



RAPORTY I ANALIZY

Seria 'Integracja'

Przyznawanie obywatelstwa polskiego jako metoda integracji imigrantów

Paulina Kość

Zagadnienie integracji obywateli spoza Unii Europejskiej jest w Polsce nadal zagadnieniem zaniechany. Mimo to, iż wiele instytucji państwowych i organizacji pozarządowych realizuje projekty mające na celu ułatwić imigrantom funkcjonowanie w polskim społeczeństwie, nadal brak jest spójnego podejścia do kwestii integracji.

Celem serii „Integracja” wydawanej w ramach projektu „iMAP – Mapa inicjatyw integracyjnych” jest spojrzenie na zagadnienie integracji cudzoziemców w kontekście innych polityk, identyfikacja istniejących problemów oraz przyjrzenie się konkretnym inicjatywom realizowanym na terenie Polski. Na tej podstawie powstanie zestaw skontekstualizowanych dobrych praktyk, których szerzenie przyczyni się do wzmocnienia kompetencji pracowników administracji publicznej oraz innych organów i instytucji, a w konsekwencji do poprawy obsługi imigrantów w Polsce.

Redakcja:
dr Patryk Pawlak, dr Dorota Szelewa, Michał
Polakowski, Miłostawa Ziota

Koordinacja i skład:
Iwona Bąbiak, Gareth Chappell

Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Emilii Plater 25
00-688 Warszawa
e-mail: info@csm.org.pl
www.csm.org.pl

Wyłączna odpowiedzialność za treści
przedstawione w niniejszym opracowaniu
spoczywa na autorze. Przedruk w całości lub
części możliwy jest wyłącznie za zgodą CSM.
Cytowanie oraz wykorzystanie danych
empirycznych dozwolone jest z podaniem
źródła.

Projekt realizowany jest przy wsparciu
Europejskiego Funduszu na rzecz integracji
obywateli państw trzecich oraz budżetu
państwa.



Spis treści

Spis wykresów i tabel - 4

Abstrakt - 5

O autorce - 6

1. Wprowadzenie - 7

2. Naturalizacja – 9

3. Wielokrotne obywatelstwo – 11

4. Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na
prawo krajowe - 14

5. Krajobraz naturalizacji w Europie - 19

6. Nadawanie obywatelstwa w Polsce – 21

7. Uznanie obywatelstwa polskiego – 25

8. Repatriacja – 27

9. Wnioski - 29

Bibliografia - 32

Spis wykresów

Wykres 1

Naturalizacja na 1000 obcokrajowców w 2007 roku - 15

Wykres 2

Dystrybucja geograficzna naturalizacji w Europie w 2007 roku – 20

Wykres 3

Nowi obywatele Polski wg poprzedniego obywatelstwa w 2008 roku - 23

Wykres 4

Przyznawanie obywatelstwa w Polsce w latach 2001-2009 – 24

Wykres 5

Nabycie obywatelstwa polskiego w okresie od 01.01.2005 do 02.04.2010 na podstawie uznania - 26

Spis tabel

Tabela 1

Liczba wniosków o wydanie Karty Polaka - 29

Abstrakt

Niniejszy raport ma na celu analizę sytuacji w dziedzinie naturalizacji w Polsce oraz umiejscowienie jej w kontekście prawodawstwa Unii Europejskiej. Punktem wyjścia do analizy jest przedstawienie różnych teorii obywatelstwa i logiki, która kryje się za przyjmowaniem nowych obywateli w zależności od postawy wobec owych teorii. Naturalizacja jest ostatecznym potwierdzeniem integracji obcokrajowca w danym społeczeństwie, dlatego jej warunki są kluczowym elementem polityki migracyjnej kraju. Przytoczone dane liczbowe obrazują, jak Polska prezentuje się na tle innych państw członkowskich UE w sferze przyjmowania imigrantów i ich naturalizowania. Raport zakończony jest przedstawieniem listy najważniejszych wniosków, jakie posłużą do zebrania danych do końcowych raportów powstających w ramach projektu iMAP.

O autorce

Paulina Kość jest absolwentką Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego oraz Kolegium Europejskiego w Natolinie. Obecnie jest stażystką International Organization for Migration w Brukseli. Jej zainteresowania skupiają się na politykach obywatelskich w krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz rozwojem zjawiska migracji zarobkowej we Wspólnocie.

Kontakt: paulina.kosc@gmail.com

1. Wprowadzenie

Polska od 1989 roku przyjmuje co roku coraz większą liczbę imigrantów. Według danych OECD, w latach 1995-2000 średnia migracja netto wynosiła 0,3 imigranta na 1000 obywateli Polski, natomiast w latach kolejnych (2001-2007) proporcja ta wzrosła trzykrotnie (do poziomu 0,9 osoby na 1000 mieszkańców).¹ Oczywiście, wskaźniki netto wzrosły ze względu na skalę emigracji, niemniej jednak pomiędzy 2006 a 2008 rokiem liczba imigrantów stale przyrastała (według Eurostatu odpowiednio 52 100 w 2006, 54 883 w 2007 i 57 842 w 2008², natomiast w 2009, 68 098³). Część z nowoprzybyłych osób postanowiła osiedlić się na stałe w Polsce. Niektórzy rozpoczęli nawet starania o uzyskanie polskiego obywatelstwa, które od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wiąże się z obywatelstwem unijnym. Owo obywatelstwo, mimo swego dodatkowego charakteru, umożliwia korzystanie z wielu praw i udogodnień (jak np. możliwość swobodnego poruszania się po UE czy odwoływania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Obywatelstwo to status, który zawiera zarówno obowiązki (np. płacenie podatków), jak i prawa (np. bierne i czynne prawa wyborcze).⁴ W odniesieniu do praw, niniejszy raport jest poniekąd uzupełnieniem raportu CSM dotyczącego integracji i praw oraz swobód politycznych⁵ – status obywatela daje zazwyczaj więcej możliwości niż status rezydenta, stąd konieczność szerszej analizy procesu jego pozyskiwania. Rainer Bauböck pisze

¹ Country notes - SOPEMI 2009, Poland, dostępne pod adresem: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/34/44118912.xls> (10.04.2010)

² Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (10.04.2010)

³ Michał Polakowski, *Imigranci z krajów trzecich na polskim rynku pracy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, seria 'Integracja' (projekt iMAP) http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2010/CSM%20Raporty%20i%20Analizy%20Integracja%20a%20Rynek%20Pracy%20Projekt%20iMAP.pdf (23.04.2010)

⁴ Deborah Reed-Danahay, Caroline B. Brettell, 'Introduction', in: Deborah Reed-Danahay, Caroline B. Brettell (eds.), *Citizenship, Political Engagement, and Belonging: Immigrants in Europe and the United States*. New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 2008, s. 2.

⁵ Miłostawa Ziola, *Integracja a prawa i swobody polityczne*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, seria 'Integracja' (projekt iMAP) http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2010/CSM%20Raporty%20i%20Analizy%20Integracja%20a%20prawa%20polityczne%20Projekt%20iMAP.pdf (22.04.2010)

o traktowaniu obywatelstwa jako *quasi*-kontraktu pomiędzy jednostką a społeczeństwem.⁶ Prawo międzynarodowe określa obywatelstwo jako prawną więź pomiędzy państwem a jednostką. Więź ta powstaje najczęściej przy narodzinach – wówczas w zależności od polityki danego kraju obywatelstwo przyznawane jest ze względu na miejsce urodzenia (*ius soli*) lub na narodowość rodziców (*ius sanguinis*). Współcześnie jest to zazwyczaj kombinacja obu zasad, co jest efektem powojennych ruchów migracyjnych w Europie.

Na mocy konwencji z Montewideo (1933), obywatelstwo jest wynikiem nałożenia się trzech elementów: terytorium, populacji i systemu politycznego.⁷ Z biegiem czasu jednak, przestał to być wyłącznie status prawny, a wręcz stał się prawem człowieka (czego świadectwem mogą być antydyskryminacyjne i równościowe prawa przyjmowane przez Unię Europejską).⁸ Migracje ludności stały się, zwłaszcza w Europie, przyczyną zmiany podejścia do obywatelstwa. Rosnąca różnorodność populacji europejskich wymusiła zmianę w tradycyjnej logiki „grupa etniczna-naród-obywatele-państwo narodowe”.⁹ W związku z tym, prawo krwi jako środek dostępu do obywatelstwa, stało się niewystarczające – „etnokułturowa jednorodność”¹⁰ jest dziś w większości przypadków niemożliwa do osiągnięcia.

Niniejszy raport przedstawia wybrane teorie dotyczące obywatelstwa i naturalizacji, obecną sytuację naturalizowania imigrantów w Polsce oraz kierunki rozwoju polityk obywatelstwa w Unii Europejskiej. W dalszej części raportu przedstawiony zostanie paradoks, który powstał poprzez wprowadzenie instytucji obywatelstwa UE – przybysze spoza Unii muszą uczyć się języka i kultury kraju, w którym chcą zamieszkać, obywatele UE

⁶ Rainer Bauböck (ed.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, State of the art report for IMISCOE cluster B3, EIF, s. 8. dostępne pod adresem: http://www.imiscoe.org/research/clusters/documents/migration_and_citizenship.pdf. (04.04.2009)

⁷ Thomas Faist, 'Dual Citizenship: Change, Prospects, and Limits', w: Thomas Faist, *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*. Ashgate, Aldershot, England; Burlington, VT, 2007, s. 175.

⁸ Dora Kostakopoulou, *The Future Governance of Citizenship*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2008, s. 3.

⁹ Marco Martiniello, 'Citizenship in the European Union', in: Douglas B. Klusmeyer, Thomas Alexander Aleinikoff (eds.), *From migrants to citizens: membership in a changing world*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2000, s. 344.

¹⁰ Kostakopoulou, *op. cit.*, przypis 8, s. 26.

zaś mogą się osiedlać gdziekolwiek zechcą wewnątrz Wspólnoty. Zdarza się więc, że osoby spoza UE są lepiej zintegrowane ze społeczeństwem przyjmującym niż ludzie korzystający ze swobody przepływu osób.

2. Naturalizacja

Jedną z metod stawania się obywatelem danego kraju jest naturalizacja, która często zależy od decyzji jednej osoby (względnie szerszej grupy decydentów), a nie następuje automatycznie. Proces udzielania obywatelstwa podzielić można na trzy etapy. Pierwszy można zaobserwować, gdy następuje masowa imigracja – państwa nie chcą wówczas naturalizować przybyszy. Drugi etap to liberalizacja prawa obywatelstwa, która następuje po tym, gdy imigranci zadomowią się w państwie przyjmującym. Trzeci etap charakteryzuje ponowne zaostrzenie przepisów pod wpływem upolitycznienia problemu i debat dotyczących tożsamości narodowej.¹¹ Obecnie, tę ostatnią fazę można zauważyć we Francji, gdzie prezydent Sarkozy rozpoczął dyskusję na temat tego, co to znaczy być Francuzem.¹²

Obywatelstwo może być ujęte dwojako – albo jako status prawny, albo jako pożądana aktywność. Od imigranta zależy, czy pozyskanie pełnego członkostwa w danej społeczności będzie dla niego celem samym w sobie, czy też drogą do uzyskania szerszych możliwości uczestnictwa w życiu społecznym. Te dwa podejścia nazywane są „prawnym” i „uczestniczącym” obywatelstwem.¹³ Z perspektywy imigranta, chęć naturalizacji może być powodowana bardzo praktycznymi przyczynami – np. brakiem potrzeby uzyskiwania pozwoleń na pracę i osiedlanie się, możliwość podróżowania w ruchu bezwizowym czy też ułatwione procedury przy sprowadzaniu rodziny. Ten typ obywatelstwa określany jest „obywatelstwem pragmatycznym”.¹⁴ Jedną z zasadniczych korzyści, które nabywa się wraz z obywatelstwem jest gwarancja, że nie zostanie się wydalonym z kraju – osoba o statusie

¹¹ Bauböck, *op. cit.*, przypis 6, s. 8.

¹² http://www.lexpress.fr/actualite/societe/sarkozy-justifie-le-debat-sur-l-identite-nationale_828004.html (10.04.2010)

¹³ Reed-Danahay, Brettel, *op. cit.*, przypis 4, s. 2.

¹⁴ *Ibid*, s. 7.

długoterminowego rezydenta (lub innym pozwalającym na osiedlenie się) takiej pewności mieć nie może.¹⁵

Naturalizację można postrzegać jako ostatnie stadium integracji. Podczas gdy prawa socjalne i cywilne nadawane są już imigrantom uzyskujących status stałych rezydentów, prawa polityczne i kulturowe zarezerwowane są wyłącznie dla pełnoprawnych obywateli.¹⁶ Według Weinar, „polityka wobec imigrantów powinna skupiać się na konsekwencjach napływu, aby zminimalizować jego ewentualne negatywne skutki, jak np. podział społeczeństwa na grupy mające odmienne prawa.”¹⁷ W wielu krajach jednak nie widać starań o to, by zwiększać integrację imigrantów (jednym z przykładów jest Polska) – przyznawanie im praw traktuje się jako pogarszanie dobrobytu autochtonów. Niektóre prawodawstwa są skonstruowane w taki sposób, by wzmacniać poczucie tożsamości narodowej, lojalność i „indywidualną ofiarę dla wspólnego dobra”.¹⁸ „Wspólne dobro” jest w tym wypadku aluzją do tego, że naród postrzegany jest jako zbiorowość, która z natury jest ekskluzywna (posiadacze ziemi oraz ustroju politycznego), a jej członkowie kształtują hierarchię.¹⁹ Niesymetryczność przyznawanych praw obywatelom i długoterminowym rezydentom powoduje braki w demokracji – system zakłada, że tylko obywatele mogą decydować o teraźniejszości i przyszłości kraju, w którym mieszkają.²⁰ Dlatego też naturalizacja może być ważnym elementem kształtowania ustroju politycznego państwa.

Zazwyczaj naturalizacja uwarunkowana jest takimi wymogami jak nieprzerwany legalny pobyt w danym kraju, świadectwo niekaralności oraz wykazanie, że jest się wystarczająco

¹⁵ Nadane obywatelstwo można jednak utracić, jeśli uzyskane zostało „za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, który może być przypisany wnioskodawcy” (Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6.11.1997, Série des traités européens (STE) Nr 166). Naturalizowany obywatel Niemiec, Janko Rottmann, stał się, wskutek zatajenia pewnych informacji, bezpaństwowcem. W świetle Traktatu z Lizbony będzie w UE traktowany jak obywatel kraju trzeciego (pomimo, że wcześniej posiadał obywatelstwo austriackie).

¹⁶ Thomas Faist, *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*. Ashgate, Aldershot, England; Burlington, VT, 2007, s. 15.

¹⁷ Agnieszka Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 31.

¹⁸ Kostakopoulou, *op.cit.*, przypis 8, s. 81.

¹⁹ *Ibid.*, s. 83.

²⁰ *Ibid.*, s. 87.

zintegrowanym ze społeczeństwem przyjmującym. Pierwsze dwa warunki są w swojej naturze obiektywne i łatwo mierzalne, trzeci natomiast ma charakter dyskrejonalny. Poczucie przynależności do wspólnoty lub społeczeństwa jest subiektywne *per se*, a od jej definicji zależą przepisy dotyczące nadawania obywatelstwa na danym terytorium. Państwa starają się wprowadzać mierzalne kryteria, by zobiektywizować proces badania stopnia integracji kandydatów na obywateli – dla jednych wystarczająca jest długość przebywania w danej społeczności, inne wymagają odpowiedniej znajomości języka, zaś najbardziej ostrożne testują z wiedzy na temat kraju, jego kultury, zwyczajów i historii.

W części państw (np. w Szwecji), naturalizacja jest jednym z narzędzi integracji imigrantów, w innych natomiast (np. w Austrii czy Holandii) traktowana jest jako ostateczna „nagroda” za efektywne włączenie się w życie społeczeństwa.²¹ Zastosowanie testów ma w takich wypadkach bardzo różne przeznaczenie – w pierwszym przypadku będzie służyć za zachętę do zdobywania kolejnych umiejętności i wiadomości, w drugim za barierę do pokonania na drodze do naturalizacji.²²

3. Wielokrotne obywatelstwo

Posiadanie dwóch narodowości nie było w przeszłości akceptowane, gdyż obywatel, jak poddany, nie mógł służyć dwóm panom.²³ W 1997 roku członkowie Rady Europy stworzyli *Europejską Konwencję o Narodowości*, której piąty rozdział zajmuje się wielokrotnym obywatelstwem. W artykule 14 Konwencji państwa sygnatariusze zobowiązują się zezwalać dzieciom, które przy narodzeniu uzyskały dwa obywatelstwa, zachowywać obydwa. Ponadto, jeśli ktoś automatycznie uzyskał obywatelstwo obce poprzez małżeństwo, nie może zostać pozbawiony swojego pierwszego obywatelstwa. Rada Europy nie ingeruje w to, czy w innych przypadkach państwa nakazują zrzekanie się obywatelstwa przy przyjmowaniu innego – za

²¹ Rainer Bauböck, ‘Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come?’, w: Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre, Migration Policy Institute (eds.), *Delivering Citizenship. The Transatlantic Council on Migration*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008, s. 43.

²² Bauböck, *op.cit.*, przypis 21, s. 43.

²³ Jo Shaw, *The transformation of citizenship in the European Union: electoral rights and the restructuring of political space*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, s. 23.

wyjątkiem sytuacji, w których nabycie nowego obywatelstwa i jednocześnie zrzeczenie się poprzedniego byłoby niemożliwe bądź trudne do wykonania.²⁴

W praktyce, niektóre państwa tolerują podwójne obywatelstwo albo *de jure* albo *de facto*.²⁵ Pierwszy przypadek występuje wówczas, gdy prawo jednoznacznie na to zezwala. Druga kategoria to najczęściej zezwalanie dzieciom o podwójnym obywatelstwie na zachowywanie obydwu oraz niewymaganie pisemnego zrzeczenia się jednego z obywatelstw (jak zazwyczaj postępuje się w Polsce).

Restrykcyjność polityk dotyczących podwójnego obywatelstwa można opisać według czterech kryteriów. Pierwszym z nich jest zakaz podwójnego obywatelstwa u dzieci, które według zasady *ius sanguinis* mogłyby mieć dwie narodowości. Drugim jest nakaz wyboru jednego obywatelstwa przy osiągnięciu dojrzałości. Trzecim obowiązek zrzeczenia się pierwszego obywatelstwa przy nabywaniu kolejnego. Najbardziej drastycznym kryterium jest wydalanie z kraju osób, które zostały naturalizowane w innym państwie. Im więcej kryteriów jest spełnionych, tym bardziej restrykcyjna jest polityka państwa wobec osób o podwójnym obywatelstwie (bądź do niego uprawnionych).²⁶

Kraje europejskie coraz szerzej zaczynają akceptować wielokrotną przynależność ich obywateli.²⁷ Absolutna i wyłączna lojalność obywatela ze względu na bezpieczeństwo narodowe nie jest już konieczna w obszarach nieobjętych wojnami. We Włoszech, przyjęto,

²⁴ Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6.11.1997, Série des traités européens (STE) Nr 166.

²⁵ Thomas Faist, 'Dual Citizenship: Change, Prospects, and Limits', w: Faist, *op.cit.*, przypis 7, s. 175.

²⁶ Faist, *op. cit.*, przypis 7, s. 175.

²⁷ Aczkolwiek nie wszystkie kraje chcą bezwarunkowo uznawać podwójne obywatelstwo imigrantów. W sprawie Micheletti (C-369/90, *Micheletti*) Europejski Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że państwo nie może dyktować obywatelom, jak mają korzystać z obywatelstwa innego kraju członkowskiego. Pan Micheletti był jednocześnie obywatelem Argentyny i Włoch, i zamieszkiwał w Argentynie. Postanowił przeprowadzić się do Hiszpanii i otworzyć praktykę dentystyczną (korzystając ze swobody przepływu usług). Hiszpańskie władze odmówiły mu prawa do wykorzystywania obywatelstwa włoskiego (czyli *de facto* obywatelstwa UE), ponieważ był rezydentem Argentyny. Decyzja ta była wydana na podstawie artykułu 9 hiszpańskiego kodeksu cywilnego, który nakazuje, że „w przypadkach podwójnej narodowości, gdzie żadna z nich nie jest hiszpańską, obywatelstwo państwa, w którym dana osoba mieszkała przed przyjazdem do Hiszpanii uważa się za dominującą.” Według ETS artykuł ten narusza prawo państw członkowskich do samodzielnego decydowania o tym, kogo chcą uznawać za swych obywateli, a kogo nie.

że bycie patriotą nie musi oznaczać stałego przebywania w ojczyźnie i stworzono dodatkowy okręg wyborczy dla osób mieszkających zagranicą. Bibler Coutin zaproponowała termin „dodatkowe obywatelstwo” (*additive citizenship*) wskazując na to, że drugie obywatelstwo niekoniecznie wpływa na jakość postaw obywatelskich w dwóch krajach.²⁸ Jej badania wykazały, że haitańscy imigranci w USA, prowadząc transgraniczne życie polityczne, nabywając tożsamość amerykańską, zachowują ściśle związki z ojczyzną.²⁹ Postęp w dziedzinie technologii komunikacyjnych oraz ułatwione podróżowanie (zwłaszcza wewnątrz Unii Europejskiej) pozwalają dziś utrzymywać kontakt z rodzinami w innych krajach, jak również być na bieżąco w kwestiach społeczno-politycznych ojczyzny. Wydawać by się mogło, że uznawanie podwójnego obywatelstwa w tych okolicznościach jest uzasadnione. Tymczasem, np. chrześcijańscy demokraci w Niemczech nie wyrazili poparcia dla podwójnego obywatelstwa, ponieważ byłoby to „przyznawanie praw bez nadawania wystarczających obowiązków”.³⁰

Stosunek do podwójnego obywatelstwa może znacząco wpływać na politykę zagraniczną kraju. Polska, która przez dłuższy czas w okresie PRL pozbawiała emigrantów obywatelstwa, straciła wiele możliwości wpływania na swoją diasporę i jej działalność polityczną w USA. Efektem tej polityki jest to, że wiele spośród 9 milionów osób polskiego pochodzenia w Stanach Zjednoczonych nie czuje związku z krajem ojców i już w drugim pokoleniu nie zna języka polskiego ani polskich tradycji.³¹

Przytoczone przykłady podwójnej przynależności narodowej spowodowały potrzebę stworzenia nowych kategorii obywatelstwa takich jak transnarodowe (Bauböck) elastyczne (Ong), czy postnarodowe (Soysal).³² Jest to zaledwie kilka przykładów nowych pojęć, które mają za zadanie opisać relację pomiędzy obywatelem a kilkoma krajami, w których życiu polityczno-społecznym chce uczestniczyć. Jak napisał Randall A. Hansen, „jeśli występuje

²⁸ Reed-Danahay, Brettel, *op. cit.*, przypis 4, s. 7.

²⁹ *Ibid.*, s. 11.

³⁰ *Ibid.*, s. 68.

³¹ <http://www.p Polonia.net/niezbednik-imigranta/polacy-w-usa> (23.04.2010)

³² Thomas Faist, 'The Fixed and Porous Boundaries of Dual Citizenship', w: Faist, *op. cit.*, przypis 7, s. 21.

jakiegokolwiek zagrożenie w bieżącej literaturze akademickiej, na pewno nie jest to fakt, że jest za mało zainteresowania obywatelstwem. Raczej, jest go za dużo i zawartość tego pojęcia będzie rozciągana tak długo, aż stanie się ono pozbawione jakiegokolwiek znaczenia”.³³

Podwójna narodowość staje się coraz bardziej rozpowszechniona i w związku z tym coraz szerzej opisywana przez badaczy. Jednocześnie, powstała zupełnie odrębna kategoria obywatelstwa ponadnarodowego, mianowicie obywatelstwo Unii Europejskiej. Można je określić jako „zagnieżdżone obywatelstwo” (*nested citizenship*), które zawiera w sobie podwójną przynależność i różne poziomy administrowania (*multilevel governance*), które są ze sobą splecione.³⁴ Tego typu warstwowe obywatelstwo, które istnieje w Unii Europejskiej od podpisania Traktatu z Maastricht, ma sprawić, że obywatele państw członkowskich będą czuli się także Europejczykami (dodatkowa tożsamość). W tym celu przeprowadzane są też powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego – stworzenie wspólnoty ludzi, a nie tylko krajów, jest niezbędne do demokratycznej legitymizacji UE.

4. Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na prawo krajowe

Zagadnienie migracji i obywatelstwa było przez długi czas wykluczone z obszarów działań UE. Pomiędzy 2002 a 2006 rokiem, Unia Europejska (27) pozyskiwała średnio 725 tysięcy nowych obywateli rocznie. 60% z nich uzyskało obywatelstwo Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec.³⁵ Najczęściej naturalizowani są Turcy i Marokańczycy (17% w 2006 roku w 24 krajach Wspólnoty).³⁶ W skali europejskiej, przyrost liczby obywateli zawdzięczany imigracji był w 2008 roku trzy razy wyższy od tego związanego z przyrostem naturalnym.³⁷ Wraz z pogłębiającą się integracją europejską, pojawiła się potrzeba uregulowania na poziomie

³³ Randall A. Hansen, 'A New Citizenship Bargain for the Age of Mobility? Citizenship Requirements in Europe and North America', w: Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre, Migration Policy Institute (eds.), *op.cit.*, przypis 22, s. 99.

³⁴ Peter Kivisto, Thomas Faist, *Citizenship: discourse, theory, and transnational prospects*. Blackwell Pub., Malden, MA, 2007, s. 122.

³⁵ Katya Vasileva, Fabio Sartori, *Population and social conditions*. Eurostat, Statistics in focus, 108/2008, s. 1.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Katya Vasileva, *Population and social conditions*. Eurostat, Statistics in focus, 94/2009, s. 1.

ponadnarodowym statusu migrantów, którzy nie będąc obywatelami danego kraju członkowskiego posiadają prawa ekonomiczne i socjalne. Od 2003 roku ich status jest uregulowany poprzez *Dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi*.

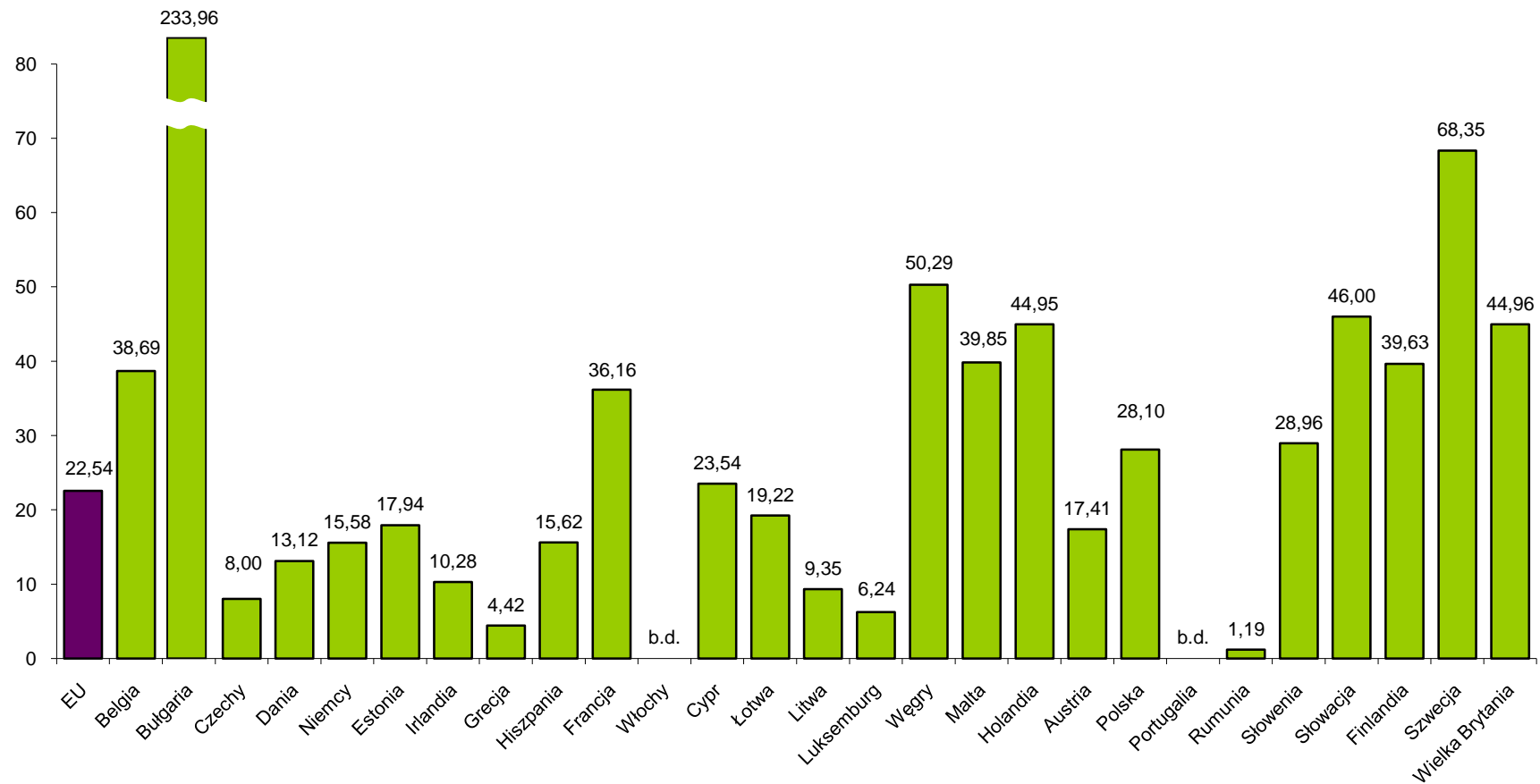
Polityka obywatelstwa jest nieodłącznym elementem polityki migracyjnej, a tym samym narzędziem kształtowania społeczeństwa. Dotyczy to nie tylko osób, którym obywatelstwo przyznano, ale także ich bliskich – przykładowo, prawo do zjednoczenia z rodziną (ang. *family reunification*), czyli zezwolenie na przyjazd obywatela trzeciego kraju, jest ułatwione dla krewnych pełnoprawnych obywateli.

Nadawanie obywatelstwa jest ostatnim stadium akceptacji imigrantów – jest znakiem, że zostali oni w pełni zaakceptowani jako członkowie systemu politycznego.³⁸ Dlatego też decyzje o nadawaniu obywatelstwa podejmowane są wyłącznie na poziomie prawa krajowego. W niedawnym wyroku w sprawie *Rottmann przeciwko Freistaat Bayern* (C-135/08), Europejski Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że „państwo członkowskie ma prawo chronić szczególnie stosunek solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa.”³⁹

³⁸ *Ibid.*, s. 7.

³⁹ Janko Rottmann przeciwko Freistaat Bayern, C-135/08.

Wykres 1: Naturalizacja na 1000 obcokrajowców w 2007 roku



Źródło: Eurostat

Obecnie obywatele Unii Europejskiej przebywający w innych krajach członkowskich nie są zaliczani do kategorii imigrantów czy pracowników czasowych. Każdy obywatel UE ma bowiem traktatowe prawo przemieszczania się wewnątrz Wspólnoty w celach turystycznych i zarobkowych (swoboda przepływu usług i pracowników). Z tego względu, wielokulturowe społeczeństwa państw członkowskich są już faktem – nawet bez napływu imigrantów z krajów trzecich. Co więcej, obserwuje się zjawisko „wynarodowienia obywatelstwa”, tzn. system demokratyczny przestał być zależny od narodowości.⁴⁰ Niedawna kampania „Poles to Polls”, mająca na celu zachęcenie Polaków mieszkających w Wielkiej Brytanii do udziału w miejscowych wyborach, jest świadectwem, że można dziś czuć się pełnoprawnym obywatelem bez obywatelstwa. Według strony www.polacyglosuja.org.uk, w wyborach na burmistrza Londynu w 2008 roku wzięło udział ponad 65 tysięcy Polaków.⁴¹

Zmieniające się relacje pomiędzy krajami UE i ich obywatelami skłaniają do refleksji, czemu obywatel UE osiedlający się poza granicami swojej ojczyzny traktowany jest przez prawo o wiele łagodniej niż osoba pochodząca spoza Unii. Nawet nomenklatura jest inna – obywatele UE wykorzystują swoje prawo przepływu osób, ci z krajów trzecich są imigrantami. Podczas szczytu w Tampere w 1999 roku, państwa członkowskie zostały wezwane do stopniowego zacierania różnic w traktowaniu tych dwóch kategorii osób.⁴² Rada zaleciła wręcz, by długoterminowi rezydenci mieli zapewnioną możliwość stania się obywatelami kraju, w którym mieszkają.⁴³ Co ciekawe, żadna instytucja UE nie ma wpływu na polityki obywatelstwa krajów członkowskich, więc oświadczenie Rady było jedynie „pobożnym życzeniem”.⁴⁴ Według Kostakopoulou, niektóre instytucje chciałyby

⁴⁰ Bauböck, *op. cit.*, przypis 21, s. 33.

⁴¹ <http://www.polacyglosuja.org.uk/?english,version> (02.05.2009).

⁴² Jan Niessen, Yongmi Schibel, *Benchmarking citizenship policies*, Second and revised version, Migration Policy Group, www.hlhr.gr/hlhr-kemo/docs/Citizenship%20paper.doc (06.05.2009), s. 3.

⁴³ 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. Brussels, 03.06.2003, COM (2003) 336 final, s. 22.

⁴⁴ Z tego względu zaledwie kilka wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) ma związek z obywatelstwem narodowym. Jednym z nich jest wyrok ten w sprawie Manjit Kaur (C-192/99, *Kaur*), która urodzona z azjatyckich rodziców w Kenii była do 1981 roku uznawana za obywatelkę Wielkiej Brytanii i Kolonii (na podstawie The British Nationality Act z 1948). Wraz z reformą prawną

przeprowadzić reformy, które rozdzieliłyby obywatelstwo Unii Europejskiej i obywatelstwo narodowe, a przez to pozwoliłyby temu pierwszemu stać się “prawdziwie ponadnarodowym zjawiskiem, o ile nie zostałyby pozbawione zawartości i cech demokratycznych”.⁴⁵ Wówczas długoletni rezydent pochodzący spoza Unii, mógłby się stawać obywatelem UE bez konieczności przyjmowania obywatelstwa któregoś z krajów członkowskich. Staples popiera tego typu inicjatywy, wymieniając trzy powody ku temu. Po pierwsze, jej zdaniem imigranci w podobnym stopniu co obywatele UE przyczyniają się do funkcjonowania unijnej gospodarki i systemów społecznych (z drugiej strony, nie wolno lekceważyć przekazów pieniężnych, które pracownicy wysyłają do swych rodzin poza Wspólnotą). Po drugie, kierunek polityki państw członkowskich wpływa w takim samym stopniu na obywateli państw trzecich i tych unijnych. Trzecim argumentem jest postępująca globalizacja, która narzuca zmiany w myśleniu o obywatelstwie – np. podwójne obywatelstwo nie jest już czymś niezwykłym, a zaangażowanie polityczno-społeczne nie musi zależeć od narodowości.⁴⁶

Jednocześnie, podróżujący Europejczycy są często mniej atrakcyjną grupą społeczną dla lokalnych samorządów, mimo że teoretycznie posiadają więcej praw niż imigranci.⁴⁷ Często bowiem przemieszczają się bez zamiaru stałego osiedlania się, nie wykazując najmniejszych chęci uczestnictwa w życiu lokalnych społeczności, a instytucjom brak jest instrumentów, które mogłyby skłonić ich do większej integracji. Gdy decydowano, że instytucje europejskie powinny znajdować się w Brukseli, Flamandowie obawiali się, że naruszy to równowagę pomiędzy francusko- a flamandzkojęzyczną społecznością Belgii (ponieważ mało który urzędnik mówi po flamandzku, a przeważająca większość władza francuskim).

w Wielkiej Brytanii, nadany jej został status ‘British Overseas Citizen’ (brytyjski obywatel zamorski), co oznaczało, że M. Kaur traci swobodę przemieszczania się w Unii Europejskiej. Pani Kaur starała się odwołać od tej decyzji, jednak ETS uznał, że państwa członkowskie mogą same decydować o tym, którym kategoriom obywateli przyznawać jakie przywileje i obowiązki.

⁴⁵ Dora Kostakopoulou, ‘European Union Citizenship: Writing the Future’, w: *European Law Journal*, Vol. 13, No. 5, September 2007, s. 623–646.

⁴⁶ Norbert Reich, *Understanding EU law: objectives, principles, and methods of community law*, 2nd amended and updated student edition with references to the Draft Constitution of 29 October 2004, Intersentia, Antwerpen, 2005, s. 87.

⁴⁷ *Ibid.*

Okazało się jednak, że niewiele osób tej kategorii jest zainteresowanych udziałem w życiu publicznym w Belgii.

Poważną różnicą w prawach obywateli UE a długoterminowych rezydentów jest możliwość powoływania się na bezpośredni efekt unijnej legislacji – obywatele UE27 by powoływać się w sądach na dyrektywy czy rozporządzenia, muszą wykazać, że w ich sprawach znajduje się element transgraniczny. Tymczasem, imigranci z racji swego międzynarodowego statusu, są bezpośrednio wystawieni na działanie prawa unijnego, dzięki czemu ETS ma mniejszą swobodę w zasądzaniu o dopuszczalności ich spraw. W efekcie, migrantom może być łatwiej wykorzystać korzystny dla nich przepis prawa wspólnotowego. Co działa na niekorzyść imigrantów, państwa członkowskie na różnych zasadach dopuszczają ich do rynku pracy – przez to często migranci przy wyborze kraju docelowego nie kierują się jego makroekonomiczną sytuacją a „hojnością” systemu socjalnego (tzn. zamiast migrować do krajów, w których mieliby szanse znaleźć pracę odpowiednią do ich kwalifikacji, wybierają te, które udzielają większych lub łatwiejszych do uzyskania pomocy społecznych). Ma to znaczenie zwłaszcza przy sprowadzaniu rodzin na podstawie Dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin – sprowadzeni członkowie rodziny najczęściej nie mają możliwości legalnego zatrudnienia.⁴⁸

5. Krajobraz naturalizacji w Europie

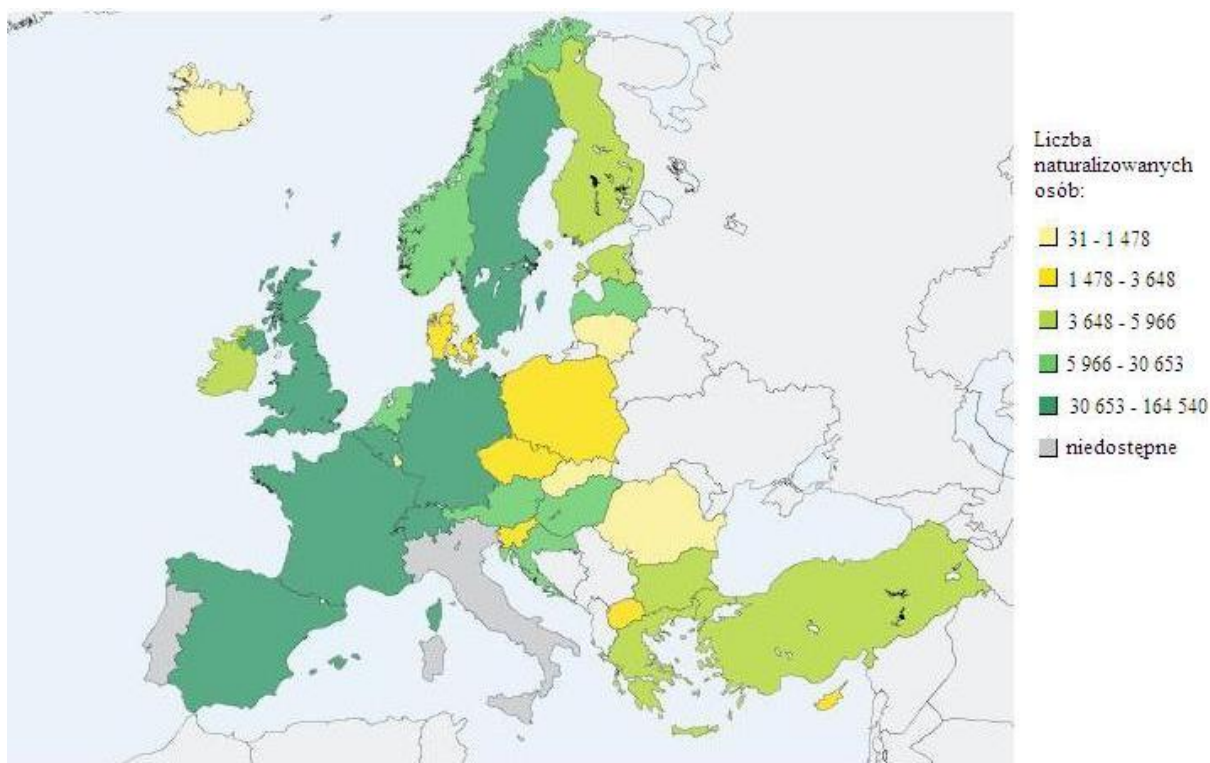
Obywatelstwo europejskie zależne jest od obywatelstwa narodowego, więc nie jest nadawane według wspólnych, europejskich zasad. Jak ujęła to Kostakopoulou, “kraje członkowskie pozostają strażnikami, którzy kontrolują dostęp do uprzywilejowanego europejskiego *demos* (...) niezależnie od anomalii, które powoduje to na obszarze stosowania prawa UE”.⁴⁹ Taki ustrój powoduje, że to państwa członkowskie decydują o tym,

⁴⁸ Commission Staff Working Document Accompanying The Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on A common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools. Impact Assessment. Brussels, 17.06.2008, SEC(2008) 2026, s. 18-19.

⁴⁹ Kostakopoulou, *op. cit.*, przypis 8, s. 36.

kto może brać aktywny udział w życiu społecznym i politycznym na poziomie UE. Dlatego też nie istnieje jeszcze ponadnarodowy system norm, określeń i definicji – przejmowane są one bezpośrednio z retoryk narodowych. Jak widać, różnice w obszarze polityk obywatelstwa we Wspólnocie poważnie naruszają integracyjny potencjał UE.

Wykres 2: Dystrybucja geograficzna naturalizacji w Europie w 2007 roku



Źródło: Eurostat

Wykres 2 przedstawia geograficzną dystrybucję naturalizacji w Europie w 2007 roku. Kolory zostały atrybuowane według wartości bezwzględnych, toteż najciemniejsza zieleń występuje w krajach dużych i bogatych (Niemcy, Francja, Wielka Brytania), natomiast kraje o niewielkich populacjach, w których stosunek naturalizowanych obcokrajowców do autochtonów może być bardzo wysoki, kolory są bladożółte. Dopiero porównując wykresy czwarty i trzeci można jednak uzyskać dość dokładne odzwierciedlenie rzeczywistości. Dla

przykładu, liczba naturalizowanych w 2007 roku obywateli Austrii była równa około połowie całej zagranicznej populacji w Polsce, podczas gdy Austriaków jest 4,5 raza mniej niż Polaków. W 2008 roku obcokrajowcy rezydujący w Austrii stanowili 10,3% jej wszystkich mieszkańców.⁵⁰

Różnice w liczbach naturalizowanych obywateli wynikają nie tylko z różnych poziomów atrakcyjności ekonomiczno-społecznej krajów członkowskich, ale przede wszystkim z bardzo zróżnicowanego prawodawstwa i uwarunkowań historycznych. W krajach postkolonialnych, gdzie panuje dobrobyt, a prawo jest dość liberalne, odsetek imigrantów i naturalizowanych obywateli jest wysoki. Doskonały przykład stanowi Belgia, gdzie imigranci stanowią 9,1% mieszkańców (dane Eurostatu za rok 2008), a naturalizowani obywatele 0,34% (dla porównania, stosunek ten wynosi 4:10 000 w Polsce).

6. Nadawanie obywatelstwa w Polsce

Obywatelstwo polskie przyznawane jest według prawa krwi, za wyjątkiem dzieci urodzonych na terenie Polski z nieznanymi bądź o nieokreślonej narodowości rodziców. Podstawą prawną jest Ustawa o obywatelstwie z dnia 15 lutego 1962, nowelizowana po raz ostatni w 2007 roku. Artykuł 8 owej ustawy wymienia warunki, które powinien spełniać cudzoziemiec chcący stać się Polakiem. Podstawowym wymogiem jest zamieszkiwanie w Polsce „przez co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich”⁵¹ lub posiadanie prawa stałego pobytu. Decyzję dotyczącą nadania obywatelstwa podejmuje Prezydent RP (art. 16, ust. Ustawy), po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministra ds. Wewnętrznych (art. 16, ust. 4). Zainteresowani składają wnioski do wojewody lub konsula RP. Prezydent może też zadecydować, by konsul lub wojewoda przekazali mu wnioski bezpośrednio.

Według polskiego prawa, obywatel polski „nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa”.⁵² Oznacza to, że w sytuacji nabycia polskiego obywatelstwa,

⁵⁰ Vasileva, Sartori, *op.cit.*, przypis 35.

⁵¹ Ustawa o obywatelstwie polskim, art. 8, pkt. 1.

⁵² Ustawa o obywatelstwie polskim, art. 2.

wnioskodawca może musieć zrzec się poprzedniego.⁵³ Obserwowana jest jednak tendencja do zatrzymywania dwóch obywatelstw, a artykuł drugi Ustawy rozumie się zazwyczaj jako obowiązek przedstawiania się jako Polak podczas przebywania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Na stronie internetowej Konsulatu RP w Mediolanie można znaleźć informację, że „Obywatel polski może posiadać obywatelstwo innych państw, jeżeli od władz tych państw to obywatelstwo otrzymał. Dopóki jednak obywatel polski nie utracił obywatelstwa polskiego, w Polsce nie może być traktowany jako cudzoziemiec, czyli np. nie może korzystać na terenie Polski z opieki konsularnej Konsulatu kraju obcego, którego obywatelstwo również posiada.”⁵⁴

Pomimo, że Ustawa o obywatelstwie polskim precyzuje, jakie wymagania stawiane są przed kandydatami na nowych obywateli, nadanie obywatelstwa polskiego jest procesem dyskrecyjnym, zależącym od woli Prezydenta RP. Nie są wymienione żadne warunki co do znajomości języka czy kultury polskiej, ani nie ma potrzeby zdawania żadnych egzaminów, dlatego Prezydent może odmówić nadania obywatelstwa na dowolnej podstawie – np. niewystarczającej, jego zdaniem, integracji. Jak pokazały badania Agaty Górny w 2001 roku, niebagatelną rolę gra tu pochodzenie kandydata.⁵⁵ Statystyki wskazują na to, że najwięcej nowych obywateli polskich pochodzi z krajów byłego ZSRR, przede wszystkim z Ukrainy i Białorusi. Bliskość geograficzna, wspólnota historii, pokrewieństwo kultur i języków prawdopodobnie mają na to duży wpływ. Dane procentowe z 2008 roku zostały przedstawione na wykresie 3. Jak widać, spory udział (6%) stanowią bezpaństwowcy. Warto zauważyć, jak duży odsetek (16%) stanowią Wietnamczycy. Wiele osób dopiero teraz uzyskało status pozwalający im ubiegać się o obywatelstwo (ze względu na długość pobytu bądź unijne prawo dotyczące prawa do łączenia rodzin). Naturalizacja tej grupy narodowej może być problematyczna – jak pisze Agnieszka Weinar, „rozrost społeczności wietnamskiej,

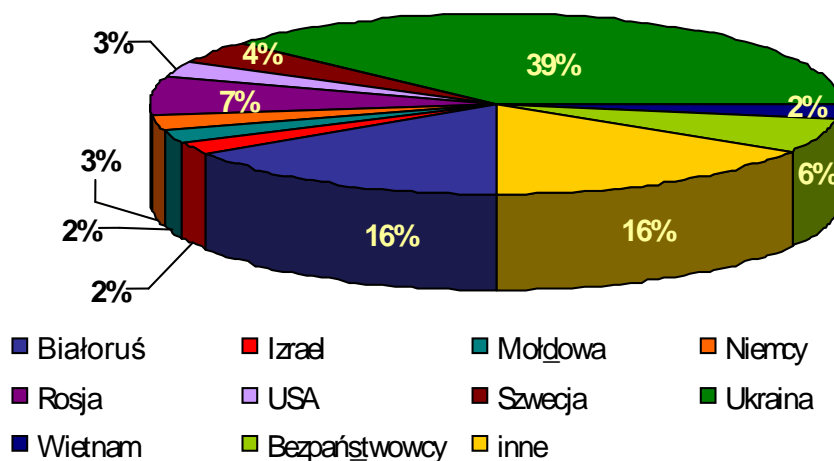
⁵³ Ustawa o obywatelstwie polskim, art. 8, pkt. 3.

⁵⁴ <http://www.milano.polemb.net/index.php?document=59> (10.04.2010)

⁵⁵ Agata Górny, 'Same letter, new spirit: Nationality regulations and their implementation in Poland', w: Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig, Wiebke Sievers (eds.), *Citizenship policies in the new Europe*, Amsterdam University Press, University of Chicago Press, Amsterdam, 2007, s. 119.

raczej niezintegrowanej może (...) zaprzeczać tym optymistycznym twierdzeniom [jakoby integracja następowała samorzutnie].”⁵⁶

Wykres 3: Nowi obywatele Polski wg poprzedniego obywatelstwa w 2008 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Demograficznego 2009, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rocznik_demograficzny_2009.pdf

Na mocy artykułu 8 ustęp 4 Ustawy o obywatelstwie polskim, dzieci, których rodzice posiadający nad nimi władzę rodzicielską uzyskują obywatelstwo polskie, automatycznie stają się Polakami. W przypadku, gdy tylko jedno z rodziców nabywa polską narodowość, drugie musi przed odpowiednim organem wyrazić zgodę na rozciągnięcie obywatelstwa na dziecko (w prostszych przypadkach, musi być Polakiem lub nie posiadać władzy rodzicielskiej).⁵⁷ Nadanie obywatelstwa dzieciom jest automatyczne do ukończenia przez nie szesnastego roku życia – później następuje to wyłącznie za ich zgodą. Natomiast

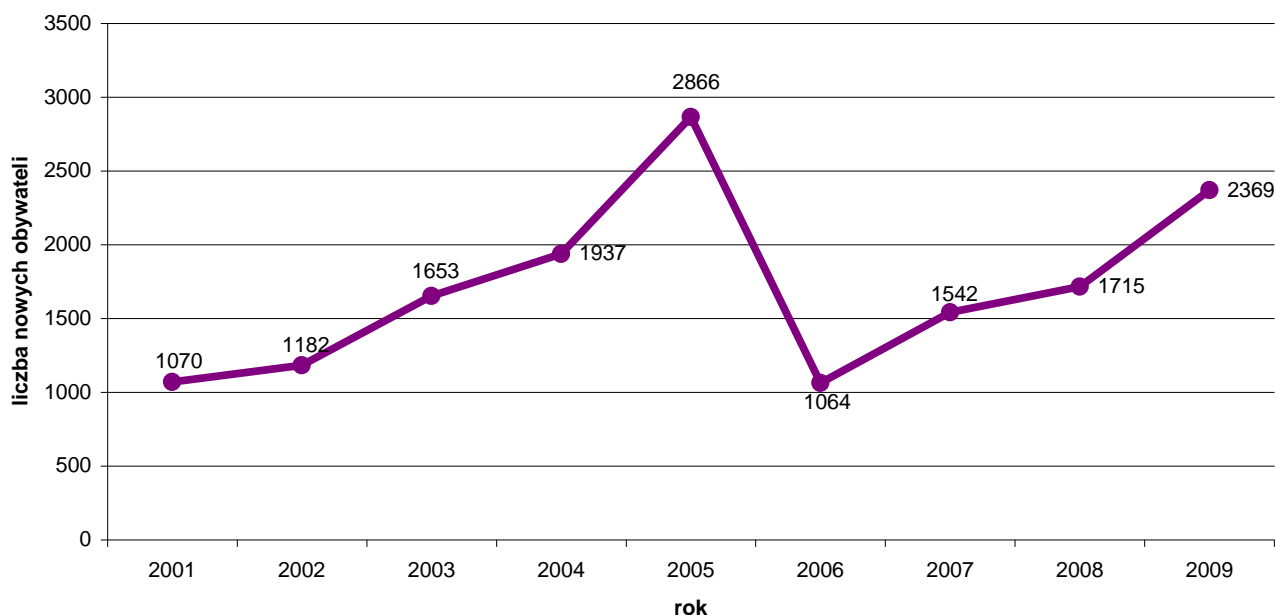
⁵⁶ Agnieszka Weinar, *op.cit.*, przypis 17, s. 101.

⁵⁷ Ustawa o obywatelstwie polskim, Art. 8(5).

małżeństwo z Polakiem nie powoduje automatycznego przyznania obywatelstwa.⁵⁸ Może być ono nadane dopiero trzy lata po zawarciu małżeństwa osobie, która posiada prawo stałego pobytu w Polsce, o ile wystąpiła o nie w ciągu trzech i pół roku po ślubie albo pół roku po przyznaniu prawa stałego pobytu. Artykuł 10 ustęp 2 podkreśla, że nadanie obywatelstwa może być uwarunkowane zrzeczeniem się poprzedniego.

Wykres 4 przedstawia liczbę osób, którym przyznano polskie obywatelstwo w latach 2001-2009. Jak widać, najczęściej nowych obywateli Polska nabyła rok po przystąpieniu do Unii Europejskiej (2 866), w kolejnym zaś ich liczba spadła do 1 064, co stanowi najniższą wartość w całym przedstawionym okresie.

Wykres 4: Przyznawanie obywatelstwa w Polsce w latach 2001-2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika demograficznego 2009 i danych ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji

⁵⁸ Ustawa o obywatelstwie polskim, Art. 8(7).

Koszt naturalizacji w Polsce jest stosunkowo niewysoki – wynosi około 200 PLN.⁵⁹ Lista dziesięciu dokumentów, które należy złożyć razem z wnioskiem o nadanie obywatelstwa polskiego, określona jest w Rozporządzeniu Prezydent RP z dnia 14 marca 2000 r. (paragraf 2.1). Oprócz podstawowych dokumentów jak odpis aktu urodzenia, dokument określający stan cywilny, czy kopia karty stałego/czasowego pobytu, znajduje się na niej sporządzony własnoręcznie w języku polskim życiorys, który to wymóg może pośrednio stanowić test znajomości języka. Dodatkowo trzeba załączyć oświadczenie o znajomości przepisów dotyczących aktualnie posiadanego obywatelstwa (napisane własnoręcznie po polsku) i zaświadczenie o braku przeszkód prawych do nadania obywatelstwa polskiego. O wysokim stopniu zintegrowania osoby ubiegającej się o obywatelstwo polskie może świadczyć też owocne zdobycie urzędowo poświadczonej kopii dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz dokumentu stwierdzającego brak obywatelstwa polskiego (sic!).

7. Uznanie obywatelstwa polskiego

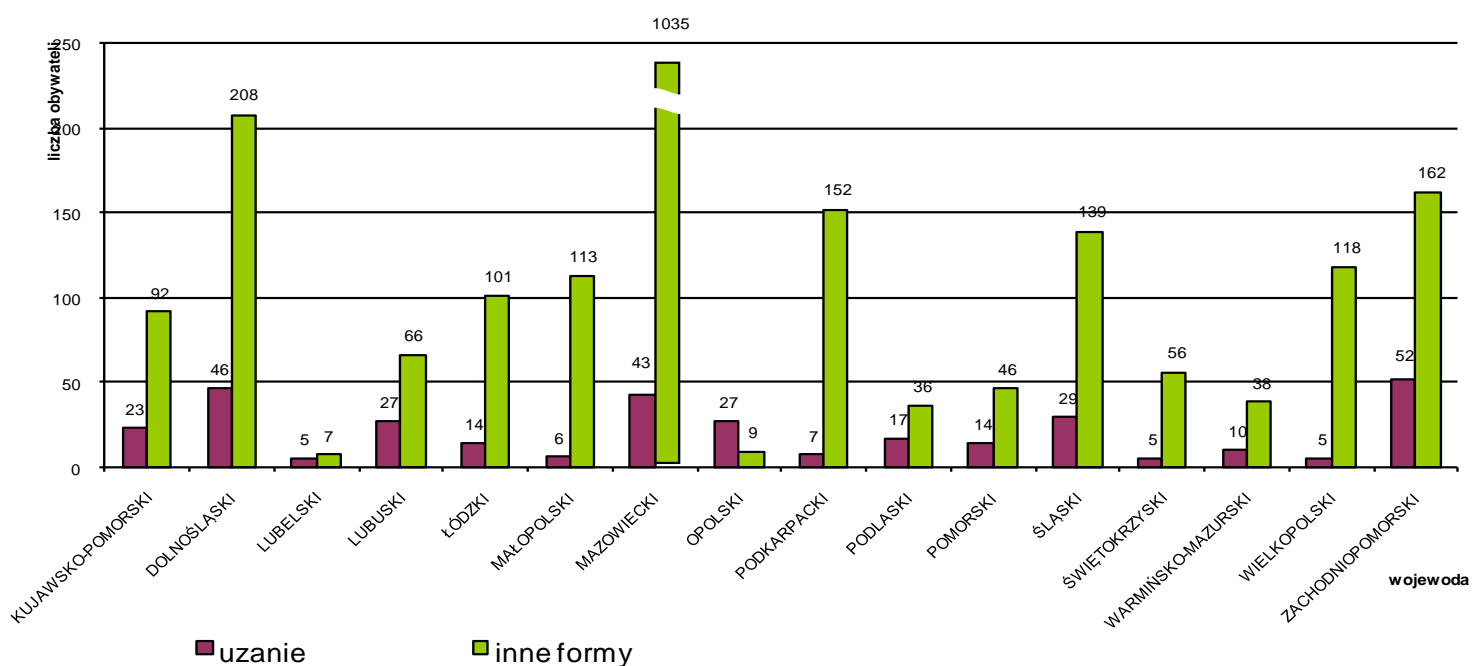
Obywatelstwo polskie może być także uzyskane w drodze uznania za obywatela polskiego (przez wojewodę). Ten sposób reguluje artykuł 9 Ustawy – osoby bez obywatelstwa bądź o nieidentyfikowalnej narodowości (oraz ich dzieci) mogą automatycznie (choć na wniosek osoby zainteresowanej) zostać uznane za obywateli polskich, jeżeli przez pięć lat zamieszkiwały na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich bądź zezwolenia na osiedlenie się. W okresie od 1 stycznia 2005 do 2 kwietnia 2010 za obywateli polskich uznano tą drogą 330 osób.⁶⁰ W tym samym czasie 2 382 osoby nabyły polskie obywatelstwo innej formy. Były to dzieci obywateli polskich, które przy narodzinach uzyskały obywatelstwo obce, a w wieku 16 lat mogły nabyć obywatelstwo polskie (art. 6 ust. 3 Ustawy), cudzoziemcy pozostający w związku małżeńskim z osobą posiadającą obywatelstwo polskie (art. 10 ust. 1) oraz osoby, które wskutek małżeństwa z obcokrajowcem straciły polskie obywatelstwo, a chciałyby je

⁵⁹ <http://obywatelstwo.eu/procedury.html> (07.05.2009)

⁶⁰ Dane uzyskane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

odzyskać po ustaniu małżeństwa (art. 11 ust. 1). Pięcioletnie statystyki nabywania obywatelstwa polskiego według województw przedstawione zostały na wykresie 5. Co ciekawe, liczba decyzji wydanych przez wojewodę mazowieckiego pięciokrotnie przekracza liczbę wydanych przez wojewodę dolnośląskiego, który wydał drugą pod względem wielkości liczbę decyzji w Polsce.

Wykres 5: Nabycie obywatelstwa polskiego w okresie od 01.01.2005 do 02.04.2010 na podstawie uznania (art.9 ust.1) lub innej formy (art.6 ust.3, art.10 ust.1, art.11 ust.1) według wojewody wydającego decyzję⁶¹



Źródło: Dane uzyskane w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji

⁶¹ Dodatkowo, 4 osoby uzyskały obywatelstwo z rąk konsula/ambasadora.

Agnieszka Weiner podkreśla, że legalni imigranci w Polsce w latach 1990-2003 nie uczestniczyli w programach integracyjnych, gdyż takowe nie były prowadzone, udało im się natomiast z sukcesem dostosować do życia w polskim społeczeństwie. W efekcie, migranci w Polsce nie żyli w enklawach; poza, być może, grupą wietnamską prowadzili ciągły dialog ze społeczeństwem – w konsekwencji musiało ono podjąć próbę ich akceptacji.⁶² Co więcej, mimo trudności administracyjnych, legalni imigranci często starali się o obywatelstwo polskie.⁶³

8. Repatriacja

Ciekawym elementem polskiej polityki dotyczącej narodowości jest problem repatriacji. W czasie drugiej wojny światowej, jak również w czasach powojennych, wielu Polaków zostało zesłanych do Związku Radzieckiego. W 2000 roku Sejm RP przyjął Ustawę o Repatriacji, w preambule której wyjaśniono cel wprowadzenia regulacji prawnych w tym obszarze: „Uznając, że powinnością Państwa Polskiego jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić.”⁶⁴ Potomkowie wywiezionych na Wschód, posiadający co najmniej jedno z rodziców, jedno z dziadków bądź dwoje pradziadków Polaków, mają prawo do polskiego obywatelstwa. Muszą oni też wykazać się związkami z polską kulturą, np. poprzez uczęszczanie na zajęcia w polskich szkołach, udział w miejscowej Polonii czy znajomość polskich zwyczajów.⁶⁵ Między 1997 a 2008 rokiem przybyły do Polski 5 834 osoby (głównie z Kazachstanu, Ukrainy i Białorusi), z czego 5 631 do 2004.⁶⁶

⁶² Agnieszka Weiner, *op. cit.*, przypis 17, s. 101.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Ustawa o repatriacji.

⁶⁵ Agata Górny et al., 'Selective Tolerance? Regulations, Practice and Discussions Regarding Dual Citizenship in Poland', w: Faist, *op. cit.*, przypis 7, s. 119.

⁶⁶ GUS, Rocznik Demograficzny 2009, s. 446-447.

Podobnie, chcąc naprawić błędy, które polskie władze popełniły w przeszłości, prezydent Aleksander Kwaśniewski w 1998 roku zadeklarował, że obywatele niemieccy i izraelscy, którzy stracili obywatelstwo polskie po drugiej wojnie światowej i w 1968 roku, będą mogli je odzyskać bez konieczności zrzekania się dotychczasowej narodowości.⁶⁷

Polskie władze obawiały się, że po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpią znaczne utrudnienia w kontaktach z Polakami ze Wschodu (m. in. Ukrainy, Białorusi czy Kazachstanu), dlatego w 2007 roku Parlament przegłosował ustawę wprowadzającą „Kartę Polaka”.⁶⁸ Dokument ten stwierdza przynależność do narodu polskiego (nie obywatelstwo) i przyznaje jego posiadaczowi takie przywileje, jak brak konieczności posiadania wizy do Polski, ułatwione procedury przy przyznawaniu wiz długoterminowych, brak obowiązku posiadania pozwolenia na pracę w Polsce oraz prawo do zakładania przedsiębiorstw na tych samych zasadach, na jakich zakładają je Polacy. Ponadto posiadacze Karty mogą nieodpłatnie studiować i korzystać z usług medycznych w Polsce. Dodatkowymi korzyściami są możliwość występowania do polskich władz o wsparcie materialne dla Polaków zagranicą (finansowane z budżetu państwa bądź jednostek samorządowych) oraz darmowy wstęp do muzeów narodowych. Karta Polaka stanowi alternatywę dla obywatelstwa polskiego w krajach byłego ZSRR, które nie uznają podwójnego obywatelstwa. Według raportu Kancelarii Premiera Rady Ministrów (KPRM) z 17 marca 2010 roku największe zainteresowanie Kartą Polaka jest na Ukrainie (23 423 wnioski o Kartę Polaka), Białorusi (14 509) i na Litwie (2424). Na całym świecie podania złożyło zaś 44 080 osób.⁶⁹ Według szacunków, o Kartę Polaka może docelowo ubiegać się nawet milion osób (choć wydaje się to obecnie nieprawdopodobne, jako że szacunki te wskazywały także na to, że w pierwszym roku funkcjonowania Karty, wnioski złoży kilkaset tysięcy członków Polonii).⁷⁰

⁶⁷ Agata Górny et al., *op. cit.*, przypis 65, s. 120.

⁶⁸ <http://www.msz.gov.pl/Card,of,the,Pole,15832.html> (04.05.2009)

⁶⁹ [http://kresy24.pl/karta_polaka_wiadomosci/news_id/10742/\(22.04.2010\)](http://kresy24.pl/karta_polaka_wiadomosci/news_id/10742/(22.04.2010))

⁷⁰ http://kresy24.pl/showNews/news_id/752/ (23.04.2010)

Tabela 1: Liczba wniosków o wydanie Karty Polaka w raporcie KPRM z 17. marca 2010

| Kraj | Liczba wniosków |
|--------------|-----------------|
| Ukraina | 23 423 |
| Białoruś | 14 509 |
| Litwa | 2424 |
| Rosja | 1427 |
| Łotwa | 963 |
| Kazachstan | 648 |
| Mołdowa | 265 |
| Uzbekistan | 66 |
| Armenia | 41 |
| Azerbejdżan | 36 |
| Turkmenistan | 16 |
| Gruzja | 14 |
| Inne | 248 |
| Razem | 44080 |

Źródło: [http://kresy24.pl/karta_polaka_wiadomosci/news_id/10742/\(22.04.2010\)](http://kresy24.pl/karta_polaka_wiadomosci/news_id/10742/(22.04.2010))

9. Wnioski

Celem powyższego raportu było przedstawienie polskiej polityki przyznawania obywatelstwa jako narzędzia integracji imigrantów. Podstawowym wnioskiem, który płynie z analizy danych jest fakt, że naturalizacja w Polsce nie cieszy się popularnością wśród osób obcego pochodzenia – zwłaszcza, jeśli porówna się sytuację w Polsce do tej w innych krajach Unii Europejskiej. Ponieważ jednak można przypuszczać, że wraz z wzrostem zamożności Polski, będzie wzrastać jej atrakcyjność dla migrantów, już teraz można zacząć proaktywnie kształtować polską politykę migracyjną i obywatelstwa.

Wnioski, które nasuwają się w kontekście projektu iMAP uwypuklają następujące problemy:

- **Naturalizacja imigrantów w Polsce stanie się substytutem przyrostu naturalnego**

Opis problemu: Niewielka liczba naturalizacji w Polsce w latach 2001-2009 może sugerować, że jest to zjawisko marginalne. Od 2006 roku można jednak zaobserwować coroczne przyrosty w wartościach bezwzględnych, co w połączeniu z bieżącą sytuacją ekonomiczną w Polsce i UE, a także rosnącym zapotrzebowaniem na siłę roboczą w naszym kraju (związaną z malejącą liczbą Polaków – GUS szacuje, że w 2035 roku będzie ich zaledwie 35 993 000, z czego tylko 20 milionów w wieku produkcyjnym), może oznaczać, że w bliskiej przyszłości także i w Polsce naturalizowani imigranci zaczną zastępować przyrost naturalny.

Wnioski dla projektu: Polskie władze powinny zadbać o to, by zapewniać szeroki zakres praw osobom, które przyczyniają się do wzrostu polskiej gospodarki. Głęboka integracja imigrantów mogłaby pozwolić na zatrzymanie ich w kraju, gdyż sama naturalizacja może być traktowana jako jeden z etapów osiedlenia się w innym państwie członkowskim (poprzez uzyskanie obywatelstwa UE). Czy wybór obywatelstwa polskiego może być konsekwencją atrakcyjnej polityki integracyjnej?

- **Konieczność rozróżnienia pomiędzy migracją czasową a stałą**

Opis problemu: Dążenia do integracji migrantów stoją poniekąd w sprzeczności z pomysłem Komisji Europejskiej na promocję migracji cyrkularnej (ang. *circular migration*). Jak jednak zostało podkreślone przez OECD w raporcie z 2009 roku, „migracja tymczasowa ma tylko wtedy sens ekonomiczny, gdy potrzeby rynku pracy są rzeczywiście tymczasowe. Zapewnienie czasowości tej migracji, w przypadku gdy rzeczywiste potrzeby rynku pracy są trwałe, może być trudne i kosztowne. W takiej

sytuacji zarówno imigranci, jak i pracodawcy są zainteresowani utrzymaniem zatrudnienia.”⁷¹

Wnioski dla projektu: Programy integracyjne należy kierować zarówno w stronę osób, które przybyły do Polski na krótko, jak również do tych, które zamierzają się w niej osiedlić na stałe. Programy te powinny być jednak różne w swych celach i założeniach tak, aby były atrakcyjne i efektywne w obu grupach. Czy istniejące programy integracyjne rozróżniają krótko- i długookresowych imigrantów?

- **Niejasne kryteria nadawania obywatelstwa**

Opis problemu: Obywatelstwo polskie nadawane jest przez Prezydenta RP, który może posługiwać się w tym celu nieograniczonym zakresem kryteriów. Powoduje to, że osoby teoretycznie mające szanse na naturalizację (spełniają warunki wymienione w Ustawie o obywatelstwie polskim), nie mogą być pewne, czy Polakami stać się mogą.

Wnioski dla projektu: Naturalizacja, jeśli traktować ją jako najwyższą nagrodę za skuteczną integrację ze społeczeństwem przyjmującym, musi być poprzedzona działaniami, które powinny być wystarczająco ściśle określone. Wysoki stopień niepewności, którym obarczone jest obecnie nadawanie obywatelstwa, stanowi psychologiczną barierę w staraniach o uzyskanie obywatelstwa. Czy bez opracowanych jednoznacznych procedur na drodze do naturalizacji, możliwe jest prowadzenie programów integracyjnych, które same w sobie będą wystarczającą zachętą do ponoszenia wysiłków związanych z uczestnictwem w nich?

⁷¹ OECD, *Przegląd migracji międzynarodowej: SOPEMI 2009. Podsumowanie w języku polskim*, s. 3, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/32/43177039.pdf>

Bibliografia

- Bauböck, Rainer, 'Stakeholder Citizenship: An Idea Whose Time Has Come?', w: Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre, Migration Policy Institute (red.), *Delivering Citizenship. The Transatlantic Council on Migration*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2008
- Faist, Thomas, 'Dual Citizenship: Change, Prospects, and Limits', w: Faist, Thomas, *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*. Ashgate, Aldershot, England; Burlington, VT, 2007
- Faist, Thomas, 'The Fixed and Porous Boundaries of Dual Citizenship', w: Faist, Thomas, *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*. Ashgate, Aldershot, England; Burlington, VT, 2007
- Giner, Salvador, 'Paths to Full Citizenship', w: Foradori, Paolo, Piattoni, Simona, Scartezzini, Riccardo (red.), *European Citizenship: Theories, Arenas, Levels*. Nomos, Baden-Baden, 2007
- Górny, Agata 'Same letter, new spirit: Nationality regulations and their implementation in Poland', w: Bauböck, Rainer, Perchinig, Bernhard, Sievers, Wiebke (red.), *Citizenship policies in the new Europe*, Amsterdam University Press, University of Chicago Press, Amsterdam, 2007
- Górny, Agata et al., 'Selective Tolerance? Regulations, Practice and Discussions Regarding Dual Citizenship in Poland', w: Faist, Thomas, *Dual citizenship in Europe: from nationhood to societal integration*. Ashgate, Aldershot, England; Burlington, VT, 2007
- Hansen, Randall A., 'A New Citizenship Bargain for the Age of Mobility? Citizenship Requirements in Europe and North America', w: Bertelsmann Stiftung, European Policy Centre, Migration Policy Institute (eds.), *Delivering Citizenship. The Transatlantic Council on Migration*
- Koff, Harlan, *Fortress Europe or a Europe of Fortresses? The integration of migrants in Western Europe*, PIE Peter Lang, Brussels, 2008

- Kostakopoulou, Dora, 'European Union Citizenship: Writing the Future', w: *European Law Journal*, Vol. 13, No. 5, September 2007, s. 623–646
- Kostakopoulou, Dora, *The Future Governance of Citizenship*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, 2008
- Martiniello, Marco, 'Citizenship in the European Union', w: Klusmeyer, Douglas B., Aleinikoff, Thomas Alexander (red.), *From migrants to citizens: membership in a changing world*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2000
- Niessen, Jan, Schibel, Yongmi, *Benchmarking citizenship policies*, Second and revised version, Migration Policy Group, www.hlhr.gr/hlhr-kemo/docs/Citizenship%20paper.doc (06.05.2009)
- Perry, Stephen R., 'Immigration, Justice and Culture' w: Warren Schwartz (red.) *Justice in Immigration*, Cambridge University Press, Cambridge 1995
- Reed-Danahay, Deborah, Brettell, Caroline B., 'Introduction', w: Reed-Danahay, Deborah, Brettell, Caroline B. (red.), *Citizenship, Political Engagement, and Belonging: Immigrants in Europe and the United States*. New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 2008
- Reich, Norbert, *Understanding EU law: objectives, principles, and methods of community law*, 2nd amended and updated student edition with references to the Draft Constitution of 29 October 2004, Intersentia, Antwerpen, 2005
- Shaw, Jo, *The transformation of citizenship in the European Union: electoral rights and the restructuring of political space*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007
- Weinar, Agnieszka, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Raporty

- Bauböck, Rainer (ed.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, State of the art report for IMISCOE cluster B3, EIF, s. 8, http://www.imiscoe.org/research/clusters/documents/migration_and_citizenship.pdf. (04.04.2009)

Country notes - SOPEMI 2009, Poland, <http://www.oecd.org/dataoecd/56/34/44118912.xls>
(10.04.2010)

GUS, Rocznik Demograficzny 2009, Warszawa 2009.

OECD, *Przegląd migracji międzynarodowej: SOPEMI 2009. Podsumowanie w języku polskim*, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/32/43177039.pdf> (10.04.2010)

Polakowski, Michał, *Imigranci z krajów trzecich na polskim rynku pracy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, seria 'Integracja' (projekt iMAP) http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2010/CSM%20Raporty%20i%20Analizy%20Integracja%20a%20Rynek%20Pracy%20Projekt%20iMAP.pdf
(23.04.2010)

Vasileva, Katya Sartori, Fabio *Population and social conditions*. Eurostat, Statistics in focus, 108/2008.

Vasileva, Katya, *Population and social conditions*. Eurostat, Statistics in focus, 94/2009.

Ziōła, Miłosława, *Integracja a prawa i swobody polityczne*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, seria 'Integracja' (projekt iMAP) http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2010/CSM%20Raporty%20i%20Analizy%20Integracja%20a%20prawa%20polityczne%20Projekt%20iMAP.pdf
(22.04.2010)

Akty Prawne

C-135/08, *Rottmann*

C-192/99, *Kaur*

C-369/90, *Micheletti*

Commission Staff Working Document Accompanying The Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on A common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools. Impact Assessment. Bruksela, 17.06.2008, SEC(2008) 2026

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. Bruksela, 03.06.2003, COM (2003) 336 final, p. 22.

Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6.11.1997, Série des traités européens (STE) Nr 166.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, Dz. U. 2000 Nr 28 poz. 353.

Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, Dz.U. 2000 Nr 106 poz. 1118.

Strony internetowe

http://kresy24.pl/karta_polaka_wiadomosci/news_id/10742/ (22.04.2010)

http://kresy24.pl/showNews/news_id/752/ (23.04.2010)

<http://obywatelstwo.eu/procedury.html> (07.05.2009)

http://www.lexpress.fr/actualite/societe/sarkozy-justifie-le-debat-sur-l-identite-nationale_828004.html (10.04.2010)

<http://www.milano.polemb.net/index.php?document=59> (10.04.2010)

<http://www.msz.gov.pl/Card,of,the,Pole,15832.html> (04.05.2009)

<http://www.polacyglosuja.org.uk/?english,version> (02.05.2009)



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS

ul. Emilii Plater 25
00-688 WARSZAWA
tel.: (+48 22) 646 52 67, 646 52 68
fax: (+48 22) 646 52 58
e-mail: info@csm.org.pl
www.csm.org.pl