Szwecja). Rozpatrując kwestię *civic citizenship* Komisja odwołuje się też do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zawiera ona katalog praw o charakterze uniwersalnym, a więc przysługujących także imigrantom, a tylko niektóre wyraźnie wyszczególnione prawa zostały zastrzeżone dla obywateli Unii⁶. Niemniej jednak, pomimo postulatów Komisji, Karta Praw Podstawowych nie została włączona do traktatów założycielskich, nie ma więc formy obowiązującego prawa, a koncepcja *civic citizenship* pozostaje na razie w sferze idei politycznych, lansowanych przez Komisję, ale pomijanych przez państwa członkowskie.

Komisja Europejska zwraca też uwagę w swoim komunikacie na pewne grupy cudzoziemców posiadające szczególne potrzeby, konieczne do uwzględnienia w trakcie opracowania polityk integracyjnych. Należą do nich uchodźcy i osoby objęte innymi formami ochrony

⁶ Prawa, wyraźnie oznaczone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako przysługujące obywatelom Unii to: prawo do pracy, poszukiwania zatrudnienia, do świadczenia usług, przemieszczania się i osiedlenia się w dowolnym państwie Unii (art. 15 i 45); czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39) i w wyborach lokalnych w państwie zamieszkania (art. 40), prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej ze strony placówek państw Unii w wypadku pobytu w kraju trzecim, w którym nie ma dostępu do placówek własnego kraju (art. 46).

międzynarodowej, które przybywają niedobrowolnie, niosąc ze sobą bagaż trudnych doświadczeń, często nie posiadają żadnych punktów oparcia w kraju, do którego przybyli. Kluczową kwestią jest umożliwienie im dalszego samodzielnego życia. Kolejną grupą są kobiety migrantki, narażone na podwójną dyskryminację z powodu i swego pochodzenia i swojej płci. Wreszcie na szczególną uwagę zasługują dzieci i wnuki imigrantów – a więc imigranci w II i III pokoleniu, doświadczający często poczucia braku tożsamości, a także mający wciąż trudności z integracją na rynku pracy.

Komisja zaproponowała, aby współpraca państw, wymiana doświadczeń i informacji odbywały się w ramach nowoutworzonej sieci Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji. Jako forum ich spotkań i współpracy utworzono Grupę ds. Integracji w ramach działającego przy Komisji Komitetu ds. Imigracji i Azylu.

Podsumowując, możemy stwierdzić, że omawiany komunikat dogłębnie i wszechstronnie przedstawia problemy i wyzwania dla polityki integracyjnej oraz przedstawia dotychczasowe działania Unii w tej dziedzinie. Niemniej jednak, należy pamiętać, że ranga tego dokumentu jest zaledwie opiniotwórcza. Komunikat przedstawia poglądy Komisji na interesujący nas temat, które niekoniecznie są zgodne z trendami przeważającymi w poszczególnych państwach Unii, stąd niekoniecznie muszą się potem przełożyć na akty prawne przyjęte przez Radę. Jednak nie można takich dokumentów również lekceważyć, gdyż, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, najczęściej spełniają one ważną rolę awangardy i wyznacznika przyszłych działań i przyszłego prawodawstwa Unii.

Chociaż komunikat ten był pierwszym tak dogłębnie poświęconym problemom integracji cudzoziemców, kwestia ta pojawiała się też we wcześniejszych komunikatach Komisji poświęconych polityce imigracyjnej Wspólnoty (European Communities 2000d), otwartej metodzie koordynacji we wspólnotowej polityce imigracyjnej (European Communities 2001c), jak również w komunikatach poświęconych budowie wspólnego systemu azylowego (European Communities 2000b), (European Communities 2000c). Spośród wymienionych dokumentów warto zwrócić uwagę na komunikat 387 z 2001 r. (European Communities 2001c). Komisja proponuje w nim, by zastosować do polityki imigracyjnej tzw. metodę otwartej koordynacji, która byłaby wsparciem i uzupełnieniem do wspólnotowych aktów prawnych przyjmowanych w tej dziedzinie. Metoda otwartej koordynacji rozumiana jest jako etap pośredni pomiędzy pozostawieniem danej kwestii w wyłącznej kompetencji państw, a prowadzeniem wspólnej polityki na poziomie Wspólnoty Europejskiej. W ramach tej metody państwa członkowskie pozostałyby odpowiedzialne za szereg kwestii do tej pory dla nich zastrzeżonych (takich jak rozmiary imigracji ekonomicznej lub integracja obywateli państw trzecich), ale jednocześnie, stworzono by w tych obszarach wspólne europejskie wytyczne, które później miałyby posłużyć jako wzorce w tworzeniu planów krajowych ich realizacji. Jako wytyczna nr 6 znalazła się w propozycji Komisji konieczność rozwinięcia polityk integracyjnych względem obywateli krajów trzecich przebywających legalnie na terytorium Unii.

Propozycja Komisji nie została jednak przyjęta, a europejskie wytyczne dla polityki imigracyjnej nie zostały uchwalone przez Radę. Jest to, moim zdaniem, kolejny argument wskazujący na fakt, że państwom członkowskim Unii jest trudno rozwinąć ściślejszą współpracę w omawianych dziedzinach, traktowanych jako bardzo delikatne i wrażliwe politycznie. Powoli i z niemałym trudem powstawały akty prawne, które przewidział Traktat Amsterdamski. Znakomita większość z nich jeszcze tak naprawdę nie zaczęła funkcjonować, gdyż nie minął ostateczny termin ich implementacji w prawie wewnętrznym państw Unii. Ponieważ nie wiadomo, jak będą funkcjonować instrumenty już przyjęte, wydaje się logiczne, że państwa bardzo ostrożnie podchodzą do wszelkich propozycji dalszej głębszej współpracy. Generalnie można stwierdzić, że o ile propozycje Komisji wychodzą czasem daleko w przyszłość, snując śmiało wizje wzrostu kompetencji Wspólnoty w omawianej dziedzinie, o tyle stanowisko państw cechuje daleko posunięta ostrożność w przyjmowaniu jakichkolwiek wiążących uregulowań lub bardziej zaawansowanych form współpracy.

5. Najnowsze trendy i pytanie o przyszłość – czy powstanie wspólna polityka integracyjna UE?

Na pewno za przełomowy, jeśli chodzi o zainteresowanie Unii integracją imigrantów, można uznać rok 2003. W pierwszej połowie tego roku, podczas prezydencji greckiej szczególnie nacisk został położony na kwestie rozwoju wspólnej polityki migracyjnej i azylowej. Już w priorytetach działań prezydencji greckiej znalazło się stwierdzenie, że „podejście do problemu nielegalnej imigracji, wspólnego zarządzania granicą i udzielania azylu powinno stać się bardziej globalne i obejmować również aspekty gospodarczej i społecznej integracji imigrantów” (European Communities 2003g). Szczyt Rady Europejskiej w Salonikach (19-20 czerwca 2003), będący zakończeniem prezydencji greckiej poświęcił sprawie integracji imigrantów najwięcej uwagi od czasu szczytu w Tampere. W konkluzjach ze szczytu znalazł się osobny punkt zatytułowany „Rozwój polityki na poziomie Unii Europejskiej na rzecz integracji obywateli państw trzecich legalnie mieszkających na terytorium Unii Europejskiej”. Rada uznała „za konieczne opracowanie kompleksowej i wielowymiarowej polityki na rzecz integracji legalnie mieszkających obywateli państw trzecich”. Skuteczna integracja przyczynia się, bowiem, zdaniem Rady, do spójności społeczeństwa i dobrobytu gospodarczego. Co więcej, powinna także przyczyniać się do sprostania nowym wyzwaniom demograficznym stojącym przed Unią. Rada przytoczyła też definicję polityki integracyjnej, którą rozumie jako „ciągły dwukierunkowy proces oparty na wzajemnych prawach i odpowiednich zobowiązaniach legalnie przebywających obywateli państw trzecich i społeczeństw przyjmujących”. Chociaż główna odpowiedzialność za opracowanie i wdrożenie takich polityk spoczywa na państwach członkowskich, powinny one rozwijać swoje polityki w ramach spójnej struktury Unii Europejskiej. W celu przyspieszenia rozwoju takiej unijnej struktury, należy dążyć do ustanowienia wspólnych definicji podstawowych zasad (European Communities 2003f).

W 2004 r. przewodnictwo w Unii przypadło Irlandii i Holandii. Kraje te, oprócz ustalenia tradycyjnych, co półrocznych priorytetów prezydencji, stworzyły także wspólny program działań obejmujący cały rok 2004 (European Communities 2004f). Integracja imigrantów znalazła się w nim jako osobny punkt w ramach rozwoju obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dzięki priorytetowemu potraktowaniu kwestii integracji, zwłaszcza przez prezydencję holenderską, oraz na skutek dramatycznych wydarzeń, które miały miejsce w Holandii po zabójstwie holenderskiego reżysera Theo van Gogha, sprawa ta nabrała w ostatnim czasie szczególnej wagi politycznej przyciągając uwagę mediów i opinii publicznej. Zorganizowana przez Holendrów konferencja prezydencji poświęcona wyłącznie zagadnieniu integracji, odbyła się w dniach 9-11 listopada 2004 w Groningen. Ministrowie odpowiedzialni za kwestie integracji w państwach europejskich dyskutowali o sposobach i rozmiarach przyszłej współpracy, w sposób szczególny koncentrując się na kwestii kursów integracyjnych i środków promujących integrację młodzieży. W czasie konferencji Komisja Europejska zaprezentowała *Podręcznik o integracji* (European Communities 2004a), przygotowany na podstawie doświadczeń państw członkowskich zebranych poprzez sieć Narodowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji. Podręcznik ma na celu przede wszystkim propagowanie dobrych doświadczeń i udanych praktyk integracyjnych pomiędzy państwami Unii. Jest on na pewno dowodem zaangażowania Komisji w kwestie integracji i chęci pośrednictwa w wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi.

Także w listopadzie 2004 r. Rada Europejska na szczycie w Brukseli (4-5 listopada 2004) przyjęła tzw. program haski, czyli nowy program rozwoju i umacniania Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, który ma być podstawą rozwoju współpracy na najbliższe 5 lat. Umieszczenie jako odrębnego punktu kwestii integracji imigrantów każe przypuszczać, że w najbliższych latach kwestia ta będzie zarówno polem współpracy, jak i nabierze jeszcze większej wagi politycznej. Podkreślając fakt, że udana integracja ma duże znaczenie dla stabilności i spójności wewnętrznej społeczeństw, Rada uznała za zasadnicze całościowe podejście do tej kwestii obejmujące władze na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym. Wskazując na potrzebę koordynacji i dzielenia się informacją i doświadczeniami, Rada przyjęła kilka podstawowych zasad dotyczących integracji, które mogą stać się bazą do dalszej współpracy. Zgodnie z programem haskim, „integracja:

- Jest ciągłym, dwukierunkowym procesem obejmującym zarówno obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie, jak i społeczeństwo, które ich przyjmuje;
- Obejmuje, ale wychodzi poza politykę przeciw dyskryminacji;
- Zakłada poszanowanie podstawowych wartości Unii Europejskiej i podstawowych praw człowieka;
- Wymaga podstawowych umiejętności uczestnictwa w społeczeństwie;
- Uzależniona jest od częstych interakcji i dialogu międzykulturowego pomiędzy członkami społeczeństwa na wspólnych forach i działań mających na celu poprawę wzajemnego zrozumienia;

- Rozciąga się na różne obszary polityk, w tym zatrudnienie i edukację” (European Communities 2004b).

Także w nowych państwach członkowskich, do tej pory siłą rzeczy wyłączonych z unijnej współpracy w omawianej dziedzinie, zainteresowanie tematem prawdopodobnie wzrośnie. Państwa te, w tym Polska, staną przed koniecznością nie tyle dostosowania swoich praktyk do ogólnie przyjętego wzorca, na co jest jeszcze za wcześnie, ile wobec konieczności zbadania w ogóle problemu integracji na swoim terytorium i określenia swojego stanowiska w tej sprawie.

Nie bez znaczenia jest tu fakt, że pomimo rosnącego upodabniania się sytuacji migracyjnej państw środkowoeuropejskich do ich zachodnich sąsiadów, ciągle skala zjawiska imigracji, a co za tym idzie wyzwania dotyczące integracji nie są porównywalne. Stąd wynikają podstawowe pytania na przyszłość, które możemy postawić. Czy rozszerzenie Unii o nowe państwa, dla których problemy integracyjne nie są tak palące, spowolni, a może nawet zatrzyma chwilowo w jakiś sposób działania Unii w tej dziedzinie? Jeśli nie, to czy nowi członkowie będą czynnie uczestniczyć w rozwoju współpracy na forum unijnym, czy też będą zaledwie biernymi obserwatorami? Na ile przystąpienie do UE wymusi na nowych członkach zajęcie się problemem, czasem dla nich do tej pory nieistotnym?

Wszystkie te pytania zawierają się w jednym ogólnym pytaniu o to jak będzie wyglądała współpraca państw Unii w dziedzinie integracji imigrantów w przyszłości. Czy przyjmie formę niezobowiązujących prób koordynacji i wymiany doświadczeń, czy też będzie ewoluowała w stronę wspólnej polityki integracyjnej Unii Europejskiej, traktowanej jako część polityki imigracyjnej Unii? Czy przeważy poczucie wspólnie doświadczanego problemu, skłaniające ku znaczącemu przeniesieniu kompetencji legislacyjnych na poziom unijny, czy też dominujące pozostanie odczucie różnic w charakterze i natężeniu zjawiska, co z kolei skłania ku zachowaniu przez państwa maksymalnej dowolności w stosowanych środkach? Być będzie możliwa w przyszłości do zastosowania w omawianej dziedzinie metoda otwartej koordynacji, stosowana już przez państwa Unii w innych kwestiach społecznych. Zważywszy na fakt, że metoda ta, choć wytycza cele, pozostawia państwom wybór środków i metod ich realizacji, wydaje się, że jej zastosowanie jest bardziej prawdopodobne, niż próby wspólnotowej legislacji w tym zakresie, gdyż pozwoliłoby to na zachowanie daleko idącej autonomii państw w regulacji tych jakże delikatnych kwestii.

Bibliografia

- Berry J.W. (1992), Acculturation and Adaptation in a New Society, *International Migration*, vol. 30.
- Ciechański J. (2003), *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej: Wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, "Żurawia Papers", zeszyt 1, Warszawa.
- European Communities (1992), *Treaty on the European Union (Maastricht version)*, Dz.U. C 191 z 29.07.1992.
- European Communities (1996), *Council Resolution 96/C 80/02 of 4 March 1996 on the status of third country nationals residing on a long-term basis on the territory of the Member States*.
- European Communities (1997), *Council Regulation (EC) 1997/1035/EC of 2 June 1997 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, Dz.U. L 151 z 10.06.1997.
- European Communities (1999), *Presidency Conclusions of the Tampere European Council, 15-16 October 1999 (SN200/99)*.
- European Communities (2000a), *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Dz.U. C 364 z 18.12.2000.
- European Communities (2000b), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the common asylum policy, introducing an open coordination method*, COM (2000) 710.
- European Communities (2000c), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards a common asylum procedure and a uniform status valid throughout the Union, for persons granted asylum*, COM (2000) 755.
- European Communities (2000d), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On a Community immigration policy*, COM (2000) 757.
- European Communities (2000e), *Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin*, Dz.U. L 180 z 19.07.2000.
- European Communities (2000f), *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, Dz.U. L 303 z 2.12.2000
- European Communities (2000g), *Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund*, Dz.U. L 252 z 6.10.2000
- European Communities (2001a), *Council Directive 2001/55/EC of July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, Dz.U. L 212 z 7.09.2001.

European Communities (2001b), *Proposal for a Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*, COM (2001) 386 final.

European Communities (2001c), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy*, COM (2001) 387.

European Communities (2002a), *Treaty establishing European Community (consolidated version)*, Dz.U. C 325 z 24.12.2002.

European Communities (2002b), *Immigration, Asylum and Social Integration. European Economic and Social Committee*.

European Communities (2003a), *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third country nationals who are long-term residents*, Dz.U. L 16 z 23.01.2004.

European Communities (2003b), *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, Dz.U. L 251 z 3.10.2003.

European Communities (2003c), *Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, Dz.U. L 31 z 6.02.2003.

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

European Communities (2003e), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions establishing the guidelines for the second round of the Community Initiative EQUAL concerning transnational co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market - "Free movement of good ideas"*, COM (2003) 840.

European Communities (2003f), *Presidency Conclusions of the Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003 (11638/03)*.

European Communities (2003g), *Nasza Europa. Program Prezydencji greckiej w Unii Europejskiej, styczeń – czerwiec 2003*, ([http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/4A5224C8C1C48B37C1256F1F002C1E10/\\$file/ME6216.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/4A5224C8C1C48B37C1256F1F002C1E10/$file/ME6216.pdf)).

European Communities (2004a), *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, http://europa.eu.int/comm/justice_home/.

European Communities (2004b), *Presidency Conclusions of Brussels European Council, 4-5 November 2004, (14292/04)*.

European Communities (2004c), *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. C 310 z 16.12.2004.

European Communities (2004d), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, COM (2004) 401 final.

- European Communities (2004e), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Study on the links between legal and illegal migration*, COM (2004) 412.
- European Communities (2004f), *Note from the Irish and Dutch Delegations: Operational Programme of the Council for 2004 submitted by the incoming Irish and Dutch Presidencies – The Union in 2004: Seizing the Opportunities of the Enlarged Union(16195/03)*.
- Heckmann F., Schnapper D. (red.) (2003), *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, Stuttgart.
- International Organization for Migration (2003), *Integration of Migrants. The IOM approach*.
- Meyers E. (2000), Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis, *International Migration Review*, vol. 34/2000.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (oprac.) (1999), *Dokumenty Europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego. Tom III*, Lublin: Morpol.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E. (oprac.) (1996), *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lublin: Morpol.



ISSN 1732-0631
ISBN 83-921915-1-X

Printed in Poland